

קידום זכויות נפגעי עבירה בהליכים משפטיים ושיפור המענה הממשלתי

הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך לעבודת הוועדה הבין-משרדית לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי בראשות השופטת (בדימוס) דבורה ברלינר, ולפרסום המלצותיה בדוח מחודש דצמבר 2019 (להלן: "ועדת ברלינר"), ובהמשך לעבודת יישום המלצות על ידי רשויות האכיפה ועל ידי מערכת בתי המשפט, ובהמשך להמלצות הצוות להנגשת ההליך האזרחי לנפגעי עבירה אשר הוגשו לשר המשפטים ביום 4 ספטמבר 2022 (להלן: "הצוות להנגשת ההליך האזרחי"), ובמטרה להנגיש את ההליכים המשפטיים לנפגעי העבירה ולקדם את זכויותיהם במשפט:

1. בהחלטה זו, "נפגע עבירה" – כהגדרתו בחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א–2001 (להלן: "חוק זכויות נפגעי עבירה").

שיפור המענה הממשלתי לנפגעי עבירה

2. מבנה יחידות הסיוע בפרקליטות המדינה:
 - א. לרשום את הודעת שר המשפטים כי בכוונתו לפרסם הצעה לתקנות זכויות נפגעי עבירה (יחידות הסיוע בפרקליטות) שמטרתן לקבוע את מבנה יחידות הסיוע, שהוקמו בהתאם לסעיף 23 לחוק זכויות נפגעי עבירה, פרישתן, תפקידיהן ודרכי פעולתן, וכי הצעה לתקנות כאמור, תפורסם להערות הציבור בתוך 3 חודשים.
 - ב. לרשום את הודעת שר המשפטים כי את עבודת יחידות הסיוע ילוו יועצים חיצוניים בתחום הסוציאלי-ויקטימולוגי. לצורך יישום סעיף זה, יקצה משרד המשפטים עד 2.5 מיליון ש"ח ממקורותיו, בכל שנה החל משנת 2022.
 - ג. לרשום את הודעת שר המשפטים כי בכוונתו לפעול לשילוב של עובד משרד המשפטים, דובר השפה הערבית, בכל אחת מיחידות הסיוע.
 - ד. לרשום את הודעת שר המשפטים כי בכוונתו לפעול לעריכת מחקר מלווה באשר לפעילות יחידות הסיוע. לצורך יישום סעיף זה, יקצה משרד המשפטים עד 150,000 ש"ח חד פעמי ממקורותיו בשנת 2022.

3. בחינת יישום המלצות ועדת ברלינר:

- א. להקים צוות בין משרדי, אשר יבחן את המשך יישום המלצות ועדת ברלינר שטרם יושמו, לרבות אלה המפורטות להלן, וכן המלצות נוספות לשיפור הטיפול בנפגעי העבירה בהליך הפלילי והמנהלי, ויגבש תכנית יישום לגבי המלצות שיקבע (בסעיף זה – "הצוות").
- ב. בצוות יהיו חברים נציגי משרד המשפטים, הנהלת בתי המשפט, משרד הרווחה והביטחון החברתי, המשרד לביטחון הפנים ומשרד האוצר.
- ג. הצוות רשאי למנות צוותי משנה לגבי נושא או המלצה מסוימים, לרבות אלה המפורטים להלן, אשר יכללו את כל הגורמים הנוגעים בדבר.

ד. ככל שלמימוש המלצות הצוות יידרש תקציב, מימוש ההמלצות ייעשה לאחר קבלת החלטת ממשלה פרטנית לקביעת המקורות הנדרשים לכך.

ה. הצוות או צוותי המשנה יבחנו דרכים ליישום ההמלצות שלהלן, והמלצות נוספות שיקבע הצוות:

- (1) הקמת מרכזים ייעודיים לנפגעי עבירה בגירים המעוניינים להגיש תלונה בעבירות מין ו אלימות.
- (2) האופן שבו ניתן לשפר ולייעל את קבלת עמדת נפגע העבירה המעוניין בכך, לפני ועדת השחרורים ולפני היחידה לשחרור ממאסרים קצרים לפי חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001 וחוק זכויות נפגעי עבירה, וכן להעלות את מודעות נפגעי העבירה לזכותם להביע עמדתם.
- (3) שיפור ההנגשה השפתית והתרבותית של מידע והודעות הנמסרים על ידי הרשויות לפי חוק זכויות נפגעי עבירה, לשפות המנויות בתקנות זכויות נפגעי עבירה ולאנשים עם מוגבלות. באשר לשפה הערבית, ובהתאם להחלטת הממשלה מס' 550 מיום 24.10.2021, תיבחן הדרך להגעה להנגשה מלאה.
- (4) יצירת מסד נתונים אמין ורחב היקף לצורך קידום זכויות ומתן שירותים לנפגעי עבירה, בהליכים משפטיים פליליים, מנהליים ואזרחיים, באמצעות יצירת תשתית ידע, איסוף נתונים ושיתוף מידע בנושא.

4. לרשום את הודעת שר המשפטים בדבר הקמת צוות במשרד המשפטים בשיתוף פרקליטות המדינה, במטרה לשפר את השירות הניתן כיום לנפגעי עבירה ולטייב את הקשר של פרקליטות המדינה עימם. לצורך יישום המלצות הצוות, יקצה משרד המשפטים ממקורותיו עד 4 מיליון ש"ח חד פעמי, על פני השנים 2022-2025.

5. בהמשך להחלטת הממשלה 549 מיום 24.10.21, לרשום את הודעת שר המשפטים על הקמת צוות לבחינת דרכים לשיפור הנגישות של נפגעי עבירות מין ו אלימות בחברה הערבית, לרשויות האכיפה, בהליכים השונים, ולשיפור המענים הקיימים עבור נפגעי עבירה אלו. הצוות יפעל בהובלת פרקליטות המדינה, ובהשתתפות ייעוץ וחקיקה והסיוע המשפטי במשרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים, משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשטרת ישראל.

6. בהמשך להחלטת הממשלה מס' 1366 מיום 10.4.2022, ולהחלטת ממשלה מס' 260 מיום 26.7.2020, להטיל על ראש מערך הדיגיטל הלאומי, יחד עם נציגי המשרדים המפורטים להלן, להקים צוות משימה בין-משרדי שמטרתו למפות את התהליך שעובר נפגע העבירה, מרגע הגשת תלונה ולאורך כלל ההליכים המשפטיים, במטרה לבחון את תהליכי הנגשת המידע והתקשורת עם נפגע העבירה, כולל מיצוי זכויות, בין היתר, באמצעות שימוש באמצעים דיגיטליים וטכנולוגיים מתקדמים. בצוות המשימה ייקחו חלק נציגי משרד המשפטים ובהם נציגי פרקליטות המדינה והסיוע המשפטי, נציגי המשרד לביטחון הפנים ובהם נציגי משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר, נציגי משרד הרווחה והביטחון החברתי ונציגי הנהלת בתי המשפט והמרכז לגביית קנסות. לצורך עבודת הצוות והמיפוי כאמור, יקצה משרד המשפטים ממקורותיו עד 500,000 ₪ בשנת 2022. ככל שמיושם המלצות

הצוות ידרוש תקציב, מימוש ההמלצות ייעשה לאחר קבלת החלטת ממשלה פרטנית לקביעת המקורות הנדרשים לכך.

7. לרשום את הודעת שר המשפטים בדבר כוונתו –
- א. לקדם הכשרות בנושא נפגעי עבירה בהליך האזרחי, בהמשך להמלצה א' בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי;
- ב. להרחיב את ההכשרות המתקיימות כיום בנושא נפגעי עבירות מין בהליך הפלילי, כאמור בהמלצת ועדת ברלינר וכן להרחיב את ההכשרות לנפגעי עבירות נוספות (עמוד 165 לדוח הוועדה).
- לצורך יישום סעיף זה, יקצה משרד המשפטים עד 1 מיליון ש"ח ממקורותיו, בכל שנה החל משנת 2022.

8. לרשום את הודעת שר המשפטים כי בכוונתו לערוך הדרכות בנושא טראומה משנית לעובדי פרקליטות המדינה ועובדי הסיוע המשפטי ועורכי הדין החיצוניים מטעמו, וכן להעניק להם שירותי סיוע ותמיכה נפשית בכל הנוגע לעבודתם עם נפגעי עבירה. לצורך יישום סעיף זה, יקצה משרד המשפטים 240,000 ש"ח ממקורותיו, בכל שנה החל משנת 2022.

9. לרשום את הודעת שר המשפטים כי פרקליטות המדינה תמשיך לקיים תהליכי שיתוף ציבור בנושא נפגעי עבירה, עם ארגוני סיוע לנפגעי עבירה, עם הסיוע המשפטי, ועם גורמי ממשלה נוספים העוסקים בנושא, ובכלל זאת משרד הרווחה והביטחון החברתי, ועם נפגעי העבירה עצמם, ולהטמיע תובנות העולות ממפגשים אלה בעבודתה. לצורך יישום סעיף זה יקצה משרד המשפטים ממקורותיו עד 300,000 ₪ חד פעמי על פני השנים 2022-2025.

קידום זכויות נפגעי עבירה

10. סיוע משפטי לנפגעי עבירה:

- א. לרשום את הודעת שר המשפטים כי ביום 28 ביוני 2022 אושרה בקריאה ראשונה הצעת חוק הסיוע המשפטי (תיקון מס' 24 והוראת שעה) (סיוע משפטי לנפגעי עבירות), התשפ"ב-2022, שעניינה הרחבת הסיוע המשפטי שניתן לנפגעי עבירות מין וסחר בבני אדם, ללא מבחן זכאות כלכלית, ועיגון סיוע המשפטי לנפגעי עבירות המתה.
- ב. לרשום את הודעת שר המשפטים כי בכוונתו לבחון את הרחבת הסיוע המשפטי גם לנפגעי עבירות נוספות, בהמשך להמלצה ג' של הצוות להנגשת ההליך האזרחי.
- ג. לרשום את הודעת שר המשפטים כי עורכי הדין בסיוע המשפטי המייצגים קטינים נפגעי עבירה, מלווים כיום על ידי יועצים חיצוניים בתחום הסוציאלי-ויקטימולוגי המייעצים לעורכי הדין וכי בכוונתו לפעול להרחבת הליווי כאמור, גם ביחס לעורכי דין המייצגים נפגעי עבירה נוספים. לצורך יישום סעיף קטן זה, יקצה משרד המשפטים עד 250,000 ש"ח ממקורותיו בכל שנה, החל משנת 2022.
- ד. לרשום את הודעת שר המשפטים, כי בכוונתו לפעול, בתיאום עם שר הרווחה והביטחון החברתי, לעריכת מחקר מלווה באשר להשפעת ייצוג וליווי משפטי וליווי טיפולי, לנפגעי עבירה. לצורך יישום סעיף קטן זה, יקצה משרד המשפטים עד מיליון וחצי ש"ח ממקורותיו בשנת 2022.

11. לרשום את הודעת שר המשפטים, כי בכוונתו לבחון, בתיאום עם המשרדים הרלוונטיים, ובהם משרד הרווחה והביטחון החברתי, את הנגשת ההליכים המשפטיים לנפגעי עבירה בעלי מאפיינים ייחודיים (כך, למשל, נפגעי עבירה זקנים, נפגעי עבירה קטינים, נפגעי עבירה מהמגזר החרדי, נפגעי אלימות במשפחה, נפגעי עבירה שנפגעו כחלק מקבוצה גדולה, נפגעי עבירה שההליך הפלילי בעניינם התקיים בבתי דין צבאיים) והבטחת מימוש זכויותיהם בהליכים. זאת, בהמשך לאמור בעמ' 49-50 בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי.

12. לרשום את הודעת שר המשפטים, כי בכוונתו לפעול באמצעות הסיוע המשפטי ובתיאום עם פרקליטות המדינה, עם משרד הרווחה והביטחון החברתי ועם המשרד לביטחון הפנים, לגיבוש מודל טכנולוגי להכרת ההליך המשפטי לקטינים נפגעי עבירה, ותוך התאמת המודל למאפייניהם ולצרכיהם הייחודיים של קטינים, והכל במסגרת כללי ההליך המשפטי. לצורך כך, יתייעץ הסיוע המשפטי עם כלל הגורמים הרלוונטיים. לצורך יישום סעיף זה, יקצה משרד המשפטים עד 1 מיליון ש"ח חד פעמי ממקורותיו בשנת 2022.

13. לרשום את הודעת שר הרווחה והביטחון החברתי, כי משרד הרווחה ימשיך בגיבוש ובהטמעת תפקיד עובד סוציאלי נפגעי עבירה ברשויות המקומיות, בהתאם לתקציב שהוקצה לכך על ידי משרד האוצר, ובהמשך להמלצות ועדת ברלינר. עובד סוציאלי נפגעי עבירה ייתן שירות לקטינים ובגירים נפגעי עבירות מין, במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית. השירות יכלול שירות פסיכוסוציאלי, התערבות בשעת משבר, סיוע ומידע בנושא מיצוי זכויות ותיווך מול גורמים רלוונטיים הנוגעים לנפגעי עבירה ולזכויותיהם, בגופים וברשויות השונות.

14.

א. להטיל על רשות האכיפה והגבייה ועל הנהלת בתי המשפט להמשיך ולטייב את הליכי העברת הפיצויים לנפגעי עבירה.

ב. משרד המשפטים, בשיתוף ובהסכמת המרכז לגביית קנסות והנהלת בתי המשפט, יגבש קריטריונים להגדרת כספים ככספים שאינם בני העברה למפוצים (להלן: "כספים שאינם בני העברה").

ג. להטיל על המרכז לגביית קנסות להעביר לאפוטרופוס הכללי את הכספים שהוגדרו ככספים שאינם בני העברה, בהתאם לאמור בסעיף זה, וכן, בהתאם לסעיף 2(ב) לחוק האפוטרופוס הכללי, תשל"ח-1978 (להלן: "חוק האפוטרופוס הכללי"), להטיל על האפוטרופוס הכללי לקבל לידי מהמרכז לגביית קנסות ומהנהלת בתי המשפט, כספים שאינם בני העברה כאמור, ולנהל את הכספים. מועד קבלת הכספים לראשונה יאושר על-ידי מנכ"ל משרד המשפטים.

ד. האפוטרופוס הכללי ינהל את הכספים בהתאם לחוק האפוטרופוס הכללי. הוא יותיר בניהולו שיעור מסוים מהכספים, ואת יתרתם יעביר לידי הוועדה לפי סעיף 27 לחוק

תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006, אשר תקצה את הכספים לטובת מטרות המקדמות זכויות ושירותים לנפגעי עבירה ובהתאם לנוהל שנקבע לפי הסעיף האמור.

ה. אין באמור לעיל כדי לפגוע בזכויות של נפגע העבירה לסכום הפיצוי שנגבה. בכל מקרה של פניה מטעם נפגע עבירה לקבלת פיצויים שהוא זכאי להם, האפוטרופוס הכללי יחויב לשלם את הפיצויים המבוקשים, בהתאם להוראת המרכז לגביית קנסות.

ו. בתום 5 שנים ממועד קבלת החלטה זו, תיערך בחינה של הקריטריונים המוזכרים בסעיף קטן (א), כדי לוודא שהם מבטיחים את איתור נפגעי העבירה באופן מיטבי.

15. בהתאם להמלצה י"א בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי, לרשום את הודעת שר המשפטים כי בכוונתו לבחון, בהסכמת שר האוצר, אפשרות כי נפגעי עבירה בעבירות שיקבעו, אשר נפסקו לטובתם פיצויים בהליך האזרחי, יהיו זכאים לפטור, מלא או חלקי, מאגרות הוצאה לפועל.

16. בהמשך להמלצות הצוות להנגשת ההליך האזרחי, לרשום את הודעת שר המשפטים כי בכוונתו לגבש הצעות לתיקוני חקיקה ולפרסמן להערות ציבור, כמפורט להלן:

(1) תזכיר חוק שיכלול את תיקוני החקיקה הבאים, בהתאם להמלצות המפורטות בדוח

הצוות להנגשת ההליך האזרחי –

א. תיקון להתאמת הליכי תביעה נגררת לפלילים לצורכי נפגעי עבירה באמצעות תיקון חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (המלצה ט' בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי).

ב. תיקון סעיף 42 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, כך שבכל הנוגע לפרטי העבירה ולהכרעות המופיעות בהכרעת הדין, הבאת ראיות לסתור ככל שאינן נוגעות לנתבעים שלא היו צד להליך הפלילי תצריך בחינה והפעלת שיקול דעת שיפוטי. בית המשפט הוא שיאשר הבאת ראיות לסתור קביעות הנוגעות לפרטי העבירה. בכל הנוגע לקביעות אחרות של פסק הדין בהליך הפלילי הנוגעות לנתבעים הנוספים, רשאים יהיו הנתבעים הנוספים להגיש ראיותיהם לצורך בירור אחריותם או לצורך בירור גובה הנזק (המלצה ה' בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי).

ג. תיקון סעיף 108 לחוק בתי המשפט, על מנת להרחיב את ההסדר המאפשר לנפגע העבירה לבקש מבית המשפט מינוי מומחה רפואי מטעמו, חלף הגשת חוות דעת רפואיות מטעם הצדדים, גם לנפגעי עבירות המתה ואלומות וגם כלפי נתבעים נוספים שאינם רק הנתבע שהורשע. נתבעים נוספים יהיו רשאים להגיש חוות דעת מטעמם בכל הנוגע לטענות נפגע העבירה, למעט לגבי הנזק שנגרם לו בגין העבירה שבוצעה בו (המלצה ח' בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי).

ד. תיקון חוק להרחבת ההגנות הקבועות בחוק זכויות נפגעי עבירה, בחוק לתיקון סדרי דין (חקירת עדים), התשי"ח-1957, ובחוק לתיקון דיני ראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955, לנפגעי עבירה בהליך האזרחי, על מנת להגן על נפגעי עבירה גם בהליך האזרחי (המלצה ו' בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי); התיקון האמור יגובש בתיאום עם שר הרווחה והביטחון החברתי.

ה. תיקון סעיף 18 לחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958, שירחיב את הכלל הקבוע בסעיף 18 לחוק ההתיישנות שלפיו מרוץ תקופת ההתיישנות של תביעה בתובענה שהגיש נפגע, המבוססת על הרשעה של הנתבע, לא יסתיים לפני שעברה שנה מהיום שבו פסק הדין בהליך הפלילי הפך לחלוט, באופן שיחול על כל נפגע עבירה (המלצה י"ד בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי).

(2) הצעה לתיקון החוק למניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב-2001 או לתיקון תקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018, לפיה יוסמך בית המשפט לתת במסגרת ההליך שנדון בפניו סעד שיגן על נפגע העבירה (התובע) וימנע מהנתבע או מי מטעמו לאיים על התובע או להטריד אותו (המלצה ז' בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי). תזכיר החוק או ההצעה לתיקון תקנות כאמור יפורסמו להערות הציבור בתוך 6 חודשים.

(3) הצעה לתיקון תקנות זכויות נפגעי עבירה, התשס"ב-2002, כך שמידע על האפשרות לבחון מיצוי זכויות בהליך האזרחי יובא בפני נפגעי העבירה, כבר בתחילת ההליך הפלילי (המלצה ב' בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי). הצעה לתיקון תקנות כאמור, תגובש בהסכמת השר לביטחון הפנים, תוך בחינת משמעויותיה, בין היתר בהיבט התקציבי-משאבי, בתוך 6 חודשים.

(4) בחינת הצורך בתיקון לחוק זכויות נפגעי עבירה, שיקבע כי לנפגע עבירה תהיה זכות עיון בהכרעת הדין ובגזר הדין, בסייגים המתאימים (ברוח המלצה ד' בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי); הבחינה תעשה במשותף עם המשרד לביטחון הפנים – הן לעניין עצם מתן הזכות האמורה והן לעניין אופן מימושה – ולאחריה, ככל שיוחלט כי יש צורך בתיקון חקיקה כאמור – יגובש התיקון בהסכמת השר לביטחון הפנים. הבחינה המשותפת תושלם בתוך 6 חודשים.

17. לרשום את הודעת שר המשפטים כי בהמשך לסעיף 9 בהחלטת ממשלה מס' 1476 מיום 22.05.2022 בנושא "אימוץ ויישום המלצות דו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת חלופות לעונש המאסר", יימשך הליך הבחינה בנושא הטמעת הליכי צדק מאחור.

18. בהתאם להמלצה י"ג בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי, להטיל על משרד המשפטים, בהסכמת משרד האוצר, לגבש תכנית להגברת השימוש בהליכי גישור בהליך האזרחי, מותאם לנפגעי עבירה. זאת, בין היתר, באמצעות הגדלת ההיצע של הליכים אלו, התאמת ההליך לצרכים הייחודיים של נפגעי עבירה לרבות על-ידי הכשרה מתאימה למגשרים ובפריסה שתאפשר גישה וזמינות של הליכים אלה למספר גדול ככל האפשר של נפגעי עבירה, אשר ירצו להשתלב באחד מההליכים האלה, כך שהאפשרות להסתייע בהם לא תהיה מותנית ביכולת כלכלית של הצדדים.

19. להטיל על הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, בתיאום עם משרד המשפטים, לבחון את האפשרות להסדיר את השימוש בביטוח כחלק מסל המענים לטובת נפגעי עבירה.

20. להטיל על זרוע עבודה שבמשרד הכלכלה והתעשייה, בתיאום עם משרד המשפטים ועם משרדים רלוונטיים נוספים, לרבות הרשות לקידום מעמד האישה, לבחון קשיים ייחודיים לנפגעי עבירה בעולם העבודה ודרכים למתן סיוע ותמיכה בהקשרים אלה, לרבות תיקוני חקיקה נדרשים.

21. להטיל על שרת הכלכלה והתעשייה להקים צוות משרדי שיבחן אם ישנם חסמים ייחודיים לנפגעי עבירה בהקמת עסקים וניהולם ודרכים לפתרונם.

22. יישומה של החלטה זו ושל תכניות שיגובשו לפיה, ילוו על-ידי ועדה מלווה בראשות מנכ"ל משרד המשפטים, ובהשתתפות מנכ"ל משרד הרווחה והביטחון החברתי, מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, מנהל בתי המשפט ונציג בכיר ממשרד האוצר; הוועדה המלווה תעסוק בשחרור חסמים, בתעדוף משאבים, ובקביעת מנגנוני מעקב אחר התקדמות היישום; הוועדה המלווה תתכנס ביוזמת אחד מחבריה או לבקשת אחד מהצוותים שהוקמו בהחלטה זו.

23. במסגרת כלל תהליכי הבחינה לפי החלטה זו, ובכלל זה במסגרת עבודת הצוותים שהוקמו בהחלטה זו, יפעלו הגורמים הבוחנים או הצוותים, לפי העניין, לקבלת עמדותיהם של גורמים רלוונטיים נוספים מהממשלה ומחוצה לה, אשר פיתחו מומחיות, נסיון וידע רלוונטיים ליישום החלטה זו, ובכלל זאת הרשות לקידום מעמד האשה, ויתיעצו עם גורמים כאמור, לפי העניין ובהתאם לצורך.

24. התקציב לצורך מימון החלטה זו בשנים 2022 ואילך, הוקצה במסגרת החלטה 551 של הממשלה מיום 24.10.2021.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום 31.12.19 הוגש דו"ח הוועדה הבין-משרדית לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי בראשות נשיאת בית המשפט המחוזי (בדימוס), כבוד השופטת דבורה ברלינר (להלן – "ועדת ברלינר"). מסקנת הוועדה הייתה כי האינטרס הציבורי מחייב עבודה מערכתית ונרחבת אשר תעודד נפגעי עבירות מין להגיש תלונות ותסייע להם להתמודד עם קשיי ההליך הפלילי. על כן, המליצה הוועדה, המלצות כלליות רחבות ובין משרדיות, בצד המלצות אחרות שמטרתן מתן מענה ראוי לצרכיהם של הנפגעים, באמצעות שיפור הקשר של רשויות האכיפה עם נפגעי עבירות מין, הרחבת זכות הנפגעים לקבלת מידע והבעת עמדה, בצמתים השונים של ההליך הפלילי, והגברת תחושת האמון של נפגעי עבירות מין במערכת אכיפת החוק. בכלל זה המליצה הוועדה, בין השאר, על הקצאת תקציבים כדי להבטיח מרחבים מותאמים לחקירה ולעדות של נפגעי עבירות מין, ליווי מקצועי של נפגעי עבירות מין לכל אורך ההליך, הכשרות לאנשי המקצוע השונים ובחינת תיקוני חקיקה שונים שייתנו מענה נגיש יותר לצורכיהם הייחודיים. בהמשך להמלצות הוועדה פעלו כלל הרשויות הרלוונטיות ליישם את עיקרי המלצות הוועדה, ונכון לעת הזו מרבית ההמלצות כבר יושמו או בתהליכי יישום. לצד זאת, נותרו מספר המלצות שטרם יושמו, כך, למשל: פיתוח הליכי צדק מאחז בעבירות מין (עמ' 128 לדו"ח); מענה מתאים לפיצוי נפגעי עבירה (עמ' 187-188 לדו"ח); הקמת מרכזי הגנה ייעודיים לנפגעי עבירות מין בגירים (עמ' 101-103); שיפור אופן קבלת עמדת נפגעי עבירה לפני ועדת השחרורים ולפני היחידה למאסרים קצרים (עמ' 146-147 לדו"ח).

עוד בהמשך להמלצות ועדת ברלינר, מינה שר המשפטים צוות, בראשות ראשת אשכול משפט אזרחי ביעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, עו"ד רני נויבואר, הכולל חברים ממשרדי הממשלה ונציגי ציבור, שהתבקש לבחון את הקשיים והחסמים הניצבים בפני נפגעי עבירה שההליך הפלילי בעניינם הסתיים בהרשעה, כאשר הם מבקשים לפתוח בהליך אזרחי (להלן – "הצוות" או "הצוות להנגשת ההליך האזרחי"). זאת, מתוך הבנה כי ההליך האזרחי יכול להוות כלי משמעותי לגיוס משאבי שיקום בעבור נפגעים אלו. ביום 4.9.2022 הוגשו המלצותיו לשר המשפטים.

שימוש בעולם המשפט האזרחי כחלק מהמעטפת לנפגעי עבירה, נעשה במסגרת תוכנית "סנה", המשותפת למשרד הרווחה והביטחון החברתי ולמשרד המשפטים, לליווי וייצוג נפגעי עבירות המתה (בהתאם להחלטות הממשלה מס' 936 מיום 22.11.09 ומס' 2777 מיום 13.6.27). במסגרת עבודת הצוות, נבחן לראשונה עולם המשפט האזרחי ככלי לגיוס משאבי שיקום בעבור נפגעי עבירה באופן נרחב וביחס לכלל נפגעי העבירה. במסגרת זו, מופו הקשיים והחסמים הנצבים בפני נפגעי עבירה המבקשים לתבוע פיצוי בגין נזקים שנגרמו עקב העבירה. מממצאי הצוות עולה כי נפגעי עבירה ממעטים להשתמש בכלי התביעה האזרחית – פחות מ-4% מנפגעי עבירות חמורות פונים להליך האזרחי (בעוד שבמקרים בהם ניתן כאמור ליווי וייצוג משפטי מטעם המדינה, השיעור האומר עולה בצורה ניכרת). מיעוט התביעות מצביע על כך שעל אף שהליך זה טומן בחובו פוטנציאל ממשי לגיוס משאבי שיקום כלכליים כמו גם יתרונותיו הנוספים – בכך שהוא משיב את השליטה בהליך אל נפגע העבירה – נפגעי עבירה רבים אינם משתמשים בכלי התביעה האזרחית.

בהתבסס על החסמים והקשיים שמופו ואותרו, גיבש הצוות רשימת המלצות במטרה להקל על נפגעי עבירה להשתמש בכלי התביעה האזרחית. בהצעת ההחלטה מוצע לפעול ליישום המלצות הצוות, כמפורט להלן.

זאת ועוד, בנוסף לעבודת הצוותים המפורטת לעיל, פעלו רשויות האכיפה במשרדי הממשלה השונים, יחידות שונות במשרד המשפטים וגורמי ממשלה נוספים, לקידום השירות לנפגעי עבירה ולבחינת הצורך בהרחבת הזכויות והשירותים הניתנים להם. הצעת ההחלטה נועדה לשפר את המענה הממשלתי לטובתם של נפגעי העבירה.

הצעת ההחלטה נועדה לקדם את עניינם של נפגעי עבירה במכלול היבטים שזכרו לעיל, להביא לקידום של חקיקה מתאימה ולהגביר את פעילות המשרדים לשם השגת מטרה זו.

בסעיף 1 להצעה מוצע להגדיר את המונח "נפגע עבירה" בהחלטה זו כהגדרתו בחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001 (להלן – "חוק זכויות נפגעי עבירה") קרי "מי שנפגע במישרין מעבירה, וכן בן משפחה של מי שהעבירה גרמה למותו, למעט החשוד, הנאשם או הנידון", כאשר עבירה מוגדרת בחוק האמור כך: עבירה, למעט עבירת תעבורה שמתקיימים בה כל אלה: (1) היא מסוג עוון או פשע; (2) היא נעברה בישראל, ואם נעברה מחוץ לישראל בית משפט בישראל דן בה; (3) חקירתה תיעשה בידי הגוף החוקר והתביעה בה תנוהל בידי תובע;". יצוין כי חלק מהצעדים המפורטים בהצעה נוגעים רק לחלק מסוגי העבירות (כגון נפגעי עבירות מין ואלימות), ובמקרים אלה הדבר צוין במפורש.

בסעיף 2 להצעה, שעניינו מבנה יחידות הסיוע בפרקליטות המדינה, מוצעים מספר צעדים כמפורט להלן:

א. סעיף 23 לחוק זכויות נפגעי עבירה מסמיך את שר המשפטים להתקין תקנות לקביעת מבנה יחידות הסיוע בפרקליטות המדינה ובפרקליטות המחוז, פריסתן, תפקידיהן ודרכי פעולתן. תפקידן של יחידות אלה להבטיח את מימוש זכויות נפגע העבירה לפי החוק, לרבות לעניין העברת מידע בין הפרקליטות לנפגע העבירה ומנפגע העבירה לפרקליטות, להנחות את עובדי הפרקליטות ולסייע להם ביישום ההוראות לפי החוק ולאסוף מידע עדכני בדבר שירותי הסיוע לנפגעי עבירה ולהפיקו לעובדי הפרקליטות. מאז כניסת החוק לתוקף, עברה הפרקליטות כברת דרך ארוכה באשר לתפיסתה את מקומו של נפגע העבירה בהליך הפלילי. במהלך תקופה זו מונו בפרקליטות המחוז רפרנטים ייעודיים כגורמים המרכזים ידע מקצועי, אשר פועלים כעניין שבשגרה להטמעת הוראות החוק, הפסיקה והנהלים בקרב אנשי יחידתם. כמו כן, הוקמה יחידת הסיוע הארצית בפרקליטות המדינה, אשר, בין השאר, מסייעת להנהלת הפרקליטות לגבש מדיניות אחידה בכלל יחידות הפרקליטות בעניין מימוש זכויותיו של נפגע העבירה, ומקדמת הכשרות, הנחיות והדרכות מקצועיות בתחום זה, אך טרם נקבעו תקנות לעניין זה. מוצע לרשום את הודעתו של שר המשפטים על כוונתו לפרסם הצעה להתקנת תקנות כאמור להערוך הציבור, בתוך 3 חודשים מאישורה של הצעת ההחלטה.

ב. נוכח אתגרים בהם נתקלים הפרקליטים בהתמודדות עם צרכים רגשיים מורכבים של נפגעי עבירה, העולים אגב הטיפול בתיקים, מחליטה הממשלה לרשום את הודעת שר המשפטים בדבר ליווי עבודת יחידות הסיוע בפרקליטות על-ידי יועצים חיצוניים, בתחום הסוציאלי-ויקטימולוגי. היועצים החיצוניים האמורים ייתנו ייעוץ והדרכה כאמור לפרקליטים, ויעניקו

להם כלים לטיוב הקשר עם נפגעי העבירה ולתיווך השיח המשפטי לנפגע העבירה. היועצים יפעלו בשיתוף עם גורמי הרווחה הרלבנטיים.

ג. מוצע כי הממשלה תרשום את הודעת שר המשפטים לפיה בכוונתו לפעול לשילוב דובר ערבית ביחידות הסיוע, להנגשה שפתית ותרבותית של הקשר עם נפגעי העבירה דוברי השפה הערבית כדי לקדם מימוש ומיצוי זכויותיהם בהליכים הפליליים באופן נגיש ומותאם. הדבר עולה בקנה אחד עם סעיף 1 להצעת חוק זכויות נפגעי עבירה (תיקון מס' 16)(הרחבת זכויות נפגעי עבירה), התשפ"ב-2022 של ח"כ קריב ואח', אשר עברה בקריאה ראשונה, ואשר קובעת כי לגבי השפה הערבית לא יחולו המלים "ככל שניתן" לגבי חובת מסירת מידע בשפה המובנת לנפגעי עבירה מכוח סעיף 4 לחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, וזאת בהיות השפה הערבית שפה בעלת מעמד מיוחד לפי חוק, ושפתו של המיעוט הגדול ביותר בישראל (דברי ההסבר בה"ח התשפ"ב, עמוד 218).

ד. מוצע לרשום את הודעתו של שר המשפטים, על כוונתו לפעול לעריכת מחקר מלווה, אשר יוכל לבחון את עבודת יחידות הסיוע והשפעתה על הקשר עם נפגעי העבירה ומימוש זכויותיהם. מחקר מלווה יתרום לטיוב ושיפור עבודת יחידות הסיוע באופן מבוסס נתונים.

בסעיף 3 להצעת ההחלטה מוצע להמשיך ולבחון את המשך יישום המלצות ועדת ברלינר שטרם יושמו, באמצעות הקמה של צוות בין-משרדי לעניין זה ולעניין המלצות נוספות לשיפור הטיפול בנפגע העבירה בהליך הפלילי (להלן – "הצוות הבין-משרדי"). בצוות יהיו נציגים מיחידות הממשלה המרכזיות הנוגעות ליישום המלצות: משרד המשפטים (בצוות ישתתפו נציגים מהפרקליטות, מייעוץ וחקיקה, מהסיוע המשפטי ומהסניגוריה הציבורית), הנהלת בתי המשפט, משרד הרווחה והביטחון החברתי, המשרד לביטחון הפנים (בצוות ישתתפו גם נציגים ממשטרת ישראל ומשירות בתי הסוהר) ומשרד האוצר. הצוות הבין-משרדי יכול לפעול באמצעות הקמה של צוותי משנה שיעסקו בנושא מסוים או ביישומה של המלצה מסוימת, כמפורט בסעיף האמור בהצעת ההחלטה, או בהמלצה אחרת, כפי שיקבע הצוות. מוצע להבהיר כי ככל שמימוש המלצות הצוות ידרוש תקציב, הדבר ייעשה לאחר אישור המסגרות התקציביות שיוקצו לכך בחוק התקציב לשנת 2023 ככל שיוקצו או לאחר החלטת ממשלה פרטנית בנושא. יובהר כי ככל שהצוות ימליץ על קידום חקיקה או תיקוני חקיקה, הדבר ייעשה כמקובל, ובהתאם להנחיות היועצת המשפטית לממשלה ולתקנון עבודת הממשלה, בשיתוף המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר והייעוץ המשפטי לממשלה.

סעיפים 4, 5 ו-6 בהצעת ההחלטה עוסקים בשיפור השירות הממשלתי לנפגע העבירה.

הפרקליטות רואה חשיבות בשיפור הקשר והתקשורת של עובדי הפרקליטות עם נפגעי העבירה בהליך הפלילי. לשם כך הקימה הפרקליטות צוות בשיתוף עם אגף השירות במשרד המשפטים. הצוות עורך "מסע לקוח" מעמיק על מנת לבחון את כל השלבים שבהם יש או נדרש קשר עם נפגעי העבירה, את דרכי הקשר המצויות והרצויות ואת הדרכים לשיפור השירות שהפרקליטות נותנת לנפגעי העבירה וטיוב הקשר. בין היתר עשוי צעד צעד להגביר את אמון הציבור בפרקליטות המדינה. **בסעיף 4** מוצע לרשום את הודעת שר המשפטים בדבר הקמת הצוות האמור.

התמקדות בנפגעי עבירות מין ואלימות בחברה הערבית, בחסמים ובקשיים הייחודיים בהם נתקלים בהליכים השונים, מלמדים שיש צורך בשילוב ידיים של כלל הגורמים על מנת לבחון דרכים לשיפור הנגישות של נפגעי העבירה לרשויות, הנגשת המידע, הזכויות והמענים

האכיפתיים הקיימים עבורם. על כן, מוצע בסעיף 5 להצעת ההחלטה, לרשום את הודעת שר המשפטים בדבר הקמת צוות לבחינת דרכים לשיפור הנגישות של נפגעי עבירות מין ואליומות בחברה הערבית, לרשויות האכיפה, בהליכים השונים, ולשיפור המענים הקיימים עבור נפגעי עבירה.

כמפורט בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי ובדוח הוועדה הבין משרדית, התהליך המשפטי שעובר נפגע עבירה מרגע הגשת התלונה במשטרה, דרך הליכי החקירה, התביעה, מאסר והליכים נוספים (מנהליים ואזרחיים), עוברת בין גופים שונים ואף בין משרדי ממשלה שונים. ישנה חשיבות רבה במיפוי התהליך על מנת לשכלל ולשפר את האופן בו מועבר המידע, בשים לב לצורך בהמשכיות וקשר בין השלבים השונים, כמו גם תיאום בין גופי הממשלה השונים. על כן, מוצע בסעיף 6 להטיל על ראש מערך הדיגיטל הלאומי, יחד עם נציגי המשרדים (נציגי משרד המשפטים ובהם נציגי פרקליטות המדינה והסיוע המשפטי, נציגי המשרד לביטחון הפנים ובהם נציגי משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר, נציגי משרד הרווחה והביטחון החברתי ונציגי הנהלת בתי המשפט והמרכז לגביית קנסות), להקים צוות משימה בין-משרדי שמטרתו למפות את התהליך שעובר נפגע העבירה, מרגע הגשת התלונה ולאורך כלל ההליכים המשפטיים, במטרה לבחון את תהליכי הנגשת המידע והתקשורת עם נפגע העבירה, כולל מיצוי זכויות, בין היתר, באמצעות שימוש באמצעים דיגיטליים וטכנולוגיים מתקדמים. בבסיס הקמת הצוות עומד הצורך לייצר חשיבה אחת, רוחבית, מלאה, הכוללת את כל הממשקים שיש לנפגע העבירה עם הגופים הממשלתיים. לטייב את הליכי התקשורת עם נפגע העבירה בכל אחד מהשלבים בשים לב לצורך בהמשכיות וקשר בין השלבים השונים, מתוך מחשבה מתואמת ורוחבית הכוללת את כל הממשקים שיש לנפגע העבירה עם הגופים הממשלתיים.

סעיף 7 להצעה עוסק בהכשרה בנושא נפגעי עבירה – בהליך הפלילי ובהליך האזרחי, כמפורט להלן:

לעניין סעיף קטן (א) – הצוות להנגשת ההליך האזרחי המליץ מספר המלצות, במטרה להנגיש ולשפר את כלי המשפט האזרחי בעבור נפגעי עבירה. במסגרת זו, המליץ הצוות על הכשרות המיועדות להגביר את ההיכרות של כלל הגורמים הנוגעים בדבר עם כלים אלו, להגביר את ההכרות כאמור עם קשרי הגומלין בין כלים אלו לבין ההליך הפלילי ועם מאפייניהם הייחודיים של נפגעי העבירה בקשר לשימוש בכלים אלו (כמפורט בהמלצה א' לדוח הצוות). מוצע לרשום את הודעת שר המשפטים על כוונתו לקדם את ההכשרות כמפורט לעיל.

לעניין סעיף קטן (ב) – המלצת ועדת ברלינר ביחס לחשיבות ההכשרות לכלל בעלי המקצוע שבאים במגע עם נפגעי עבירות מין (עמ' 167 לדו"ח) אמנם מיושמת כבר על ידי רשויות האכיפה והנהלת בתי המשפט, אך יש מקום להמשיך ולהרחיב את ההכשרות, למתן מענה ראוי ומותאם ביחס לכלל נפגעי העבירה בהליך הפלילי. לנוכח האמור מוצע לרשום את הודעתו של שר המשפטים בדבר כוונתו להרחיב את ההכשרות המתקיימות כיום בנושא נפגעי עבירות מין בהליך הפלילי, וכן להרחיב את ההכשרות גם לנושא נפגעי עבירות נוספות בהליך הפלילי.

לסעיף 8 – עבודת הפרקליטים הפליליים בפרקליטות הפלילית, ועורכי הדין בסיוע המשפטי שמייצגים נפגעי עבירה מחייבת עיסוק יומיומי בתכנים שעלולים להיות קשים מנשוא. ההשפעות של היחשפות קבועה לטראומה שעבר אדם אחר, נפגע העבירה, יכולה להגיע לכדי טראומה משנית. היעדר טיפול בטרומה המשנית עלול לגרום לפגיעה נפשית, שחיקה בעבודה ותופעות שליליות נוספות. מתן תמיכה נפשית, ושירותי ליווי, ייעוץ וסיוע לפרקליטים ולעורכי

הדין בסיוע המשפטי עשויים להפחית טראומה זו ואת הסימפטומים הנובעים ממנה וכן לתת כלים להתמודד עם חשיפה קבועה זו. על כן, מוצע לרשום את הודעת שר המשפטים על כוונתו לערוך הדרכות בנושא טראומה משנית לעובדי פרקליטות המדינה, לעובדי הסיוע המשפטי ולעורכי הדין החיצוניים מטעם הסיוע המשפטי, וכן להעניק להם שירותי סיוע ותמיכה נפשית הנדרשים עקב עבודתם עם נפגעי עבירה.

לסעיף 9 – מזה מספר שנים מקיימת פרקליטות המדינה תהליכי שיתוף ציבור בתחום נפגעי עבירה באופן עיתי, ובכלל זה מפגשים ושולחנות עגולים עם ארגוני סיוע לנפגעי עבירה, גורמי ממשל העוסקים בתחום וכן עם נפגעי העבירה עצמם, ברמת מחוזות הפרקליטות ובמישור הארצי. מפגשים חשובים אלה, שבהם מלבנים סוגיות ושומעים את נציגי הארגונים ואת נפגעי העבירה, מסייעים לשיתוף הציבור במהלכים של הפרקליטות, תורמים לשיפור הקשר עם ארגוני הסיוע ועם נפגעי העבירה ותורמים להבנת הצרכים הייחודיים והקשיים שחווים נפגעי העבירה בהתמודדות עם ההליכים המשפטיים ואגב מימוש זכויותיהם. תובנות ממפגשים אלה מוטמעות בעבודת הפרקליטות. מוצע לרשום את הודעת שר המשפטים לפיה פרקליטות המדינה תמשיך לקיים תהליכי שיתוף ציבור בתחום נפגעי עבירה, עם ארגוני סיוע לנפגעי עבירה וגורמי ממשלה נוספים, לרבות הסיוע המשפטי במשרד המשפטים, העוסקים בתחום נפגעי עבירה ועם נפגעי העבירה עצמם, ולהטמיע את התובנות העולות ממפגשים אלה בעבודתה.

לסעיף 10 – סיוע משפטי לנפגעי עבירה, ניתן כיום לנפגעי עבירה בארבעה מסלולים: (1) סיוע לנפגעי עבירות המתה, כנזכר לעיל, כאשר הסיוע והייצוג המשפטי על פי החלטות אלו ניתן בהליך הפלילי ובהליך האזרחי ללא מבחן זכאות כלכלית; (2) ייצוג משפטי לנפגעי עבירות מין חמורות ללא מבחן זכאות כלכלית וללא מבחן סיכוי משפטי, מהגשת כתב אישום ולאורך ההליך הפלילי (3) ייצוג משפטי לנפגעי עבירות סחר בבני אדם ועבדות, ללא מבחן זכאות כלכלית בהליכים אזרחיים ומינהליים הנובעים מביצוע העבירות; (3) סיוע בהליכים אזרחיים בכפוף למבחן זכאות כלכלי ולמבחן סיכוי משפטי.

בהמשך להמלצת ועדת ברלינר והתפיסה הכללית בדבר חשיבותן של הזכויות המוקנות לנפגעי עבירה, גובשה הצעת חוק הסיוע המשפטי (תיקון מס' 24 והוראת שעה) (סיוע משפטי לנפגעי עבירות), התשפ"ב-2022, שעניינה הרחבת הסיוע המשפטי שניתן לנפגעי עבירות המתה, מין וסחר בבני אדם, ללא מבחן זכאות כלכלית, וכן עיגון הסיוע המשפטי לנפגעי עבירות המתה בחקיקה.

על רקע זה, מוצע בהחלטה זו לקדם את הרחבת הסיוע המשפטי כמפורט להלן. מוצע לרשום את הודעת שר המשפטים כי בכוונתו לבחון את האפשרות להרחיב את מתן הסיוע המשפטי ביחס לנפגעי עבירות נוספות, בהתאם להמלצת הדוח להנגשת ההליך האזרחי.

זאת ועוד, מאז שנת 2017 נערך במסגרת מערך ייצוג קטינים בסיוע המשפטי פיילוט בשיתוף ג'וינט אשלים, ובמסגרתו נעזר מערך הסיוע בשירותיהם של יועצים טיפוליים (פסיכולוגיים, עובדים סוציאליים, פסיכיאטריים וקרימינולוגים – המתמחים בילדים). תפקיד היועצים לסייע לעורכי הדין המייצגים קטינים בכל הנוגע לקשיים ולאתגרים שאיתם הם נדרשים להתמודד כתוצאה מהעובדה שלקוחותיהם הם קטינים, וסביב דילמות העולות במסגרת הייצוג בהקשרים לבר משפטיים (בדגש על הקשרים טיפוליים המתייחסים למאפייניהם הייחודיים של קטינים). הפיילוט הוכיח עצמו כחיוני למתן ייצוג ושירות משפטי איכותי. על כן,

ובמטרה לתמוך ולטייב את הייצוג המשפטי הניתן לנפגעי עבירה, מוצע לרשום את הודעת שר המשפטים כי בכוונתו להרחיב את הליווי לכדי תכנית כוללת, ביחס לכלל נפגעי עבירה המיוצגים על ידי הסיוע המשפטי ובפרט נפגעי עבירות אלימות על סוגיה השונים. במידת הצורך יפעלו היועצים בשיתוף גורמי הרווחה והטיפול הנוגעים לעניין.

ממצאי הבדיקה שנערכה על ידי הצוות להנגשת ההליך האזרחי, העלו כי שיעור נפגעי העבירה אשר מלווים כאמור, אשר עושים שימוש בהליך האזרחי גבוה באופן משמעותי מהשיעור אשר עושה שימוש בהלכים אלה מכלל נפגעי העבירה. בהמשך לכך ובמטרה להמשיך לפתח מדיניות מבוססת נתונים, מוצע לרשום את הודעת שר המשפטים על כוונתו לפעול, בתיאום עם שר הרווחה והביטחון החברתי, לפעול לעריכת מחקר מלווה אשר יבחן את השפעת ייצוג וליווי משפטי וליווי טיפולי, על נפגעי העבירה בהלכים המשפטיים.

לסעיף 11 – המלצת הצוות להנגשת ההליך האזרחי, בדבר הצורך להמשיך ולבחון את הנגשת ההלכים המשפטיים לנפגעי עבירה בעלי מאפיינים ייחודיים (כמפורט בעמ' 49 לדו"ח הצוות), נובעת מהעובדה שלצד החסמים הכלליים העומדים בפני נפגעי העבירה, יש נפגעי עבירה החווים חסמים וקשיים ייחודיים. בהקשר זה פורטו בדוח, בין השאר, קשיים ייחודיים הניצבים בפני נפגעי עבירה קטינים, נפגעי עבירה זקנים, נפגעי עבירה מהמגזר החרדי, נפגעי עבירה שעניינם נדון בבית דין צבאי, נפגעי עבירות של אלימות במשפחה ונפגעי עבירה שנפגעו כקבוצה. על מנת לפעול להנגשת ההלכים המשפטיים בצורה מיטבית, יש צורך בשלב הראשון, למפות ולאפיין את הקשיים הייחודיים ומתוך כך למצוא את הדרכים המתאימות להסרתם.

על כן, מוצע לרשום את הודעתו של שר המשפטים על כוונתו לבחון, בתיאום עם המשרדים הרלוונטיים, ובהם משרד הרווחה והביטחון החברתי, את הנגשת ההלכים המשפטיים (האזרחיים, הפליליים והמנהליים) לנפגעי עבירה בעלי מאפיינים מיוחדים.

לסעיף 12 – מחקרים שנעשו בישראל (לרבות מחקר שנעשה לאחרונה על ידי משרד המשפטים בתיקי עבירות מין חמורות בהם נפגעים קטינים יוצגו על ידי הסיוע המשפטי) מלמדים על חשיבות הבטחת זכות ההשתתפות של קטינים בהלכים המשפטיים הנוגעים להם, לרבות ההליך הפלילי. אשר על כן, מוצע לרשום את הודעתו של שר המשפטים על כוונתו לפתח, במסגרת עבודת הסיוע המשפטי ובשיתוף עם פרקליטות המדינה, עם משרד הרווחה והביטחון החברתי ועם המשרד לביטחון הפנים, לרבות משטרת ישראל, מודל טכנולוגי חדשני, שנועד להכין קטינים להלכים משפטיים, באמצעות מנגנון וירטואלי שידמה עבור הקטינים את סביבת אולם בית המשפט ואת הסיטואציה והדינמיקה בהליך המשפטי, תוך מתן אפשרות להתנסות בסיטואציות שונות מראש, ובכך להנגיש לקטינים את ההליך מראש, באופן מותאם לשלבי התפתחותם השונים, והכל במסגרת כללי ההליך המשפטי. המודל יפותח כאמור בהובלת הסיוע המשפטי ובשיתוף הגורמים האמורים ובהתייעצות עם כלל הגורמים הרלוונטיים, ובכלל זאת הסניגוריה הציבורית

לסעיף 13 – אחת מהמלצותיה המרכזיות של ועדת ברלינר התייחסה למינוי מלווה טיפולי – סוציאלי קבוע לאורך כל ההליך הפלילי (עמ' 100-97 לדו"ח). בהמשך להמלצה זו, משרד הרווחה והביטחון החברתי החל בגיבוש תפקיד עו"ס נפגעי עבירה ברשות המקומית, בהתאם לתקציב שיועד לכך. עו"ס נפגעי עבירה ייתן שירות בהיבטים שונים לנפגעי עבירה קטינים ובגירים – שירות פסיכוסוציאלי, התערבות בשעת משבר, סיוע ומידע בנושא מיצוי זכויות ותיווך מול גורמים טיפוליים אחרים. השירות יינתן לנפגעי עבירות מין מרגע חשיפת הפגיעה

ובהתאם לצרכיו של הנפגע. משרד הרווחה יפעל בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים לטובת ממשקי העבודה בין העו"ס והגורמים הנוגעים לנפגעי עבירה ולזכויותיהם, בגופים וברשויות השונות.

לסעיף 14 – בהתאם להוראות סעיף 77(א) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, לאחר שהורשע אדם בעבירה, רשאי בית המשפט לפסוק כי על המורשע לשלם לאדם שניזוק על ידי העבירה, סכום שלא יעלה על 258,000 ש"ח. סעיף 77(ג) לחוק האמור, ממשיך וקובע כי לעניין גביה, דין פיצויים לפי סעיף זה כדין קנס. פיצויים שלא שולמו במועדס נגבים על ידי המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות והחל מיום 1.3.2022 נגבים גם סכומים המשולמים במועדס על ידי המרכז. המרכז לגביית קנסות מבצע פעולות גבייה משמעותיות ובהתאם מצטברים בקופתו סכומים אשר אותם הוא נדרש להעביר לידי נפגעי העבירה. על כן, קיימת חשיבות רבה ביצירת הליך מהיר ויעיל של העברת כספי פיצויים אלו לידי נפגעי העבירה, ולכן מוצע להטיל על רשות האכיפה והגבייה להמשיך ולטייב את הליכי העברת הפיצויים לנפגעי העבירה הזכאים לכך.

בנוסף, בהתאם לסעיף 2(ב) לחוק האפוטרופוס הכללי, התשל"ח-1978, מוצע להטיל על האפוטרופוס הכללי לקבל לידי ולנהל כספים שנגבו בעבור מפוצים אך אין אפשרות מעשית להעבירם לידי נפגעי העבירה, מהנהלת בתי המשפט ומהמרכז לגביית קנסות (ובמקביל, להטיל על המרכז לגביית קנסות להעביר את הכספים האמורים לאפוטרופוס הכללי). מוצע כי האפוטרופוס הכללי ינהל את הכספים בהתאם לחוק האפוטרופוס הכללי וכי הוא יותיר בניהולו שיעור מסוים מהכספים לצורך מימוש זכותו של נפגע העבירה לקבל את הסכום שנקבע, במידת הצורך, ואת יתרת הכספים יעביר האפוטרופוס הכללי, בכפוף לאישור מנכ"ל משרד המשפטים, לידי הוועדה לפי סעיף 27א לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 לטובת מטרות המקדמות זכויות ושירותים לנפגעי עבירה ובהתאם לנוהל שנקבע לפי אותו הסעיף. יודגש כי אין בהסמכה זו כדי לפגוע בזכותו של נפגע העבירה לקבל את הסכום שנפסק ונגבה עבורו. לסיום, מוצע כי בתום 5 שנים ממועד קבלת החלטה זו, תיערך בחינה מחודשת של מדיניות הנוהל כדי לוודא כי הקריטריונים המוזכרים בסעיף קטן א' מבטיחים את איתור נפגעי העבירה באופן מיטבי.

לסעיף 15 – אחת ממסקנות הצוות להנגשת ההליך האזרחי היתה כי אחד החסמים והקשיים העיקריים הנוגעים לתביעות אזרחיות של נפגעי עבירה הוא גביית סכום הפיצוי שפסק בית המשפט. הפתרון המערכתי לגביית סכום פסק הדין הוא באמצעות פתיחת הליכי הוצאה לפועל, בהתאם לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967. פתיחת הליך בלשכות ההוצאה לפועל כרוכה בתשלום אגרה, הנקבעת באחוזים מתוך הסכום לגבייה. כך יוצא שככל שזקוק של נפגע העבירה גדול יותר ובהתאם סכום הפיצוי שנפסק עבורו הוא גבוה יותר, כך סכום האגרה לצורך פתיחת תיק בלשכת ההוצאה לפועל גבוה יותר. עם זאת, ככל שזקוק של נפגע עבירה גדול יותר כך קיימת סבירות גדולה יותר שיש פגיעה בכושר השתכרותו ועל כן האגרה הגבוהה מהוות חסם משמעותי ביכולתו להיעזר בתביעה הנזיקית לצורך גיוס משאבי שיקום. לכן, בהתאם להמלצת הצוות להנגשת ההליך האזרחי (המלצה י"א בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי) מוצע לרשום את הודעתו של שר המשפטים על כוונתו לבחון, בהסכמת שר האוצר, אפשרות להעניק לנפגעי העבירה פטור, מלא או חלקי, מאגרת פתיחת תיק וביצוע פעולות בהוצאה לפועל.

עניינו של סעיף 16 להצעה היא בגיבוש הצעות לתיקוני חקיקה ופרסומן להערות הציבור, על-ידי שר המשפטים, בשורה של נושאים, כמפורט להלן.

(1) מוצע כי שר המשפטים יפרסם תזכיר חוק שיכלול את תיקוני החקיקה המפורטים להלן, בהתאם להמלצות הצוות להנגשת ההליך האזרחי –

(א) על פי הנתונים שהובאו בפני הצוות להנגשת ההליך האזרחי, השימוש בהליך התביעה הנגררת המוסדר בסעיף 77 לחוק בתי המשפט מועט. אשר על כן, המליץ הצוות על התאמת הליכי התביעה הנגררת לצרכי נפגעי העבירה בהתאם לפירוט שלהלן (המלצה ט' לדו"ח הצוות להנגשת ההליך האזרחי): התביעה תידון לפני שופט אזרחי ולא לפני השופט שדן בהליך הפלילי, שלא כמו הוראת סעיף 77 לחוק הנוכחית; התביעה תוגש בתוך 180 ימים מיום שההליך הפלילי המרשיע הפך לחלוט, במקום בתוך 90 ימים כפי שקבוע היום בתקנות סדר הדין האזרחי, כך שסיפק יהיה ביד נפגעי העבירה להתארגן להגשת התביעה; תביעה שתוגש במועדה לא תתיישן, גם אם הייתה מתיישנת על פי כללי חוק ההתיישנות; בתביעה מסוג זה לא תוגש חוות דעת מטעם הצדדים וימונה מומחה רפואי מטעם בית המשפט (בדומה להסדר המפורט כיום בסעיף 108א לחוק בתי המשפט) בכל העבירות; במסגרת התביעה יאסר על הגשת תביעה שכנגד והודעות לצד שלישי (תביעות אלו יוכלו להיות מוגשות בהליכים נפרדים). מן הראוי לציין שגם כיום, בהתאם לסעיף 77 לחוק בתי המשפט, חל איסור על הגשת הודעות לצד שלישי במסגרת תביעה נגררת. כך במסגרת התביעה הנגררת יהיו נפגעי העבירה מוגנים מפני הליכים אזרחיים שמטרתם הפעלת לחץ.

(ב) לפי סעיף 42 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן: "פקודת הראיות"), כשפסק הדין הפלילי מוגש כראיה בהליך האזרחי, המורשע, כמו גם חליפו או מי שחב בחובו הפסוק, אינו רשאי להביא ראיה לסתור את פסק הדין או ראיה שכבר נשמעה או שהוגשה במשפט הפלילי, אלא ברשות בית המשפט. הוראת הפקודה האמורה מתייחסת אך ורק למורשע בהליך הפלילי, לחליפו ומי שחב בחובו הפסוק, אך שותקת כלפי הנתבעים הנוספים בהליך. לנוכח שתיקת פקודת הראיות, חל על נתבעים אלו הכלל הרגיל, והם רשאים להביא ראיות ולסתור את ממצאי פסק הדין הפלילי ומשכך הנתבעים זכאים לחקור את נפגעי העבירה לגבי העבירות עצמן. על כן, מוצע לקדם תיקון לסעיף 42 לפקודת הראיות, כך שבכל הנוגע לפרטי העבירה ולהכרעות המופיעות בהכרעת הדין, הבאת ראיות לסתור, ככל שאינן נוגעות לנתבעים שלא היו צד להליך הפלילי, תצריך בחינה והפעלת שיקול דעת שיפוטי. בית המשפט הוא שיאשר הבאת ראיות לסתור קביעות הנוגעות לפרטי העבירה. מוצע כי בכל הנוגע לקביעות אחרות של פסק הדין בהליך הפלילי הנוגעות לנתבעים הנוספים, רשאים יהיו הנתבעים הנוספים להגיש ראיותיהם לצורך ברור אחריותם או לצורך בירור גובה הנזק (בהתאם להמלצה ה' בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי).

(ג) בהתאם להוראת סעיף 108א לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, (להלן: "חוק בתי המשפט") נפגעי עבירות מין, המבקשים לפתוח בהליך אזרחי לאחר הליך פלילי שהסתיים בהרשעה כנגד האדם שהורשע, יכולים לבחור שלא להגיש חוות דעת רפואית מטעמם ולבקש מבית המשפט למנות מומחה מטעמו, ואם בחרו לעשות כן אזי במסגרת ההליך האזרחי תוגש חוות דעת אחת בלבד, ונפגעי העבירה יידרשו להיבדק על ידי המומחה הרפואי רק פעם אחת. הוראה זו שונה מההליך המוסדר בתקנות סדר הדין

האזרחי לגבי הליך נזיקי שעניינו נזקי גוף וכמפורט בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי, במסגרת הליך זה נדרש נפגע העבירה להיבדק בידי גורמי מקצוע פעמים רבות.

במהלך בחינת הוראת הסעיף שחלה ביחס לנפגעי עבירות מין בלבד, הצוות להנגשת ההליך האזרחי ציין כי לצד יתרונותיו של סעיף 108א עולה קושי מהרחבת הוראת החוק גם כלפי נתבעים שלא הורשעו ושאחריותם לנזק טרם נדונה. באיזון בין הצורך של נפגע עבירה, גם לגבי עבירות אחרות שאינן עבירות מין לבין זכותו של הנתבע, המליץ הצוות כי סעיף 108א לחוק בתי המשפט יתוקן כך שיורחב ההסדר המאפשר לנפגע העבירה לבקש מבית המשפט מינוי מומחה רפואי מטעמו, חלף הגשת חוות דעת רפואיות מטעם הצדדים גם לנפגעי עבירות המתה ואלימות וגם כלפי נתבעים נוספים שאינם רק הנתבע שהורשע. נתבעים נוספים יהיו רשאים להגיש חוות דעת מטעמם בכל הנוגע לטענות נפגע העבירה, למעט לגבי הנזק שנגרם לו בגין העבירה שבוצעה בו (המלצה ח' בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי).

(ד) החשש ממגע ומפגש עם התוקף הוא אחד החסמים המפורטים בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי, כחסם המונע מנפגעי עבירה לפתוח בהליך אזרחי. חסם זה מקבל משנה תוקף כשמדובר בנפגעי עבירות מין. במסגרת חוק זכויות נפגעי עבירה קבע המחוקק כי לנפגעי העבירה זכות להגנה ובדברי חקיקה נוספים נקבעו מנגנונים להגברת תחושת הביטחון האישי של נפגעי עבירות מין. אולם עד היום לא נחקקו הוראות חוק המיועדות לחיזוק ביטחונו האישי של נפגע עבירה בהליך האזרחי. אשר על כן המליץ הצוות להרחיב את ההגנות הניתנות לנפגעי עבירה בהליך האזרחי ובמיוחד להרחיב את ההגנות הניתנות לנפגעי עבירות מין ולנפגעי סחר בבני אדם (המלצה ו' לדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי). מוצע כי התיקון האמור יגובש בתיאום עם שר הרווחה והביטחון החברתי.

(ה) הצוות להנגשת ההליך האזרחי עסק בנושא התיישנות תביעות אזרחיות של נפגעי עבירה אשר ההליך הפלילי בעניינם הסתיים בהרשעה. במסגרת זו ציין הצוות כי הרציונליים להתיישנות עבירות בהליך הפלילי שונים ונפרדים מהרציונליים להתיישנות עילות התביעה בהליך האזרחי. אלא שקיומו של הליך פלילי משפיע על הרציונליים העומדים בבסיסו של מוסד התיישנות בהליך האזרחי. חמש התכליות העיקריות המצויות ביסוד מוסד ההתיישנות האזרחי הן: (1) התכלית הראייתית – מניעת הכבדה יתרה על הנתבע בשל שמירת ראיותיו לאורך זמן (2) אינטרס הנתבע לוודאות בנוגע לזכויותיו וחובותיו (3) מתן הגנה על אינטרס הציפייה וההסתמכות של הנתבע (4) מימוש האינטרס הציבורי בכך שמשאביה המוגבלים של מערכת המשפט יוקצו לבירור עניינים שבהווה תחת בירור אירועי עבר נושנים (5) ההשפעה החורגת של מוסד ההתיישנות על רווחתם של פרטים רבים בחברה. קיומו של הליך פלילי שהסתיים בהרשעה מאיין את הטעמים המפורטים לעיל ולמצער מצמצם את חשיבותם בתקופה הסמוכה למתן הכרעת הדין וגזר הדין. לאור האמור פירט הצוות את עמדתו המקצועית ולפיה אין מקום לאפשר טענות התיישנות בהליך האזרחי אם הוגש כתב התביעה זמן קצר, מוגבל וידוע מראש, לאחר שהפך פסק הדין הפלילי לחלוט. לפיכך המליץ הצוות להרחיב את הכלל הקבוע בסעיף 18ב לחוק ההתיישנות, לפיו בעבירות מסוימות (התעללות שבוצעה בקטין בידי האחראי עליו ועבירות מין מסוימות), מרוץ תקופת ההתיישנות של תביעה בתובענה שהגיש נפגע, המבוססת על הרשעה של הנתבע, לא יסתיים לפני שעברה שנה מהיום שבו פסק הדין

בהליך הפלילי הפך לחלוט, באופן שיחול על כל נפגע עבירה (בגיר וקטין, בעבירות מין ובעבירות נוספות), ולא רק ביחס לנפגעי העבירות הקבועות כיום בסעיף האמור.

(2) חששם של נפגעי העבירה לביטחונם האישי במהלך ההליך האזרחי אינו מורגש רק בין כותלי בית המשפט. דוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי, מפרט כי חשש זה עולה גם כשהנתבעים, הפוגעים בעצמם או באמצעות מי מטעמם, מטרידים את נפגעי העבירה ומפנים כלפיהם איומים שונים במטרה לגרום להם לסגת מניהול התביעה האזרחית נגדם, מחוץ לכותלי בית המשפט. תופעה קשה זו נובעת מהעובדה שבהליך האזרחי, שלא כפי שקורה בהליך הפלילי, השליטה בהליך וניהולו מצויים בידי הנפגעים ובאפשרותם להפסיקו באחת, כך שנוצר תמריץ להפעלת לחצים עליהם.

הכלי הקיים היום לצורך התמודדות עם קושי זה הוא בקשה לצו למניעת הטרדה מאיימת בהתאם לחוק למניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב-2001 (להלן: החוק למניעת הטרדה מאיימת). במהלך עבודתו נבחנו סדרי הדין הקבועים לצורך הגשת בקשה לקבלת הצו ונמצא כי מדובר בהליך נגיש ופשוט (הבקשה נדונה באופן דחוף זמן קצר לאחר הגשתה על ידי שופט תורן), אך על פי הוראות החוק, רק בית משפט שלום מוסמך לדון בבקשה, והבקשה נדונה בפני שופט תורן, גם אם ההטרדה המאיימת מבוצעת בעקבות הליך אזרחי אחר. על כן המליץ הצוות כי ככל שמתנהל הליך אזרחי, הבקשה לסעד מסוג הרחקה ומניעת הטרדה צריך לידון במסגרת ההליך האזרחי העיקרי ועל ידי אותו שופט הדן בהליך האזרחי ומכיר את הקשר של הבקשה (המלצה זו לדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי). מוצע לתקן איפוא את חוק הטרדה מאיימת או את תקנות סדר הדין האזרחי על מנת להסמיך את בית המשפט שדן בהליך ליתן סעד בשל הטרדה מאיימת. מוצע כי תזכיר החוק או ההצעה לתיקון תקנות כאמור יפורסמו להערות הציבור בתוך 6 חודשים.

(3) בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי הוצגה המסקנה לפיה ככל שהמודעות בדבר האפשרות לפתוח בהליך אזרחי והדרישות הכרוכות בהליך שכזה, במובחן מההליך הפלילי, תתגבש בשלב מוקדם יותר בהליך הפלילי, כך צפוי השינוי בדרישות המערכת במעבר בין שני ההליכים להיות חד פחות ולאפשר לנפגע העבירה להתכונן אליו בצורה טובה יותר. נוסף על כך, היבטים שונים העולים בהליך הפלילי יכולים להשפיע על ההליך האזרחי, לדוגמה הליכי חילוט ועיקול, שאלות לגבי חיסיון רפואי ונוסח ההודאה בהסדר הטיעון. לפיכך המליץ הצוות להקדים, ככל האפשר, את מתן המידע באשר לאפשרות לנקוט הליך אזרחי לנפגעי עבירה, כדי שיוכלו להפיק את מרב התועלת ממידע זה ולנקוט בפעולות האפשריות עוד בשלב ההליך הפלילי. זאת, בין היתר, באמצעות תיקון תקנה 3 לתקנות זכויות נפגעי עבירה, התשס"ב-2002, באופן שתתווסף לתקנה החובה להביא לידיעת נפגעי העבירה את המידע על האפשרות לבחון את מיצוי הזכויות במישור האזרחי, לרבות העיתוי המתאים להם בהתאם להמלצה ב' בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי. מוצע כי הצעה לתיקון תקנות כאמור, תגובש בהסכמת השר לביטחון הפנים, תוך בחינת משמעויותיה, בין היתר בהיבט התקציבי-משאבי, בתוך 6 חודשים.

(4) לפי סעיף 8 לחוק זכויות נפגעי עבירה, זכותו של נפגע העבירה היא להיות מידע על אודות "השלב שבו מצוי ההליך הפלילי בקשר לעבירה שממנה נפגע", בלבד. כך שכיום לא מוזכרת בחוק זכותו של נפגע העבירה לעיין בהכרעת הדין ובגזר הדין שניתנו בהליך הפלילי שהתקיים בעניינו. לפיכך, מוצע לשנות את המצב הקיים, כך שתינתן לנפגעי העבירה זכות לעיין בהכרעת הדין וגזר הדין בסייגים הקבועים בכל דין. הצורך בעיגון זכות העיון עולה

הן מהחשיבות הרבה שיש לנפגע העבירה בידיעת תוצאות ההליך הפלילי והן בכך שמיצוי זכויותיו בהליך האזרחי מצריך, בין השאר, את הגשת מסמכים אלה לבית המשפט כחלק מתביעתו (אם באמצעות תביעה נגררת ואם בהליך המבקש להשתמש באפשרות להגיש את פסק הדין הפלילי כראיה בהליך האזרחי). אשר על כן, המליץ הצוות, בין היתר, לתקן את חוק זכויות נפגעי עבירה באופן המעגן את זכות העיון של נפגע העבירה במסמכים אלו (המלצה ד' בדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי). מוצע כי תתקיים בחינה של הצורך בתיקון האמור, במשותף עם המשרד לביטחון הפנים – הן לעניין עצם מתן הזכות האמורה והן לעניין אופן מימושה – ולאחריה, ככל שיוחלט כי יש צורך בתיקון חקיקה כאמור – יגובש בהסכמת השר לביטחון הפנים. מוצע כי הבחינה המשותפת תושלם בתוך 6 חודשים.

לסעיף 17 – בסעיף 9 להחלטת ממשלה מס' 1476 מיום 22.05.2022 בנושא "אימוץ ויישום המלצות דו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת חלופות לעונש המאסר", נקבע כי שר המשפטים יבצע בחינה של הטמעת הליכי צדק מאחה בשלבי ההליך הפלילי ונשיאת העונש. החלטה זו היא רלוונטית גם ביחס להמלצה בעמ' 128 לדו"ח הצוות להנגשת ההליך האזרחי, בדבר פיתוח הליכי צדק מאחה בעבירות מין, ועל כן מוצע לרשום את הודעת שר המשפטים כי יימשך הליך הבחינה בנושא הטמעת הליכי צדק מאחה כאמור באותה החלטת ממשלה. יצוין כי בהליכי צדק מאחה שואפים להגיע להסכם איחוי פגיעות, שמגובש בהסכמה בין נפגע העבירה ובין הפוגע. הסכם כזה יכול, שיכלול גם פיצוי מוסכם לנפגע העבירה. ככל שהליכים אלה יתקיימו ויסתיימו בהסכמת הצדדים כאמור, הדבר עשוי לייתר ניהול הליכים אזרחיים מטעם נפגע העבירה נגד הפוגע במטרה לתבוע פיצוי בגין הפגיעה, ולחסוך לו קיום של הליך נוסף בפני בית המשפט לצורך כך.

לסעיף 18 – הליך הגישור במסגרת ההליכים האזרחיים, הוא הליך ממוקד בתוצאה ותכליתו השגת הסכם בין הצדדים לפיצוי נפגע העבירה. הליך זה עשוי להקל על נפגעי העבירה בכל הקשור לקבלת פיצוי, ללא צורך בניהול הליך אזרחי ממושך הכרוך גם בעימות מול הפוגע על שלל השלכותיו של עימות זה. בנוסף במסגרת הליך זה שבו ניתן להתדיין גם בשים לב ליכולתו הכלכלית של הנפגע, פעמים רבות עולה הסיכוי להיפרע בפועל מהנתבע בהתאם לפיצוי שהושג בהסכמה. עם זאת מדובר בהליך שעל הצדדים לשאת בעלותו ובמקרה של נפגעי עבירה יש חשיבות כי המגשר יהיה בעל הכשרה מתאימה לצרכיהם הייחודיים של נפגעי עבירה. אשר על כן המליץ הצוות לגבש מודל תקציבי אשר יאפשר קיומם של הליכים אלה במימון המדינה, כך שהאפשרות להסתייע בהם לא תהיה מותנית ביכולת כלכלית של הצדדים (המלצה יג לדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי). מוצע לרשום את הודעת שר המשפטים על כוונתו לגבש, בהסכמת שר האוצר, תכנית להגברת השימוש בהליכי גישור בהליך האזרחי מותאם לנפגעי עבירה באמצעות הגדלת ההיצע של הליכים אלו, ובפריסה שתאפשר גישה וזמינות של הליכים אלה למספר גדול ככל האפשר של נפגעי עבירה אשר ירצו להשתלב באחד מההליכים האלה, כך שהאפשרות להסתייע בהם לא תהיה מותנית ביכולת כלכלית של הצדדים.

לסעיף 19 – הכלי הביטוחי הינו כלי המאפשר לניזוקים שונים להתמודד עם נזקיהם ובאופן מיוחד באירועי קיצון. מוצע להטיל על הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון, בתיאום עם משרד המשפטים, לבחון את האפשרות לבחון ולהסדיר את השימוש בכלי זה כחלק מסל המענים האפשריים לנפגעי עבירה.

לסעיף 20 – לנפגעי עבירות המתמודדים עם טראומה כתוצאה מכך, נפגעת גם היכולת לתפקד באופן נורמטיבי במקום העבודה. פגיעה זו משפיעה על המעסיקים והעובדים כאחד. מוכרים מודלים משפטיים ווולונטאריים המאפשרים למעסיקים לתמוך בנפגעי עבירה באופן שמקדם את שיקומם ואף מסייע לתפקודו השוטף של מקום העבודה. על כן, מוצע להטיל על זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה, בתיאום עם משרד המשפטים ועם משרדים אחרים הנוגעים לענין ובהתייעצות עם הרשות לקידום מעמד האישה, לבחון קשיים ייחודיים לנפגעי עבירה בעולם העבודה ודרכים למתן סיוע ותמיכה בהקשרים אלה, לרבות תיקוני חקיקה נדרשים.

לסעיף 21 – היות והקמת עסקים וניהולם דורשת מידה רבה של מחויבות והשקעה, ניהול תהליכים משפטיים או סוציאליים במקביל לכך עלולים להקשות על ניהול העסק. מוצע להטיל על שרת הכלכלה והתעשייה להקים צוות במשרדה, אשר יבחן את הקשיים הייחודיים ודרכים לסיוע, תוך היוועצות עם גורמים ממשלתיים רלוונטיים. כמו כן, תעשה בחינה האם הנסיבות מייצרות חסמים ייחודיים להשתלבות בתעסוקה באמצעות יזמות.

לסעיף 22 – מוצע שיישומה של ההחלטה המוצעת ושל תכניות שיגובשו לפיה, ילוו על-ידי ועדה מלווה בראשות מנכ"ל משרד המשפטים, ובהשתתפות מנכ"ל משרד הרווחה והביטחון החברתי, מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, מנהל בתי המשפט ונציג מקביל ממשרד האוצר; הוועדה המלווה תעסוק בשחרור חסמים, בתעדוף משאבים, ובקביעת מנגנוני מעקב אחר התקדמות היישום; הוועדה המלווה תתכנס ביוזמת אחד מחבריה או לבקשת אחד מהצוותים שהוקמו בהחלטה זו.

לסעיף 23 – העיסוק בנושא זכויות ושירותים לנפגעי עבירה הוא רב תחומי ויושמו מצוי באחריות משרדי ממשלה שונים. על כן רואה הממשלה חשיבות רבה בשיתוף מכלול הגורמים הרלוונטיים וקבלת כלל העמדות המקצועיות, בממשלה ומחוצה לה, לצורך עבודת הצוותים השונים המוקמים במסגרת החלטה זו.

תקציב

כמפורט בהחלטה

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין להצעה השפעה על מצבת כח האדם בשירות המדינה.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

השר לביטחון הפנים – מאשר את ההצעה

שר הרווחה והשירותים החברתיים – מאשר את ההצעה

שרת הכלכלה והתעשייה – מאשרת את ההצעה

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 550 מיום 24.10.2021

החלטת מס' 551 מיום 24.10.2021

החלטה מס' 549 מיום 24.10.2021

החלטה מס' 1366 מיום 10.4.2022

החלטה מס' 260 מיום 26.7.2020

החלטה מס' 1476 מיום 22.05.2022

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

בהתאם לאישור המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) בהיבטי תקופת בחירות, אין מניעה משפטית להעלאת ההצעה (חו"ד מצורפת).

סיווגים

ראשי 05 : ממשלתי

תחום פעולה עיקרי 07 : אכיפת החוק

מגיש: שר המשפטים

ג' בתשרי התשפ"ג

28 בספטמבר 2022



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

קידום זכויות נפגעי עבירה בהליכים משפטיים ושיפור המענה הממשלתי

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

ביום 31.12.19 הוגש דו"ח הוועדה הבין-משרדית לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי בראשות נשיאת בית המשפט המחוזי (בדימוס), כבוד השופטת דבורה ברלינר (להלן – "וועדת ברלינר"). מסקנת הוועדה הייתה כי האינטרס הציבורי מחייב עבודה מערכתית ונרחבת אשר תעודד נפגעי עבירות מין להגיש תלונות ותסייע להם להתמודד עם קשיי ההליך הפלילי. על כן, המליצה הוועדה, המלצות כלליות רחבות ובין משרדיות, בצד המלצות אחרות שמטרתן מתן מענה ראוי לצרכיהם של הנפגעים, באמצעות שיפור הקשר של רשויות האכיפה עם נפגעי עבירות מין, הרחבת זכות הנפגעים לקבלת מידע והבעת עמדה, בצמתים השונים של ההליך הפלילי, והגברת תחושת האמון של נפגעי עבירות מין במערכת אכיפת החוק. בכלל זה המליצה הוועדה, בין השאר, על הקצאת תקציבים כדי להבטיח מרחבים מותאמים לחקירה ולעדות של נפגעי עבירות מין, ליווי מקצועי של נפגעי עבירות מין לכל אורך ההליך, הכשרות לאנשי המקצוע השונים ובחינת תיקוני חקיקה שונים שייתנו מענה נגיש יותר לצורכיהם הייחודיים. בהמשך להמלצות הוועדה, פעלו כלל הרשויות הרלוונטיות ליישם את עיקרי המלצות הוועדה, ונכון לעת הזו מרבית ההמלצות כבר יושמו או שהן מצויות בתהליכי יישום. לצד זאת, נותרו מספר המלצות שטרם יושמו, כך, למשל: פיתוח הליכי צדק מאחה בעבירות מין (עמ' 128 לדו"ח); מענה מתאים לפיצוי נפגעי עבירה (עמ' 188-187 לדו"ח); הקמת מרכזי הגנה ייעודיים לנפגעי עבירות מין בגירים (עמ' 103-101); שיפור אופן קבלת עמדת נפגעי עבירה לפני ועדת השחרורים ולפני היחידה למאסרים קצרים (עמ' 147-146 לדו"ח). בהצעת ההחלטה מוצע לפעול ליישום ההמלצות שטרם יושמו כאמור, כמפורט בדברי ההסבר להצעה.

עוד בהמשך להמלצות ועדת ברלינר, מינה שר המשפטים צוות, בראשות ראשת אשכול משפט אזרחי ביעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, עו"ד רני נויבואר, הכולל חברים ממשרדי הממשלה ונציגי ציבור, שהתבקש לבחון את הקשיים והחסמים הניצבים בפני נפגעי עבירה שההליך הפלילי בעניינם הסתיים בהרשעה, כאשר הם מבקשים לפתוח בהליך אזרחי (להלן – "הצוות" או "הצוות להנגשת ההליך האזרחי"). זאת, מתוך הבנה כי ההליך האזרחי יכול להוות כלי משמעותי לגיוס משאבי שיקום בעבור נפגעים אלו. ביום 4.9.2022 הוגשו המלצותיו לשר המשפטים.

שימוש בעולם המשפט האזרחי כחלק מהמעטפת לנפגעי עבירה, נעשה במסגרת תוכנית "סנ"ה", המשותפת למשרד הרווחה והביטחון החברתי ולמשרד המשפטים, לליווי וייצוג נפגעי עבירות המתה (בהתאם להחלטות הממשלה מס' 936 מיום 22.11.09 ומס' 2777 מיום 13.6.27). במסגרת עבודת הצוות, נבחן לראשונה עולם המשפט האזרחי ככלי לגיוס משאבי שיקום בעבור נפגעי עבירה באופן נרחב וביחס לכלל נפגעי העבירה. במסגרת זו, מופו הקשיים והחסמים הנצבים בפני נפגעי עבירה המבקשים לתבוע פיצוי בגין נזקים שנגרמו עקב העבירה. מממצאי הצוות עולה כי נפגעי עבירה ממעטים להשתמש בכלי התביעה האזרחית – פחות מ-4% מנפגעי עבירות חמורות פונים להליך האזרחי (בעוד שבמקרים בהם ניתן כאמור ליווי וייצוג משפטי מטעם המדינה, השיעור האומר עולה בצורה ניכרת). מיעוט התביעות מצביע על כך שעל אף שהליך זה טומן בחובו פוטנציאל ממשי לגיוס משאבי שיקום כלכליים כמו גם יתרונותיו הנוספים – בכך שהוא משיב את השליטה בהליך אל נפגע העבירה – נפגעי עבירה רבים אינם משתמשים בכלי התביעה האזרחית.

בהתבסס על החסמים והקשיים שמופו ואותרו, גיבש הצוות רשימת המלצות במטרה להקל על נפגעי עבירה להשתמש בכלי התביעה האזרחית. בהצעת ההחלטה מוצע לפעול ליישום המלצות הצוות, כמפורט בדברי ההסבר להצעה.

זאת ועוד, בנוסף לעבודת הצוותים המפורטת לעיל, פעלו רשויות האכיפה במשרדי הממשלה השונים, יחידות שונות במשרד המשפטים וגורמי ממשלה נוספים, לשיפור המענה הממשלתי לנפגעי עבירה ולבחינת הצורך בהרחבת הזכויות והשירותים הניתנים להם.

הצעת ההחלטה נועדה לקדם את עניינם של נפגעי עבירה במכלול היבטים שנזכרו לעיל, להביא לקידום של חקיקה מתאימה ולטייב את פעילות המשרדים לשם השגת מטרה זו.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, דרכי פתרון:

ביום 30.6.2022 קיבלה מליאת הכנסת בקריאה השלישית את חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022, לפיו הכנסת העשרים וארבע תתפזר לפני גמר תקופת כהונתה והבחירות לכנסת העשרים וחמש יתקיימו ביום 1 בנובמבר 2022. החוק אף פורסם ברשומות באותו היום. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ולהנחיות היועצת המשפטית לממשלה, על הממשלה לפעול בריסון ובאיפוק בתקופה זו, ולהימנע, כשהדבר לא נדרש, מהחלטות בלתי הפיכות אשר יקשו על הממשלה החדשה, אשר תכהן מכאמון הכנסת, לממש את מדיניותה בהתאם לרצון הבוחר. כמו כן קיים חשש מוגבר מכריכת שיקולים מפלגתיים ופוליטיים בהחלטות המתקבלות בתקופה זו. לצד זאת, עומד הצורך להמשיך בפעילותה השוטפת של הרשות המבצעת גם בתקופת הבחירות.

בכל הנוגע למידת כבילת שיקול הדעת של הממשלה הבאה, הרי שמטרתה של ההצעה היא לתכלל, לסנכרן ולתאם את הפעילות הממשלתית המתרחשת כבר כיום בנושא זכויות נפגעי עבירה, כדי להביא לפעילות מותאמת, אחידה ויעילה יותר ביחידות הממשלה השונות, ולהתניע עבודת מטה בכל הנוגע למתן זכויות נוספות לנפגעי העבירה. בעיקרה של ההצעה צעדים שיאפשרו למשרדי הממשלה להתקדם לקראת יישום המלצות הוועדה והצוות שהוזכרו לעיל, אך לא להשלים את יישומן, כגון – הקמת צוותים בין-משרדיים שיכינו תכניות יישום מפורטות, גיבוש הצעות לתיקוני חקיקה ראשית וחקיקת משנה, לקראת פרסומן להערות הציבור, וכיוצ"ב. יצוין, גם כי בהתאם להנחיות הייעוץ המשפטי לממשלה, ככלל, אין מניעה להפיץ להערות הציבור תזכירי חוק או טיוטת תקנות שהבשילו לאחר עבודת מטה שהחלה טרם תקופת הבחירות, בשל השלב המקדמי של פעולה זו (ואם אין חשש בולט לתעמולת בחירות, מה שמתקיים בענייננו).

ההקצאות הכספיות המוזכרות בהחלטה הוקצו כבר בהחלטת ממשלה קודמת, וחלק מסעיפי ההצעה כוללים עיגון בהחלטת ממשלה של צעדים המתבצעים ממילא במשרד המשפטים, ומוצע רק שהממשלה תרשום אותם בפניה. בכל הנוגע לצוותים אשר מוצע להקים בהחלטת הממשלה, ואשר פעילותם טרם תוקצבה, הרי שההצעה קובעת כי ככל שמימוש המלצותיהם ידרוש תקציב, הדבר ייעשה לאחר קבלת החלטת ממשלה פרטנית לקביעת המקורות הנדרשים לכך.

מכאן, שבאפשרות הממשלה הנכנסת לסטות מהמדיניות המוצעת בהצעת ההחלטה, או לשנות אותה. עם זאת, אם תהיה מעוניינת הממשלה הנכנסת להתקדם ביישום ההמלצות המפורטות בהצעת ההחלטה, הרי שקבלת הצעת ההחלטה שבנדון והמשך עבודת המטה המוצעת, תסייע לכך רבות ותחסוך זמן יקר בהמשך היישום.

אשר לחשש לשיקולי התמודדות בבחירות, מדובר בהצעת ההחלטה שהיא תוצר של עבודת מטה ממשלתית מקצועית, מקיפה וממושכת, בידי ועדה בין-משרדית שמונתה על-ידי נשיאת בית המשפט העליון (ועדת ברלינר), בידי צוות מקצועי בראשות ראש אשכול בייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים (הצוות להנגשת ההליך האזרחי) ובידי יחידות שונות במשרד המשפטים – בייעוץ וחקיקה, בפרקליטות המדינה, בסיוע המשפטי – וביוזמתן. חלק מהעבודה המקצועית האמורה הבשילה במקרה אך לאחרונה, עם הגשת המלצות הצוות להנגשת ההליך האזרחי

לשר המשפטים, ביום 4 ספטמבר 2022. כמו כן, אין בהצעת ההחלטה משום שינוי משמעותי בסדרי העדיפויות של הפעילות הממשלתית. ההצעה נועדה לשפר בסופו של יום את מצבם של נפגעי העבירה בישראל. ההצעה אינה נוגעת למדיניות המתאפיינת ברגישות פוליטית או ציבורית בולטת, ועל-פניו היא אינה שנויה במחלוקת.

לסיכום, ולמרות היעדרם של דחיפות וכורח אובייקטיביים באישור הצעת ההחלטה, בהינתן כלל השיקולים המפורטים לעיל – ובעיקרם העובדה שההצעה אינה כובלת את ידיה של הממשלה הבאה וכי מקורה בעבודת מטה מקצועית ממושכת ומקיפה, בהתאם לאישור המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) – אין מניעה משפטית לאשרה בתקופת הבחירות.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:
מהלשכות המשפטיות במשרד הרווחה והביטחון החברתי, במשרד לביטחון הפנים ובמשרד האוצר – נמסר כי אין להם הערות
היועצת המשפטית למשרד הכלכלה והתעשייה והיועצת המשפטית לזרוע העבודה – אין הערות.

עמדת היועצת המשפטית של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בהתאם לאישור המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) בהיבטי תקופת בחירות, אין מניעה משפטית להעלאת ההצעה.

לאה רקובר, עו"ד
היועצת המשפטית למשרד המשפטים

ג' תשרי תשפ"ג
28 ספטמבר 2022