

המשרד לביטחון הפנים

משטרת ישראל

פעולות הביקורת

במשרד לביטחון הפנים - מחלקת הייעוץ המשפטי ואגף תכנון, ארגון, תקציבים ובקרה; במטה הארצי של המשטרה - מדור נפגעי עבירות והמחלקה לניהול פרויקטים ויישומים; ובמשרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה ופרקליטות המדינה נבדקה ההיערכות ליישום חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001. בכלל זה נבדקו ההיערכות להעברת מידע לנפגעי עבירה, תיקון החוק וחקיקת משנה ותקצוב הפעולות הדרושות לביצוע החוק; הקמתה של מערכת ממוחשבת להעברת המידע הנדרש על פי החוק לנפגע העבירה ומידת פעילותה של המערכת; העברת מידע באמצעות "דפי מידע"; היקף הזכויות של נפגעי עבירה; מידת הטמעת החוק במשטרה ובפרקליטות. בדיקות השלמה נעשו במחלקת האסיר של שירות בתי הסוהר ובלשכה המשפטית של הנהלת בתי המשפט.

ההיערכות ליישום חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001

תקציר

בהצהרה של האומות המאוחדות מ-11.12.85 בדבר "עקרונות הצדק היסודיים לנפגעי עבירה ושימוש לרעה בסמכות"¹ ניתנה הכרה בין-לאומית במעמדם ובזכויותיהם של נפגעי עבירה בקשר להליך הפלילי נגד הפוגע, וכן בזכותם לסיוע ולפיצוי מטעם המדינה. בעקבות ההצהרה ועל פי עקרונותיה נחקקו במדינות רבות חוקים המקנים זכויות לנפגעים.

בישראל עוגנה ההכרה בזכויותיהם של נפגעי עבירה בחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001 (להלן - החוק). נפגע עבירה מוגדר בחוק כמי שנפגע במישרין מעבירה, וכן בן משפחה של מי שהעבירה גרמה למותו. מטרת החוק היא "לקבוע את זכויותיו של נפגע עבירה ולהגן על כבודו כאדם, בלי לפגוע בזכויותיהם על פי דין של חשודים, נאשמים ונידונים". הזכויות המוקנות בחוק עוסקות בשלושה מישורים

1 מדברי ההסבר להצעת חוק זכויות נפגעי עבירות בהליך הפלילי, התשס"א-2001.

עיקריים: הזכות לקבלת מידע, זכויות הקשורות לניהולו של ההליך הפלילי והזכות להגנה. החוק נועד להגן על נפגעי עבירות פליליות ככלל, ואולם אחדות מהוראותיו מקנות זכויות מיוחדות לנפגעי עבירות מין או אלימות. השרים הממונים על ביצוע החוק הם שר המשפטים והשר לביטחון הפנים.

החוק התקבל בכנסת במרס 2001, ותחילתו - ב-21.6.01. עם זאת, נקבע בחוק שכמה מסעיפיו יחולו בהדרגה, והחלתם תושלם לא יאוחר מדצמבר 2003. בתיקון החוק, ממאי 2003, נדחה המועד האחרון להשלמת החלתו לאפריל 2005 (להלן - המועד הקובע). באותו תיקון גם הוטלה על השרים חובת דיווח לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (להלן - ועדת חוקה) על מידת ההיערכות ליישום החוק. בתיקון אחר של החוק, מנובמבר 2004, צומצם, בין היתר, היקפן של כמה הוראות בחוק.

עיכובים בהיערכות ליישום החוק

חלק הארי של החוק עוסק בהעברת מידע לנפגע העבירה על ההליך הפלילי הקשור בעניינו. לשם כך יש צורך לקבץ מידע ולהקים מערכת שבאמצעותה יועבר המידע לנפגע העבירה. כבר ביולי 2001, כחודש לאחר תחילת החוק, המליץ צוות שהוקם במשטרה להעביר את המידע הנדרש באמצעות מענה קולי ממוחשב, ובכך להזיל את עלותו ולאפשר את יישומו; בפברואר 2002 הגיש ראש מדור מחשוב באגף החקירות במשטרה הצעה לפיתוח המערכת (להלן - מערכת מנ"ע²). עלות הקמת המערכת הוערכה בכ-600,000 ש"ח ומשך הזמן הנדרש להקמתה - שישה עד עשרה חודשים. למרות זאת, רק ביוני 2004, שלוש שנים לאחר תחילת החוק, החלה המשטרה בהקמתה של המערכת הממוכנת שתאפשר את מימוש החוק.

הגופים האמונים על יישום החוק הסבירו את העיכוב בהקמת המערכת הממוחשבת, בין השאר, בהתמשכות הליכי תיקון החוק ובעיכובים בתקצובו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי לאחר שהתקבל החוק היה על המשרדים ליישמו, ובהתאם להקדים ולהקצות תקציב להקמת המערכת הממוחשבת שבאמצעותה תוכנן להעביר את עיקר המידע לנפגע העבירה.

עיכובים בהעברת מידע לנפגעי עבירה

המידע לנפגע העבירה יכול להימסר הן באמצעות מערכות ממוחשבות (רשת האינטרנט או מענה קולי טלפוני ממוחשב³, להלן - מענה קולי), והן באמצעות מוקד מאויש במוקדנים (להלן - מוקד אנושי), או באמצעות הגורם המטפל בנושא. מערכת מנ"ע מורכבת משני נדבכים עיקריים: הראשון עוסק באיסוף ובקליטה של נתונים, והשני - בהעברת מידע לנפגע העבירה. לצורך האיסוף והקליטה של הנתונים הקימה המשטרה מאגר מידע. הנתונים שבמאגר המידע מתקבצים מכמה מערכות ממוחשבות המנוהלות בידי המשטרה, שירות בתי הסוהר (להלן-שב"ס) והפרקליטות.

2 "מערכת נפגעי עבירה".

3 I.V.R - INTERACTIVE VOICE RESPONSE

1. הועלה, כי חרף דחיית המועד האחרון להחלת החוק בשנה ורבע, עד אפריל 2005, במועד הקובע עדיין לא היו המערכות הממוחשבות של התביעה המשטרית, שב"ס והפרקליטות מחוברות למערכת מנ"ע; גם בתחילת 2006, שלושת רבעי שנה לאחר המועד הקובע, לא פעלה מערכת מנ"ע אף באופן חלקי. במועד סיום הביקורת, יולי 2006, שנה ורבע לאחר המועד הקובע, עדין היו ליקויים במערכת מנ"ע והמידע שהועבר לנפגעי העבירה לא היה שלם וניתן בעברית בלבד. גם המוקד האנושי טרם הופעל בקביעות, אלא באופן ניסיוני בלבד. כמו כן עלה, שרק במאי 2006 החלה המשטרה בהליכים לרישום מאגר המידע, כנדרש בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, והתקנות מכוחו.

2. צבירת המידע במערכת מנ"ע מהגופים השונים הקשורים אליה, מותנית בכך שיוזנו אליה תחילה פרטיו של נפגע העבירה המעוניין בקבלת המידע. הועלה, שמתחילת שנת 2006 ועד יולי 2006 הוזנו למערכת מנ"ע פרטיהם של 32% בלבד מנפגעי העבירה, וזאת שנה ורבע לאחר המועד הקובע להחלת כל סעיפי החוק. השיעור הנמוך של הזנת פרטי הנפגעים למערכת מקשה על נפגעי עבירה לממש את זכותם לקבל מידע קבוע בחוק.

3. תקנות זכויות נפגעי עבירה, התשס"ב-2002 (להלן - התקנות), מסדירות את העברת המידע המפורט בחוק באמצעות "דפי מידע". התקנות קובעות באילו שפות יפורסמו דפי המידע ומפרטות קשת רחבה של מוסדות ממשלתיים ואחרים שבהם יופצו דפי המידע. ואולם, לא נקבע מי הגורם שיכין את דפי המידע ופיצם. כבר מאמצע 2004 היה מחסור בדפי מידע, והם לא הופצו במקומות שנקבעו בתקנות. כמו כן בטופסי המשטרה שנמסרו לנפגע בעת הגשת תלונתו במשטרה לא נמצא כל המידע הנדרש בתקנות.

מתן סיוע והגנה לנפגע עבירה

1. כדי להבטיח את מימוש זכויותיהם של נפגעי העבירה נקבע בסעיף 23 לחוק, כי בפרקליטות המדינה ובפרקליטויות המחוזיות יוקמו יחידות סיוע כפי שיקבע שר המשפטים. הועלה, שעד מועד סיום הביקורת, יולי 2006, לא הוקמו יחידות סיוע.

2. סעיף 16(1) לחוק קובע, כי במהלך ההליך הפלילי זכאי נפגע העבירה להגנה, ככל הניתן ועל פי הצורך, מפני הפוגע ומפני שלוחיו או מקורביו. עם זאת הועלה, כי עקב מגבלות תקציביות הוחלט שרמת ההגנה שתינתן לנפגעי העבירה לא תשתנה מהנהוג, והמשטרה לא קבעה קריטריונים למתן הגנה ייחודית לנפגעי עבירה.

בקרה על יישום החוק

מבדיקות שעשתה המשטרה, מאפריל 2005 ועד יוני 2006, ב-54 תחנות משטרה עלה, שהוראות החוק והתקנות מכוחו יושמו במלואן ב-4% מתחנות המשטרה בלבד; ב-33% מהתחנות יושמו ההוראות באופן חלקי; וב-43% מהתחנות לא יושמו ההוראות כלל, או יושמו במידה מועטה. כן עלה, שנוסח ממצאי הבקורות לא היה אחיד ושיטתי, ולא ניתן היה לקבל תמונה מפורטת ומקיפה על מידת הביצוע של ההוראות בכל נושא ונושא.



מבוא

בהצהרה של האומות המאוחדות מיום 11.12.85 בדבר "עקרונות הצדק היסודיים לנפגעי עבירה ושימוש לרעה בסמכות" ניתנה הכרה בין-לאומית במעמדם ובזכויותיהם של נפגעי עבירה הקשורים להליך הפלילי נגד הפוגע, וכן בזכותם לסיוע ולפיצוי מטעם המדינה⁴. בעקבות ההצהרה ועל פי עקרונותיה נקבעו במדינות רבות חוקים שהקנו זכויות לנפגעים על פי מודלים שונים.

בדו"ח בנושא "קרבות עבירה" שפרסמה, עוד בשנת 1987, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (דאז), הגב' יהודית קרפ, נאמר, בין השאר, ש"הצורך לקדם את עניינם של קרבות עבירה מושתת לא רק על נימוקים הומניטאריים ועל מחוייבות חברתית, הנובעת מכשלונה של המדינה להגן על תושביה מפני עבריינות, אלא גם מן ההכרה ששיתוף פעולה של קרבות עבירה עם רשויות אכיפת החוק, שיתוף המוטנה בהבנה ובהתייחסות לבעיות הקרבות, הוא אינטרס חיוני של מדינות העולם לחיזוק מלחמתן בעבריינות. ... רשויות אכיפת החוק פועלות מתוך מסורת של התמקדות בעברייין ובשמירה על זכויותיו. השגת שיתוף פעולה של קרבן העבירה, החיונית לפעולה יעילה ותקינה של מערכת אכיפת החוק, עשויה להיות מושגת רק מתוך היערכות לראיה מחדשת, המביאה בחשבון את מצוקתו וצרכיו, ואת מחויבות המערכת לסייע לו"⁵.

ההכרה במעמדם ובזכויותיהם של נפגעי עבירה מתבטאת גם בפסיקת בית המשפט העליון⁶ "מן ההכרח לשוב ולהדגיש מחדש כי 'הגינות בהליך המשפטי' איננה רק הגינות כלפי הנאשם, שחשיבותה וחיוניותה שמורות עמה; ההגינות הנדרשת היא גם זו כלפי המתלונן-הקרבן. ... בזמננו נשכח לא אחת, כי כבוד האדם הוא לא רק כבודו של הנאשם אלא גם כבודו של המתלונן, העד הקרבן". בפסיקה אחרת מדגיש בית המשפט⁷, כי "חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו נושא עימו בשורה חוקתית חקוקה לכל פרט בחברה, אולם בשורה זו נועדה לכל החברה ולא רק לעבריינים שבה ... הקניית זכויות מכוח חוק היסוד דינה שתחול על הכול, האזרח והגר, התושב והמקבר, הנאשם והקרבן".

ההכרה בזכויותיהם של נפגעי עבירה עוגנה בחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001 (להלן - החוק). נפגע עבירה מוגדר בחוק כמי שנפגע במישרין מעבירה (כפי שהוגדרה בחוק), וכן בן משפחה (כמוגדר בחוק) של מי שהעבירה גרמה למותו, למעט החשוד, הנאשם או הנידון (להלן - הפוגע). מטרת החוק קבועה בסעיף 1 שבו והיא: "לקבוע את זכויותיו של נפגע עבירה ולהגן על כבודו כאדם, בלי לפגוע בזכויותיהם על פי דין של חשודים, נאשמים ונידונים". החוק נועד להגן על נפגעי עבירות פליליות ככלל, ואולם אחדות מהוראותיו מקנות זכויות מיוחדות לנפגעי עבירות מין או אלימות (כהגדרתן בחוק). הזכויות המוקנות בחוק נוגעות לשלושה תחומים עיקריים: הזכות לקבלת מידע, זכויות הקשורות לניהול ההליך הפלילי וכן הזכות להגנה. הוראות החוק "מבטאות איזון בין זכויות נפגעים לזכויות חשודים ונאשמים, כמו גם איזון בין הרצון להיטיב עם הנפגעים לבין המציאות הארגונית והתקציבית המוגבלת של רשויות אכיפת החוק"⁸, כך שבהוראות החוק לא

4 מדברי ההסבר להצעת חוק זכויות נפגעי עבירות בהליך הפלילי, התשס"א-2001.

5 "קורבנות עבירה", משרד המשפטים, 27.1.1987, עמ' 1 ו-2 לדו"ח.

6 דנ"פ 3750/94 יואב דרכי נ' מדינת ישראל. פ"ד מח(4).

7 דנ"פ 2316/95 עימאד גנימאת נ' מדינת ישראל פ"ד מט(4).

8 מדברי ההסבר להצעת חוק זכויות נפגעי עבירות בהליך הפלילי, התשס"א-2001, הצעות חוק 2978,

כ"ח בשבט התשס"א, 21.2.2001.

נכללו זכויות לפיצויים⁹, לשיקום, לסיוע ולטיפול¹⁰ בנפגעי העבירה. השרים הממונים על ביצוע החוק הם שר המשפטים והשר לביטחון הפנים (להלן - השרים).

החוק התקבל בכנסת ב-6.3.01, ותחילתו ב-21.6.01. עם זאת נקבע בחוק, שכמה מסעיפיו¹¹ יוחלו בהדרגה החל ביום שיקבעו השרים ועל פי צווים שיקבעו. בתחילה נקבע בחוק שההחלה ההדרגתית של הסעיפים תושלם לא יאוחר מ-21.12.03. בנוגע לחלק מהסעיפים ולכמה עבירות נקבע, שהחלתם תושלם עוד קודם לכן ולא יאוחר מ-21.12.02. אולם בתיקון תשס"ג של החוק¹² נדחה המועד האחרון להחלת סעיפי החוק עד ל-1.4.05 (להלן - המועד הקובע), כך שעיקר הזכויות הקבועות בחוק נכנסו לתוקף רק באפריל 2005. באותו תיקון גם הוטלה על השרים חובת דיווח על ההיערכות ליישום החוק לוועדת החוקה, חוק ומשפט (להלן - ועדת חוקה). בהמשך, בתיקון תשס"ה של החוק¹³, צומצם, בין היתר, היקפן של כמה הוראות בחוק ונקבע שהן יחולו רק על נפגעי עבירות מין או אלימות חמורה. כן נקבע שכמה זכויות לא יחולו רטרואקטיבית.

בחודשים מרס-יולי 2006 בדק משרד מבקר המדינה את מידת ההיערכות ליישום חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001. נבדקו הנושאים האלה: ההיערכות להעברת מידע לנפגעי עבירה, תיקון החוק וחקיקת משנה ותקצוב החוק; הקמתה של מערכת ממוחשבת להעברת המידע הנדרש על פי החוק לנפגע העבירה ומידת פעילותה של המערכת; העברת מידע באמצעות "דפי מידע"; היקף הזכויות של נפגעי עבירה; מידת הטמעת החוק במשטרה ובפרקליטות. הבדיקה נעשתה בגופים האלה: המשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) - מחלקת הייעוץ המשפטי ואגף תכנון, ארגון, תקציבים ובקרה (להלן - את"ב); המטה הארצי של המשטרה - מדור נפגעי עבירות והמחלקה לניהול פרויקטים ויישומים; משרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה ופרקליטות המדינה. בדיקות השלמה נעשו במטה הארצי של המשטרה במדור תביעות; במחלקת האסיר של שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) ובלשכה המשפטית של הנהלת בתי המשפט.

מערכת נפגעי עבירה (מנ"ע)

עיכובים בהיערכות להקמת מערכת ממוחשבת

חלק הארי של החוק עוסק בהעברת מידע לנפגע העבירה על ההליך הפלילי הקשור בעניינו. בעת חקיקת החוק נקבע בסעיף 26, שההודעות יישלחו לנפגע העבירה לפי הכתובת שמסר. לשם כך יש צורך לקבץ מידע ולקבוע הליך שיסדיר את העברתו לנפגע העבירה.

באפריל 2001 הוקם במשטרה צוות, בראשות ראש מדור נפגעי עבירות, לשם בחינת המשמעויות הארגוניות של החלת החוק ולהגדרת השינויים המתחייבים בעבודת המשטרה. בהנחה שהמידע יועבר בדואר, העריך אגף תכנון וארגון (להלן - אג"ת) במשטרה, באוקטובר 2001, את עלות יישום

9 בידי נפגע העבירה לדרוש פיצוי מהעבריינין - בהליך הפלילי ע"פ ס' 77 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, וכן באמצעות תביעה אזרחית.

10 נפגע העבירה יכול לקבל טיפול רפואי ונפשי לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי ככל אזור אחר, וכן גמלת נכות מן המוסד לביטוח לאומי - כמו כל אדם אחר שנקבעה לו נכות.

11 על פי סעיף 29(ב) סעיפים 4(ב) ו-1(ג), 6(ב)(2), 7, 8(ב) ו-1(ג), 10, 17, 16, 18, 19, 20, 23 ו-24 יחולו בהדרגה החל ביום שיקבעו לגביהם השרים ועל פי צווים שיקבעו.

12 תיקון תשס"ג [ס"ח 1892 1.6.03 עמ' 395] התקבל בכנסת ביום כ"ז באייר התשס"ג (29.5.03), בחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003, 2004), התשס"ג-2003, סעיפים 22-23.

13 חוק זכויות נפגעי עבירה (תיקון מס' 2), התשס"ה-2004, פורסם ברשומות ב-17.11.04.

החוק בכ-74 מיליון ש"ח, מהם כ-65 מיליון ש"ח הוצאה שוטפת וכ-9 מיליון ש"ח הוצאה חד-פעמית. בעקבות הכוונה להכניס תיקונים בחוק, שעיקרם העברת המידע לנפגע העבירה באמצעות מערכת ממוחשבת, וצמצום היקפן של כמה הוראות בחוק, הוערכה עלות יישום החוק, כבר באפריל 2002, בכ-8.7 מיליון ש"ח, מהם כ-4.6 מיליון ש"ח הוצאה שוטפת וכ-4 מיליון ש"ח הוצאה חד-פעמית.

הועלה, שכבר ביולי 2001, כחודש לאחר תחילת החוק, המליץ הצוות להעביר את המידע הנדרש באמצעות מענה קולי ממוחשב. עלות הביצוע של המלצה זו הוערכה בכ-600,000 ש"ח. אולם ההצעה נדונה לראשונה רק בפברואר 2002, שבעה חודשים לאחר מכן, בדיונים ראשוניים שנערכו במשרד לבט"פ לגיבוש לוח זמנים ותכנית עבודה ליישום החוק. עוד הועלה, שרק ביוני 2004, שלוש שנים לאחר תחילת החוק ויותר משנתיים לאחר הגשת התכנית לפיתוח המערכת להעברת מידע באמצעות מענה קולי, החלה המשטרה בהקמתה. הועלה גם, שבאוגוסט 2004 הודיע לראשונה מנכ"ל המשרד לבט"פ דאז, מר שמואל הרשקוביץ, למפכ"ל המשטרה, רב-ניצב משה קראדי, ולניצב שב"ס, רב-גונדר יעקב גנות, כי יש בדעתו לקיים דיוני מעקב בנושא ההיערכות הנדרשת ליישום החוק, והוא מתכוון לקבוע ישיבה ראשונה לקראת חודש אוקטובר 2004.

הגופים האמונים על יישום החוק הסבירו, כי בין הגורמים שעיקרם את הקמת המערכת הממוחשבת היו התמשכות הליכי תיקון החוק ועיכובים בתקצובו (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לאחר שהתקבל החוק היה על המשרדים ליישמו, ובהתאם להקדים ולהקצות תקציב להקמת המערכת הממוחשבת שבאמצעותה תוכנן להעביר את עיקר המידע לנפגע העבירה.

התמשכות הקמת מערכת נפגעי עבירה

1. גיבוש מסמך עקרונות: ביולי 2004 החל צוות מקצועי בין-משרדי ובו נציגי המשרד לבט"פ, המשטרה, שב"ס ומשרד המשפטים לרכז ולהגדיר את המידע ואת ההודעות שיועברו אל נפגע העבירה באמצעות המערכת הממוחשבת. הצוות גיבש מסמך עקרונות להפעלתה של מערכת מידע ממוחשבת - "מערכת נפגעי עבירה" (להלן - מערכת מנ"ע) שבאמצעותה יועבר המידע לנפגעי העבירה לפי הוראות החוק והתקנות מכוחו (להלן - מסמך עקרונות).

2. מבנה מערכת מנ"ע: למערכת מנ"ע שני נדבכים עיקריים: איסוף וקליטה של נתונים והעברת מידע לנפגע העבירה. לצורך האיסוף והקליטה של הנתונים הקימה המשטרה מאגר מידע. נתוני נפגע העבירה מוזנים למאגר המידע, והמידע על הפוגע נאסף ממערכות ממוחשבות המנוהלות במשטרה, בשב"ס ובפרקליטות. לצורך העברת המידע אל נפגע העבירה התקשרה המשטרה בנובמבר 2004 עם תהיל"ה¹⁴. המידע שנאסף במאגר המידע של המשטרה מועבר לתהיל"ה, והיא אמורה להעביר אותו לנפגע העבירה באמצעות האינטרנט, או המענה הקולי הממוחשב המוסר הודעה בטלפון (להלן - מענה קולי)¹⁵.

14 "תשתית הממשלה לעידן האינטרנט" (תהיל"ה) הוא אחד הפרויקטים שמפעילה יחידת "ממשל זמין" באגף החשב הכללי במשרד האוצר. יחידה זו פועלת ליצירת תשתית מרכזית שתאפשר למשרדי הממשלה השונים להקים מערכת מקוונת של שירותים ממשלתיים לציבור.

15 I.V.R - INTERACTIVE VOICE RESPONSE - המענה הקולי יכול להעביר הודעה קולית באמצעות הטלפון או הודעה כתובה (s.m.s).

כדי לסייע למתקשים בשימוש באינטרנט או במענה הקולי, ולצורך גיבוי במקרה של תקלות במערכות הממוחשבות, הוקם במשטרה "מוקד אנושי" מאויש במוקדנים שהוכשרו לענות לפונים. לצורך הפעלה שיטתית ומבוקרת של המוקד האנושי הוקמה מערכת ניהול לקוחות ממוחשבת¹⁶ שבעזרתה אמור לפעול המוקד האנושי. למערכת זו מישק למאגר המידע של מערכת מנ"ע והיא נועדה לאפשר ניהול ומעקב אחר הפניות הטלפוניות של הנפגעים למוקד האנושי.

המידע מועבר לנפגע העבירה לאחר שהזדהה באמצעות סיסמא שניתנה לו בעת הגשת תלונתו במשטרה.

יצוין, כי האחריות להעברת המידע, האמור להיות מועבר לנפגע העבירה מתוקף החוק והתקנות מכוחו, שאינו מצוי במערכות הממוחשבות שהתחברו למערכת מנ"ע, מוטלת על הגורם המטפל בנושא, למשל, מסירת מידע מהמחלקה לחקירות שוטרים, או ממחלקת החנינות במשרד המשפטים, או מסירת מידע מהנהלת בתי המשפט בנוגע להגנת נפגע העבירה בבית המשפט.

3. עיכובים בהתחברות הגופים למערכת מנ"ע : ב-31.3.05, יום לפני המועד הקובע להחלת כל סעיפי החוק (1.4.05), הפיץ ראש מדור מחשוב אגף חקירות במשטרה חוזר על הפעלת מערכת מנ"ע לתפוצה רחבה במשטרה.

הועלה, כי חרף דחיית המועד האחרון להחלת החוק בשנה ורבע (עד אפריל 2005), במועד הקובע עדיין לא היו המערכות הממוחשבות של התביעה המשטרתית, שב"ס והפרקליטות מחוברות למערכת מנ"ע. מערכת התביעות התחברה למערכת מנ"ע רק בחודשים האחרונים של שנת 2005, וקליטה שוטפת של נתוני התביעה במערכת מנ"ע החלה רק בחודשים הראשונים של שנת 2006. מערכת שב"ס התחברה למערכת מנ"ע בתחילת 2006, כתשעה חודשים לאחר המועד הקובע, והפרקליטות התחברה עוד יותר מאוחר - ביולי 2006, כשנה ורבע לאחר המועד הקובע. כך שבתחילת 2006, שלוש רבעי שנה לאחר המועד הקובע, לא פעלה מערכת מנ"ע אף באופן חלקי. יתר על כן, מתחילת 2006 ועד יולי 2006, מועד חיבור הפרקליטות למערכת, העבירה מערכת מנ"ע רק מידע חלקי, ולעתים, בשל היעדר מידע מהפרקליטות, אף חל שיבוש או אי-דיוק במידע שהועבר באמצעותה לנפגע העבירה.

4. התקשרות ללא הסכם כתוב : עוד הועלה, כי המשטרה לא התקשרה עם תהיל"ה באמצעות הסכם בכתב, המפרט את דרישותיה הביצועיות של המשטרה מתהיל"ה בחלקה בפרויקט מערכת מנ"ע ולוחות זמנים לביצוען. אילו סוכמו הדברים בכתב מלכתחילה, עוד בנובמבר 2004, היה בכך כדי לסייע להפעיל את מערכת מנ"ע במועד, ולהימנע מהצורך לערוך אפיון מחודש למעלה משנה לאחר המועד הקובע לתחולת החוק בשלמותו (ראו להלן).

בתשובתו מאוקטובר 2006 מסר המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה שהקמת מערכת מנ"ע נעשתה בשיתוף עם תהיל"ה; מסמך העקרונות שהועבר לתהיל"ה היה הבסיס להתקשרות עמם.

משרד מבקר המדינה מעיר, שאף אם היה מסמך העקרונות בסיס להתקשרות, לא עיגנה המשטרה בהסכם כתוב את דרישותיה הביצועיות מתהיל"ה, ואף לא לוחות זמנים לביצוע שהיה בהם כדי לסייע בהפעלת מערכת מנ"ע במועד.

העברת מידע ממערכת מנ"ע

1. כשלים בהעברת המידע: הועלה שבמועד סיום הביקורת, יולי 2006, עדין היו ליקויים במערכת מנ"ע, והמידע שהועבר לנפגעי העבירה לא היה שלם, כדלהלן:

מערכת מנ"ע לא קיימה שיחות יזומות אל נפגע העבירה כנדרש במסמך העקרונות, כדי לעדכנו, למשל, בנוגע לשחרור ממעצר של חשוד או נאשם בעבירת מין או אלימות חמורה; מערכת מנ"ע לא העבירה לנפגע מידע על התנאים המגבילים שהושתו על הפוגע ואשר נועדו להגן עליו; במקרים שבהם הוטלו על נאשם כמה עונשים, מסרה מערכת מנ"ע לנפגע מידע על עונש אחד בלבד, לאו דווקא על פי מידת חומרתו; הועלו שיבושים הנוגעים להעברת המידע משב"ס, כגון, לנפגע הועבר מידע שכלול בו גם העונש שקיבל האסיר בשל תלונה אחרת; כן הועלו שיבושים הנוגעים להעברת המידע מהפרקליטות, למשל, כאשר בתיק הפרקליטות היו כמה נפגעים לעומת כמה חשודים, עשוי נפגע העבירה לקבל מידע אודות חשוד שאינו קשור בהכרח לתלונתו, משום שלא התאפשרה הפרדה. יצוין, שחלק מהבעיות הקשורות בהעברת מידע מהתיקים שטופלו בידי הפרקליטות קיימות גם לגבי תיקים שטופלו בתביעה המשטרתית.

מדיון שהתקיים ב-5.7.06, בראשות המשנה למנכ"ל המשרד לבט"פ ובהשתתפות נציגי תהיל"ה והמשטרה, אפשר ללמוד שביוולי 2006 עדין לא פעלה מערכת מנ"ע באופן תקין. בסיכום הדיון שערכה תהיל"ה נאמר כי הנתונים המועברים מדי יום מהמשטרה לתהיל"ה מגיעים לעתים לא שלמים, ומבנה בסיס הנתונים משתנה לעתים קרובות בעקבות שינויים שמבצעים במשטרה. בסיכום צוין שכדי לייצב ולפתח את המערכת, יכתבו אנשי תהיל"ה, עד סוף יולי 2006, תיק אפיון מפורט ומלא. רק לאחר שהמשרד לבט"פ, המשטרה, השב"ס והפרקליטות יאשרו את מסמך האפיון החדש תיבחן המערכת ויוחלט על מידת שדרוגה.

בתשובתה מאוקטובר 2006 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי החל בספטמבר 2006 פועלת מערכת מנ"ע למעט משלוח הודעות יזומות, והעברת מידע בשפות זרות. כן מסרה המשטרה, כי החלה לפרסם באינטרנט ובמוקד האנושי את התנאים המגבילים שהושתו על הפוגע שנועדו להגן על נפגע העבירה, וכי אין באפשרותה להעביר את המידע הזה באמצעות המענה הקולי, בשל מגבלה טכנית שתבוא על פתרונה בעתיד. כמו כן מסרה, כי מערכת מנ"ע החלה לדווח על שלושה עונשים שהושתו על הפוגע, והם מוצגים על פי חומרת העונש, וכי פעלה לצמצם את השיבושים הנוגעים להעברת המידע משב"ס. עוד מסרה המשטרה, שאפיון מחודש של המערכת ובו שינויים במבנה הנתונים ובאופן הצגתם אושר בידי כל הגורמים והוגש לתהיל"ה כדי שתעריך את עלותם.

2. אי-עמידה בתדירות עדכון הנתונים: במסמך העקרונות נקבע, בין השאר, כי בנוגע למעצרים ולמאסרים של הפוגעים תעודכן מערכת מנ"ע פעמיים ביום; בנוגע לשלבים אחרים בהליך הפלילי נקבע, שהעדכון ייעשה פעם ביום. הועלה, שעד מועד סיום הביקורת עדכנה המשטרה את המערכת פעם אחת ביום, כך שהמידע הנוגע למעצרו או למאסרו של הפוגע לא היה זמין לנפגע בתדירות שנקבעה. יצוין, שתדירות העדכונים לא נקבעה בחוק ובתקנות, אולם העובדה שהצוות שהגדיר את מסמך העקרונות מצא לנכון לקבוע זאת מדגישה את חשיבותה.

3. הצורך בהסבה למערכת פל"א: בעת הביקורת הופעלה מערכת מנ"ע באמצעות מערכת המחשוב המרכזית של המשטרה (M.F). בד בבד עם פעילות מערכת זו מחברת המשטרה את יחידותיה בהדרגה למערכת ממוחשבת מתקדמת יותר (להלן - מערכת פל"א) שתחליף את המערכת הקיימת. בעת הביקורת כבר חוברו למערכת פל"א כ-75% מתחנות המשטרה.

הועלה, כי בתחנות שקיימת בהן מערכת פל"א נאלצים השוטרים לבצע הזנה כפולה של נתונים, הן למערכת פל"א והן למערכת המחשוב המרכזית, משום שרק באמצעותה מופעלת מערכת מנ"ע. כן עלה שיש קושי לבצע פעולות מסוימות הקשורות ליישום החוק כל עוד מופעלת מערכת מנ"ע באמצעות מערכת המחשוב המרכזית. למשל, סעיף 7 לחוק מגביל מסירת פרטים אישיים של נפגע עבירת מין ואלימות חמורה, לפיכך יש צורך בהפקת טפסים משטרתיים ללא פרטיו של הנפגע. צוות שהוקם בחטיבת החקירות במשטרה המליץ שהפקת טפסים אלו תיעשה באמצעות מערכת פל"א. לפי שעה הופץ חוזר משטרתי המנחה את השוטרים כיצד לפעול במקרים שיש להסתיר את פרטיו של הנפגע. הועלה, כי בשל הצורך להיעזר במערכת פל"א מתכוונת המשטרה להסב את מערכת מנ"ע כך שתופעל באמצעות מערכת פל"א עד סוף 2006.

לצורך מעקב ובקרה על מידת יישום החוק חשוב לאתר גם את המקרים שבהם ויתר הנפגע על זכותו לקבל מידע, הן כדי לבחון אם לא הוזנו בטעות נתוני התיק למערכת מנ"ע, והן לצרכים סטטיסטיים. ואולם באמצעות מערכת המחשוב המרכזית של המשטרה (שמערכת מנ"ע מופעלת דרכה), לא ניתן לקבל נתונים על נפגעי עבירה שבחרו לוותר על זכותם לקבל מידע. אפשרות לאיסוף מידע זה הוכנסה למערכת פל"א באוקטובר 2005. על פי נתוני המשטרה, עד אמצע יוני 2006 ויתרו 1,598 נפגעים על זכותם לקבל מידע ממערכת מנ"ע, ואולם נתון זה הוא חלקי בלבד, משום שניתן לקבלו רק בתחנות המשטרה שבהם פועלת מערכת פל"א.

4. המידע אינו מועבר בשפות זרות: כדי שהחוק יהיה מובן וזמין ככל האפשר לאוכלוסייה הנוקת, נקבע בסעיף 4(ג) לחוק, כי מידע והודעות לפי הוראות החוק יימסרו, ככל הניתן, בשפה המובנת לנפגע העבירה. הועלה, שעד מועד סיום הביקורת נמסר המידע לנפגעי העבירה באמצעות מערכת מנ"ע בעברית בלבד.

5. חוסר אחידות בנתונים: ממסמכי המשטרה עלה כי עיקר התקלות והעיכובים בתפעולה של מערכת מנ"ע נובעים מהיעדר מכנה משותף בנתונים המצויים אצל גופי האכיפה (משטרה, שב"ס, פרקליטות והנהלת בתי המשפט). הקושי צץ מחדש בכל פעם שיש צורך להעביר מידע בין המערכות הממוחשבות של גורמי האכיפה, משום שאין אחידות בהגדרות ובקודים של הנתונים. הדבר גורם לכך שלגוף אחד יש קושי בהבנת הנתונים של הגוף האחר, ובכל פעולה יש צורך בהתאמה מיוחדת בין נתוני הגופים המעורבים, אך לא תמיד ניתן לבצעה.

כדי לפתור את הבעיה הוקמו במשטרה בעבר שני צוותים שתפקידם לבנות בסיס נתונים אחיד. צוות אחד טיפל בבניית בסיס אחיד בנושאי חקיקה, וצוות אחר המליץ על מבנה הנתונים הרצוי בגופים השונים שיאפשר העברת מידע ביניהם. אולם בעת הביקורת הועלה, כי הטיפול בכל אחת מההמלצות של הצוותים הופסק, והנושא לא קודם.

6. הצורך ביידוע על תנאים מגבילים שהושתו על אסיר בחופשה: סעיף 10 לחוק קובע: "נפגע עבירת מין או אלימות שביקש זאת זכאי לכך שהגופים המפורטים בתוספת הרביעית יידעו אותו על מהלך מאסרו של הנידון או על מהלך שהייתו של הנאשם או הנידון במשמורת חוקית אחרת בעקבות העבירה". בתוספת הרביעית מפורטים נושאים שונים שלגביהם זכאי נפגע העבירה למידע. ביניהם גם מידע על תנאים לשחרור הנידון ממאסר שמתרתם להגן על הנפגע. בתוספת לא נקבעה זכאותו של הנפגע למידע דומה בעת יציאתו של אסיר לחופשה. על פי נתוני שב"ס, ב-1.8.06 היו כלואים אצלם 4,812 אסירים השפוטים על עבירות מין ואלימות (מהם 1,535 אסירים השפוטים בשל עבירות בתוך המשפחה).

לדעת משרד מבקר המדינה, גם כאשר הפוגע יוצא לחופשה נפגע העבירה זקוק להגנה, לכן מן הראוי שהמשרדים האחראים ישקלו לייזום תיקון לחוק, שלפיו יעודכן נפגע העבירה גם בנוגע לתנאים המגבילים שהושתו על הפוגע בעת יציאתו לחופשה, כדי להגן על נפגע העבירה.

עיכוב ברישום מאגר המידע

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות) והתקנות מכוחו¹⁷ קובעים, בין השאר, תנאים להחזקת מידע ושמירתו, וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים. בין הנושאים שהם מסדירים כלולים גם הליך רישום למאגר מידע, השימוש בו ודרכי הבטחת המידע, קביעת מנהל למאגר וממונה על אבטחת מידע והגדרת תחומי אחריותם.

הועלה, שעד מועד הביקורת לא נקטה המשטרה הליכים לרישום מאגר המידע של מערכת מנ"ע, הנדרשים בחוק הגנת הפרטיות והתקנות מכוחו. רק במאי 2006, לאחר הערת הביקורת, החלה המשטרה בהליכים הנדרשים.

עיכוב בהפעלת המוקד האנושי

כאמור, כדי לסייע למתקשים בשימוש באינטרנט או במענה הקולי, ולצורך גיבוי במקרה של תקלות במערכות הממוחשבות, הוחלט להקים במשטרה מוקד אנושי שישב לפניות טלפוניות.

הועלה שרק בדצמבר 2005, שמונה חודשים לאחר המועד הקובע להחלת החוק בשלמותו, החלה המשטרה, באמצעות חברה חיצונית, באפיון מערכת ניהול הלקוחות הממוחשבת. במחצית הראשונה של חודש יולי 2006, שנה ורבע מהמועד הקובע, טרם הוכנס המוקד האנושי לפעולה סדירה והופעל רק באופן ניסיוני.

בתשובתה מאוקטובר 2006 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי המוקד האנושי החל לפעול.

דפי מידע

כאמור, עיקרו של החוק הוא להסדיר את זכותו של נפגע העבירה לקבל מידע כמפורט בו. תקנות זכויות נפגעי עבירה, התשס"ב-2002 (להלן - התקנות) מסדירות העברה של חלק מהמידע באמצעות "דפי מידע". התקנות קובעות גם היכן יופקדו דפי המידע ומפרטות קשת רחבה של מוסדות ממשלתיים ומסגרות אחרות שבהם יופצו דפי המידע¹⁸. כמו כן קובעות התקנות שהמידע בדפים אלו יפורסם בכמה שפות - עברית, ערבית, רוסית, אמריקאית ואנגלית, וינתאמו גם לשימושם של עיוורים. כדי שהמידע יהיה נגיש וזמין לכל נזקק חשוב להפיץ את דפי המידע במקומות המפורטים בתקנות, שבהם ניתן לקהל רחב.

17 תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"א-1986.

18 תחנות משטרה ומרכזי שיטור קהילתי, משרדי המחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים, בתי המשפט, מזכירות פלילות בפרקליטות מחוז, מזכירות פרקליטות המדינה, מחלקות לשירותים חברתיים, מרכזים לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה מטעם המחלקות לשירותים חברתיים, תחנות שירות ייעוץ לאזרח של משרד הרווחה (שי"ל), לשכות הסיוע המשפטי הפועלות לפי חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972 ותחנות מגן דוד אדום.

1. **מחזור בדפי מידע:** בחוק ובתקנות מכוחו לא נקבע מיהו הגורם שעליו להפיק את דפי המידע ולהפיצם. בפועל, בשנים 2002-2003, נוסחו דפי המידע במשותף על ידי משרד המשפטים והמשטרה, והם הופקו והופצו במימון משרד המשפטים; נוסח דפי המידע פורסם גם באינטרנט.

הועלה, כי לאחר שאזל המלאי לא הופקו דפי מידע נוספים, וכבר מאמצע שנת 2004 ועד סיום הביקורת הם לא הופצו במקומות שנקבעו בתקנות.

ב-11.6.06 דיווחה מנהלת מדור (ייעוץ וחקיקה) במשרד המשפטים לוועדת החוקה, כי דפי המידע שהופצו ב-2002, עודכנו בחודשים האחרונים ותורגמו לאנגלית, רוסית וערבית, והתרגום לאמריקנית יושלם בקרוב. כמו כן הם הותאמו לאנשים בעלי מוגבלויות. עם זאת, על פי הדיווח, טרם הובאו לדפוס דפי המידע המעודכנים, והם פורסמו באינטרנט בלבד. מנהלת המדור ציינה כמו כן, שבכוונת משרד המשפטים להדפיס את דפי המידע, להפיצם ולחלקם לנוקקים בפרקליטות ובלשכות הסיוע המשפטי בלבד, ואולם טרם הוסדרה העברתו של הנוסח המעודכן למשרדי ממשלה נוספים, כדי שיוכלו להדפיס עותקים גם לקהל המטופל על ידם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרדים האמונים על יישום החוק להסדיר ביניהם את המנגנון שלפיו יופקו ויופצו דפי המידע כנדרש בתקנות.

2. **מידע חסר בטופסי המשטרה ובכרזות שהפיצה:** במהלך היערכות המשטרה ליישום החוק נוסחו והונפקו טפסים ייחודיים חדשים. הם הונפקו בארבע שפות (עברית, רוסית, ערבית ואנגלית). בין הטפסים החדשים גם טופס מידע על ההליך הפלילי וטופס על זכויותיו של נפגע העבירה, ושניהם הופצו גם באמריקה. כמו כן הופצו כרזות שנועדו לתליה ובהן נמסר מידע לנפגע עבירה על זכויותיו בהליך הפלילי.

הועלה שהכרזות הופצו בעברית בלבד, ורק ביוני 2006 החלה הפצת כרזות גם בשפות אחרות (ערבית, אנגלית, רוסית ואמריקנית). כן עלה, שבכרזות שהפיצה המשטרה ובטפסים שהפיקה עבור הנפגעים לא נמצא כל המידע שנקבע בתקנות. למשל - המידע על ארגוני סיוע. רק ביוני 2006 החלה המשטרה לטפל בהפקת טופס חדש שיכלול גם מידע זה. אף יצוין, שבבקורות שביצעה המשטרה בתחנות המשטרה (ראו להלן) עלה, שלא בכל התחנות נמצאו הטפסים הנדרשים, ובמקומות אחרים לא נמצאו הטפסים בשפות זרות אלא בעברית בלבד.

בתשובתה מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי יוצעו להתאמות הנדרשות והמידע החסר יושלם ויופץ.

3. **יידוע על ועדות הפועלות במשרד הרווחה:** משרד הרווחה מקיים ועדות מחוזיות לטיפול בגילוי עריות וועדות מחוזיות לטיפול באלימות במשפחה (להלן - הוועדות). דרכי פעולתן של הוועדות מוסדרות בתקנון לעבודה סוציאלית (תע"ס), ובו הוראות והנחיות של מנכ"ל משרד הרווחה ליישום מדיניות הרווחה ברשויות המקומיות. בוועדות חברים נציגי משרד הרווחה ונציגי שב"ס, ותפקידן לבדוק את מסוכנות האסיר כלפי הקורבן ובני משפחתו. הבדיקה משמשת לצרכים הבאים: הגשת חוות דעת לוועדת שחרורים על פי סעיפים 9(7) ו-11 לחוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001; גיבוש תכניות טיפול באסיר בכלא ובקהילה; קביעת המלצות בנוגע ליציאה לחופשה של אסיר, התייחסות ומפגשים עם הילדים. על פי הוראות התע"ס מובאת עמדת הקורבן, ככל שניתן, בפני הוועדות, באמצעות העובד הסוציאלי המטפל

בקורבן במחלקה לשירותים חברתיים (להלן - העו"ס המטפל). על העו"ס המטפל מוטלת החובה ליידע את הקורבן על התכנסות הוועדות ועל זכותו להביע עמדה באמצעותו.

כאמור, חובתו של העובד הסוציאלי המטפל ליידע את הקורבן על זכותו להביע עמדה באמצעות הוועדות. עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרדים יבחנו את האפשרות להודיע על כך גם בדפי המידע ובטפסים שמפיקים המשרדים לנפגעי העבירה.

בתשובתו מאוקטובר 2006 מסר משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה, כי גם לדעתו יש מקום להודיע בדפי המידע ובטפסים המופצים לנפגעי העבירה על קיומן של הוועדות. לעומת זאת השיב משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2006, כי האפשרות הניתנת לקורבן להביע את עמדתו בפני הוועדות באמצעות העו"ס אינה בגדר הזכויות שמונה החוק, אלא כלולה בנוהל עבודה פנימי של הוועדות במשרד הרווחה. מסיבה זו, לדעתו, אין מקום (וודאי לא הכרח), לפרט עניינים אלה דווקא בדפי המידע, שמטרתם לפרט את הזכויות החוקיות של נפגע העבירה בנוגע להליך הפלילי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אכן אין פרסום הוועדות בדפי המידע בגדר זכות שמונה החוק, ואולם, היות והוועדות בודקות את מסוכנותו של האסיר כלפי הקורבן ובני משפחתו, ומאפשרות לנפגע העבירה להביע עמדה גם בנושא היציאה לחופשה של הפוגע - מן הראוי לבחון את האפשרות להודיע על קיומן של הוועדות גם בדפי המידע.

היקף הזכויות של נפגעי עבירה

1. המלצת הוועדה הבין-משרדית להרחיב את הזכויות המוקנות בחוק: ב-6.3.01 התקבל חוק זכויות נפגעי עבירה התשס"א-2001, שגובש בעקבות עבודתה של "ועדה בין-משרדית לקידום זכויות נפגעי עבירות בישראל" (להלן - הוועדה הבין-משרדית) בראשותה של גב' קרפ.

במבוא לדו"ח הוועדה הבין-משרדית נאמר ש"על אף התמקדות דו"ח הביניים בזכויות בהליך הפלילי, חשוב להדגיש כי זכויות אלו ניתנות למימוש מלא רק בראיה הוליסטית, המשלבת גם שירותי סיוע והסדר פיצויים". כאמור, החוק אינו מקנה זכויות לפיצויים, שיקום, סיוע וטיפול לנפגעי העבירה, אולם באפריל 2004 כינסה מרכזת הוועדה הבין-משרדית את נציגי הממשלה בוועדה כדי לדון בדרכים לקידום נושאים אלה. בנוגע לשירותי סיוע הוחלט בישיבה זו להמליץ על הקמת צוות מקצועי ממשלתי מתחום הארגון והתקצוב, שיבחן המלצות שהגישה חברת ייעוץ ארגוני לוועדה הבין-משרדית עוד במאי 2003. בנוגע לנושא הפיצויים סוכם, שלא להמליץ בשלב ההוא על קידום מודלים שהוצעו לוועדה הבין-משרדית, ולהמתין להתקדמות ביוזמת החקיקה של המוסד לביטוח לאומי בנושא.

הועלה, שב-27.6.04 הועברו המלצות הוועדה הבין-משרדית לשר המשפטים דאז, מר יוסף לפיד, אולם מאז לא קודם העניין.

2. משך ניהול ההליכים - תמונת מצב: סעיף 12 לחוק קובע כי ההליכים הנוגעים לעבירת מין או אלימות יקוימו בתוך זמן סביר כדי למנוע עינוי דין.

מנתוני המשטרה עולה, שבשנת 2004 נפתחו 59,045 תיקים פליליים (פ"א) בשל עבירות מין או אלימות. בשנת 2005 נפתחו 63,294 תיקי פ"א (עלייה של 7%).

לבקשת משרד מבקר המדינה בדק מדור מחקר אסטרטגי וסטטיסטיקה במשטרה את משך זמן הטיפול בעבירות מין או אלימות כהגדרתם בחוק. בבדיקה נכללו 84,453 חשודים שתיקיהם הועברו לטיפול התביעה המשטרתית או לפרקליטות בשנת 2004, או נאשמים שנגזר דינם או שהתיק נגדם נסגר בשנת 2005.

ממצאי הבדיקה עולה, כי משך זמן הטיפול החציוני¹⁹, ממועד גילוי החשוד ועד גזר הדין, הוא כ-11 חודש. משך זמן הטיפול החציוני בשלב החקירה, מגילוי החשוד ועד העברת התיק לתביעה, הוא כחודש; משך זמן הטיפול החציוני בתביעה, מקבלת התיק ועד הגשת כתב אישום, הוא כ-4-5 חודשים. ומשך זמן הטיפול החציוני מהגשת כתב האישום ועד מתן גזר הדין הוא כ-7 חודשים.

יצוין, שהנתונים הנוגעים לשני השלבים האחרונים - משך הטיפול מהעברת התיק מהחקירות ועד מתן גזר הדין, נוגעים רק לתיקים שטופלו על ידי התביעה המשטרתית, זאת משום שתאריך הגשת כתב האישום על ידי הפרקליטות אינו מדווח למשטרה. יצוין עם זאת, שבכ-75% מהתיקים שנבדקו טיפלה התביעה המשטרתית.

3. היעדר קריטריונים למתן הגנה: סעיף 6(1) לחוק קובע, כי במהלך ההליך הפלילי זכאי נפגע העבירה להגנה, ככל הניתן ועל פי הצורך, מפני הפוגע ומפני שלוחיו או מקורביו.

כאמור, במסמך מאוקטובר 2001, דן אג"ת במשטרה במשמעויות התקציביות של החוק, ואמד את המשאבים הנדרשים למשטרה ליישום החוק. בנוגע לסעיף 6(1) לחוק נקבע במסמך, שאי-אפשר להעריך בכמה מקרים תידרש המשטרה לספק הגנה, ולא ניתן להציב שמירה על נפגע העבירה 24 שעות ביממה. עם זאת הוצעה במסמך מתכונת פעולה שלפיה יסומן נפגע שנמצא ברמת סיכון גבוהה, וניידת סיור אזורית תישלח לביקורים תכופים בביתו. לצורך זה נקבע במסמך, שיש לתגבר את התחנות הגדולות בניידת סיור אחת לפחות - תוספת של 24 ניידות סיור בעלות של 6.84 מיליון ש"ח בסה"כ, מהם 4.8 מיליון ש"ח הוצאה חד-פעמית, וכן תוספת של 240 שוטרי סיור.

בדיון שהתקיים במשרד לבט"פ ב-29.1.02, בהשתתפות נציגי המשרד לבט"פ, נציגי המשטרה ונציגי שב"ס, דנו גם בתיקונים שיש להכניס בסעיפי החוק כדי לצמצם את עלות הפעלתו. בנוגע לסעיף 6(1) לחוק סוכם, כי נוכח מגבלות התקציב ליישום הסעיף, "רמת ההגנה שתינתן לנפגע העבירה על ידי המשטרה תהיה כפי שהיא כיום", ועיקר הפעילות בנושא הגנת הנפגע תתמקד במתן מידע בדבר אפשרויות ההגנה. כן סוכם שאם יוקצה לסיור המשטרתית תקציב נוסף לצורך הגברת ההגנה במקרים מתאימים, תשתנה ההיערכות על פי התקציב שיאושר. יוצא אפוא, שלא הוחלט על מתן הגנה ייחודית לנפגעי עבירה.

בתשובתו מסר המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה, כי למיטב הבנתו הפרשנות שניתנה לחוק בזמנו, בשל מגבלת תקציב, שלפיה ניתן להמשיך ברמת ההגנה שהייתה נוהגה, "היא פרשנות סבירה - ולא חייבה תיקון החוק או דחיית מועד כניסתו לתוקף או התניית תקפו בתקציב נוסף". עם זאת הוסיף, כי נושאים רגישים מסוג זה ראוי לבחון מעת לעת ולרענן את ההנחיות המשטרתיות בהתחשב בתקציב העומד לרשות המשטרה.

19 בבדיקת הנושא נקבע המדד למשך זמן הטיפול כ"חציון משך זמן הטיפול", והוא נמדד בימים. החציון הוא הערך של מספר ימי טיפול, אשר 50% מהמקרים נמצאים מתחתיו ו-50% מעליו.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר חלוף יותר מחמש שנים מתחילת החוק, היה על המשטרה לבחון מחדש את יישום הסעיף המעלה את הצורך במתן הגנה ייחודית, ברמה השונה מהקיים, לנפגע העבירה. על המשטרה לקבוע קריטריונים לצורך מיוחד בהגנה, ולפעול בצורה שונה מהנהוג במקרים אלו.

הטמעת החוק במשטרה ובפרקליטות

היערכות המשטרה להטמעת החוק

במשטרה מופקד על יישום החוק מדור נפגעי עבירות הפועל באגף החקירות והמודיעין (אח"מ). בדצמבר 2001 אושרו לו שישה תקנים לקציני נפגעי עבירות בששת מחוזות המשטרה, והם אוישו באמצע שנת 2002. בספטמבר 2002 הוציאה המשטרה נוהל המגדיר את תפקידיהם של קציני מדור נפגעי עבירות, וקציני נפגעי עבירות מחוזיים האחראים ליישום החוק. הנוהל קובע דרכים לפיקוח, לבקרה וכללי דיווח.

בהיערכותו ליישום החוק ניסח מדור נפגעי עבירות "הצעה לנוהל הטיפול המשטרתי בנפגעי עבירה פלילית" (להלן - הנוהל המשטרתי), והשוטרים הונחו לפעול על פיו. הנוהל מסדיר, בין השאר, את הליך קבלת התלונה של נפגע עבירה במשטרה, בכל הנוגע למידע הראשוני שיומץ לו, הן בעל פה והן באמצעות טפסים, ומטיל על החוקר לברר אם הנפגע מעוניין במידע שהוא זכאי לו על פי החוק. במקרים שהנפגע מבקש לקבל מידע, מנחה הנוהל אילו פרטים של הנפגע יזונו למערכת מנ"ע, וכיצד יימסרו לו קוד וסיסמה שיאפשרו לו לקבל מידע מהמערכת.

לשם הטמעת תפקידי השוטרים במימוש החוק חולק ליחידות החקירה "תקליטור הדרכה", שנשלח גם לכל משתמשי האינטראנט המשטרתי. כמו כן, התקיימו ימי עיון ייחודיים שבהם השתתפו 250 נציגים מכל יחידות המשטרה, שהוכשרו להדריך את השוטרים ביחידותיהם בהוראות החוק ובאופן הפעלתה של מערכת מנ"ע. במהלך 2005-2006 נכלל הנושא גם בהכשרות שונות שנערכו במשטרה ברמה הארצית וברמה המחוזית. יודגש שנושא קידום היישום של החוק כלול בתכנית שיפור השירות לציבור שהוגדרה כיעד מפכ"ל לשנת העבודה 2006. נוסף על כך, הותאמו טפסים משטרתיים לדרישות החוק. לטופס "בקשה להוצאת צו מעצר/שחרור בערובה" למשל, נוספה האפשרות לציין אם ההחלטה בנוגע לפוגע נועדה להגן על נפגע העבירה. נוסחו והונפקו טפסים חדשים, וביניהם גם טופסי מידע על ההליך הפלילי ועל זכויות הנפגע, לחלוקה בעת הגשת התלונה במשטרה. כמו כן הוציא ראש חטיבת החקירות במשטרה חוזר ובו הנחיה כיצד יש ליישם את סעיף 7 לחוק, המגביל מסירת פרטים אישיים של נפגע עבירת מין ואלימות חמורה.

הועלה, שרק בסוף אוקטובר 2005, שבעה חודשים לאחר המועד הקובע להחלת כל סעיפי החוק, הועבר ליחידות המשטרה החוזר ובו ההנחיה ליישום סעיף 7 לחוק.

1. שיעור נמוך של הזנת נתונים למערכת מנ"ע: צבירת המידע במערכת מנ"ע מהגופים הקשורים אליה, תלויה בכך שהשוטרים בתחנות המשטרה אכן יזינו למערכת את פרטיו של נפגע העבירה המעוניין בקבלת המידע.

הועלה, שמתחילת שנת 2006 ועד 12.7.06, חרף כל הפעולות שנקט מדור נפגעי עבירות, הגיע שיעור הזנת הנתונים מהתיקים המשטרתיים למערכת מנ"ע ל-32% בלבד (13,399 מתוך 42,398 תיקים שהיו צריכים להזינם). השיעור הנמוך של הזנת פרטי הנפגעים למערכת מקשה על נפגעי עבירה רבים לממש את זכותם על פי החוק.

ממסמכי מדור נפגעי עבירות עלה, כי עקב השיעור הנמוך של הזנת תיקים משטרתיים למערכת מנ"ע הונחו, ביוני 2006, המחוזות המשטרתיים לחזור ולהדריך בעניין את השוטרים העוסקים בנושא.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה, כי בשנת 2006 יש עלייה ברורה, בכל יחידות המשטרה, בשיעור הזנת הנתונים מהתיקים המשטרתיים למערכת מנ"ע, והמוצע הארצי הגיע ל-37%.

2. כשלים בעריכת בקורות של המשטרה על יישום החוק: מדור נפגעי עבירות ערך 70 בקורות ב-6 מחוזות המשטרה שנועדו, בין השאר, לבחון את מידת יישומו של החוק. בחינת ממצאי הבקורות האחרונות ב-54 תחנות משטרה (מקומיות או מרחביות) (להלן - הבקורות) העלתה:

(א) רק 9% (5) מהבקורות (כולן במחוז מרכז של המשטרה) נערכו בחודשים מאי-יוני 2006, בעוד שרובן - 65% (35) נערכו מינואר עד מרס 2006, ואילו 26% (14) אף מוקדם יותר - בשנת 2005 (6 מהן נערכו באפריל או מאי 2005 - סמוך למועד הקובע). יצוין שבמחוז דרום של המשטרה נערכו כל הבקורות ב-2005.

(ב) רק ב-4% (2) מתחנות המשטרה יוּשְמוּ במלואן הוראות החוק והתקנות מכוחו. ב-33% (18) מהתחנות יוּשְמוּ ההוראות באופן חלקי, וב-43% (23) לא יוּשְמוּ ההוראות או יוּשְמוּ במידה מועטה. ב-20% (11) מהבקורות לא נבדקה מידת יישום הוראות החוק, או שהממצאים אינם ברורים דיים.

יודגש, כי אף שמבצעי הבקורות המשטרתיים העלו ברוב המקרים שההוראות אינן מבוצעות כנדרש, לא נמצאו, בין הבקורות שנמסרו למשרד מבקר המדינה ביולי 2006, בקורות חוזרות כדי לבדוק באיזו מידה, ואם בכלל, שופר הביצוע בעקבות הערותיהם, אף לא במקרים שהבקורות נערכו בשנת 2005. יתר על כן, יש מקרים שבהם התריע הבודק, בסיכום ממצאי הבקרה, שיערכו בקורות חוזרות, אך, כאמור, הן לא בוצעו עד מסירת הבקורות למשרד מבקר המדינה.

בתשובתה מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי בחודשים יוני-אוקטובר 2006 ערכה המשטרה בקורות חוזרות בתחנות המשטרה פרט למחוז תל אביב.

(ג) בבדיקה של מידת יישום החוק בתחנות המשטרה נכללו גם מרכיבים מוגדרים: הימצאותם של טפסים נדרשים בתחנות המשטרה, ותרגומם לכמה שפות, מילוי "טופס בקשת מידע" (ראו להלן), מסירת טופסי מידע לנפגע העבירה, יידוע נפגע העבירה על זכותו להגיש הצהרה על כל פגיעה ונזק שנגרמו לו בשל העבירה כאמור בסעיף 18 לחוק, מסירת קוד וסיסמא לנפגע העבירה, הזנת פרטי נפגע העבירה למערכת מנ"ע, קיום סעיף 7 לחוק המגביל מסירת פרטים אישיים של נפגע עבירת מין ואליומות חמורה, ויידוע נפגע העבירה על התנאים המגבילים שבהם שוחרר הפוגע אשר נועדו להגן על הנפגע - כל עוד מידע זה אינו מועבר באמצעות מערכת מנ"ע.

(1) הועלה, שנוסח ממצאי הבקורות לא היה אחיד ושיטתי, ולא ניתן היה לקבל תמונה מפורטת ומקיפה על מידת הביצוע של כל נושא ונושא - בחלק מהבקורות נוסחו הממצאים באופן כוללני ולא

פורטו הממצאים בכל נושא שנבדק, במקרים אחרים, שבהם פורטו הממצאים, לא הייתה אחידות בנושאים שהממצאים עוסקים בהם.

(2) בתקנה 9(ב) בתקנות נקבע, כי נפגע עבירה המבקש לקבל מידע יגיש את בקשתו למשטרה בכתב, לפי טופס 1 שבתוספת (להלן - טופס בקשת מידע). תקנה 8 בתקנות והנוהל המשטרתי מטילים על החוקר המשטרתי לברר אם נפגע העבירה מעוניין במידע שהוא זכאי לו על פי החוק. על החוקר לוודא שהנפגע מילא את הפרטים בטופס הבקשה.

כאמור, כאשר מידע אינו מועבר באמצעות מערכת מנ"ע, ונפגע העבירה זכאי לקבלו כחוק, מוטלת האחריות להעברת המידע על הגורם המטפל. במקרים שצוין בבקורת המשטרטית שלא נמצאו הטפסים הנדרשים, או שלא נמצאו בתיקים טופסי בקשת מידע, לא זו בלבד שהחוק והתקנות מכוחו לא יושמו, ושהשוטרים בתחנה לא קיימו את הוראות הנהל המשטרתי, אלא נפגעה גם העברת המידע לפרקליטות או לתביעה המשטרטית. זאת משום שבהיעדר טופס בקשת מידע בתיק אין הפרקליטים והתובעים המשטרתיים יכולים לדעת אם היה נפגע העבירה מעוניין בקבלת מידע, ולכן לא מובטח שהם ידאגו להעבירו אליו.

(3) בכל הבקורות שערכה המשטרה לא נבדק באיזו מידה יושם סעיף 7 לחוק, הדין בהגבלת מסירת פרטים אישיים של נפגע עבירת מין או אלימות חמורה (הרחבה בנושא ראו להלן).

(4) כאמור, עד מועד סיום הביקורת לא הייתה מערכת מנ"ע ערוכה להעביר לנפגע מידע על התנאים המגבילים שהושתו על הפוגע כדי להגן על נפגע העבירה. במצב זה הייתה האחריות להעברת המידע מוטלת על שוטרי התחנה שבה נפתח התיק המשטרתי. מנוסח הבקורות לא ניתן לכמת את מידת הטיפול בנושא בידי תחנות המשטרה. עם זאת, בבקורות שבהם ניתן פירוט, צוין לא פעם, שהתחנה לא דאגה ליידע את הנפגע בנוגע לתנאים המגבילים שהושתו על הפוגע.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שניסוחי הדוחות המסכמים את הבקורות המשטרטיות יעשו באופן מובנה ושיטתי, כך שניתן יהיה לדעת באיזו מידה יושם כל נושא בשטח. כמו כן, על המשטרה לדאוג לכך שהוראות החוק והתקנות מכוחו וכן הוראות הנהל המשטרתי ייושמו במלואם.

בתשובתה מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי לצורך זה הונחו קציני נפגעי עבירות מחוזיים לערוך בקורות על פי טופס מובנה, הכולל את כל התבחינים שיש לבדוק ובכלל זה ייבדק גם יישום סעיף 7 לחוק.

3. העברת מידע מהתביעה המשטרטית: מידע הקשור בתביעה המשטרטית מועבר בעיקרו לנפגע העבירה באמצעות מערכת מנ"ע. בהנחיה של ראש מדור תביעות במשטרה מדצמבר 2005 פורטו הפעולות המוטלות על התביעה המשטרטית לשם יישום החוק והתקנות מכוחו. ראש מדור תביעות במשטרה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי בשל עומס עבודה ותקני כוח אדם חסרים עוד קודם לחקיקת החוק, במקרים שמערכת מנ"ע מעבירה מידע חלקי, או שיש קושי בהעברת המידע באמצעותה, אין התובעים המשטרתיים מעבירים את המידע אל הנפגע.

אשר ליישום סעיף 7 לחוק, הדין בהגבלת מסירת פרטים אישיים של נפגע עבירת מין או אלימות חמורה, הוקם בחטיבת החקירות במשטרה צוות שייבחן את הדרכים ליישום. ממצאי הצוות שהוגשו באוגוסט 2005 העלו שהסעיף חל על כ-4,500 תיקים בשנה, מתוכם כ-2,500 נסגרים כבר בשלב החקירה. מתוך כ-2000 התיקים הנתרים מועברים כ-75% לטיפול הפרקליטות ו-25% מטופלים בידי התביעה המשטרטית. הצוות גם העלה, שבמסמכים משטרתיים רבים הקשורים

לתהליך הטיפול בתיק, יש צורך בהסתרת הפרטים הנדרשים על פי החוק. לשם כך, כאמור, המליץ הצוות להסתייע במענה ממוחשב במערכת פל"א. כשלב מעבר הונחו יחידות החקירה כיצד לפעול כדי להסתיר את הפרטים הנדרשים בחוק, בתיקים שהם מעבירים לטיפול הפרקליטות או התביעה.

ראש מדור תביעות במשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה, כי בחלק גדול מהתיקים האמורים, המגיעים לטיפול של התביעה המשטרתית, אין הפרטים הללו מוסתרים כנדרש בהנחיה ליישום סעיף 7 לחוק.

היערכות הפרקליטות ליישום החוק

1. אי-הקמת יחידות סיוע: כדי להבטיח את מימוש זכויותיהם של נפגעי העבירה נקבע בסעיף 23 לחוק, כי בפרקליטות המדינה ובפרקליטות המחוז יוקמו יחידות סיוע כפי שיקבע שר המשפטים. בחוק גם פורטו חלק מהתפקידים שיוטלו על יחידות הסיוע וביניהם, הבטחת העברת מידע מהפרקליטות אל נפגעי העבירה, הנחיה וסיוע לפרקליטות ביישום הוראות החוק ואיסוף מידע עדכני בדבר שירותי סיוע לנפגעי עבירות והפצתו.

ב-24.8.04 מינה פרקליט המדינה, מר ערן שנדר, צוות, בראשותו של פרקליט מחוז ירושלים, מר אלי אברבנאל, שיגבש תכנית מפורטת וכוללת ליישום החוק, תוך הדגשת סעיף 23 לחוק, המחייב את הפרקליטות להקים יחידות סיוע. הצוות הגיש המלצותיו ב-28.11.04: בנוגע להעברת מידע, כנדרש בחוק, המליץ הצוות להשתלב במערכת מנ"ע; בנושא יחידות הסיוע העלה הצוות הצעות למבנה היחידות הן במחוזות והן בפרקליטות המדינה, ופרט את תפקידי העובדים שיאיישו אותן. בדיון שהתקיים ב-5.1.05, בראשות מנכ"ל משרד המשפטים, הוחלט על מבנה היחידות הסיוע, וסוכם שהנהלת משרד המשפטים תבקש ממשרד האוצר לתקצב שש יחידות סיוע²⁰. בראש כל אחת מהן יעמוד פרקליט ולצידו יהיה רכז סיוע שיהיה עובד סוציאלי במקצועו.

הועלה, שעד מועד סיום הביקורת לא הוקמו בפרקליטות יחידות סיוע.

יודגש, כי בדיון שקיים הצוות ב-21.11.04 ציין מנהל אגף ארגון ותקצוב במשרד המשפטים, "שב-2003 ניתנו 16 תקנים לפרקליטות לצורך יישום החוק". ביוני 2006, מסרה מנהלת תחום משרדי הממשלה ויחידות הסמך בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ), למשרד מבקר המדינה, כי משרד המשפטים אמנם תוקצב בשנת 2002 בתקני פרקליטים לצורך יישום החוק, כשהמשרות נוצרו באופן הדרגתי במהלך השנים 2002-2003. נש"מ הסבירה כי משום ש"משרות הפרקליטים ברמה של עוזר-סגן בכיר הן זהות ואחידות בכל הפרקליטות לא ניתן זיהוי מיוחד למשרות אלו"; ומאחר שבשנים האחרונות התקבלו החלטות ממשלה על קיצוצים רוחביים בכל משרדי הממשלה, נאלצו משרד המשפטים והפרקליטות, כשאר משרדי הממשלה, לקצץ בתקני כ"א על פי ההחלטות שהתקבלו.

בתשובתו מסר משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה, כי תקציב המדינה לשנת 2006 כולל תשעה תקנים לצורך הקמת יחידות סיוע בפרקליטות. ואולם, רק בתחילת אוקטובר 2006 התכנסה "ועדת החריגים העליונה" לצורך אישור התקנים, ולכן תקנים אלו טרם אוישו. כן מסר משרד המשפטים, שעד לאישום של התקנים נערכה הפרקליטות ליישום החוק בתקופת הביניים - התקיימה השתלמות

לכל הפרקליטים ומונו רפרנטים בכל פרקליטויות המחוז שתפקידם להנחות את עמיתיהם כיצד למלא את הוראות החוק. הרפרנטים מונחים על ידי מנהלת המחלקה לעיכוב הליכים בפרקליטות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי המענה שניתן בשטח אינו עומד בדרישת החוק להקמת יחידות סיוע ייעודיות.

2. היעדר כלים לביצוע מעקב אחר התמשכות טיפול בעררים: על פי סעיף 25 לחוק תוקן חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ו-1982 והתוסף סעיף 65א לפיו "מתן החלטה בערר לפי סעיף 64, לעניין עבירת מין או אלימות, מסוג פשע, תינתן ותימסר למתלונן עד תום שישה חודשים מיום הגשת הערר, ואולם היועץ המשפטי לממשלה רשאי, מטעמים מיוחדים שירשמו, להחליט ולמסור את החלטתו כאמור במועד מאוחר יותר". בתקין נקבע שלעניין זה עבירת מין או אלימות תוגדר על פי הגדרתה בחוק.

הועלה, שאין ברשות תחום עררים שבפרקליטות המדינה נתונים שוטפים ועדכניים על משך זמן הטיפול בעררים האמורים. בהיעדר נתונים אין לדעת אם משך הטיפול עומד בדרישות החוק, ואין תחום העררים יכול להסיק מסקנות ולהפיק לקחים.

יצוין, שבעבר ערך תחום עררים בדיקה ידנית בנוגע לעררים שטופלו בשנת 2003. בבדיקה זו נסרקו 2,052 עררים, מתוכם נמצאו 86 עררים (4.2%) הנוגעים לעבירות מין או אלימות מסוג פשע. מניתוח נתונים שעשה תחום עררים עלה כי לגבי 82 עררים²¹ היה הזמן הממוצע למתן תשובה בערר כ-7.5 חודשים, כאשר רק כ-45% מהם ניתנה תשובה לעוררים בתוך פרק הזמן שהוגדר בחוק. יצוין, שעל פי נתונים אלו היה על תחום עררים לשפר ולקצר את משך זמן הטיפול בעררים האמורים, אך כאמור אין בידם מידע עדכני על המצב.

בתשובתו מסר משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה, כי לתיקי הערר הללו ניתנת עדיפות גבוהה בטיפול, אולם מפאת המורכבות הקיימת בחלק מתיקי ערר אלו, והצורך לבצע פעולות טרם קבלת החלטה מושכלת וראויה, לא ניתן לעתים להימנע מחריגה מהזמן המוגדר בחוק. משרד מבקר המדינה מעיר, שכל עוד משך הזמן הוגדר בחוק על הפרקליטות לפעול בכל דרך אפשרית כדי לעמוד בו.

התמשכות הטיפול בתיקוני חקיקה ובחקיקת משנה ליישום החוק

כאמור, החוק התקבל בכנסת ב-6.3.01, ותחילתו - ב-21.6.01; בחוק נקבע שהחלתו תהיה הדרגתית ותושלם לא יאוחר מ-21.12.03, אך לגבי חלק מהסעיפים וכמה עבירות נקבע, שהחלתם תושלם עוד קודם לכן, ולא יאוחר מ-21.12.02.

1. עיכובים בהכנסת תיקונים לחוק: (א) בדיונים לגיבוש לוח זמנים ותכנית עבודה ליישום החוק שהתקיימו במשרד לבט"פ בינואר ובפברואר 2002, שבעה חודשים לאחר תחילתו, נדונו, בין היתר, תיקונים שיש להכניס בחוק כדי לצמצם את עלות הפעלתו ולאפשר בכך את יישומו. בדיון הועלה גם הצורך להתקין תקנות ולהכין נהלים. ב-4.4.02 סוכמו עקרונית תיקוני החקיקה הנדרשים בחוק וביניהם, שהעברת המידע לנפגע העבירה תיעשה גם בטלפון ולא רק

21 בנוגע ל-4 עררים מתוך 86 לא ניתן היה לקבל נתוני זמן.

בדואר, כדי שניתן יהיה להעביר מידע באמצעות מערכת ממוחשבת שתוקם במשטרה. משרד המשפטים היה אמור להפיץ תזכיר לתיקון החוק, ואולם פרקליטות המדינה חלקה על כמה נושאים והפצת התזכיר התעכבה.

ביוני 2002, ערכנה סגנית היועץ המשפטי במשרד לבט"פ את מנכ"ל המשרד וציינה, כי עקב התמשכות הדיונים בנושא תיקוני החקיקה, והעובדה שטרם ניתן אישור תקציבי להקמת המענה הממוחשב ולתקנים הנדרשים במשטרה ובשב"ס, לא יוכלו הגופים האמונים על יישום החוק ליישם את סעיפי החוק שהמועד האחרון להחלתם, בלוח הזמנים הקבוע בחוק, הוא דצמבר 2002. לכן ביקשו אותם גופים לדחות את מועד התחולה שלהם בשנה אחת, לדצמבר 2003.

הועלה, שרק ב-27.10.02 הופץ תזכיר חוק זכויות נפגעי עבירה (תיקון), התשס"ג-2002 (להלן - תזכיר לתיקון החוק), לשם קבלת הערות על ההצעות לתיקוני החוק. במבוא לתזכיר הוסבר שהתיקון המוצע מצמצם את היקפן של כמה הוראות בחוק ומאריך את התקופה ליישום ההדרגתי של הזכויות שנקבעו בו. כן הוסבר במבוא, שאם יתקבלו התיקונים המוצעים תקטן הערכת התקציב הנדרש ליישום החוק מכ-65 מיליון ש"ח לכ-8.7 מיליון ש"ח, מהם 4 מיליון ש"ח הוצאה חד-פעמית. במסמך צוין ש"עלות זו [8.7 מיליון ש"ח] בצירוף דחיית המועד הסופי ליישום החוק לסוף שנת 2003 הם שיאפשרו את יישום החוק".

אולם כבר ב-6.11.02 ביקשו המשרדים האחראים ליישום החוק לקדם תיקון בסעיף אחד בלבד מתוך התזכיר האמור, והסבירו זאת באילושי לוח הזמנים עד פיזור הכנסת ה-15²². התיקון נועד לדחות את החלת סעיפי החוק, שהמועד האחרון להחלתם היה דצמבר 2002, בשנה - עד דצמבר 2003. ב-28.1.03 התקיימו הבחירות לכנסת ה-16 ובפועל לא אושר התיקון, כך שהסעיפים האמורים היו עדיין בתוקף, והיו אמורים להיות מיושמים. זאת ועוד, במאי 2003²³, בעקבות הצעת משרד האוצר לדחות את מועד יישום החוק ל-2005 בשל עלותו הגבוהה, נדחה המועד האחרון להחלתו ל-1.4.05. עם זאת הוטלה על השרים חובת דיווח לוועדת חוקה על מידת ההיערכות ליישום החוק. כן נקבע, כי לא טוטל חובה ולא תינתן זכות מכוחם של סעיפי החוק שהיו צריכים להיות מוחלים עד 21.12.02, בתקופה שבין 21.12.02 ועד למועד החלתו של תיקון זה.

(ב) רק ביולי 2003 החלו המשרד לבט"פ ומשרד המשפטים לקדם שוב את התזכיר לתיקון החוק, שהופץ ב-27.10.02 - כ-9 חודשים קודם לכן. ב-19.10.03 אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה (להלן - ועדת השרים) את טיוטת חוק זכויות נפגעי עבירה (תיקון), התשס"ד-2003, אולם שרת החינוך התרבות והספורט (להלן - שרת החינוך) דאו, הגב' לימור לבנת, שעמדה בראש ועדת השרים לקידום מעמד האישה, ערערה על הצעת החוק כפי שאושרה בוועדת השרים, משום שלטענתה היא מרעה עם נפגעי העבירה, וביקשה להביא את הערר לדיון בממשלה²⁴.

ב-29.4.04 - חצי שנה מאוחר יותר, לאחר שהוסר הערר של שרת החינוך דאו, קיבלה החלטת ועדת השרים תוקף של החלטת ממשלה, וב-8.11.04 התקבל בכנסת חוק זכויות נפגעי עבירה (תיקון מס' 2), התשס"ה-2004 (להלן - תיקון תשס"ה). בתיקון תשס"ה של החוק, בין היתר, צומצם היקפן של

22 עם זאת צוין, שנשארה אפשרות להתחיל בהחלת הזכויות בהדרגה לפי צווים של השרים.
23 בהליך לחקיקת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003.
24 כדי לשכנע את שרת החינוך להסיר את הערר, כתב אליה השר לביטחון הפנים ב-15.3.04 ומסר לה, בין השאר, כי הוסכם לתקן את סעיף 28א (סעיף 20א בטיטת חוק זכויות נפגעי עבירה (תיקון), התשס"ד-2003) כך שיאפשר לשרים להרחיב את הטיפול גם לתיקים ישנים בדרך של חקיקת משנה.

כמה זכויות, ונקבע שהן יחולו רק על נפגעי עבירות מין או אלימות חמורה, ולא על כל נפגעי העבירה; סעיף 26 לחוק תוקן כך שהעברת המידע לנפגע תתאפשר גם באמצעות הודעות טלפוניות ולא רק בדואר; כן נקבע שכמה זכויות המוקנות בחוק לא יחולו רטרואקטיבית על נפגעי עבירה שתיק החקירה, בגין העבירה שבוצעה נגדם, נפתח לפני מועד החלתו של הסעיף הקובע את הזכות, אלא אם כן קבעו השרים אחרת.

2. **עיצובים בהחלת צווים:** יצוין כי בחוק נקבע שכמה מסעיפיו יחולו בהדרגה החל ביום שיקבעו לגביהם השרים ועל פי צווים שיקבעו, וזאת לאחר שיובאו לאישור ועדת חוקה. עם זאת, צוין בדברי ההסבר לתיקון החוק שהוצע בו לדחות לדצמבר 2003, את החלת סעיפי החוק שהמועד האחרון להחלתם היה דצמבר 2002, כי אין בדחיית המועד כדי לפגוע באפשרות להחיל את הזכויות בהדרגה, לפי צווים של השרים.

הועלה, שהמשרדים האמונים על יישום החוק לא עשו די כדי להחיל בהדרגה, באמצעות צווים, את הזכויות שמקנה החוק:

בדיון שהתקיים ב-25.12.02 בוועדת חוקה, הותנתה הסכמת הוועדה לתמוך בדחיית מועד החלת הסעיפים בכמה תנאים, וביניהם התנאי, שהחלת סעיף 10 לחוק, שעיקרו קבלת מידע על מאסרו של נידון או על מהלך שהייתו של נאשם או נידון במשמורת חוקית אחרת, לא תידחה והחלתו ההדרגתית תיעשה על פי צו שיוציאו השרים.

הועלה, שצו להחלה חלקית של סעיף 10 לחוק הובא על ידי השרים לאישור ועדת חוקה, ואושר על ידה כבר ב-6.1.03, אולם הצו לא הועבר אז לחתימת השרים, והחלתו בפועל נעשתה רק ביולי 2003,²⁵ חצי שנה מאוחר יותר. צו שני ליישום חלקי של כמה סעיפי חוק נוספים פורסם ברשומות רק בסוף פברואר 2005,²⁶ וגם צו זה הוצא בידי המשרדים בעיקר בשל הלחץ שהופעל בידי ועדת חוקה בעקבות המעקב שביצעה אחר יישום החוק.

3. עדכון מאוחר של התקנות: תיקון תשס"ה של החוק אושר בכנסת בנובמבר 2004. לשם יישום הוראות החוק עד המועד הקובע - 1.4.05 נדרש עדכון התקנות.

הועלה, שרק ב-3.4.05, לאחר המועד הקובע להחלת החוק, הוגש לאישור ועדת חוקה נוסח תקנות זכויות נפגעי עבירה (תיקון), התשס"ה-2005, ובו התיקונים הנדרשים. ביולי 2005 אישרה ועדת חוקה את תיקון התקנות, והן פורסמו ברשומות בסוף ספטמבר 2005. כך שחצי שנה לאחר שהיו אמורים ליישם את החוק במלואו, עדיין לא היו תקנות עדכניות שיסדירו את הליך הטיפול בנפגעי העבירה על פי הוראות החוק.

25 צו זכויות נפגעי עבירה (החלה הדרגתית של סעיף 10 לחוק, ושינוי התוספת הרביעית לחוק) פורסם ברשומות ב-7.7.03 ונכנס לתוקף ב-21.7.03.

26 צו זכויות נפגעי עבירה (החלה הדרגתית של סעיפים 8(a), 18, 19, ו-20 לחוק ושינוי התוספות השנייה והשלישית לחוק), התשס"ה-2005.

מחלוקות בנושא תקצוב החוק

1. אי-הסדרת הקצאת משאבים ליישום החוק: בהצעת החוק שפורסמה ברשומות ב-21.2.01, הוערכה עלות יישום החוק ב-16 מיליון ש"ח.²⁷ סמוך לכך הודיע המשרד לבט"פ לוועדת השרים, כי היישום ההדרגתי של החוק יבוצע בד בבד עם הקצאת המשאבים הנדרשים לכך, על פי תכנית עבודה שתוגש למשרד האוצר על ידי המשטרה. משרד האוצר עמד על כך שחלק מהתקציב ייספג בידי המשרד לבט"פ. בו בזמן, ב-4.3.01 פנה השר לביטחון פנים דאז, מר שלמה בן עמי, אל מזכירות הממשלה ואל יו"ר ועדת חוקה ומסר, שהמשטרה לא תוכל ליישם את החוק ללא הקצאת המשאבים הנדרשים, והוסיף שבהערכה גסה מגיעה רק עלות תוספת כוח האדם במשטרה ל-15 מיליון ש"ח, בלי לחשב עלויות אחרות. כמו כן התריע, שקבלת החוק בלא שתוסדר מראש ובאופן ברור הקצאת המשאבים הנדרשים תפגע ביישומו.

2. מחלוקות בקשר לאחריות מימון החוק ועיתוי הקצאתו: בסעיף 39א' לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), נקבע, ש"הצעת חוק המוגשת לכנסת שבביצועה כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה, או שבביצועה כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה, תצוין, בנוסח החוק המוצע או בדברי ההסבר לו, דרך המימון להוצאה או להפחתה". כדי לעמוד בדרישה זו מן הראוי שתיעשה עבודת מטה לפני אישור החוק, שתעריך את המשמעותיות התקציביות של יישומו, תגדיר את האמצעים הנדרשים ואת היקפם, ובכללם כוח אדם נדרש, ותסדיר את מקורות המימון לכך.

בהצעת החוק לא צוינה דרך מימונו של החוק כנדרש בחוק יסודות התקציב. כן עלה, כי טרם חקיקת החוק לא נעשתה, בגופים האחראים ליישומו, עבודת מטה שתגדיר את האמצעים הנדרשים, את היקפם ואת דרך המימון. רק באוקטובר 2001, כארבעה חודשים לאחר תחילת החוק הכין אג"ת במשטרה סיכום עבודת מטה שלפיה הוערכה עלות יישום החוק בכ-74 מיליון ש"ח, שמהם כ-65 מיליון ש"ח הוצאה שוטפת וכ-9 מיליון ש"ח הוצאה חד-פעמית. אג"ת ציין, שהחוק אושר בלא שנלקחו בחשבון התוצאות הצפויות ממנו, וכן שאם לא יוקצו לו המשאבים הנדרשים לא תוכל המשטרה לעמוד בדרישותיו. אי לכך המליץ אג"ת לפעול בשני כיוונים בו-זמנית: להעביר בקשה לקבלת משאבים באמצעות המשרד לבט"פ, ולהיערך למימוש דרישות החוק ברמה המינימלית ההכרחית.

בהמשך לכך, בנובמבר 2001 הציג אגף תכנון, תקצוב ובקרה (להלן - את"ב) במשרד לבט"פ בפני אגף התקציבים במשרד האוצר, את ההערכה התקציבית ליישום החוק, וביקש שמשרד האוצר יעביר את המשאבים הנדרשים. באפריל 2002 העביר המשרד לבט"פ אל משרד האוצר בקשה מעודכנת להקצאת תקציבים, ובה הערכה מצומצמת יותר של עלות יישום החוק בסך של כ-8.7 מיליון ש"ח, מהם כ-4.6 מיליון ש"ח הוצאה שוטפת וכ-4 מיליון ש"ח הוצאה חד-פעמית. ההערכה המצומצמת התבססה על הכוונה להכניס שינויים בחוק שעיקרם מתן זכויות מסוימות לקבוצה מצומצמת בלבד של נפגעי עבירה ועל התכנית להקים מערכת ממוחשבת להעברת המידע לנפגע העבירה.

יוער, שאומדן המשאבים הנדרשים ליישום החוק בשב"ס הועבר למשרד לבט"פ רק בפברואר 2002, שמונה חודשים לאחר תחילת החוק, והמלצותיו של הצוות ליישום החוק במשרד המשפטים הוגשו לפרקליט המדינה רק בנובמבר 2004, למעלה משלוש שנים לאחר תחילת החוק.

27 6 מיליון ש"ח עבור הכשרת אזורי המתנה נפרדים לנפגעי עבירות בבתי המשפט (סעיף 6(2) לחוק), ו-10 מיליון ש"ח עבור מינוי אחראים במשטרה והקמת יחידות סיוע בפרקליטות, וכן עבור יצירת תקשורת שוטפת בין הנפגעים ובין שירותי עזר נלווים.

באוקטובר 2002, בד בבד עם הפצת התזכיר לתיקון החוק, שנועד, בין השאר, לצמצם את עלות יישומו, העביר המשרד לבט"פ תזכורת למשרד האוצר שבה חזר וציין שעלות יישום החוק במתכונת החדשה מוערכת בכ-8.7 מיליון ש"ח, וביקש לפעול "בדחיפות להקצאת המשאבים הנדרשים ליישום החוק, ובכלל זה הקצאת המשאבים לפיתוח היכולות הטכנולוגיות".

יצוין, כי בדצמבר 2002 הודיע את"ב במשרד לבט"פ לסגנית היועץ המשפטי במשרד לבט"פ, שמשרד האוצר מתנה את הקצאת התקציבים באישור שינוי החקיקה בכנסת, ועמד על הצורך לזרז את הטיפול בו. בתשובה ציינה סגנית היועץ המשפטי במשרד לבט"פ שאין היא "רואה כל הצדקה לדרישה להמתין עם האישור התקציבי עד לאחר שתאושר החקיקה". היא הדגישה, כי הבהירה בשיחה שהתקיימה עם נציגי את"ב במשרד לבט"פ, ש"יש לעמוד על כך שיוקצה התקציב למערכת הממוחשבת מיידיית על מנת לאפשר למשרד ולשב"ס להיערך במועד על פי התפיסה המצומצמת של החוק".

במרס 2003 השיב משרד האוצר לפניית החוזרות של המשרד לבט"פ וציין, שהאחריות למימון החוק חלה על המשרד לבט"פ מתקציבו המאושר, ואם יש צורך בכך עליו לשנות את סדר העדיפות הפנימי של תקציבו. כן הציע, שכדי להקל על המשרד לבט"פ ליישם את החוק עליו לפעול לזירוז שינויי החקיקה.

בנובמבר 2003 שב המשרד לבט"פ והתריע בפני משרד האוצר, כי על מנת להיערך להחלת כל סעיפי החוק עד ל-1.4.05, יש להקצות את המשאבים הנדרשים, בסך 8.7 מיליון ש"ח, כבר בתחילת 2004. משרד האוצר חזר והשיב שהאחריות למימון החוק חלה על המשרד לבט"פ מתקציבו המאושר, וכי עקב מצבו הידוע של תקציב המדינה לא ניתן להקצות משאבים נוספים למשרד לבט"פ. בינואר 2004 ביקש ראש את"ב במשרד לבט"פ ממשרד האוצר, לבחון שנית את עמדתו בעקבות היוזמה לשינוי החוק של המשרד לבט"פ, שתקטין את עלות יישומו.

יצוין, שכבר בפברואר 2003 תיקן אג"ת במשרד את ההערכות של העלות התקציבית של יישום החוק וציין במסמך, שגם המשרד לבט"פ היה מכותב אליו, כי אין לכלול בעלות יישום החוק את "פריסת מערכת התביעות". כך שבפועל קטן האומדן של עלות יישום החוק במשרד בכ-2.4 מיליון ש"ח. ואולם המשרד לבט"פ לא הפחית את דרישותיו ממשרד האוצר, והמשיך להציג את עלות יישום החוק בכ-8 מיליון ש"ח, בפניותיו מנובמבר 2003 וגם מינואר 2004.

עוד יצוין, כי רק לאחר שיו"ר ועדת חוקה דאז, מר מיכאל איתן, פנה לשרים דאז, וביקש הבהרות בנוגע לביצועם של כמה נושאים הקשורים ביישום החוק, הוציא, ב-27.5.04, את"ב במשרד לבט"פ מסמך ובו הרשאה למשרד ולשב"ס לפרסם במשותף מכרו להקמת מערכת מענה קולי. במסמך נקבע שעלות הקמת המערכת כ-1.5 מיליון ש"ח, והמקורות התקציביים להקמתה ולהפעלתה יסוכמו עם משרד האוצר בדיוני תקציב 2005.

בתשובתו מסר המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה, כי טרם חקיקת החוק הוזהר המשרד מהמשמעויות התקציביות הכבדות של החוק, ולמרות זאת הוא התקבל בלא שניתן לו כיסוי תקציבי. בעקבות זה פעל המשרד להכניס תיקונים בחוק שיקטינו את עלותו. אומדני עלות יישום החוק בכפוף לתיקונים הוצגו לאוצר כבר במהלך שנת 2002. המשרד לבט"פ הוסיף, שכתוצאה מאי-הוודאות בנוגע לאישור תיקוני החוק ומועדם, היה צורך בהמתנה ממושכת עד שניתן היה לאשר תקציב להקמת המערכת הממוחשבת. ואילו משרד האוצר בתשובתו, מאוקטובר 2006, מסר למשרד מבקר המדינה, כי מרגע שאישרה הממשלה והכנסת את תקציב המדינה ואת חלוקתו

למשרדי הממשלה השונים, הוטלה עליהם האחריות, לפי פעילויותיהם השונות, לעמוד בחקיקה ראשית של הכנסת בתחומי אחריותם ומתקציבם המאושר, על פי סדרי עדיפויותיהם.

מהאמור לעיל עולה, שחילוקי הדעות בין המשרד לבט"פ לבין משרד האוצר בנוגע למימון החוק מנעו את יישומו במועד. אף שהמשרד לבט"פ היה אמור ליטול על עצמו חלק מהעלויות הכרוכות בו, רק במאי 2004 הוא אישר את הקצאת התקציבים להקמת מענה קולי ממוחשב, שהיה תנאי בסיסי ליישום החוק. יצוין, כי האישור ניתן עוד בטרם אושרו תיקוני החקיקה שיאפשרו את מתן המידע לנפגעי עבירה באמצעות הטלפון, כך שלפחות מבחינה זו ניתן היה להקצות את הכספים, ולהתחיל בהקמת המערכת הממוחשבת עוד בפברואר 2002, המועד שבו הוגשה התכנית להקמתה. הדבר היה עשוי לתרום ליישום החוק במועדו המקורי.



החברה הישראלית הכירה זה מכבר כי נפגעי עבירה זכאים להגנה על כבודם ועל חירותם מפני פחד, אימה ופגיעה. זכות חוקתית זו, הנגזרת מהוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, עוגנה בחקיקה ראשית בחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001. הוראות החוק מבטאות איזון בין זכויות נפגעים לבין זכויות חשודים ונאשמים, וכן בין הרצון להיטיב עם הנפגעים, לבין המציאות הארגונית והתקציבית המוגבלת של רשויות אכיפת החוק. הזכויות המוקנות בחוק עוסקות בשלושה מישורים עיקריים: הזכות לקבלת מידע, זכויות הנוגעות לניהול ההליך הפלילי והזכות להגנה.

למשרד לביטחון הפנים על זרועותיו: המשטרה ושירות בתי הסוהר ולמשרד המשפטים יש תפקיד מרכזי בהבטחת הזכויות שמקנה החוק לנפגעי העבירה. עליהם לדאוג שהמידע, שנפגע העבירה זכאי לו על פי החוק והתקנות מכוחו, יועבר אליו במלואו ובשפה הנהירה לו, אם באמצעות מערכות ממוחשבות (האינטרנט ומענה קולי ממוחשב), ואם באמצעות גורם אנושי (מוקד אנושי או הגורם המטפל בנושא). עליהם להסדיר את דרך המימון של דפי המידע המפרטים את זכויותיו, את שמות הגופים הנותנים שירותי סיוע ודרכי הגנה אפשריות, ולהבטיח את הפצתם במקומות שבהם ניתן שירות לקהל רחב כמפורט בתקנות. על משרד המשפטים להקים לאלתר את יחידות הסיוע שיבטיחו את מימוש זכויותיו של נפגע העבירה כנדרש בחוק. על המשטרה להקפיד לקיים בקרות תקופתיות בתחנות המשטרה, ולדאוג שהוראות החוק והתקנות מכוחו יקוימו על ידן במלואן.

משרד מבקר המדינה סבור כי על הגורמים הממונים על יישומו של החוק להקפיד ולקיים את הוראות החוק בדחיפות, וללא עיכובים. רק כך תוכל החברה הישראלית למלא את אחריה החוקתית, החוקית והמוסרית הכבדה המוטלת על כתפיה, לעזור לנפגעי העבירה ככל הניתן, ולהקל את סבלם ואת מצוקתם. זוהי רוחו של חוק זכויות נפגעי עבירה, זו תכליתו, וברוח זו יש לקיימו.