

משטרת ישראל

היבטים בטיפול המשטרה בקטינים המעורבים לכאורה בפלילים

תקציר

מבקר המדינה שם דגש מיוחד על הבטחת זכויות היסוד של הפרט במדינת ישראל, ובכלל זה על הבטחת זכויותיהם של קטינים. דוח זה, העוסק בטיפול בקטינים במערכת אכיפת החוק, הוא חלק ממיושם מדיניותו זו של מבקר המדינה. קטין המעורב בפלילים מטופל במערכת אכיפת החוק באופן שונה מבגיר. לפי הדין הישראלי, תקופת הקטינות מסתיימת בגיל 18¹. באחריות פלילית (ואזרחית) נושא קטין מגיל 12, גיל שבו החוק מניח כי הוא מסוגל להבין את מלוא המשמעות של התנהגותו ואת המשמעות האנטי-חברתית של העברה שביצע.

חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 (להלן - חוק הנוער), קובע את דרכי פעולתם של הגופים הממלכתיים העוסקים בטיפול בנוער המעורב בפלילים. החוק חל על קטינים בני 12-18 שנה². חוק הנוער קובע הסדרים מיוחדים לקטינים המעורבים בפלילים על פי התחשבות במאפיינים הייחודיים לקטינים. החוק מבטא גם תפיסה ברוח האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד (להלן - האמנה) מנובמבר 1989 ובהתאם לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. על פי תפיסה זו יש להגן על זכויותיו של קטין כחשוד וכנאשם בביצוע עבירות, תוך התחשבות בכשריו המתפתחים, ובעקרון העל של טובת הקטין, כמו גם בשאיפה להחזיר נער שמעמדו למוטב³.

ביולי 2008 התקבל בכנסת תיקון מס' 14 לחוק הנוער (להלן - תיקון 14). התיקון נועד להביא למיושם זכויותיהם של קטינים בהליך הפלילי תוך שמירה על כבודם ומתן משקל ראוי לשיקומם ושילובם בחברה. בתיקון נוספו הוראות מיוחדות בדבר זכות הקטין להביע עמדתו לפני קבלת החלטה בעניינו. הוראות מיוחדות נוספות נחקקו בדבר הודעה לקטין חשוד על אודות זכויותיו בטרם חקירתו, חקירת קטין רק בידי חוקר נוער שהוסמך לכך, הימנעות מחקירת קטינים בשעות הלילה, נוכחות הורה או קרוב אחר בחקירת קטין חשוד ובדיון במעצרו, קיצור פרקי הזמן עד להבאת קטינים לפני שופט, כבילת קטין במקום ציבורי, מעצר קטינים כאמצעי אחרון, תנאי החזקת קטין במעצר ובמאסר ונושאים נוספים.

מחלקת הנוער במטה הארצי של המשטרה היא הסמכות המקצועית העליונה בכל הקשור לטיפול המשטרה בקטינים. מחלקת הנוער עוסקת בחקירות, בילוש, מודיעין, הדרכה, ייעוץ, חקיקה, מניעה, מחקר, הערכה והסברה. בכל תחנות המשטרה

- 1 בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, נקבע כי אדם שלא מלאו לו 18 שנים הוא קטין; אדם שמלאו לו 18 שנים הוא בגיר.
- 2 הוראות החוק חלות גם על מי שביום ביצוע העבירה היה קטין וביום הגשת כתב האישום או בעת ניהול ההליך הפך לבגיר.
- 3 ראו דברי הסבר להצעת חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) (תיקון מס' 14), התשס"ו-2006.

פרוסות יחידות נוער הפועלות נגד קטינים שעברו על החוק. באפשרות המשטרה לפתוח שלושה סוגי תיקים לקטינים החשודים שעברו על החוק: תיקי טיפול (ט')⁴ (להלן - תיקי ט'); תיקי טיפול מותנה (ט.מ.)⁵ (להלן - תיקי ט"מ) ותיקי פרטי אירוע (פ.א.)⁶ (להלן - תיקי פ"א).

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מרץ-אוקטובר 2013 היבטים בטיפול המשטרה בקטינים המעורבים לכאורה בפלילים. הבדיקה עסקה בהליכי מעצר ובחקירה של קטינים, והתמקדה ביישום תיקון 14 שהתקבל ב-2008 ונכנס לתוקפו ביולי 2009, שתכליתו בין היתר התאמת החוק לעקרונות האמנה. בדיקות השלמה נעשו בשירות המבחן לנוער שבמשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), במשרד המשפטים - בפרקליטות ובסנגוריה הציבורית. כמו כן התקיימו פגישות עבודה עם נציגים מהאגודה לזכויות האזרח בישראל. דוח קודם בנושא פורסם בשנת 2001.⁷

במסגרת הביקורת בדק משרד מבקר המדינה מדגם⁸ של תיקי מעצרי קטינים (להלן - המדגם) שנפתחו בשנת 2012 במטרה לבחון את טיפול המשטרה בקטינים בהתייחס לנושאים האלה: הודעה לקטינים על זכויותיהם; היועצות עם סנגור; הודעה להורים ונוכחות הורה בחקירה; חקירה בשעות הלילה וחקירה בידי חוקר נוער. מתוך 5,038 תיקי מעצרי קטינים, נדגמו 346 תיקים.⁹

- 4 תיקים של קטינים שנחשדו בביצוע עברה וטרם מלאו להם 12 שנה. תיקים אלה מטופלים בעיקר במערכת הרווחה השוקלת את דרכי הטיפול בקטין ובמשפחתו.
- 5 תיקי עברות קלות של קטינים מעל גיל 12 שבהם רשאי קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה להורות שלא לחקור את העברה ואף לסגור את התיק מחוסר עניין לציבור, תוך שהוא שוקל את חומרת המעשה, נסיבות ביצוע העברה. במקרה כזה הקטין לא יעמוד לדין, התיק לא יופיע במרשם הפלילי של הקטין ופרטיו האישיים לא יופיעו במאגר הממוחשב של המשטרה. אם הקטין יחזור לבצע את העברות, ניתן יהיה לפתוח את התיק מחדש ולנהל חקירה פלילית שעלולה להסתיים בהעמדה לדין.
- 6 תיקי חקירה פליליים המופיעים במרשם הפלילי של הקטין. במרשם זה מוצגות העברות שביצע בעל המרשם הפלילי על פי רמת החומרה שלהן - מן החמורה אל הקלה.
- 7 ראו דוח שנתי 2013, עמ' 61.
- 8 המדגם הוכן בעבור משרד מבקר המדינה במדור סטטיסטיקה במטה הארצי של המשטרה.
- 9 בהתאם לכך נקבעו 24 תתי-קבוצות ולכל אחת מהן נקבע "מקדם ניפוח" כדי שניתן יהיה לקבל אומדנים לכלל תיקי המעצרים.

עיקרי הממצאים

האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד

ישראל חתמה על האמנה, שהמליצה לחוקק חוק ילדים מקיף, בשנת 1990 ואשררה אותה ב-1991. גם המלצות ועדת רוטלוי¹⁰ התייחסו לכך. בפועל, האמנה אמנם נזכרת במגוון חוקים, אולם לא נחקק חוק ילדים כאמור ולא כל עקרונות האמנה זכו לעיגון בחקיקה. בתי המשפט יכולים לאכוף רק את ההוראות שעוגנו באופן ישיר בחקיקה, ואילו שאר הוראות האמנה משמשות מקור פרשני על פי חזקת ההתאמה¹¹.

מאז החתימה על האמנה לא יושמו כמה מהצעדים שעליהם הומלץ בה: לא הוקנו לגורם ממשלתי כלשהו כלים שיאפשרו לו להתמקד בצורכי הילדים ולבחון את האינטרסים שלהם בראייה כוללת; אין ריכוז שיטתי של מידע על פעילותם של מנגנונים לשיתוף פעולה בין גופים ממשלתיים בנושא הילדים; אין ריכוז של התקציבים הממשלתיים המיועדים להם ואין ריכוז וניתוח של כל המידע הנצבר בעניינם.

תיקי מעצרי קטינים

בשנים 2008-2012 הייתה מגמת ירידה במספר התיקים שנפתחו לקטינים במשטרה, אך כמעט לא חל שינוי ביחס בין מספר תיקי ט"מ שנפתחו למספר תיקי פ"א שנפתחו. שיעורם של תיקי פ"א - המופיעים במרשם הפלילי של הקטין - נותר קבוע, והוא כ-70% מכלל התיקים שנפתחו לקטינים.

בין המחוזות השונים של המשטרה קיימת שונות במספר התיקים שנפתחו לקטינים וביחס בין תיקי ט' וט"מ שנפתחו לתיקי פ"א שנפתחו. במחוז ירושלים ובמחוז שומרון ויהודה (להלן - מחוז ש"י) שיעור תיקי הפ"א גבוה - כ-80% מכלל התיקים שנפתחו לקטינים. רק במחוז הצפון שיעור תיקי הפ"א נמוך מ-50%. המשטרה לא בדקה את ההבדלים הניכרים במספרי התיקים בין המחוזות ולא אבחנה את הסיבות להבדלים אלה.

אף שמחוק הנוער ומתיקון 14 עולה שיש להפעיל מעצר נגד קטינים רק כמוצא אחרון וגם בפסיקה נקבע שמעצר מהווה אמצעי חמור, שיש להשתמש בו רק בלית ברירה, הנתונים מורים שבמשך השנים לא חלה ירידה של ממש במספר מעצרי הקטינים. בשנים 2009-2012 חלה ירידה של כ-3% בממוצע יחסית לשנת 2008, השנה שבה התקבל בכנסת תיקון 14.

10 הוועדה מונתה על ידי שר המשפטים ביוני 1997 כיוזמה משותפת של משרד המשפטים ושל מרכז הילד והמשפט במועצה הלאומית לשלום הילד. הוועדה, אשר מונתה בעקבות הצטרפותה של ישראל לאמנה בשנת 1991, התבקשה לבחון מחדש את מכלול החקיקה הישראלית המסדירה את התייחסות החברה ורשויות המדינה לילדים, על מנת להבטיח עמידה של מדינת ישראל בהתחייבויותיה על פי האמנה. במרץ 2004 הגישה הוועדה לשר המשפטים דאז את המלצותיה, ובעקבותיהן תוקן תיקון 14.

11 על פי חזקת ההתאמה בין המשפט הבין-לאומי הפומבי ובין החוק המקומי, ולפיה "חזקה כי תכליתו של חוק היא, בין היתר, להגשים את הוראות המשפט הבין-לאומי ולא לעמוד בסתירה להן".

שמירה על זכויות הקטינים במעצרים לצורך חקירה

1. מעורבות הורים: חוק הנוער קובע כי לקטין חשוד קיימת הזכות לנוכחות הורה בחקירתו; לעומת זאת לגבי קטין עצור - הדבר נתון לשיקול דעת המשטרה. מתיקי מעצרים לא ניתן לדעת בבירור מתי בדיוק נעצרו הקטינים, האם חקירתם נערכה לפני המעצר ואז נדרשה בהתאם לחוק הנוער לנוכחות ההורים בחקירה, או שחקירתם התקיימה לאחר המעצר ואז הדבר נתון לשיקול דעת המשטרה.
 2. מהמדגם ניתן להסיק שבשנת 2012 בכ-3,200 מ-5,038 (כ-64%) תיקי המעצרים חקירת הקטינים הייתה ללא נוכחות הורים.
 3. מתוך 221 התיקים שנדגמו שבהם חקירת הקטינים נעשתה ללא נוכחות הורים, כ-33% מתייחסים לקטינים בני 12-15. מהמדגם ניתן להסיק שבלמעלה מ-1,000 תיקי מעצרים חקירת הקטינים בגילים אלה התקיימה ללא נוכחות הורים, אף שמדובר בגילים צעירים מאוד שבהם נוכחות מבוגר חיונית.
 4. מכמה תיקים במדגם עולה כי החוקרים בתחנות הסתפקו בהתנגדות הקטין לנוכחות הורים בלי לציין את נימוקיו ובלי להסביר מדוע קיבלו את התנגדותו לנוכחותם.
 5. לא כל ההורים יודעים שהם יכולים להיות נוכחים בחקירת ילדיהם הקטינים. בהוראות ובטפסים של חקירת קטינים אין כל התייחסות לנושא, ובמשטרה אין מידע אם הנושא הובא לידיעת ההורים ובכלל זה הוראות החוק וסייגיו.
 6. במשטרה אין הנחיות למקרים שבהם הקטין לא נעצר וחקירתו נעשית בכמה שלבים, ואין מעקב אחר נוכחות ההורים בשלבי החקירה.
 7. המחוקק נתן דעתו בחוק הנוער למקרים שבהם נמנע מן ההורים להיות חלק מן ההליך שעובר הקטין והדגיש בסעיפי החוק שקרוב אחר המוכר לקטין יכול למלא את מקום ההורים. נמצא כי בטפסים שממלאים קציני החקירות לרוב הם אינם מפרטים אילו אמצעים הם נקטו ואל מי פנו במקרים שבהם נבצר מן ההורים להגיע.
 8. אף שחוק הנוער מציין כי נדרש לנקוט "מאמץ סביר" כדי לאתר הורה או קרוב אחר שיוזמן ללוות את הקטין בהליך החקירה, לא קבעה המשטרה בנהלים פנימיים מה הוא אותו מאמץ סביר ואילו פעולות יש לנקוט כדי שאכן יתקיים מאמץ זה לזימון הורה או בגיר אחר.
 9. לפי חוק הנוער, קצין מוסמך רשאי להורות, בהחלטה מנומקת בכתב, על התחלת חקירתו של קטין אם ההורה או הקרוב האחר לא הגיע לחקירה בתוך זמן סביר. אולם המשטרה לא קבעה מה הוא אותו "זמן סביר", וקיים חשש שהחלטה בעניין זה תהיה שונה מחקירה לחקירה ומתחנת משטרה אחת לאחרת.
- הודעה לקטין על זכויותיו: מהמדגם ניתן להסיק שבלמעלה מ-3,500 תיקים של מעצרי קטינים בשנת 2012 ההודעה לקטינים על זכויותיהם הייתה חלקית.
1. היוועצות עם סנגור: מהמדגם ניתן להסיק שבכ-3,200 תיקי מעצרים לא מימשו הקטינים את הזכות להיוועץ בסנגור לפני החקירה, ובכ-2,100 תיקים הדבר נעשה אף בלי שיש אסמכתה לויתור זה מצד הקטין. יוער כי מתיקי המעצרים

לא ניתן לדעת בוודאות באיזה שלב הקטין הוגדר כעצור ואז הוא זכאי להיוועץ בעורך דין, ומה היו הסיבות שהוא לא נועץ בעורך דין.

2. מנתוני הסנגוריה הציבורית עולה כי לא מעט הודעות לבקשה לייצוג מגיעות אליה מהמשטרה לאחר שכבר הסתיימה חקירת הקטין, ומכאן - בלי שקיבל ייעוץ לפני חקירה. בשנת 2012 היו 6,480 פניות לבקשת ייצוג מהסנגוריה הציבורית, אך רק 3,250 מהן התקבלו לפני חקירה: בירושלים למעלה מ-80% מן הפניות היו לפני חקירה; בנצרת, בחיפה, בתל אביב ובמחוז מרכז - רק כ-40% מן הפניות היו לפני החקירה.

מעצר וחקירה בשעות הלילה: אף שחוק הנוער קובע שקטין לא יחקר בשעות הלילה, מהמדגם ניתן להסיק שבכ-1,600 תיקי מעצרים התקיימה החקירה בשעות הלילה. במרבית תיקי המדגם אמנם יש אישורים לחקירה בלילה אך הם אינם מנומקים ואינם מפרטים מה הייתה העילה לשימוש בחריג המצדיק חקירה בלילה. במצב זה מתיקי המדגם לא ניתן ללמוד באיזה מקרים נעשה שימוש בחריגים שהתיר החוק.

חקירה בידי חוקר נוער: נמצא כי רק בתיק אחד במדגם צוין במפורש שהחקירה נערכה בידי חוקר נוער. בתיקי המעצרים לא מצוין האם החקירה נעשתה בידי חוקר נוער מוסמך או בידי חוקר אחר שקיבל לכך אישור. מן המדגם עולה כי בכ-92% מן התיקים לא צוין האם החוקר היה חוקר נוער והאם החקירה נעשתה בהתאם להוראות המשטרה.

הטיפול בחריגים: המחוקק קבע מקרים חריגים שבהתקיימם יהיה מותר למשטרה לנהוג באופן שונה ממה שחוק הנוער קבע לגבי קטינים. שיעור החקירות של קטינים שבהן נעשה שימוש בחריגים שנקבעו בחוק הנוער הוא משמעותי. ראוי שהמשטרה תבחן את המקרים שבהם נעשה שימוש בחריגים כדי לדעת שאין היא נוהגת יד קלה במתן אישורים לשימוש בחריגים הקבועים בחוק הנוער.

הליכים חלופיים

1. תיקון מס' 16¹² לחוק הנוער מחייב כל קצין מבחן לשקול את התאמתו של קטין שקיים יסוד להעמידו לדין להליך חלופי¹³. המשטרה משתמשת בעיקר בשתי תכניות להתמודדות עם עברות של בני נוער אשר התבחינים להשתתפות של קטינים בהן נוקשים.

2. התכנית "קבוצת דיון משפחתית" (קד"ם): נמצא כי בשנת 2011 הופנו אליה רק כ-2.3% קטינים שנפתחו להם תיקי פ"א, ובשנת 2012 כ-5.7%. ב-2012 כ-41% בלבד מבין שאלה שהופנו לקד"ם התחילו בפועל את התהליך, ורק כ-28% סיימו אותו. חלקם מתוך סך כל תיקי פ"א היה מזערי - 2.3% מהקטינים שנפתחו להם תיקי פ"א התחילו את התהליך, ורק 1.6% סיימו אותו.

12 בדצמבר 2011 התקבל בכנסת תיקון מס' 16 לחוק הנוער, הקובע שכל קצין מבחן חייב לשקול את התאמתו של קטין שקיים יסוד להעמידו לדין, להליך חלופי להליך הפלילי אשר מתנהל שלא בבית משפט.

13 הליך חלופי מוגדר בחוק כ"הליך חלופי הפלילי או לחלקו, שנקבע בנוהל, אשר מתנהל שלא בפני בית המשפט, ומטרתו, בין היתר, להביא לפעולה שתבטא את קבלת האחריות של הקטין למעשה הפלילי, לרבות באמצעות תיקון כלפי נפגע העבירה, הקהילה או החברה".

3. התכנית "מובילים יחד למען הנוער" (מיל"ה): התכנית במהותה היא תכנית מניעה המיועדת הן לקטינים המצויים בסיכון והן לקטינים עוברי חוק, היא אינה מוגדרת כהלך חלופי להליך הפלילי או לחלקו, ואין בה מענה מלא לנדרש באמנה ובתיקון 16 לחוק.

סיכום והמלצות

הקמת מערכת שיפוט, ענישה וטיפול נפרדת לקטינים מצביעה על הצורך לאזן בין ההכרה ברצון להגן על זכויותיהם של קטינים גם אם עברו עברה ובין הצורך להגן על ביטחון הציבור. מצד אחד קיים הצורך בהענשת קטינים שעברו על החוק, ומצד שני האינטרס הציבורי יוגשם טוב יותר בשיקום הקטינים ושילובם בחברה. התפיסה החדשה בטיפול בקטינים נשאבה מן האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד שנחתמה בנובמבר 1989 ובאה לידי ביטוי בתיקון 14. בשנים האחרונות אמנם חלו בישראל שינויים בטיפול בקטינים אך עדיין נותרו נושאים רבים שלא טופלו ודורשים תיקון.

ראוי שהממשלה תפעל ליישום האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד ובכלל זה תקנה לגורם ממשלתי כלשהו כלים שיאפשרו לו להתמקד בצורכי הילדים ולבחון את האינטרסים שלהם בראייה כוללת. עליו יהיה לרכז בשיטתיות את המידע על פעילותם של מנגנונים לשיתוף פעולה בין גופים ממשלתיים בנושא הילדים, את התקציבים הממשלתיים המיועדים להם ולרכז ולנתח את כל המידע הנצבר בעניינם.

במרבית תיקי המעצרים חסר מידע שעל פיו אפשר לדעת אם הטיפול המלא בקטין נעשה בהתאם להוראות הדין. במצב זה לא ניתן לקיים פיקוח ובקרה על תיקי החקירות. משטרת ישראל נדרשת לפעול בהתאם לתיקון 14 ולהטמיע ההוראות הכלולות בו בכל תחנות המשטרה. עליה לוודא שבכל תיקי המעצרים תהיה הודעה להורים; לפעול ככל האפשר לכך שחקירת הקטינים תהיה בנוכחות הורה או קרוב אחר; להקפיד שהודעתה לקטינים על זכויותיהם תהיה מלאה ומובנת להם ושחקירתם תיעשה על ידי חוקר נוער ובשעות היום ולא בלילה. כמו כן המשטרה נדרשת להמשיך וליזום תכניות חלופיות שיתאימו לקטינים נוספים, כך שמספר הקטינים שישתתפו בהן יגדל באופן משמעותי.

מבקר המדינה שם דגש מיוחד על הבטחת זכויות היסוד של הפרט במדינת ישראל, ובכלל זה על הבטחת זכויותיהם של קטינים. מהביקורת עולה תמונת מצב עגומה בכל הקשור ליישום ולהטמעה של הוראות הדין הרלוונטיות העוסקות בזכויות קטינים בהליך הפלילי. אף שהמשטרה עשתה כבדת דרך בכל הקשור להליכים הננקטים כנגד קטינים, עליה לעשות בדק בית בבחינת הנושא, לפעול שבתיקי המעצרים יהיה מידע מלא על פרטי החקירה, תוך מתן דגש לקביעה באיזה שלב הקטין הוגדר כעצור, לרענן את ההנחיות, ולוודא שהתפיסה הגלומה בתיקון 14 הוטמעה בכל תחנות המשטרה כדי להבטיח את זכויות הקטינים.



מבוא

מבקר המדינה שם דגש מיוחד על הבטחת זכויות היסוד של הפרט במדינת ישראל, ובכלל זה על הבטחת זכויותיהם של קטינים. דוח זה, העוסק בטיפול בקטינים במערכת אכיפת החוק, הוא חלק ממימוש מדיניותו זו של מבקר המדינה. קטין המעורב בפלילים מטופל במערכת אכיפת החוק באופן שונה מבגור. לפי הדין הישראלי, תקופת הקטינות מסתיימת בגיל 18¹⁴. באחריות פלילית (ואזרחית) נושא קטין מגיל 12¹⁵, גיל שבו החוק מניח כי הוא מסוגל להבין את מלוא המשמעות של התנהגותו ואת המשמעות האנטי-חברתית של העברה שביצע.

1. בישראל נחקקו כמה חוקים הקובעים את דרכי ההתייחסות לקטינים במערכת הפלילית. המרכזיים שבהם: חוק העונשין, התשל"ז-1977; חוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955; פקודת המבחן [נוסח חדש], התשכ"ט-1969, והתקנות על פיה וחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 (להלן - חוק הנוער).

חוק הנוער קובע את דרכי פעולתם של הגופים הממלכתיים העוסקים בטיפול בנוער המעורב בפלילים. החוק חל על קטינים בני 12-18¹⁶. על פי החוק, קטינים שטרם מלאו להם 12 שנים ושנחשדו בביצוע עברה - לא יינקטו נגדם הליכים פליליים ולא ניתן לעצורם, לחייבם להיחקר ולהעמידם לדין. חקירת המשטרה יכולה להתמקד בגילוי מעורבים נוספים, ואילו הקטין עצמו ישוחרר ויופנה לטיפול מערכת הרווחה, והיא תשקול את דרכי הטיפול בקטין ובמשפחתו. חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, עוסק בקטינים נזקקים, ובהם קטינים בני פחות מ-12 (שכאמור אינם נושאים באחריות פלילית) שעשו מעשה שהוא עברה פלילית.

חוק הנוער קובע הסדרים מיוחדים לקטינים המעורבים בפלילים על פי התחשבות במאפיינים הייחודיים להם. הוא מבטא עקרונות יסודיים המבוססים בין היתר על פקודת העבריינים הצעירים מימי המנדט הבריטי. כן הוא מבטא תפיסה חדשה ברוח האמנה בין-לאומית לזכויות הילד, שנחתמה בנובמבר 1989 ובהתאם לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. על פי תפיסה זו יש להגן על זכויותיו של קטין כחשוד וכנאשם בביצוע עברות ולהתחשב בכשריו המתפתחים, בהתאם לעקרונות העל של טובת הקטין ובכפוף לשאיפה להחזיר למוטב נער שמעד¹⁷.

2. הגופים המעורבים בטיפול בקטינים כאלה הם משטרת ישראל, שירות המבחן לנוער שבמשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), הסנגוריה הציבורית שבמשרד המשפטים, בתי המשפט לנוער ושירות בתי הסוהר.

מ ש ט ר ת י ש ר א ל : המשטרה היא הגוף הראשון שבא במגע עם קטין שנחשד בביצוע עברה. טיפולה בקטינים נעשה על פי חוק הנוער ונוהלי משטרה, שמטרתם לצמצם את הפגיעה בקטינים ולאפשר את שיקומם. הטיפול הראשוני בקטינים וחקירתם בתחנות המשטרה נעשים בידי יחידות הנוער הנמצאות בכל תחנת משטרה¹⁸.

- 14 בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, נקבע כי אדם שלא מלאו לו 18 שנים הוא קטין; אדם שמלאו לו 18 שנים הוא בגיר.
- 15 בישראל גיל האחריות האזרחית נקבע בפקודת הנוזיקין [נוסח חדש], וגיל האחריות הפלילית נקבע בחוק העונשין, התשל"ז-1977. גיל האחריות הפלילית אינו אחיד בכל המדינות, והוא נקבע בכל מדינה ומדינה לפי המסורת המשפטית שלה. ברוב המדינות המערביות גיל האחריות הפלילית נע בין 12 ל-14, אך במדינות מסוימות (ובהן רבות ממדינות ארצות הברית) נקבע טווח גילים נמוך הרבה יותר - בין 6 ל-10. במדינות אחרות, ובהן בלגיה ומדינות סקנדינביה, נקבע גיל גבוה יותר - בין 15 ל-18.
- 16 החוק חל גם על בגירים שביום הגשת כתב האישום היו קטינים.
- 17 ראו דברי הסבר להצעת חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) (תיקון מס' 14), התשס"ו-2006.
- 18 בעברות מסוימות, בעיקר עברות מין ואלימות, ייחקרו קטינים שטרם מלאו להם 14 בידי חוקר ילדים ממשרד הרווחה שעבר הכשרה מיוחדת לכך.

שירות המבחן לנוער: שירות שנועד לספק שירותי אבחון, טיפול וייעוץ לקטינים שעברו על החוק ולהוריהם. שירות המבחן מסייע למערכת אכיפת החוק בהתאמת ההחלטות השיפוטיות לבני הנוער, הן לפני הגשת כתבי אישום והן לאחר מכן, במקרים שבהם ניתנו צווי טיפול לפי חוק הנוער. שירות המבחן מנהל את הליך האבחון ומכין חוות דעת על הקטין, עוד בטרם החלו ההליכים המשפטיים ולפני הגשת כתב אישום. הוא מלווה אותו במשך קיום ההליך המשפטי ולאחר גזר הדין.

הסנגוריה הציבורית¹⁹: גוף זה עוסק במתן הגנה משפטית לנאשמים או חשודים בפלילים הזכאים לכך על פי חוק, ובין היתר גם לקטינים. בתקנות הסנגוריה הציבורית (זכאות לקטינים נוספים), התשנ"ח-1998²⁰, הורחבה בהדרגה זכאותם של קטינים במחוזות השונים, והיא חלה כעת על כל קטין עצור או קטין שהוגש נגדו כתב אישום, למעט אישום שהוגש לפני שופט תעבורה בעברה שאינה פשע. זכות הקטין לייצוג אינה מותנית במצב הכלכלי שלו או של הוריו, או בחומרת העברה שבה הוא חשוד או מואשם.

בתי המשפט לנוער: בית המשפט לנוער הוא בגדר מערכת שיפוטית מיוחדת הדנה בהליכים פליליים נגד קטינים, ובכלל זה מעצר לפני משפט. החקיקה בעניינם של קטינים משקפת את הצורך להגן עליהם, גם כאשר מדובר בקטינים שהורשעו בביצוע עברות פליליות, ולשם כך נקבעו בחוק הנוער דרכי שיפוט וענישה מיוחדות. כך למשל הוראה המחייבת את בית המשפט לנוער לקיים את דיוניו בדלתיים סגורות, ואיסור פלילי על פרסום פרטי קטין שהנו נאשם או עד בהליך פלילי. נוסף על אלה רשאי בית המשפט לנוער להימנע מהרשעת קטין, ותחת זאת להורות על אחד או יותר מהאמצעים ודרכי הטיפול המפורטים בחוק הנוער.

שירות בתי הסוהר: חוק הנוער קובע כי ככלל, קטין שמוחזק במעצר או במאסר לא יוחזק עם אדם שאינו קטין. עוד קובע החוק כי אין לעצור עד תום ההליכים קטין שטרם מלאו לו 14 שנה, וכי לא יוטל מאסר על קטין שבשעת גזירת דינו טרם מלאו לו 14 שנה. לגבי כלל הקטינים נקבע כי לא יוחלט על מעצרו אם ניתן להשיג את מטרת המעצר בדרך שפגיעתה בחירות הקטין פחותה. בקבלת החלטה על מעצרו של קטין יובאו בחשבון גילו והשפעת המעצר על שלומו הגופני והנפשי ועל התפתחותו. מעצר הקטין יהיה לפרק הזמן הקצר ביותר הנדרש לשם השגת המטרה.

3. מחלקת הנוער במטה הארצי של המשטרה היא הסמכות המקצועית העליונה בכל הנוגע לטיפול המשטרה בקטינים המעורבים לכאורה בפלילים. מחלקת הנוער מפעילה יחידות נוער הפועלות נגד קטינים שעברו על החוק ועוסקות בחקירות, בילוש, מודיעין, הדרכה, ייעוץ, חקיקה, מניעה, מחקר, הערכה והסברה. יחידות הנוער נמצאות בכל תחנות המשטרה.

בחודשים מרץ-אוקטובר 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בטיפול המשטרה בקטינים המעורבים לכאורה בפלילים. הבדיקה עסקה בהליכי מעצר ובחקירה של קטינים, והתמקדה ביישום תיקון מס' 14 לחוק הנוער, שהתקבל ב-2008 ונכנס לתוקפו ביולי 2009 (להלן - תיקון 14). בבדיקות השלמה נעשו בשירות המבחן לנוער ובמשרד המשפטים - בפרקליטות ובסנגוריה הציבורית. כמו כן התקיימו פגישות עבודה עם נציגים מהאגודה לזכויות האזרח בישראל. דוח קודם בנושא פורסם בשנת 2001²¹.

- 19 הסנגוריה הציבורית במשרד המשפטים פועלת לפי חוק הסנגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995, והיא מעניקה ייצוג משפטי לזכאים בכל שלבי ההליך המשפטי, ובכלל זה - לקטינים.
- 20 חוק הסנגוריה הציבורית מסמין את שר המשפטים להרחיב את מעגל הזכאים לייצוג בידי הסנגוריה הציבורית, ומתוקף סמכות זו הותקנו התקנות.
- 21 ראו דוח שנתי 2001) עמ' 61.

האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד

האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד (להלן - האמנה), שנחתמה בנובמבר 1989, מציגה תפיסה חדשה המעמידה את הילד כישות אוטונומית בעלת זכויות מהותיות, ולא רק אובייקט הראוי להגנה. היא מבטאת הסכמה רחבה על כללים שנועדו להטמיע את ההכרה בכל זכויות הילד, להבטיח את קיומן ולתת כלים לשיפור מצבם של הילדים. על האמנה חתמו מספר רב של מדינות, ובהן מדינת ישראל. האמנה אושררה בישראל בשנת 1991 ונכנסה לתוקף בנובמבר אותה שנה.²²

הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, בראשות השופטת סביונה רוטלוי (להלן - ועדת רוטלוי),²³ הקימה כמה ועדות משנה, ובהן ועדה לנושא "הקטין בהליך הפלילי". בדוח ועדת המשנה נכתב כי אשורר האמנה בידי הממשלה מקים את מחויבות המדינה לקיום הוראות האמנה ולהתאמת החוקים להוראות, ואולם אין באשוררה כדי להפכה לחוק ישראלי. אכיפת הוראותיה באופן ישיר בבתי המשפט יכולה להיעשות לגבי אותן הוראות שעוגנו בחקיקה. הוראות האמנה שלא עוגנו בחקיקה משמשות את בתי המשפט כמקור פרשני בפסיקותיהם על פי חזקת ההתאמה בין המשפט הבין-לאומי הפומבי ובין החוק המקומי, ולפיה "חזקה עלינו כי תכליתו של חוק היא, בין היתר, להגשים את הוראות המשפט הבין-לאומי ולא לעמוד בסתירה להן".²⁴ האמנה מציבה עקרונות שנועדו לשמור על זכויות הילדים, כמפורט להלן.

עקרון הכשרים המתפתחים : עיקרון שעל פיו יש לפרש את כלל העקרונות שבאמנה. הוא מציב את המסגרת להכרה בחירויות של ילדים בלי לחשוף אותם בטרם עת לאחריות יתרה או לפעולות שאינן הולמות את יכולותיהם. ביסודו עומדת הדרישה להתייחס אל הקטין כנושא זכויות וחובות משנתונות, ולבחון אם ראוי להחילן על הקטין בהתאם לגילו, לכישוריו ולהבנתו.

עקרון אי-אפליה ושוויון ההזדמנויות : עיקרון המגן על ילדים מפני אפליות לסוגיהן. הוא מחייב את המדינה לנקוט פעולות אקטיביות למיגור כל סוגי האפליות, ולפעול לתיקון מבנים חברתיים וכלכליים שהאפליה מושרשת בהם.

עקרון טובת הילד²⁵ : עיקרון הקובע כי טובת הילדים תהיה שיקול ראשון במעלה, וכי חובה לבחון את טובתם באופן אקטיבי ולפני בחינת האינטרסים והזכויות של אחרים שעשויים להתחרות בעיקרון זה.

עקרון החיים, ההישרדות וההתפתחות : עיקרון המחייב נקיטת צעדים שמטרתם לצמצם את תמותת הילדים. ההיבט האופרטיבי שלו כולל איסור נטילת חיים של ילדים, איסור נקיטת אלימות כלפיהם ואיסור הטלת עונש מוות על ילדים.

22 בשנת 2005 אשררה ישראל גם תוספת העוסקת במעורבות של ילדים בסכסוכים מזוינים, ובשנת 2008 אשררה תוספת בדבר סחר ילדים, זנות בקרב ילדים ופורנוגרפיה בילדים.

23 הוועדה מונתה על ידי שר המשפטים ביוני 1997, כיזמה משותפת של משרד המשפטים ושל מרכז הילד והמשפט במועצה הלאומית לשלום הילד. הוועדה, אשר מונתה בעקבות הצטרפותה של ישראל לאמנה בשנת 1991, התבקשה לבחון מחדש את מכלול החקיקה הישראלית המסדירה את התייחסות החברה ורשויות המדינה לילדים, על מנת להבטיח עמידה של מדינת ישראל בהתחייבויותיה על פי האמנה. במרץ 2004 הגישה הוועדה לשר המשפטים דאז את המלצותיה, ובעקבותיהן תוקן תיקון 14 לחוק הנוער.

24 דנ"פ 7048/97 פלונים נ' שר הבטחון, פ"ד נד(1) 742-743.

25 עקרון טובת הילד עומד לעתים קרובות בסתירה לתפיסה המכירה בזכותם של ילדים לאוטונומיה אישית; אולם יש הסכמה שבמקרים שבהם זכויות הילד יביאו לידי פגיעה ממשית בו, יש להעדיף את טובתו.

עקרון ההשתתפות: עיקרון הקובע כי יש להבטיח את זכותו של הילד להביע את דעתו בחופשיות בכל עניין הנוגע לו, אם הוא מסוגל לכך, וכי למטרה זו תינתן לילד הזדמנות להישמע בכל הליך שיפוטי או מינהלי הנוגע לו במישרין או בעקיפין.

האמנה קובעת כי המדינות שאשררו את האמנה ינקטו צעדים נאותים, תחיקתיים, מינהליים או אחרים למימוש הזכויות המוזכרות בה. ועדת האו"ם פרסמה בשנת 2003 את האמצעים המומלצים ליישום אפקטיבי של האמנה. אמצעים אלה כוללים בעיקר הנהגת רפורמה בחקיקה והמלצה לעגן את האמנה בחוק ילדים נפרד שיבליט וידגיש את עקרונותיה; הערכת ההשפעה של החקיקה והמדיניות על זכויות הילד ופיקוח על יישומן בידי גופים ממשלתיים וגופים עצמאיים; מינוי גוף סטטוטורי העוסק בילדים ובזכויותיהם ומאפשר להם ולנציגיהם להתלונן על פגיעה בזכויות אלה; הסדרת מנגנונים לשיתוף פעולה בין גורמים ברמות שונות של הממשל, וכן גורמים חוץ-ממשלתיים, כדי לממש את זכויות הילדים; גיבוש אסטרטגיה לאומית בתקצוב המדינה ובשיתוף ילדים ובני נוער, תוך מתן תשומת לב מיוחדת לאיתור ילדים השייכים לקבוצות שוליים והעדפתם; איטוף וניתוח של מידע על ילדים וקביעת מדדים ברורים למצבם כדי לאתר קבוצות הסובלות מאפליה ומפגיעה בזכויותיהן ולטפל בהן; מיפוי התקציבים הממשלתיים המיועדים לילדים במישרין או בעקיפין; הפצת מידע על האמנה ומידע על הגופים שתפקידם ליישמה; הכנסת נושא האמנה וזכויות ילדים לתוך תכנית הלימודים של מערכת החינוך; שיתוף פעולה עם החברה האזרחית²⁶; שמירה על עצמאותם של הקטינים לצורך יישום האמנה; חתימה על הפרוטוקולים האופציונליים של האמנה ועל אמנות בין-לאומיות אחרות בנושא זכויות אדם והשתתפות במאמצי סיוע בין-לאומיים המכוונים לילדים.

בדוח הכללי שהגישה בדצמבר 2003 ועדת רוטלוי לשר המשפטים דאז, מפורטת התלבטות חבריה בין המצדדים בהצעה לעיגון חוק זכויות ילדים לבין אלו שסברו שאין צורך לחוקק חוק שכזה. בסופו של דבר נכתב בפרק ההמלצות כי "הוועדה ממליצה לחוקק חוק ילדים אינטגרטיבי, שיכלול בו כל ההסדרים הקשורים ביחסי ילדים והוריהם, בין בשהותם בבית ההורים ובין בשהותם מחוץ לביתם וכן יכלול בו כל ההסדרים הקשורים בהתערבות המדינה ביחסים אלה". כן המליצה הוועדה לבטל שורה של חוקים שהחוק המוצע ייתרם.

ישראל חתמה על האמנה בשנת 1990 ואשררה אותה ב-1991. האמנה המליצה לחוקק חוק ילדים מקיף, וגם המלצות ועדת רוטלוי התייחסו לכך. בפועל, האמנה אמנם נזכרת במגוון חוקים, אולם לא נחקק חוק ילדים ולא כל עקרונות האמנה זכו לעיגון בחקיקה. בתי המשפט יכולים לאכוף רק את ההוראות שעוגנו באופן ישיר בחקיקה, ואילו שאר הוראות האמנה משמשות מקור פרשני על פי חזקת ההתאמה.

תהליך הדיווח במסגרת האמנה

1. על המדינות החברות באמנה להגיש לוועדת האו"ם לזכויות הילד (להלן - ועדת האו"ם) דוח ראשון בתוך שנתיים ממועד אשרור האמנה במדינה, ולאחר מכן יוגש דוח אחת לחמש שנים. הדוח יכלול פירוט של האמצעים שנקטו כדי לתת תוקף לזכויות המוזכרות באמנה ודיווח על ההתקדמות שהושגה במימושן. הדוחות ייבחנו וידונו במליאת ועדת האו"ם, ולאחר מכן היא תפרסם הערות מסכמות שיש להגיב עליהן בדוח הבא.

26 ארגוני זכויות אדם, ארגוני נוער, קבוצות המייצגות הורים ומשפחות, ארגוני דת ומכוני מחקר אקדמיים.

ישראל הייתה אמורה להגיש את הדוח הראשון שלה לוועדת האו"ם ב-1993, אולם הגישה אותו רק בפברואר 2001. באוקטובר 2002 נערך דיון במליאת הוועדה, והיא פרסמה הערות סיכום שקראו לישראל לטפל במגוון נושאים.

הדוח הראשון שהגישה ישראל לוועדה מלמד שהיא טרם טיפלה במגוון נושאים שהומלצו באמנה, ובהם חקיקת חוק מקיף לזכויות הילד שיכלול את העקרונות והזכויות שהוגדרו באמנה, הקמת מנגנון לשיתוף פעולה בין כל הגורמים המטפלים בילדים ולתיאום בין-משרדי ובין-מגזרי, אימוץ תכנית פעולה לאומית שתעסוק במכלול הנושאים הרלוונטיים לילדים, איסוף מידע על מצב הילדים בארץ, גיבוש אסטרטגיה לאומית מקיפה למניעת התעללות בילדים והקצאת משאבים מתאימים לצורך היסול העוני בקרב ילדים.

2. ביוני 2010, כעבור כתשע שנים מהגשת הדוח הראשון, הגישה ישראל לוועדת האו"ם את הדוח התקופתי השני, ובו פירטה את הפעולות שעשתה לקידום זכויות הילד הנזכרות באמנה ממועד הגשת הדוח הראשון ועד שנת 2010 (להלן - הדוח השני).

בדוח השני מובאת התייחסות ישראל להערות הוועדה על הדוח הראשון; התייחסות זו מלמדת שרק חלק מן האמצעים המומלצים בה מופעלים הלכה למעשה. ההמלצות העיקריות שטרם יושמו כוללות את הנושאים האלה: אין בישראל גורם ממשלתי אחד המטפל בזכויות ילדים וטרם הוקם גוף סטטוטורי העוסק בזכויות הילדים ובבקרה על יישום האמנה; אין גורם מתכלל לפעולות של ארגונים ציבוריים רבים הפועלים ליישום האמנה; אין מידע מלא על המנגנונים לשיתוף פעולה בין גופים ממשלתיים בנושא ילדים, על התקציבים הממשלתיים המיועדים לילדים ועל איסוף וניתוח של נתונים מקיפים ומדימנים על ילדים.

בעניין החקיקה בנושא ילדים וזכויותיהם, הדוח מציג תמונה של עשייה כמפורט להלן:

(א) בשנת 2000 נחקק חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000. בין היתר מחייב החוק להביא את הוראותיו לידיעת תלמידים והוריהם בראשית כל שנת לימודים. בשנת 2002 נחקק החוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, התשס"ב-2002, שמטרתו העיקרית היא לחייב את חברי הכנסת ואת הממשלה לבחון, במהלך הכנה של כל הצעת חוק לקריאה ראשונה, את השפעתה של הצעת החוק על זכויותיהם של ילדים ברוח עקרונות האמנה. נדבך חשוב בחקיקה זו מתייחס לתיקון חוק הנוער. להלן פרטים על השינויים בחוק הנוער ברוח האמנה.

(ב) תיקון 14 לחוק הנוער הוא פרי המלצותיהן של שתי ועדות ציבוריות בראשותם של שופטי בית המשפט העליון לשעבר, השופט דב לוין והשופט אליעזר גולדברג, ופרי עבודתם של ועדת רוטלוי ושל צוות בין-משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשעבר, יהודית קרפ. כאמור, ביולי 2008 התקבל בכנסת תיקון 14 לחוק, אשר נועד להביא למימוש זכויותיהם של קטינים בהליך הפלילי, תוך שמירה על כבודם ומתן משקל ראוי לשיקומם ושילובם בחברה. העיקרון העומד בבסיס תיקון 14 הוא שיפור ההגנה על זכויותיו של קטין כחשוד או נאשם, ומתן דגש על הזכויות שעד למועד פרסומו לא קיבלו ביטוי בחקיקה.

בתיקון 14 נוספו הוראות מיוחדות בדבר זכות הקטין להביע את עמדתו לפני קבלת החלטה בעניינו, חובת הודעה לקטין חשוד על אודות זכויותיו בטרם חקירתו, הסמכת חוקרי נוער, הימנעות מחקירת קטינים בשעות הלילה, נוכחות הורה או קרוב אחר בחקירת קטין חשוד ובדיון במעצרו, קיצור פרקי הזמן עד להאבאת קטינים לפני שופט, אי-כבילת קטין במקום ציבורי, מעצר קטינים כאמצעי אחרון, תנאי החזקת קטין במעצר ובמאסר ונושאים נוספים.

תיקון החוק מדגיש את התפיסה הגורסת שעל הטיפול בנוער החשוד שעבר על החוק להיות בעל אופי שיקומי, וכי נקיטת הליכים נגד קטיין תיעשה תוך שמירה על כבודו ותוך מתן משקל לשיקומו ולשילובו בחברה. בתיקון נקבע שיש לתת לקטיין הזדמנות להביע את עמדתו, את רצונו ואת רגשותיו בדרך המותאמת לגילו ולצרכיו. עם זאת, עדיין אין בחקיקה הישראלית הסדרה כוללת ושיטתית של השתתפות ילדים בהחלטות הנוגעות אליהם, כפי שמחייבת האמנה וכפי שהודיעה המדינה שתעשה כבר בדוח הראשון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2013, כתב משרד המשפטים כי המנגנונים שעליהם הצביעה האמנה הם בגדר "מנגנוני בחירה", כי אין מדובר במנגנונים המתחייבים מלשונה וכי היעדרם אינו מצביע על כך שהאמנה טרם יושמה. האמנה מאפשרת למדינה ליישם באופן הדרגתי חלק מהוראותיה, בהתאם לשיקולי משאבים ויכולת. כן נכתב כי המדינה אינה מחויבת, אף כי רצוי שתעשה כן, לאמץ דווקא את המנגנונים המוזכרים באמנה, כי המטרות העומדות בבסיס המנגנונים יכולות להיות מושגות בדרכים אחרות, וכך אף נעשה בפועל. לפי משרד המשפטים, לאורך השנים פעלה המדינה - וממשיכה לפעול - לצורך יישום האמנה, ובכלל זה רפורמות שיזמה בתחום החקיקה. זאת ועוד, ב-2011 הוקם צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, שתפקידו לעקוב אחר יישום המסקנות המסכמות של ועדות האו"ם.

משרד המשפטים כתב גם כי הליך הדיווח בדוח המעקב לוועדת האו"ם מהווה מסגרת לבחינה תקופתית ולמעקב אחר יישום הוראות האמנה. הוא הוסיף כי טרם גיבוש הדוח, הוא פונה ישירות לגורמים בחברה האזרחית לשם קבלת תשומתיהם. עוד צוין כי החל משנת 2012 מתקיים שיתוף פעולה ייחודי של משרד המשפטים ומשרד החוץ עם ארגוני החברה האזרחית, במסגרת מרכז מינרבה של האוניברסיטה העברית, ומתקיימים בו תהליכים של דו-שיח והחלפת מידע לצורך גיבוש הדוח לוועדת האו"ם.

עוד כתב משרד המשפטים כי בינואר 2011 התקיים דיון בוועדה לזכויות הילד של הכנסת, בנושא הקמת נציבות לזכויות הילד בישראל. בדיון הוכן מתווה המפרט בהרחבה את המטרות, התפקידים, והמבנה של רשות חדשה שתוקם על פי הצעת חוק "הרשות הלאומית לזכויות הילד והילדה". מתווה זה לא הושג בשל אי-הסכמה בין משרדי הממשלה ובשל פיזור הכנסת ה-18. הנושא שב ועלה בכנסת ה-19, ובנובמבר 2013 דנה ועדת שרים לחקיקה בהצעת חוק "נציבות זכויות הילד, התשע"ג-2013", והחליטה לתמוך בה בקריאה טרומית, בתנאי שהדיון יעוכב עד לגיבוש חוק ממשלתי בנושא, בתוך שישה חודשים.

מאז חתמה ישראל על האמנה ואשררה אותה חלפו יותר מ-20 שנה, אך טרם ננקטו כמה מן הצעדים המשמעותיים שהומלצו בה. אמנם אין חובה לאמץ את כל האמצעים והמנגנונים המפורטים בה, ככתבם וכלשונם, אולם רצוי שמכלול הנושאים שבהם היא עוסקת ייבדקו ויטופלו באופן מערכתי, ומתוך מחויבות להגשים הלכה למעשה את מחויבויותיה הבינ-לאומיות של מדינת ישראל, בתחום ההגנה על זכויות האדם והחלתן.

תיקי נוער

בסוף 2011 חיו בישראל כ-2.6 מיליון קטינים. בשנים 1970-2011 גדלה אוכלוסיית הקטינים בישראל ביותר מפי שניים. נושא מעורבותם של קטינים בפלילים ודרכי הטיפול בה משלב שתי

מערכות חוקים היוצרות הליך ייחודי: המערכת הראשונה כוללת את מערכת החוקים הרגילה,²⁷ החלה על כלל האוכלוסייה - בגירים וקטינים כאחד. מערכת זו קובעת את נקודות האיזון בין המלחמה בפשע ובין זכויות החשוד והנאשם ואת סדרי הדין הנהוגים בבית המשפט. המערכת השנייה מיועדת לקטינים בלבד, והיא כוללת הסדרים מיוחדים שעניינם הטיפול בקטינים המעורבים בהליכים פליליים - חשודים, נאשמים ועדים - שכן בקטינים נקודת האיזון בין זכויות הנאשם והחשוד (או העד) והמלחמה בפשע שונה מזו של בגירים.

תכלית החקיקה היא ליצור הליכי חקירה, טיפול ושפיטה ייחודיים לקטינים, כדי למנוע תיוג שלילי של קטינים עקב מגעיהם עם המערכת הפלילית, למנוע את הידרדרותם לעבריינות ולאפשר להם להשתקם ולהשתלב בחברה. העיקרון העומד בבסיס תיקון 14 לחוק הנוער הוא כאמור שיפור ההגנה על זכויותיו של קטין כחשוד או נאשם, ומתן דגש על זכויות שעד למועד פרסומו לא קיבלו ביטוי בחקיקה. זאת, למשל, באמצעות עיגון זכויותיו של הקטין להביע עמדה לפני קבלת החלטה בעניינו וזכותו להיות מיועד לגבי זכויותיו.

הצורך להגן על זכויות הקטינים בהליך הפלילי מעוגן בתפיסה שהם נמצאים בתהליך התבגרות, ולכן פגיעים יותר בהשוואה למבוגרים העוברים הליך דומה. בהליך הפלילי הם עלולים להיקלע למצבי לחץ ומשבר הנובעים, בין השאר, משלילת חירותם, מתנאי המעצר ומאי-ודאות לגבי עתידם. בית המשפט העליון קבע שיקולים מיוחדים שיש להתחשב בהם בענישת קטינים²⁸: "הנחת המוצא לענישתם של קטינים היא כי אישיותם ותפיסותיהם המוסריות טרם הבשילו. הנחה זו מובילה למסקנה כי יש ליתן משקל יתר לפן השיקומי בעת גזירת עונשם, וזאת הן מטעמי הגינות וצדק כלפי הקטין והן בשל הסיכוי הרב יותר לשיקומו". הדברים יפים לכלל שלבי ההליך הפלילי שבהם מעורבים קטינים.

בפקודת המטה הארצי (להלן - פקודת מטא"ר) בעניין טיפול המשטרה בקטינים, נכתב כי מדיניות המשטרה בנושא זה מבוססת על אבחנה בין בני נוער שהעבריינות היא להם דרך חיים ובין בני נוער שעברו עברה מזדמנת שאינה חמורה, ושאותם יש להוציא במהירות האפשרית ממעגל ההתנהגות הפלילית. מדיניות זו באה לידי ביטוי במניעת תיוגו של הקטין כעבריין במידת האפשר, ובאי-חשיפה לציבור של המעורבות המשטרית בטיפול בקטין.

שוטרים המטפלים בקטינים אוכפים את החוקים הייחודיים להם ופועלים בשונה מיחידות חקירה אחרות. הם אינם לובשים מדים, עובדים לרוב במתחמים נפרדים ופועלים בשיתוף עם גורמי חינוך ורווחה. ישנם שלושה סוגי תיקים הנפתחים לקטינים שעברו על החוק:

תיקי טיפול (ט'): תיקים של קטינים שנחשדו בכיצוע עברה וטרם מלאו להם 12 שנים; אלה מטופלים בעיקר במערכת הרווחה השוקלת את דרכי הטיפול בקטין ובמשפחתו (להלן - תיקי ט').

תיקי טיפול מותנה (ט.מ.): בעברות מסוימות, ולגבי כלל החשודים - קטינים ובגירים כאחד - קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה רשאי להורות שלא לחקור בעניין העברה ולסגור את התיק מחוסר עניין לציבור, לאחר ששקל את חומרת המעשה, את נסיבות כיצוע העברה וכיזא באלה. כשמדובר בקטין, וכדי למנוע את תיוגו כעבריין, הוחלט כי הקטין לא יועמד לדין, התיק לא יופיע במרשם הפלילי של הקטין, פרטיו האישיים לא יופיעו במאגר הממוחשב של המשטרה ובתום החקירה ייגנו חומר החקירה בהליך מינהלי (להלן - תיקי ט"מ). הליך זה הוא חד-פעמי ומחייב

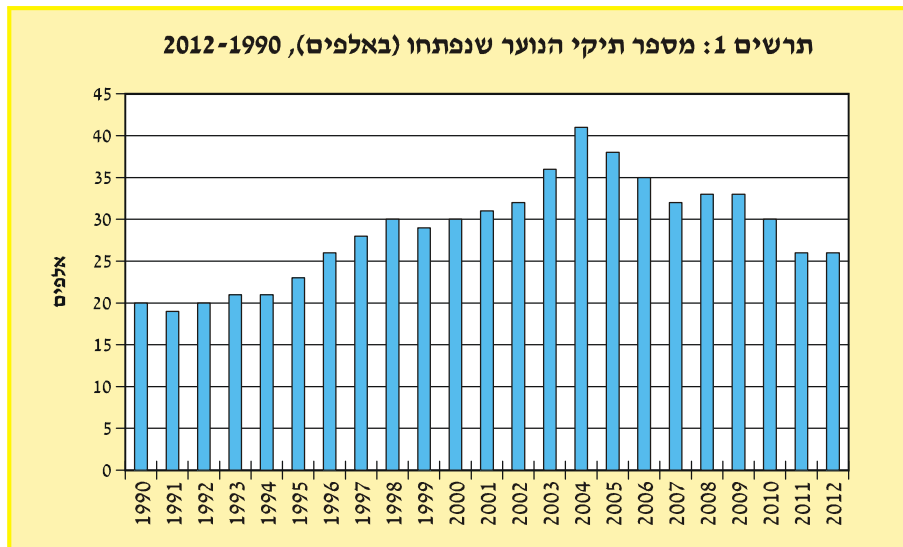
27 חוק העונשין, התשל"ז-1977; חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982; פקודת הראיות, התשל"א-1971; פקודת התעבורה [נוסח חדש]; פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973; חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996.
28 ע"פ 1463/09 מדינת ישראל נ' פלוני (15.6.2009). ראו גם ע"פ 5048/09 פלוני נ' מדינת ישראל (14.2.2010).

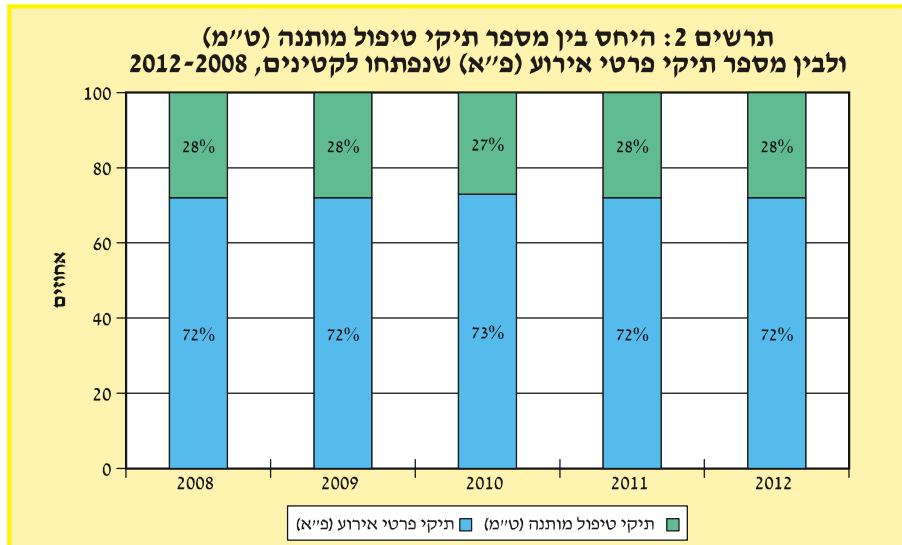
הודאה של הקטיין בביצוע העברה ונכונות להתנצל בפני הקרבן. אם הקטיין יחזור לבצע את העברות, ניתן יהיה לפתוח את התיק מחדש ולנהל חקירה פלילית שעלולה להסתיים בהעמדה לדין.

נוהל של המשטרה "הליך טיפול וטיפול מותנה לקטינים" נועד לקבוע מדיניות אחידה וברורה לגבי שיקולי הטיפול בתיקי ט' ו-ט"מ.

תיקי פ"א ר"ע (פ.א.): בחקירת תלונה מסוג פשע נדרש לפתוח תיק חקירה פלילי המופיע במרשם הפלילי של הקטיין (להלן - תיקי פ"א). בטיפול בתלונה מסוג חטא או עוון ייפתח תיק פ"א, אלא אם החליט קצין מוסמך על פתיחת תיק ט"מ. כל תיק פ"א מוצג ברישום הממוחשב של המרשם הפלילי, הכולל את העברות שביצע בעל התיק הפלילי על פי רמת חומרתן, מן החמורה אל הקלה. העברות נחלקות לעברות סמים, מין, רכוש, אלימות גופנית ועברות הקשורות לאלימות.

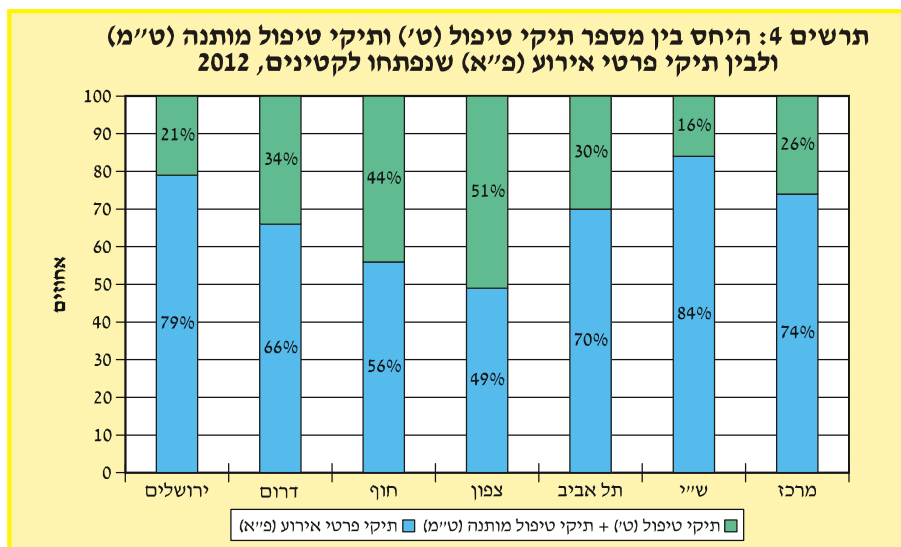
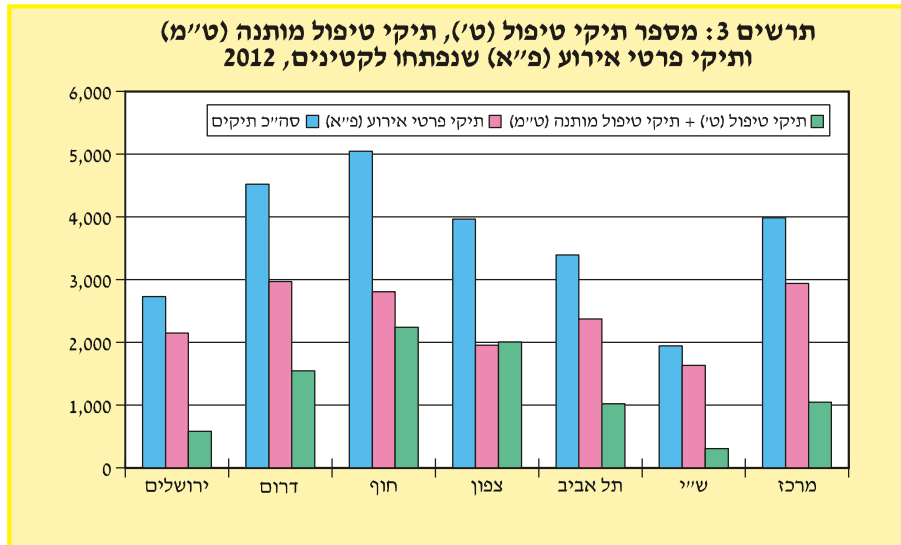
1. התרשימים שלהלן מציגים נתונים על התיקים שנפתחו לבני נוער בשנים 1990-2012 ועל התמהיל בין מספר תיקי ט"מ למספר תיקי פ"א.





מן התרשימים עולה שבשנים 2004-1990 חלה עלייה של יותר מ-100% במספר התיקים שנפתחו לקטינים, ובשנים 2004-2012 החלה מגמת ירידה. ביחס שבין תיקי ט"מ לתיקי פ"א כמעט לא חל שינוי. חרף הרצון להימנע מתיוג הקטינים כעבריינים, בשנים 2008-2012 שיעורם של תיקי פ"א, תיקים המופיעים במרשם הפלילי, עדיין עמד על כ-70% מכלל התיקים שנפתחו לקטינים. מכאן שמרבית התיקים עדיין מופיעים במרשם הפלילי והפרטים האישיים של הקטינים מופיעים במאגר הממוחשב של המשטרה.

2. בשנת 2012 נפתחו כ-7% מכלל תיקי הקטינים במחוז ש"י של המשטרה, כ-11% במחוז ירושלים, כ-13% במחוז תל אביב, כ-15% במחוז הצפון, כ-17% במחוזות הדרום והמרכז וכ-20% במחוז החוף. התרשימים שלהלן מציגים נתונים על מספר התיקים שנפתחו לקטינים בשנת 2012 בחלוקה לפי מחוזות, וכן התמהיל בין תיקי ט' וט"מ ובין תיקי פ"א.



מן התרשימים עולה כי קיימת שונות בין המחוזות במספר התיקים שנפתחו לנוער ובתמהיל בין תיקי ט' וט"מ ובין תיקי פ"א. במחוז ירושלים ובמחוז ש"י שיעור תיקי הפ"א גבוה ועומד על כ-80% מכלל התיקים שנפתחו בהם לקטינים, בשאר המחוזות שיעורם כ-75% מכלל התיקים, ואילו במחוז הצפון שיעורם נמוך מ-50%.

השונות בין המחוזות בולטת בכמה יישובים: בחלק מן היישובים שיעור תיקי הפ"א היה גבוה משיעורם של תיקי הט"מ: ברהט 89.4% מהתיקים היו תיקי פ"א, בבית שמש - 83.7%, באלעד - 82.4%, באור יהודה - 79.3%, בירושלים - 79%, בטייבה - 78.9% ובגדרה - 75%. ביישובים

אחרים היה שיעורם של תיקי הפ"א נמוך משיעור תיקי הט"מ: זיכרון יעקב - 25.3%, צפת - 35.4%, נשר - 41.5%, כרמיאל - 43%, שפרעם - 43.1%, קריית שמונה - 43.2%, אריאל - 44.3%, טירת כרמל - 44.7% ובית שאן - 45%.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2013 כתבה המשטרה, כי "אין שינויים משמעותיים בין המחוזות השונים, למעט מחוזות ירושלים ושי". במחוזות אלו נפח מעורבות בני הנוער בעבירות ביטחון (כגון ידוי אבנים, השלכת בקבוקי תבערה, הפרת הסדר הציבורי) הוא גדול יחסית, כאשר בעבירות אלו אין אפשרות להפנות את הקטין להליך מסוג ט"מ. בנוסף, בעבירות אלו המבצעים בדרך כלל לא מודים במיוחס להם, זאת בעוד לקיחת אחריות על ידי הקטין הינה תנאי מקדמי לסגירת התיק כ-ט"מ".

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם במחוזות האחרים, לא רק במחוזות ירושלים ושי, שיעורם של תיקי הפ"א גבוה ונע בין 60%-70% ורק במחוז צפון שיעורם נמוך מ-50%. לדעת משרד מבקר המדינה, על מחלקת הנוער במטה הארצי לבחון אם השונות בין המחוזות נובעת מסיבות אובייקטיביות, או שמא יש מחוזות הבוחרים במסלול מחמיר לעומת מחוזות אחרים הנוטים להעדיף את המסלול המקל. על מחלקת הנוער לפעול לכך שבכל המחוזות יוטמעו ההנחיות בדבר הליכי הטיפול הרצויים בקטינים, בהתאם לחוק הנוער, לנוהלי המשטרה ולעקרונות שהותוו בפסיקת בית המשפט בתחום הטיפול בקטינים.

מעצר קטינים

מעצרים בשלב החקירה נועדו, בין היתר, למנוע שיבוש חקירה, לאפשר למשטרה לחקור חשודים ביעילות ולהמשיך באיסוף נתונים וראיות. בשונה ממעצר עד תום ההליכים או ממאסר, מעצר חשוד לצורכי חקירה (המכונה גם "מעצר ימים"), הוא מעצר לפני הגשת כתב האישום, שראשיתו בהליך מינהלי ללא צו שופט או במעצר ראשוני בצו שופט.

שלילת חירותו של חשוד בביצוע עברה היא הליך מינהלי שמתקיים ללא משפט והרשעה, והוא אחד הצעדים החמורים שבסמכות המשטרה לנקוט בטרם החל ההליך המשפטי. בתיקון 14 לחוק הנוער נקבע שמעצר נגד קטינים יופעל רק כמוצא אחרון - "לא יוחלט על מעצרו של קטין אם ניתן להשיג את מטרת המעצר בדרך שפגיעתה בחירותו פחותה, והמעצר יהיה לפרק הזמן הקצר ביותר הנדרש לשם השגת המטרה כאמור; בקבלת החלטה על מעצרו של קטין, יובאו בחשבון גילו והשפעת המעצר על שלומו הגופני והנפשי ועל התפתחותו". מדברי ההסבר לתיקון 14 עולה כי תיקוני החוק נועדו, בין היתר, להבטיח כי הפגיעה בחירויותיהם של קטינים לא תעלה על הדרוש לשם הגנה על אינטרס הציבור.

חובת המדינות להשתמש במעצר קטינים כאמצעי אחרון באה לידי ביטוי גם בכללים שאישרה העצרת הכללית של האו"ם בדצמבר 1990 - "כללים להגנה על קטינים שחירותם נשללה"²⁹. לפי כללים אלה יש למזער את שלילת החירות בכך שהמדינות יקימו מוסדות שיקומיים וטיפוליים כדי למנוע את ההשפעות השליליות שבשלילת החירות. גם האמנה קובעת שמעצרים יינקטו רק כאמצעי אחרון, ושעל המדינות השותפות לפתח חלופות למעצרים על ידי שיתוף רשויות הרווחה בהשגחה על הקטינים ועל ידי השארתם בסביבה משפחתית. הכללים וההמלצות הללו נועדו לגרום לכך שכל

29 כללים שאומצו חלקית במדינות רבות, בהן ישראל.

מדינה תפתח כלים ייחודיים ואמצעים מגוונים שיתמכו בעקרון טובת הקטין וימנעו את שיטת המעצר המקובלת. החובה לפעול בדרך מידתית כל אימת שמדובר בפגיעה בזכויות יסוד כגון החירות נלמדת גם מהוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הקובעות כי פגיעה בזכויות המעוגנות בחוק היסוד תבוצע רק מכוח חוק או הסמכה מפורשת בו לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

פסיקה של בית המשפט העליון, עוד קודם לתיקון 14, עמדה על הצורך להתייחס למעצר כאל מוצא אחרון לקטינים³⁰: "לא בנקל יורה בית המשפט על מעצרו של קטינים מאחורי סורג וברית. עצם מעצרו של קטין מאחורי סורג וברית פגיעתו רבה משל מעצרו של מי שאינו קטין. תנאי מעצר ובית כלא, אף ללא התופעות הנלוות למקום זה, יש בהם כדי לגרום להלם ולזעזוע נפשיים חמורים. ולעתים קרובות, קרובות מדי, עלול הקטין להיקלע לעולם של סמים ועבריינות חמורה. לפיכך שומה על בית המשפט, שהוא אביהם של קטינים, להרחיק - ככל האפשר וככל הניתן - את הקטינים מהתנסות כגון זו".

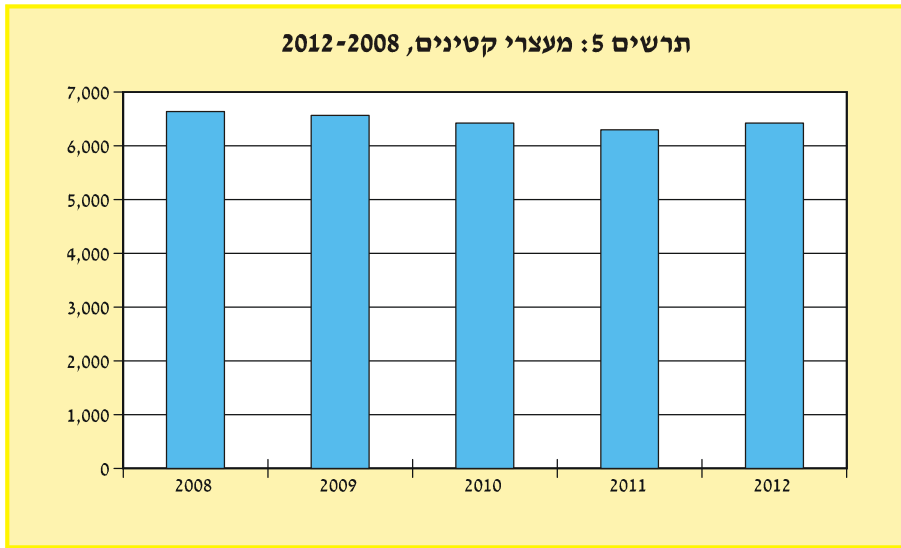
בית המשפט העליון עמד גם על השינוי שחל בסוגיית מעצרו של קטין בתיקון 14³¹: "אכן, במסגרת תיקון 14 לחוק הנוער בוצעה רוויזיה מקיפה בסוגיית מעצרו של קטין ובאה בו לידי ביטוי הכרת המחוקק כי לצד הצורך להגן על הציבור מפני עבריינים ולמצות עמם את הדין, יש ליתן נפקות ממשית לעובדת קטינותו של הנאשם בשל ההשלכות הקשות של שהות מאחורי סורג וברית על שלומו הגופני והנפשי והתפתחותו, ברוח האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד... שיקולי השיקום צריכים לקבל משנה תוקף בעניינם של קטינים בשל הסיכוי הרב יותר להחזירם לדרך הישר בהשוואה לבגירים... בעניינם של קטינים, גם בעבירות קשות, השמתם מאחורי סורג וברית הוא החריג ולא הכלל... גם בתקופת המעצר, בנסיבות המתאימות ותוך בחינת כל מקרה לגופו של עניין, יש ליתן עדיפות לשיקולי השיקום בעניינם של קטינים, כך שבמקום שהקטין ישהה מאחורי סורג וברית תיבחן אפשרות שילובו במסגרת שיקומית-טיפולית בתוך פרק הזמן הקצר ביותר".

מעצרי קטינים לצורך חקירה

1. בפסק דין עקרוני הבוחר את דיני המעצרים נוכח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, קבע בית המשפט העליון כי מעצר הוא אמצעי חמור שיש להשתמש בו רק במקרים שבהם הוא נחוץ, וכי יש לבחון את מעצרו של חשוד לפי עקרון המידתיות³². לפי הלכה זו, על רשויות החוק לנקוט משנה זהירות ולהקפיד על הפעלה מושכלת ומדודה של סמכות זו כשהן מבקשות לשלול חירות, קל וחומר כשהן מבקשות לשלול חירותו של קטין.

חובה זו של רשויות החוק מקבלת כאמור משנה תוקף בעניינם של קטינים, בפרט לאור תיקון 14 שמתייחס לסוגיית מעצרו של קטין וקובע כי יש להפעיל נגדם מעצר רק כמוצא אחרון. מכאן שניתן היה לשער כי מאז 2008, השנה שבה נחקק תיקון 14, יפחת מספר מעצרי הקטינים, ולא היא, כמפורט בתרשים שלהלן על מספר מעצרי קטינים בשנים 2008-2012:

30	בש"פ 1363/93 י. צ. (קטין) נ' מדינת ישראל, פ"ד מז(2) 71, 77 (1993).
31	בש"פ 7842/10 מדינת ישראל נ' פלוני (3.11.2010).
32	דני"פ 2316/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט (4) 589 ו-618 (1995).



מהתרשים עולה כי בשנים 2012-2008, לאחר חקיקת תיקון 14 ב-2008, לא חלה ירידה של ממש במספר מעצרי הקטינים. בשנים 2011-2009 חלה בכל שנה ירידה קלה של כ-2% במספרי המעצרים, ובשנת 2012 חלה עלייה של כ-2%.

2. בשנת 2012 עצרה המשטרה 6,425 קטינים שנפתחו להם בסופו של דבר תיקי מעצרים³³. משרד מבקר המדינה בודק מדגם³⁴ של 346 תיקי מעצרי קטינים (להלן - המדגם), מתוך 5,038 תיקים (להלן - האוכלוסייה לדגימה)³⁵ שנפתחו בשנת 2012. המדגם נועד לבחון את התנהלות המשטרה ביחס להוראות המיוחדות שנוספו כאמור בתיקון 14.

5,038 המעצרים שבאוכלוסייה לדגימה היו בגין עברות רכוש, סדר ציבורי, גוף אדם, חיי אדם, סמים, מין, ומרמה. רוב המעצרים ב-2012 היו בגין עברות מסוג פשע³⁶. ראו פירוט בתרשימים שלהלן³⁷.

33 נתונים מהשנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל 2012, עמ' 60.

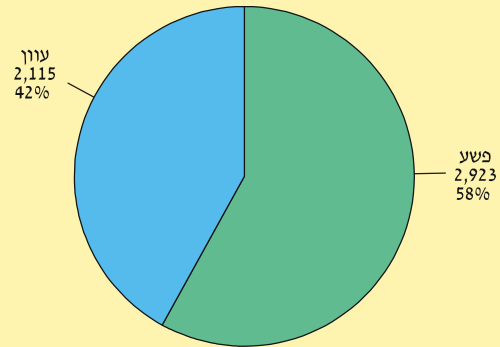
34 המדגם הוכן עבור משרד מבקר המדינה, במדור סטטיסטיקה במטה הארצי של המשטרה. המדגם מקרי ושיטתי, הסתברות הדגימה שווה לכולם ולא הוצא מדגם שכבות.

35 הנתונים אינם כוללים מעצרים בשל עברות ביטחון, עברות כלכליות, מינהליות, רישוי ושהייה בלתי חוקית (שב"ח). הם אינם כוללים גם קטינים פלסטינים תושבי השטחים וקטינים בעלי תעודות זהות פיקטיביות (בעיקר מסתננים).

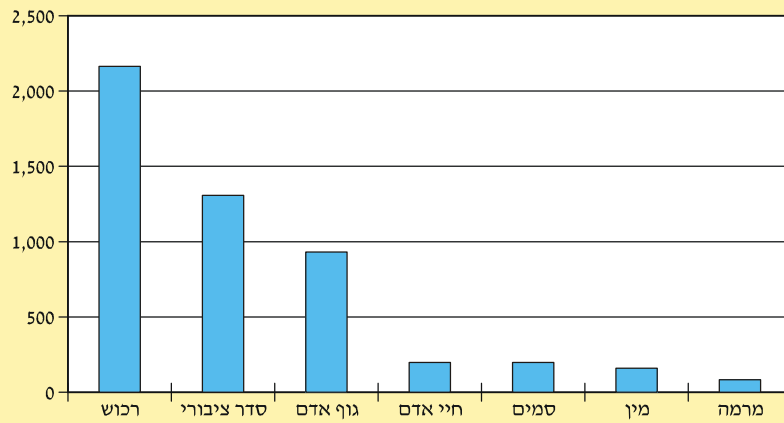
36 חוק העונשין, התשל"ז-1977, קובע כי לעברה מסוג פשע נקבע עונש חמור יותר ממאסר לתקופה של שלוש שנים, ולעברה מסוג עוון נקבע עונש מאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים ושאינה עולה על שלוש שנים.

37 גם במדגם היחס דומה ליחס שבאוכלוסייה לדגימה.

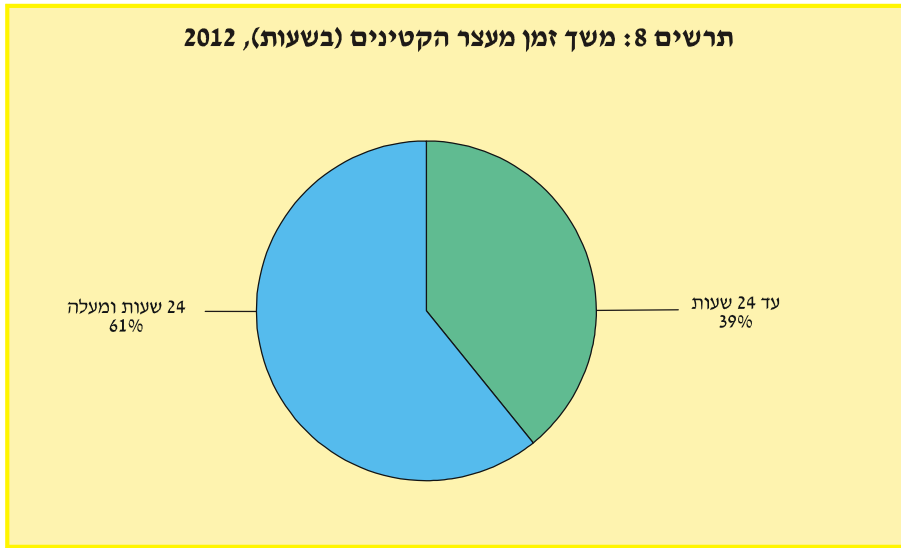
תרשים 6: התפלגות מעצרי קטינים לעברות פשע ולעברות עוון, 2012



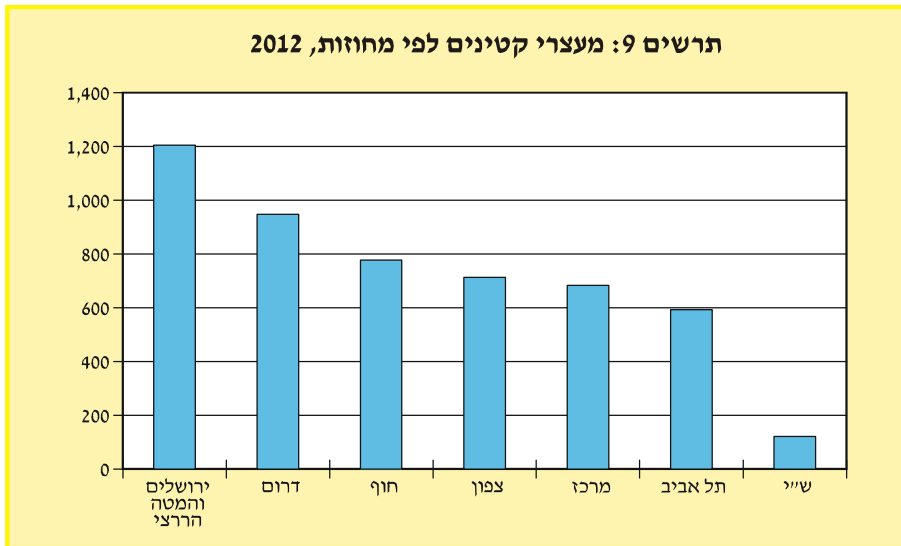
תרשים 7: עילת המעצר של קטינים לפי סוגי העברות, ב-2012



3. בשנת 2012 כ-60% מ-5,038 ממעצרי הקטינים היו לתקופה העולה על 24 שעות³⁸, כמובא בתרשים שלהלן:



4. בתרשים הבא מובאים נתונים על מעצרי קטינים בחלוקה לפי מחוזות.



38 לפי חוק הנוער, בעת הגשת בקשה למעצרו של קטין, קצין המבחן רשאי להגיש לבית המשפט ביזמתו תסקיר מעצר או להשמיע בפניו את עמדתו. בבקשה למעצר קטין לאחר שהוגש נגדו כתב אישום יורה בית המשפט על הגשת תסקיר או יאפשר לקצין המבחן להשמיע בפניו את עמדתו.

חרף השינוי המהותי שנעשה בתיקון 14 בסוגיית מעצרים של קטינים, הנתונים מצביעים על חשש שהתיקון לא הוטמע ולא הופנם במלואו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה המשטרה כי "לאחר תיקון 14 לחוק, הופצו הנחיות לשטח לפעול בהתאם להוראותיו, לרבות בכל הקשור להפעלת סנקציית המעצר כמוצא אחרון ובהיעדר אלטרנטיבה אחרת". היא הוסיפה "כי ב-60% מהמקרים בהם נעצרו קטינים מצא בית המשפט לנכון להאריך את מעצרו לתקופה נוספת".

התפיסה החדשה שבאה לידי ביטוי בתיקון 14 מבקשת לתת משקל רב יותר לזכויותיו של קטין שחשוד ושנאשם בביצוע עברות, תוך התחשבות בעקרונות-העל של טובתו, כמו גם בשאיפה להחזיר למוטב בני נוער שעברו עברה. על רקע תפיסה זו, כאמור, נקבע בתיקון 14 כי יש להפעיל מעצר נגד קטינים רק כמוצא אחרון. גם בפסיקת בית המשפט העליון נקבע שמעצרו של קטין הוא אמצעי חמור וחריג, ולכן אין לבצע מעצר כאמור באופן תדיר אלא באופן מידתי וזהיר, כפי שמתחייב גם מהוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. על המשטרה אם כן להטמיע בשטח את ההנחיות שבתיקון 14, כפי שפורשו על ידי בית המשפט העליון, ולוודא שהחוקרים בתחנות המשטרה פועלים בהתאם להוראותיו, לרבות בכל הקשור להפעלת סנקציית המעצר כמוצא אחרון, כדי למזער את ההשלכות הקשות שעלולות להיות למעצר על הקטין ועל עתידו.

טיפול המשטרה בקטינים על פי תוצאות בדיקה מדגמית של תיקי מעצרים

אוכלוסיית המדגם כללה כאמור 346 תיקי מעצרים ביחס דגימה של 14:1. בתיקי המדגם נבדקו כמה קבוצות לפי המאפיינים האלה: חומרת העברה (פשע, עוון); סטטוס הטיפול (סגור, פתוח ונדרון, לא חשוד, פרקליטות ותביעה); משך זמן המעצר (עד 12 שעות, 12-96 שעות, 96 שעות ומעלה). בהתאם לכך נקבעו 24 תתי-קבוצות, ולכל אחת מהן נקבע "מקדם ניפוח" המבטא את מספר התיקים באוכלוסייה לדגימה המיוצגים על ידי תיק זה³⁹.

המדגם כלל תיקי קטינים שנעצרו כאמור בשנת 2012. מתוך 5,038 תיקי אוכלוסיית הדגימה, כ-2,000 נמצאו במהלך 2013 בשלבי טיפול בתביעה או בפרקליטות, לצורך החלטה על הגשת כתב אישום או סגירת התיק נגדם, או שהוגש נגדם כתב אישום ומשפטם התנהל במועד הביקורת.

המדגם בחן את טיפול המשטרה בקטינים בנושאים הללו: הודעה לקטינים על זכויותיהם; היוועצות עם סגור; הודעה להורים; נוכחות הורה בחקירה; חקירה בשעות הלילה; וחקירה בידי חוקר נוער. התוצאות מפורטות להלן.

39 כך לדוגמה, אם האוכלוסייה לדגימה (5,038 התיקים) כוללת 150 תיקים של קטינים שנעצרו בעברה מסוג עוון, נעצרו לתקופה העולה על חמישה ימים ותיקים נמצא בטיפול התביעה או הפרקליטות, ובאוכלוסיית המדגם נספרו שבעה תיקים באותן קטגוריות - נקבע מקדם ניפוח של 21.43. שבעה תיקים אלה מייצגים אפוא 150 תיקים מכלל 5,038 תיקי האוכלוסייה לדגימה. לכל תיק במדגם נקבע מקדם ניפוח בהתאם לקטגוריה שאליה הוא משתייך, כדי לקבל אומדנים לכלל אוכלוסיית הסקר.

מעורבות הורים בחקירה

1. האמנה, ובעקבותיה תיקון 14, מייחסים חשיבות רבה לשיתוף ההורים בהליך המתקיים במשטרה נגד קטינים. גם ועדת רוטלוי הדגישה את הצורך החיוני במעורבות ההורים, ומדוח הוועדה שהתפרסם בפברואר 2003 עולה שלהורה יש מעמד מיוחד הן על פי חוק הנוער והן על פי האמנה. עם זאת, היא ציינה שההורה אינו צד בהליך, אלא הקטין עצמו הוא הנושא באחריות למעשיו ולתוצאותיו. לפי ועדת רוטלוי שמירת הקשר עם ההורה תלויה בטובתו של הקטין. על החשיבות במעורבות ההורים ניתן ללמוד גם מדברי ההסבר להצעת תיקון חוק הנוער משנת 2006, שם מוצג החשש שלנוכח הקושי של קטין לעמוד בלחץ החקירה, ובשל נטייתו לזכות על זכויות הנתונות לו על פי חוק כחשוד שטרם הוכחה אשמתו, הוא עלול להודות במעשים שלא עשה, ולכן חשובה נוכחות הורה או קרוב אחר לצדו.

תיקון 14 ייחס משמעות הן להודעה להורים בדבר מעצר הקטין והן לנוכחותם בחקירה. התיקון איזן גם בין עידודו של ההורה להשתתף בהליך הפלילי ובין העצמת אחריותו של הקטין. נקבע ש"קטין חשוד שהוזמן לחקירה בידיעת הורה או קרוב אחר או שנמסרה הודעה על חקירתו לאחד מהם... זכאי שהורה או קרוב אחר יהיה נוכח בחקירתו וכן זכאי הוא להיוועץ במי מהם, ככל הניתן לפני תחילת החקירה". בד בבד נקבע בו כי במקרה שהקטין הביע התנגדות לכך מנימוק סביר, יפעלו לפי בקשת הקטין, תוך נימוק ההחלטה ותיעודה בכתב.

חוק הנוער מייחס כאמור חשיבות רבה גם להעצמת אחריות הקטין. החוק קובע שקטין חשוד ייחקר בידיעת הוריו, ואם לא ניתן לאתר את הורי הקטין במאמץ סביר - בידיעת קרוב משפחה בגיר או אדם בגיר אחר המוכר לקטין, ובלבד שנשמעה עמדת הקטין לגבי זהות הבגיר. חקירת קטין חשוד השוהה במעון תיעשה בידיעת מנהל המעון והוריו, ואם לא ניתן לאתר את הורי הקטין במאמץ סביר - בידיעת קרוב אחר. קטין חשוד שהגיע מיזמתו לתחנת המשטרה או שעוכב או שנעצר, יש להודיע על כך להוריו בלא דיחוי, ואם לא ניתן לאתרם במאמץ סביר - יש להודיע לקרוב אחר.

לצד זאת נקבע שקצין נוער רשאי להורות בהחלטה מנומקת בכתב על חקירת קטין חשוד ללא ידיעת הוריו, קרוב אחר או מנהל מעון - לפי העניין, אם שוכנע שההודעה עלולה לפגוע בקטין, או להביא לשיבוש הליכי חקירה. לגבי קטין שחשוד בעברת ביטחון - קצין נוער רשאי להורות בהחלטה מנומקת בכתב על חקירתו ללא ידיעת הוריו, או בגיר אחר, אם שוכנע שההודעה עלולה להביא לפגיעה בביטחון המדינה. עוד נקבע שאם מדובר בקטין שהגיע לתחנת המשטרה או הובא אליה - והוא אינו עצור - לא תימסר הודעה כאמור אם הקטין הביע התנגדות למסירתה מנימוק סביר.

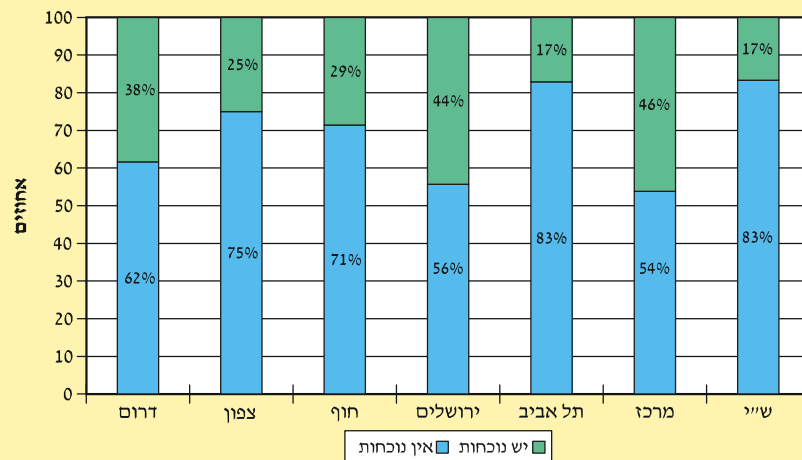
2. בשונה מקטין חשוד אשר יש לו זכות לנוכחות הורה בחקירתו, לגבי קטין עצור חוק הנוער קובע כי הדבר נתון לשיקול דעת המשטרה. משרד מבקר המדינה בדק בתיקי המדגם אם נמסרה הודעה להורים ואם ההורים נכחו בחקירת הקטינים. יצוין כי הגם שמדובר בתיקי מעצרים, לא תמיד עולה מהם מתי בדיוק נעצרו הקטינים, וגם לא אם חקירתם נערכה לפני המעצר (במקרה כזה נוכחות ההורים בחקירה נדרשת בהתאם לחוק הנוער), או שחקירתם התקיימה לאחר המעצר (במקרה כזה הדבר נתון לשיקול דעת המשטרה). יודגש שתיקים אשר מועד המעצר קדם בהם לחקירה לא נספרו במניין התיקים לעניין בדיקת נוכחות הורים בחקירה.

מן המדגם עולה כי בכ-26% מן התיקים לא צוינה כל הודעה להורים; מכאן שעל פי מקדמי הניפוח, בכ-1,300 תיקים מ-5,038 תיקי המעצרים לא הייתה הודעה להורים. לגבי נוכחות הורים בחקירה, הנתונים מלמדים שכ-64% מהקטינים נחקרו ללא נוכחות הורים; מכאן שעל פי מקדמי הניפוח, בכ-3,200 מ-5,038 תיקי המעצרים הייתה חקירת הקטינים ללא נוכחות הורים.

מתוך 221 תיקי המדגם אשר חקירת הקטינים נעשתה בהם ללא נוכחות הורים, כ-33% נפתחו לקטינים בגילי 12-15; מכאן שעל פי מקדמי הניפוח, חקירת הקטינים בגילים הנמוכים התקיימה ללא נוכחות הורים ביותר מ-1,000 תיקי מעצרים, זאת אף שמדובר בגילים צעירים מאוד שנוכחות מבוגר היא חיונית בהם. עוד עולה שביותר מ-30 מתיקי המדגם - כלומר, בכ-480 תיקים בפועל - המתייחסים לקטינים בגילי 12-15, לא נמסרה כלל הודעה להורים.

נתוני המדגם מלמדים שבסך הכול בכל מחוזות המשטרה לא הייתה נוכחות הורים ביותר מכ-60% מן התיקים. עם זאת קיימת שונות רבה בין המחוזות: במחוזות ירושלים והמרכז בכמחצית מן התיקים לא נכחו ההורים בחקירה, בדרום - בכ-60%, בצפון ובחוף - בכ-70%, ובתל אביב ובמחוז ש"י - בכ-80%.

תרשים 10: נוכחות ואי נוכחות הורים בחקירות קטינים לפי מחוזות, 2012



בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה המשטרה כי מהוראות חוק הנוער עולה כי לקטין עצור אין זכות לנוכחות הורה בחקירתו: "מכיוון שהביקורת בדקה תיקי עצורים בלבד (תיקי המדגם), הרי שלא ניתן להסיק על יידוע קטינים בחלק מזכויותיהם, כאשר כאמור לקטין עצור לא קמה הזכות לנוכחות הורה בחקירה". עוד כתבה כי על פי הנחיית המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) דאז, הגישה שלפיה לקטין עצור אין זכות לנוכחות הורה תחול "בכל קטין שהתקבלה לגביו החלטת מעצר, גם אם החלטת המעצר התקבלה על ידי שוטר בשטח... ולא על ידי הקצין הממונה". המשטרה הוסיפה כי אכן קיימת האפשרות לאפשר נוכחות הורים גם כאשר הקטין עצור, אולם כאמור החוק לא מחייב זאת (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר כי חוק הנוער קובע זכות לנוכחות הורה של חשוד בחקירה, וכי לגבי קטיין עצור - הדבר נתון לשיקול דעת המשטרה. הנחייתו של המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) דאז הרחיבה את הגדרת "עצור", מה שמביא בפועל לצמצום הזכות לנוכחות הורה. אולם הנחיה זו לא תורגמה להנחיה רשמית המורה לכלל השוטרים כיצד עליהם לפעול, ולא הופצה למרחבים ולתחנות המשטרה השונות. משרד מבקר המדינה סבור אפוא שעל המשטרה לבחון את ההנחיה ואת השלכותיה לנוכח תיקון 14 והאמנה.

קטינים חשודים זכאים להיחקר בנוכחות הוריהם או קרוביהם, וכשמדובר בקטינים עצורים זהו עניין שבשיקול דעת המשטרה. אולם מתיקי המעצרים אי אפשר לדעת ממתי בדיוק הקטיין מוגדר כעצור, ומכאן שאי אפשר לדעת מתי נוכחות הורים או קרובים הופכת מזכות לעניין שבשיקול דעת המשטרה. משום כך לא ניתן לבחון כהלכה כיצד מיישמת המשטרה את הוראות הדין של תיקון 14. בביקורת נמצא כי 3,200 מ-5,038 הקטינים שבשנת 2012 נפתחו להם תיקי מעצר נחקרו ללא נוכחות הורה או קרוב. משרד מבקר המדינה מעיר כי המספר הגדול של קטינים שנחקרו שלא בנוכחות הורה או קרוב, צריך להדליק נורת אזהרה במחלקת הנוער ולאותת שקיים חשש כי הוראות התיקון אינן ממומשות בפועל. הדבר מחייב ביצוע יעיל של שתי פעולות עיקריות: לפעול בהקדם לכך שתיקי החקירה יכללו פרטים לגבי המועד המדויק שבו הוגדר הקטיין כעצור; ולקיים בקרות שוטפות שיבטיחו את שמירת מלוא זכויותיהם של הקטינים בהתאם להוראות הדין.

3. המדגם מעלה בעיות נוספות המצביעות על מורכבות הנושא ועל הצורך להקפיד על יישום ההוראות ועל מתן הנחיות בכל הקשור למעורבות הורים בחקירת קטינים, כמפורט להלן:

התנגדות קטיין לנוכחות הורה: על המשטרה להנחות את החוקרים בתחנות לשמור על האיזון העדין שבין העצמת הקטיין, שכאמור ניתנה לו הזכות להתנגד לשיתוף הוריו בהליך, ובין החשיבות שיש לנוכחות ההורים.

בחלק מתיקי המדגם עולה כי חוקרים הסתפקו בהתנגדות הקטיין לנוכחות הורים, בלי לציין את נימוקיו ובלי להסביר מדוע קיבלו את עמדתו.

יידוע הורים על זכותם להיות נוכחים בחקירה: לא כל ההורים יודעים על זכותם להיות נוכחים בחקירת ילדיהם הקטינים על פי הוראות חוק הנוער⁴⁰.

מאחר שאין בהוראות ובטפסים של חקירת קטינים כל התייחסות לנושא ומאחר שהמשטרה אינה מתעדת זאת, אין לדעת אם הנושא הובא לידיעת ההורים ואם הובאו לפנייהם הוראות החוק וסייגיו.

חקירת מתמשכת: חרף הוראת חוק הנוער בדבר זכות קטיין לא עצור לנוכחות הוריו בחקירתו, אין במשטרה הוראות המחייבות לזמן את ההורים במקרים שבהם החקירה מתפצלת לכמה מפגשים. בפועל, כאשר החקירה מפוצלת החוקרים אינם ממלאים את הטפסים הדרושים בכל זימון של הקטיין, אלא רק לפני החקירה הראשונה.

40 חוק הנוער קובע שאסור להורה להתערב בחקירת הקטיין, ואסור לו לצאת מחדר החקירה, אלא אם כן התיר לו החוקר לעשות כן ובתנאים שיקבע.

נוכחות בוגר בחקירה: המחוקק נתן דעתו על מקרים שבהם נמנע מן ההורים להשתתף בהליך שעובר הקטין, והדגיש בסעיפי חוק הנוער שמדובר בנוכחות הורה או קרוב משפחה בגיר או אדם בגיר אחר המוכר לקטין, ובלבד שנשמעה עמדת הקטין לעניין זהות אותו בגיר. החוק נועד להבטיח נוכחות של בוגר שיתמוך בקטין.

נמצא כי בטפסים שקציני החקירות ממלאים, הם אינם מפרטים בדרך כלל את האמצעים שנקטו ואל מי פנו במקרים שבהם נבצר מן ההורים להגיע.

הודעה על חקירת קטין חשוד או על מעצרו: חוק הנוער קובע כי יש לנקוט "מאמץ סביר" כדי לאתר הורה או קרוב אחר שיוזמן להשתתף בהליך שעובר הקטין.

המשטרה לא הגדירה בנהלים פנימיים מה כולל אותו "מאמץ סביר" לאיתור הורה או קרוב אחר ולזימונם, ואילו פעולות יש לנקוט כדי לבצע זאת.

המתנה להורה: לפי חוק הנוער, קצין מוסמך רשאי להורות, בהחלטה מנומקת בכתב, על התחלת חקירתו של קטין אם ההורה או הקרוב האחר לא הגיע לחקירה בתוך זמן סביר בנסיבות העניין, מהמועד שבו הוזמן.

המשטרה לא קבעה בכללים מה הוא אותו "זמן סביר", וקיים חשש שההחלטה בעניין זה משתנה מחקירה לחקירה ומתחנת משטרה אחת לאחרת. לפיכך ראוי שהמשטרה תקבע את טווח הזמן הסביר שיש להמתין לבוא הורה או קרוב אחר של הקטין, באופן שלא יפגע בחקירה.

4. חוק הנוער מאפשר נוכחות הורה או קרוב אחר בעת חקירתו של הקטין במשטרה, בלי שההורה או הקרוב האחר יתערבו במהלך החקירה. הוראות חוק זה חלות על כלל הקטינים בגילי 12-18. בחוק נקבעו כללים למקרים חריגים שמותר בהם, לאחר שניתן אישור בכתב של קצין מוסמך, להתחיל את החקירה ללא נוכחות הורה, וכן מקרים שבהם טובת הילד דורשת כי ההורה לא יהיה נוכח בחקירה. בניגוד להוראת חוק הנוער, פקודת מטא"ר קובעת שבחקירת קטינים בגילי 12-14 חובה לאפשר נוכחות הורה או אפוטרופוס, ואילו בחקירת קטינים מבוגרים מ-14 שנה אין חובה לאפשר נוכחות שכזו.

המשטרה כתבה בתשובתה כי באוקטובר 2013 פורסם נוסח חדש לפקודת המטא"ר בנושא הטיפול בקטינים ברוח תיקון 14, כך שאין בפקודת המטא"ר הוראות העומדות בניגוד לחוק הנוער.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שהיה עליה לתקן את פקודת המטא"ר סמוך לקבלת תיקון 14, ולא להמתין עד שנת 2013. על המשטרה לפעול להטמעת התיקון בקרב כל דרגי השטח ולוודא שהם פועלים בהתאם להוראה החדשה.

להורי הקטינים מעמד מיוחד הן על פי חוק הנוער והן על פי האמנה, ונוכחותם לצד ילדיהם חיונית. מטבע הדברים הוראות חוק הנוער בעניין נוכחות הורים בחקירה הן כלליות, ויישומן במסגרת עבודתן של תחנות המשטרה במרחבים ובמחוזות מחייב קביעת הנחיות מפורטות והטמעתן בקרב השוטרים. לפיכך על המשטרה לקבוע כללים ברורים ומפורטים בעניין סוגיית נוכחות ההורים בחקירה, וזאת כדי להבטיח שהטיפול בקטינים יהיה אחיד ושהחוק ייושם בתחום זה באופן שמגשים את תכליתו. מן הממצאים שהובאו לעיל עולה חשש כי הוראות תיקון 14 אינן ממומשות בפועל על ידי המשטרה.

הודעה לקטין על זכויותיו

חוק הנוער קובע כי בטרם יחקר קטין חשוד, יודיע לו החוקר בלשון המובנת לו (בשפה וברמת השפה), בהתחשב בגילו ובמידת בגרותו, על זכויותיו. בין היתר יודיע לו על זכותו לנוכחות הורה או קרוב אחר בחקירה, זכותו להיוועץ בעורך דין ביחידות לפני החקירה, זכותו להיות מיוצג על ידי סנגור וכן על זכותו לפי חוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995.

על החשיבות הרבה שיש לזכויותיו הבסיסיות של עצור עמד בית המשפט העליון⁴¹ בשנת 2012, כשדן בשאלה האם יש לפגיעה בזכויות חשוד להיוועצות עם עורך דין בשלב המעצר נפקות לגבי מעצרו. בית המשפט קבע כי התשובה לכך היא חיובית, ולפיה "המשך מעצרו של עצור שנפל פגם משמעותי ומהותי בזכויותיו הבסיסיות כעצור עלולה בנסיבות המתאימות לפגוע בלגיטימיות של הליך המעצר, בטוהר ההליך הפלילי ובאמון הציבור במערכת המשפט. מצופה כי רשויות החקירה יקפידו הקפדה יתירה על זכויותיו של עצור, הנמצא במעמד פגיע וקשה ביותר". הדברים יפים גם לעניין הפרת זכויות קטין בחקירתו, לרבות הודעה על זכויות אלה.

מהמדגם עולה כי בכ-98% מהתיקים הודיעו לקטין על זכויותיו; עם זאת, בכ-73% מהתיקים ההודעה הייתה חלקית, ולקטין פורטו רק חלק מזכויותיו. על פי מקדמי הניפוח, ביותר מ-3,500 תיקי מעצרים בשנת 2012 נמסרה לקטינים הודעה חלקית בלבד על זכויותיהם.

בתשובתה כתבה המשטרה כי בנובמבר 2013 נכנסו לתוקף תקנות הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) (נוסח הודעה לקטין חשוד על זכויותיו בטרם חקירתו), התשע"ג-2013, שעניינן הוא נוסח הודעת חוקר לקטין חשוד בטרם החלה החקירה. בהתאם לתקנות החדשות הופצו הנחיות חדשות, הוכנו טפסים חדשים למערכת הממוחשבת וההנחיות בנושא מוטמעות בהסמכות לחוקרי נוער. לפי דיווחי המשטרה, בבקורות שמחלקת הנוער מקיימת לא נמצאו פערים דומים לאלה שנמצאו בביקורת משרד מבקר המדינה. המשטרה גם כתבה שבשנת 2014 יקוימו ימי עיון וכנסים להטמעה נוספת של הנושא. גם משרד המשפטים ציין בתשובתו שיש למסור לקטין בטרם חקירתו את הנוסח האחיד והחדש בדבר זכויותיו, ומסר שהנוסח גובש בעבודה משותפת שלו, של המשטרה, של המשרד לביטחון הפנים ושל משרד הרווחה.

41 בש"פ 9220/12 שלמה עדי פרץ נ' מדינת ישראל (26.12.2012).

משרד מבקר המדינה מעיר כי בשל המצב העמום הנוכחי, שבו לא ניתן לדעת בוודאות ממתי הקטין מוגדר כעצור, על המשטרה לנסח הנחיות מפורטות ולגבש טפסים מתאימים שיפרטו את השלבים שבהם נערך מעצרו של הקטין ויסייעו לקבוע אם זכויותיו נשמרו בהתאם להוראות הדין. כמו כן, על המשטרה לוודא שהנוסח החדש של ההודעה לקטין חשוד על זכויותיו בטרם חקירתו - בהתאם לתקנות החדשות - יהיה שגור אצל חוקרי הנוער ובקרב כל דרגי השטח הבאים במגע עם קטינים. על המשטרה להחיש את הכנסת הטפסים למערכת הממוחשבת.

ממצאי הבדיקה מעלים את החשש שבתקופת הביקורת הוראות החוק לא יושמו במלואן, שנפגעו קשה זכויות היסוד של הקטינים ושהמשטרה יידעה את הקטינים רק על חלק מזכויותיהם, באופן שלעיתים הם אף לא יודעו על זכותם הבסיסית להיוועץ בעורך דין וזכאותם לייצוג בידי סגור ציבורי.

היוועצות קטין עצור עם סגור

אחת הזכויות הבסיסיות הקיימות לכל עצור, ובכלל זה עצורים קטינים, היא זכות ההיוועצות עם סגור טרם חקירה. חוק הנוער קובע כי בטרם ייחקר קטין חשוד עצור, יודיע החוקר לסגורו של הקטין על חקירתו, ואם אין לו סגור על המשטרה למסור הודעה לסגוריה הציבורית כדי שתבחן את זכאותו לייצוג.

בית המשפט קבע⁴² (בעניינו של בגיר) שזכות ההיוועצות עם עורך דין וחובת היידוע לגביה טרם תחילת החקירה היא זכות יסוד מרכזית: "זכותו של עצור להיות מיוצג על-ידי עורך-דין ולהיוועץ בו הוכרה כזכות יסוד מרכזית בשיטתנו המשפטית עוד בימי הבראשית של בית-משפט זה... חשיבותה של זכות הפגישה וההיוועצות עם סגור בשלב החקירה נובעת מכך שככלל, חקירה על-ידי אנשי מרות מהווה סיטואציה מורכבת ולוחצת עבור כל מי שנחקר בתנאי מעצר כשהוא ניצב לבדו אל מול חוקרי. הדעה המקובלת היא כי זכות הייצוג וההיוועצות בעורך-דין מסייעת לשמירה על זכויותיהם של נחקרים, להבטחת הגינותם של הליכי החקירה ולמניעת ניצול לרעה של פערי הכוחות המובנים בין העצור לאנשי המרות החוקרים אותו".

1. מן המדגם עולה כי בכ-40% מן התיקים לא הייתה היוועצות עם סגור לפני חקירת הקטין, וכ-23% מן הקטינים ויתרו על זכות ההיוועצות עם סגור לפני חקירתם. בסך הכול כ-63% מן הקטינים נחקרו בלי שנועצו קודם החקירה עם סגור.

משרד מבקר המדינה מעיר שעל פי מקדמי הניפוח אפשר להסיק שבכ-3,200 תיקי מעצרים לא מימשו הקטינים את הזכות להיוועץ עם סגור לפני החקירה. יצוין כי בכ-2,100 תיקים הדבר נעשה אף בלי שיש תיעוד לויתור זה מצד הקטין. על פי מקדמי הניפוח אפשר להסיק שבכ-1,100 תיקים היה ויתור מצד הקטין. יוער כי לפי המדגם, כ-38% מן הקטינים שויתרו על הזכות להיוועץ עם סגור היו בגילי 12-15.

בתשובתה כתבה המשטרה כי "ככל שמדובר בקטין עצור, ההנחיה היא כי הודעה בדבר מעצרו של הקטין מועברת לסגוריה הציבורית. הזכות להיוועץ בעו"ד הינה זכות המוקנית בחוק ומחייבת יידוע של כל קטין שנעצר, אולם לא כל העצורים מבקשים לממש זכות זו. בישיבות בין משרדיות הנערכות במשרד המשפטים... מתקיימת עבודה להתאמת תזכיר חוק חקירת חשודים לקטינים תוך

42 ע"פ 5121/98 טור' יששכרוב נ' התובע הצבאי הראשי, סא(1) 461 (4.5.06).

שקילת תיקון חוק הנוער בנושאים אלו. במסגרת ישיבות אלו נבחנת גם הסוגיה של קטיין אשר ויתר על זכות ההיוועצות, ומה הפעולות הנדרשות במקרים אלו". המשטרה הוסיפה כי בשנת 2014, במסגרת בקרות של מחלקת הנוער, תיבחן סוגיה זו לעומקה ויחודדו ההנחיות.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי חוק הנוער אכן קובע כי זכות ההיוועצות בסגור חלה על קטיין חשוד שהוא עצור. הוא הוסיף כי, בספטמבר 2012 הופץ תזכיר חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) (תיקון), התשע"ב-2012, המעגן בין היתר את זכות ההיוועצות גם לגבי חשוד שביקש להיפגש עם עורך דין. לדברי משרד המשפטים, במהלך 2013 נעשתה עבודת מטה להתאמת הוראות התזכיר גם לקטינים. גם משרד המשפטים וגם המשטרה ציינו כי בעת הקרובה עתידה לקום ועדה מייעצת לשרת המשפטים בנושא חוק הנוער, שבין היתר נועדה לגבש תזכיר לעיון ההתאמות הנדרשות בנושא זה, ובמסגרתן תיבחן גם סוגיית סירובו של קטיין להיוועץ עם סגור.

בתשובתה מדצמבר 2013 כתבה הסגוריה הציבורית כי הנתונים המוצגים בדוח הנוכחי, שלפיהם כ-23% מהקטינים ויתרו על זכות ההיוועצות ובכ-29% מהמקרים ההודעה לקטיין על זכויותיו הייתה חלקית, מעלים חשש ממשי שזכויות הקטינים לא מובהרות להם כראוי וכי הם ויתרו על זכותם לסגור בלי להבין את משמעות הוויתור. כן הוסיפה כי בית המשפט העליון התייחס לנושא הוויתור על זכות ההיוועצות⁴³, בקובעו כי "במהלך חקירתו במשטרה נתון החשוד בלחץ נפשי כבד, בין היתר בשל ההאשמות המוטחות בו, ובשל ניתוקו מסביבתו הטבעית וממשפחתו ונוכח פער כוחות מובנה בין הנחקר לבין חוקריו. במצב דברים זה מעייניו של החשוד אינם נתונים במלואם לעמידה על זכות ההיוועצות". הסגוריה כתבה כי דברים אלו, שנאמרו על חשוד בגיר, נכונים פי כמה ביחס לקטיין.

בתשובתו מדצמבר 2013 למשרד מבקר המדינה, כתב המשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) כי "בין המשטרה לסגוריה הציבורית קיימת מחלוקת מתמשכת בדבר הגדרת 'עצור' שכן קיימת עמימות מסוימת לגבי המצב בו נחקר הופך לעצור". הוא הוסיף כי נתוני המדגם המוצגים "לא מתייחסים לשאלה האם הועברה הודעה לסגור של קטיין או לסגוריה הציבורית ולא שוכלל היחס בין המקרים בהם הועברה הודעה, והסגור לא הגיע מסיבות שונות, לבין המקרים בהם לא הועברה הודעה כלל. ההבדל בין מקרים אלה הוא דרמטי מבחינת השאלה האם המשטרה קיימה את דרישות החוק, אם לאו" (ההדגשות במקור).

סוגיית זכותו של קטיין להיוועצות עם סגור לצד משמעות זכותו לוותר עליה, היא אכן סוגיה הדרושה הסדרה. תשובות הגופים השונים שהובאו לעיל, ובמיוחד תשובת המשרד לבט"פ, מדגישות את העמימות הקיימת לגבי המועד שבו נחקר הופך לעצור, ולגבי הסיבות לאי-היוועצות הקטיין עם עורך דין. לעמימות זו השלכות בעלות משקל על זכויותיו של קטיין, ולפיכך על המשטרה, המשרד לבט"פ ומשרד המשפטים מוטלת החובה לפזר את העמימות בהקדם. על פי הנתונים דלעיל, לא ברור אם השוטרים הבאים במגע עם קטינים מודעים לחובתם להבהיר לכל קטיין את זכויותיו ואת משמעות הוויתור על זכויות אלה.

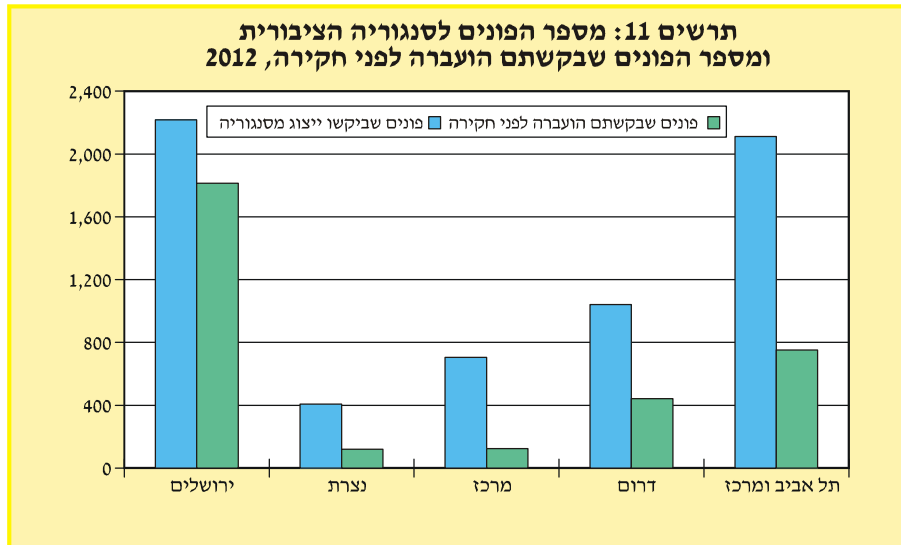
משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עוד לפני התאמת תזכיר חוק חקירת חשודים לקטינים, עליה להקפיד שתיקי החקירה יכללו מידע מפורט ושיצוין בהם מתי הוגדר קטיין כעצור ומה היו הסיבות לאי-היוועצותו בעורך דין. כמו כן, עליה לוודא שההסבר הניתן לקטיין מותאם לגילו, למידת בגרותו ולצרכיו, בשפה המובנת לו וברמת שפה המובנת לו, לדאוג שהוא הבין כראוי את השלכות החלטתו לוותר על זכות ההיוועצות ולתעד את ההחלטה.

43 ע"פ 10049/08 אבו עזא נ' מדינת ישראל (23.8.12).

2. לפי הסנגוריה הציבורית, על המשטרה להעביר אליה את ההודעה על מעצרו של קטיין מיד עם מעצרו וללא דיחוי, גם אם הקטיין מותר מסיבה כלשהי על זכותו להיוועץ בעורך דין טרם החקירה.

יצוין כי בית המשפט העליון קבע⁴⁴ כי "יש להקפיד על כריכת ההודעה על עצם זכות ההיוועצות עם ההודעה על אפשרות המינוי של סגור ציבורי". בית המשפט עמד על כך שהודעה על זכות ההיוועצות ללא הודעה על אפשרות למינוי סגור ציבורי שקולה (ולמצער, כמעט שקולה) לאי-מתן הודעה על זכות ההיוועצות. בשל כך, ויתור על זכות זו בלי להיות מודע לאפשרות של מינוי סגור ציבורי אינו ויתור מדעת. דברים אלה נקבעו בדיון בעניינו של בגיר, ותוקפם גדל כאשר מדובר בקטיין.

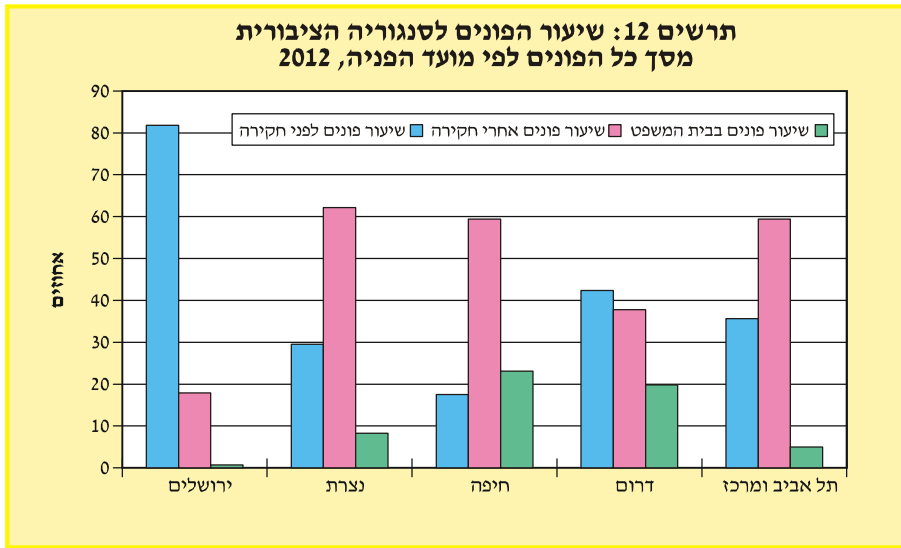
מנתוני הסנגוריה הציבורית עולה כי לא מעט הודעות על מעצרי קטינים מגיעות אליה לאחר שכבר הסתיימה חקירת הקטיין ובלי שקיבל ייעוץ לפני החקירה, כמפורט בתרשים שלהלן:



בשנת 2012 היו פניות של קטינים לבקשת ייצוג מהסנגוריה הציבורית, ומהן רק 3,250 התקבלו מהמשטרה לפני חקירה⁴⁵. מכאן שבקשתם של כ-50% מן הפונים הגיעה לאחר החקירה. בתרשים שלהלן נתונים על שיעור הפונים לסנגוריה הציבורית לפני החקירה, שיעור הפונים לאחר החקירה, ושיעור הפונים שבקשתם לייצוג נעשתה רק בעת הדיון בעניינם בבית המשפט, בהתאם למחוזות שבהם פרוסות לשכות הסנגוריה הציבורית.

44 ע"פ 8974/07 הונצ'יאן נ' מדינת ישראל (3.11.10).

45 הנתונים מתייחסים לכל הפניות לייצוג של קטינים עצורים שהופנו לסנגוריה הציבורית, בהליך של מעצר ימים.



מן התרשים עולה כי קיימת שונות רבה בין המחוזות השונים. במחוז ירושלים נרשם המצב הטוב ביותר, ובו יותר מ-80% מן הפניות נעשו לפני חקירה. גם במחוז דרום שיעור הפניות לפני חקירה היה גבוה משיעור הפניות לאחריה. בנצרת, בחיפה, בתל אביב ובמרכז המצב טוב פחות - כ-60% מן הפניות היו לאחר החקירה. עוד עולה שהבקשה לייצוג של כ-8% מן הפונים לא התקבלה בשלב החקירה, אלא התקבלה לראשונה בבית המשפט.

המשטרה כתבה בתשובתה כי "יש לקחת בחשבון שלעיתים נעצרים קטינים שלא בשעות הפעילות השוטפת של הסנגוריה הציבורית, ולכן לא תמיד נמצא נציג סנגוריה היכול לתת מענה ולממש את זכות ההיוועצות של הקטין בשעות אלו. לעתים ההחלטה בדבר מעצרו של הקטין נעשית רק לאחר החקירה, כאשר לא היה מקום לצפות כי הקטין יעצר בעקבותיה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי בדיקת תיקי המדגם העלתה שב-91 תיקים (כ-26%), נערכה חקירת הקטינים ללא נוכחות הורה וללא היוועצות עם סגור, כך שלא ניתן מענה למקרי חקירה לפני מעצר וגם לא למקרי מעצר לפני החקירה. על פי מקדמי הניפוח, אפשר להסיק כי מצב זה התקיים ביותר מ-1,300 מקרים. זהו מצב מדאיג המלמד שבמספר גדול של תיקים, זכויות היסוד של הקטינים אינן מקוימות.

יצוין כי גם בית המשפט התייחס למקרה כזה וקבע⁴⁶: "במקרה שהוחלט שלא ניתן לחקור את הקטינים בנוכחות ההורים, מן הראוי שמשטרת ישראל תדאג להתייצבות של עורך דין כדי לדאוג לאינטרסים של הקטינים שבגלל גילם אינם יכולים לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשטרה להטמיע לאלתר בכל המחוזות את החובה לפנות לסנגוריה הציבורית במקרים שבהם אין לקטין סגור, וזאת בטרם תחילת החקירה.

46 ת"פ (ירושלים-נוער) 10-06-29698 מ"י נ' פלונים (16.6.2010) (לא פורסם).

מעצר וחקירה בשעות הלילה

חוק הנוער קובע כי לא ייחקר קטין בתחנת המשטרה בשעות הלילה. שעות הלילה מוגדרות כדלקמן: לגבי קטינים שטרם מלאו להם 14 שנים - מ-20:00 עד 7:00, ולגבי קטינים בני 14 שנים ומעלה - מ-22:00 עד 7:00. גם בפקודת מטא"ר נקבע כי "ככלל, תיערך חקירת קטין בשעות היום".

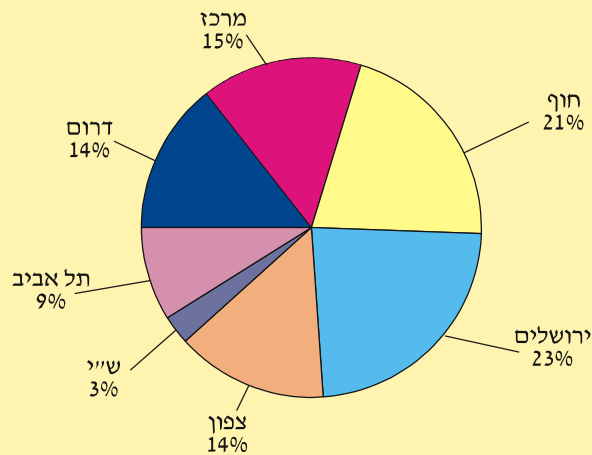
עם זאת, החוק מאפשר לקצין מוסמך לאשר, בהחלטה מנומקת בכתב, קיום חקירת קטין חשוד בשעות הלילה בתנאים מסוימים: 1. העברה נעברה בסמוך למועד עיכוב הקטין או מעצרו; 2. העברה היא מסוג פשע או מסוג עוון, והקצין המוסמך שוכנע כי דחיית החקירה עלולה, בין היתר, (א) להביא לפגיעה בשלומו הגופני או הנפשי של הקטין; (ב) לסכל או לשבש את חקירתם או את מעצרים של חשודים נוספים; (ג) למנוע גילוי ראיה או תפיסת חפץ הקשור לעברה; (ד) לסכל מניעת עברות נוספות; 3. ניתן לחקור בשעות הלילה - עד חצות הלילה בלבד - אם הקטין והורו נתנו הסכמתם לכך.

פקודת מטא"ר קובעת שמעצרי קטינים יבוצעו בשעות היום, אלא אם דחייתם עלולה להכשיל את החקירה, ושאישור לעצור קטין בשעות הלילה יינתן על ידי ראש מחלק נוער או קצין נוער או ראש משרד חקירות.

מן המדגם עולה כי ב-111 תיקים, שהם כ-32% מתיקי המדגם, החקירה הייתה בשעות הלילה. על פי מקדמי הניפוח, ניתן להסיק שבכ-1,600 תיקי מעצרים של קטינים התקיימה החקירה בשעות הלילה.

התפלגות המחוזות של 111 תיקי המדגם שבהם התקיימה חקירה בשעות לילה, מלמדת כי במחוז החוף ובמחוז ירושלים היה השיעור גבוה מ-20%, כמפורט בתרשים שלהלן.

תרשים 13: שיעור חקירות קטינים בשעות הלילה לפי מחוזות, 2012



למרות הקביעה בחוק הנוער שקטין לא יחקר בתחנת המשטרה בשעות הלילה, להוציא חריגים, ואף שגם פקודת מטא"ר קבעה כי "ככלל, תיערך חקירת קטין בשעות היום", כשליש מהקטינים נחקרו בשעות הלילה.

המשטרה כתבה בתשובתה כי "חוק הנוער קבע חריגים, המאפשרים חקירה בלילה של הקטין. לא עולה מהדוח כי החקירה בלילה נעשתה בניגוד לחוק. יש לזכור כי נבחנו רק תיקים בהם היה הקטין עצור. במקרים אלו לעתים שיקולי חקירה מחייבים חקירה בלילה, במיוחד אם הקטין נעצר בסמוך לביצוע העבירה. לעתים יש בפעולות חקירה ראשוניות המתבצעות בתכוף לביצוע העבירה בשעות לילה, כדי להביא לברור מהיר של האירוע ולשחרור הקטין לביתו" (ההדגשות במקור). כן הוסיפה המשטרה כי בבקורות שייערכו בשנת 2014, כחלק מהטמעת תיקון 14, יינתן דגש גם לנושא זה. גם המשרד לבט"פ כתב בתשובתו שנתוני המדגם אינם מתייחסים לחריגים, ולא צוין בהם באילו מקרים התקיימו התנאים החריגים המאפשרים חקירה בלילה בהתאם להוראות חוק הנוער.

במרבית תיקי המדגם יש אמנם אישורים לחקירה בשעות הלילה, אך הם אינם מנומקים ואינם מפרטים מה הייתה ההצדקה החריגה לקיום חקירה בשעות הלילה. במצב זה אין לדעת באילו מקרים נעשה שימוש בתנאים החריגים בהתאם לחוק. עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה ולנוכח מספרן הגדול של חקירות קטינים בשעות הלילה, על המשטרה לוודא שכל תיק שהייתה בו חקירה בלילה יכלול פרטים ונימוקים לגבי נחיצותה, תוך התייחסות לחריגותה לפי החוק. כמו כן, על המשטרה לקיים פיקוח ובקרה בכל המחוזות והמרחבים, כדי להבטיח שכלל הפעולות בתחום זה ייעשו בהתאם להוראות הדין, לרבות חובת ההנמקה.

חקירה בידי חוקר נוער

בחוק הנוער הוגדר כי חוקר נוער הוא שוטר שקיבל הכשרה לצורך כך, וכי המפקח הכללי של המשטרה או מי שהוא הסמיך לעניין זה, הסמיך את השוטר לחקור בני נוער. בפקודת מטא"ר נקבע כי חקירת קטינים תבוצע בידי עובד נוער, המוגדר כ"איש משטרה במגזר החקירות, אשר הוסמך לעבודת נוער על ידי מדור עבריינות נוער ונפגעי עבירות ועוסק בחקירת קטינים, פקחנות⁴⁷ ומניעת עבריינות נוער".

פקודת מטא"ר מתירה חקירה שלא בידי עובד נוער - אם אין בתחנת המשטרה עובד נוער - במקרים דחופים או במקרים שבהם קיים חשש לשיבוש הליכי חקירה. במקרים אלה תיגבה עדות ראשונה בידי חוקר תורן או איש חקירות אחר, לאחר קבלת אישור, ולאחר מכן תועבר החקירה ליחידת הנוער. הפקודה מדגישה שבשום מקרה לא תתנהל החקירה כולה שלא על ידי חוקר נוער.

משרד מבקר המדינה מצא כי רק בתיק אחד במדגם צוין במפורש שהחקירה נערכה בידי חוקר נוער. בתיקי המעצרים לא מצוין אם החקירה נעשתה בידי חוקר נוער מוסמך או בידי חוקר אחר שקיבל לכך אישור. מן המדגם עולה כי ביותר מ-4,600 מן התיקים (כ-92%) לא צוין אם החוקר היה חוקר נוער ואם החקירה נעשתה בהתאם לפקודת מטא"ר.

47 פקחנות נוער מוגדרת כפעילות הכוללת התמצאות בשטח והכרתו, הכרת אוכלוסיית היעד, פיקוח על אתרי נוער ומקומות בילוי של נוער, חשיפת עברות ומניעתן, איתור קטינים בסיכון והפנייתם לטיפול.

המשטרה כתבה בתשובתה כי "רק במספר קטן מהמקרים, חקירת קטינים נעשתה שלא ע"י חוקר נוער. בהתאם לפקודת המשטרה, ניתן לחקור קטין שלא ע"י חוקר נוער, במקרים המפורטים ובאישור הגורם המוסמך. מהדוח לא עולה כי המשטרה פעלה בניגוד לפקודת המשטרה וכי לא הייתה הצדקה לחקירת הקטין שלא ע"י חוקר נוער. ככלל, ישנה הקפדה כי קטינים ייחקרו ע"י חוקרי נוער מוסמכים, אולם ישנם מקרים מעטים בהם ישנה חריגה, לרוב עקב דחיפות העניין" (ההדגשות במקור). היא הוסיפה כי ב-2014 תחודד ההנחיה לחקור קטין בידי חוקר נוער, ושבמהלכה יבחן מינהל הטכנולוגיות במשטרה את האפשרות לשרדג את המערכת הממוחשבת ולציין לצד שמו של החוקר המבצע את חקירת הקטין שמדובר בחוקר נוער.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי גם בעניין זה עליה לוודא כי תיקי המעצרים כוללים את מלוא הפרטים הנחוצים, כדי שניתן יהיה לקיים פיקוח ובקרה, ולוודא שהקטינים נחקרו בידי חוקרים שהוסמכו לכך, או בידי חוקרים שקיבלו אישור לקיים את החקירה.

הטיפול בחריגים

1. המחוקק קבע מקרים חריגים שבהם יכולה המשטרה לנהוג אחרת מהקבוע בחוק הנוער לגבי קטינים (להלן - חריגים). בפועל, המשטרה עושה שימוש בחריגים הקבועים בחוק הנוער במקרים רבים, לרוב בנימוק של ריבוי מעורבים או בנימוק של חשש משיבוש הליכי חקירה - ובדרך כלל היא לא מפרטת איזה שיבוש עלול להיגרם לחקירה. בית המשפט התייחס לנושא⁴⁸ וקבע כי ה"חשש לשיבוש חקירה רק בשל העובדה שמדובר במספר שותפים, אינו חשש מבוסס. חשש לשיבוש חקירה צריך להתבסס על מעשים או הצהרות שעלו מפיו של החשוד".
2. החוק לא הגביל את השימוש בחריגים, מה שעלול להוביל למצב שבו המשטרה תעשה שימוש בכמה חריגים. כך למשל, קטין יכול להיחקר בשעות הלילה, ללא נוכחות הוריו, בידי חוקר שאינו חוקר נוער ואף בלי להיוועץ עם סנגור. בדיקת תיקי מדגם שנעשה בהם שימוש ביותר מחריג אחד העלתה את הממצאים האלה:

(א) הבדיקה העלתה כי ב-69 תיקים (כ-20%), חקירת הקטינים התקיימה בשעות הלילה וללא נוכחות הורה. על פי מקדמי הניפוח אפשר להסיק כי מצב זה התקיים ביותר מ-950 תיקי חקירה.

(ב) הבדיקה העלתה כי ב-161 תיקים (כ-47%), חקירת הקטינים הייתה ללא נוכחות הורה וההודעה לקטין על זכויותיו הייתה חלקית. על פי מקדמי הניפוח אפשר להסיק, כי מצב זה התקיים בכ-2,400 תיקים. עוד נמצא כי ב-101 תיקים (כ-29%), חקירת הקטינים הייתה ללא היוועצות עם סנגור וההודעה לקטין על זכויותיו הייתה חלקית. על פי מקדמי הניפוח אפשר להסיק כי מצב זה התקיים בכ-1,500 תיקים.

(ג) הבדיקה העלתה כי ב-15 תיקים (כ-4%), חקירת הקטינים נעשתה שלא על ידי חוקר נוער וללא נוכחות הורה. על פי מקדמי הניפוח ניתן להסיק כי מצב זה התקיים בכ-200 תיקים. עוד נמצא כי ב-14 תיקים (כ-4%), חקירת הקטינים התקיימה בשעות הלילה ולא בידי חוקר נוער. על פי מקדמי הניפוח ניתן להסיק כי מצב זה התקיים בכ-190 תיקים. יצוין כי אמנם מדובר במספר קטן יחסית של תיקים, אך על המשטרה להקפיד שחקירת הקטינים תיעשה בידי חוקר נוער, על אחת כמה וכמה במקרים שבהם אין נוכחות הורים או שהחקירה נעשית בלילה.

המשטרה כתבה בתשובתה כי "בבקורות הנערכות בתחום הנוער, נבדק באופן קבוע גם השימוש בחריגים, ולא נמצא כי השימוש בחריגים אינו מידתי. לאור זאת ניתן לקבוע בוודאות כי החריג אינו הופך להיות הכלל".

לדעת משרד מבקר המדינה, שיעור החקירות של קטינים שנעשה בהן שימוש בחריגים הוא משמעותי. על המשטרה לבחון בצורה פרטנית את המקרים הללו, ובפרט את המקרים שבהם נעשה שימוש ביותר מחריג אחד. באמצעות בחינה כזאת היא תוכל לבדוק אם אין ידה קלה במתן אישורים לשימוש בחריגים הקבועים בחוק הנוער, ולוודא באמצעות נתונים כי החריג אינו הופך להיות הכלל.

3. במרץ 2011 פרסמה האגודה לזכויות האזרח בישראל מסמך בנושא "הפרת הוראות חוק הנוער בטיפול המשטרה בקטינים במזרח ירושלים". מן המסמך עולה כי "בפועל בטיפול המשטרה בקטינים מירושלים המזרחית הפכו החריגים הקבועים בחוק לנורמה השולטת, וכתוצאה מכך לא נהנים הקטינים בירושלים המזרחית מההגנות שהחוק קובע". בסיכום המסמך נכתב כי השימוש בחריגים מרוקן את חוק הנוער מכל תוכן ומונע מן הקטינים את ההגנות שהוא מקנה להם.

מסמך האגודה לזכויות האזרח מציין כי המשטרה מבצעת חקירות רבות לקטינים ממזרח ירושלים בזמן הסעתם בתוך כלי הרכב המשטרתיים, טרם הגעתם לתחנות המשטרה. פעילות זו אינה ממוסמכת, נעשית בכל שעות היממה, וללא נוכחות הורים. המסמך מדגיש כי אופן החקירה הוא פסול, מאחר שבדקות הראשונות של מעצרים אלה, המתבצעים לרוב בשעות הלילה, הקטינים עייפים מאוד ושרויים בפחד ובלחץ. עוד צוין כי חקירה שכזו מהווה ניצול לרעה של המרות המשטרית כלפי אוכלוסייה חלשה בזמן הפגיע ביותר. נושא זה לא נבדק בבקורת הנוכחית.

יצוין כי בית המשפט עמד פעמים מספר על השימוש התכוף שעושה המשטרה בחריגים, וקבע⁴⁹ כי חוק הנוער נחקק על מנת שיפעלו על פיו ולא על מנת שיעשה שימוש תדיר וקבוע בחריגים שבו, בוודאי לא כשניתן להימנע מכך ללא קשיים מיוחדים.

תיקון 14 אמנם התיר את השימוש בחריגים, אולם לדעת משרד מבקר המדינה על המשטרה לפעול ברוח תיקון 14, האמנה וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ולהבטיח שנעשה שימוש מידתי וזהיר בחריגים ושהם אינם הופכים להיות הכלל.

49 כך לדוגמה, בדבריו של השופט גד ארנברג בתיק מספר 15431-03-10.

טפסים מפורטים

בדיקת תיקי המדגם העלתה ליקויים הקשורים לטפסים שממלאים החוקרים בעת חקירת קטינים החשודים בכביצוע עברות. יצוין כי בתקופת הביקורת לא היו למשטרה טפסים אחידים בנוגע להודעה על זכויותיו של קטין חשוד.

1. במקרים שבהם נדרש אישור מיוחד בכתב מקצין, נמצאו הליקויים האלה: לגבי אישור חקירה בשעות הלילה - ב-25 תיקי מדגם (363 מכלל התיקים) האישור לא היה חתום, לא נשא תאריך או ניתן בעל פה. לגבי האישור לאי-נוכחות הורה - ב-67 תיקי מדגם (995 מכלל התיקים) האישור לא היה חתום, לא נשא תאריך או ניתן בעל פה.
2. גם טופסי ההודעה לסנגוריה הציבורית אינם מלאים, ונמצאו טפסים רבים שאין בהם פרטים על שעת הפנייה או חסר בהם אישור קבלה של הסנגוריה הציבורית.
3. בחלק מתיקי המדגם אין מסמך נפרד ובו פירוט הנימוקים של הקטין במקרים שבהם החליט שלא לממש את זכויותיו.
4. במספר לא גדול של תיקים נמצאו טפסים שהוכנו ונחתמו מראש. הימצאותם של טפסים כאלה מעוררת חשש שמא החוקרים לא ימלאו את חובתם על פי דין, ויעשו בטפסים החתומים מראש שימוש לא מושכל.

בתשובתה כתבה המשטרה כי "ביוני 2013 הוכנסו טפסים אחידים למערכת הפל"א [פלילי אלפיים] הכוללים אישור קצין לחקירה ללא נוכחות הורה, אישור קצין לחקירה ללא המתנה להורה, אישור קצין לחקירת חשוד בלילה, חקירת עד בלילה ואזהרה להורה הנוכח בחקירת ילדו". היא הוסיפה שבנובמבר 2013 נוסף כאמור נוסח חדש בדבר הודעה לקטין על זכויותיו, שנמצא בימים אלה בהטמעה ואמור להיכנס כטופס אחיד למערכת הממוחשבת של המשטרה. עוד כתבה המשטרה כי "תצא הנחיה ברורה כי אין לחתום על טפסים מראש בשום תנאי".

בית המשפט קבע במקרה של קטין שהופרו זכויותיו (המייצג מקרים רבים נוספים)⁵⁰: "ניתן היה להמתין... לחוקר נוער, אשר יבצע עבודה מקצועית... ויידע לפחות למלא כראוי את הטפסים המשטרתיים הנוגעים לעניין ונובעים מתיקון 14 לחוק הנוער... ושהדברים [טיעוני הקטין] לא נרשמו מפיו של הקטין, אלא מפיו של החוקר... אין וודאות כי המשטרה פנתה לסנגוריה, שכן מסמך ההפניה לסנגוריה איננו נושא שעה או מספר טלפון שאליו פנה השוטר. המסמכים המצריכים אישור קצין אינם חתומים... המסמך המחייב לפרט את נימוקי הקטין ואי רצונו להיות מיוצג ושהוריו יהיו נוכחים בחקירה נותר ריק מנימוקים... יתר המסמכים אינם נושאים תאריך ואינם נושאים שעה וכל עבודת המשטרה בעניין חקירתו של הקטין אומרת רשלנות".

לדעת משרד מבקר המדינה על המשטרה לוודא ששוטרי המרחבים ותחנות המשטרה ממלאים את הטפסים כנדרש ומזינים את הנתונים למערכת הממוחשבת, כדי שניתן יהיה לקיים פיקוח ובקרה על תיקי החקירות ולוודא כי הטיפול בקטינים נעשה בהתאם להוראות הדין, וכי זכויותיהם נשמרות הלכה למעשה.



ממצאי פרק זה עולה כי זכויות קטינים מופרות לעתים קרובות בידי משטרת ישראל. תוצאות המדגם מלמדות שתיקון 14 לא הוטמע דיו, ואינו מיושם כנדרש. בשנת 2012 בכ-1,300 תיקי מעצרים לא הייתה הודעה להורים; בכ-3,200 תיקים התקיימה חקירת הקטינים ללא נוכחות הורה או קרוב אחר; ביותר מ-3,700 תיקים מסרו החוקרים לקטין הודעות חלקיות על זכויותיו; בכ-1,600 תיקים נעשו החקירות בשעות הלילה, וכ-580 מהן נעשו ללא אישור קצין כנדרש. על טיפול המשטרה בקטינים ניתן ללמוד לא אחת מן הביקורות של בתי המשפט, אשר מציגות תפקוד לא תקין של המשטרה במקרים רבים.

במרבית תיקי החקירות חסר מידע על מלוא הטיפול בקטין, כתוצאה מכך לא ניתן לקיים פיקוח ובקרה ואין לדעת אם הטיפול נעשה בהתאם להוראות הדין. המידע החסר נוגע בעיקר למועד שבו הוגדר הקטין כעצור, לנוכחות או אי-נוכחות ההורים בחקירה, להיווצרות עם עורך דין, למשלוח הודעות לסנגוריה הציבורית ולחקירה בשעות הלילה. משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר ששיעור החריגות המשתקפות מדוח זה הוא ניכר, אין המשטרה יכולה להישען על הנחות מקלות בעניין זה וכי הנתונים המוצגים כאן מחייבים אותה לבחינה יסודית של כל הליך הטיפול בקטינים.

משרד מבקר המדינה גם מעיר למשטרה שאף שעשתה כברת דרך בכל הנוגע להליכים שהיא נוקטת נגד קטינים, עליה להמשיך ולפעול בנחישות כדי להטמיע את הוראות תיקון 14, לרענן את ההנחיות, לוודא שהתפיסה הגלומה בהן הוטמעה בכל תחנות המשטרה ולהבטיח כך את זכויות הקטינים וקיום של הוראות החוק.

הליכים חלופיים

האמנה קוראת ליזום אמצעים שימנעו נקיטת הליכים פליליים נגד הקטין, או שיפנו אותו למסגרות שיבטיחו שהוא יטופל בהתאם לגילו, למצבו ולעברה שביצע ובאופן העולה בקנה אחד עם רווחתו וטובתו. בדצמבר 2011 התקבל בכנסת תיקון 16 לחוק הנוער (להלן - תיקון 16), הקובע כי חובתו של כל קצין מבחן לשקול את התאמתו של קטין אשר יש יסוד להעמידו לדין, להליך חלופי. עוד נקבע בתיקון 16 כי השלמת השתתפותו של הקטין בהליך החלופי תהיה שיקול מרכזי ומכריע בכל החלטה בדבר המשך ההליך הפלילי בעניינו.

הליך חלופי מוגדר בחוק הנוער כ"הליך חלופי להליך הפלילי או לחלקו, שנקבע בנוהל, אשר מתנהל שלא בפני בית המשפט, ומטרתו, בין היתר, להביא לפעולה שתבטא את קבלת האחריות של הקטין למעשה הפלילי, לרבות באמצעות תיקון כלפי נפגע העבירה, הקהילה או החברה". יצוין כי עד לתיקון 16, ההליך החלופי העיקרי שנעשה בו שימוש היה הליך האי-תביעה המשטרתי. בהליך זה רשאית המשטרה לגנוז את חומר החקירה בעניינו של הקטין ללא רישום פלילי, וזאת כדי למנוע את כניסתו למערכת המשפטית ואת הכללתו במרשם הפלילי. הבדיקה הנוכחית התמקדה בשתי תכניות ששירות המבחן לנוער מפעיל בשילוב המשטרה, כדי להתמודד עם עברות של בני נוער.

קבוצת דיון משפחתית

קבוצת דיון משפחתית (Family Group Conference) היא תכנית המופעלת במשך שנים בקרב המאורים בניו זילנד, להתמודדות עם עברות של בני נוער ועם בעיות נוספות. במסגרת התכנית, הרשת המורחבת של הקהילה והמשפחה היא שנושאת באחריות להתנהגותו של נער, והאדם שנפגע מהתנהגות זו שותף להחלטות. ב-1989 עוגנה התכנית בחוק הניו-זילנדי, ומאז לכל ילד או נער ומשפחתו ישנה הזכות לקיים את התכנית לפני שאנשי המקצוע מקבלים החלטות גורליות לגביהם.

התכנית קבוצת דיון משפחתית (להלן - קד"ם) מוגדרת כהליך חלופי, והיא מיושמת בישראל מאז יוני 2000. היא נועדה להשלים את ההליך המשפטי של בני נוער שנפתחו להם תיקי פ"א. ליבת התכנית היא מפגש שמתתפס בו הנער הפוגע, בני משפחתו ותומכיו, נפגע העברה ותומכיו ואנשי מקצוע. מטרת המפגש היא לדרך בדרכים להתמודד עם הפגיעה ועם תוצאותיה העתידיות, ולהסכים על תכנית לפיצוי הנפגע ולמניעת עברות של הקטין בעתיד⁵¹.

המטרות העיקריות של קד"ם הן אלה: מניעת תיוגם של בני נוער עוברי חוק כעבריינים, והוצאתם ממעגל העבריינות בהקדם האפשרי; מניעת עברות נוספות; נטילת אחריות על ידי הקטין ותיקון הנוק שנגרם לנפגע; מעורבות המשפחה בשיקום; פיצוי הנפגע והגנה על זכויותיו; שיפור האמון ושיתוף הפעולה עם אנשי המקצוע.

קד"ם מבוססת על שתי גישות עיקריות: (1) גישת כוחות המשפחה ואחריותה, הרואה במשפחה המורחבת - הביולוגית, החוקית, החברתית והפסיכולוגית - אחראית לשמירה על הילד ורואה חשיבות בהחזרת אחריות זו מן המדינה אל המשפחה; (2) גישת הצדק המאחה מציעה מסגרת שתעניק הן לנפגע והן לפוגע שליטה מסוימת על התהליך, מעצם היותם שותפים אקטיביים בגיבוש תכנית האיחוי. זוהי גישה שאינה מחפשת דרך להעניש את הקטין שביצע את העברה, אלא מבקשת שהוא יתקן את הנזקים שגרם ויטול אחריות למעשיו. לפי גישה זו, על התיקון, השיקום והאיחוי לחזור לידיהם של הצדדים המעורבים בעניין: הפוגע, הנפגע והקהילה שבה הם חיים.

ביוני 2000 הוחל כאמור בהפעלת תכנית ניסיונית של קד"ם. ועדת היגוי וצוות הפעלה שכללו את נציגי שירות המבחן לנוער, משטרת ישראל, המשרד לבט"פ, משרד המשפטים ונציגי שתי עמותות העוסקות בבני נוער ובענייני חברה ליוו את הפעלתה (להלן - ועדת ההיגוי). בשנת 2004, לאחר סיכום ממצאי מחקר הערכה שהצביע על שביעות רצון ועל השפעות חיוביות של קד"ם, הוחלט להפעיל את התכנית כחלק משגרת הטיפול בקטינים ולהרחיבה לכל הארץ.

ההפניה לקד"ם נעשית בידי קצין המבחן, בתיאום עם קצין נוער מהמשטרה. ההחלטה על ההפניה נעשית על פי תבחינים שקבעה ועדת ההיגוי. התבחינים העיקריים הם הודאת הקטין באשמה, נטילת אחריות על העברה והבעת רצון להשתתף בתהליך. ההפניה מועברת למתאם קד"ם, שמופקד על עבודת ההכנה לקראת המפגש ועל הנחייתו בפועל. במקביל, המשטרה פונה לנפגע העברה ומבקשת את הסכמתו להעברת פרטיו למתאם, מאחר שקיום המפגש מותנה בהסכמתו. מפגש קד"ם בנוי משלושה חלקים: (1) מפגש שמתתפס בו כאמור הנפגע ותומכיו, הפוגע ומשפחתו המורחבת ותומכיו, קצין מבחן לנוער, קצין משטרה ואנשי מקצוע נוספים לפי הצורך. במפגש דנים בעברה ובהשלכותיה. אנשי המקצוע מציינים את מצבו של הקטין ואת הדאגות הנובעות מתפקודו, ונפגע העברה מעלה את ציפיותיו לתיקון הפגיעה בו; (2) בניית תכנית התיקון לנפגע והטיפול בפוגע; (3) הסכמת כל המשתתפים על פרטי התכנית. קצין המבחן לנוער נדרש לעקוב ולפקח על ביצוע התכנית. ביצוע התכנית במלואה מהווה שיקול מרכזי ומכריע בכל החלטה לגבי המשך

51 הבדלי התפיסה בין הגישה העונשית לגישת קד"ם באים לידי ביטוי גם בשפת המינוחים: בגישה העונשית רווח השימוש במונחים עברה, חשוד, נאשם ונפגע עברה, ואילו בגישת קד"ם רווח השימוש במונחים חלופיים כמו פגיעה, פוגע, נפגע.

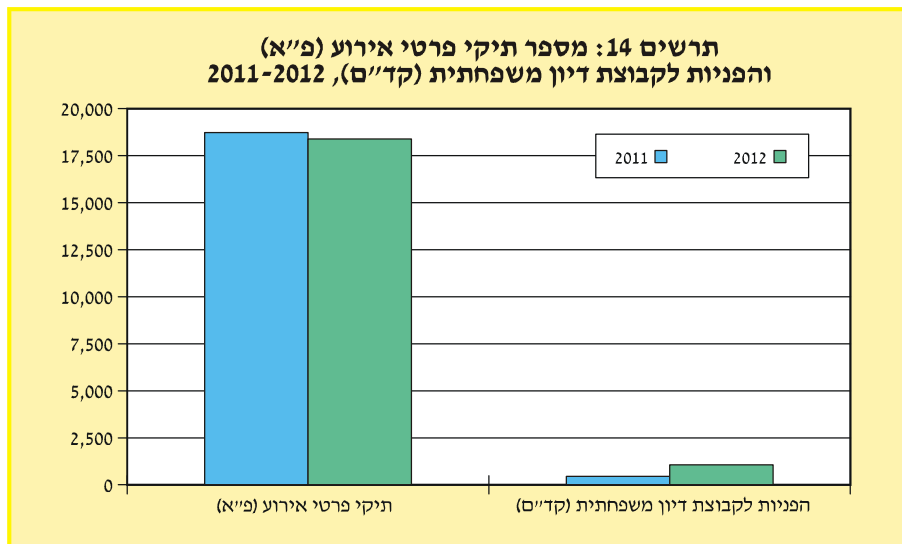
ההליך הפלילי בעניינו של הקטין. ככלל, לא יוחלט על העמדתו לדין אלא אם מוצדק לעשות כן מנימוקים מיוחדים.

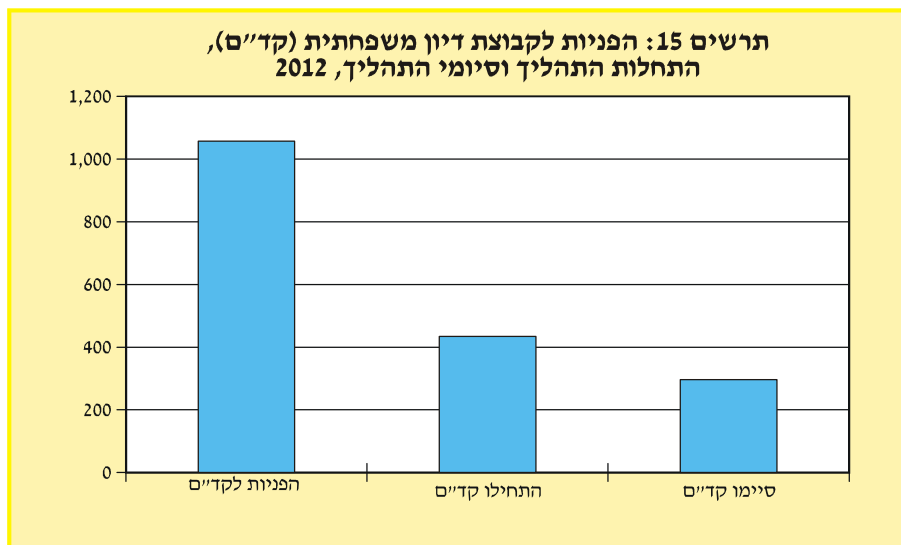
התבחינים להשתתפות בקד"ם כוללים כאמור את הודאת הפוגע בביצוע המעשה ואת הסכמתו של הנפגע לקיום התהליך. תבחין מחייב נוסף הוא מעורבות ההורים או תומכים מהמשפחה המורחבת, האמורים לסייע בבניית תכנית לפיצוי הנפגע ולשיקום הקטין הפוגע. מכאן שבהיעדר תמיכה משפחתית, התהליך נועד מראש לכישלון.

המשטרה מסרה בתשובתה כי התבחינים להשתתפות בתכנית קד"ם לא נקבעו על ידיה, אלא על ידי ועדת ההיגוי. כן מסרה שהם עברו שינויים גדולים במהלך יישום התכנית, והם ימשיכו להיבחן.

משרד המשפטים ומשרד הרווחה כתבו בתשובותיהם כי בנוהל שגובש נקבע כי קיום התהליך מותנה בהסכמת נפגע העברה לקיומו, גם אם בהיעדרו. אם הנפגע לא יסכים לעצם קיום התהליך - התהליך לא יתקיים; ייתכן שנפגע עברה יבחר שלא להשתתף בתהליך עצמו, אך ייתן את הסכמתו לקיום התהליך בלעדיו.

בתרשימים שלהלן פרטים על מספרי תיקי פ"א שנפתחו בשנים 2011-2012 ועל ההפניות לתכנית קד"ם באותן שנים, וכן השוואה בין נתונים על ההפניות לקד"ם בשנת 2012 ובין נתונים על מספר הקטינים שהתחילו את התהליך ומספר הקטינים שסיימו אותו.





מן התרשימים עולה שהתכנית נותנת מענה רק לחלק קטן מאוד של קטינים שעברו על החוק: בשנת 2011 הופנו אליה רק כ-2.3% קטינים שנפתחו להם תיקי פ"א, ובשנת 2012 כ-5.7%. עוד עולה שב-2012 כ-41% בלבד מבין אלה שהופנו לקד"ם התחילו בפועל את התהליך, ורק כ-28% סיימו אותו. חלקם מתוך סך כל תיקי פ"א היה מזערי - 2.3% מהקטינים שנפתחו להם תיקי פ"א התחילו את התהליך, ורק 1.6% סיימו אותו.

מובילים יחד למען הנוער

מובילים יחד למען הנוער (להלן - מיל"ה) היא תכנית משותפת למשטרה, למשרד הרווחה, למשרד החינוך ולגורמים נוספים, שבה משתלב הקטין בקבוצה אשר מסייעת לו לאמץ ולשמר דפוסי התנהגות נורמטיביים. מיל"ה גובשה במחוז דרום של המשטרה, בשיתוף שירות המבחן לנוער, והופעלה בדרום הארץ במשך כ-11 שנים. בשנת 2012 החליט מפכ"ל המשטרה להרחיב את המיזם לכל תחנות המשטרה.

מיל"ה משלבת פעילויות העשרה חווייתיות, לימודיות ותרבותיות עם פעילויות של תרומה לקהילה ומעורבות חברתית. מטרת התכנית לסייע לנוער בסיכון ונוער שעבר על החוק לשמר דפוסי התנהגות נורמטיביים, לשלבם בחיי חברה תקינים, למנוע ביצוע עברות בעתיד ולחזק ולהעמיק את אמון הציבור והנוער במשטרה וברשויות אכיפת החוק. מיל"ה מיועדת הן לקטינים המצויים בסיכון והן לקטינים עוברי חוק, בעיקר בשלבים המוקדמים של הפשיעה, לאוכלוסיות בכלל המגזרים.

תכנית מיל"ה היא תכנית מניעה במהותה, המיועדת הן לקטינים המצויים בסיכון והן לקטינים עוברי חוק, והיא אינה מוגדרת כהליך חלופי להליך הפלילי או לחלק ממנו. חשיבותה אינה מוטלת בספק, אך אין בה מענה מלא לדרישות המוצגות באמנה ובתיקון 16 לחוק הנוער.

בתשובתה כתבה המשטרה, כי נושא הטיפול והשיקום של קטינים החשודים לכאורה בפלילים, מובל בידי שירות המבחן לנוער. היא הוסיפה כי מתקיים שיתוף פעולה רציף בין המשטרה לבין שירות המבחן לנוער, שמטרתו לפתח הליכים חלופיים חדשים ולהרחיב את יישומם של הליכים קיימים.

משרד מבקר המדינה מברך את המשטרה על הצעדים שהיא נוקטת כדי להסיט את הטיפול בקטינים מן הנתיב הקונבנציונלי, ברוח העיקרון המקדם מסלולי שיקום על פני ענישה; אך עם זאת הוא סבור שעליה להמשיך ולאתר תכניות חלופיות עבור קטינים שעברו על החוק, כדי להגדיל באופן ניכר את מספר הקטינים היכולים להשתתף בהן.

סיכום

מבקר המדינה שם דגש מיוחד על הבטחת זכויות היסוד של הפרט במדינת ישראל, ובכלל זה על הבטחת זכויותיהם של קטינים. משרד מבקר המדינה הכין דוח זה, העוסק בטיפול בקטינים במערכת אכיפת החוק, במסגרת מימוש מדיניותו זו. מדוח זה עולה תמונת מצב עגומה בכל הקשור ליישום ולהטמעה של הוראות הדין הרלוונטיות העוסקות בזכויות קטינים בהליך הפלילי.

האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד מעמידה את הילד כישות בעלת זכויות מהותיות, ולא רק כאובייקט הראוי להגנה. מערכת השיפוט, הענישה והטיפול הנהוגה בישראל מנסה לאזן בין הצורך להגן על זכויותיהם של הקטינים, למנוע את הידרדרותם לעבריינות ולספק להם את מרב הסיכויים לשיקום ולהשתלבות בחברה ובין הצורך להגן על ביטחון הציבור. תיקון 14 לחוק הנוער משקף את התפיסה החדשה לגבי הטיפול בקטינים, השואבת מערכי האמנה, וכן מהוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

ראוי שהממשלה תפעל ליישום האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד ובכלל זה תקנה לגורם ממשלתי כלשהו כלים שיאפשרו לו להתמקד בצורכי הילדים ולבחון את האינטרסים שלהם בראייה כוללת. עליו יהיה לרכז בשיטתיות את המידע על פעילותם של מנגנונים לשיתוף פעולה בין גופים ממשלתיים בנושא הילדים, את התקציבים הממשלתיים המיועדים להם ולרכז ולנתח את כל המידע הנצבר בעניינם.

ממצאי דוח זה מעידים שההוראות בתיקון 14 לחוק הנוער לא הוטמעו דיין בעבודת משטרת ישראל, ונמצאו מקרים רבים שבהם זכויות הקטינים הופרו בעת חקירתם במשטרה. במרבית תיקי המעצרים חסר מידע לגבי טיב הטיפול בקטין ולא ברור אם הוא נעשה בהתאם להוראות הדין. במצב זה לא ניתן לקיים פיקוח ובקרה על תיקי החקירות. משטרת ישראל נדרשת לפעול לאלתר בהתאם לתיקון 14 לחוק הנוער, ולהטמיע את הוראותיו בכל תחנות המשטרה. עליה לוודא שבכל המקרים תתבצע הודעה להורים; שחקירת הקטינים תתבצע בנוכחות הורה או קרוב אחר; שההודעה לקטינים על זכויותיהם תהיה מלאה ומוכנת להם; שחקירתם תהיה בשעות היום ולא בלילה, ותיעשה בידי חוקר נוער. אף שהמשטרה עשתה כבוד דרך בכל הקשור להליכים הננקטים נגד קטינים, עליה לעשות בדיק בית מחודש, לפעול לכך שתיקי המעצרים יכילו מידע מלא על פרטי החקירה, לרבות הקביעה באיזה שלב הקטין הוגדר כעצור, לרענן את ההנחיות ולוודא שהתפיסה הגלומה בתיקון 14 לחוק הוטמעה בכל תחנות המשטרה ושזכויות הקטינים נשמרות.

משטרת ישראל מפעילה הליכים חלופיים להליך הפלילי, שמטרתם העיקרית היא הסטת הטיפול בקטין ממסלול ענישה למסלול שיקום. ממצאי הדוח מצביעים על כך שהתכניות הקיימות - קד"ם ומיל"ה - מטפלות במספר קטן מאוד של קטינים. על המשטרה להמשיך וליזום תכניות חלופיות רחבות שיתאימו לכמה שיותר קטינים, כדי שמספר הקטינים שישתתפו בהן יגדל באופן ניכר.