

## אכיפת צווי הגנה

### תקציר

לאלימות במשפחה יש מאפייני סיכון וחומרה מיוחדים לעומת עבירות אלימות אחרות בשל הקרבה בין העבריין לנפגע. בחוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991 (להלן - החוק למניעת אלימות במשפחה), הוסדר הליך של מתן צו הגנה נגד מי שנהג באלימות כלפי בן משפחתו (להלן - המחויב בצו). בקשה למתן צו הגנה מוגשת לבית המשפט במסגרת הליך אזרחי; רשאי להגישה, בין השאר, בן המשפחה; ואין היא מותנית או מונעת הגשת תלונה במשטרה וטיפול בה במסגרת הליך פלילי. יתרונו של צו ההגנה שהוא מאפשר מתן עזרה ראשונה והגנה מיידית לקורבן העבירה. זהו סעד מהיר, המעניק נגישות מרבית לבית המשפט, אולם האפקטיביות שלו תלויה במידת אכיפתו. בשנים 2001-2003 נתנו בתי המשפט לענייני משפחה ובתי משפט השלום 13,555 צווי הגנה.

1. לפי הניסיון שהצטבר במשטרת ישראל (להלן - המשטרה), תגובה שאינה תקיפה דיה על הפרת צו הגנה מפני בן משפחה עלולה להיות הרת אסון. לאור ניסיון זה קבעה המשטרה נוהל המפרט כיצד יש לפעול כלפי מי שהפר צו הגנה (להלן - הנוהל), ובו הוראות מיוחדות בדבר הפרת הצו בנסיבות חמורות כגון: ההפרה לוותה בעבירת אלימות אחרת או שלמפר הצו עבר פלילי של עבירות אלימות בכלל ושל עבירות אלימות במשפחה בפרט (להלן - מקרים חמורים).

אופן טיפולה של המשטרה בהפרת צווי הגנה נבדק באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג של תיקים שנפתחו במשטרה בשנת 2002 בשל תלונה על הפרת צו הגנה האוסר על אדם להיכנס לדירה שבה מתגורר בן משפחתו, או להימצא בתחום מרחק מסוים ממנה (סעיף 2(א)(1) לחוק למניעת אלימות במשפחה; להלן - צו הגנה המורה על הרחקה). ניתוח תוצאות המדגם העלה ממצאים אלה:

(א) בשל מאפייני הסיכון המיוחדים של האלימות במשפחה נקבע בנוהל שיש לאתר בדחיפות את החשוד בהפרת צו, ולהביאו לחקירה. ואולם, בכמחצית מתיקי המדגם שנבדקו נמצא, שהחשוד לא נחקר ביום הגשת התלונה; מרביתם, 73%, היו מקרים חמורים. בכ-27% מתיקי המדגם נחקר החשוד כעבור שבוע ועד שלושה חודשים.

(ב) בנוהל נקבע, שלמעט נסיבות חריגות, חשוד בהפרת צו הגנה המורה על הרחקה במקרים חמורים ייעצר בשל מסוכנותו ויובא לפני שופט להארכת מעצר בתוך 24 שעות. למרות זאת, ב-59% מהמקרים החמורים נמצא, שהחשוד לא נעצר. ב-90% מהתיקים האלה אף לא נמצאו נימוקי הקצין הממונה שלא לעצור את החשוד, כנדרש בנוהל. בהיעדר הנמקה לא ניתן לדעת אם אכן התקיימו נסיבות חריגות המצדיקות את אי-המעצר. יתר על כן, שיעור כה גדול של חשודים שלא נעצרו אינו עולה בקנה אחד עם הקביעה שהמעצר יימנע רק בנסיבות חריגות.

(ג) בנוהל נקבע, שאם הופר צו הגנה המורה על הרחקה במקרים חמורים, יש לפעול בדחיפות להגשת כתב אישום, ולאחר הגשתו יש לבקש מבית המשפט להאריך את מעצרו של החשוד עד תום ההליכים הפליליים. ביתר המקרים ובנסיבות חריגות במקרים החמורים יוגש כתב אישום בתוך 14 יום לאחר החקירה. בכ-43% מהתיקים

שהוגשו בהם כתבי אישום (כולם, למעט אחד, חמורים) הם הוגשו לאחר יותר מ-14 יום מסיום החקירה.

(ד) בנוהל נקבע, שבנסיבות חריגות ניתן להימנע מהגשת כתב אישום ולסגור את תיק החקירה מחוסר עניין לציבור; נמצא, שרק ב-32% מתיקי המדגם הוגשו כתבי אישום נגד החשודים - ב-39% בלבד מן המקרים החמורים, ורק בתיק לא חמור אחד. כן נקבע בנוהל, שהחלטה שלא להגיש כתב אישום טעונה אישור מנומק של קצין אגף חקירות מרחבי, או של ראש משרד חקירות בתחנה אזורית. למרות זאת הועלה, ש-33% מתיקי המדגם שנסגרו, נסגרו מחוסר עניין לציבור. 83% מהתיקים האלה לא אושרו כנדרש בנוהל, וממילא לא צורפו נימוקיו של הגורם המוסמך לאשר את סגירת התיק. עוד הועלה, כי ב-27% מתיקי המדגם שנסגרו בידי המשטרה לא היה, בנסיבות העניין שבתיק, בסיס לסגירתו בעילה שבה נסגר (עילות הסגירה הן חוסר אשמה, חוסר ראיות מספיקות וחוסר עניין לציבור).

(ה) אשר לעבירות מסוג פשע, לפי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - חוק סדר הדין הפלילי) הסמכות להעמיד לדין, או שלא להעמיד לדין, נתונה בידי פרקליט המחוז (למעט עבירות מסוג פשע המנויות בתוספת הראשונה לחוק סדר הדין הפלילי). ביולי 2002 תוקן סעיף 287 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), ונקבע, שהעונש המרבי על הפרת צו שנתן בית משפט לשם הגנה על חייו, על גופו או על שלומו של אדם אחר מפני המפר, יהיה ארבע שנות מאסר. דהיינו, הפרת הצו היא עבירה מסוג פשע. ב-35% מתיקי המדגם נמצא, כי מועד ביצוע העבירה היה לאחר מועד תיקון חוק העונשין. למרות זאת, כל כתבי האישום בתיקים אלה הוגשו בידי יחידות התביעה במשטרה, ולא בידי הפרקליטות; כן נמצא, שמתוך התיקים האלה שנסגרו, 66% נסגרו בידי המשטרה, ולא הועברו לפרקליטות לשם סגירתם.

2. בנובמבר 2000 תוקן החוק למניעת אלימות במשפחה, ונקבע, כי ככלל, בצו הגנה ייאסר על המחויב בצו להחזיק או לשאת נשק, וכי בית המשפט ידווח לכמה גופים על כל צו הגנה שניתן, ובכלל זה למשרד הפנים, האחראי למתן וביטול של רישיונות להחזקת כלי ירייה, ולמשטרה, שתפקידה לאכוף את צווי ההגנה.

(א) מהשוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין קובץ הנתונים שבידי הנהלת בתי המשפט בדבר צווי הגנה שניתנו בשנים 2001-2003 ובין קובץ הנתונים שבידי משרד הפנים על כלי ירייה באותן שנים עלה, כי מתוך 10,547 מספרי תעודות זהות של מחויבים בצו שבודדו בקובץ הנתונים שבידי הנהלת בתי המשפט, על לפחות 4,870 צווי הגנה (46%) לא נמצא דיווח במשרד הפנים.

הועלה, שעד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2004) טרם הוסדרה העברת המידע מבתי המשפט למשטרה, ובידי המשטרה לא היה מידע מרוכז על צווי ההגנה שניתנו, משום שהמשטרה והנהלת בתי המשפט חלוקות בדעתן אשר לדרך העברת המידע: לדעת הנהלת בתי המשפט, יש לשלוח את המידע לגורם מטה מרכזי אחד במשטרה, ואילו לדעת המשטרה, יש לשלוח אותו לתחנות המשטרה.

מאחר שלגופים המופקדים על אכיפת החוק למניעת אלימות במשפחה אין מידע מלא על צווי ההגנה שניתנו, יכולתם למלא את תפקידם נפגעת, ומי שהצו ניתן להגנתו אינו מקבל את מלוא ההגנה הגלומה בצו.

(ב) אף שעל פי התיקון לחוק למניעת אלימות במשפחה יש לתפוס את נשקו של המחויב בצו לאלתר, אין בנוהלי המשטרה הוראות כיצד לפעול בעניין הנשק כאשר מתקבל בתחנת המשטרה מידע מבית משפט (אם בכלל) על מתן צו הגנה. אשר לתפיסת נשקו של שוטר, הועלה, כי אף שממועד התיקון לחוק עברו יותר משלוש שנים, רק לאחר מועד סיום הביקורת (דצמבר 2004), אושר נוהל מתוקן המסדיר את הטיפול בתפיסת נשקם של שוטרים שהוצא נגדם צו הגנה, ובביטול האישור לנשיאת הנשק.



עם האלימות הגואה בחברה, הלכה והתרחבה גם האלימות במשפחה, שלה מאפיינים וסיכונים מיוחדים. מלבד פגיעה בכבוד האדם<sup>1</sup>, היא פוגעת בתא המשפחתי וביכולת בני המשפחה לנהל אורח חיים תקין. "מייחד אותה שהיא בדרך כלל בעלת שני סממנים בולטים: 1. שהייה תחת קורת גג אחת [ה]מגבירה את החיכוך ומלבה את האלימות אצל מי שאינו מסוגל או אינו רוצה לנהוג בהבנה, בהשלמה, בסבלנות ובסובלנות... 2. יחסי הכוחות בדרך כלל אינם שווים"<sup>2</sup>.

באוגוסט 1986 מינה היועץ המשפטי לממשלה דאז ועדה שמתפקידה "ללמוד את סוגיית האלימות במשפחה ולהמליץ המלצות בנושא מדיניות החקירה, התביעה והמשפט בתחום זה"<sup>3</sup>. המלצות הוועדה בראשותה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, גב' יהודית קרפ, שהתפרסמו באוקטובר 1989 (להלן - ועדת קרפ), הביאו למפנה בטיפול בכפיית האלימות במשפחה.

בדוח הוועדה נאמר, בין היתר, שתופעת האלימות במשפחה אינה מתבטאת במעשה יחיד וחד-פעמי, אלא ברצף של התנהגות מתעללת לאורך זמן, שמעשה האלימות הוא רק אחד מביטוייה. כן נאמר בדוח, כי "לאלימות במשפחה יש יסודות חומרה נוספים על חומרתה של אלימות סתם, יסודות המגבירים את סכנתה החברתית של התופעה והמצדיקים אבחונה בחומרה מיוחדת לעומת תקיפה רגילה בין זרים"<sup>4</sup>.

ועדת קרפ המליצה, בין היתר, על שינויי חקיקה, וביניהם הסדרה חקיקתית של מודל של מתן צווי הגנה שיינתן סעד לבן משפחה בסיכון. דוח הוועדה כלל את עיקרי דברי החקיקה המוצעים בנושא, והוא הביא לחקיקת החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991 (להלן - החוק למניעת אלימות במשפחה).

בחוק ניתנה הגדרה רחבה לבן משפחה, לרבות מי שהיה בן משפחה בעבר, והוא מסמך את בית המשפט לתת צו להגנתו של בן משפחה מפני בן משפחה אחר, שסמוך להגשת הבקשה למתן הצו נהג בו באלימות, ביצע בו עבירת מין, או כלא אותו שלא כדין; או שעקב התנהגותו באותה עת יש בסיס סביר להנחה שהוא מסכן את בן משפחתו סכנה גופנית ממשית, או עלול לבצע בו עבירת מין; או שהתעלל בבן משפחתו התעללות נפשית מתמשכת, או התנהג באופן שאינו מאפשר לבן משפחתו לנהל את חייו באורח סביר ותקין.

בית המשפט רשאי לאסור בצו (להלן - צו הגנה) על בן המשפחה האלים לעשות כמה דברים המפורטים בחוק - כולם או מקצתם - או לקבוע להם תנאים. בין היתר רשאי בית המשפט לאסור

1 בש"א (תל אביב) 240/98 פלונית ואח' נ' אלמוני, (מתקדין).

2 מ' שמגר, "כבוד האדם ואלימות", משפט וממשל 3 (1995), עמ' 33.

3 דין וחשבון הוועדה בנושא מדיניות חקירה, תביעות ומשפט בעבירות אלימות במשפחה אלימות בין בני זוג, משרד המשפטים, 25.10.89 (להלן - דוח הוועדה), עמ' 3.

4 דוח הוועדה, עמ' 6.

עליו להיכנס לדירה שבן משפחתו מתגורר בה, או להימצא בתחום הרחוק מרחק מסוים ממנה (סעיף 2(א1) לחוק למניעת אלימות במשפחה; להלן - צו הגנה המורה על הרחקה); וכן לאסור עליו להטריד את בן משפחתו בכל דרך ובכל מקום. צו הגנה המורה על הרחקה נועד להרחיק את בן המשפחה האלים מהבית במקום המצב עד אז בו נאלץ הנפגע לצאת מהבית.

הגשת בקשה לבית המשפט לתת צו הגנה, אותה רשאי להגיש, בין היתר, בן משפחה, היא הליך אזרחי, ואינה מותנית בהגשת תלונה למשטרה וטיפול בה במסגרת הליך פלילי, כשם שאין היא מונעת הגשת תלונה למשטרה. צו ההגנה מאפשר קבלת עזרה ראשונה והגנה זמנית אך מידית ברגעי משבר לקורבן העבירה. זהו סעד מהיר, המעניק נגישות מרבית לבית המשפט, אולם האפקטיביות שלו תלויה במידת אכיפתו.

בין דצמבר 2003 לאוגוסט 2004 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בצווי הגנה שנתנו בתי המשפט על פי החוק למניעת אלימות במשפחה. בביקורת נבדק הטיפול בצווי הגנה במשטרת ישראל (להלן - המשטרה), האחראית לאכיפת צווי ההגנה (הנושא נבדק באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג<sup>5</sup>); בהנהלת בתי המשפט, האחראית לריכוז המידע על צווי הגנה שנתנו בתי המשפט השלום ובתי המשפט לענייני משפחה; ובמשרד הפנים, האחראי למתן וביטול של רישיונות להחזקת כלי ירייה. הבדיקה נעשתה בגופים אלה: הנהלת בתי המשפט ושלוש מזכירות של בתי משפט (בתי משפט השלום בעכו ובאשקלון ובית המשפט לענייני משפחה במחוז תל אביב); אגף רישוי ופיקוח במשרד הפנים; המטה הארצי של המשטרה (מדור נפגעי עבירות ומדור סיוור) ושלוש תחנות מרחביות של המשטרה (מרחב דן, מרחב גליל ומרחב לכיש). כמו כן נעשו בירורי השלמה באגף משאבי אנוש של המשטרה.

## הפרת צווי הגנה ואכיפתם

1. בחינה שעשתה המשטרה בשנת 1995 בנוגע לטיפול בעבירות אלימות בין בני זוג העלתה, כי לעבירות אלה מאפיינים ייחודיים, הדורשים היערכות מיוחדת. בעקבות זאת, ונוכח הצרכים הייחודיים של נפגעי אלימות בין בני זוג, נפגעי עבירות מין וחסרי ישע בגירים, הוקם בשנת 1996 מדור נפגעי עבירות במחלקת חקירות ותביעות שבאגף לחקירות וללחימה בפשיעה במטה הארצי של המשטרה, ובשנת 1999 הוקם מערך חקירות ייחודי (להלן - המערך) האחראי לטיפול המשטרה באלימות בין בני זוג, וכפוף מקצועית למדור נפגעי עבירות. מטרת המערך היו, ריכוז האחריות לטיפול בנושא זה במשטרה בידי גוף אחד, שיפור השירות למתלוננים, יצירת קשר עם גורמים בקהילה והעלאת הרמה המקצועית של החוקרים. למערך הוקצו 170 חוקרים, שקיבלו הכשרה מיוחדת, ובהם 120 חוקרים העוסקים במשימה זו בלבד, ו-50 חוקרים העוסקים בחקירת עבירות אלה בצד תפקידים אחרים. מספר זה של חוקרים הוקצה כדי שבכל תחנת משטרה יהיו לפחות שני חוקרים שהוכשרו לתפקיד זה שישמשו "חוליית אלימות בין בני זוג". באמצע שנת 2002 תוגבר המדור בשש משרות של קציני עבירות מחוזיים, שתפקידם, בין השאר, לפקח על חוקרי המשטרה בכל הנוגע ליישום הנחיות המשטרה הנוגעות לנושאים שבטיפולם.

2. האפקטיביות של צווי ההגנה תלויה במידת אכיפתם בכלל ובטיפול במפירי צוים בפרט. בדוח ועדת קרפ נאמר, כי "לאלימות בין בני זוג יש מאפייני סיכון וחומרה מיוחדים לעומת עבירות אלימות אחרות, וטיפול המשטרה בהן צריך שיהיה תקיף. זיקת הקירבה בין העברייני לקרבן היא נסיבה מחמירה בהשוואה לעבירת תקיפה אחרת שתוצאותיה דומות"<sup>6</sup>. על פי גישה זו הוציאה

5 המדגם הוכן בשביל משרד מבקר המדינה בידי מדור סטטיסטיקה במטה הארצי של המשטרה.  
6 דוח הוועדה, עמ' 23.

מחלקת חקירות ותביעות במשטרה נוהל בנושא "הטיפול המשטרתי בהפרת צווי הגנה על פי חוק מניעת אלימות במשפחה"<sup>7</sup> (להלן - הנוהל).

הנוהל נועד להביא לפעולה מהירה ויעילה כלפי מי שהפר צו הגנה. במבוא לנוהל נאמר, כי מהניסיון המצטבר עולה, כי תגובה שאינה תקיפה דיה כלפי בן משפחה שהפר צו הגנה עלולה להיות הרת אסון, וכי על פי הכלל שנקבע בסעיף 7(ג) לחוק למניעת אלימות במשפחה, הסכמת בן המשפחה המוגן להפרת הצו אינה פוטרת את המפר מאחריות פלילית להפרה.

3. משרד מבקר המדינה בדק באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג את אופן טיפולה של המשטרה בהפרת צווי הגנה המורים על הרחקה. אוכלוסיית התיקים שנבדקה כללה, לפי נתוני מדור סטטיסטיקה במטה הארצי של המשטרה, את כל התיקים הפליליים ותיקי האי-תביעה<sup>8</sup> שנפתחו במשטרה בשנת 2002 והטיפול בהם הסתיים<sup>9</sup>, ואשר אחת העבירות שבגללן נפתח התיק היא הפרת צו הגנה המורה על הרחקה. אוכלוסייה זו כללה 389 תיקים וממנה נדגמו<sup>10</sup> 130 תיקים; רק ב-74 מהתיקים שנדגמו אחת מהעבירות שבגללן נפתח התיק אכן הייתה הפרת צו הגנה המורה על הרחקה<sup>11</sup> (להלן - המדגם). 80% מתיקי המדגם נפתחו בשל תלונה על הפרת צו שהוגשה נגד בן זוג ו-20% - בשל תלונה שהגישו הורים נגד ילדם. בעיבוד נתוני המדגם הובאו בחשבון רק התיקים שבהם למשטרה לא הייתה הסתייגות מהליקויים שהועלו בביקורת (המשטרה אישרה את הליקויים או לא הגיבה עליהם).

4. על פי הנוהל, טיפול המשטרה בתלונות על הפרת צו מותאם לדרגת החומרה של הפרת הצו ולמידת הסכנה הגלומה בנסיבות ההפרה. לפיכך נקבעו דרכי טיפול מחמירות בהפרת צו הגנה המורה על הרחקה בנסיבות שלהלן (להלן - מקרה חמור): ההפרה לוותה בעבירת אלימות אחרת; או שלמפר הצו עבר פלילי של עבירות אלימות בכלל ושל עבירות אלימות במשפחה בפרט; או שנסיבות הפרת הצו מעוררות חשש שמפר הצו יפר אותו שנית; או שההפרה נעשתה אגב נשיאת נשק חם או קר. 82% מתיקי המדגם עסקו במקרים חמורים (כבדיקה סווג התיק כחמור אם הפרת הצו לוותה בעבירת אלימות אחרת, או אם על פי הרישום במשטרה<sup>12</sup>, בחמש השנים שלפני הפרת הצו הוגשה תלונה על עבירת אלימות נגד מפר הצו).

5. מידיות הטיפול: מאחר שלאלימות במשפחה מאפייני סיכון מיוחדים, נקבע בנוהל שתלונה על הפרת צו הגנה המורה על הרחקה תיבדק מיד. כן נקבע,

7 הנחיה מס' 03.300.244.

8 תיקים העוסקים בעבירה שאינה פשע, וקצין משטרה בדרגת פקד ומעלה הורה שלא לחקור בעבירה שבגללה נפתחו, משום שסבר, שאין בדבר עניין לציבור, או משום שרשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור בעבירה.

9 משום שהחשוד בהפרת הצו הועמד לדין ומשפטו הסתיים (תיק שנדון) או משום שהוחלט שלא להעמידו לדין (תיק שנסגר).

10 במדגם מקרי-שיטתי של כל תיק שלישי (1:3).

11 במהלך בדיקת התיקים נמצא ש-53 תיקים מ-130 התיקים שנדגמו לא עסקו בצו הגנה המורה על הרחקה אשר ניתן על פי חוק למניעת אלימות במשפחה ולכן הממצאים אליהם מתייחס דוח זה אינם כוללים תיקים אלו. אותם תיקים עסקו בהפרת הסדרי ראייה שקבעו בתי משפט, בהפרת צווי מניעה ובהפרת צווי שניתנו על פי הוראות שחוררו בערובה מתוקף חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996. נוסף על כך אחד מהתיקים שנכללו במדגם לא אותר, ובשני תיקים לא נמצאו כל המסמכים הדרושים לבדיקה.

12 חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981 (להלן - חוק המרשם הפלילי) קובע כי המשטרה תנהל מרשם פלילי ובו פרטים על כל אדם שהורשע בדין, או שניתנה בעניינו החלטה אחרת, כמפורט בחוק. על פי חוק המרשם הפלילי, תיק שנסגר בידי המשטרה, או בידי פרקליטות המדינה, בלי שהוגש כתב אישום נגד החשוד, אינו כלול במרשם הפלילי. נוסף על המרשם הפלילי המשטרה מוסמכת, כעניין שברשות, לנהל רישומים נוספים הדרושים לה לצרכיה (להלן - רישומים משטרתיים פנימיים). על פי סמכותה זו המשטרה מנהלת, בין היתר, רישום של תיקים שנסגרו מחוסר עניין לציבור או מחוסר ראיות.

שעם קבלת התלונה יש להביא את החשוד בהפרת הצו לתחנת המשטרה להמשך הטיפול המשטרתי. אם החשוד אינו נמצא בזירת העבירה יש לאתרו בדחיפות ולהביאו לחקירה.

כדי לבחון את מידות טיפולה של המשטרה בהפרת צווי הגנה המוריים על הרחקה, נבדק במדגם משך הזמן שעבר מהגשת התלונה ועד חקירת החשוד בהפרת הצו.

הועלה, כי בכמחצית מתיקי המדגם לא נחקר החשוד ביום הגשת התלונה; מרביתם (73%) עסקו במקרים חמורים. כ-23% מתיקי המדגם נמצא שהחשוד נחקר בתוך שבוע, כ-17% מן התיקים נחקר החשוד כעבור שבוע עד חודש, וכ-10% - כעבור חודש עד שלושה חודשים. חשוד אחד נחקר לאחר 238 ימים.

כ-32% מהתיקים שעסקו בחשודים שלא נחקרו ביום הגשת התלונה, לא נמצא תיעוד על כך שהמשטרה פעלה כדי להביא את החשוד לחקירה, וכ-24% מהתיקים לא נעשה די להבאתו לחקירה מיד: בחלקם חל עיכוב בזימון לחקירה, ובחלקם, לבד מהזימון, לא נעשה דבר להבאת החשוד לחקירה.

6. מעצר החשוד בהפרת צו הגנה המורה על הרחקה: על פי סעיף 7(ב) לחוק, אם הוגשה למשטרה תלונה על הפרת צו הגנה שיש בו הוראה להרחקת החשוד מהבית (איסור לפי סעיף 2(א)(1) לחוק), רשאי שוטר לעצור את מפר הצו. עם זאת, בנוהל נקבע, שבמקרים החמורים יש לעצור את מפר הצו בשל מסוכנותו ולהביאו לפני שופט להארכת מעצר בתוך 24 שעות. ביתר המקרים ובנסיבות חריגות במקרים החמורים רשאי הקצין הממונה שלא לעצור את החשוד, אם התרשם כי לבן המשפחה לא צפויה סכנה. בכל מקרה בו החליט הקצין הממונה שלא לעצור את החשוד, עליו לרשום את הנימוקים להחלטתו ולצרפם לחומר החקירה.

יצוין, כי הצעות חוק שביקשו להחמיר עם מפר צו הגנה ולחייב שוטר לעצור אדם שהפר את ההוראה על הרחקתו, נדחו בידי ועדת השרים לענייני חקיקה ובידי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, בין השאר, משום שבנוהל המשטרה מפורטות הנסיבות שבהן יש לעצור את מפר הצו, ונוהל משטרתי מפורט מתאים יותר מהוראות חוק להכוונת שיקול הדעת של השוטר בבואו להחליט בשאלת המעצר.

משרד מבקר המדינה בדק באמצעות המדגם באיזו מידה פועלת המשטרה בעניין המעצר על פי הוראות הנוהל.

(א) רק כ-41% מהמקרים החמורים נמצא שהחשוד נעצר. כ-63% מהמקרים החמורים שבהם החשוד לא נעצר אף לא נמצאה אסמכתה שלפיה החשוד עוכב לחקירה. כ-90% מהתיקים החמורים שבהם החשוד לא נעצר, לא פורטו נימוקי הקצין הממונה להחלטה שלא לעצור את החשוד. בהיעדר נימוקים מתועדים אי אפשר לדעת אם אכן התקיימו נסיבות חריגות שהצדיקו את אי-המעצר. יתר על כן, שיעור כה גדול של חשודים שלא נעצרו אינו עולה בקנה אחד עם הקביעה שהמעצר יימנע רק בנסיבות חריגות.

(ב) אשר לתיקים הלא חמורים - 91% מהחשודים לא נעצרו, אך בשום תיק לא פורטו נימוקי הקצין הממונה לאי-המעצר.

7. הגשת כתב אישום או סגירת תיק החקירה: על פי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - חוק סדר הדין הפלילי), משנודע למשטרה על ביצוע עבירה, היא חייבת לפתוח בחקירה. ואולם כשמדובר בעבירה שהיא חטא או עוון, רשאי קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה להורות שלא לחקור בעניינה, אם הוא סבור שאין בכך עניין לציבור, או אם רשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור בעניין העבירה. אם העבירה היא פשע, על המשטרה

להשלים את החקירה ולמסור את חומר החקירה לפרקליט המחוז להגשת כתב אישום, למעט בעבירות מסוג פשע המנויות בתוספת הראשונה לחוק סדר הדין הפלילי<sup>13</sup>. ראה פרקליט המחוז או תובע משטרה, לפי העניין, שהראיות מספיקות לאישום אדם פלוני, יעמידו לדין, זולת אם היה סבור שאין במשפט עניין לציבור (בעבירות שבטיפול תובע משטרה נדרש להחלטה זו אישור קצין משטרה). עלולת הסגירה הקבועות בחוק סדר הדין הפלילי הן חוסר אשמה, חוסר ראיות מספיקות וחוסר עניין לציבור<sup>14</sup>.

בתיקי המדגם נבדק שיקול הדעת בהליך ההעמדה לדין בשני נושאים. האחד - הגשת כתבי אישום במקרים שבהם לפי נוהל המשטרה יש לפעול בדחיפות להגשת כתב אישום. אי-הגשת כתב אישום בנסיבות ובדחיפות שנקבעה בנוהל הוגדר כליקוי. האחר - סגירת התיק בידי הגורם שנקבע בנוהל ונכונות עילת הסגירה. סגירת תיק שלא בידי בעל הגורם המוסמך על פי הנוהל או בעילה שונה מזו שבה היה עליו להיסגר בנסיבות העניין שבתיק, הוגדרו כליקוי. כאמור, בעיבוד נתוני המדגם הובאו בחשבון רק התיקים שבהם למשטרה לא הייתה הסתייגות מהליקויים שהועלו בביקורת (המשטרה אישרה את הליקויים או לא הגיבה עליהם).

(א) הגשת כתבי אישום: בנוהל נקבע, שבמקרים החמורים יש לפעול בדחיפות להגשת כתב אישום. לאחר הגשת כתב האישום יש לבקש מבית המשפט להאריך את מעצר מפר צו ההגנה עד תום ההליכים הפליליים ולקיים את הדיון בהקדם. ביתר המקרים ובנסיבות חריגות במקרים החמורים יוגש כתב אישום בתוך 14 יום לאחר החקירה, ותוגש בקשה לקבוע את הדיון בהקדם. בנסיבות חריגות אפשר להימנע מהגשת כתב אישום, ולסגור את תיק החקירה בעילה של חוסר עניין לציבור.

(1) רק ב-32% מתיקי המדגם נמצא שהוגשו כתבי אישום נגד החשודים - ב-39% מהתיקים החמורים ובתיק אחד בלבד שאינו חמור.

(2) אשר לדחיפות הגשת כתב האישום - רק ב-48% מהתיקים החמורים שהוגשו בהם כתבי אישום הוגשו כתבי האישום בתוך שלושה ימים מסיום החקירה; ב-9% - כעבור 13-14 ימים; ב-17% - בתוך 52-98 ימים; וב-26% הנותרים - כעבור 129-603 ימים. כאמור, רק במקרה לא חמור אחד הוגש כתב אישום, והוא הוגש 27 ימים לאחר סיום החקירה.

ממצאים אלה אינם עולים בקנה אחד עם הוראות הנוהל, שלפיהן, במקרה חמור יש לפעול להגשת כתב אישום בדחיפות, ובנסיבות אחרות יוגש כתב האישום בתוך 14 יום לאחר החקירה.

(ב) סגירת תיק: כאמור, בנוהל נקבע, שבנסיבות חריגות אפשר להימנע מהגשת כתב אישום, ולסגור את תיק החקירה מחוסר עניין לציבור. ההחלטה שלא להגיש כתב אישום טעונה אישור מנומק של קצין אגף חקירות מרחבי, או של ראש משרד חקירות בתחנה אזורית.

(1) בבדיקת תיקי המדגם נמצא, כאמור, ש-68% מהתיקים נסגרו בלא שהוגש כתב אישום<sup>15</sup> (61% מהתיקים החמורים וכל התיקים הלא חמורים, למעט אחד). 33% מכלל התיקים שנסגרו, נסגרו מחוסר עניין לציבור, והיתר נסגרו מחוסר ראיות (53%), מחוסר אשמה (13%) ובתיק אחד נקבע שהחשוד אינו בר עונשין.

13 תיקון מס' 32 התשס"א (5), שהתקבל בכנסת ב-7.5.01, סעיף 60 (ג).  
 14 ראו דוח שנתי 43 (1993), בנושא "המרשם הפלילי", עמ' 335; דוח שנתי 51 (2001), בנושא "התביעה הפלילית - בפרקליטות ובמשטרה", עמ' 363.  
 15 חמישה תיקים נוספים נסגרו לאחר שהוגש כתב אישום. לכן האחוז הכולל של התיקים במדגם שנסגרו הוא 74%.

(2) מבדיקת התיקים שנסגרו מחוסר עניין לציבור עלה, כי ב-83% מהם לא אושרה סגירת התיק כנדרש בנוהל - בידי קצין אגף חקירות מרחבי או ראש משרד החקירות של תחנה אזורית, וממילא לא צורפו נימוקיו לאישור לסגור את התיק.

(3) אשר לנכונות עילת הסגירה עלה, כי ב-27% מתיקי המדגם שנסגרו בידי המשטרה היו טעויות בנוגע לעילת סגירת התיק, קרי - לא היה, בנסיבות העניין שבתיק, בסיס לסגירתו בעילה שבה נסגר. בנוגע למקרים אחדים מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת יועברו התיקים לתביעה לצורך הגשת כתב אישום.

(4) כאמור, כשמדובר בעבירות מסוג פשע, הסמכות להגיש כתב אישום נגד חשוד נתונה בידי פרקליט המחוז (למעט עבירות מסוג פשע המנויות בתוספת הראשונה לחוק סדר הדין הפלילי). ביולי 2002 תוקן סעיף 287 לחוק העונשין, התשל"ז-1977<sup>16</sup> (להלן - חוק העונשין), ונקבע, שהעונש המרבי על הפרת צו שיפוטי שניתן לשם הגנה על חייו, על גופו או על שלומו של אדם אחר יהיה ארבע שנות מאסר. דהיינו, הפרת צו כאמור היא עבירה מסוג פשע והיא אינה מנויה עם העבירות שבתוספת הראשונה לחוק סדר הדין הפלילי, לגביהן רשאי פרקליט המדינה להחליט כי יטופלו בידי תובע משטרת.

ב-35% מתיקי המדגם (26 תיקים) נמצא, כי מועד ביצוע העבירה היה לאחר מועד תיקון חוק העונשין. למרות זאת, כל כתבי האישום שהוגשו בתיקים אלה (10 תיקים) הוגשו בידי יחידות התביעה במשטרה, ולא בידי הפרקליטות. כן נמצא, שמתוך התיקים האלה שנסגרו, 66% (12 תיקים) נסגרו בידי המשטרה, ולא הועברו לפרקליטות לשם סגירתם.

בתשובתו מנובמבר 2004, מסר משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה, כי פרקליט המדינה הסב את תשומת לבו של אגף החקירות של המשטרה לחובה הקיימת בחוק להעביר לפרקליטות המחוז תיקים שבהם החשד הוא לעבירה לפי סעיף 287(ב) לחוק העונשין. עוד מסר משרד המשפטים, כי באוגוסט 2004 מינה פרקליט המדינה צוות שתפקידו לבחון באופן כולל ומעמיק אילו עבירות מסוג פשע ראוי שיטופלו בידי יחידות התביעה במשטרה. הצוות אמר להגיש את המלצותיו עד 1.2.05.

לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד יש להעביר על פי החוק לפרקליטות המחוז תיקים שבהם החשד הוא לעבירה לפי סעיף 287(ב) לחוק העונשין, יש לנהוג כך, עד שתסתיים הבחינה הכוללת של הנושא וככל שתוביל לשינוי חקיקתי.



ממצאי המדגם עולה, שאף על פי שהמשטרה ערה לסכנה הטמונה בהפרת צו הגנה - ולכן הוציאה נוהל שנועד להביא לפעולה מהירה ויעילה כלפי מפירי הצווים - בפועל, היא אינה נוהגת במקרים רבים על פי הקווים המנחים שמתווה הנוהל, וכך נפגעת למעשה האפקטיביות של צו ההגנה.

16 תיקון התשס"ב (7), שהתקבל בכנסת ב-15.7.02, סעיף 287(ב).



## הטיפול במידע על מתן צווי הגנה

### ניהול המידע בהנהלת בתי המשפט

1. האפקטיביות של צווי ההגנה תלויה לא רק בחקירה ממצה ויעילה של תלונות על הפרת צווים, אלא גם בהיערכות רשויות הרישוי והאכיפה (משרד הפנים והמשטרה) להגן על מי שניתן צו להגנתו, בין היתר, באמצעות תפיסת כלי נשק של מי שחויבו בצו.

בתיקון מס' 5 לחוק<sup>17</sup>, שנכנס לתוקף בנובמבר 2000 (להלן - תיקון החוק למניעת אלימות במשפחה), נקבעו כללים בדבר איסור נשיאה והחזקה של נשק בידי מי שניתן נגדו צו הגנה. עוד נקבע, כי בית המשפט ימסור הודעה על צו הגנה שנתן לגורמים הבאים: פקיד הרישוי, כהגדרתו בחוק כלי היריה, התש"ט-1949 (להלן - חוק כלי היריה), המשטרה, צה"ל ורשות הביטחון (כמוגדר בחוק) שעמה נמנה המחויב בצו.

בעקבות התיקון לחוק קבעה הנהלת בתי המשפט במאי 2001 נוהל שהוגדר נוהל זמני, שנועד להסדיר, בין השאר, את דרכי הדיווח של מזכירות בתי משפט השלום ובתי המשפט לענייני משפחה לגורמים שפורטו בחוק (להלן - הנוהל ממאי 2001). בנוהל נקבע, כי המשטרה, משרד הפנים וצה"ל יקבלו דיווח על כל צו הגנה שיינתן, ואילו משמר הכנסת, שירות בתי הסוהר ושירות הביטחון הכללי יקבלו דיווח על צווי הגנה שהמחויבים בהם נמנים עמם. כן נקבע בנוהל, שמזכירות בתי המשפט ישלחו את הדיווח, ביום מתן הצו באמצעות פקסימיליה, ויצרפו לו צילום העתק מאושר מצו ההגנה.

בשנים 2001-2003 נתנו בתי המשפט לענייני משפחה ובתי משפט השלום 13,555 צווי הגנה<sup>18</sup> (4,715, 4,461 ו-4,379 לשנים 2001-2003, בהתאמה)<sup>19</sup>.

הועלה, כי בקובץ הממוחשב של הנהלת בתי המשפט אין נתונים על מועד מתן הצו ומשך תוקפו, על האחראי למסירת הצו למחויב בו (כפי שקבע בית המשפט) ועל מועד מסירתו. נתונים אלה, אם יועברו לגורמי האכיפה, עשויים לסייע בהיערכות למתן הגנה למי שלהגנתו ניתן הצו.

2. הכללת האיסור על החזקת נשק בנוסח צו ההגנה: כאמור, בתיקון לחוק נקבעו כללים בדבר האיסור על החזקה ונשיאה של נשק בידי המחויב בצו הגנה. באותם כללים נקבע, כי כשניתן צו הגנה, ייאסר, ככלל, על המחויב בצו להחזיק או לשאת נשק, ובמעמד מתן הצו יורה בית המשפט על תפיסת נשקו לאלתר. אם צו ההגנה אינו כולל הוראה להרחקה<sup>20</sup>, רשאי בית המשפט, לבקשת המחויב בצו, להתיר לו להחזיק נשק, אם התמלאו התנאים המפורטים בחוק. אם בית המשפט לא נתן הרשאה מפורשת לנשיאת נשק, יש לתפוס את נשקו של המחויב בצו לאלתר.

- 17 החוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון מס' 5), התשס"א-2000.
- 18 לפי קובץ נתונים של הנהלת בתי המשפט, ובו תיקים שסווגו במערכת בקטגוריה של מניעת אלימות במשפחה הטיפול בהם הסתיים וניתן בהם צו הגנה.
- 19 בתי הדין הרבניים ובתי הדין השרעיים, הרשאים אף הם לתת צו הגנה, הוציאו באותן שנים צווי הגנה המורים על הרחקה מעטים, ובתי הדין הדרוזיים טרם הוציאו צווי הגנה המורים על הרחקה.
- 20 לעניין היעדר סמכות לבית המשפט לבטל או להשהות את איסור נשיאת הנשק בכל מקרה שיש צו הגנה המורה על הרחקה בתוקף ראו תמ"ש (ירושלים) 11281/00 פלוני נ' פלונית ואח' (מתקדין).

הנוהל ממאי 2001 קובע, כי אם לא הורה השופט בהחלטתו במעמד מתן הצו על תפיסת נשק של המחויב בצו לאלתר, אך גם לא ציין כי התיר למחויב בצו להחזיק נשק, אזי על מזכירותו בתי המשפט להסב את תשומת לבו של השופט להוראות החוק למניעת אלימות במשפחה.

**בבדיקת תיקי המדגם הועלה, שב-41% מצווי ההגנה לא נכללה הוראה על תפיסת נשק של המחויב בצו, וגם לא נכללה הוראה המתירה נשיאה והחזקה של נשק. איסור מפורש בצו על החזקת נשק ונשיאתו - בייחוד בהתחשב בחוסר האחידות בניסוח הצווים - רצוי לצורך הבהירות ועל מנת למנוע טעות של המחויב בצו ושל הגופים האמורים לפעול לאכיפתו.**

כדי למנוע עמימות בדבר האיסור על החזקה ונשיאה של נשק אפשר, למשל, לנסח טופס אחיד שבו יסומנו בשיטתיות האיסורים המוטלים על המחויב בצו, לרבות איסור החזקה ונשיאה של נשק. שימוש בטופס מובנה יקל את ניסוח הצווים ועשוי למנוע אי-הבנות.

בתשובתו מסר משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה, כי מחלקת ייעוץ וחקיקה "מקדמת בימים אלה תיקון של התקנות למניעת אלימות במשפחה (סדרי דין), התשנ"א-1991, לרבות הכללת נושא איסור נשיאת הנשק באופן מפורש בטפסים המצורפים לתקנות".

הנהלת בתי המשפט מסרה בתשובתה מנובמבר 2004 למשרד מבקר המדינה, כי במקרים בהם צווי ההגנה לא כללו איסור נשיאת נשק, היא הנחתה את מזכירותו בתי המשפט לפעול על פי הוראות החוק למניעת אלימות במשפחה. כמו כן, היא הורתה לאותן מזכירותו לבדוק את כל צווי ההגנה שניתנו מאז 1.1.01, ובמקרים שבהם ימצא כי לא נכלל האיסור לנשיאת נשק בצו, היא דרשה לדאוג לדווח על כך לגופים שהוזכרו בחוק.

עוד מסרה הנהלת בתי המשפט, שבעקבות הביקורת הוציא המשנה למנהל בתי המשפט בנובמבר 2004 חוזר לכל נשיאי בתי משפט השלום. בחוזר הוא פירט את עיקרי הליקויים וביין השאר, העלה את הצורך בניסוח טופס אחיד ומובנה אשר לצורך גיבושו הוא יבוא בדברים עם שניים מנשיאי בתי המשפט. המשנה למנהל בתי המשפט אף ביקש מנשיאי בתי המשפט להפנות את שימת לבם של השופטים המטפלים בבקשות לצווי הגנה לנדרש מהם על פי החוק בעת מתן צו הגנה.

3. אשר למסירת המידע לגופים המפורטים בחוק, בבדיקת דרכי הדיווח בשלוש מזכירותו של בתי משפט<sup>21</sup> הועלה, כי לא תמיד הן פועלות על פי החוק למניעת אלימות במשפחה ועל פי הנוהל שנקבע לפיו. מזכירות בית משפט השלום בעכו אינה מדווחת לצה"ל על מתן הצווים, והדיווח למשרד הפנים ולתחנת משטרה באזור מגורי המחויב בצו נעשה רק אם מבקש הצו הצהיר (במסגרת הליך) שהמחויב בו מחזיק בנשק. מזכירות בית משפט השלום באשקלון מדווחת למשרד הפנים ולצה"ל על מתן הצו רק אם בהחלטת השופט כלול איסור נשיאת נשק, ומדווחת למשטרה רק אם השופט הורה זאת במפורש. מזכירות בית המשפט לענייני משפחה במחוז תל אביב מדווחת למשרד הפנים ולצה"ל, אך אינה מדווחת למשטרה (על הדיווח למשטרה ראו להלן). היעדר דיווח מלא כנדרש בחוק פוגע ביכולתם של הגורמים המטפלים למצות את תפקידם במתן ההגנה למי שהצו ניתן להגנתו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הנהלת בתי המשפט, כי בעקבות הביקורת היא הנחתה את המזכירים הראשיים בבתי משפט השלום באשקלון ובעכו להוציא את כל התיקים שניתנו בהם צווי הגנה מאז 1.1.2001, ולפעול בעניינם על פי הוראות החוק למניעת אלימות במשפחה ועל פי הנוהל ממאי 2001. גם המשנה למנהל בתי המשפט ציין בחוזר מנובמבר 2004, שהנהלת בתי המשפט תפנה את תשומת לבן של המזכירות למתבקש מהן בעניין העברת הצווים, כנדרש בחוק.

21 בית המשפט לענייני משפחה במחוז תל אביב, בית משפט השלום באשקלון ובית משפט השלום בעכו.

4. כאמור, על פי הנוהל ממאי 2001, ידווחו עליו מזכירות בתי המשפט ביום מתן הצו לגופים הנדרשים, באמצעות פקסימיליה.

הועלה, שהסדר שנקבע בנוהל האמור אינו מאפשר לשולח ולמקבל לוודא שנמסר דיווח על כל הצווים ושכל הדיווחים שנשלחו אמנם התקבלו (על המידע המתקבל במשרד הפנים בפועל ראו להלן). הצווים אינם ממוספרים או נמנים במרוכז בדרך אחרת כדי שיהיה אפשר לוודא שהתקבל המידע על כולם, ובנוהל אף לא נקבע הליך שלפיו מקבל המידע על הצו יאשר את קבלתו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הנהלת בתי המשפט, כי בעקבות הביקורת היא הוציאה נוהל חדש מתוקן, ואף קבעה ישיבת תיאום שבה ייבחנו אפשרויות המחשוב, ובהן שיגור הצווים בדואר אלקטרוני לארבעת הגורמים שנמנו בחוק למניעת אלימות במשפחה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בקביעת דרכי הדיווח יש לקבוע גם את הדרך לוודא שהדיווח הגיע ליעדו.

### הדיווח על צווי ההגנה לגופי האכיפה והטיפול בו

כאמור, על פי תיקון החוק למניעת אלימות במשפחה, כאשר ניתן צו הגנה, ובית המשפט לא קבע במפורש כי הוא מתיר למחויב בצו להחזיק ולשאת נשק, יש לתפוס לאלתר את נשקו של המחויב בצו. הדיווח על צו הגנה לגורמי האכיפה, כאמור, נועד לסייע לגורמי האכיפה להיערך למתן הגנה אפקטיבית למי שלהגנתו ניתן הצו, ובכלל זה תפיסת כלי הנשק של מי שחויב בצו.

1. העברת המידע למשרד הפנים: משרד הפנים אחראי למתן רישיון להחזקת כלי ירייה. לפי חוק כלי היריה והתקנות שהותקנו על פיו, נשיאה והחזקה של כלי ירייה מותרות ברישיון. לפי החוק, פקיד רישוי, או מי שהוסמך לכך מטעם שר הפנים, רשאי, לפי שיקול דעתו, לתת רישיון, לסרב לתתו, או לבטל רישיון תוך תקופת תוקפו לאדם פרטי.

כאמור, על פי הנוהל ממאי 2001, על מזכירות בתי המשפט לדווח על צווי ההגנה שניתנו לפקיד הרישוי במשרד הפנים. פקיד הרישוי במשרד הפנים מעביר את המידע לפקיד הרישוי במחוז שהמחויב בצו מתגורר בתחומו. פקיד הרישוי במחוז מזינים את נתוני המחויב בצו במערכת הממוחשבת של כלי היריה שבמשרד הפנים, מוסיפים הערה שלפיה הוא "מנוע כלי ירייה", ואם יש לו רישיון לנשק הם פועלים לביטולו (מודיעים למחויב בצו כי עליו להפקיד את הנשק ושולחים העתק למשטרה. אם לאחר 30 יום המשטרה לא הודיעה להם כי הנשק הופקד כנדרש, הם פונים למשטרה בבקשה לתפוס את הנשק). יצוין, שגם מחויבים בצו שאין בידיהם רישיון לנשק, מוזן המידע עליהם למערכת הממוחשבת של כלי היריה שבמשרד הפנים, ואם יפנו בבקשה לקבל רישיון להחזקת נשק, יימנע מהם הדבר כל עוד לא יקבלו אישור לכך מבית המשפט, כמו שמחייב החוק למניעת אלימות במשפחה.

בהשוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין קובץ הנתונים שבידי הנהלת בתי המשפט לשנים 2001-2003 ובין קובץ הנתונים שבידי משרד הפנים לאותן שנים עלה, כי מתוך 10,547 מספרי תעודות זהות של מחויבים בצו שבוודדו בקובץ נתוני הנהלת בתי המשפט, לא צוינו בנתוני משרד הפנים 4,870 צווי הגנה לפחות<sup>22</sup>.

22 בחישוב הנתונים בקובץ שבידי הנהלת בתי המשפט לא הובאו בחשבון רשומות שבהן מספר תעודת זהות היה 0, או מספר פיקטיבי בולט. אם רשומות אלה היו כוללות מספרי תעודת זהות תקינים, יש להניח שהפער בין נתוני שני הגופים היה גדול יותר.

כשמושרד הפנים אינו מקבל מידע על צווים שניתנו, לא נמנעות מן המחויבים בצו החזקה ונשיאה של נשק, כפי שמורה החוק למניעת אלימות במשפחה, ולא ניתנת ההגנה הדרושה למי שלהגנתו ניתן הצו.

בתשובתה מסרה הנהלת בתי המשפט למשרד מבקר המדינה, כי היא מקווה שהדרכות שייעשו בנושא, הפצת נוהל חדש ובחינת אפשרויות מחשוב, ובהן העברת המידע באמצעות דואר אלקטרוני בעתיד ישפרו את המצב. כמו כן היא הסבירה, שהסיבה המרכזית לאי שליחת כל הצווים לגופים המזוכרים בחוק היא היעדר פרטים מזהים של המחויבים בצו, שכן מבקשי הצו אינם מציינים את מספרי תעודות הזהות של המחויב בצו. לדעת משרד מבקר המדינה, על מזכירות בתי המשפט לעשות מאמץ לאיתור הפרטים המזהים של המחויבים בצו ולשלוח את כל צווי ההגנה לגופים שהוזכרו בחוק כדי לקיים את החוק למניעת אלימות במשפחה כלשונו.

2. העברת המידע למשרד : במהלך חקיקת החוק למניעת אלימות במשפחה בכנסת עמדה גב' יהודית קרפ, יו"ר הוועדה, על החשיבות של ריכוז הנתונים הנוגעים לצווי הגנה במשטרה, וציינה, כי "לימוד הנושא במדינות אחרות מראה שהדרך היעילה ביותר לאכיפה בתחום הזה היא רק על ידי מחשוב הצווים במשטרה והערכות של המשטרה לאכיפת הצווים האלה - כיצד, ולא באופן ספורדי לפי תלונות"<sup>23</sup>.

בנוהל הנהלת בתי המשפט ממאי 2001 נקבע, כי חובה לשלוח למשטרה כל צו הגנה שניתן, אולם בהערת שוליים צוין, כי "בשלב זה לא ניתן ליישם משלוח צווים למשטרת ישראל עקב התעקשותם כי הצווים ישלחו אל תחנות המשטרה ולא אל גורם מרכזי אחד כפי שדורשת הנהלת בתי המשפט".

הועלה, שעד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2004), לא הוסדרה העברת המידע למשטרה, למעט הנחיה שניתנה ביולי 2004, למסור מידע על צווי הגנה שהוצאו נגד שוטרים (ראו להלן).

יצוין, שמסירת המידע על צווי הגנה למשטרה לא הוסדרה אף שהמשטרה זקוקה לו לשם ביצוע פעולותיה. לדוגמה, בפברואר 2004 פנתה ראש מדור נפגעי עבירות במשטרה להנהלת בתי המשפט וביקשה לקבוע נהלים שיאפשרו, בין היתר, קבלת צווי הגנה ישירות ממזכירות בתי המשפט. ראש המדור עמדה על הנזקים של אי-קבלת צווי הגנה במשטרה: "פעמים רבות התלונות במשטרה לא מגובות בצווי בית המשפט... ומשמתבקשים המתלוננים להביא את הצו, הם מתמהמהים בהבאתו או שמסיבות אחרות, אינם חוזרים לתחנה לאחר הגשת התלונה." ראש המדור הוסיפה, כי "החוקרים מונחים לטפל בכל תלונה, לרבות בתלונות בגין הפרת צו, אף אם אין בידי המתלונן להראות את הצו יחד עם הגשת התלונה. יחד עם זאת ללא קיום הצו, שהינו ראיה עיקרית בתיק, יתכן והתיק יגנוז מעילה של חוסר ראיות".

במענה לפניית ראש המדור ציין סמנכ"ל מקצועי למזכירות בהנהלת בתי המשפט, במרס 2004, כי אף שעברו שלוש שנים מתיקון החוק למניעת אלימות במשפחה, ואף שהנהלת בתי המשפט פנתה פעמים מספר למשטרה, טרם הוסדרה העברת המידע למשטרה. הסמנכ"ל חזר והציע לקיים פגישה עם הגורם המשטרה שבידיו הסמכות להחליט בכל הקשור לקבלת צווי הגנה, לטיפול בהם ולביצועם, כדי להסדיר את הסוגיה. ואולם, כאמור, עד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2004), לא הוסדרה העברת המידע על צווי הגנה למשטרה.

בתשובתה מדצמבר 2004, מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי ההוראה "המחייבת משלוח צווים למשטרה, נתונה לפרשנות לגבי היקפה. מחד, ניתן לפרשה באופן מצומצם לפיו ימשיך לחול ההסדר הקודם שבחוק על פיו הצווים נמסרים למשטרה על מנת שהמשטרה תאכוף אי-מסירת הנשק

23 פרוטוקול מס' 146, ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, 18.6.90.

למשרתים בה. מאידך גיסא, ניתן לפרש ההוראה בהרחבה, ולפיה הצווים נמסרים למשטרה על מנת שזו תאכוף הפקדת הנשק על ידי המחוייבים בצו בתחנות המשטרה או תגן על מי שכנגדו מוצא הצו. עוד מסרה המשטרה, כי אין מקום לדעתה שבתי המשפט יעבירו אליה את המידע על צווי הגנה (למעט כאלה שניתנו לשוטרים) משום שהמידע מועבר לפקדי הרישוי במשרד הפנים. לדעתה, לצורך תפיסת נשקו של המחוייב בצו, האחריות להעברת המידע למשטרה תהיה על פקיד הרישוי במשרד הפנים במסגרת טיפולו בביטול רישיון נשק; במקרה של תלונה על הפרת צו, שאינו בידי המתלונן, תפנה המשטרה לבית המשפט בבקשה לקבל העתק ממנו.

יצוין, כי בתיקון לחוק נאמר, בסעיף 2(2), שהמידע על מתן צווי הגנה שניתנו על פי סעיף 2 לחוק יועבר למשטרה. זאת, בנוסף למידע על מתן צו הגנה בנוגע לשוטר שלגביו נקבע בסעיף 2(4) לחוק, שהמידע יועבר לרשות הביטחון, ובכלל זה למשטרה, שעמה נמנה המחוייב בצו. זאת ועוד, ממכתבה האמור של ראש מדור נפגעי עבירות במשטרה עולה, כי המידע על צווי הגנה שניתנו, לא רק לבעלי נשק, נחוץ למשטרה לצורך חקירה יעילה ומהירה במקרים שמוגשות תלונות על הפרתו. תמוהה, על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, הצעת המשטרה, שאינה עולה בקנה אחד עם מעמדה וצרכיה כגורם אכיפה מרכזי של צווי הגנה.

3. אכיפת צווי הגנה בידי המשטרה: דוח ועדת קרפ המליץ "להשלמת החקיקה המוצעת... שהמשטרה תכלול במסגרת הנחיות הפעולה שלה גם הנחיות מפורשות... לענין מחשוב צווי הגנה במחשב המשטרה ולענין אחריות המשטרה לאכיפת צווי הגנה"<sup>24</sup>.

הועלה, שבנוהלי המשטרה יש הנחיות המורות לתחנות המשטרה כיצד לנהוג בתלונה שהוגשה להן בנושא אלימות במשפחה וכן נוהל בנושא רישוי נשק<sup>25</sup>. אולם הנהלים אינם מורים כיצד על תחנות המשטרה לפעול כאשר מגיע לידן צו הגנה שנתן בית משפט בלא שהוגשה תלונה במשטרה, ולא גובשה במשטרה מדיניות לטיפול בהם.

תפיסת נשקו של המחוייב בצו: על טיפול המשטרה בכלי נשק, ובכלל זה תפיסתו, מופקד מדור סיוור, הפועל במחלקת סיוור שבאגף המבצעים. על פי נוהלי המשטרה, במהלך טיפול באירוע, ובכלל זה באירוע של אלימות במשפחה, ההחלטה אם לתפוס את הנשק נתונה לשיקול דעתו של הקצין שהוסמך. ואולם, אף שלפי הוראות החוק למניעת אלימות במשפחה יש לתפוס את נשקו של המחוייב בצו לאלתר, לא נקבע בנוהלי המשטרה כיצד לטפל בעניין הנשק כאשר מתקבל בתחנת המשטרה דיווח ישיר מבית המשפט על מתן צו הגנה (כאמור, בביקורת הועלה, כי לא הוסדר הדיווח על הוצאת צווי הגנה מבתי המשפט למשטרה).

(א) תפיסת נשקו של אזרח: ביולי 2004 מסר ראש אגף מבצעים במשטרה למשרד מבקר המדינה, כי כשמדובר בנשקו של אזרח, הנוהג הוא שהצו נשלח למשרד הפנים לביטול רישיון הנשק, והתחנה המרחבית של המשטרה פועלת לתפיסת הנשק כשפקיד רישוי כלי ירייה במשרד הפנים מדווח לה. בתשובתה מנובמבר 2004 הודיעה המשטרה, כי הכינה תיקון לנוהל רישוי נשק שבו עוגן הנוהג לפיו המידע על בעל כלי ירייה שהוצא נגדו צו הגנה מתקבל במשטרה ממשרד הפנים.

נוהג זה אינו תואם את הוראות החוק למניעת אלימות במשפחה המחייבות דיווח של בתי המשפט למשטרה במישרין על הוצאת הצו. יוער, כי על פי ממצאי הביקורת, נתוני משרד הפנים בדבר המחוייבים בצו הגנה שיש לתפוס את נשקם לוקים בחסר.

24 דוח הוועדה, עמ' 60.

25 למשל: נוהל של מחלקת חקירות ותביעות בנושא "הטיפול המשטרתי בעבירות אלימות בין בני זוג" (03.300.226) ונהלים של מחלקת סיוור בנושא "טיפול הסייר באלימות במשפחה" (02.220.008) ובנושא "רישוי נשק" (02.222.01).

(ב) תפיסת נשקו של שוטר: על פי החוק למניעת אלימות במשפחה, בהינתן צו הגנה ייאסר על המחויב בצו להחזיק או לשאת נשק, לרבות נשק שניתן לו מטעם רשות ביטחון, ובכלל זה המשטרה, או מטעם רשות אחרת מרשויות המדינה, אלא אם התיר לו בית המשפט להחזיק או לשאת נשק בתנאים ובהסדרים להבטחת שלום בני משפחתו של המחויב בצו.

הועלה, כי אף שהחוק למניעת אלימות במשפחה תוקן לפני יותר משלוש שנים, עד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2004), טרם הוסדר במשטרה הטיפול בתפיסת נשקם של שוטרים שנגדם הוצא צו הגנה וביטול האישור לנשיאתו.

סגן ראש אגף משאבי אנוש במשטרה מסר באפריל 2004 למשרד מבקר המדינה, כי האגף שוקד על נוהל "הרשאה לנשיאת נשק לאנשי משטרה". לדבריו, על פי הנוהל, המידע על מתן צו הגנה נגד שוטר אמור להתקבל באגף משאבי אנוש במשטרה והאגף אמור להעביר את המידע ליחידת השירות של השוטר. בתשובתה מדצמבר 2004 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי הנוסח המתוקן של הנוהל האמור אושר זמן קצר קודם לכן, ויופץ בתוך ימים ספורים.

כן הועלה, כי רק באפריל 2004, שלוש שנים לאחר פניית הנהלת בתי המשפט למשטרה, הנחה סגן ראש אגף משאבי אנוש במשטרה את הנהלת בתי המשפט לשלוח את המידע על צווי הגנה שניתנו כנגד שוטרים אל כתובת מוגדרת במטה הארצי של המשטרה. לפי הוראה זו הוציאה מנהלת התחום האזרחי בהנהלת בתי המשפט חוזר למזכירויות בתי המשפט ביולי 2004.



לשם הגנה אפקטיבית על קורבנות אלימות במשפחה נדרשת תגובה תקיפה ומהירה כלפי בן משפחה שהפר צו הגנה. למשטרה תפקיד מרכזי בהשגת יעד זה, עליה ליישם בקפדנות את הנהלים שקבעה לטיפול בהפרת צווי הגנה שניתנו על פי חוק למניעת אלימות במשפחה, ולקבוע בנהלים הנחיות שיבטיחו תפיסה אלתר של נשקו של המחויב בצו. על הנהלת בתי המשפט, המשטרה ומשרד הפנים להסדיר בהקדם מתכונת יעילה להעברת המידע על צווי הגנה שניתנו בידי בתי המשפט כפי שמורה החוק למניעת אלימות במשפחה.