

הבטחת זכויות של אנשים עם מוגבלות
בהליכים משפטיים



אדם עם מוגבלות
מוגדר כאדם עם
לקות פיזית, נפשית
או שכלית, קבועה
או זמנית, אשר
תפקודו מוגבל
בעטיה באופן מהותי
באחד או יותר
מתחומי החיים
העיקריים

תקציר

רקע כללי

אדם עם מוגבלות מוגדר בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק השוויון או החוק), כאדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית, קבועה או זמנית, אשר תפקודו מוגבל בעטיה באופן מהותי באחד (או יותר) מתחומי החיים העיקריים. באמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות, אדם עם מוגבלות מוגדר כאדם אשר מגע עם מחסומים שונים עלול לעכב את השתתפותו המלאה והיעילה בחברה באופן שווה לאחרים. בשנת 2015 היו בישראל כ-1.4 מיליון אנשים עם מוגבלות, כ-17% מן האוכלוסייה הכללית.

הזכות לשוויון היא זכות חוקתית הנגזרת מחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. מטרתם של חוק השוויון ותקנותיו (להלן - התקנות) לעגן את זכותו של אדם עם מוגבלות להשתתפות מלאה ופעילה בחברה ולתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים. החוק ותקנותיו קובעים, בין השאר, כי אדם עם מוגבלות זכאי לנגישות לשירות ציבורי. התאמת נגישות נעשית בין השאר על-ידי שינוי הנהגים הקיימים במתן השירות, על מנת להבטיח את השתתפותו של אדם עם מוגבלות בחברה ככלל הציבור. נוסף על כך, חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית) התשס"ו-2005 (להלן - חוק חקירה והעדה), מחייב כי חקירתו של אדם עם מוגבלות שכלית או נפשית תותאם למוגבלותו.

הוראות הדין נועדו להבטיח בין השאר את שיתופו של אדם עם מוגבלות בהליך משפטי שיש בו כדי לעצב את חייו, במיוחד בהליכים העשויים להביא לידי הגבלת חירותו, כגון מינוי אפוטרופוס והליכים פליליים שונים. מחקרים מלמדים כי אנשים עם מוגבלות מעורבים בהליכים משפטיים בשיעור גדול פי כמה מהאוכלוסייה הכללית.

בבתי המשפט מתנהלים הליכים משני סוגים עיקריים, אזרחיים ופליליים. בניהולם של הליכים פליליים מעורבים כמה גורמים המרכיבים את שרשרת אכיפת החוק. משטרת ישראל (להלן גם המשטרה) מפקדת, בין השאר, על ניהול חקירה פלילית. בנסיבות מסוימות השירות לחקירות מיוחדות במשרד הרווחה (להלן גם שח"ם) מופקד על ניהול חקירה פלילית. אם סברה המשטרה שחשוד ביצע את העבירה, תיק החקירה מועבר לתובע מפרקליטות המדינה במשרד המשפטים (להלן - הפרקליטות) או מחטיבת התביעות במשטרה. אם הוחלט על הגשת כתב אישום, בית המשפט מכריע אם יש להרשיע את הנאשם וגזור את דינו אם הורשע. הנהלת בתי המשפט (להלן - הב"ה) היא הגוף האחראי לפעילות המינהלית של בתי המשפט. בית המשפט רשאי להחליט אם להטיל על מורשע לרצות עונש במאסר בפועל במתקן של שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס), או בחלופות שונות, כגון בעבודות שירות.

פעולות הביקורת

בחדשים פברואר-אוגוסט 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהן של רשויות המדינה להבטחת זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בהליכים משפטיים. הבדיקה נערכה בנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים (להלן- נציבות שוויון זכויות) בפרקליטות המדינה, בסניגוריה הציבורית וביחידת הסיוע המשפטי במשרד המשפטים, במטרה, בהנהלת בתי המשפט, בשב"ס ובמשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה). לצורך הכנת הדוח נפגש צוות הביקורת עם נציגים של כמה ארגונים חברתיים העוסקים בעניינם של אנשים עם מוגבלות. דוח זה עוסק בפעולות להתאמת נגישות השירות, ואינו עוסק בהתאמת הנגישות הפיזית והמבנית של המקום בו ניתן השירות.

הליקויים העיקריים

התאמות נגישות לשירות הניתן על ידי המשטרה

רק ביוני 2018, כארבע שנים לאחר המועד שנקבע בתקנות להשלמת התאמות הנגישות של השירות, החלה המשטרה בבדיקה הראשונית, לזיהוין של התאמות הנגישות הנדרשות בשירות שהיא מספקת, וטרם השלימה אותה.

המשטרה לא ערכה בחינה פרטנית של מכלול הנהלים, ההליכים ונוהגי השירות, ולפיכך אין בכוחה לדעת אילו התאמות נגישות עליה לבצע כדי לעמוד בחובות המוטלות עליה.

המשטרה לא פירטה בפקודותיה באילו דרכים על שוטר לפעול כדי להתאים את השירות שהוא נותן לאנשים עם מוגבלות. בין השאר לא פורט אילו אמצעי עזר ושירות המשטרה נדרשת לספק לאנשים עם מוגבלות, כיצד יתבצע סיוע של שוטרים במילוי טפסים ואיך יימסר מידע בתחנה.

רק בחלוף ארבע שנים מהמועד הקבוע בתקנות, הורתה היחידה לשיפור השירות במשטרה להפיץ בכל המקומות הנותנים שירות לקהל מסמך יידוע על החובות הכלליות מכוח חוק שוויון, לתלות במקום גלוי ולפרסמו באתרי אינטרנט.

המשטרה לא סיימה להכשיר את השוטרים הבאים במגע עם הציבור, בנוגע למתן השירות לאנשים עם מוגבלות. המשטרה גם לא הכשירה את רוב החוקרים כיצד יש לחקור אנשים עם מוגבלות לפי חוק הליכי חקירה והעדה.

למרות החובה החוקית לבצע התאמות נגישות לאנשים עם מוגבלות, ובפרט בהליכי חקירה ומשפט, בביקורת נמצאו ליקויים בהתאמת פעולות החקירה המשטרית לאנשים עם מוגבלות בנוגע לזיהויים, להפנייתם לחוקר מיוחד

בשירות לחקירות מיוחדות שבמשרד הרווחה, לאזהרת חשוד, לפעולות חיפוש, לשימוש באמצעי עזר ולהתאמת מידע המיועד לנפגעי עבירה. נמצאו מקרים שהמשטרה לא זיהתה בהם כי חשודים או נפגעי העבירה הם אנשים עם מוגבלות, ובהיעדר זיהוי חקירתם לא הותאמה כנדרש בדין. נהלי המשטרה ונהלי שח"ם אינם מסדירים את אופן קבלת המידע המצוי במשרד הרווחה על מוגבלותו של אדם, לשם החלטה מי מביניהם יחקור אותו.

ממשקים בין גורמי החקירה ובין גורמי התביעה

משנת 2008 התריעה ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת על היעדרו של מסד נתונים שיאפשר בחינת יישומו של חוק חקירה והעדה, והפקת לקחים מפעילותם המשותפת של גורמי אכיפת החוק. משנת 2013 נוהל של משטרת ישראל מחייב תיעוד של העובדה שנחקר הוא אדם עם מוגבלות במערכת הממוחשבת. רק ביוני 2017 הונחו גורמי המחשוב במשטרה להפעיל חיזוי על מוגבלותו של אדם במערכת הממוחשבת.

המשטרה מעבירה לפרקליטות תיקי חקירה פיזיים ללא סימונם כתיקים בהם מעורב אדם עם מוגבלות, ואינה מעבירה מידע זה לפרקליטות במערכות הממוחשבות. בהיעדר הסדרה של העברת מידע, קיים חשש שתיקים שמעורבים בהם אנשים עם מוגבלות לא יזוהו ככאלה, הזכויות הנובעות מן המוגבלות לא יוענקו, החובות החלות על גורמי אכיפת החוק לא יקוימו, ומן הפרקליטות תימנע האפשרות למלא את חובתה לבדוק אם התיק טופל כראוי ובהתאם לדין.

הפרקליטות לא הסדירה, באמצעות המערכת הממוחשבת או בהנחיותיה, חובת סימון של תיקים שמעורבים בהם אנשים עם מוגבלות.

במשך כעשור לא הוסדרה העברת עדכונים שוטפים מהמשטרה ומהתביעה לשח"ם על תוצאותיהם של כל ההליכים שהיה מעורב בהם אדם עם מוגבלות שנחקר בשח"ם.

התאמות נגישות

לשירות הניתן על ידי משרד המשפטים

משרד המשפטים לא בחן את הנהלים, הנהגים והליכי העבודה למתן שירות לציבור ביחידותיו השונות, כנדרש בתקנות. ולכן, אין לדעת אם הוא ביצע את כל התאמות הנגישות הדרושות לאנשים עם מוגבלות במסגרת נוהל הנגישות הכלל-משרדי שנוסח על ידו.

משרד המשפטים הכשיר רק חלק מעובדיו המשפטיים למתן שירות לאנשים עם מוגבלות. מכלל כ-1,600 המשפטיים עובדי המשרד שנדרש להכשיר, כ-450 בלבד (כ-28%) עברו את ההכשרה הנדרשת בתקנות.

משרד המשפטים לא החליט כיצד יוכשרו עורכי הדין החיצוניים הפועלים מטעמו למתן שירות לאנשים עם מוגבלות.

לפני פרקליט המדינה הועלו הצעות לשיפורים בעבודת הפרקליטות על תיקים שמעורבים בהם אנשים עם מוגבלות, אך הפרקליטות לא הפיצה הוראות בנושא.

התאמות נגישות לשירות הניתן על ידי הנהלת בתי המשפט

הב"ה לא בדקה את מכלול הנהלים, ההליכים ונוהגי השירות כנדרש, ומשכך, לא השלימה את חובתה לבצע התאמות נגישות לשירות.

עד מועד סיום הביקורת טרם ערכה הב"ה כל הדרכה לשופטים, בניגוד לנדרש בתקנות. אומנם נערכו הרצאות בנושא, אך הן היו ספורדיות וביזמה של ערכאה שיפוטית ספציפית. רק בנובמבר 2018 החלה הכשרה של 44 שופטים (כ-5%) מכלל השופטים והרשמים.

משנת 2015 עד אוגוסט 2018 העבירה הב"ה הדרכה כללית בתחום המוגבלויות ל-550 בקירוב מכלל 2,375 העובדים המעניקים שירות לציבור על פי הגדרת תפקידם (כ-23%). 467 בלבד מהעובדים הללו עברו התנסות חווייתית¹.

להב"ה אין נתונים על יישומו של חוק חקירה והעדה, ולא על עמידתה בתקנות להתאמות נגישות בהליך המשפטי. אין להב"ה מידע מלא על מספר הבקשות שהוגשו לה להתאמת נגישות בהליכים משפטיים, מהות הבקשות, אישורן או דחייתן ואופן מילוי.

הב"ה קבעה כי סיוע במילוי טפסים לאנשים עם מוגבלות יינתן בידי מתנדבים ואנשי השירות הלאומי. ואולם בפחות ממחציתם של בתי המשפט יש זמינות מלאה לסיוע במילוי טפסים.

הב"ה לא פרסמה את רוב האמצעים ושירותי העזר שעליה להעמיד לרשותם של אנשים עם מוגבלות. היא אינה מפעילה מערכת תקשורת תומכת חלופית לאנשים עם קשיי תקשורת, ולא התאימה מערכת כזאת להליך משפטי. היא לא נערכה להתאמות נגישות שיבטיחו שאדם עם מוגבלות יבין את ההליך המשפטי, אף לא בהליכים שהסכמתו נדרשת בהם.

1 מדובר לרוב בסדנאות שבהן אדם ללא מוגבלות יתנסה במצבים בהם נתקל אדם עם מוגבלות.

ב-95% ויותר מן המקרים שממונה בהם אפוטרופוס לאדם, עמדתו של האדם אינה נשמעת כלל בהליך. זאת למרות הוראת חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, התשכ"ב-1962, הקובעת כי "לפני מינוי אפוטרופוס לאדם, ישמע בית המשפט את דעת האדם אם הוא מסוגל להבין בדבר וניתן לברר דעתו".

ענישה ודרכי טיפול

המשנה לפרקליט המדינה (פלילי) לא החליט אם לאמץ את הצעתה של פרקליטת המחוז או לתת מענה אחר לבעיית הפיקוח והטלת הסנקציות על אנשים עם מוגבלות שכלית שלא שיתפו פעולה עם דרכי טיפול שנקבעו להם.

ועדת האבחון במשרד הרווחה (להלן- ועדת האבחון) קובעת את דרך הטיפול הכללית בנאשם עם מוגבלות שכלית, והחלטתה מועברת לגורמים אחרים לאיתור מסגרות ספציפיות פנויות. כששני גורמים מטפלים בנפרד, זה בקביעתן של דרכי טיפול וזה באיתור מסגרות מתאימות, קיים חשש שנאשמים מופנים למסגרות שאינן מתאימות, להם או שמתעכבת מציאת מסגרת מתאימה ופנויה עבורם, כך שנאשמים עם מוגבלות שכלית נאלצים להישאר במעצר.

בענינם של אנשים עם ריבוי מוגבלויות, ובפרט אנשים עם מוגבלות שכלית ונפשית, בית המשפט מפנה את האדם למשרדי הרווחה והבריאות לצורך קבלת החלטה מי הגורם שיטפל בהם. ולכן, קורה לא אחת שפנייה לשני הגורמים המומחים, מביאה לקבלת החלטות מקצועיות סותרות או לעיכוב בטיפול ובקביעת המסגרת המתאימה.

יש מחסור במסגרות ענישה וטיפול המתאימות לאנשים עם מוגבלות שביצעו עבירה. בהיעדר מסגרת מתאימה נמצאו אנשים עם מוגבלות שהוחזקו תקופה ארוכה במעון נעול, נשלחו למאסר בתנאים שאינם הולמים את מצבם, או שוחררו ללא ענישה וטיפול, למרות הצורך בהגבלת חירותם.

התאמות נגישות לשירות הניתן על ידי שב"ס

רק באוגוסט 2018, ארבע שנים לאחר המועד שנקבע בחוק, החל שב"ס בהיערכות ראשונית להתאמות הנגישות לשירות במתקניו. התאמות נגישות לאסירים עם מוגבלות נערכו באופן פרטני בלבד ובמקרים ספורים.

יש מחסור במסגרות לעבודות שירות מותאמות למוגבלויות השונות לאנשים עם מוגבלות. בידי הממונה על עבודות השירות בשב"ס אין נתונים מעודכנים על מספרם של עובדי השירות עם מוגבלות וסוג מוגבלותם, ואין בידיה ריכוז נתונים אודות מקומות תעסוקה פוטנציאליים לעבודות שירות מותאמות.

לשב"ס אין נתונים מלאים על אנשים עם מוגבלות המוחזקים במתקניו, לפי סוג מוגבלותם. בשב"ס יש מחסור גדול באגפים מותאמים לגברים בגירים עם מוגבלות, ואין כלל אגפים מותאמים לנשים ולקטינים.

אין מוסדות שיקום המותאמים לאסירים משוחררים עם מוגבלות, למעט מסגרת לעברייני מין עם מוגבלות שכלית שאינה התפתחותית (הנמכה קוגניטיבית).

ההמלצות העיקריות

על המשטרה להשלים בהקדם את החוסרים שבנהליה ובטיטות פקודת הנגישות, כדי שיתנו מענה ממשי לדרישות החוק והתקנות.

על המשטרה להתחיל לאלתר בעבודת המטה להכשרת שוטרים נותני שירות ולפעול להקדמת המועדים שקבעה לכך. עוד עליה לוודא שכל החוקרים עברו את ההדרכה הדרושה לפי תקנות השירות ולפי חוק חקירה והעדה, כדי להבטיח שלא ייחקר אדם עם מוגבלות בידי חוקר שלא הוכשר לכך.

על המשטרה לדון עם פרקליטות המדינה בהקדם ולפעול להסדרתה של העברת נתונים על מעורבותם של אנשים עם מוגבלות בחקירה במערכות הממוחשבות ובסימון התיקים הפיזיים, כדי לוודא שהתיקים מטופלים כנדרש ובזריזות.

משרד המשפטים אמון על שלטון החוק, על ייצוג המדינה בפני ערכאות שיפוטיות ולא פעם על ייצוג הפרט בהליכים משפטיים, ועל כך עליו לשמש דוגמה למילוי החובות המופיעות בדין. לפיכך, ובהמשך לפעולות הרבות שנקט עד כה לקידום נושא זה, עליו להשלים לאלתר את התאמת נוהלי ונוהגי השירות שלו, ולהבטיח את הכשרתם המלאה של כלל העובדים ועורכי הדין החיצוניים המעניקים שירות ציבורי מטעמו.

הב"ה אחראית להפעלתם של בתי המשפט ולפתיחת שעריהם לפני אנשים המבקשים לשמור על זכויותיהם, ולכן עליה להבטיח לכול את זכות הגישה לערכאות. על הב"ה להשלים לאלתר את בחינת נהליה והתאמתם לאנשים עם מוגבלות, לאפשר את כל התאמות הנגישות שהיא חבה בהן ולפרסמן, ולקיים הכשרה בתחום המוגבלויות לכל השופטים ולכל עובדיה המעניקים שירות לציבור, לרבות מתנדבים ואנשי השירות הלאומי.

על הב"ה להקפיד כי כלל הבקשות להתאמות נגישות וההחלטות שהתקבלו בעניין יוזנו במערכת הממוחשבת, שכן כך תוכל לדעת אם יש קושי בהגשת בקשות להתאמות נגישות או בטיפול בהן.

על שר הרווחה ועל שרת המשפטים, בשיתוף עם משרד האוצר, לפעול בהקדם יחד לשינוי השיטה הנוהגת, ובה אין אדם עם מוגבלות נשמע בהליך משפטי בנושא כשרותו המשפטית אלא במקרים נדירים, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הדין.

על משרד הרווחה להסדיר את התיאום בין ועדת האבחון ובין הגורמים המאתרים מסגרות להשמה, בנושא יישום דרכי הטיפול שנקבעו לאדם עם מוגבלות. על מנת שתחליט החלטות ישימות ויעילות, עליו לעדכן את ההנחיות לוועדה, כדי לוודא שבידיה יהיה כל המידע הרלוונטי על מסגרות המיועדות לאנשים עם מוגבלות, התאמתן לסוגי המוגבלויות ומספר המקומות הפנויים בהן.

על משרדי המשפטים, הרווחה והבריאות לשקול קביעתו של מנגנון לזיהוי מוקדם של המקרים המורכבים ביותר של אנשים עם ריבוי מוגבלויות שיצריכו הכרעה בדבר זהות המשרד המטפל בוועדה בין-משרדית. עליהם לשקול גם הסדרתו של מנגנון היועצות בין הגורמים המומחים, כדי למנוע סתירות ולצורך קבלת החלטות מיטביות על האבחון ועל מסגרת טיפולית רלוונטית.

על משרד הרווחה, בשיתוף משרד המשפטים, משרד הבריאות וגורמי האכיפה הרלוונטיים למפות את כלל דרכי הענישה והטיפול הקיימים לאנשים עם מוגבלות שביצעו עבירה, ואת סוגי מסגרות הענישה והטיפול החסרות ומספרן, ולבנות תוכנית עבודה מפורטת להקמתן.

על שב"ס להשלים את התאמות הנגישות לאסירים עם מוגבלות ולהכשיר את עובדיו בנושא כנדרש בדין. עליו לנהל מאגר נתונים סדור על אנשים עם מוגבלות המוחזקים אצלו, למפות את גודל אוכלוסיית האסירים הזקוקים להשמה באגף מותאם, ולבחון את הדרכים להגדלת מספרם של המקומות באגפים מסוג זה.

על הממונה על עבודות השירות בשב"ס לפעול לאיתורם של מקומות תעסוקה נוספים לריצוי עבודות שירות המותאמים לאנשים עם מוגבלות, ולהרחיב את מקומות התעסוקה במוסדות שלטוניים וציבוריים.

על הרשות לשיקום האסיר (להלן - רש"א) ומשרד הרווחה לפעול להקמתן של מסגרות שיקום וטיפול בקהילה, עבור אסירים משוחררים עם מוגבלויות לסוגיהן, נוסף על המסגרות לאסירים עם תחלואה כפולה (מוגבלות והתמכרות) ולעברייני מין עם הנמכה קוגניטיבית.

סיכום

בעשורים האחרונים התגבשה כלפי אנשים עם מוגבלות גישה המדגישה את כבודם, ומתייחסת בכובד ראש למימוש רצונם, לעצמאותם ולזכויותיהם. לאורה של גישה זאת הכירה מדינת ישראל, כבר בחקיקה משנת 1998, בחשיבותן של התאמות נגישות לשירות, שיאפשרו לאנשים עם מוגבלות לקבל שירותים באופן עצמאי ומכובד, במקומות ובמועדים ששירותים אלה ניתנים לכלל הציבור.

דוח זה מצביע על כמה זירות משמעותיות בתחום המשפט בהן התאמת הנגישות של השירות עדיין בתחילתה, מן החקירה הפלילית במשטרה, דרך

הליכי הדיון בבית המשפט (בהליכים האזרחיים והפליליים) ועד ריצוי העונש בהליך הפלילי. כך, נוצר פער ניכר בין התפיסה הגלומה בחוק לבין מידת מימושו בפועל.

בכמה היבטים, ממצאי הדוח מצביעים על היעדר הלימה בין פעולות הממשלה להבטחת הנגישות לשירות לאנשים עם מוגבלות ובין רוח הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, חוק שוויון ותקנותיו ואמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. לפיכך יש לוודא כי המדינה יוזמת ביצוע התאמות נגישות של השירות לציבור האנשים עם המוגבלויות, ולא רק נענית לבקשות פרטניות. גישה זאת צריכה לכלול יצירה ופרסום של כלים מותאמים למתן שירות, שיאפשרו את השתתפותם המלאה של אנשים עם מוגבלות בהליכים משפטיים באופן השווה לאחרים.

חוסנה של חברה נבנה גם על יכולתה להתאחד, להכיל את כל גוני האוכלוסייה ולאפשר להם ביטוי. מכאן חשיבותן העצומה של התאמות נגישות לשירות במערכת המשפט, שהיא מערכת מרכזית בניהולה של קהילה.

על שרת המשפטים והשר לביטחון הפנים לוודא שכל הגופים המעורבים בהליכים משפטיים ימלאו את חובתם להתאים לאנשים עם מוגבלות את השירות הניתן על ידם, ולוודא את תיקונם של הליקויים המפורטים בדוח זה. מעורבותם נדרשת מאחר שבגופים אלה מתקבלות מדי יום החלטות המשפיעות על חייהם של אנשים עם מוגבלות, על זכויות היסוד שלהם ועל חירותם.

מבוא

מערכת משפט הוגנת טעונה הקפדה על הבטחת האוטונומיה של האדם המעורב בהליכים משפטיים והבטחת זכויותיו. הדבר חשוב במיוחד כשמדובר באוכלוסיות שאינן ממשות את האוטונומיה שלהן ואת זכויותיהן באופן אוטומטי וכדי לממשן הן נאלצות לא אחת לפנות למערכת המשפט, כמוצא אחרון.

1. אדם עם מוגבלות מוגדר בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק השוויון), כאדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית, קבועה או זמנית, אשר תפקודו מוגבל בעטיה באופן מהותי באחד (או יותר) מתחומי החיים העיקריים. באמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות (להלן - האמנה) אדם עם מוגבלות מוגדר כאדם אשר מגע עם מחסומים שונים עלול לעכב את השתתפותו המלאה והיעילה בחברה באופן שווה לאחרים. בשנת 2015 היו בישראל כ-1.4 מיליון אנשים עם מוגבלות, כ-17% מן האוכלוסייה הכללית.²

קשת המוגבלויות רחבה ומגוונת: מוגבלות פיזית כוללת מוגבלויות בתנועה, בראייה או בשמיעה. מוגבלות נפשית עשויה להיות פסיכיאטרית, התנהגותית או נויורולוגית ומקיפה מצבים כגון סכיזופרניה, דיכאון וחרדה. מוגבלות שכלית היא לקות תפקודית מולדת או נרכשת המשלבת את תחומי הקוגניציה, התקשורת, החברה וההתנהגות, כגון תסמונת דאון, תסמונת אלכוהול עוברית ואוטיזם. משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) מבחין בין מוגבלות שכלית התפתחותית ובין מוגבלויות שכליות אחרות. במשרד רשומים כ-34 אלף איש עם מוגבלות שכלית התפתחותית, כשליש מהם מתגוררים במסגרת חוץ-ביתית.³

2. בית המשפט העליון קבע, בשורה של פסקי דין, כי הזכות לשוויון היא זכות חוקתית הנגזרת מחוק יסוד כבוד האדם וחירותו⁴, וכלל בזכות לשוויון את זכותו של אדם עם מוגבלות להיות חבר בחברה שהוא חי בה.⁵

מטרתו של חוק השוויון להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות, לעגן את זכותו להשתתפות מלאה ופעילה בחברה, ולתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו להיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד. חוק השוויון קובע כי אדם עם מוגבלות זכאי לנגישות למקום ציבורי ולשירות ציבורי. מכוחו תוקנו תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), תשע"ג-2013 (להלן - תקנות השירות), המפרטות את התאמות הנגישות שכל נותן שירות חייב בהן, וגם התאמות

2 **אנשים עם מוגבלות בישראל 2017**, דו"ח נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ומכון מאיר-סג'וונט-ברוקדייל.

3 **סקירת השירותים החברתיים לשנת 2016**, פרק 6 - אנשים עם מוגבלויות, משרד הרווחה.

4 **מבקר המדינה וזכויות האדם בישראל**, פרופ' אהרון ברק, עינים בביקורת המדינה, חוברת 63 (2018).

5 בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 094 (1995); בג"ץ 7081/93 בוצר ואח' נ' מועצה מקומית "מכבים רעות", ואח', פ"ד נ(1) 019 (1996).


סוגים שונים של
מחסומים עלולים
לעכב את השתתפותו
המלאה של אדם עם
מוגבלות בחברה על
בסיס שוויוני

פרטניות שנותני שירות בתחומים מסוימים חייבים בהם, כגון בתחום המשפט. התאמת נגישות נעשית גם על-ידי שינוי הנהגים הקיימים במתן השירות, על מנת להבטיח את השתתפותו של אדם עם מוגבלות בחברה ככלל הציבור, בין השאר על ידי העמדה של אמצעי עזר ייעודיים לרשותם, כגון תרגום לשפת הסימנים.

חוק השוויון מגדיר כך נגישות: "אפשרות הגעה למקום, תנועה והתמצאות בו, שימוש והנאה משירות, קבלת מידע הניתן או המופק במסגרת מקום או שירות או בקשר אליהם, שימוש במתקניהם והשתתפות בתכניות ובפעילויות המתקיימות בהם, והכל באופן שוויוני, מכובד, עצמאי ובטיחותי". משמע, החוק מעגן את זכותו של אדם לנגישות לכל שירות הניתן לציבור ומחייב כל מי שאחראי למתן שירות ציבורי לבצע התאמות נגישות לאנשים עם מוגבלות, כחלק בלתי נפרד מן השירותים הניתנים והמיועדים לכלל הציבור, ולא בנפרד ממנו. החוק מבחין בין נגישות למקום, שעיקרה הסרת חסמים פיזיים במבנה שהשירות ניתן בו, ובין נגישות לשירות, שעיקרה הסרת חסמים בין האדם לנותן השירות. דוח זה יעסוק בפעולות להתאמות נגישות לשירות.

סוגים שונים של מחסומים עלולים לעכב את השתתפותו המלאה של אדם עם מוגבלות בחברה על בסיס שוויוני. רעיון הנגישות מוגשם בשלוש דרכים עיקריות: יצירת סביבה נגישה ושוויונית מראש, הסרה בדיעבד של חסמים ומכשולים מלפני האדם עם המוגבלות באמצעות פתרון נקודתי, והנהגת שינוי מבני מעמיק⁶.

3. ישראל היא אחת המדינות החברות באמנה, והיא אשררה אותה בשנת 2012. מטרת האמנה להבטיח הנאה מלאה ושוויונית של כל אדם עם מוגבלות מזכויות האדם ומחירויות היסוד שלו, והיא מכירה בחשיבותן של האוטונומיה והעצמאות האישית לאנשים עם מוגבלויות. עקרונותיה הראשיים של האמנה הם הנגישות, השוויון, זכות השתתפות בחברה והאוטונומיה, לרבות החופש לקבל החלטות.

האמנה אף מבססת בפירוש את התחייבותן של המדינות החברות בה להבטיח לאנשים עם מוגבלות נגישות בפועל לצדק כמו לכל אדם, בין השאר באמצעות התאמות. ההתאמות נועדו לאפשר לאדם עם מוגבלות להשתתף בהליך המשפטי בכל שלביו, לרבות שלב החקירה ולממש את מעמדו בהליך, כמשתתף ישיר כגון נאשם או משתתף עקיף כגון עד⁷. הממשלה קבעה כי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים (להלן- נציבות שוויון זכויות) תשמש כמסגרת לקידום האמנה, להגנתה ולפיקוח על יישומה⁸.

6 **משפט נגיש לכל: הזכות לנגישות ונגישות למשפט - ביקורת מוגבלות, ש' מור, חוקים ח' 2016.**

7 סעיפים 1 ו-13 לאמנה.

8 החלטת ממשלה מספר 5100 מיום 12.10.09.

הוראות הדין האמורות נועדו להבטיח בין השאר את שיתופו של אדם בעל מוגבלות בהליך משפטי שיש בו כדי לעצב את חייו, ובמיוחד בהליכים העשויים להביא לידי הגבלת חירותו, כגון מינוי אפוטרופוס והליכים פליליים שונים.

4. אנשים עם מוגבלות נופלים קורבן לפשיעה בתדירות גבוהה יותר מן האוכלוסייה הכללית.⁹ המידע על מעורבותם של אנשים עם מוגבלות בהליכים משפטיים הוא חלקי בלבד. מחקרים מלמדים כי קטינים עם מוגבלות חשופים לאלימות, להזנחה או להתעללות פי שלושה עד ארבעה יותר מאשר אוכלוסיית הקטינים הכללית.¹⁰ אנשים עם מוגבלות שכלית חשופים לעבירות אלימות ומין פי שניים עד שלושה יותר מאשר האוכלוסייה הכללית, ושעור החשיפה עולה ככל שפגיעותם רבה יותר.¹¹ מנתוני הסניגוריה הציבורית עולה כי בכל אחת מן השנים 2013 - 2017 מונה סניגור ציבורי בהליכים פליליים ל-2,642 אנשים עם מוגבלות, בממוצע.¹² אנשים עם מוגבלות מעורבים גם בהליכים משפטיים אזרחיים רבים, ובפרט במינוי אפוטרופוס: על כ-63,000 האנשים בחסות אפוטרופסות נוספים מדי שנה עוד כ-10,000.

5. על חשיבותה של זכות היסוד לגישה לערכאות שיפוטיות בשיטת המשפט הישראלית עמד בית המשפט העליון בציינו כי "זכות הגישה לבית-המשפט אין היא זכות יסוד במובנו הרגיל של המושג זכות יסוד. שייכת היא למסדר נורמות אחר בשיטת המשפט. ניתן לומר – וכך אומר אני – כי נעלה היא על זכות יסוד. לא עוד, אלא שקיומה הנו תנאי הכרחי וחיוני לקיומן של שאר זכויות היסוד. זכות הגישה לבית-המשפט היא צינור החיים של בית-המשפט, התשתית לקיומן של הרשות השופטת ושל שלטון החוק".¹³

6. בבתי המשפט מתנהלים הליכים משני סוגים עיקריים, אזרחיים ופליליים. בניהולם של הליכים פליליים מעורבים כמה גורמים המרכיבים את שרשרת אכיפת החוק. משטרת ישראל (להלן גם המשטרה) מופקדת, בין השאר, על ניהול חקירה פלילית. בנסיבות מסוימות השירות לחקירות מיוחדות במשרד הרווחה (להלן גם שח"ם) מופקד על ניהול חקירה פלילית. אם מצאה המשטרה שחשוד ביצע את העבירה, תיק החקירה מועבר לתובע מפרקליטות המדינה במשרד המשפטים (להלן - הפרקליטות) או מחטיבת

9 דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא: זכויות אנשים עם מוגבלות, בראשות ד"ר ישראל כץ, עמ' 74; דו"ח ראשוני אודות יישום האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות, משרד המשפטים, 2017, עמ' 21.

10 ילדים ובני נוער עם מוגבלות נפגעי התעללות והזנחה: אומדן היקף התופעה בישראל, מאת ליטל בר לב ויוסי קרן אברהם, המרכז לחקר מוגבלויות מאיירס ג'וינט ברוקדייל, יוני 2017; ילדים ונוער עם מוגבלויות בסיכון, מאת ד"ר מ' מרום וב' חודטוב, מתוך התעללות והזנחה של ילדים בישראל, 2006, הוצאת ג'וינט-אשלים, עמ' 826 - 857.

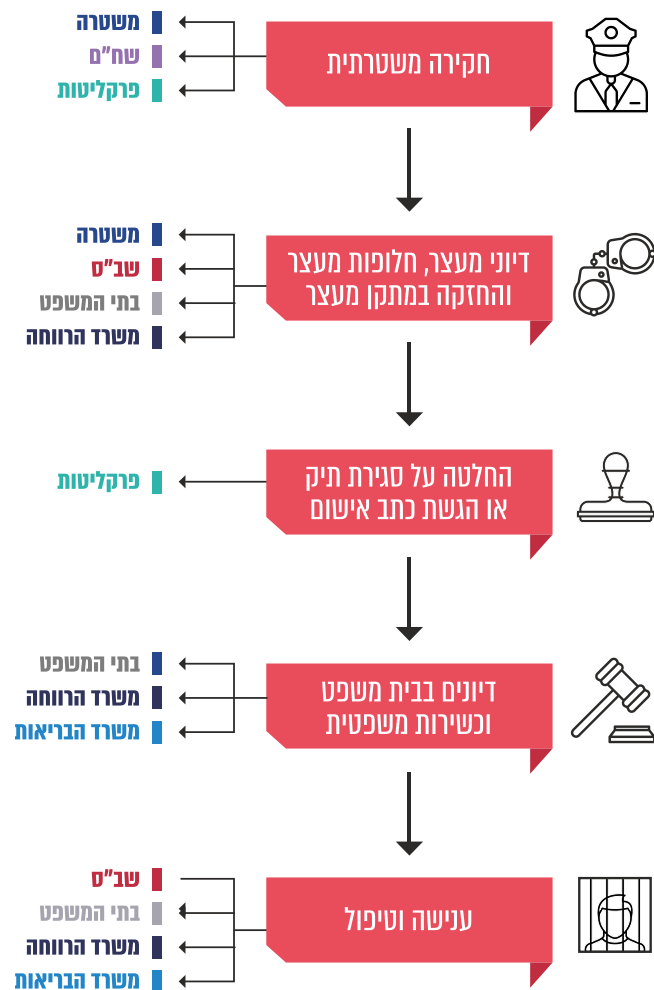
11 עדות מוגבלת: מוגבלות וקול בהליך הפלילי, מאת ש' מור וא' עין דור, משפט וממשל ט"ז, תשע"ה.

12 דוח שנתי 2013 ודוח שנתי 2014, הסניגוריה הציבורית. מדובר בהערכה מינימאלית, שכן אינה כוללת מקרים בהם נשכר סניגור פרטי, או שצוינה עילה מרכזית אחרת למינוי הסניגור הציבורי.

13 ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3), 577, 629 (1997).

התביעות במשטרה. אם הוחלט על הגשת כתב אישום, בית המשפט מכריע אם יש להרשיע את הנאשם וגוזר את דינו אם הורשע. הנהלת בתי המשפט (להלן - הב"ה) היא הגוף האחראי לפעילות המינהלית של בתי המשפט. בית המשפט רשאי להחליט אם להטיל על מורשע לרצות עונש במאסר בפועל במתקן של שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס), או בחלופות שונות, כגון בעבודות שירות. הרשות לשיקום האסיר במשרד ברווחה (להלן - רש"א) אחראית על הכנתן והפעלתן של תוכניות שיקום לאסירים לקראת שחרורם. התרשים להלן מתאר את שלבי ההליך הפלילי ואת הגורמים העיקריים המעורבים בכל שלב:

תרשים 1: שלבי ההליך הפלילי והגורמים העיקריים המעורבים בו



המקור: משרד מבקר המדינה

פעולות הביקורת

בחדשים פברואר-אוגוסט 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהן של רשויות המדינה להבטחת זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בהליכים משפטיים. הבדיקה נערכה בנציבות שוויון זכויות, בפרקליטות המדינה, בסניגוריה הציבורית וביחידת הסיוע המשפטי במשרד המשפטים, במשטרה, בהנהלת בתי המשפט, בשב"ס ובמשרד הרווחה. לצורך הכנת הדוח נפגש צוות הביקורת עם נציגים של כמה ארגונים חברתיים העוסקים בעניינם של אנשים עם מוגבלות. דוח זה עוסק בפעולות להתאמת נגישות השירות, ואינו עוסק בהתאמת הנגישות הפיזית והמבנית של המקום בו ניתן השירות.



תקנות השירות
מחייבות כל מי
שאחראי לספק שירות
ציבורי בהתאמת
נגישות לאותו שירות
ובהתאמה סבירה של
נוהל, הליך או נוהג
בשירות אשר יבטיחו
כי יהיה נגיש לאנשים
עם מוגבלות

התאמות נגישות לשירות - רקע נורמטיבי

הטמעתן של התאמות נגישות לשירות לאורך זמן ובאופן עקבי, מתאפשרת באמצעות מילוי שתי חובות עיקריות: חובה להתאים נהלים, הליכי עבודה ונוהגי העבודה, וחובה להכשיר את העובדים נותני השירות. חובות אלו תלויות זו בזו ולכן אין די בקיום אחת מהן או בביצוען באופן חלקי.

התאמת נהלים, הליכים ונהגים

תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013 (להלן - תקנות השירות), מחייבות כל מי שאחראי לספק שירות ציבורי בהתאמת נגישות לאותו שירות ובהתאמה סבירה של נוהל, הליך או נוהג בשירות אשר יבטיחו כי יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות. תקנות השירות מגדירות את השלבים לביצוע התאמות נגישות לשירות ואת המועדים להשלמתם:

1. בדיקה ראשונית לזיהוי של התאמות הנגישות הנדרשות בשירות שהוא מספק (להלן - הבדיקה הראשונית) עד אפריל 2014.
2. ביצוע של התאמות נגישות לשירות בהתאם לממצאי הבדיקה - בנהלים, בהליכים ובנהגים - עד ה-1 ביולי 2014.

לפי תקנה 9 לתקנות השירות, על נותן שירות מוטלת חובה לבצע כל התאמה סבירה של נוהל, הליך או נוהג בשירות ולקבוע תנאים שיבטיחו מתן שירות שוויוני, נוח איכותי ובטיחותי. עליו לאפשר נגישות לשירות, בין השאר על ידי קביעת הליכים פשוטים ובהירים לקבלתו. לשם ביצוע התאמות אלו, על נותן השירות לבחון את כלל הנהלים, ההליכים והנהגים. משיזוהו הנהלים הטעונים התאמות, יוכנסו בהם שינויים או יתוספו עליהם נהלים. התקנה מלמדת שאין די בניסוח נוהל כללי אלא על נותן השירות לבחון את תהליכי העבודה המתנהלים אצלו ואת אופן מתן השירות לציבור, על מנת להגדיר את התאמות הנגישות הנדרשות.

הכשרתם של עובדים

על-פי האמנה, כדי להבטיח נגישות לאנשים עם מוגבלות, על המדינה לקדם הדרכה מתאימה לעובדים בתחום עשיית הצדק, לרבות סגל המשטרה¹⁴. על פי תקנות השירות, נותן שירות נדרש להכשיר את עובדיו בכמה שלבים, כמפורט להלן:

יידוע עובדים: יידוע כלל העובדים על החובות הכלליות מכוח חוק שוויון ותקנותיו, לרבות איסור הפלייה ומתן שירות שוויוני - עד אוקטובר 2014.

הדרכה והכשרת עובדים: הדרכת כלל העובדים הנותנים שירות לציבור במישרין והממונים עליהם להתאים את כל פעולותיהם לכל סוגי המוגבלויות - נפשיות, שכליות וגופניות. ההדרכה כוללת העברת מידע על סוגי מוגבלויות; כללי התנהגות נאותים; תפעול אמצעי עזר וביצוע התאמות נגישות.

לפי תקנות השירות, גופים שיש בהם יותר מ-25 עובדים, נדרשים להדריך את עובדיהם בשלוש דרכים: התנסות חווייתית¹⁵, לא יאוחר מאוקטובר 2016 (להלן - התנסות חווייתית); הדרכה בדפוס או באמצעי דיגיטלי אחת לשנה - מאוקטובר 2014 (להלן - הדרכה כללית); והדרכה פרטנית לעובדים האחראים להפעלת אמצעי עזר - לא יאוחר מאוקטובר 2016 (להלן - הדרכה פרטנית).

14 סעיף 13(2) לאמנה.

15 מדובר לרוב בסדנאות שבהן אדם ללא מוגבלות יתנסה במצבים בהם נתקל אדם עם מוגבלות.

התאמות נגישות לשירות הניתן על ידי המשטרה

התאמת נהלים, הליכים ונהגים

בדיקה ראשונית

כאמור, לפי התקנות, המשטרה נדרשת לסיים עד אפריל 2014 את הבדיקה הראשונית של נוהלי, נוהגי והליכי השירות. בינואר 2014 העבירה נציבות שוויון זכויות למשרדי הממשלה הנחיות לביצוע הבדיקה הראשונית ואת טופס הבדיקה שעל בסיסו יש לערוך סקר נגישות¹⁶, שבו 67 פרמטרים לבדיקה.

רק ביוני 2018, כארבע שנים לאחר המועד שנקבע בתקנות להשלמת התאמות הנגישות של השירות, החלה המשטרה בבדיקה הראשונית, וטרם השלימה אותה.

במסגרת בדיקה זו מילאו כ-80 תחנות משטרה שאלון שהפיצה היחידה לשיפור השירות (להלן - סקר נגישות). היחידה התעתדה להמשיך לערוך סקרי נגישות בשנת 2018.

בסקר הנגישות שערכה המשטרה נבחנו התאמות נגישות ב-15 פרמטרים בלבד (כ-25% מהפרמטרים הנדרשים בבדיקה), ואי אפשר להסתמך עליו להשלמתה של חובת הבדיקה הראשונית החלה על המשטרה.

בתשובת המשטרה נמסר כי במיפוי ראשוני זה נבחרו פרמטרים עיקריים הבוחנים את מתן השירות הבסיסי לאנשים עם מוגבלות. בכוונת המשטרה לערוך בשנת 2019 סקר נוסף בתחנות המשטרה, בכפוף להקצאת תקציבים וכוח אדם. המשטרה הוסיפה כי היא פועלת למילוי חובותיה ולהשלמת הפעולות הנדרשות.

משלא נערכה בדיקה ראשונית הכוללת בחינה פרטנית של מכלול הנהלים, ההליכים והנהגים בשירות, אין בכוחה של המשטרה לדעת אילו התאמות נגישות עליה לבצע כדי לעמוד בחובות המוטלות עליה. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה להשלים בהקדם את מילוי החובות שמטיל עליה החוק. כמו כן עליה להתאים את סקר הנגישות להנחיות של נציבות שוויון זכויות ולבצעו במלואו.

פקודות המשטרה אינן מפרטות באילו דרכים על שוטר לפעול כדי להתאים את השירות שהוא נותן לאנשים עם מוגבלות

התאמות של נהלים, הליכים ונהגים בשירות

פקודת המטה הארצי בנושא השירות לציבור (להלן - פקודת מטא"ר) מחייבת שוטר "להתחשב באדם בעל צרכים מיוחדים" ולתת לו, ככל האפשר, שירות התואם את צרכיו המיוחדים. פקודת מטא"ר צפויה להתבטל משתיכנס לתוקפה טיוטת פקודת מטא"ר "הנגישות, השוויון והתעסוקה לאנשים עם מוגבלות במשטרת ישראל" (להלן - טיוטת פקודת הנגישות).

הפקודה הקיימת וטיוטת הפקודה החדשה אינן מפרטות באילו דרכים על שוטר לפעול כדי להתאים את השירות שהוא נותן לאנשים עם מוגבלות, ואילו כלים עומדים לרשותו לשם כך. בנסיבות אלה אין בהן מענה ממשי לדרישות החוק והתקנות. להלן כמה דוגמאות:

1. **אמצעי עזר:** תקנות השירות קובעות כי על נותן שירות ציבורי לספק אמצעי עזר ושירותי עזר שיבטיחו נגישות לאדם עם מוגבלות. טיוטת פקודת הנגישות קובעת כי מפקדה של יחידת משטרה אחראי לוודא שביחידתו קיימים האמצעים והתנאים למתן שירות לאדם עם מוגבלות.

טיוטת פקודת הנגישות אינה מפרטת את סוגי אמצעי העזר והשירות שאדם עם מוגבלות רשאי לבקש והמשטרה נדרשת לספק. משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שהמשטרה תפרט בנוסח הפקודה הסופי את כלל אמצעי העזר ושירותי העזר שהיא מציעה לכל סוג מוגבלות ותפרסם את זמינותם.

בתשובת המשטרה נכתב כי נושא זה יוכנס לפקודת הנגישות.

2. **מילוי טפסים:** על פי תקנות השירות, אדם עם מוגבלות זכאי לקבל סיוע במילוי טפסים. טיוטת פקודת הנגישות קובעת ששוטר נדרש לסייע לאדם עם מוגבלות למלא טפסים.

סיוע במילוי טפסים הוא כלי טכני שמיועד לאפשר פירוט טענות, עובדות או פרטים אישיים, כפי שמקבל הסיוע היה מפרטם בטפסים לו יכול היה לעשות כן. ואולם טיוטת פקודת הנגישות אינה מפרטת כיצד יתבצע הסיוע במילוי הטפסים (כגון סיוע בכתיבה, הקראה וכיו"ב) ואת סוגי הטפסים שיינתן סיוע במילויים. גם בעניין זה על המשטרה לפרט את אופן הסיוע שיגיש שוטר במילוי טפסים ולקבוע את סוג הטפסים שבמילויים יינתן סיוע. עוד עליה לקבוע הסדר שיבטיח כי למסייע לא תהיה השפעה על תוכן הדברים, בכוונה או שלא בכוונה, והטופס ישקף את רצונו של מקבל הסיוע או את העובדות כפי שהוא רואה אותן.

בתשובת המשטרה נמסר כי נושא זה יוכנס לפקודת הנגישות.

3. **העברת מידע:** תקנות השירות מחייבות ביצוע התאמות נגישות למידע הנמסר על שירות ציבורי או כחלק מהשירות לאדם עם מוגבלות הזקוק להן. טיטוט פקודת הנגישות קובעת כי התאמות נגישות למידע הנמסר בתחנת המשטרה ייעשו באופן התואם את מוגבלותו של האדם.

טיטוט פקודת הנגישות אינה מפרטת כיצד תבוצע ההתאמה. ראוי שהמשטרה תפרט את הדרכים המותאמות האפשריות להעברת המידע ותשקול אם נדרשות הנחיות להעברת מידע בהתאם לסוגו או לאופי השירות הניתן.

בתשובת המשטרה נמסר כי נושא זה יוכנס לטיטוט פקודת הנגישות וכי ישולבו בה עקרונות מרכזיים ודוגמאות לאופן בו נדרש שוטר להתאים לאנשים עם מוגבלות את השירות שהוא נותן. ואולם פירוט מלא מקומו בנוהלי האגפים המקצועיים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה להשלים בהקדם את החוסרים שיש בנהליה ובטיטוט פקודת הנגישות, כדי שיתנו מענה ממשי לדרישות החוק והתקנות.

הכשרתם של עובדים

יידוע עובדים: רק ביוני 2018, בחלוף ארבע שנים מהמועד הקבוע בתקנות, הורתה היחידה לשיפור השירות במשטרה להפיץ בכל המקומות הנותנים שירות לקהל מסמך יידוע על החובות הכלליות מכוח חוק שוויון (להלן - נגישון) ולתלותו במקום גלוי. עוד קבעה היחידה כי בשנת 2019 תפותח לומדת נגישות.

בתשובת המשטרה נמסר כי בשנת 2019 תשלם את עמידתה בחובת היידוע, בכמה אמצעים, ויתנהל מעקב בנושא.

על המשטרה לזרז את פיתוחם של כלי היידוע, להבטיח שיובאו לידיעת השוטרים ולוודא שהשוטרים למדו אותם ופועלים על פיהם.

הדרכה והכשרת עובדים: יש שני סוגי הדרכות שעל המשטרה להעביר לשוטרים ולחוקרים. האחד, מכוח תקנות השירות המחייבות להדריך את כלל השוטרים נותני השירות והחוקרים להתאים את כל פעולותיהם לכל סוגי המוגבלויות - נפשית, שכלית וגופנית. השני, מכוח חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), התשס"ו-2005 (להלן - חוק

חקירה והעדה), המחייב כי חקירתו של אדם עם מוגבלות תותאם למוגבלותו. לשם מימוש החוק יש להכשיר את החוקרים להתאמת החקירה למוגבלות שכלית ונפשית. חוק חקירה והעדה לא מתייחס במפורש להדרכה ולאופן ביצועה.

1. עד שנת 2017 המשטרה לא קידמה את הטיפול בהכשרת שוטרים, גם כשחלפו מועדי ההדרכה הקבועים בתקנות. עד מועד סיום הביקורת המשטרה לא ערכה לשוטרים הדרכה כללית והדרכה פרטנית, כנדרש בתקנות.

אשר להתנסות החווייתית, המשטרה השיבה שבכל ההכשרות הנערכות במשטרה נכללת התנסות חווייתית, אך לא פירטה את מספר השוטרים שעברו את ההתנסות.

ועדה שמינה מפכ"ל המשטרה המליצה באפריל 2017 לשלב בקורסים שונים המיועדים לשוטרים ולחוקרים את נושא חקירתם של אנשים עם מוגבלות ולהעמיק את הכשרתם. אבל גם כעבור שנה, במאי 2018, מדיון על הכשרת שוטרים, עלה שהמשטרה נמצאת "בפער משמעותי" ביישום הדין ושלא נערך מיפוי של מספר השוטרים הנדרשים לעבור הכשרה.

בתשובת המשטרה נכתב כי בשנת 2019 תיערך עבודת מטה למיפוי מצב ההכשרות הקיים ולבניית המענה המיטבי, תוך בחינת המשאבים הנדרשים לשם כך. המשטרה הוסיפה כי היא פועלת לפיתוח לומדת נגישות שתופץ בשנת 2020, וייעשה מאמץ להקדים הפצתה לשנת 2019.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עבודת המטה המתוכננת תתקיים לאחר שחלפו שנתיים ויותר מן המועד שנקבע לה לסיום ההכשרה בכל הדרכים הנדרשות ואף לשוב ולבצע הדרכה כללית אחת לשנה. על משטרת ישראל להתחיל לאלתר בעבודת המטה ולפעול להקדמת המועדים שקבעה להכשרת שוטרים נותני שירות.

2. חוק חקירה והעדה קובע כי האחריות לחקירת אנשים עם מוגבלות מוטלת על שני גופים: אנשים עם מוגבלות נפשית ייחקרו בידי חוקר משטרה, ואנשים עם מוגבלות שכלית לרוב יופנו לחוקר מיוחד בשירות לחקירות מיוחדות שבמשרד הרווחה.

במשטרה משרתים יותר משלושת אלפים חוקרים. מעבר לחובתה להכשיר שוטרים וחוקרים לפי תקנות השירות, היא נדרשת להכשיר את חוקריה לחקור אנשים עם מוגבלות. הכשרת חוקר על פי חוק חקירה והעדה עונה גם על חלק מהחובה להכשירו על פי תקנות השירות.



המשטרה לא
הכשירה את רוב
החוקרים לחקירת
אנשים עם מוגבלות

בדצמבר 2012 הקימה הפרקליטות פורום משותף לה, למשטרה ולשח"ם (להלן - הפורום) לשם יישומו של חוק חקירה והעדה והתאמתם של הליכי עדות מכוחו (הפורום אינו עוסק ביישומו של חוק שוויון ותקנות השירות). בדיון הראשון בפורום ציינה ראש מדור נפגעי עבירה דאז במשטרה, שלחוקרי המשטרה נערכות הדרכות בתחום המוגבלויות, אך יש קושי להתחייב שלא יגיעו תיקים לחוקרים שלא עברו את ההכשרה, ואי אפשר לוודא שכלל השוטרים יכירו את החובות מכוח חוק זה.

ואולם המשטרה לא הכשירה את רוב החוקרים כיצד יש לחקור אנשים עם מוגבלות:

בשנים 2015 - 2017 התקיימו ימי עיון בכל מחוזות המשטרה ונערכו שלושה ימי עיון ארציים לחוקרים על חקירת אנשים עם מוגבלות. בימי העיון נדונו גם סוגי המוגבלויות וכללי ההתנהגות בחקירת אנשים עם מוגבלות.

בתשובת המשטרה נכתב כי 199 חוקרים עברו הכשרה בסיסית ובה תכנים בנושא חקירת אנשים עם מוגבלות. בשנים 2015 - 2018 השלימו 172 חוקרים וקצינים הכשרה מקצועית רחבה המיועדת לעוסקים בתחום ובסופה עברו מבחן הסמכה. עוד נכתב כי הקצינים שהוכשרו עד כה הם הקצינים בעלי הסיכוי הרב ביותר לפגוש אנשים עם מוגבלות. המשטרה לוקחת את הנושא לתשומת ליבה ומצויה בעיצומו של תהליך הכשרה מקיף.

על משטרת ישראל לוודא שכל חוקריה עברו את ההדרכה הדרושה לפי תקנות השירות ולפי חוק חקירה והעדה, כדי להבטיח שלא יחקר אדם עם מוגבלות בידי חוקר שלא הוכשר לכך.

3. הפיקוח המקצועי במשטרה על חקירת אנשים עם מוגבלות מוטל על קציני נפגעי עבירה מחוזיים, לפיכך תפקידם חשוב בבחינת עמידתה של המשטרה בחובותיה לפי חוק חקירה והעדה. לפי נוהל "קציני נפגעי עבירות מחוזיים", הכשרתם של קצינים אלה טעונה השתלמות בחקירת אנשים עם מוגבלויות, שנה וחצי לכל היותר ממועד כניסתם לתפקידם.

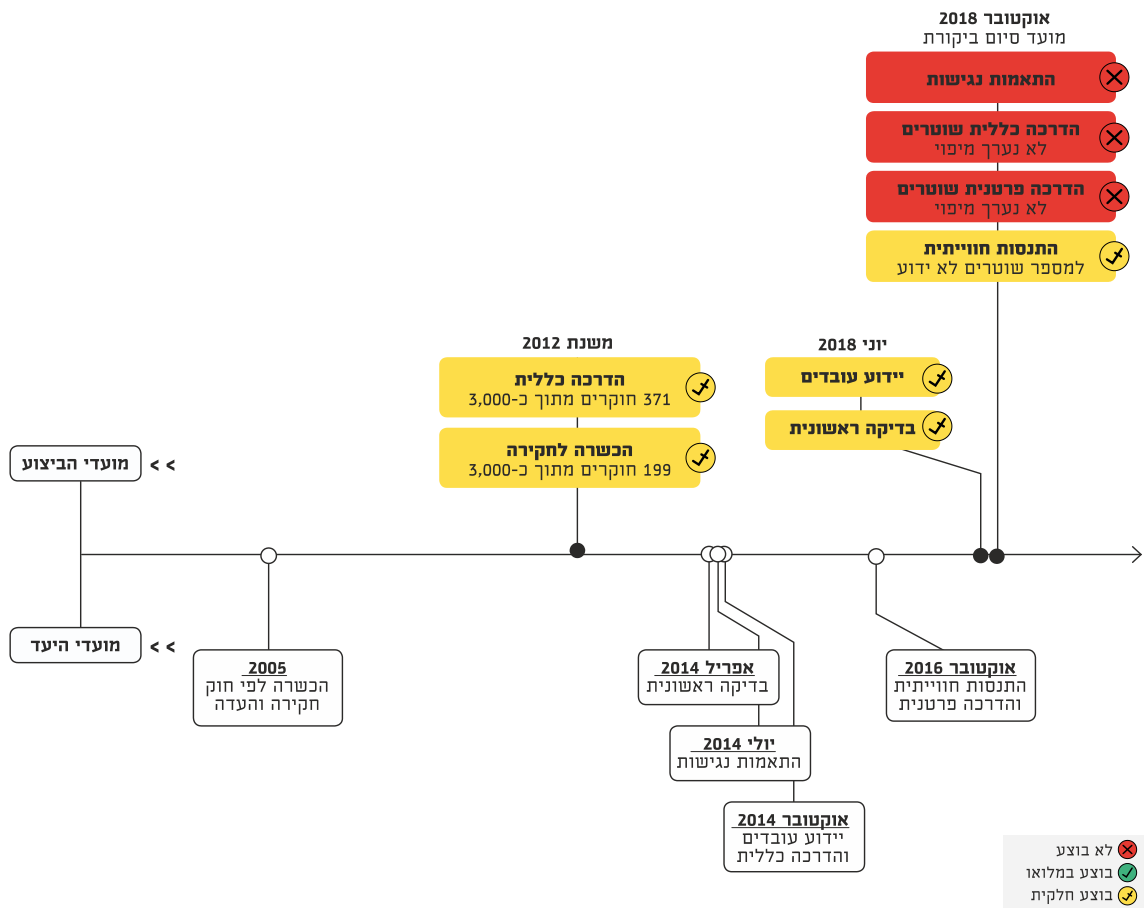
חובת ביצוע התאמות הנגישות וחובת הכשרתם של עובדים מעוגנות בתקנות השירות, בהן נקבעו גם מועדים להשלמתם. תרשים 2 להלן, מציג על גבי ציר הזמן את המועדים הקבועים בתקנות להשלמת התאמות הנגישות של השירות והמועדים הקבועים בתקנות ובחוק חקירה והעדה להכשרת שוטרים וחוקרים מול מועדי ביצוען במשטרה.

משטרת ישראל הכשירה בנושא המוגבלויות שלושה בלבד מכלל שבעת קציני נפגעי עבירה המחוזיים המופקדים על הפיקוח המקצועי על יישום חוק חקירה והעדה.

ממשטרת ישראל נמסר כי קציני נפגעי עבירה מחויבים התחלפו בשנה האחרונה, והקצינים החדשים ישולבו במחזור הקרוב של ההכשרה המקצועית.

חובת ביצוע התאמות הנגישות וחובת הכשרתם של עובדים מעוגנות בתקנות השירות, בהן נקבעו גם מועדים להשלמתם. תרשים 2 להלן, מציג על גבי ציר הזמן את המועדים הקבועים בתקנות להשלמת התאמות הנגישות של השירות והמועדים הקבועים בתקנות ובחוק חקירה והעדה להכשרת שוטרים וחוקרים מול מועדי ביצוע במשטרה.

תרשים 2: התאמות נגישות והכשרה במשטרת ישראל - מועדי יעד ומועדי ביצוע



המקור: משרד מבקר המדינה


 לפי מחקר ומקרים
 שנמצאו, המשטרה
 לא תמיד מזהה
 חשודים וקורבנות
 עבירה כאנשים עם
 מוגבלות

התרשים מלמד כי לא בוצעה במלואה אף אחת מהפעולות המחויבות על פי דין, ההדרכות בשתיים מדרכי ההכשרה הנדרשות בתקנות לא בוצעו ביחס לשוטרים, ואילו הכשרתם של החוקרים בוצעה באופן חלקי בלבד. גם התאמות הנגישות הנדרשות בתקנות טרם בוצעו.

התאמות נגישות בפעולות חקירה

משרד מבקר המדינה בחן את מיליון של כמה מדרישות הדין לשמירת זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות כשהם נחקרים במשטרה ובעת מימוש סמכויות אחרות שלהם כלפיהם, ובהן: זיהוי של אדם עם מוגבלות, הפניה לחוקר מיוחד, אזהרת חשוד, חיפוש, שימוש באמצעי עזר וידוע נפגעי עבירה.

זיהוי של אדם עם מוגבלות

יכולתו של נותן השירות לזהות כי עומד מולו אדם עם מוגבלות היא תנאי יסוד למימוש זכויותיו והחבויים כלפיו. בהיעדר זיהוי אי אפשר לחקור אדם עם מוגבלות תוך התאמת החקירה למוגבלותו ובהקפדה על זכויותיו מכוח חוק חקירה והעדה.

"נוהל חקירת אנשים בעלי מוגבלויות" של האגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל (להלן - נוהל חקירות) קובע באילו אמצעים יפעל שוטר כדי לזהות אם האדם שמולו הוא אדם עם מוגבלות שכלית. באפשרותו לברר, בין השאר, אם הנחקר אובחן כאדם עם מוגבלות, אם האדם מקבל קצבה בשל מוגבלות ואם הוא מצוי בטיפול או במעקב של מרפאה או של עובד סוציאלי (להלן - עו"ס).

משרד מבקר המדינה, הסניגוריה הציבורית והפורום המשותף לגרמי האכיפה מצאו מקרים שהמשטרה לא זיהתה בהם חשודים כאנשים עם מוגבלות, מקרים שלא זיהתה בהם נפגעי עבירה כאנשים עם מוגבלות, וחשודים עם מוגבלות שכלית שזיהתה כאנשים עם מוגבלות נפשית. מובן כי בהיעדר זיהוי, החקירה אינה מותאמת, כפי שמחייבים חוק חקירה והעדה ותקנות השירות. להלן דוגמאות.

חשודה שנעצרה באירוע שהתרחש בהוסטל לאנשים עם מוגבלות שכלית, זוהתה כאישה עם מוגבלות נפשית. חקירתם של עדים עם מוגבלות שכלית דיירי ההוסטל נעשתה ללא התאמה, ולא בידי חוקר מיוחד. כיוון שכל הנחקרים במקרה זה מתגוררים במסגרת לאנשים עם מוגבלות שכלית, אין הצדקה לעובדה שלא זוהתה מוגבלותם. במקרה קשה אחר, קורבן של עבירת מין לא זוהתה כאישה עם מוגבלות נפשית ושכלית, ובמקרה אחר קורבן של שוד ותקיפה לא זוהתה כאדם עם מוגבלות אלא במהלך הדיונים בבית המשפט.

במחקר ממשלתי בשיתוף משטרת ישראל, שח"ם, הפרקליטות וגורמים אחרים, שנערך בשנת 2016, נכתב ששוטרים אינם מזהים תמיד את המוגבלות של האדם הנמצא מולם ואינם מודעים לכך שניתן לחקור אנשים עם מוגבלות בתקשורת¹⁷.

בתשובתה כתבה המשטרה כי רוב הנחקרים בעלי המוגבלות מזהים בהקדם ומקבלים את זכויותיהם להתאמות; במקרים מעטים יש קשיים אובייקטיביים בהגדרת המוגבלות - אז מתבקש סיוע מאנשי מקצוע ומתקיימים פיקוח ובקרה בנושא לשם מזעור הטעויות. עוד כתבה כי הכשרות השוטרים יגבירו את יכולתם לזהות אנשים עם מוגבלות, ונשקלת כתיבת כלי עזר לחוקרים, שישפר את זיהוי קיומה של מגבלה.

לזיהוי של אדם עם מוגבלות יש חשיבות ניכרת והשפעה על כלל ההליך שהוא מעורב בו. האמור לעיל מלמד שהשוטרים אינם מזהים תמיד אנשים עם מוגבלות. לפיכך על המשטרה להגביר את מודעותם של שוטרים לזיהוי אנשים עם מוגבלות ולהכשירם בהתאם.

הפניית חקירה לחוקר מיוחד

לפי חוק חקירה והעדה, אם סבר חוקר משטרה כי הנחקר הוא אדם עם מוגבלות שכלית, עליו להפנותו להיחקר בידי חוקר מיוחד בשח"ם; שאר פעולות החקירה בתיק, שבהן אין מגע עם האדם עם המוגבלות, נשארות בידי המשטרה. מוגבלות שכלית בהקשר זה הוגדרה כמוגבלות שכלית התפתחותית, לקות שכלית אחרת או הפרעה התפתחותית מורחבת המגבילה את היכולת להיחקר או למסור עדות. החוק מונה כמה מקרים חריגים בהם חוקר המשטרה רשאי לחקור אדם עם מוגבלות שכלית.

1. עמדת המשטרה היא שמן הראוי להעביר לידי החוקרים המיוחדים בשח"ם גם את חקירותיהם של אנשים עם מוגבלות נפשית, משום שלחוקרי המשטרה אין את ההכשרה ואת הניסיון המקצועי שיש לחוקרי שח"ם. המשטרה כתבה זאת גם בהתייחסותה לדוח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי כל עוד לא חל שינוי בהוראות החוק המחייבות, עליה לוודא שלחוקריה יש את הכלים הנדרשים לחקירתם המיטבית של אנשים עם מוגבלות נפשית.

17 דוח מחקר "תרומת התכנית "תקשורת תומכת וחליפית לחקירות מיוחדות" (2013-2016) להנגשה של הליכי חקירה והעדה לאנשים עם מוגבלות תקשורתית ולמערכות המשיקות להם באמצעות השירות לחקירות מיוחדות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים", דצמבר 2016.

2. בפורום דנו כמה פעמים בהפניה לחוקר מיוחד: בדיונים בשנים 2012 ו-2014 הצביעו נציגי הפרקליטות על הקושי הטמון בכך ששח"ם מתנה את הקצאתו של חוקר מיוחד באבחון על קיומה של מוגבלות שכלית, והוצגו מקרים של אנשים עם מוגבלות שכלית שלא החזיקו באבחון אלא בחוות דעת פסיכולוגית בלבד, ולכן לא נחקרו בידי חוקר מיוחד. נציגי הפרקליטות ביקשו משח"ם שלא להתנות חקירה בידי חוקר מיוחד בקיומו של אבחון רשמי בלבד, שכן החוק קובע כי די בכך שחוקר משטרה (ולא החוקר המיוחד ממשרד הרווחה) סבר כי מדובר באדם עם מוגבלות.

האחראית לתחום אנשים עם מוגבלות בפרקליטות מחוז תל אביב ציינה בדצמבר 2015 כי פעמים רבות עבירות מבוצעות בידי נאשמים שאינם מוכרים או מטופלים על ידי גורמי הטיפול בקהילה, כלומר אינם מחזיקים באבחון רשמי. באוקטובר 2017 הבהירה נציגת שח"ם כי במקרים שיש בהם אינדיקציה למוגבלות שכלית, ברירת המחדל היא העברת החקירה מהמשטרה לשח"ם.

התניית חקירתו של אדם עם מוגבלות בידי חוקר מיוחד בשח"ם בהמצאת אבחון רשמי של מוגבלותו, עלולה להביא לכך שאנשים עם מוגבלות שכלית יחקרו בידי חוקר משטרה ולא בידי חוקר מיוחד. יש לציין כי נהלי המשטרה ונהלי שח"ם אינם מסדירים את אופן קבלת המידע המצוי במשרד הרווחה על מוגבלותו של אדם, לשם החלטה מי יחקור אותו.

בתשובתו לביקורת מדצמבר 2018 כתב משרד הרווחה כי שח"ם מקבל הפניות לחקירה בידי חוקר מיוחד על בסיס מגוון סוגי מסמכים, גם ללא אבחון רשמי. בתשובת משטרת ישראל נמסר כי המשטרה תבחן מול משרד הרווחה את הצורך בהסדר מובנה, לשם זירוז הטיפול בתיקים אלה בכל אחד מהגופים ובממשקי העבודה ביניהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה ולשח"ם, שעליהם לקבוע במשותף עם הפרקליטות אילו מסמכים נדרשים להפניה לחוקר מיוחד, כדי שתובטח חקירה של כל אדם עם מוגבלות שכלית בידי החוקרים המתאימים, כנדרש בדיון. על שח"ם ועל המשטרה לקבוע הסדר לקבלת מידע רלוונטי ממשרד הרווחה, ולהבטיח הכרעה מהירה וברורה בעת מחלוקת על זהותו של הגורם החוקר.

אזהרת חשוד

לפי האמנה, הבטחת נגישות לצדק לאנשים עם מוגבלות טעונה התאמות שיקלו את תפקודם האפקטיבי כמשתתפים בהליכי חקירה. לפי חוק חקירה והעדה, חוקר מיוחד חייב להסביר לנחקר, בלשון המובנת לו, את זכות השתיקה

המוקנית לו על-פי דין. אי-אזהרה של חשוד בטרם חקירתו פוגעת פגיעה מהותית בזכויותיו, ועשויה לשלול ממנו את האפשרות להבין את המצב לאשורו ולבחור מרצונו בקו הגנתו. בשים לב לסיכון המוגבר להודאת שווא בידי אנשים עם מוגבלויות מסוימות¹⁸, על גורמי האכיפה מוטלת חובת זהירות מוגברת להקפיד בחקירה על זכויותיהם¹⁹.

ביולי 2017 הכין שח"ם נוסח אזהרת חשוד המותאם לאנשים עם מוגבלות שכלית, והוא מנחה את עובדיו להשתמש בו. הליך דומה להתאמת הנוסח לקטינים נעשה בשיתוף עם משרד המשפטים ואף עוגן בתקנות בשנת 2018²⁰. שח"ם כתב למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו לפנות למשרד המשפטים כדי לאשר את הנוסח שהכין.

נמצא כי משטרת ישראל לא עיגנה בנהליה אזהרת חשוד בנוסח המותאם לאנשים עם מוגבלות לפי סוג מוגבלותם, כנדרש בדין הישראלי ובאמנה הבין-לאומית. המשטרה אף אינה משתמשת באזהרת חשוד של שח"ם המותאמת לאנשים עם מוגבלות שכלית. נוסף על הפגיעה בזכויותיהם של נחקרים שנחקרו בידי המשטרה ללא אזהרה מותאמת, עולה חשש להפלייתם של נחקרים עם מוגבלות שכלית שנחקרים בידי המשטרה לעומת הנחקרים בידי שח"ם.


בתשובתה כתבה המשטרה כי אזהרת חשודים עם מוגבלות נעשית בהתאם לדרישות החוק וכי יש שוני מובנה בין חקירות בידי חוקר מיוחד ובין חקירה בידי חוקר משטרה. נוסח אזהרת חשוד עם מוגבלות שכלית צריך להיבחן על ידי משרד המשפטים, ומשיאשר, ייבחן הנוסח בידי הגורמים המקצועיים במשטרה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה לעגן בנהליה נוסחים לאזהרת חשוד המותאמים למוגבלויות שונות. מוצע למשטרה לאמץ את הנוסח של שח"ם או לנסח בעצמה נוסח שיתאים לאנשים עם מוגבלות שכלית. המשטרה נדרשת להכין נוסח שיתאים לאנשים עם מוגבלות נפשית.

חיפוש אצל אדם עם מוגבלות

דיני החיפוש במשפט הישראלי נועדו לאפשר למשטרה לפעול בצורה יעילה ואפקטיבית, ללא פגיעה בזכויות הפרט שמקנה חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

- 18 דוח ועדת גולדברג לעניין הרשעה על סמך הודעה בלבד, פורסם בשנת 1994, עמ' 41.
- 19 ע"פ 4275/16 פלוני נ' מ"י, פורסם במאגר ממוחשב מיום 09.06.2017; ע"פ 1094/07 דדון נ' מ"י, פורסם במאגר ממוחשב מיום 08.03.07, תפ"ח (ב"ש) 67631-12-15 מ"י נ' נמרי, פורסם במאגר ממוחשב מיום 17.12.17.
- 20 תקנות לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים)(נוסח הודעה לילד חשוד על זכויותיו בטרם חקירתו), התשע"ח-2018.



בנוהלי המשטרה
בנושא סמכויות
חיפוש לא מפורטות
הדרכים ששוטר נדרש
לנקוט כדי לוודא
שאדם עם מוגבלות
יודע את זכויותיו
ושהסכמתו התקבלה
מדעת

יש סוגים שונים של חיפוש, במידות שונות של פגיעה: חיפוש על פני גופו של אדם, בכליו או בגופו. חיפוש ראיות בגופו של אדם הוא פעולה פוגענית יותר²¹. חיפוש שנערך שלא כדין עלול בנסיבות מסוימות להוביל לפסילת הראיות שנאספו באמצעות²². מכאן החשיבות הרבה של אופן ביצוע החיפוש וחוקיותו.

תקנות השירות מחייבות כי שירות הניתן לכל הציבור, יינתן לאנשים עם מוגבלות בהתאמה למוגבלותם. התאמת הפעלתן של סמכויות חיפוש שונות תמנע את הפלייתם של אנשים עם מוגבלות המקשה עליהם להבין או להביע את דעתם, שכן החיפוש מותנה בהבנה של האדם את המצב ואת הפעולה הנדרשת ובקבלת הסכמתו מדעת או סירובו מדעת.

בחלק הארי של החיפושים שהמשטרה מוסמכת לערוך ללא צו שיפוטי (חיפוש בהסכמה על פני גופו של אדם ובכליו, חיפוש בגופו של חשוד וחיפוש בגופו של אדם שאינו חשוד²³), שוטר נדרש להסביר לאדם את זכויותיו ולקבל את הסכמתו מדעת.

בנוהלי המשטרה לא מפורטות הדרכים ששוטר נדרש לנקוט כדי לוודא שאדם עם מוגבלות יודע את זכויותיו ושהסכמתו התקבלה מדעת. הנהלים מצביעים רק על הצורך במתן הסבר מותאם לאנשים עם מוגבלות שכלית, עיוורון או חירשות, בעניינין של סמכויות חיפוש מסוימות בלבד, ואינם מסדירים כלל התאמה לאנשים עם מוגבלות נפשית.

בתשובת המשטרה נכתב כי כדי לוודא שהאדם נותן את הסכמתו החופשית לכל פעולה שמגבילה את חירותו ומחייבת הסכמה, היא תנסח הסבר בלשון מובנת לשם קבלת הסכמה לחיפוש, שאלות מותאמות לאנשים עם מוגבלות ונוסח לוודא הבנתן וכן דף הסברים מפורט עם מקרים ותגובות. עוד צוין כי ההנחיות לשוטרים בנושא ישולבו בנוהל מתאים.

אמצעי עזר

1. לפי תקנות השירות, מידע הנמסר לכלל הציבור ומידע הנמסר לאדם באופן פרטני, יועבר לאדם עם מוגבלות תוך התאמתו באמצעי עזר או בשירות עזר המתאים לו, כגון כתב ברייל, דפוס נגיש²⁴, תרגום לשפת הסימנים במגע²⁵ וכיו"ב. ההתאמות יינתנו לבקשת האדם עם המוגבלות, בתוך זמן סביר לפי העניין, חלקן תוך שלושה שבועות לכל היותר.

21 ע"פ 1641/04 לויני מ"י, פ"ד נט(3) 785 (2004); רע"פ 10141/09 בן חיים נ' מדינת ישראל, פורסם במאגר ממוחשב מיום 06.03.2012.

22 ע"פ 5121/98 יששכרוב נ' התובע הצבאי הראשי, פ"ד סא(1) 461 (2006).

23 פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969, וחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי), התשנ"ו-1996.

24 התאמות בגודל הכתב ובצבעו לאנשים עם לקויות ראייה.

25 שפת סימנים תוך שימוש במגע משמשת כדרך תקשורת לאנשים עם חירשות ועיוורון.

משטרת ישראל אינה מחזיקה בכל אמצעי העזר שזמינותם נדרשת לאנשים עם מוגבלות לפי התקנות ואף לא פעלה ליצירת התקשרות עם ספקים לאספקתם. ללא היערכות מראש לא תוכל המשטרה להיענות לבקשה לשימוש באמצעי עזר כגון שימוש בכתב ברייל או בדפוס נגיש, בלוח הזמנים הקבוע בתקנות.

בתשובתה מסרה המשטרה כי התאמות הנגישות הפיזיות של מתקני משטרת ישראל טרם הסתיימו, אך נרכשו 145 ערכות שמע לכבדי שמיעה.

על המשטרה לפעול בהקדם האפשרי להשלמת הפעולות הדרושות להחזקת כלל אמצעי העזר הנדרשים על פי דין. בשם לב לכך שהליך רכישתם של אמצעי העזר ושירותי העזר לא הסתיימו, היא עליה לעדכן את פקודת הנגישות עם השלמת הרכישה, להפיץ את העדכון לכלל השוטרים ולפרסמו לציבור.

2. החוק מחייב שחקירת חשוד תיערך בשפה שהוא מבין ודובר, לרבות שפת הסימנים²⁶. ואולם בביקורת נמצאו מקרים שהמשטרה לא עמדה בהם בחובתה זאת. להלן הפרטים.

א. מערכת של כלי עזר לתקשורת עם אדם המתקשה בדיבור מבוססת על כרטיסיות או תוכנת מחשב (להלן - תת"ח). אנשים עם מוגבלות בתקשורת הנדרשים להשתמש בתת"ח בהתנהלותם היומית מחזיקים במערכת כזאת, המקיפה בדרך כלל אוצר מילים המשמש את האדם בחיי היום-יום. המערכת האישית אינה מותאמת להליכי חקירה, הכרוכים בפירוט רב ובמילים שאינן נדרשות בהתנהלותו הרגילה של אדם. בשנים 2013 - 2016 הוכשרו כמה חוקרים מיוחדים משח"ם בחקירה הכוללת שימוש בתת"ח.

משטרת ישראל אינה מחזיקה באמצעי תת"ח ואינה משתמשת בהם בחקירותיה. נוהל חקירות אינו מפרט כיצד חוקר משטרה נדרש לערוך חקירה של אדם עם מוגבלות בתקשורת, אלא רק מפנה את החוקר להתייעצות עם האחראי המחוזי לחקירות מיוחדות.

משטרת ישראל נמסר כי בשם לב למורכבות החקירה של אנשים עם מוגבלות בתקשורת ובשל המיומנות המיוחדת הנדרשת לחקירה, תוך שימוש באמצעי תת"ח, שח"ם החליטה שחקירות מסוג זה ייערכו בידי חוקרים מיוחדים בלבד, ולא בידי חוקרי משטרה.

26 סעיף 2 לחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים), התשס"ב-2002, תקנה 39 לתקנות השירות מפרטת את ההתאמות הנדרשות בחקירה.

על משטרת ישראל ושח"ם לתת ביטוי להסדר זה בנוהל משותף בהיר.

ב. שפת הסימנים אינה שפה אוניברסלית; לקהילות החרשים השונות יש שפות סימנים שונות הנבדלות זו מזו באוצר המילים שלהן ובהיבטים מסוימים של המבנה הדקדוקי. בפסק דין משנת 2013²⁷ קבע בית המשפט העליון כי ראוי שתעמוד לנגד עיניה של המשטרה ההבחנה בין תרגום לשפת הסימנים העברית ובין תרגום לשפות סימנים אחרות, וכי כאשר היא עושה שימוש בשירותיו של מתרגם לשפת הסימנים, תקדים ותוודא התאמה של התרגום לשפת הנחקר.

נוהל חקירות של משטרת ישראל מעגן את החובה לחקור אדם עם מוגבלות בעזרת אמצעי עזר או שירותי עזר. ואולם אין בנוהל התייחסות להתאמת התרגום לשפת הסימנים של הנחקר. המשטרה לא הקימה מאגר מתורגמנים לשפות הסימנים השונות, ולא דאגה לזמינותם של מתורגמנים לשפות הסימנים בכל תחנות המשטרה ובתוך זמן סביר.

למשל, בשנת 2017 נעצר אדם חירש אילם ונאלץ להמתין תשע שעות עד שהגיע מתורגמן, שבהיעדרו לא התאפשר לחקור את החשוד ואף לא להסביר לו את הסיבה למעצרו. משנודע לבית המשפט כי יחלפו כמה ימים עד חקירתו של האיש, בשל הצורך בתיאומה עם שח"ם וזימון מתורגמן לשפת הסימנים המתאימה, החליט על שחרור החשוד ממעצר.

בתשובת המשטרה נמסר כי תקלות בתרגום חקירות לשפת סימנים התרחשו במקרים ספורים בלבד. היא הוסיפה כי ביולי 2018 התקשרה עם חברה למתן שירותי תרגום לכל השפות, לרבות שפות הסימנים השונות, והחברה מחויבת לשלוח מתרגם ליחידה המבקשת עד שלוש שעות מקבלת בקשתה.

על המשטרה לפקח באופן שוטף שהתרגום לשפות הסימנים בחקירותיה מותאם לשפת הסימנים של הנחקר, וכי שירות התרגום זמין ומתקיים בהתאם להתחייבות שניתנה בהסכם.

התייעצות מקצועית - גורמי חקירה

תכליתה של החקירה המשטרית היא איסוף ראיות עד להשלמת ה"פאזל" הראייתי וחשיפת האמת העובדתית במלואה²⁸. הכשרת החוקרים המשטרתיים מבססת את מומחיותם בתחום ההליך הפלילי והכשרת החוקרים המיוחדים מבססת את מומחיותם בשיטות התקשורת עם אנשים עם מוגבלות שכלית.

במסגרת פעילות הפורום ציינו גורמי הפרקליטות, המשטרה ושח"ם כי יש פערים מקצועיים בין החקירות שנערכות במשטרת ישראל ובין החקירות הנערכות בשח"ם, ונדרשת התייעצות בין הגורמים השונים על אופן ביצוען של חקירות.

גורמי האכיפה העלו הצעות שונות לקיום התייעצות מקצועית ביניהם, כגון קביעה בנוהל משטרתי כי בחקירות של נפגעי עבירה עם מוגבלות ימונה פרקליט מלווה מתחילת החקירה; ליווי של חוקר מיוחד או איש מקצוע מתחום המוגבלויות לנחקר עם מוגבלות.

בשנים 2016 ו-2017 עלו בפורום עמדות מנוגדות בדבר הצעה כי המשטרה תתייעץ עם הפרקליטות לפני מעצר של אדם עם מוגבלות.

נמצא, כי בחלוף הזמן, מנחו הצעות הפורום והסניגוריה שתבצע התייעצות של גורמי החקירה עם גורמי מקצוע, עם חוקרים מיוחדים ועם הפרקליטות ולא התקבלה החלטה בנושא.

משטרת ישראל ושח"ם השיבו כי יש שיתוף פעולה הדוק בין המשטרה, שח"ם והפרקליטות. המשטרה הוסיפה כי התייעצויות מתקיימות עם הגורמים הרלוונטיים לפי הצורך.


מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל, לפרקליט המדינה ולשח"ם כי עליהם להסדיר את דרכי ההתייעצות לגבי אופן ביצוע חקירות: לקבוע את הגורמים שיוכלו לייעץ, את הנושאים המצריכים התייעצות ואת שלבי ההליך שנדרשת בהם התייעצות.

יידועם של נפגעי עבירה

נפגע עבירה זכאי לקבל מידע על זכויותיו כנפגע עבירה ועל התנהלותו של הליך פלילי²⁹, על סמך ההכרה ששיתוף הפעולה שלו חיוני לפעולה יעילה ותקינה של מערכת אכיפת החוק. השגת שיתוף הפעולה מצריכה היערכות המביאה בחשבון את מצוקתו, את צרכיו ואת המחויבות לסייע לו.

28 דנ"פ 5852/10 מ"י נ' שמש, פ"ד סה(2) 377, פס' 1 לפסק דינה של הנשיאה השופטת ארבל (2012).

29 חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001.



 משטרת ישראל

 ביצעה התאמות

 לעיוורים בלבד ורק

 בחלק מדפי המידע

 לנפגעי עבירה. אין

 לה מענה זמין ומידי

 ליידוע של נפגעי

 עבירה עם מוגבלות

 אחרת, כנדרש

 בתקנות. משכך, מתן

 מענה מותאם עלול

 להתעכב

לפי פקודות המשטרה ונהליה, נפגע עבירה זכאי לקבל דפי מידע המפרטים את זכויותיו, את שלבי ההליך הפלילי וכיו"ב. החוקר מעביר את דפי המידע במעמד קבלת התלונה.

על פי תקנות השירות, נותן שירות יספק לאדם עם מוגבלות מידע³⁰, המיועד לציבור או נמסר באופן פרטני, באמצעות התאמות נגישות שונות, לרבות דפוס נגיש, פשוט לשוני, קובץ קול, קובץ דיגיטלי הניתן להקראה, כתב ברייל וכיו"ב, אם הדבר התבקש.

נמצא כי משטרת ישראל ביצעה התאמות לעיוורים בלבד בדפי המידע לנפגעי עבירה, ואף זאת רק בחלק מהדפים. אין בידי המשטרה מענה זמין ומידי ליידוע של נפגעי עבירה עם מוגבלות אחרת, כנדרש בתקנות. כדי להיענות להם תידרש המשטרה לפתוח בהליכי רכש מגורמי חוץ, דבר שעלול לעכב את מתן השירות.

משטרת ישראל מסרה כי תבחן את התאמתם של כל דפי המידע הנמסרים לנפגעי עבירה, בכלל אמצעי העזר הקיימים, כך שנפגעי עבירה עם מוגבלות יקבלו את המידע המותאם עם הגשת תלונתם.

על המשטרה להתאים את כל דפי המידע הנמסרים לנפגעי עבירה, בכל התאמות הנגישות שהתקנות מחייבות אותה.

בקרת משטרת ישראל על עמידתה בדרישות הדין

על פי תקנות השירות, אחת לחמש שנים נותן שירות חייב לבדוק את עמידתו של השירות המותאם שהוא מספק (באמצעות אמצעי העזר, שירותי עזר, נהלים וכיו"ב) בתקנות.

נמצא כי המשטרה ערכה בקרה בתחנות ספורות בלבד. היא בדקה בהן תיקים שהיו מעורבים בהם אנשים עם מוגבלות ואת עמידתן של התחנות בדרישותיו של חוק חקירה והעדה, אך לא בדקה אם עמדו בהוראותיהן של תקנות השירות.

נוהלי המשטרה קובעים כי מתפקידם של קציני נפגעי עבירה מחוזיים לייעץ למפקדים בנושא חקירות אנשים עם מוגבלות, ומטילים עליהם את האחריות לקיים בקרות בתיקי חקירה שהחשוד בהם או נפגע העבירה הם אנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית.

משטרת ישראל לא קבעה מדדים להיקף הבקורות ולתדירותן, הן לגבי העמידה בחוק חקירה והעדה והן לגבי העמידה בתקנות השירות.

ממשטרת ישראל נמסר, כי מונו אחראים לבחינה מחדשת של תוכנית הבקורות הקיימת ולקביעת תבחינים לבקורות על יישומם של חוק חקירה והעדה והתקנות. עוד נמסר כי המשטרה תישקול לכלול בתוכנית הבקורות איסוף מידע מפרקליטות המחוז הרלוונטית על טענות בדבר אי-עמידה בחוק חקירה והעדה.

המשטרה נדרשת לעמוד בהוראות תקנות השירות, המחייבות בדיקה תקופתית של עמידתה בהוראות התקנות. עוד עליה לוודא כי הבדיקה תיעשה בהתאם להוראות נציבות שוויון זכויות לגבי אופן ביצועה. כמו כן עליה לערוך בקרה אפקטיבית על יישומו של חוק חקירה והעדה.

על ההשלכות האפשריות הקשות של אי-התאמת נגישות לאנשים עם מוגבלות ניתן ללמוד מן המקרה שלהלן.

ביוני 2014 עצרה המשטרה צעיר עם מוגבלות על הרצף האוטיסטי. הצעיר נחקר בידי חוקר משטרה ולא בידי חוקר מיוחד, ובלי שהחוקר ידע אותו על זכאותו להתאמות. אזהרתו לא הותאמה למוגבלותו והאפוטרופוס שלו לא יודע על מעצרו ועל חקירתו אלא לאחר סיום החקירה. בדוח המוקלד המתעד את חקירתו צוין בכתב יד שהצעיר נשאל אם יש לו מוגבלות נפשית. ביוני 2015, במהלך הדיונים המשפטיים בתיק, התאבד הצעיר בבית הוריו.

הסניגוריה הציבורית, שייצגה את הצעיר, כתבה בדצמבר 2015 למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), לפרקליט המדינה, לראש אגף חקירות ומודיעין ולראש חטיבת התביעות במשטרה, על "כשלים בטיפול באנשים על הרצף האוטיסטי בהליכים פליליים", תוך התייחסות למקרה זה. בעקבות הפניה, בפברואר ובספטמבר 2016 דנו נציגים של גורמי אכיפת החוק בקשיים ביישומו של חוק חקירה והעדה והפיקוח עליו, ובצורך בהתאמות נגישות לאנשים על הרצף האוטיסטי.

המפכ"ל מינה בפברואר 2016 ועדה לבדיקת המקרה (להלן - הוועדה הבודקת), שהגישה את מסקנותיה בדצמבר 2016. לפי המסקנות, "המידע בדבר היותו בעל מוגבלות שכלית לא היה ידוע לכל אורך הדרך לגורמי החקירה ולא היה ידוע הצורך בחקירתו ע"י חוקר מיוחד".

ואולם, מתיק החקירה עולה כי ביום מעצרו נחקר הצעיר באזהרה בידי חוקר משטרתי כמחצית השעה וכי 50 דקות לאחר סיום חקירתו נערך לצעיר עימות עם המתלונן, שהסתיים בשעה 20:10. מיד בתום פעולות החקירה, בשעה 20:10, כתב קצין המשטרה הממונה על החקירה דוח וציין בו כי העביר את בקשת הצעיר למינוי סניגור וכי "קיים חשש שהעצור מפגר ועל כן נמסרה הודעה על מעצרו ל___" (לא צוין בדוח נמען ההודעה).

נמצא כי עובדות אלה כלל אינן מוזכרות בדוח של הוועדה הבודקת. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי לנוכח המסמכים בתיק החקירה ובשל העובדה שקצין המשטרה הממונה על החקירה ציין כי "קיים חשש שהעצור מפגר", לא ניתן לקבל את קביעת הוועדה הבודקת ש"המידע בדבר היותו בעל מוגבלות שכלית לא היה ידוע לאורך הדרך".

בתשובתה כתבה המשטרה שגם אילולא קבעה הוועדה כי "המידע בדבר היותו בעל מוגבלות שכלית לא היה ידוע לאורך הדרך", לא היה הדבר משנה את מסקנותיה ואת הפעולות שנגזרו מהן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי תשובתה מעלה קשיים ותהיות על נכונותה להגיע לחקר האמת במקרה זה, ועל החשיבות המועטה שהיא מייחסת לצורך לוודא אם המידע שהיה בידי הוועדה היה אמיתי ומלא.

הוועדה הבודקת מצאה שבתיק החקירה המדובר, ובכמה תיקים שקדמו לו, לא נחקר הצעיר בידי חוקר מיוחד כנדרש. בדוח הוועדה הוזכר תיק חקירה קודם של הצעיר, משנת 2011, שצוין בו כי מדובר בחשוד עם מוגבלות שכלית, ושופטת שדנה בתיק העירה שבחקירת הצעיר פעלה המשטרה בצורה בלתי הולמת ובחוסר הגינות.

בתשובת המשטרה מפברואר 2019 נכתב, כי ועדת הבדיקה שמונתה בחנה לעומק את המקרה וניתחה את כל התיקים הרלוונטיים לעניין, כך שכל המידע היה בפניה ונבחן על ידה. כמו כן, הוועדה המליצה המלצות מערכתיות רחבות ומקיפות וגם המלצות אישיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי לנוכח הממצאים שעלו לעיל אין לקבל את האמור בתשובתה ועליה לשוב ולמנות גורם שיבחן את פרטי המקרה, ומן הראוי שתיידע את משפחת הצעיר בכל שלבי הבדיקה.





במשטרה נמצאו
ליקויים גם בזיהוי
אנשים עם מוגבלות,
בהפנייתם לחוקר
מיוחד, באזהרתם,
בחיפוש על גופם
ובשימוש באמצעי עזר

פרק זה מעלה ליקויים בהתנהלות המשטרה בטיפול באנשים עם מוגבלות המעורבים בהליכים פליליים. המשטרה לא השלימה את חובתה להתאים נהלים למתן שירות לאנשים עם מוגבלות ולא סיימה להכשיר את השוטרים והחוקרים הבאים עימם במגע. ליקויים נמצאו גם בזיהוי אנשים עם מוגבלות, בהפנייתם לחוקר מיוחד, באזהרתם, בחיפוש על גופם ובשימוש באמצעי עזר. על המשטרה לפעול לאלתר לתיקונם של ליקויים אלה, על מנת להבטיח את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות.

ממשקים בין גורמי החקירה ובין גורמי התביעה

ככלל, ממצאי החקירה של המשטרה מועברים לגורמי התביעה (פרקליטות או תביעה משטרתית), הבוחנים אותם ומחליטים אם להגיש כתב אישום או לסגור את התיק. במסגרת בחינה זאת התובע בודק גם אם חלות חבויות מיוחדות מכוח חוק כלפי מי מן המעורבים בתיק החקירה.

איסוף נתונים

לבחינת יישומו של חוק חקירה והעדה ולשם הפקת לקחים מפעילותם המשותפת של גורמי אכיפת החוק, נדרש איסוף נתונים מסודר, המאפשר ניתוח והסקת מסקנות. משנת 2008 התריעה ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת על היעדר מסד נתונים מסוג זה, חרף חשיבותו הרבה וחרף החלטות חוזרות ונשנות שגורמי אכיפת החוק יאספו נתונים אלה באופן סדור³¹.

משטרת ישראל: משנת 2013 נוהל חקירות של המשטרה מחייב תיעוד של העובדה שנחקר הוא אדם עם מוגבלות במערכת הממוחשבת של המשטרה, בציון סוג המוגבלות של הנחקר.

1. בכמה ישיבות משותפות של הפרקליטות, שח"ם ומשטרת ישראל שנערכו בשנים 2013 - 2016, עלה הצורך בהוספת חיווי בתיקי המשטרה והפרקליטות שמעורבים בהם אנשים עם מוגבלות, לשם בחינת עמידתם בחוק חקירה והעדה. בנובמבר 2014, בסיכום דיון בראשותו של המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) דאז, נקבע כי "קיים קושי באיסוף נתונים שיטתי בתחום, ובהעברת מידע ונתונים בין הגופים השונים - המשטרה, הפרקליטות, משרד הרווחה והנציבות. הוסכם כי להעברת המידע ושימורו ישנה חשיבות רבה... נדרש ממשק מחשובי באמצעותו ניתן יהיה לאסוף את הנתונים, להעבירם בין הגופים (בהתאם למגבלות החוק כמובן), ולנתחם".

31 פרוטוקול מס' 406, בישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט מעקב אחר יישום חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), התשס"ו-2005, ינואר 2008; פרוטוקול מס' 108, בישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט מעקב אחר יישום חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), התשס"ו-2005, נובמבר 2009; פרוטוקול מס' 267, בישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט מעקב אחר יישום חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), התשס"ו-2005, נובמבר 2010.

עוד סוכם שנציגי המשטרה והפרקליטות יקדמו פתרון מחשובי לסימון של כל תיק שנחקר בו אדם עם מוגבלות שכלית בידי חוקר מיוחד, ויבחנו גם אפשרויות לסימון של תיקים שנחקר בהם אדם עם מוגבלות נפשית.

בשנים האחרונות משטרת ישראל לא קיימה את הוראותיו של נוהל חקירות, המחייב לתעד את העובדה שהנחקר הוא אדם עם מוגבלות במערכת הממוחשבת של המשטרה, בציון סוג המוגבלות של הנחקר. רק ביוני 2017 הונחו גורמי המחשוב במשטרה להפעיל חייוי על מוגבלותו של אדם במערכת הממוחשבת, כדי שאם יזנו בה פרטיו בעתיד, יוצג החיווי.

בתשובתה כתבה משטרת ישראל כי החלה לאחרונה בעבודת המטה שתוביל להצגת חייוי על מוגבלות שכלית של נחקר ולהתראה כל אימת שייחקר אותו אדם בתיקים אחרים, אך אין מקום לתיעוד מוגבלות שאינה מוגבלות שכלית.

מן הראוי שהמשטרה, בהתייעצות עם משרד המשפטים, תבחן כיצד ניתן להתגבר על מורכבות הנושא ולמצוא את הדרך לתעד חקירות שנעשו בהן התאמות לאנשים עם מוגבלות.

2. העברתו של תיק חקירה מהמשטרה לפרקליטות פירושה העברת תיק חקירה פיזי מנייר והעברתם של נתונים טכניים בלבד בממשק אוטומטי בין המערכות הממוחשבות, כגון פרטי המעורבים, מספרי התיק וכיו"ב.

נמצא כי משטרת ישראל מעבירה לפרקליטות תיקי חקירה פיזיים ללא סימון כתיקים שמעורב בהם אדם עם מוגבלות, ואינה מעבירה מידע זה לפרקליטות במערכות הממוחשבות. בנסיבות אלה קיים חשש שהמידע על מעורבותו בתיק של אדם עם מוגבלות יהיה ידוע לחוקרים אך לא יירשם בתיק או שיופיע במובלע רק במסמכי התיק.

המשטרה כתבה בתשובתה כי תבחן עם הגורמים הרלוונטיים את הממשקים הממוחשבים והפיזיים, ואת האפשרות לסמן את התיקים, על מנת שיתעדפו בטיפול.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי בהיעדר הסדרה של העברת מידע, קיים חשש שתיקים שמעורבים בהם אנשים עם מוגבלות לא יזוהו ככאלה, הזכויות הנובעות מן המוגבלות לא יוענקו, החובות החלות על גורמי אכיפת החוק לא יקוימו, ומן הפרקליטות תימנע האפשרות למלא את חובתה לבדוק אם התיק טופל כראוי ובהתאם לדין. לפיכך על המשטרה לדון עם פרקליטות המדינה בהקדם ולפעול להסדרתה של העברת נתונים על מעורבותם של אנשים עם מוגבלות במערכות הממוחשבות ובסימון התיקים הפיזיים, כדי לוודא שהתיקים מטופלים כנדרש ובזריזות.

פרקליטות המדינה: במערכת הממוחשבת לניהול תיקים פליליים בפרקליטות קיימת אפשרות לסימון מעורבותו של אדם עם מוגבלות בתיק.

הפרקליטות לא הסדירה, באמצעות המערכת הממוחשבת או בהנחיותיה, חובת סימון של תיקים שמעורבים בהם אנשים עם מוגבלות והוא נעשה ביוזמת הפרקליט בלבד. המערכת אינה מחייבת אותו לבדוק במועד פתיחתו של תיק במערכת הממוחשבת אם מעורב בו אדם עם מוגבלות.

בתשובתה מסרה פרקליטות המדינה כי תבחן הנהגתו של חיווי כזה, בהתחשב בתוכנית העבודה הכוללת ולאור חשיבותו.

על הפרקליטות להסדיר בהקדם האפשרי את חובת הסימון של כל התיקים שמעורבים בהם אנשים עם מוגבלות במערכת הממוחשבת, ולוודא כי מועברת הנחייה מתאימה למשתמשים.

השירות לחקירות מיוחדות (שח"ם): החוקרים המיוחדים בשח"ם חוקרים את האדם עם המוגבלות השכלית במסגרת תיק חקירה משטרתי שהוא מעורב בו. בסיום החקירה התיק מוחזר למשטרה לפעולות חקירה נוספות ולהחלטה כיצד יש לפעול בעניינו. בדיונים שנערכו בוועדת חוקה חוק ומשפט בנובמבר 2009 ובנובמבר 2010 ציינה נציגת שח"ם כי אין מנגנון מוסדר לעדכון השירות על תוצאות החקירה בתיקים המוחזרים למשטרה ולפרקליטות (אם החקירה הובילה לסגירת התיק או להגשת כתב אישום, אם הנאשם הורשע או זוכה וכיו"ב). היא ציינה שהעדכון נדרש לשם פיקוח ובקרה על מידת יישומו של חוק חקירה והעדה ולשם הפקת לקחים³².

32 פרטוקול מס' 108, בישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט מעקב אחר יישום חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), התשס"ו-2005, נובמבר 2009, עמ' 16; פרטוקול מס' 267, בישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט מעקב אחר יישום חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), התשס"ו-2005, נובמבר 2010, עמ' 25.

במשך כעשור לא הוסדרה העברת עדכונים שוטפים מהמשרה ומתביעה לשח"ם על תוצאותיהם של כל ההליכים שהיה מעורב בהם אדם עם מוגבלות שנחקר בשח"ם.

שח"ם השיב כי יפעל להסדרת נוהלי עבודה להעברת נתונים בין הגופים האמורים. בתשובת פרקליטות המדינה נמסר כי היא מקיימת קשר רציף והתייעצויות הדדיות עם שח"ם. בתשובת משטרת ישראל נמסר כי הנושא ייבחן עם הפרקליטות ושח"ם, לרבות האפשרות לעדכן את שח"ם בהודעה על סגירת תיק או העמדה לדין בו, בדומה לטופס הדיווח שנמסר לשירות המבחן בעניינם של קטינים.

על המשטרה, הפרקליטות ושח"ם להסדיר לאלתר את העברת המידע ביניהם ולהכין נהלים בהתאם.

משך הטיפול בתיקים

זירוז הטיפול בתיקים שמעורב בהם אדם עם מוגבלות חשוב משני טעמים: הטעם הראשון הוא משום שיש מוגבלויות הכרוכות בליקויי זיכרון או בנטייה לסוגסטביליות³³ משום כך חשוב לחקרו ולהעידו לפני שיתעמעם זיכרונו או ייפגם. הטעם השני נובע מן הצורך להתחיל בהקדם הליך טיפולי-שיקומי של האדם עם המוגבלות, בין שהוא מבצע העבירה בין שהוא נפגע העבירה. בהקדמת הטיפול עשויות להימנע עבירות נשנות של חשודים החוזרים על מעשים דומים עד שמטופל התיק בעניינם.

על הנזק שנגרם אם לא מזורז הטיפול במקרים שמעורבים בהם אנשים עם מוגבלות אפשר ללמוד מן הדוגמה הבאה, תיק עבירת מין שבו גם נפגעת העבירה וגם מבצע העבירה היו אנשים עם מוגבלות, אשר דרים באותו הוסטל. תיק החקירה הועבר לפרקליטות אחד עשר חודשים לאחר מועד העבירה, ובמהלכם המשיכו החשוד והנפגעת לדור בחדרים סמוכים. בחלוף הזמן הסתבר כי כבר לא היה ביכולתה של הנפגעת לשחזר את פרטי המקרה. טיפול מזורז

33 סוגסטיה (השאה) משמעותה שינוי או השפעה חיצונית על עמדה, זיכרון או רגש של אדם. נטייה לסוגסטביליות היא מצב בו ההשפעה או השינוי נעשים בקלות רבה יחסית. דברי ד"ר עמינדב, פסיכולוגית ראשית, מחלקת אבחון וקידום, משרד הרווחה, המתייחסת לסיבות לנטייה לסוגסטביליות באנשים עם מוגבלות בוועדת חוק ומשפט, פרוטוקול מס' 506 - הצעת חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), התשס"ד-2004, מיום 20.6.05; **Cross Examination and the Intermediary: Bridging the language Divide**, Ellison. **Criminal Law Review (2002) 114**, תורגם על-ידי משרד המשפטים, שם עלה כי נטייה לסוגסטביליות אצל אנשים עם מוגבלות נובעת בין השאר מתוך אמונה שלדמות סמכותית יש יותר מידע תקף מאשר לו עצמו.

בתיק היה מאפשר להפריד ביניהם, להגיש כתב אישום, לגבות עדות מוקדמת מנפגעת העבירה, ולהתאים לחשוד דרכי טיפול שימנעו סכנה לציבור.

במאי 2016, בעקבות דיון של הפורום, הונחו הרפרנטים בפרקליטות לנושא אנשים עם מוגבלות לפנות לקציני חקירות מחוזיים³⁴ בבקשה לזרז את הטיפול בתיקים שמעורב בהם אדם עם מוגבלות.

מעורבותו של אדם עם מוגבלות בהליך פלילי, כחשוד, כעד או כקורבן עבירה, היא רגישה ומורכבת מהליך פלילי רגיל, ולכן לא די בבקשות זירוז במקרים פרטניים אלא נדרש שמשטרת ישראל, התביעה המשטרתית ופרקליטות המדינה יסדירו הליך מובנה כדי שבתיקים כאלה הטיפול יהיה מהיר יותר, הן אצל כל גוף בתחומו הן בממשקי העבודה ביניהם.

בתשובתה של פרקליטות המדינה מדצמבר 2018 נמסר למבקר המדינה כי בבדיקה מדגמית של תיקים בפרקליטות שמעורבים בהם אנשים עם מוגבלות, אשר נערכה בשנת 2017, נמצא כי לא חלו עיכובים בטיפול בתיקים כאלה. המשטרה כתבה בתשובתה כי התביעה המשטרתית ממליצה שתיקי חשודים עם מוגבלות יועברו אליה בהקדם תוך ציון העובדה שמדובר בחשוד עם מוגבלות. עוד נכתב כי המשטרה תפעל עם הפרקליטות לכתיבת נוהל בעניין זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לפרקליטות כי המשטרה ראתה צורך בכתיבת נוהל משותף ולכן ראוי שהם ישתפו פעולה בנושא זה. עוד יוער, כי הפרקליטות לא יכולה להסתמך על הבדיקה המדגמית המוזכרת בתשובתה, מאחר שנבדקו בה רק תיקים שאנשים עם מוגבלות נחקרו בהם בידי שח"ם, ולא נבדקו תיקים של אנשים עם מוגבלויות נפשיות או אחרות שאינן בסמכות שח"ם או לא נחקרו על דיו.

התאמות נגישות לשירות הניתן על ידי משרד המשפטים

משרד המשפטים מופקד על המשפט בשירות הציבורי ויחידותיו נותנות לציבור שירותים משפטיים: שירותי הופעה בבית משפט וייצוג הפרט בהליכים משפטיים (הסניגוריה הציבורית, הסיוע המשפטי), שירותים מקצועיים בתחומים שונים שהמשרד מופקד עליהם (כגון רשות התאגידים), וייצוג המדינה בפני ערכאות שיפוטיות בהליכים משפטיים אזרחיים ופליליים, (בראשן פרקליטות המדינה). משרד המשפטים חייב בביצוע התאמות נגישות לאנשים עם מוגבלות בשירותים שהוא נותן.

התאמת נהלים, הליכים ונהגים

כאמור, על פי תקנות השירות, נותן שירות יבצע כל התאמה סבירה של נוהל, הליך או נוהג בשירות על מנת שיאפשר מתן שירות לאדם עם מוגבלות. בדיקת התאמותיהם של הנהלים לאנשים עם מוגבלויות נערכת לפי הנחיות וטופס של נציבות שוויון זכויות יש להשלימה עד אפריל 2014, ואילו את ביצוע התאמות הנגישות של הנהלים, ההליכים והנהגים בשירות יש להשלים עד יולי 2014.

בדיקה ראשונית

ביולי 2013 החל אגף פרויקטים במשרד המשפטים (להלן - אגף פרויקטים) להיערך להתאמות הנגישות של השירות. באפריל 2014 הסתיימה הבדיקה הראשונית במשרד המשפטים, שנעשתה באמצעות טופס בדיקה של נציבות שוויון זכויות (להלן - סקר נגישות). בסקר הנגישות נשלחו שאלונים ל-101 נציגי היחידות במשרד והם נתבקשו להשיב, בין השאר, על השאלה אם "נוהלי, הליכי ונהגי השירות... אינם מונעים מאדם עם מוגבלות לקבל שירות באופן שוויוני, מכובד, בטיחותי ועצמאי".

מן התשובות בסקר עלה כי רוב נציגי היחידות במשרד סברו שמצב נהלי יחידתם תקין ורוב נציגי הפרקליטות סברו שמצב נהליה אינו תקין. בנסיבות אלה, על מנת שיוכלו להפיק מן הסקר את מירב המידע, מן הראוי שמשרד המשפטים יפלח וינתח את תוצאותיו בהתאם למאפייניהן של יחידות המשרד השונות: נותני שירות מינהלי, נותני שירות משפטי, יחידות חקירה ואכיפה, ובתי דין.

ראוי שנציבות שוויון
זכויות לאנשים עם
מוגבלות תנסח
הנחיות כלליות
לבדיקת הנהלים,
הנהגים והליכי
העבודה, ותקבע
אמות מידה מרכזיות
לניתוחם של ממצאי
הבדיקה

בתשובתו של אגף פרויקטים מדצמבר 2018 נכתב כי יישקל פילוח כאמור בסקרי הנגישות שיבצע המשרד בעתיד.

הסקר נערך על פי הנחיותיה של נציבות שוויון זכויות. לכן ראוי שהנציבות תנסח הנחיות כלליות לבדיקת הנהלים, הנהגים והליכי העבודה, ותקבע אמות מידה מרכזיות לניתוחם של ממצאי הבדיקה.

בשנת 2015 החליט משרד המשפטים לבצע סקר נגישות שני. גם סקר זה נערך על בסיס הטופס של נציבות שוויון זכויות, אך לא כלל בדיקה של תקינות הנהלים או תהליכי שירות ספציפיים ביחידות, אלא הפנה לטיטוט נוהל נגישות כלל-משרדי שטרם אושר וטרם הופץ לעובדי המשרד באותה העת.

משרד המשפטים לא בחן את הנהלים, הנהגים והליכי העבודה למתן שירות לציבור ביחידותיו השונות, כנדרש בתקנות. בשני הסקרים לא התבקשו יחידות המשרד להעביר את הנהלים הספציפיים שלהן לאחראי לנושא מטעם משרד המשפטים.

בתשובתו כתב אגף פרויקטים כי בשלבים שונים של עבודת המטה נתבקשו נציגים של יחידות המשרד לבדוק את הנהלים, הנהגים והליכי העבודה ולמלא טפסים בנושא, ועם חלקם אף נערכו ראיונות בידי יועץ הנגישות החיצוני.

הבדיקה שהתבקשה על ידי אגף פרויקטים לא כללה איסוף של הנהלים, ההליכים ונוהגי השירות ובחינתם. לכן אין לדעת אם משרד המשפטים ביצע את כל התאמות הנגישות הדרושות. על משרד המשפטים להשלים את בדיקת הנהלים ולבצעה במלואה.

התאמות לנהלים, להליכים ולנהגים בשירות

כאמור, תקנות השירות קובעות כי נותן שירות חייב בביצוע כל התאמה סבירה של נוהל, הליך או נוהג בשירות, על מנת שיאפשר מתן שירות לאדם עם מוגבלות. בשנת 2016 החל אגף פרויקטים בהכנת נוהל כלל-משרדי שנועד "להגדיר את אופן מתן שירות נגיש לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים". נוהל זה מאגד את הנחיות המשרד בנושא.

רק במהלך הביקורת, באוגוסט 2018, ארבע שנים לאחר המועד הקבוע בתקנות, אישר משרד המשפטים את הנוהל הכלל-משרדי והפץ אותו בקרב עובדי המשרד.

עוד באוקטובר 2015 תכנן המשרד לבצע התאמות נגישות של השירות לנהלים ספציפיים, אך בעקבות הסקר משנת 2016 החליט כי נוהל הנגישות הכללי נותן

מענה מספק לחובת ההתאמה, ובשירותים משפטיים מסוימים המענה יינתן באמצעות הדרכה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי כל עוד לא נבחנו כל הנהלים הפרטניים, לא ניתן לקבל את העמדה שנוהל הנגישות הכלל-משרדי נותן מענה מספק לחובת ההתאמה. עמדה זאת אף אינה מתיישבת עם תקנות השירות, שהוראותיה מחייבות נותן שירות לבצע כל התאמה סבירה של נוהל, הליך או נוהל בשירות על מנת שיאפשר מתן שירות לאדם עם מוגבלות.

בתשובתו כתב משרד המשפטים כי יחדד את הנהלים הייחודיים לשירות המשפטי, לאחר שיפתח תורת מתן שירות משפטי נגיש.

הואיל ופיתוחה המתוכנן של התורה עתיד להימשך שנים אחדות, ומאחר שחלף מועד השלמתן של ההתאמות הקבוע בתקנות, מן הראוי שמשרד המשפטים יתאים את הנהלים הפרטניים ולא יחכה עד שתגובש התורה כולה.

הנוהל הכלל-משרדי כולל עבודה מקיפה להתאמת החובות הקיימות מכוח החוק לעבודתן של היחידות השונות במשרד המשפטים. בנוהל נקבע כי התאמות בנהלים, בהליכים ובנהלים יבוצעו בידי יחידות המשרד עצמן. הבדיקה התקופתית של עמידתם בדרישות החוק, על פי התקנות וטופס הבדיקה של הנציבות, תאושר בידי מורשה נגישות³⁵.

בתשובתה לביקורת מדצמבר 2018 כתבה הסניגוריה הציבורית כי היא עושה התאמות להליכים ולנוהגי עבודתה באמצעות פרסום הנחיות לייצוג אנשים עם מוגבלות.

בבחינת הנהלים הפרטניים מן הראוי שמשרד המשפטים יסדיר את מעורבותו של מורשה נגישות בהליך: אופן ההתייעצות עמו, קביעה אם בדיקתו תהווה תנאי לאישור הנוהל, וגיבוש מנגנון פיקוח והכרעה בין הנחיותיו ובין הדרישות המקצועיות של יחידות המשרד.

35 מורשה נגישות הוא אדם אשר בגין מקצועו, הכשרתו האקדמית או על בסיס הכשרה בתחום הנגישות, נמצא על ידי שר הכלכלה והתעשייה כמתאים להיות מורשה נגישות לפי סעיף 19מא1 לחוק שוויון ונרשם בספר המורשים לנגישות השירות. אישור מורשה נגישות נדרש במקרה בו לרשות הציבורית שני מקומות ציבוריים לפחות בהם היא מעניקה שירות.

הכשרתם של עובדים

כאמור, נותן שירות נדרש להכשיר את עובדיו בתחום המוגבלויות בהתאם למועדים הקבועים בתקנות, בכמה שלבים: יידועם על חובותיהם מכוח חוק שוויון ותקנותיו, הכשרתם של העובדים הנותנים שירות ציבורי באמצעות הדרכה כללית והתנסות חווייתית לעובדים המספקים שירות ישיר לציבור, והדרכה פרטנית לעובדים האחראים להפעלת אמצעי עזר³⁶. שירות לציבור הוא גם שירות הניתן לו בידי גוף ציבורי כגון משרד המשפטים. לפי תקנות השירות, הכשרתם של עובדים נותני שירות לציבור תושלם עד אוקטובר 2016.

יידוע עובדים: בנובמבר 2014 שלח משרד המשפטים לכל עובדיו, בדוא"ל, מידע על עיקר החובות מכוח החוק.

הכשרת עובדים מינהליים נותני שירות: בשנת 2015 הוחלט כי ימופו כלל העובדים במשרד, תיכתב תוכנית הדרכה וייערכו הדרכות לכל העובדים הנותנים שירות במישרין ולמנהליהם הישירים, לרבות עובדי קבלן ומתנדבים. בתוכנית צוין כי צפויה חריגה מלוח הזמנים הקבוע בתקנות. מתוך כאלף עובדים מינהליים שיש להדריך, כמעט כולם עברו הדרכה.

הכשרת עובדים משפטיים נותני שירות: בשנים 2015 - 2016 הדריך משרד המשפטים את המשפטיים עובדי המשרד במערך הרצאות. במקביל קידמו הסניגוריה הציבורית ואגף פרויקטים תוכנית נגישות לשירות (להלן - תוכנית הנגישות), הכוללת גם הכשרות מקיפות לכל המשפטיים עובדי המשרד המעניקים שירות משפטי.

הגם שאגף הפרויקטים ייחס חשיבות להדרכתם המעמיקה של נותני השירות המשפטי, בשל מורכבות האינטראקציה שלהם עם הלקוחות, ובניגוד לנדרש בתקנות, משרד המשפטים הכשיר חלק בלבד מן המשפטיים: מכלל 1,600 בקירוב משפטיים עובדי המשרד שנדרש להכשיר זומנו להכשרה 580 בלבד (כ-36%), וכ-450 בלבד (כ-28%) עברו הכשרה, הכוללת הדרכה כללית, התנסות חווייתית והדרכה פרטנית.

בתשובתו מסר אגף פרויקטים כי המשרד נדרש להכשיר רק את עורכי הדין עובדי המשרד הבאים במגע עם עדים באופן תדיר ומכאן מספר המשפטיים שזומנו להכשרה. עוד מסר כי בשנת 2019 צפויה להתחיל תוכנית הנגישות, הכוללת הכשרה למשפטיים עובדי המשרד. הסניגוריה כתבה כי בשנים 2015 - 2018, בנפרד ונוסף על ההכשרה של משרד המשפטים, קיימה השתלמויות בנושא לעובדי המשפטיים, לרבות עורכי דין חיצוניים המייצגים מטעמה.



משרד המשפטים
הכשיר רק חלק מן
המשפטנים: מכלל
כ-1,600 המשפטנים
עובדי המשרד שנדרש
להכשיר קיבלו
הכשרה כ-450
עובדים בלבד
(כ-28%). משרד
המשפטים לא החליט
כיצד יוכשרו עו"ד
חיצוניים שפועלים
מטעמו

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי עליו לפעול בהתאם לתקנות ולהבטיח את הכשרתם המלאה של כל העובדים המשפטנים המעניקים לציבור שירות מטעמו. תדירות השיח של פרקליטים עם עדים עשויה להוות שיקול בקביעת הקדימות להכשרתם, אך אין בה כדי לפטור מחובת הכשרתם כקבוע בדין.

הכשרת עורכי דין חיצוניים: משרד המשפטים מפעיל כאלפיים עורכי דין חיצוניים המעניקים שירות מטעמו. כאמור, משנת 2015 קידם משרד המשפטים את תוכנית הנגישות, ואגף פרויקטים סבר אז כי יש להחילה גם על עורכי דין חיצוניים. לאחר מכן שב ובחן משרד המשפטים את מספר עורכי הדין החיצוניים שיוכשרו וביוני 2016 החליט לצמצמו על סמך מספר התיקים שבטיפולם בסניגוריה הציבורית ובסיוע המשפטי.

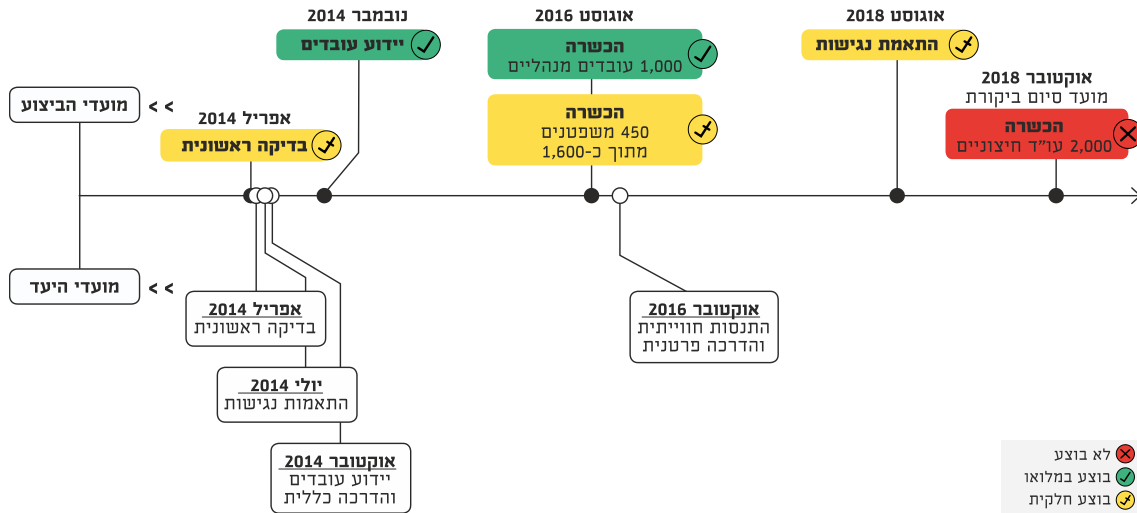
בחוות דעת של הלשכה המשפטית של משרד המשפטים מאוגוסט 2016 נכתב כי עורכי דין חיצוניים מטעם הסניגוריה הציבורית והסיוע המשפטי אינם עובדי שירות או קבלני שירות של משרד המשפטים, אך מאחר שהם מעניקים שירות משפטי לציבור, יש להכשירם. הוצע שהמשרד ישקול בחיוב את החלתה של תוכנית הנגישות גם עליהם. ואולם בספטמבר 2016 הוחלט כי במסגרת תוכנית הנגישות לא יוכשרו עורכי דין חיצוניים כלל.

משהוחלט שעורכי דין חיצוניים הפועלים מטעמו לא יוכשרו במסגרת תוכנית הנגישות, משרד המשפטים לא החליט כיצד הם יוכשרו. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי עליו להבטיח את הכשרתם המלאה של כל עורכי הדין החיצוניים המעניקים שירות ציבורי מטעמו. בהיעדר הכשרה לעורכי דין חיצוניים, לקוחות עשויים לקבל מהם שירות הלוקה בחסר ולמעשה להיות מופלים לרעה יחסית ללקוחות עם מוגבלות המקבלים שירות ממשפטנים עובדי המשרד.

חובת ביצוע התאמות הנגישות וחובת הכשרתם של עובדים מעוגנות בתקנות השירות, בהן נקבעו גם מועדים להשלמתם. תרשים 3 להלן מציג על גבי ציר הזמן את המועדים הקבועים בתקנות להשלמת התאמות הנגישות של השירות ולהכשרת העובדים מול מועדי ביצוען במשרד המשפטים.

תרשים 3: התאמות נגישות והכשרה במשרד המשפטים - מועדי יעד

מועדי ביצוע



המקור: משרד מבקר המדינה

התרשים מלמד כי למעט חובת יידועם של העובדים והכשרת העובדים המנהליים, משרד המשפטים לא השלים את החובות החלות עליו.

הצורך בהתאמות נגישות בתיקים פליליים שבטיפול הפרקליטות

1. לפי חוק סדר הדין הפלילי, חשוד בעבירה מסוג פשע יקבל מהפרקליטות הודעה על העברתם של חומרי החקירה מהמשטרה לתביעה לשם החלטה אם יועמד לדין. לחשוד יתאפשר, תוך זמן קצוב, להעביר בקשה מנומקת מדוע על הפרקליטות להימנע מהגשת כתב אישום. לפי הנחייתו של פרקליט המדינה, הפרקליטות תעביר לחשוד עם מוגבלות הודעה המותאמת למוגבלותו, ככל האפשר. כאמור, למשטרה אין סימון מיוחד לתיקי החקירה בהם מעורב אדם עם מוגבלות.

הפרקליט שמקבל את התיק לא יוכל לדעת שמדובר באדם עם מוגבלות אם המשטרה לא תסמן זאת על גבי תיק החקירה. שכן בניגוד למשטרה, הוא אינו מקיים מגע עם המעורבים בתיק בשלב קבלתו. משכך, פרקליט שאינו מזהה כי מעורב בתיק אדם עם מוגבלות יתקשה לפעול בהתאם להנחייתו של פרקליט המדינה ולהתאים למוגבלות את ההודעה על העברתם של חומרי החקירה. זאת ועוד, בהיעדר פירוט של התאמות הנגישות הנדרשות בעת העברת ההודעה, אין בידי הפרקליטים כלים למימוש ההנחיה.

2. פרקליטת מחוז והפורום העבירו לפרקליט המדינה, בשנת 2016, הצעות לשיפורים בעבודת הפרקליטות על תיקים שמעורבים בהם אנשים עם מוגבלות. ההצעות הועברו לטיפולו של המשנה לפרקליט המדינה (פלילי) דאז.

בין ההצעות היו גם השלוש שלהלן: יצירת קשר של הפרקליטות עם גורמי טיפול ושיקום בקהילה אגב העבודה על תיק תביעה, גם במקרים שהוחלט לא להגיש בהם כתב אישום; בשלבים השונים של ההחלטות בתיק, ובפרט בבחינת כשירותו המשפטית של הנאשם, הפרקליטים יוכלו להיוועץ בגורמים מקצועיים בתחום המוגבלויות; והסדרת הזימון וההגעה של נציגי התביעה לדיונים של ועדת האבחון העוסקים בכשירות משפטית³⁷.

נמצא כי גם לאחר שהועלו ההצעות לפני פרקליט המדינה, הפרקליטות לא הפיצו הוראות בנושא. מן הראוי שהפרקליטות תדון בהצעות ותבחן אם המצב הנוהג נותן מענה לכלל ההיבטים שעלו בהצעות, ובמידת הצורך תכין הוראות מתאימות שיופצו לכל הפרקליטים.



בחלוף ארבע שנים מן המועד שנקבע בחוק להשלמתן של התאמות נגישות לנהלים, משרד המשפטים לא בדק את הנהלים הקיימים ביחידות המשרד ואת ההתאמות הנחוצות בהם, כנדרש בדין ובהנחיות נציבות שוויון זכויות. משרד המשפטים גם לא השלים את הכשרתם של רוב עובדי המשרד הנותנים שירות, ולא החליט כיצד להכשיר את עורכי הדין החיצוניים הפועלים מטעמו.

37 הצורך בהסדרה נובע מכך שלפי המידע המצוי בפרקליטות, נציגי התביעה מתייצבים לכל הדיונים שהם מוזמנים אליהם, ואילו לפי משרד הרווחה, נציגי התביעה מגיעים לחלק בלבד מדיוניה של ועדת האבחון.

על משרד המשפטים, האמון על שלטון החוק, על ייצוג המדינה בפני ערכאות שיפוטיות, ולא פעם על ייצוג הפרט בהליכים משפטיים, לשמש דוגמה למילוי החובות שבדין. לפיכך, ובהמשך לפעולות הרבות שנקט עד כה לקידום נושא זה, עליו להשלים לאלתר את התאמת נוהלי ונוהגי השירות שלו, ולהבטיח את הכשרתם המלאה של כלל העובדים ועורכי הדין החיצוניים המעניקים שירות ציבורי מטעמו.

התאמות נגישות לשירות הניתן על ידי הנהלת בתי המשפט

הנהלת בתי המשפט אחראית לפעילותה המינהלית של הרשות השופטת והיא מסייעת לדרג השיפוטי והמינהלי בבתי המשפט ברחבי הארץ. לפי תקנות השירות, החייב בביצוע התאמות נגישות בבתי המשפט ובבתי הדין לעבודה הוא הב"ה. נושא נגישות השירות מטופל בידי חטיבת המזכירות בהב"ה.

התאמת נהלים, הליכים ונהגים

כאמור, על פי התקנות, כל גוף ציבורי נדרש לבצע במועדים הקבועים בדין בדיקה ראשונית של הנהלים, הליכים ונוהגי העבודה שבו, ובמסגרתה יבחן אם נדרש לבצע בהם התאמה סבירה.

מנובמבר 2015 עד מאי 2016 ערכה הב"ה סקר נגישות שבחן התאמות נגישות בשירות שהיא נותנת. בסקר נבחנו רק כמה מן הפרמטרים שנדרשו לפי הנחיות נציבות שוויון זכויות.

בסקר הנגישות לא בדקה הב"ה התאמות לנהלים, להליכים ולנוהגי עבודה, כנדרש בתקנות, ומשכך לא השלימה את חובתה לבצע התאמות נגישות לשירות.

באוקטובר 2015, כחודש בטרם החלה הב"ה את סקר הנגישות, היא הפיצה ופרסמה נוהל להנגשת בתי משפט לאנשים עם מוגבלות (להלן - נוהל בתי המשפט).

משרד מבקר המדינה מעיר להב"ה כי מאחר שנוהל בתי המשפט הוכן לפני סקר הנגישות ומאחר שלא השלימה את הבדיקה הראשונית, הכוללת בחינה פרטנית של מכלול הנהלים, ההליכים ונוהגי השירות, אין בידיה מידע מספק כדי לדעת אם די בהתאמות הנגישות שביצעה במסגרת הנוהל.

הכשרתם של עובדים

כאמור, נותן שירות נדרש להכשיר את עובדיו בתחום המוגבלויות בהתאם למועדים הקבועים בתקנות, בכמה שלבים: יידועם על חובותיהם מכוח חוק שוויון ותקנותיו, הכשרתם של העובדים הנותנים שירות ציבורי באמצעות הדרכה כללית והתנסות חווייתית לעובדים המספקים שירות ישיר לציבור, והדרכה פרטנית לעובדים האחראים להפעלת אמצעי עזר. באוגוסט 2018 הייתה הב"ה אחראית ל-853 שופטים ורשמים ול-2,375 עובדים שעל פי הגדרת תפקידם נותנים שירות לציבור.

יידוע עובדים: לפי הנהלת בתי המשפט, כלל עובדיה ידעו על החובות הכלליות מכוח החוק, בכמה דרכים: ימי עיון, הרצאות, לומדות, חוברות, והדרכה פנימית ביחידות.

ואולם אין להב"ה מידע על מועדיהם של ימי העיון, ההרצאות וההדרכות הפנימיות ועל מספר העובדים שהשתתפו בהם. בנוסף הב"ה אינה מנהלת מעקב אחר השימוש בלומדות ובחוברות ואחר מספר העובדים שידעו באמצעותן. על כן אין בכוחה הב"ה לדעת אם עמדה בחובתה ליידע את כל עובדיה.

הכשרת שופטים: בהתאם לתקנות, השופט הוא הגורם המחליט על התאמות הנגישות בבית משפט לאדם שביקש אותן. אם לא הוגשה בקשת התאמה, השופט הוא הנדרש לזהות אם המופיע לפניו בדיון הוא אדם עם מוגבלות. באוקטובר 2015 הדגישה הנציבות בפני הב"ה את חשיבות הדרכתם של השופטים ואת העובדה שהב"ה לא החלה בהדרכתם.

ואולם עד מועד סיום הביקורת טרם ערכה הב"ה כל הדרכה לשופטים, בניגוד לנדרש בתקנות. אומנם נערכו הרצאות בנושא, אך הן היו ספורדיות וביזמה של ערכאה שיפוטית ספציפית.

בתשובת הנהלת בתי המשפט נכתב, כי עם כניסתה לתפקיד של מנהלת חדשה למרכז להכשרה והשתלמות שופטים, במאי 2018, נערכה פגישה עם הנציבות על מנת להכין תוכנית הדרכה לשופטים. חלקה הראשון של התוכנית יושם בנובמבר 2018 וחלקה השני יקודם בחודשים הקרובים. עד כה השתתפו בהכשרה 44 מכלל השופטים והרשמים (כ-5%).

משרד מבקר המדינה מעיר להב"ה כי עליה להכשיר את כל השופטים כנדרש בתקנות השירות. בית המשפט והשופט המנהל את הדיון הם פעמים רבות האמצעי האחרון בידיו של אדם למיצי ולשמירה של זכויותיו בהליכים המשפטיים. לנוכח קשת המוגבלויות הרחבה, אי-הכשרתם של השופטים עשויה, בין השאר, למנוע את זיהויים של אנשים עם מוגבלות.



במועד סיום הביקורת
טרם ערכה הנהלת
בתי המשפט כל
הדרכה לשופטים,
בניגוד לנדרש
בתקנות. מכלל 853
השופטים והרשמים
השתתפו בהכשרה
רק 44

הכשרת עובדי הב"ה: מרכז ההדרכה של הב"ה החל בשנת 2015 להכשיר בתחום המוגבלויות את עובדי הב"ה המעניקים שירות לציבור - עובדי מדורים המעניקים שירות לקהל, עובדים הבאים במגע עם הציבור כגון פקידי עזר, שומרי סף ומאבטחים, וגם את כל דרגי ההנהלה.

לפי הנתונים של הב"ה, משנת 2015 עד אוגוסט 2018 היא הכשירה את עובדיה בחלק מדרכי ההכשרה הנדרשות בתקנות - בהדרכה כללית בתחום המוגבלויות כ-550 בלבד מן העובדים המעניקים שירות (כ-23%); 467 עובדים עברו התנסות חווייתית; 45 עובדים (כ-2%) עברו הדרכה כללית יותר מפעם אחת; ו-27 עובדים (כ-1%) עברו הדרכה יותר מפעם אחת בשנים שונות, כנדרש בחוק שוויון. ב-13 בלבד מכלל 37 מתחמי בתי המשפט ברחבי הארץ הוכשרו עובדים בהדרכה פרטנית לתפעל את מערכת העזר לשמיעה.

בתשובתה כתבה הב"ה כי ההכשרה הועברה לכל המנהלים, למדורי השירות לקהל, למזכירים הראשיים, לסגניהם, למטה הקב"טים ולקציני מתקן, ובכל דרכי ההכשרה הנדרשות. עוד נכתב כי תישקל גם הכשרתם של אנשי משמר בתי המשפט.

אין הלימה בין האמור בתשובת הב"ה ובין הנתונים שהעבירה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, שמהם עולה שההכשרה הועברה לחלק קטן בלבד מן העובדים הנותנים שירות לציבור. על הב"ה להשלים את הכשרתם של כל עובדיה נותני השירות לציבור, לרבות אנשי משמר בית המשפט, ובכל הדרכים הדרושות בדין.

הכשרת מתנדבים: הב"ה הטילה על המתנדבים בעמדות ההתנדבות ועל אנשי השירות הלאומי את מימוש חובתה לסייע לאנשים עם מוגבלות במילוי טפסים. בשנת 2016 החליטה הב"ה לחייב את העובדים החדשים ואת המתנדבים בעמדות ההתנדבות לעבור קורס להכרת הארגון, המתקיים כפעמיים בשנה וכולל תכנים בתחום המוגבלויות. אנשי השירות הלאומי אינם עוברים קורס מקצועי בתחילת שירותם אלא משתתפים בכנס השירות הלאומי של הב"ה.

הב"ה הטילה את מימוש חובתה לסייע במילוי טפסים על מתנדבים ועל אנשי שירות לאומי אך לא הקנתה להם את הכלים הנדרשים לכך. הב"ה לא יישמה את החלטתה הלכה למעשה ובשנים 2016 - 2018 לא השתתפו מתנדביה בקורסים להכרת הארגון. כמו כן, כנס השירות הלאומי אינו כולל תכנים בתחום המוגבלויות.

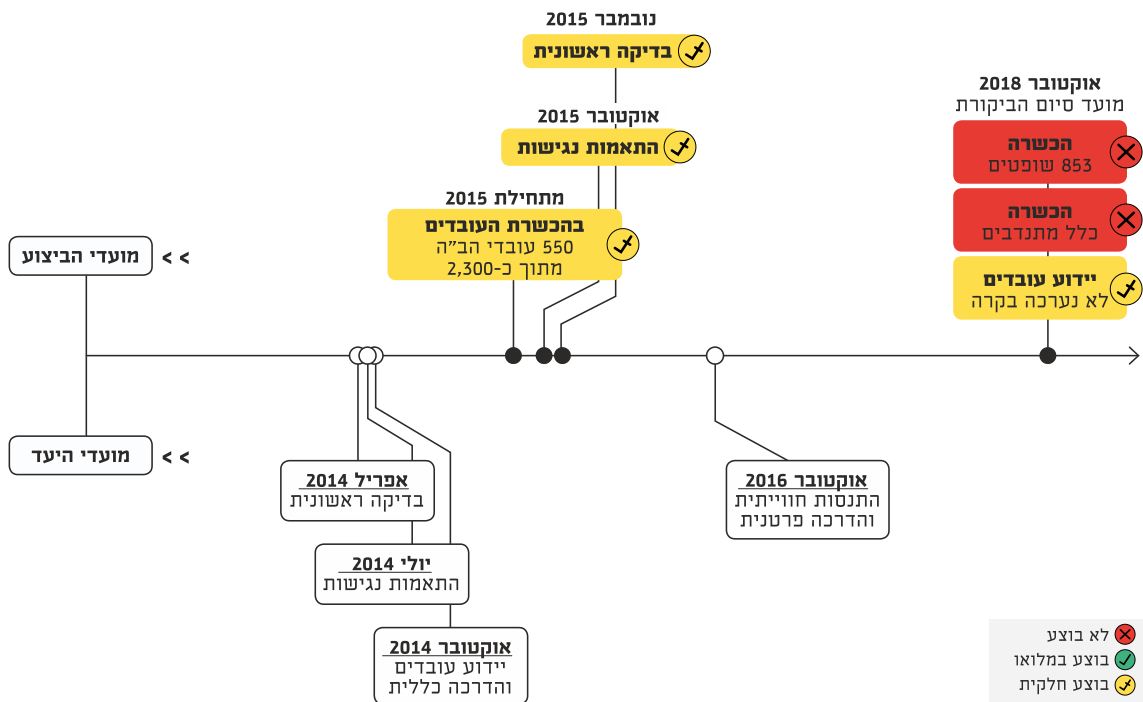
בתשובתה כתבה הב"ה כי בשנת 2018 החלה בהכשרת מתנדבים הכוללת גם התייחסות לאנשים עם מוגבלות, וכי תבחן את הצורך בהכשרתם של אנשי השירות הלאומי. הב"ה צירפה לתשובתה מצגת של ההכשרה הנערכת

למתנדבים שנכתב בה כי על המתנדב לתת קדימות בתור לאנשים עם מוגבלות. אין התייחסות נוספת לנושא במצגת.

מסתבר אפוא שהכשרת המתנדבים בכל הקשור לאנשים עם מוגבלות היא מזערית ואינה עומדת בתקנות. משרד מבקר המדינה מעיר להב"ה שעליה לקיים הכשרה בתחום המוגבלויות לכל עובדיה המעניקים שירות לציבור, לרבות מתנדבים ואנשי שירות לאומי. עליה גם לוודא כי נערכת להם הדרכה בדפוס או באמצעי דיגיטלי, אחת לשנה.

תרשים 4 להלן מציג את המועדים הקבועים להשלמתן של התאמות הנגישות השירות והכשרת העובדים, ומועדי הביצוע בפועל בהב"ה על גבי ציר הזמן.

תרשים 4: התאמות נגישות והכשרה בהב"ה – מועדי יעד ומועדי ביצוע



המקור: משרד מבקר המדינה

התרשים מלמד שהב"ה לא השלימה ביצועה של שום חובה שנקבעה בתקנות. חמור מזה, רוב עובדי הב"ה לא הוכשרו כלל.

העדה והשתתפות בדיון

על פי האמנה, על המדינה לנקוט אמצעים מתאימים להבטחת נגישותם של אנשים עם מוגבלות לתמיכה שהם עשויים להידרש לה בעת מימוש מעמדם המשפטי. התאמות נגישות שיאפשרו השתתפות בדיון המשפטי הן אחד הביטויים המרכזיים להכרה בחשיבותה של העצמאות האישית של אנשים עם מוגבלות ובצורך לאפשר להם שותפות אמיתית בהליך משפטי שיש בו כדי לעצב את חייהם, ובעיקר בהליכים שמוטלות בהם מגבלות על חירותם. אדם עשוי להשתתף בהליך משפטי במגוון עמדות, ובהן: בעל דין או עד בהליך אזרחי, נאשם, עד או נפגע עבירה בהליך פלילי. בהליך האזרחי בית המשפט רשאי לדרוש מכל אדם הנוכח בבית המשפט להעיד. בהליך הפלילי, ככלל, כל אדם כשיר להעיד.

בקשות להתאמת נגישות בהליך המשפטי

איסוף נתונים על פעולות של נותן השירות להתאמת נגישות לאנשים עם מוגבלות חשוב לצורך בחינת יישומם של תקנות השירות וחוק חקירה והעדה. תקנות השירות קובעות שנותן השירות חייב בבדיקה תקופתית של עמידתם של אמצעי עזר, שירותי עזר, נהלים, הליכים ונהגים בתקנות השירות. בין הנתונים שיש לאסוף: מספר בקשות ההתאמה שהוגשו, סוגי המוגבלות של המבקשים, מהות הבקשות, אם אושרו או נדחו, והפעולות שננקטו למילוי. איסוף נתונים על התאמות נגישות נדרש גם במקרים שלא הוגשו בהם בקשות מראש.

כבר בשנת 2009 נתבקשה הב"ה להעביר לכנסת נתונים על יישומו של חוק חקירה והעדה. הב"ה מסרה לכנסת כי אין בידיה נתונים סטטיסטיים בתחום זה, שכן הפרוצדורות שהיו קיימות אז לא אפשרו איסופם.

1. על מנת שאדם עם מוגבלות יוכל להעיד בבית המשפט, נקבעו בחוק כמה התאמות שאפשר לבצע³⁸. כל ההתאמות ניתנות בהתאם לשיקול דעתו של בית המשפט, לבקשתו של אדם³⁹ או אם ראה השופט כי עומד לפניו אדם עם מוגבלות.

כאמור, רוב השופטים לא עברו הכשרה מלאה וסדורה בתחום המוגבלויות, ויש חשש שלא יזהו שעומד לפניו אדם עם מוגבלות או שלא ידעו איזה התאמות נדרשות עבור כל מוגבלות.

38 איסור על חקירה נגדית של האדם בידי הנאשם, מתן אמצעי התאמה למסירת העדות, למשל עדות מאחורי פרגוד, או שלא על דוכן העדים ושימוש באמצעי עזר כגון תרגום לשפת הסימנים, שימוש בתת"ח או בכל אמצעי עזר סביר אחר. התאמות אפשריות אחרות הן התאמות במועדי קיום הדיון, מתן הסבר בשפה פשוטה או מתן אפשרות לאדם עם מוגבלות להיות מלווה על ידי אדם מטעמו. בית המשפט אף רשאי לפטור כליל אדם מלהעיד.

39 תקנה 47 לתקנות השירות, סעיף 22 לחוק חקירה והעדה.

2. נוהל בתי המשפט קובע כי על מזכירות בית המשפט להזין למערכת הממוחשבת בקשות והחלטות להתאמות נגישות בתיק בית המשפט בשני מקרים: בעניינה של בקשה שהוגשה בכתב ובעניינה של החלטת שופט במהלך דיון.

לא אחת משתתפים בהליכים משפטיים אנשים עם לקויות חושיות⁴⁰. כל אחת מהלקויות החושיות מצריכה התאמת נגישות לשם וידוא השתתפותו של האדם עם הלקות בהליך. התאמות אלה טעונות היערכות מוקדמת של הב"ה (שיבוץ הדיון באולם המותאם, הקצאת אמצעי עזר או זימון ספק שאיתו התקשרה בחוזה לקבלת אמצעי או שירותי עזר).

מנתוני הסניגוריה הציבורית עולה כי בשנים 2012 - 2017 מונו סניגורים ציבוריים ל-100 בקירוב נאשמים עם לקות חושית (כ-16 בממוצע בשנה)⁴¹. ואולם לפי מערכת המחשוב של הב"ה, מספר התיקים שנדרשה בהם התאמת נגישות נמוך בהרבה – 42 - 65 תיקים בלבד בשנים 2005 - 2018, כאשר בשנים 2006 - 2013 לא סומן כל תיק שנדרשה בו התאמת נגישות. זאת ועוד, נמצאו תיקים שאינם מופיעים בנתוני הב"ה, בהם הורה בית המשפט על התאמות נגישות.

בתשובתה מסרה הב"ה כי בקשות התאמה לאנשים עם מוגבלות מתקבלות ומיושמות במזכירות דרך קבע מאז כניסתו של החוק לתוקף.

משרד מבקר המדינה מעיר להב"ה כי עליה לטייב את נתוני המערכת הממוחשבת בנושא זה: עליה לבחון אם הנתונים במערכת הממוחשבת שלה תואמים את האומדנים של מספר האנשים עם מוגבלות המעורבים בהליכים משפטיים בכל שנה ואת הנתונים על מספר התיקים שמעורבים בהם אנשים עם לקות חושית. עליה להקפיד כי כלל הבקשות להתאמות נגישות וההחלטות שהתקבלו בעניינן יחזו במערכת הממוחשבת, שכן כך תוכל לדעת אם יש קושי בהגשת בקשות להתאמות נגישות או בטיפול בהן.

3. חטיבת המזכירות בהב"ה ציינה כי ייתכן שישנן בקשות התאמה נוספות שלא סומנו כנדרש, שכן בעלי הדין הם המסווגים את הבקשה להתאמת נגישות, בעת שהם מגישים אותה מרחוק באמצעות מחשב. זאת ועוד, כשמוגשות לבית המשפט בקשות אחדות המאוגדות יחדיו במסמך אחד, יינתן לכולן סיווג אחד, ולפיכך הב"ה אינה יכולה לעקוב אחר הבקשות.

40 למשל, עיוורון, חירשות או אילמות.

41 דוחות שנתיים של הסניגוריה בין השנים 2013 - 2017. נתון זה משקף מספר חלקי בלבד מתוך כלל המשתתפים בהליכים משפטיים שהם אנשים עם לקויות חושיות, בין השאר משום שהיו בהם מי שלא נזקקו לייצוג של הסניגוריה הציבורית אלא יוצגו בידי עו"ד פרטי.

אין להנהלת בתי המשפט מידע מלא על מספר הבקשות המוגשות נגישות עבור אנשים עם מוגבלות, והיא מתקשה בבקרת יעילותו של הטיפול בהן ומיליון

מסתבר אפוא שאין להב"ה מידע מלא על מספר הבקשות המוגשות לה, והיא מתקשה בבקרת יעילותו של הטיפול בהן ומיליון.

בתשובתה כתבה הב"ה כי בתחילת שנת 2019 תשופר המערכת הממוחשבת והמידע שייאסף על היקף הבקשות, לצורך בחינתו של טיב השירות הניתן על ידי הב"ה, ישקף את המצב בפועל. עוד נכתב, כי לנוכח ממצאי הדוח, בסבב ההדרכה המתקיים בימים אלה בכל מחוזות הב"ה, מודגשת לעובדים הדרישה מהם לדאוג ולסמן תיקים כנדרש.

בחלוף תשע שנים מבקשתה של הכנסת מהב"ה להעביר לה נתונים על יישומו של חוק חקירה והעדה, ולמרות חובתה לפי תקנות השירות לערוך בדיקה תקופתית, עדיין אין להב"ה נתונים אלה. בין השאר, הב"ה לא מחזיקה נתונים מלאים על מספר הבקשות שהוגשו להתאמת נגישות בהליכים משפטיים, מהות הבקשות, אישורן או דחייתן ואופן מילוי. על הב"ה לתעד כל בקשה להתאמת נגישות שהוגשה, ללא תלות באופן הגשתה, ועליה לאסוף נתונים סטטיסטיים לשם בחינת איכותו של השירות הניתן לאנשים עם מוגבלות המשתתפים בהליכים משפטיים, ולשם שיפורו.

סיוע במילוי טפסים

לפי תקנות השירות, אם קבלת השירות מותנית במילוי טפסים, נותן השירות יספק סיוע במילוי טפסים לבקשתו של אדם עם מוגבלות. על פי נוהל בתי המשפט, על עובד בתי המשפט חל איסור לסייע במילוי טופס או במתן הסבר כלשהו על הטופס - עליו להפנות אדם עם מוגבלות לעמדות המתנדבים ולאנשי השירות הלאומי שנמצאים בבתי המשפט גם לצורך סיוע במילוי טפסים.

במדינת ישראל יש 113 בתי משפט שבאחריות הב"ה, והם פועלים במתחמים המצויים ב-37 יישובים ברחבי הארץ⁴². במאי 2014 דיווחה הב"ה כי בחלק בלבד מבתי המשפט מופעלות עמדות מתנדבים אשר, בין השאר, מסייעות במילוי טפסים.

נמצא כי ב-25 בתי משפט (כ-22%), המצויים ב-12 מתחמים, אין אפשרות לסיוע במילוי טפסים, משום שאין בהן עמדות מתנדבים או אנשי שירות לאומי. ב-35 בתי משפט (כ-31%), המצויים ב-13 מתחמים, יש אפשרות חלקית בלבד של סיוע במילוי טפסים: במתחמים אלה אין אנשי שירות לאומי ועמדות המתנדבים פועלות בחלק בלבד משעות קבלת הקהל של המזכירות. מסתבר אפוא כי בפחות ממחציתם של בתי המשפט יש זמינות מלאה לסיוע במילוי טפסים.

לא מתקבל על הדעת שלא יינתן לאנשים עם מוגבלויות סיוע במילוי טפסים בכל בתי המשפט. משעה שקבעה חטיבת המזכירות בהב"ה כי הסיוע במילוי טפסים יינתן בידי המתנדבים ואנשי השירות הלאומי, היה עליה לאסוף את המידע על פריסתם במתחמי בתי המשפט השונים ולתת הנחיות בנוגע לאופן פעולתם.

בתשובתה כתבה הב"ה כי כשאי אפשר להיעזר במתנדבים או באנשי שירות לאומי, אנשים עם מוגבלות מופנים לסיוע של מזכיר ראשי או נציגו, אך הדבר לא עוגן בכתב.

משרד מבקר המדינה מעיר להב"ה כי בהיעדר פרסום של פתרון חלופי זה לציבור, לא יוכל אדם עם מוגבלות לדעת כי באפשרותו להיעזר בגורם אחר אם עמדת הסיוע חסרה או סגורה. יתר על כן, העומס הכרוך בתפקידו של מזכיר ראשי מאפשר זמינות מצומצמת ופתרון חלקי בלבד, שעלול גם הוא לא להיות ישים פעמים רבות.

אספקת אמצעי עזר

לפי תקנות השירות וחוק חקירה והעדה, הב"ה נדרשת להציע התאמות נגישות לאדם עם מוגבלות ולפרסמן. בלוח 1 מוצגים אמצעי העזר ושירותי העזר המפורטים בתקנות. יצוין כי על פי התקנות אין זאת רשימה סגורה.

לוח 1: ההתאמות העיקריות בהליכים משפטיים, לפי התקנות

| מס'ד | אמצעי או שירות עזר | קהל יעד | | | | | מופיע בונהל שפור |
|------|--|---------------|------------|------|--------|-----------|------------------|
| | | בעל דין מיוצג | בעל דין לא | עדים | בא כוח | קהל באולם | |
| 1 | התאמת מועדים, שעות דיונים ואורכם בכפוף לימנ הערכאה | ✓ | ✓ | | ✓ | | |
| 2 | קיום הדיון שלא במקום מושבה הקבוע של הערכאה | ✓ | ✓ | | ✓ | | |
| 3 | מערכת עזר לשמיעה, קבועה או ניידת | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 4 | שירותי תמלול | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ |
| 5 | שירותי תרגום לשפת הסימנים, לרבות שפת סימנים במגע | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ |
| 6 | אפשרות להקליט את הדיון במכשיר הקלטה | ✓ | ✓ | | ✓ | | |
| 7 | תיאור בעל פה של האולם, הנוכחים ומקום ישיבתם באולם | ✓ | ✓ | | ✓ | | |
| 8 | מתן זמן סביר להקראת מסמכים והסבר מפי עורך הדיון | ✓ | ✓ | | ✓ | | |
| 9 | מלווה מטעם האדם עם המוגבלות למטרת תמיכה נפשית | | ✓ | | | | |
| 10 | מלווה מטעם האדם עם המוגבלות למטרת הסבר בשפה פשוטה של דברי הנוכחים | | ✓ | | | | |
| 11 | מלווה מטעם האדם עם המוגבלות למטרת הסבר של המתרחש בשפה פשוטה | | ✓ | | | | |
| 12 | הסבר מפי השופט בשפה פשוטה, לפני הדיון, על מהות ההליך, זכויותיו וההחלטות שיתקבלו בו | | ✓ | | | | |
| 13 | תיאור בעל פה, בשפה פשוטה ובקצב איטי של המצוי במסמכים בדיון | | ✓ | | | | ✓ |
| 14 | האזנה להערות מוקלטות באופן שאינו מפריע למהלך הדיון | | ✓ | | ✓ | | |
| 15 | תקשורת תומכת חלופית (תת"ח) והסתייעות בקלינאי תקשורת | | | ✓ | | | |
| 16 | כל אמצעי או שירות עזר סביר אחר | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | |

1. נמצא כי נוהל בתי המשפט שפורסם לציבור אינו מפרט את רוב אמצעי העזר ושירותי העזר. לפיכך הב"ה אינה ממלאת את החובה שהוטלה עליה בתקנות לפרסם את האמצעים ושירותי העזר שעליה להעמיד לרשותם של אנשים עם מוגבלות.

בתשובתה כתבה הב"ה כי פרסמה באתר האינטרנט שלה את אמצעי העזר האלה: מערכת עזר לשמיעה, מלווה אישי לסיוע בהתמצאות בבית המשפט (בתיאום מראש), ומתורגמן לשפת הסימנים או מתמלל.

משרד מבקר המדינה מעיר להב"ה כי פרסום האמצעים חשוב במיוחד כשנדרשת היערכות מוקדמת של מזכירות בית המשפט להתאמת מועדים, שעות דיונים ואורכם, לקיום דיונים שלא במקום מושבה הקבוע של הערכאה, ולכל התאמה סבירה אחרת הנחוצה לאנשים עם מוגבלות ועשויה להשפיע על מהלך העבודה הרגיל באולמות בית המשפט. היעדר פרסום פוגע גם ביכולתם של אנשים עם מוגבלות להכיר ולממש את זכויותיהם, להיערך מראש לדיון ולבקש את ההתאמות הנדרשות להם כדי שיוכלו להשתתף בהליך המשפטי ככל אדם.

2. החוק קובע כי אחד מאמצעי העזר שעל הב"ה לספק לשם התאמת נגישות לאדם עם מוגבלות הוא מערכת תת"ח (מס' 15 בלוח לעיל)⁴³ לשם השתתפות בדיון בהליך שיפוטי. אומנם בעל דין המשתמש במערכת תת"ח משלו יכול להשתמש בה לתקשורת, אך מערכת אישית אינה מותאמת להליכי חקירה והעדה, שכן היא מקיפה מילים מחיי היום-יום ולא מונחים מעולם המשפט⁴⁴.

נמצא כי הב"ה אינה מחזיקה במערכת תת"ח ולא התאימה מערכת תת"ח להליך משפטי ובפרט לחקירת עד.

בתשובתה כתבה הב"ה כי תפעל בהקדם לרכישת אמצעים לתקשורת תומכת חליפית.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי לצד תהליך הרכישה נדרשת גם הכשרה מקצועית לשימוש במערכת בהליך המשפטי.

3. על מנת לקבל החלטה מושכלת על ההתנהלות במסגרת הליך משפטי (למשל החלטה על קבלת הסדר טיעון, הודאה או כפירה במעשים וכדומה)

43 תקשורת תומכת חלופית: מערכת של כלי עזר לתקשורת עם אדם המתקשה בדיבור, מבוססת על כרטיסיות או תוכנת מחשב.

44 דוח מחקר "תרומת התכנית" תקשורת תומכת וחליפית לחקירות מיוחדות" (2013 - 2016) של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דצמבר 2016.

נדרשת הבנה של מצב הדברים וההתרחשויות בהליך. בעניינם של אנשים עם מוגבלות חלה על גורמי אכיפת החוק חובת זהירות מוגברת לוודא כי אלה הבינו את זכויותיהם (אמצעי העזר הנזכרים בסעיפים 8, 10 עד 13 ו-16 בלוח 1 לעיל, נדרשים לשם הבטחתה של הבנה זאת).

נמצא כי הב"ה לא נערכה לבצע התאמות נגישות שיבטיחו כי אדם עם מוגבלות יבין את ההליך המשפטי, במיוחד בהליכים שהסכמתו נדרשת בהם.

4. בבדיקת מבקר המדינה נמצאו מקרים שנתגלו בהם תקלות באספקתם של אמצעי עזר, כגון תרגום לשפת הסימנים, תמלול ומערכת עזר לשמע בבית המשפט. בעטיין של התקלות התעכבו דיונים או נדחו, סיוע התקבל מאדם אקראי ולא מספק שירות עזר, או שנפגעה השתתפותו הפעילה של האדם עם המוגבלות בהליך המשפטי.

בתשובתה מסרה הב"ה כי כ-50 עובדים הוכשרו לתפעל את מערכת העזר לשמיעה ב-13 מ-37 מתחמי בתי משפט ברחבי הארץ, כי ישנה תמיכה טכנית בטלפון לסיוע בהפעלת המערכת.

נמצא אפוא כי ברוב מתחמי בתי המשפט (64%) לא עבר אף לא אחד מעובדי הב"ה הכשרה להתאמה ולהפעלה של אמצעי העזר, כנדרש בתקנות, ומשום כך נפגעות זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות.

עוד נמצא כי חטיבת המזכירות בהב"ה אינה בודקת, בדיקה מדגמית או אחרת, את איכות השירות שנותנים ספקי אמצעי העזר.

בתשובתה מסרה הב"ה כי נאמני הנגישות שמונו ביחידות הב"ה השונות נדרשים לבדוק את תקינות הציוד והם אחראים לאיכות השירות, לזמינותו ולנגישותו לאנשים עם מוגבלות ביחידתם.

חטיבת המזכירות בהב"ה מסרה לצוות הביקורת כי לא מוכרות לה תלונות על איכות השירות שהיא נותנת. בתשובת הב"ה לביקורת נכתב כי אכן נדרשת בדיקה חודשית של תקינות אמצעי העזר אך טרם נעשתה בדיקה כזאת, ובכוונתה לקדם את ביצועה.

חטיבת המזכירות נדרשת לזרז את הבדיקות והבקורות העיתיות, על מנת לוודא ששירותים ואמצעי עזר שהיא מספקת, במישרין או באמצעות ספקים, הם תקינים, מסופקים בזמן, ומאפשרים השתתפות פעילה של אנשים עם מוגבלות בהליכים המשפטיים הנוגעים להם.

הליך משפטי ללא שמיעת האדם עם המוגבלות

הבטחת האוטונומיה של האדם ושיתופו בהליך שיש בו כדי לעצב את חייו חשובים במיוחד בהליכים שמוטלות בהם מגבלות על חירותו, כגון מינוי אפוטרופוס והליכים פליליים שונים.

1. חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, התשכ"ב-1962 (להלן - חוק הכשרות), קובע כי כל אדם כשר לפעולות משפטיות, זולת אם נשללה או הוגבלה כשרות זו בחוק או בהליך משפטי, למשל על ידי מינוי אפוטרופוס עליו. אפוטרופוס הוא גוף ציבורי או אדם פרטי, שהוסמך ומונה לנהל את ענייניו של קטין, פסול דין, או אדם שאינו יכול לדאוג לענייניו. בכך מוגבלת חירותו של אדם עם מוגבלות בהליך משפטי, ומוגבלת יכולתו להחליט בענייניו הוא. בישראל יש כ-63,000 אנשים שמונה להם אפוטרופוס⁴⁵ ומדי שנה מתבקשים כ-15,000 מינויים חדשים. בכל בקשה למינוי אפוטרופוס משרד הרווחה מייצג את המדינה בהליך. כשרות משפטית היא זכות יסודית של אדם הקשורה לכבודו ושליטתה או הגבלתה מהוות פגיעה בכבודו ובחירותו.

א. בית המשפט עשוי למנות אפוטרופוס לאנשים עם מגוון סוגי מוגבלויות המשפיעות על יכולתם לדאוג לענייניהם, בעיקר מוגבלות שכלית או נפשית, מוגבלות פיזית ומוגבלות המתפתחות אצל קשישים עקב התבגרותם. בשנים האחרונות גדלה אוכלוסיית הקשישים בישראל ל-11% בקירוב מכלל האוכלוסייה והיא צפויה להגיע ל-14% בקירוב בשנת 2025⁴⁶. מחקרים מגלים כי כ-50% מבני ה-85 ומעלה שרויים בשלב כלשהו של דמנציה, ובהתאם גדל גם בישראל שיעורם של הקשישים שממונה להם אפוטרופוס.

אדם שמונה לו אפוטרופוס עשוי להיות מעורב בהליכים משפטיים במגוון סוגיות בעלות השפעה של ממש על חייו, כגון בחירת דיור בקהילה לעומת דיור במוסדות או בבתי אבות, הליכים משפטיים בגין הזנחה או ניצול, זכויות בביטוח סיעודי, הסכמה והתנגדות לטיפולים רפואיים, ועוד. בחינת ענייניו של אדם בהליך המשפטי מצריכה לעיתים התאמות נוספות של הליך, כגון ביקור במוסדות והתרשמות ישירה מיכולתו של האדם להביע את רצונו.

ב. בעבר היה אפשר, והיה נהוג, למנות אפוטרופוס באופן גורף - ללא הגבלת זמן ולכל תחומי חייו של אדם שהתקשה בניהול ענייניו. בשנים האחרונות משתנה הגישה הפטרנליסטית, הרואה באנשים עם מוגבלות אוכלוסייה חלשה שהמדינה קובעת באופן חד-צדדי את הסעד שיינתן לה ואת מידת ההתערבות בענייניהם, לגישה המדגישה את כבודם של

45 נכון לאוקטובר 2018.

46 "הבלתי נראים": זקנים בצל אפוטרופוסות משפטיות, ישראל דורון, עמ' 205, בתוך הדרה חברתית וזכויות אדם י' רונן, י' דורון ו' סלונים-נבו (עורכים), תל אביב: רמות, עמ' 216.

אנשים עם מוגבלות, מתחשבת ברצונם, ומתאמצת לשמור על עצמאותם ועל זכויותיהם. ברוח זאת, במרץ 2016 תוקן חוק הכשרות לשם יצירת כמה חלופות מגבילות פחות לאפוטרופסות, והודגשו רצון האדם וזכותו לעצמאות כעקרונות מנחים לפעולת האפוטרופוסים. בעקבות התיקון הוקם בשנת 2017 צוות בין-משרדי לגיבוש תוכנית לאומית לאפוטרופסות (להלן - הצוות הבין-משרדי), ובמועד סיום הביקורת טרם הסתיימה עבודתו.

2. חוק הכשרות קובע: "לפני מינוי אפוטרופוס לאדם, ישמע בית המשפט את דעת האדם אם הוא מסוגל להבין בדבר וניתן לברר דעתו". חוק השוויון קובע כי אדם עם מוגבלות זכאי להחליט החלטות הנוגעות לחייו על פי רצונו והעדפותיו בהתאם להוראות כל דין.

לדעת מומחיות למשפט בין-לאומי, האמנה מחייבת את שמיעתו של האדם בהליך משפטי גם אם נדון בו עניינו של אדם עם מוגבלות שאינו מסוגל לקבל החלטות כלל. לדעתן אין לפעול לפי הערכת טובתו אלא לפי רצונו והעדפותיו.

בשנת 2016 ציין הממונה דאז על הסיוע המשפטי כי שמיעת האדם בהליך משפטי בעניינו היא סוגיה דרמטית, שכן "אדם שבאים למנות לו אפוטרופוס, הוא אדם שבעצם הולכים לשלול לו את הזכויות שלו להחליט על עצמו. חייבים לשמוע את הבן אדם הזה, חייבים לעשות את הכול כדי לשמוע אותו, ואם יש מצב שלא ניתן לברר את דעתו, אז צריך מנגנונים מספיק ברורים כדי להבין שבאמת אי אפשר להגיע לחקר דעתו של אותו אדם"⁴⁷.

3. בישיבתה של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת עלה כי ב-95% ויותר מן המקרים שממונה בהם אפוטרופוס לאדם, עמדתו של האדם אינה נשמעת כלל בהליך⁴⁸. בדיון אחר של הוועדה אמרה נציגת הסיוע המשפטי כי אף שנעשית עבודה יסודית לקידום שמיעתו של האדם, הרי שבפועל "הפרקטיקה היא קשה, כלומר, הרוב לא נשמעים... אין הכוונה לשמיעה, אין מדיניות של שמיעה עדיין"⁴⁹.

למרות החשיבות הרבה שמייחסים לשמיעת דעתו של אדם, בפועל פעמים רבות לא מיושמת הוראת חוק הכשרות הקובעת כי "לפני מינוי אפוטרופוס לאדם, ישמע בית המשפט את דעת האדם אם הוא מסוגל להבין בדבר וניתן לברר דעתו"; ונפגע מימושה של הוראת חוק השוויון, הקובעת כי אדם עם מוגבלות זכאי לקבל החלטות הנוגעות לחייו על פי רצונו והעדפותיו, בהתאם להוראות כל דין.

47 פרוטוקול מס' 158 מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, 20.3.16, עמ' 24.

48 שם, עמ' 3.

49 פרוטוקול מס' 501 מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, 5.12.17, עמ' 13.

להלן כמה נהגים וכשלים שבעטיים לא נשמע קולו של אדם עם מוגבלות בשעה שמתמנה לו אפוטרופוס.

א. על פי רוב, בית המשפט מחליט בבקשה למינוי אפוטרופוס על סמך הבקשה והמסמכים הנלווים אליה בלבד. על בקשה לכלול גם את עמדת האדם שעליו מתבקש המינוי, אלא אם לא ניתן לבררה.

מסתבר אפוא שבית המשפט יכול להחליט בלי שהאדם שהמינוי התבקש עליו הגיש את התייחסותו או הביע את עמדתו, בכתב או בעל פה. בית המשפט מקבל מסמכים, כגון עמדת בא כוחה של המדינה או תסקיר עו"ס, שאינם יכולים להיות תחליף לשמיעת קולו של האדם באופן בלתי אמצעי.

ב. במחקר על מינוי אפוטרופוס לקשישים שנערך בשנת 2008 והתבסס על מדגם של תיקי בית משפט באזור חיפה ונצרת, נמצא כי די בתעודה רפואית חלקית ושטחית המכריזה על אדם כבלתי כשיר, בתסקיר עו"ס התומך בבקשה, ובבן משפחה המסכים להתמנות כאפוטרופוס, כדי שבית המשפט ימנה אפוטרופוס בתוך ימים אחדים, בלי שהקשיש עצמו ייראה או יישמע.⁵⁰

בדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ציינו נציגי משרד הרווחה ומשרד המשפטים כי לא בכל המקרים מוגשים תסקירים⁵¹. בדיון אחר צוין כי פעמים רבות קבלת התסקיר מתעכבת זמן רב ויש מחוזות שלא עורכים בהם תסקירים כלל לפני הוצאתם של צווי אפוטרופוסות.⁵²

ג. במרץ 2016, בדיון של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת על הפרשנות הרחבה מאוד שנוהגים בתי המשפט בנימוק בחוק המאפשר הימנעות משמיעת האדם שממנים לו אפוטרופוס משום שאינו "מסוגל להבין בדבר" ועל הוויתור המהיר על שמיעתו בהליך⁵³, ציין מנהל בתי המשפט דאז כי ב-10% בלבד מתוך הבקשות למינוי אפוטרופוס, מתקיים דיון בבית המשפט. נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות דאז ציין ששמיעת האדם בהליכים הנוגעים לו מתחייבת גם מכוח האמנה שאשררה ישראל, ויש להילחם בנטייה הרווחת להגדיר אדם עם מוגבלות כמי "שהוא לא מסוגל והוא לא יכול". לטענתו, אפוטרופוס

ב-95% ויותר מן המקרים שמתמנה בהם אפוטרופוס לאדם, עמדתו של האדם אינה נשמעת כלל בהליך המשפטי. כמה נהגים וכשלים הביאו למצב זה

50 "הבלתי נראים": זקנים בצל אפוטרופוסות משפטיות, ישראל דורון, 2008, בתוך הדרה חברתית וזכויות אדם י' רונן, י' דורון וו' סלונים-נבו (עורכים), תל אביב: רמות, עמ' 216.

51 פרוטוקול מס' 158 מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, 20.3.16, עמ' 5.

52 שם, עמ' 26.

53 שם, עמ' 3.

מונה ל-50,000 בני אדם בקירוב, קבוצה גדולה מדי להנחה שכל הנמנים עמה אינם מסוגלים להבין ואי אפשר לברר את דעתם⁵⁴.

מן האמור לעיל עולה כי בשיטה הנוהגת, במקרים רבים לא מבררים מה עמדתם של האנשים שממנים להם אפוטרופוס. אי-השתתפותם בהליך שבסופו תוגבל כשרותם המשפטית מהווה פגיעה בזכויותיהם לכבוד, לקניין, ליכולתם לקבל החלטות הנוגעות לחייהם ולגישה לערכאות ויש חשש כי תפגע גם בזכותם להליך הוגן.

בתשובתו של משרד המשפטים נמסר כי העומס המוטל על העובדים הסוציאליים העורכים את התסקירים הוא מקור העיכובים בהליכים, שבעטיים מתקבלות החלטות שיפוטיות ללא תסקירים. עוד נכתב כי זו אחת הסוגיות הנדונות בדיוני הצוות הבין-משרדי, המתעתד לבנות מודל של הליך משפטי למינוי אפוטרופוס אשר יאפשר גם לאנשים עם מוגבלויות לממש את מכלול זכויותיהם בהליך זה.

בתשובתו כתב משרד הרווחה כי לשם מינוי אפוטרופוס עבור אדם, ובהתאם להנחיות המקצועיות במשרד, העובד הסוציאלי נדרש לברר את עמדת האדם ולהביאה במסגרת התסקיר המוגש לבית המשפט. לפי המשרד, מכלל 15,000 הבקשות למינוי אפוטרופוס המוגשות בשנה, כ-4,000 הן בקשות למינוי אפוטרופוס לצורך רפואי דחוף ולפרק זמן קצר ובהן לא מוגשים תסקירים, ותסקירים הוכנו ל-9,000 בקשות בקירוב.

ל-2,000 בקשות בקירוב לא הוכנו תסקירים ולא נמסרה הסיבה לכך. באלפי מקרים לא ממומש גם תחליף זה של השמיעה בלתי-אמצעית של האדם - בירור עמדתו בתסקיר. על משרד הרווחה לסגור את הפער הקיים בין מספר ההליכים למינוי אפוטרופוס ובין מספר התסקירים הנערכים בפועל.

בתשובתה כתבה הב"ה כי יש עלייה במספר הבקשות המוגשות למינוי אפוטרופוס לאנשים קשישים ודמנטיים, שמצבם הרפואי אינו מאפשר הגעתם לבתי המשפט או שהם כלל אינם מעוניינים בכך.

ההנחה שקשישים דמנטיים אינם יכולים או אינם מעוניינים להגיע לבית המשפט בשל מצבם הרפואי, ללא בירור כל מקרה לגופו, אינה מתיישבת עם דרישות החוק והאמנה.

בתשובתה כתבה הב"ה עוד כי החלטת בית המשפט מתקבלת לאחר שצורפו לבקשה חוות דעת רפואית, המלמדת שהאדם שעליו מבקשים למנות אפוטרופוס אינו מסוגל להבין בדבר ולא ניתן לברר את דעתו,

ותסקיר, שעל פי רוב הוכן בידי גורמי הרווחה לאחר שפגשו את האדם ומשפחתו ושמעו אותו. הב"ה הוסיפה כי לנוכח ההכרה כי הנושא טעון שיפור, גורמי הרווחה התחייבו לכלול בכל תסקיר התייחסות לרצונו של האדם להישמע בבית המשפט, כך שאדם שהביע את רצונו להגיע לבית המשפט, יזמן לדיון.

משרד מבקר המדינה מעיר להב"ה ולמשרד הרווחה כי השיטה הנהוגה - הגשת מסמכים של גורמים מתווכים כתחליף לשמיעה בלתי-אמצעית של האדם, בהתאם למוגבלותו - אינה עומדת בדרישת הדין והאמנה.

4. בידי הסיוע המשפטי שבמשרד המשפטים וגם בפסיקה יש דוגמאות של הליכים משפטיים למינוי אפוטרופוס שלא נשמע בהם האדם שמונה לו אפוטרופוס; מקרים שמינוי האפוטרופוס בוטל לאחר שהאדם נשמע ובהליך הביטול הובהר כי לא היה מקום למינוי המקורי; ומקרים שהסתבר בהם כי אין להסתפק בעמדת האפוטרופוס שמונה אלא יש חשיבות לשמיעת רצונו של האדם בנושאים הקשורים לחייו. להלן דוגמאות.

א. ביולי 2016 מונו אפוטרופוסים לאדם בן 75 עם עבר פסיכיאטרי, לאחר שבית המשפט קיבל תסקיר עו"ס ובלי לשמוע את האדם מושא הבקשה. לאחר המינוי העבירו האפוטרופוסים את האדם לבית אבות. בנובמבר 2016 ביקש האדם לבטל את מינוי האפוטרופוס עליו ולהוציאו מבית האבות. לאחר ביקור של בית המשפט בבית האבות ושמיעת האדם, הוחלט על הוצאתו מבית האבות וביטול המינוי⁵⁵.

ב. בשנת 2016 התבקש בית המשפט לדון בעניינה של אישה ערירית בשנות ה-70 לחייה שחיה בהסתגרות והזנחה בביתה ומונה לה אפוטרופוס ללא שמיעת עמדתה. האפוטרופוס ביקש לכפות עליה טיפול רפואי והיא התנגדה וברחה מבית החולים. מתיאור הסיוע המשפטי עולה שהתברר כי האישה היא רופאה במקצועה והתנגדה לטיפול מחשש לריאקציה שלילית אפשרית של הטיפול לתרופה שהיא נוטלת, וכי רצונה להיות מעורבת בתוכנית הטיפול בה נענה בסירוב. בית המשפט הורה לבית החולים ולאפוטרופוס לשתף בתוכנית הטיפולית ולא לכפות עליה טיפול שאינה מעוניינת בו.

דוגמאות אלה ואחרות מדגישות את הצורך שהנהלת בתי המשפט תאתר את המנגנונים שיאפשרו לבית המשפט לקבל מידע על רצונו של אדם להישמע באופן בלתי-אמצעי, בדרך המותאמת למוגבלותו, במיוחד משום שלא בכל ההליכים המשפטיים בתחום מוגש תסקיר.

55 א"פ (משפחה ב"ש) 54825-11-16 פלונית נ' אלמונית, (פורסם במאגר ממוחשב) 30.11.16, ותיאור הסיוע המשפטי את התיק.

מתברר שאחת
הסיבות העיקריות
לאי-שמיעתם של
אנשים עם מוגבלות
בהליכים המשפטיים
למינוי אפוטרופוסים
היא תקציב חסר, הגם
שבג"ץ קבע כי "מקום
בו מטיל החוק חובה
מהותית עליה, לא
תישמע המדינה
בטענה של היעדר
תקציב"

5. בישיבה של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת במרץ 2016 אמרה נציגת משרד הרווחה כי על זכותו של האדם להישמע בהליך מינוי אפוטרופוס יש מגבלות תקציביות ומשרד הרווחה מעלה את הצורך בדיון בביהמ"ש בעת שהאדם מושא הבקשה מביע רצון להגיע לדיון או להתנגד למינוי האפוטרופוס. מנהל בתי המשפט דאז ציין כי לא יתנגד לחיוב שמיעתו של האדם בכל הליך למינוי אפוטרופוס אם יוגדל תקציבה של הב"ה לתוספת של שישה שופטים (עם עוזר משפטי וקלדרן), בתשעה מיליון ש"ח. נציגת מחלקת יעוץ וחקיקה ציינה כי לאור ההיבטים התקציביים, המונעים את מימושה המלא של זכות השמיעה, בכוונתה של שרת המשפטים להעלות את הנושא בוועדת השרים לחקיקה⁵⁶.

בדצמבר 2017, בדיון נוסף של ועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת, ציינה נציגת משרד הרווחה שמשרדה מסכים לעמדה כי יש להגביר את השתתפותם של אנשים בדיון על מינוי של אפוטרופוס עליהם, אך הדבר כרוך בתוספת תקציב. יו"ר הוועדה טען כי יש להציג באופן סדור את אומדני העלויות הנדרשות לשם קידום שיתוף האדם בהליך בעניינו, והביע באוזני משרד האוצר את ציפיתו כי נציג האוצר בוועדה הבין-משרדית העוסקת בנושא, שעד אז לא הגיע לדיוניה, יחל להשתתף בהם⁵⁷.

הפעולות הנדרשות לשמירה על זכויות אדם כרוכות בהקצאת משאבים. בג"ץ נדרש לנושא כמה פעמים⁵⁸, לרבות בפסק דין מילר, שנכתב בו: "שיקולים של כדאיות תקציבית ותכנונית, ככלל, אינם יכולים להצדיק החלטת מדינה הפוגעת בזכות יסודי"⁵⁹.

מסתבר שאחת הסיבות העיקריות לאי-שמיעתם של אנשים עם מוגבלות בהליכים המשפטיים למינוי אפוטרופוסים היא תקציב חסר, הגם שבג"ץ קבע כי "מקום בו מטיל החוק חובה מהותית עליה [על המדינה], לא תישמע המדינה בטענה של היעדר תקציב"⁶⁰.

56 פרוטוקול מס' 158 מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, 20.3.16.

57 פרוטוקול מס' 501 מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, 5.12.17.

58 בג"ץ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון, פ"ד נגד(5) 241, 281 (1999) שם קבע בית המשפט שיש להעמיד את סדר הגודל של המשאבים הנדרשים כנגד סדר הגודל של הפגיעה בזכות יסוד אם לא יוקצו המשאבים להבטחתה. עוד נקבע, כי הכרעת הכף בין השקעת המשאבים הנדרשים ובין הפגיעה בזכות תלויה בעיקר במשקל היחסי של הזכות כנגד המשאבים. וכך קבע בג"ץ: "מהו, אם כן, המשקל היחסי? שאלה זאת מציבה מבחן לחברה בישראל: החברה נבחנת, בין היתר, על פי המשקל היחסי שהיא נותנת לחירות האישית. המשקל צריך לבוא לידי ביטוי, לא רק באמירות יפות, ולא רק בספרי משפט, אלא גם בספר התקציב. ההגנה על זכויות האדם כרוכה לא פעם במחיר. החברה צריכה להיות מוכנה לשלם מחיר סביר עבור הגנה על זכויות האדם". ראו גם בג"ץ 488/11 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' שר הבריאות (פורסם במאגר ממוחשב 19.6.11).

59 בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט (4) 94, 144 (1995).

60 בג"ץ 2344/98 מכבי שירותי בריאות נ' שר האוצר, פ"ד נד (5) 729 (2000).

בתשובתה כתבה הב"ה כי לעמדתה יש לפעול להקמת טריבונל בראשות משפטן, שיכריע בבקשות למינוי אפוטרופוס שאינן מעוררות התנגדות או מחלוקת. בטריבונל ישתתפו נציגי ציבור מטעם הרווחה והוא יהיה נגיש לכל אדם שמבקשים למנות לו אפוטרופוס, לרבות התניידות הטריבונל עצמו למקום מגוריו של האדם לשם שמיעתו.

בתשובת משרד האוצר לביקורת מדצמבר 2018 נכתב כי משרד הרווחה לא דרש כל תוספת תקציב לנושא זה, והוא מתוקצב לפעולות אלו במסגרת התקציבית המוקנית לו. עוד נמסר כי תקציבה של הב"ה נבנה תוך התייחסות לעומס העבודה הכולל של המערכת, ואם יגדל העומס עקב שמיעת האדם בהליך למינוי אפוטרופוס, הדבר יובא בחשבון בבחינת העומסים הכוללים של המערכת ובמידת הצורך יקבל את המענה הדרוש.

בתשובתו של משרד המשפטים נמסר כי הם מקווים שבהמשך לעבודת הצוות הבין-משרדי יימצא פתרון מעשי ותקציבי לסוגיית שמיעתם של אנשים בהליך מינוי אפוטרופוס, וכי בעתיד יותקנו תקנות המחזקות את מקומו של האדם בהליך המשפטי.

המדינה מחויבת לבצע התאמות נגישות להליך המשפטי ולהבטיח את זכות היסוד של אדם עם מוגבלות להישמע בהליך שיש בו כדי לעצב את חייו ולצמצם את חירויותיו. החובה מבוססת בדין הישראלי ובאמנה הבין-לאומית, ובית המשפט העליון אף קבע כי במקרה מסוג זה לא תישמע המדינה בטענה של "היעדר תקציב"⁶¹. לפיכך על שר הרווחה ועל שרת המשפטים, בשיתוף עם משרד האוצר, לפעול בהקדם יחד לשינוי השיטה הנוהגת, ובה אין אדם עם מוגבלות נשמע בהליך משפטי בנושא כשרותו המשפטית אלא במקרים נדירים, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הדין.



ממצאיו של פרק זה מלמדים על חסר יסודי בהתאמות הנגישות לשירות שמבצעת הב"ה בהליך המשפטי ובבקרה על עמידתה בחובותיה. נהל בתי המשפט, שהוכן באוקטובר 2015, נכתב מבלי שנבחנו כנדרש הנהלים, ההליכים והנהגים במתן השירות בהב"ה, והוא נותן מענה חלקי בלבד. חלק נכבד מן השופטים, מנותני השירות ומן המתנדבים בהב"ה לא עברו הכשרה. הליכים משפטיים למינוי אפוטרופוס, שתוצאתם הגבלת חירותו של אדם בקבלת ההחלטות הנוגעות לחייו, נערכים בשיטה שבה רק במקרים נדירים נשמע אדם עם מוגבלות בהליך ומממש את זכותו לאוטונומיה.

הב"ה אחראית להפעלתם של בתי המשפט ולפתיחת שעריהם לפני אנשים המבקשים לשמור על זכויותיהם, ולכן עליה להבטיח לכול את זכות הגישה לערכאות. על הב"ה להשלים לאלתר את בחינת נהליה והתאמתם, לאפשר את כל התאמות הנגישות שהיא חבה בהן ולפרסמן. עליה לוודא שלכל השופטים ולנותני השירות בהב"ה יוענקו כל הכלים ליישום של חוק שוויון, תקנות השירות ונוהל בתי המשפט, כדי להבטיח את זכותם של אנשים עם מוגבלות להיות שותפים להליכים משפטיים המשפיעים על חייהם ולשמור על האוטונומיה שלהם בהליכים אלה.

ענישה ודרכי טיפול

הליך פלילי בעניינו של אדם עם מוגבלות עשוי להסתיים, בין השאר, בענישה במאסר בפועל או בעבודות שירות עליהן מחליט בית המשפט, זאת לאחר שביקש במקרים מסוימים את המלצת שירות המבחן והממונה על עבודות שירות (בהתאמה). בנסיבות מסוימות יכול ההליך להסתיים בהפניה לטיפול במגוון דרכים, כגון צו אשפוז בהמלצת פסיכיאטר; או בקביעת דרכי טיפול כמו השמה בהוסטל, במרכזי יום, במסגרת תעסוקה ובמעון נעול⁶² (להלן - דרכי טיפול). דרכים אלה נועדו להתמודד עם קשיים הנובעים מכשירותו המשפטית של אדם עם מוגבלות שכלית או נפשית, שעשוי להימצא כשיר או לא כשיר לעמוד לדין⁶³, או שאינו בר עונשין⁶⁴.

אם הנאשם חולה במחלת נפש, חוק טיפול בחולי נפש, התשנ"א-1991 (להלן - חוק טיפול בחולי נפש) קובע כי בית המשפט יחליט על כשירותו המשפטית לאחר קבלת חוות דעת פסיכיאטרית. בית המשפט רשאי לקבל חוות דעת מטעם התביעה וחוות דעת מטעם ההגנה, להכריע ביניהן, וקביעתו היא הסופית בעניין⁶⁵.

אם הנאשם הוא אדם עם מוגבלות שכלית, כדי להימנע מחוסר צדק ומחוסר התועלת שבניהול הליך פלילי נגד מי שאינו מסוגל להבינו אף ברמה הבסיסית ביותר, חוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית), התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הסעד), מאפשר לבית המשפט לקבוע שנאשם אינו כשיר משפטית בהתאם לראיות שמובאות בפניו.

אי-כשירות משפטית נקבעת בשתי דרכים: קביעה כי אדם אינו בר ענישה - האדם לא יישא באחריות הפלילית למעשיו אם בשל מחלת נפש או ליקוי שכלי היה חסר יכולת של ממש להימנע מהמעשה או להבין את הפסול שבמעשיו; או קביעה כי אדם אינו כשיר לעמוד לדין - האדם אינו מסוגל לעמוד לדין בשל לקות שכלית או מחלת נפש.

62 מקום המשמש למגורים או החזקה במשמורת של אדם תוך הגבלת החופש של המוחזק בו, לפי סעיף 1 לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971.

63 לפי החסד"פ, חוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית) וחוק טיפול בחולי נפש, אדם אינו מסוגל לעמוד לדין בשל מוגבלותו, למשל, אם בעת קיום ההליך המשפטי האדם לא מסוגל להבין את מהות ההליך הפלילי, או לא מסוגל למנות לעצמו סגור כדי להתגונן בעזרתו במשפט.

64 לפי סעיף 34 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, אדם לא יישא באחריות הפלילית למעשיו, אם בשל מחלת נפש או ליקוי שכלי, הוא היה חסר יכולת של ממש להימנע מהמעשה או להבין את הפסול שבמעשיו.

65 ע"פ 506/76 מדינת ישראל נ' אלקנוביץ, פ"ד לא(1) 748 (1977); רע"פ 2111/93 אבנרי נ' מדינת ישראל, פ"ד מח(5) 133 (1994); ע"פ 10166/09 פלונית נ' מדינת ישראל, (פורסם במאגר ממוחשב 11.10.2010); החלטה בת"פ (ב"ש) 23688-10-11 מדינת ישראל נ' פלוני, (פורסם במאגר ממוחשב 31.07.2012).



חוק הסעד אינו מקנה
 סמכות לקבוע גורם
 מפקח על מימושו של
 דרכי הטיפול שנקבעו
 לאדם עם מוגבלות
 שכלית, ואינו מאפשר
 להטיל סנקציות על
 אדם שלא שיתף
 פעולה עם דרכי
 הטיפול שנקבעו לו

את החלטתו זאת בית המשפט מבסס בין השאר על חוות דעת של ועדת האבחון במשרד הרווחה. תפקיד הוועדה לבחון אם מי שעומד לפניה הוא אדם עם מוגבלות שכלית-התפתחותית, ולשם כך לקבל לידיה מידע ולהורות כי האדם יעבור הליך אבחון. ועדת האבחון היא גורם ממליץ ובית המשפט אינו מחויב לקבל את המלצתה.

נמצאו כמה קשיים בקביעת דרכי הטיפול באדם עם מוגבלות שכלית שביצע עבירה. להלן הפרטים.

קביעתן של דרכי טיפול ויישומן

שני חוקים מאפשרים למדינה להפנות אדם לטיפול במקום ההליך הפלילי אם אינו כשיר לעמוד לדין או שאינו בר עונשין: חוק טיפול בחולי נפש מאפשר הפניה של אדם עם מוגבלות נפשית וחוק הסעד – הפניה של אדם עם מוגבלות שכלית. חוק הסעד אף מאפשר למדינה להפנות לטיפול גם נאשם עם מוגבלות שכלית שהורשע, חלף גזירת עונשו ובלי להתייחס לכשירותו. תכליתן של דרכי הטיפול היא מניעת סיכון לשלום ולשלום הציבור⁶⁶.

1. על פי חוק טיפול בחולי נפש, אם הוגדר אדם עם מוגבלות נפשית כמי שאינו בר ענישה, ונמצאו ראיות לכאורה שביצע את העבירה בית המשפט חייב להורות על אשפוז. אם הוגדר אדם עם מוגבלות נפשית כמי שאינו כשיר לעמוד לדין ונמצא כי לכאורה אכן ביצע את המעשה המיוחס לו, בית המשפט רשאי להורות על אשפוז או על טיפול בו, לפי שיקול דעתו. כך, ההליך הפלילי בעניינו של נאשם עם מוגבלות נפשית בדרך כלל אינו מסתיים בלי שבית המשפט בחן את הצורך באשפוז או בטיפול בו, והוא עשוי אף לקבוע הוראות לטיפול ולפיקוח עליו.

לעומת זאת חוק הסעד אינו מקנה לוועדת האבחון ולבית המשפט סמכות לקבוע גורם מפקח על מימושו של דרכי הטיפול שנקבעו לאדם עם מוגבלות שכלית, וממילא אינו מאפשר להטיל סנקציות על אדם שלא שיתף פעולה עם דרכי הטיפול שנקבעו לו. לפיכך אין פיקוח שאנשים עם מוגבלות שכלית אכן עוברים את הטיפול שנקבע להם, פיקוח שנועד לצמצם את ההסתברות שיחזרו למערכת המשפטית לאחר שביצעו עבירות נוספות.

בפברואר 2016 הציעה פרקליטת מחוז למשנה לפרקליט המדינה (פלילי) דאז לתת מענה לסוגיה על ידי הוראה לפרקליטים לבקש צו מבחן, שיאפשר פיקוח על דרכי הטיפול והטלת סנקציות בגין אי יישומו של צו המבחן.

66 **בשולי החקיקה - האחריות הפלילית של המפגר**, יעקב בזק, הפרקליט כ"ט, פורסם במאגר ממוחשב.

צו מבחן כולל תנאים שהאדם נדרש לעמוד בהם תקופה קצובה, והוא עשוי להקיף גם דרכי שיקום שונות שהאדם נדרש למלא, כגון עבודות שירות, קנס והתחייבות להימנע מביצוע עבירה. באמצעות צו מבחן מבטיחים שיקבל שיקום, טיפול ופיקוח בידי שירות המבחן. אי-עמידה בצו המבחן מאפשרת הטלת סנקציות, לרבות עונש המתווסף לתקופה שבצו המבחן. כלומר, תקופת המבחן מאפשרת לאדם לעמוד בתנאים המותאמים לו ועשויים להקל על שיקומו ועל שילובו בקהילה, מנגד אי-עמידה בתנאי המבחן עשויה להביא להחמרת עונשו.

המשנה לפרקליט המדינה (פלילי) לא החליט אם לאמץ את הצעתה של פרקליטת המחוז או לתת מענה אחר לסוגיית הפיקוח והטלת הסנקציות על אנשים עם מוגבלות שכלית שלא שיתפו פעולה עם דרכי טיפול שנקבעו להם. לפיכך ראוי שמשרד המשפטים יבחן סוגיה זו, גם כדי שלא להפלותם לרעה לעומת אנשים עם מוגבלות נפשית.

2. ועדת האבחון קובעת את דרך הטיפול הכללית - השמה במסגרת חוץ-ביתית, הפניה לתעסוקה וכיו"ב. ההחלטה מועברת לוועדת ההשמה המחוזית או למחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית, לשם איתור מסגרות מתאימות פנויות.

כששני גורמים מטפלים בנפרד זה בקביעתן של דרכי טיפול זה באיתור מסגרות מתאימות, קיים חשש שנאשמים מופנים למסגרות שאינן מתאימות להם, או שמתעכבת מציאת מסגרת מתאימה ופנויה עבורם, כך שנאשמים עם מוגבלות שכלית נאלצים להישאר במעצר⁶⁷.

למשל, ביולי 2015 קבעה ועדת האבחון כי הטיפול המתאים לאדם מסוים עם מוגבלות שכלית הוא השמה במסגרת חוץ-ביתית, אך המלצה למסגרת הספציפית המתאימה ניתנה על ידי שירות המבחן רק בחודש ספטמבר 2017. משום כך התארך מעצר הבית של אותו אדם עם מוגבלות שכלית לשלוש שנים.

בתשובתו כתב משרד הרווחה כי יש יתרונות מקצועיים רבים להפרדה בין הגורם המחליט על רמת התפקוד של האדם עם המוגבלות ועל דרכי הטיפול בו ובין הגורם האמון על ההשמה במסגרת ספציפית. אף על פי כן, המשרד יבחן אפשרויות לצמצום הפער הקיים בין מועד החלטתה של ועדת האבחון על דרכי הטיפול ובין מועד ההחלטה על השמה ספציפית.

67 הסניגוריה הציבורית דוח פעילות - 2017, משרד המשפטים, הסניגוריה הציבורית, יולי 2017.



בפברואר 2012 דן בית המשפט בעניינו של אדם הסובל מדמנציה, שנמצא שאינו כשיר לעמוד לדין, אך לדברי בית המשפט הועבר "כתפוח אדמה לוחט" בין משרד הבריאות למשרד הרווחה, שלא מצאו לו מוסד מתאים

כדי למנוע עינוי דין, לייעל את התהליך, להגביר את שיתוף הפעולה בין הגורמים המעורבים ולהחליט החלטה מושכלת המבוססת על המידע בכללותו, על משרד הרווחה להסדיר את התיאום בין גורמי ההשמה לוועדת האבחון. על מנת שהוועדה תחליט החלטות ישימות ויעילות, עליו לעדכן את ההנחיות לוועדה, כדי לוודא שבידיה יהיה כל המידע הרלוונטי על מסגרות המיועדות לאנשים עם מוגבלות, התאמתן לסוגי המוגבלויות ומספר המקומות הפנויים בהן.

3. לא פעם מאובחנים מבצעי עבירה עם ריבוי מוגבלויות, כגון שכלית ונפשית או נפשית והתמכרות ולעיתים הגדרת המוגבלות שלהם עמומה⁶⁸. במקרים כאלה, לשם החלטה על הגורם המטפל, בית המשפט מפנה את האדם גם לוועדת האבחון של משרד הרווחה וגם לפסיכיאטר של משרד הבריאות (להלן - הגורמים המומחים).

במקרים של פנייה לשני הגורמים המומחים, קורה לא אחת שהחלטותיהם המקצועיות סותרות או מעכבות את הטיפול ואת קביעת המסגרת המתאימה. להלן דוגמאות:

א. בפברואר 2012 דן בית המשפט בעניינו של אדם הסובל מדמנציה, שנמצא שאינו כשיר לעמוד לדין, אך לדברי בית המשפט הועבר "כתפוח אדמה לוחט" בין משרד הבריאות למשרד הרווחה, שלא מצאו לו מוסד מתאים. בית המשפט הורה על אשפוז בבית חולים פסיכיאטרי בעודו ער לקושי הכרוך באשפוז במוסד לא-מתאים ולמרות התנגדותו של הפסיכיאטר המחוזי.

ב. בדצמבר 2012 דן בית המשפט בחוות דעת שהוגשו בעניינו של נאשם. חוות הדעת הפסיכיאטרית קבעה כי אינו סובל ממחלת נפש, ואילו חוות הדעת של ועדת האבחון קבעה כי הוא זקוק לטיפול פסיכיאטרי. בית המשפט קבע כי הנאשם חייב להיות מטופל גם בידי משרד הבריאות גם בידי משרד הרווחה.

ג. ביולי 2017 קבעה ועדת האבחון כי דרך הטיפול בעניינו של אדם מסוים עם מוגבלות היא אשפוז פסיכיאטרי, הגם שבדיקות פסיכיאטריות קודמות לא העלו ממצאים שהצדיקו המשך אשפוז.

ועדה בין-משרדית ובה נציגים ממשרדי הבריאות והרווחה אמורה להכריע במקרים מורכבים של אנשים עם ריבוי מוגבלויות. הוועדה מתכנסת אחת לחודש וקובעת את הגורם המטפל, לאחר ששני המומחים דנו וגיבשו את דעתם על המוגבלויות.

נמצא כי במקרה שהועבר לטיפול של הוועדה הבין-משרדית, אדם עם מוגבלות שכלית המתין חמישה חודשים לאיתור מסגרת עבורו. בהחלטתו באותו מקרה ציין בית המשפט כי "התנהגותה של הרשות בכל הנוגע לנאשם הינה מתחת לכל ביקורת ואינה הולמת מנהל תקין. מדובר בסיכון חד משמעי שהרשות הרלוונטית מעמידה את הציבור ואת הנאשם שהינו אדם לוקה בשכלו. הנאשם היה נתון במעצר תקופה ארוכה של שנה הרבה מעבר לצורך... גרירת הרגלים של הרשות אינה מובנת לי ואינה מוצדקת... אוסיף ואומר שהוועדה הבין משרדית גם לא טרחה לקיים את הוראתי המפורשת... להבהיר מדוע נאשם לוקה בשכלו שהוכר כלא כשיר לעמוד לדין, אינו מקבל פתרון, וממשיך לשהות במעצר אשר חוקיותו מוטלת בספק"⁶⁹.

על משרדי המשפטים, הרווחה והבריאות לשקול קביעתו של מנגנון לזיהוי מוקדם של המקרים המורכבים ביותר של אנשים עם ריבוי מוגבלויות שיצריכו הכרעה בוועדה הבין-משרדית, על מנת לזרז את ההחלטה בעניינם בפרק זמן קצר ככל האפשר. עליהם לשקול גם הסדרתו של מנגנון היועצות בין הגורמים המומחים, כדי למנוע סתירות ולצורך קבלת החלטות מיטביות על האבחון ועל מסגרת טיפולית רלוונטית.

מחסור במסגרות מותאמות לטיפול ולענישה

משנת 2008 הצביעו לא פעם משרד הרווחה וגורמים שונים במשרד המשפטים על כך שאין מספיק מסגרות טיפוליות תומכות לאנשים עם מוגבלות שכלית שביצעו עבירה. לדבריהם, חסרונן של מסגרות, ובה בעת סירובן של חלק מהמסגרות הקיימות לטיפול בקהילה לקלוט מטופלים בעלי עבר פלילי יוצרות מצב בו לבית המשפט יש שתי אפשרויות, השמת הנאשם במקום לא מתאים במעון נעול או מקום לא מתאים בכלא בבידוד כמעט מוחלט, שכן יש מצוקה אמיתית באיתור חלופות. בהקשר זה אף הצביעה יו"ר הפורום בפרקליטות על חובתה של המדינה מכוח האמנה לפעול למציאת פתרון הולם לאנשים עם מוגבלות.

נמצאו מקרים בהם לא הייתה מסגרת מתאימה לאנשים עם מוגבלות ובלית ברירה הם הוחזקו במעון נעול, תקופות ארוכות.

על משרד הרווחה, בשיתוף משרד המשפטים, משרד הבריאות וגורמי האכיפה הרלוונטיים למפות את כלל דרכי הענישה והטיפול הקיימים לאנשים עם מוגבלות שביצעו עבירה, ואת סוגי המסגרות החסרות ומספרן. על המשרדים לבנות תוכנית פעולה מפורטת להקמת המסגרות החסרות, על מנת שהמדינה תוכל לעמוד בחובותיה על פי חוק השוויון ועל פי האמנה.

מחסור במסגרות מסוג מעון נעול: מעון נעול הוא מקום המשמש למגורים או להחזקה במשמורת של בני אדם תוך הגבלת חירותם. חוק הסעד מאפשר לבית המשפט להפנות אדם עם מוגבלות שכלית שנמצא כשיר לעמוד לדין, לרצות מאסר או מעצר במעון נעול.

נמצא, כי במקרים שבית המשפט סבור כי אי אפשר לשלוח את האדם למעון נעול, הוא נאלץ לשחררו או לשלחו לריצוי מאסר בבית סוהר.

ריצוי מאסר בבית סוהר עשוי להוביל לפגיעה יתרה בקבוצת אוכלוסייה זו ולניצולה בידי שאר האסירים⁷⁰, ואילו שחרור עשוי לפגוע בשלום הציבור או בשלומם של האדם.

1. המעון הנעול היחיד הפועל בארץ הוא "נווה מנשה", המיועד לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית ויש בו מקום ל-18 דיירים. כבר בשנת 2012 מסר משרד הרווחה לבית המשפט העליון שאין מסגרות מסוג מעון נעול המתאימות לאנשים עם מוגבלות שכלית שאינה התפתחותית (להלן - הנמכה קוגניטיבית), וכי המשרד "שוקד על פיתוח מסגרות נוספות לטיפול באוכלוסיות ש'נופלות בין הכיסאות'... אולם אין צפי לפיתוח מסגרות כאלה בזמן הקרוב"⁷¹.

לעיתים נאלץ בית המשפט לגזור מאסר במעון "נווה מנשה" על אנשים עם הנמכה קוגניטיבית, לרבות עברייני מין, שאין מסגרת מותאמת לריצוי מאסרם, למרות התנגדות של גורמי משרד הרווחה. ואכן, בהיעדר מעון נעול נוסף, הוכנסו למעון הנעול "נווה מנשה" גם אנשים עם הנמכה קוגניטיבית.

כבר בשנת 2015 הצביע צוות המעון, באוזני נציגים של הפורום המקצועי המשותף לגורמי האכיפה שעוסק בנושא, על הבעיה שמתעוררת משהות משותפת של חוסים בעלי מסוכנות מינית גבוהה וחוסים חסרי ישע הנמצאים בסיכון גבוה. משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה, כי המענה הניתן במעון הנעול מותאם לא רק לאבחון אלא לצורכי האנשים,

70 הסניגוריה הציבורית דוח פעילות - 2017, הסניגוריה הציבורית, יולי 2017.
71 ע"פ 2059/12 פלוגי נ' מדינת ישראל, פסקה 19, (פורסם במאגר ממוחשב).



משנת 2008 מצביעים
גורמים בממשלה על
היעדרן של מסגרות
מעון נעול לנשים,
לקטינים, לבעלי
תחלואה כפולה,
לפגועי ראש ולעברייני
מין. ניסיונות לקידום
הקמתן של מסגרות
כאלה נמשכים זה
עשור

ליכולותיהם ולרמת תפקודם, בין שמוגבלותם היא שכלית התפתחותית ובין שהיא הנמכה קוגניטיבית.

בתשובתו כתב משרד האוצר כי במסגרת תקציבו של משרד הרווחה מתוכננת הרחבה של מעון "נווה מנשה" שתגדיל את מספר השהים בו, ומתוכננת הקמתן של מסגרות אחרות לאוכלוסיות שאינן מתאימות למעון זה. בשלב זה לא העלה משרד הרווחה דרישות לתוספת תקציב בנושא זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי שלוש קבוצות של דיירים עשויות להיפגע מהשהייה המשותפת במעון הנעול "נווה מנשה" המיועד רק לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית: אנשים עם הנמכה קוגניטיבית, השהים במסגרת שאינה מתאימה לרמת תפקודם; אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, החשופים לסכנה ולפגיעה בהליך שיקומם; ואנשים עם ריבוי מוגבלויות, כגון הנמכה קוגניטיבית והפרעות אישיות או התנהגות, עימם גורמי הטיפול מתקשים להתמודד. על משרד הרווחה לפעול להפחתת הסיכון לפגיעה בשהים במעון הנעול "נווה מנשה".

2. גורמים במשרד הרווחה, בהב"ה, בסניגוריה הציבורית ובפרקליטות ויו"ר הוועדה לזכויות הילד בכנסת הצביעו בשנים 2008 - 2018 על היעדרן של מסגרות מסוג מעון נעול לנשים, לקטינים (ולקטינים עם תחלואה כפולה⁷²), לפגועי ראש ולעברייני מין. ניסיונות לקידום הקמתן של מסגרות כאלה נמשכים מזה עשור⁷³.

בהיעדר מסגרות כאלה, לא אחת אנשים עם מוגבלויות נשלחים לרצות מאסר ללא תנאים שהולמים את מצבם או במסגרת שאין בה כלים לשמירה על ביטחונם האישי ועל ביטחון הציבור.

בתשובתו מסר משרד הרווחה כי מסגרת לעברייני מין נפתחה בדצמבר 2018; מעון לקטינים עוברי חוק עם הנמכה קוגניטיבית צפוי להיפתח ברבעון הראשון של שנת 2020; מסגרת לפגועי ראש מצויה בטיפול משותף של משרד הבריאות ומשרד הרווחה; ואילו מספרן של נשים עם מוגבלות העוברות על החוק אינו מצדיק פתיחת מעון.

משרד הבריאות השיב כי הוא פועל לפיתוח מסגרות חלופיות, ובפרט לאשפוז ממושך, ומתוכננת הקמתה של מחלקה לתחלואה כפולה.

72 שילוב של מוגבלות והתמכרות.

73 ראו "הקמת מסגרות לילדים עם תחלואה משולבת", חה"כ יפעת שאשא-ביטון מיום 16.01.2018;

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי הרווחה, הבריאות והאוצר כי לנוכח ההתרעות ארוכות השנים מגורמים רבים על מחסור במסגרות מתאימות, עליהם למצוא פתרונות לקבוצות מסוימות של אנשים עם מוגבלות המעורבים בהליכים פליליים: נשים, קטינים, קטינים עם תחלואה כפולה, פגועי ראש ועברייני מין. מחסור במסגרות פוגע בשהיה במסגרות הקיימות ופוגע במיוחד במבצעי עבירות עם מוגבלות הנשלחים למאסר בתנאים שאינם הולמים את מצבם, מוחזקים במעון נעול יותר מן הנדרש או משתחררים למרות הצורך בהגבלת חירותם. משרדי הרווחה והבריאות נדרשים גם לבחון דרכים לתת מענה מיטבי לעוברי חוק עם מוגבלות - מענה נפרד ומותאם בתוך המסגרות הקיימות או על ידי הקמת מסגרות נוספות לקבוצות אלה.

התאמות נגישות לשירות הניתן על ידי שב"ס

התאמות נגישות לנהלים

שב"ס מופקד על החזקתם במשמורת של אסירים ועצירים. כאמור, תקנות השירות קובעות כי נותן שירות חייב בביצוע כל התאמה סבירה של נוהל, הליך או נוהג בשירות, על מנת שיאפשר מתן שירות לאדם עם מוגבלות. התקנות מחילות על שב"ס חובות נוספות להתאמות הנגישות לשירותים ולפעילויות הניתנים במתקניו במהלך החזקה במשמורת, ועל שב"ס להשלימן עד נובמבר 2018.

רק באוגוסט 2018, ארבע שנים לאחר המועד שנקבע בחוק, החל שב"ס בהיערכות ראשונית להתאמות הנגישות לשירות במתקניו. התאמות נגישות לאסירים עם מוגבלות נערכו באופן פרטני בלבד ובמקרים ספורים.

בתשובת שב"ס לביקורת מדצמבר 2018, נכתב כי הוא החלה בעבודת מטה רחבה לטיפול בנגישות השירות בשב"ס, וכי יפעל למימושה בשנת 2019.


משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי עליו להחיש הטיפול בנושאים הבאים: התאמות נגישות לנהלים, לנהגים ולהליכים של מתן שירות לאסירים ולמבקרים; הכשרת סוהרים מסודרת למתן שירות לאסירים ומבקרים עם מוגבלות; התאמות נגישות למידע; והסדרת השימוש באמצעי עזר, כנדרש בדין.

התאמות נגישות בעבודות שירות, במאסר בפועל ובמסגרות שיקום

עבודות שירות

עבודת השירות⁷⁴ היא חלופה לריצוי מאסר בפועל, הנעשית למטרות של תועלת הציבור. הימנעות משיבוץ אדם לעבודת שירות עשויה להביא לידי הטלת חלופה עונשית שאינה מידתית, כגון שחרור או מאסר בפועל, ועשויה לפגוע בזכויות נאשמים ובאינטרס הציבורי. בית המשפט העליון אף קבע, בשים לב לחוק

74 סעיף 51 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.



המערך לעבודות
שירות משבץ עובדי
שירות לריצוי עונשם
ב-480 מקומות
תעסוקה, שרק 43
מהם (כ-9%)
מותאמים לעבודות
שירות של אנשים עם
מוגבלות

השוויון ולחובת ההגינות, כי לא ייתכן שאדם עם מוגבלות ייאסר במקום שאחר לא היה נאסר בו⁷⁵.

הממונה על עבודות השירות בשב"ס (להלן - הממונה) מאתרת מסגרות שאפשר לעשות בהן עבודות שירות, בהסכמת המעסיקים, ונותנת חוות דעת על התאמתו של אדם למסגרת כזאת והשמתו בה⁷⁶.

בביקורת נמצא כי הממונה אינה מחזיקה נתונים מעודכנים על מספרם של עובדי השירות עם מוגבלות ועל סוג מוגבלותם, ואין בידיה ריכוז נתונים אודות מקומות תעסוקה פוטנציאליים לעבודות שירות מותאמות.

בתשובתו כתב שב"ס כי בימים אלה נערכת עבודת מטה לשיפור המערכת הממוחשבת, לרבות לשם יצירת מאגר נתונים סדור.

מחסור במסגרות לעבודות שירות: השמת אנשים עם מוגבלות בעבודות שירות מחייבת שמקומות התעסוקה יהיו מותאמים לאנשים עם מוגבלות. לפי הפסיקה, הממונה נדרשת לאתר מסגרות גם אם נדרשים לכך תנאים מיוחדים, מגבלות מיוחדות או אף העמדת מערכות תעסוקה מיוחדות, כדי להגדיל את אפשרויות המימוש של עבודות השירות. על הממונה לעשות את כל המאמצים האפשריים כדי למצוא שיבוץ מתאים לכל נאשם שנמצא מתאים לרצות את עונשו בדרך זאת⁷⁷.

המערך לעבודות שירות משבץ עובדי שירות לריצוי עונשם ב-480 מקומות תעסוקה, רק 43 מהם (כ-9%) מותאמים לעבודות שירות של אנשים עם מוגבלות.

בתשובתו כתב שב"ס כי הממונה תמשיך לפעול להרחבתו של מעגל המעסיקים בעבודות השירות, ותפעל לאיתור מקומות עבודה מותאמים בכל אזור בארץ.

יוער כי לנוכח המחסור במסגרות לעבודות שירות מותאמות למוגבלויות השונות, בית המשפט נאלץ לא אחת לגזור חלופה עונשית שאינה מתאימה⁷⁸.

75 רע"פ 1/09 פלוני נ' מדינת ישראל (לא פורסם).

76 סעיף 51ב(1) לחוק העונשין.

77 ע"פ 779/08 מוסלי נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב מיום 01.04.09); ע"פ 5283/11 פלוני נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב מיום 23.01.12); רע"פ 3667/14 קרדי נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, מיום 01.06.14).

78 ראו המקרה המתואר בהחלטה ברע"פ 6481/17 לחאם האלה נ' מ"י (פורסם במאגר ממוחשב מיום 02.11.17); ע"פ מחוזי (מרכז-לוד) 64121-01-17 לוי נ' מ"י (טרם פורסם 23.05.17); ת"פ מחוזי (נצרת) 21298-09-11 מ"י נ' שלמה מנחם (פורסם במאגר ממוחשב מיום 19.01.14).

בתי המשפט התייחסו בעבר ליכולת המדינה לחייב מוסדות שלטוניים וציבוריים, הנתמכים בתקציב המדינה, להעסיק עובדי שירות רבים יותר⁷⁹, למחסור במסגרות לעבודות שירות המותאמות לאנשים עם מוגבלות ולהשלכותיו. בית המשפט העליון כתב כבר ב-2008: "עולה השאלה, האם לא ראוי היה שהמערכת הציבורית תיערך להסדרת מקומות עבודה מתאימים לאנשים מסוגים שונים, כדי לסייע במיצוי מלא של אפשרות השימוש במסלול העונשי של מאסר בעבודות שירות, כמסלול המשלב ענישה הרתעתית ושיקומית גם יחד, ההולם סוג מסוים של מקרים, ובאין לו תחליף אמיתי. התוצאה של דחיית האופציה העונשית של עבודות שירות מטעמים מערכתיים כאלה ואחרים, עלולה להביא לעיוות באיזון העונש הראוי..."⁸⁰.

נמצא כי במועד סיום הביקורת לא היו במשטרה, בשב"ס וברשות הארצית לכבאות והצלה מקומות מותאמים לעבודות שירות של אנשים עם מוגבלות.

על הממונה לפעול לאיתור מקומות תעסוקה נוספים ולהרחבה של התעסוקה במוסדות שלטוניים וציבוריים. לשם כך עליה לבחון עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים אם באפשרותה לחייב מוסדות שלטוניים וציבוריים להקצות מקומות לביצוע עבודות שירות על ידי אנשים עם מוגבלות. המחסור במקומות לעבודת שירות אף מחייב אותה לפעול עם המשרד לביטחון הפנים כדי שגופים הכפופים לו יקצו מקומות המותאמים לעבודות שירות של אנשים עם מוגבלויות, וישמשו בכך דוגמה לכל הגופים הציבוריים.

בתשובתו כתב שב"ס כי הממונה תפעל לאתר במוסדות שלטוניים וציבוריים מקומות תעסוקה שיהיה אפשר לשלב בהם אנשים עם מוגבלות.

מאסר בפועל

פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, קובעת כי אסיר המתקבל למשמורת בית הסוהר יוחזק בתנאים הולמים שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותו ובכבודו, יהיה זכאי להשתלב בפעילות פנאי או חינוך, ישולב בפעילות שיקום ככל שיימצא מתאים לכך, ויהיה זכאי לטיפול רפואי. לפי תקנות השירות, אדם עם מוגבלות זכאי לקבל התאמות נגישות לשירות במעצר ובמאסר, כגון שירותי רפואה, רווחה, תעסוקה ושיקום.

79 עת"מ (מרכז) 34952-06-11 הוצאת עיתון הארץ נ' שירות בתי הסוהר ואח' (פורסם במאגר ממוחשב מיום 17.06.12).

80 ע"פ 10292/06 פלוני נ' מדינת ישראל, פסקה 11 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב מיום 08.04.08).

אבחון ומיון של אנשים עם מוגבלות: אנשים עם מוגבלות המוחזקים בידי שב"ס עשויים להיכלל בשתי קטגוריות: טעון פיקוח או חולה כרוני. טעוני פיקוח הם אסירים שרמת תפקודם טעונה השגחה וטיפול מוגבר. בקבוצה זו עשויים להכלל מי שהיו מעורבים בעבירות מסוימות (גילוי עריות, אלימות במשפחה, עבירות מין), ומי שנשקף סיכון מהם או להם (סיכון בריחה גבוה, השתייכות לכנופיה, גמילה מסמים). חולה כרוני הוא מי שנוטל תרופות מסוימות דרך קבע או מי שסובל ממוחלות מסוימות. בקבוצת הטעונים פיקוח ובקבוצת החולים הכרוניים יש גם אסירים רבים שאינם אנשים עם מוגבלות, ולא כל האסירים עם מוגבלות מוגדרים כטעוני פיקוח.

נמצא כי שב"ס לא מגדיר קטגוריה של אסירים עם מוגבלות.

ואכן, אין הלימה בין נתוני שב"ס על מספרם של טעוני הפיקוח, שביוני 2018 היה כ-150 (מהם חמש אסירות), ובין אומדני מספרם של האנשים עם מוגבלות המוחזקים בשב"ס. למשל, בנוגע לאסירים עם מוגבלות נפשית: בינואר 2018 דיווח שב"ס על כ-22 אסירות עם מוגבלות נפשית, ואילו רש"א מעריכה כי בכל רגע נתון מרצים מאסר כ-700 אסירים עם מוגבלות נפשית.

אין לשב"ס נתונים מלאים על אנשים עם מוגבלות המוחזקים אצלו, ובהיעדרם אין ביכולתו לבחון את עמידתו בתקנות השירות, המחייבות לבצע התאמות נגישות לתנאי שהייתם של אנשים עם מוגבלות במעצר ובמאסר.

על שב"ס לנהל מאגר סדור של נתונים על אנשים עם מוגבלות המוחזקים אצלו, לפי סוג מוגבלותם, כדי שיוכל לוודא כי הוא מבטיח את מלוא זכויותיהם על פי דין ועומד בדרישות האמנה ובדרישותיו של חוק שוויון לאנשים עם מוגבלות ותקנותיו.

כל אסיר פלילי המתקבל בשב"ס עובר בעת קליטתו אבחון ומיון לשם קביעת בית הסוהר שירצה בו את עונשו. ההליך כולל שיחה עם עו"ס ובדיקת חובש או רופא, ולפי הצורך גם רישום של מצבו הפסיכיאטרי ותלונות על בעיות רפואיות. הליך האבחון והמיון נועדו למפות את צורכי האסיר ואת הסיכון הנשקף לו או ממנו, ובהתאם לממצאי ההליך נקבע שיבוצו בבית סוהר מסוים ובאגף מתאים. במסגרתו של הליך זה גורמי שב"ס מקבלים לידיהם את תיקו של האסיר, ההיסטוריה שלו בשב"ס, חוות דעת של עו"ס, של רופא ושל קצין מודיעין ולפי הצורך גם של פסיכיאטר.

יש מחסור גדול
באגפים המותאמים
לאסירים ולעצירים
עם מוגבלות במתקני
שב"ס, ויש אסירים
ועצירים המוחזקים
בתנאי כליאה לא
מותאמים ולעיתים אף
בהפרדה

לצורך קבלת החלטות מיטביות על תנאי החזקתם של אסירים עם מוגבלות, ועם העלייה במספרם, מוצע כי שב"ס יסדיר בתהליך הקליטה גם קבלת חוות דעת מגורמי מקצוע בתחומי המוגבלויות, במקרי צורך כגון קליטת אסיר עם ריבוי מוגבלויות או אסיר עם סוג מוגבלות אחר המגיע לראשונה לשב"ס.

השמת אסירים ומחסור באגפים מותאמים: עם קבלתו של אסיר או עציר, שב"ס מחליט אם יוגדר כטעון פיקוח, את רמת הפיקוח הנדרשת עליו ואת מקום השמתו - באגפים מותאמים, באגף רגיל או בתנאי הפרדה. כאמור, הקריטריון העיקרי שמאפשר השמת האסירים והעצירים באגפים המותאמים לאנשים עם מוגבלות היא הגדרתם כטעוני פיקוח.

1. לפי שב"ס יש שני בתי סוהר שקיימים בהם אגפים המותאמים לאנשים עם מוגבלות (להלן - אגפים מותאמים) - מעשיהו ומג"ן-ניצן, שניהם בתי סוהר לגברים בגירים. ביוני 2018 היו האגפים המיועדים לטעוני פיקוח, ובהם כ- 100 מקומות, בתפוסה מלאה. התפוסה באגף האסירים הזקוקים לטיפול רפואי ובאגף לאסירים סיעודיים הייתה כ-70%.

הערכת רש"א שבכל רגע נתון מוחזקים כ-700 אסירים עם מוגבלות נפשית, והיעדר נתונים מלאים בשב"ס על מספר האנשים עם מוגבלות שכלית או פיזית המוחזקים אצלו, מצביעים על מחסור גדול באגפים המותאמים לאסירים ולעצירים עם מוגבלות.

בתשובתו כתב שב"ס כי אסירים ספורים בלבד ממתנינים למקום פנוי באגפים המיועדים לטעוני פיקוח ובימים אלו מקדם שב"ס פתיחת מחלקה לאסירים עם תחלואה כפולה.

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי לא ניתן לקבל את תשובתו לנוכח הנתונים שהוצגו לעיל, במיוחד לאור העובדה שלקטנינים ולנשים אין כלל אגפים מותאמים.

2. מהאמור לעיל עולה שיש אסירים ועצירים עם מוגבלויות המוחזקים בבתי סוהר בתנאי כליאה לא-מותאמים ולעיתים אף בהפרדה:

החזקה בתנאי הפרדה פירושה שהאסיר נמצא בתאו 22 עד 23 שעות ביממה, לבדו או עם עוד אסיר אחד, מופרד משאר האסירים, ולכן מצמצמות אפשרויותיו לקבל שירותים שכל אסיר זכאי להם במסגרת שהייתו בבית הסוהר.

בשנים 2012 - 2016 הצביעו דוחות של הסניגוריה הציבורית על כך שבשל מצבם, פעמים רבות אסירים עם מוגבלות נפשית מוחזקים בהפרדה,

לעיתים אף שנים. כך עלה גם מעבודת המטה שנערכה בשב"ס בשנת 2013, המלמדת על עלייה במספר האסירים המוחזקים בהפרדה בשל מאפיינים נפשיים. בשנת 2014 הצביעו בכירים בשב"ס על כך שהחזקת אסירים עם מוגבלות נפשית בהפרדה נובעת גם מהיעדר סמכות למתן תרופות שהיו עשויות לשפר את מצבם ולהפחית את הסיכון הנשקף מהם. משמע החזקתם בהפרדה נובעת במישרין ממוגבלותם ומקשיי הטיפול בהם.

החזקה בהפרדה מציבה חסם משמעותי להתאמת תנאי השהייה בבית הסוהר לאנשים עם מוגבלות. אסירים המוחזקים בהפרדה אינם משולבים במסגרות חינוך ותעסוקה ועומדות בפניהם אפשרויות מצומצמות יחסית לאוכלוסיית האסירים הכללית.

הסניגוריה הציבורית וגורמי הטיפול במרכז לבריאות הנפש של משרד הבריאות הצביעו על פגיעה הנגרמת לכל אדם עקב החזקה בהפרדה, לרבות התפרצות מחלות נפש וניסיונות התאבדות, וציינו כי הפגיעה קשה אף יותר באנשים עם מוגבלות נפשית⁸¹. בנובמבר 2014 קבע המשנה ליועמ"ש לממשלה (פלילי) כי יש ללבן את סוגיית החזקתם של אסירים עם מוגבלות נפשית בהפרדה - עם גורמי שב"ס, משרד הבריאות, המרכז לבריאות הנפש ומשרד הרווחה.

משנת 2014 עד מועד סיום הביקורת לא התקבלו החלטות ולא נקבעה מדיניות על החזקתם בהפרדה של אסירים עם מוגבלות נפשית. על שב"ס, משרדי המשפטים, הרווחה והבריאות ומרכז בריאות הנפש להסדיר נושא זה לאלתר.

3. נשים עם מוגבלות נפשית מוחזקות באגף ההפרדה בבית הסוהר לנשים נווה תרצה תוך שילובן בפעילויות בבית הסוהר. לא פעם טענו נציגי שב"ס כי אין להם כלים לטיפול באוכלוסייה זו⁸².

ואכן, אפשרויות הטיפול המוענקות בבית סוהר נווה תרצה נופלות באיכותן מן הטיפול הזמין באגפים המותאמים בבתי הסוהר לגברים.

בנווה תרצה מגיע פעם בשבוע פסיכיאטר למפגש שמטרתו אינו טיפולי אלא מתן תרופות. אם נדרש אשפוז פסיכיאטרי מחוץ לבית הסוהר, הדבר תלוי

81 **תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בשנת 2016**, משרד המשפטים, הסניגוריה הציבורית, יוני 2017, עמ' 7; **מופדים מזכויותיהם - דוח הסניגוריה הציבורית בנושא החזקת אסירים בהפרדה**, ספטמבר 2012, עמ' 20.

82 **דוח מבקר המדינה 65ג' - המערך הרפואי לטיפול בכלואים בשירות בתי הסוהר**, 2014, עמ' 424; **היבטים בכליאת נשים בישראל**, מרכז המחקר והמידע, הכנסת מיום 12.07.17.

בהסכמתו של המוסד הרפואי לקבל את האסירה⁸³, ולא אחת סירבו מוסדות לקבל אסירות או שחררו אותן לאחר ימים אחדים, הגם שהאשפוז התחייב בשל מוגבלות נפשית קבועה.

גם בבית סוהר אופק לקטינים אין אגפים מותאמים לאסירים עם מוגבלויות, והאפשרויות הטיפוליות שלרשותם נופלות באיכותן מאפשרויות הטיפול בבתי הסוהר לגברים בגירים.

בתשובתו כתב שב"ס כי לא מוכרת לו בעיה בטיפול בקטינים עם מוגבלות המוחזקים אצלו.

מן הראוי שנציבות שב"ס תמפה את גודלה של אוכלוסיית האסירים הזקוקים להשמה באגף מותאם ותבחן את הדרכים להגדלת מספרם של המקומות באגפים המותאמים לאנשים עם מוגבלות.

מסגרות שיקום

על פי חוק הרשות לשיקום האסיר, התשמ"ג-1983, רש"א אחראית על הכנתן והפעלתן של תוכניות שיקום לאסירים לקראת שחרורם, בתיאום עם שירות המבחן למבוגרים שבמשרד הרווחה. שר הרווחה הוא הקובע כללים לדרכי טיפולה של רש"א באסירים, ותקציביה מוקצים ממשרדו. בשנת 2017 בחנה רש"א כ-3,500 אסירים שעמדו לפני שחרור מוקדם, וכמחציתם נמצאו מתאימים לתוכניות שיקום של רש"א. באותה שנה גיבשה רש"א כ-1,400 תוכניות שיקום לוועדות השחרורים. לפי רש"א, שיעור החזרה לפעילות עבריינית לאחר ריצוי עונש (רצידיביזם) הוא כ-41% באוכלוסיית האסירים הכללית אך 70% בקרב אסירים עם מוגבלות נפשית⁸⁴.

מסגרות שיקום וטיפול בקהילה הן מגוונות וכוללות גם מסגרות חוץ-ביתיות (להלן - הוסטלים). רש"א מקימה מסגרות עבור אסירים משוחררים, משרד הרווחה נותן רישיון ומפקח על מעונות לאנשים עם מוגבלויות שכליות⁸⁵, ומשרד הבריאות אחראי לסל שיקום הכולל הפניה ומימון של השמה בהוסטלים לאנשים עם מוגבלות נפשית⁸⁶. הפנייתו של אסיר עם מוגבלות למסגרת טיפול ושיקום נעשית על ידי רש"א, לאחר שהוכרה מוגבלותו ועל בסיס פנייה למסגרות הקיימות של אחד מגופי הממשלה. לאחר ההפניה נבדקת התאמתו של האסיר למסגרת הספציפית, על בסיס ראיון קבלה בה.

83 דבריה של מנהלת כלא נווה תרצה, ישיבת הוועדה למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול, פרוטוקול מספר 111, מיום 01.01.18.

84 **רצידיביזם בישראל מאפייני אסירים ומאסר והתמחות עבריינית**, ד' ולק, א' ברמן, שב"ס.

85 בהתאם לחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965.

86 בהתאם לחוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000.

אין בישראל מוסדות
שיקום המותאמים
לאסירים משוחררים
עם מוגבלות, למעט
מסגרת לעברייני מין
עם הנמכה
קוגניטיבית, שמופנים
אליה גם אסירים
משוחררים

במועד סיום הביקורת אין בישראל מוסדות שיקום המותאמים לאסירים משוחררים עם מוגבלות, למעט מסגרת לעברייני מין עם הנמכה קוגניטיבית, שמופנים אליה גם אסירים משוחררים. למותר לציין שאין מוסדות שיקום לאנשים עם תחלואה כפולה (מוגבלות והתמכרות) ולנשים עם מוגבלות שכלית.

בתשובתה כתבה רש"א כי היא פועלת להקמתה של מסגרת שיקום לאסירים עם תחלואה כפולה וכי אילו הוקצו לה משאבים התואמים את גודלה ואת מורכבותה של האוכלוסייה שעליה לטפל בה, היה ביכולתה להקים מסגרות נוספות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה ולרש"א כי עליהם לפעול להקמת מסגרות עבור אסירים משוחררים עם מוגבלויות לסוגיהן ולא רק לאסירים עם תחלואה כפולה. משיוקמו מסגרות מתאימות, על משרד הבריאות להירתם להשמה של אסירים עם מוגבלות נפשית בהוסטלים המיועדים להם.

בתשובתו כתב משרד הבריאות כי הוא רואה בחיוב הפניה ומימון לשילובם של אסירים במסגרות כאלה, אם יוקמו, בכפוף להחלטתה של ועדת השיקום.



ארבע שנים לאחר המועד שנקבע בתקנות להתאמות נגישות לשירות, שב"ס רק החל לערוך את עבודת המטה להתאמת הנגישות לשירות במתקניו. על שב"ס לפעול בהקדם האפשרי להשלמתה של התאמת הנגישות לשירות ולהכשיר את עובדיו כנדרש בדין.

לשב"ס אין מאגר נתונים סדור על אנשים עם מוגבלות המוחזקים אצלו, לפי סוג מוגבלותם. כמו כן קיים מחסור במסגרות להשמת אנשים עם מוגבלות במסגרת עבודות שירות, באגפים מותאמים לאנשים עם מוגבלות בבתי הסוהר, ובמוסדות שיקום המותאמים לאסירים משוחררים עם מוגבלות.

על שב"ס למפות את גודלה של אוכלוסיית האסירים הזקוקים להשמה באגף מותאם ולבחון דרכים להגדלת מספרם של המקומות באגפים מותאמים לאנשים עם מוגבלות. כן עליו לפעול לאיתור מקומות תעסוקה נוספים לריצוי עבודות שירות ולהרחיב את מקומות התעסוקה במוסדות שלטוניים וציבוריים. על רש"א ומשרד הרווחה לפעול להקמתן של מסגרות שיקום וטיפול בקהילה עבור אסירים משוחררים עם מוגבלויות לסוגיהן.

סיכום

בעשורים האחרונים התגבשה כלפי אנשים עם מוגבלות גישה המדגישה את כבודם, ומתייחסת בכובד ראש למימוש רצונם, לעצמאותם ולזכויותיהם. לאורה של גישה זאת הכירה מדינת ישראל, כבר בחקיקה משנת 1998, בחשיבותן של התאמות נגישות לשירות, שיאפשרו לאנשים עם מוגבלות לקבל שירותים באופן עצמאי ומכובד, במקומות ובמועדים ששירותים אלה ניתנים לכלל הציבור.

דוח זה מצביע על כמה זירות משמעותיות בתחום המשפט בהן התאמת הנגישות של השירות עדיין בתחילתה, מן החקירה הפלילית במשטרה, דרך הליכי הדיון בבית המשפט (בהליכים האזרחיים והפליליים) ועד ריצוי העונש בהליך הפלילי. כך, נוצר פער ניכר בין התפיסה הגלומה בחוק לבין מידת מימושו בפועל.

בכמה היבטים, ממצאי הדוח מצביעים על היעדר הלימה בין פעולות הממשלה להבטחת הנגישות לשירות לאנשים עם מוגבלות ובין רוח הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, חוק שוויון ותקנתיו ואמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. לפיכך יש לוודא כי המדינה יזמת ביצוע התאמות נגישות של השירות לציבור האנשים עם המוגבלויות, ולא רק נענית לבקשות פרטניות. גישה זאת צריכה לכלול יצירה ופרסום של כלים מותאמים למתן שירות, שיאפשרו את השתתפותם המלאה של אנשים עם מוגבלות בהליכים משפטיים באופן השווה לאחרים.

חוסנה של חברה נבנה גם על יכולתה להתאחד, להכיל את כל גוני האוכלוסייה ולאפשר להם ביטוי. מכאן חשיבותן העצומה של התאמות נגישות לשירות במערכת המשפט, שהיא מערכת מרכזית בניהולה של קהילה.

על שרת המשפטים והשר לביטחון הפנים לוודא שכל הגופים המעורבים בהליכים משפטיים ימלאו את חובתם להתאים לאנשים עם מוגבלות את השירות הניתן על ידם, ולוודא את תיקונם של הליקויים המפורטים בדוח זה. מעורבותם נדרשת מאחר שבגופים אלה מתקבלות מדי יום החלטות המשפיעות על חייהם של אנשים עם מוגבלות, על זכויות היסוד שלהם ועל חירותם.