



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## הנגשת מערכת המשפט לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

**כתיבה: צח בן-יהודה**

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י' ניסן תשע"ה

30 במרס 2015

## תוכן העניינים

3	תמצית
6	1. רקע
7	2. הסניגוריה הציבורית
17	3. האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים
23	3.1. "עמדת הנגישות לצדק" של האגף לסיוע משפטי בבית-המשפט בבאר-שבע
24	4. תוכנית "שכר מצווה" של לשכת עורכי-הדין
29	5. הנהלת בתי-המשפט
30	6. שירות ייעוץ לאזרח (שי"ל)
32	7. מערך הקליניקות המשפטיות במוסדות להשכלה גבוהה
35	8. ארגונים נוספים
36	9. סוגיות לדיון
39	מקורות



מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת עליזה לביא וחברת הכנסת פנינה תמנו-שטה, ונסקרים בו גופים הפועלים להנגשת הצדק לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות. המסמך מתמקד בנגישות הצדק במערכת המשפט, אף שמדובר בתחום רחב יותר, הכולל מימוש זכויות אזרחיות ברשויות המדינה בתחומי החינוך, הרווחה, הבריאות, התעסוקה וכיוצא בהם. נוסף על כך יש להדגיש כי המסמך עוסק בנגישות הצדק לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות כלכלית ולכאלה שהעברית אינה שפת האם שלהן (ולא בנגישות לקבוצות מוחלשות בנסיבות אחרות). לבסוף יודגש כי הנתונים במסמך הם רק על אנשים מקבוצות אוכלוסייה מוחלשות אשר נכנסו בשערי מערכות הצדק והגופים הנסקרים, ואין בנמצא נתונים על מי שכלל לא ניגשו לקבלת סיוע מהגופים האמורים.

בפתח המסמך סקירה תיאורטית קצרה, ואחריה מוצגים גופים העוסקים בתחום: הסניגוריה הציבורית, המסייעת לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות בתחום המשפט הפלילי, גופים הפועלים בתחום המשפט האזרחי ופעילותם בתחום – האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, תוכנית "שכר מצווה" של לשכת עורכי-הדין, פעילות הנהלת בתי-המשפט לקידום נגישות הצדק, שירות ייעוץ לאזרח (שי"ל), והקליניקות המשפטיות בפקולטות למשפטים במוסדות להשכלה גבוהה. כמו כן, תוצג רשימה חלקית ולא ממצה של גופים אזרחיים נוספים העוסקים בסיוע לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות במימוש זכויותיהן. לבקשת חברות הכנסת מוצגות בסוף המסמך סוגיות לדיון, ובהן המלצות הגופים שסקרנו להרחבת נגישות הצדק.

## תמצית

- זכות הגישה לערכאות הוכרה כזכות על-חוקתית בישראל. אחד החסמים המרכזיים בפני מימוש זכויות חברתיות הוא המכשול הכלכלי. כידוע, פנייה למערכת המשפט עולה ממון רב, בשל העלויות הכספיות לבאים בשעריה. מדינת ישראל מודעת למכשול זה, ולאורך השנים יצרה פתרונות אחדים לבעיה, הן במישור הפלילי והן במישור האזרחי, כפי שיפורט במסמך זה.
- **הסניגוריה הציבורית** החלה לפעול בשנת 1996, מכוח **חוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995**, ונותנת סיוע משפטי לנאשמים פליליים ולעצורים דלי אמצעים. בכל אחת מהשנים 2012-2013 מונו סניגורים ציבוריים בכ-108,000 הליכים פליליים. הסניגוריה הציבורית פרוסה בשישה מחוזות, ובשנת 2013 הועסקו בה 94 סניגורים פנימיים, אך רוב הייצוג נעשה במיקור חוץ, באמצעות 1,249 סניגורים חיצוניים. שיעור התחלופה של הסניגורים החיצוניים הוא 20% בממוצע שנתי. בסניגוריה הציבורית יש 229 סניגורים דוברי ערבית, 94 דוברי רוסית ו-16 דוברי אמהרית. בתוכנית העבודה לשנת 2014 הציבה לעצמה הסניגוריה הציבורית יעדים לגיוס סניגורים נוספים דוברי שפות זרות.
- לפי **תקנות הסניגוריה הציבורית (חובת תשלום של זכאים לייצוג) (הוראת שעה), התשע"ב-2011**, נאשם המיוצג על-ידי סניגור ציבורי מחויב בתשלום אגרת השתתפות בסכום שנע בין 307 ש"ח ל-1,228 ש"ח, בהתאם למעמדו – נאשם או מערער, ובהתאם לערכאה שבה יתנהל הדיון. עם זאת קבועות בתקנות גם עילות למתן פטור מתשלום אגרת השתתפות, ובשנת 2013 הסתכם הפטור למיוצגים בכ-2 מיליון ש"ח. היקף התשלומים הכולל בגין העסקת עורכי-דין חיצוניים והוצאות הגנה בשנת 2013 היה כ-178.5 מיליון ש"ח, מתקציב כולל של כ-215 מיליון ש"ח.
- **האגף לסיוע משפטי** במשרד המשפטים פועל מכוח **חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972**, ונותן ייעוץ משפטי, הדרכה ובעיקר ייצוג בערכאות משפטיות בנושאים אזרחיים למבקשים הזכאים לכך. האגף מטפל מדי שנה בכ-70,000 פונים חדשים המבקשים סיוע משפטי, ומייצג אותם בכ-200,000 הליכים משפטיים עיקריים. הוא פרוס בחמישה מחוזות (השישי נמצא בשלבי הקמה) ומועסקים בו



כ-100 עורכי-דין. רוב הייצוג נעשה במיקור חוץ, באמצעות כ-1,100 עורכי-דין חיצוניים. האגף מפעיל אתר אינטרנט **בעברית, ערבית, אנגלית ורוסית**, ופועל להעסקת עובדים פנימיים וחיצוניים דוברי שפות שונות וממגזרים שונים. בשנת 2014 עובדים בעבורו 287 דוברי ערבית, 161 דוברי רוסית, 22 דוברי אמהרית, דובר טיגרית אחד, 46 דוברי צרפתית ו-29 דוברי רומנית.

- לפי **תקנות הסיוע המשפטי, התשל"ג-1973**, הזכאות לקבלת סיוע משפטי מתבססת על עמידה בשלושה תנאים מצטברים: ראשית, הסיוע נדרש בנושאים שבהם אפשר לקבל על-פי חוק סיוע מטעם האגף לסיוע משפטי; שנית, מבקש הסיוע זכאי לקבל את הסיוע מבחינה כלכלית ועומד במבחני רכוש והכנסה, קרי הכנסתו ברוטו היא עד 67% מהשכר הממוצע במשק; שלישית, יש סיכוי משפטי לזכות בתביעה. בשנת 2013 שילם האגף לסיוע משפטי שכר טרחה לעורכי-דין חיצוניים בסך כ-93.7 מיליון ש"ח, מתקציב כולל של כ-115 מיליון ש"ח.

- **"עמדת הנגישות לצדק" של האגף לסיוע משפטי בבית-המשפט בבאר-שבע** היא פרויקט משותף של האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים ושל הנהלת בתי-המשפט שהחל לפעול ב-5 בנובמבר 2013. במסגרת פרויקט זה ניתנים ייעוץ משפטי ראשוני וייצוג משפטי במקרים דחופים לזכאים לסיוע משפטי בהליכים המתנהלים בבית-משפט השלום ובבית-המשפט לענייני משפחה בבאר-שבע. בשנת הפעילות הראשונה של הפרויקט קוימו 480 פגישות שבמסגרתן ניתנו ייעוץ משפטי בעמדה וייצוג משפטי ב-301 הליכים. ב-86% מהמקרים שניתן בהם ייצוג הדבר נעשה בהליכים לקבלת צווי הגנה.

- **תוכנית "שכר מצווה" של לשכת עורכי-הדין עורכי-הדין בישראל** החלה לפעול בשנת 2002, ובמסגרתה מתנדבים מאות עורכי-דין בחמשת מחוזות הלשכה. מטרת התוכנית היא להגביר את הנגישות של מערכת המשפט ולהגן על זכויותיו של מי שידו אינה משגת שכירת שירותי עורך-דין. במסגרת התוכנית עורכי-דין מתנדבים נותנים ייעוץ משפטי ראשוני (בתחומים אזרחיים בלבד) ומייצגים פונים מעוטי יכולת בערכאות שונות. "שכר מצווה" היא תוכנית משלימה לסיוע המשפטי הממלכתי של לשכות הסיוע המשפטי במשרד המשפטים. כיום רשומים במאגר התוכנית 3,733 עורכי-דין מתנדבים. בשנת 2013 פנו לתוכנית כ-20,000 מבקשי סיוע באמצעות הקו החם, דואר אלקטרוני ועמוד הפייסבוק שלה, ורק 1,155 מהם, קרי 5.5% מכלל הפונים, קיבלו שירות משפטי בפועל. מאז שנת 2009 גדל מספר הפונים בבקשת סיוע מהתוכנית פי-ארבעה, מכ-5,000 לכ-20,000. תקציב התוכנית הוא חלק מתקציב לשכת עורכי-הדין, בשנת 2013 הוא היה בסך כ-1.9 מיליון ש"ח, ונועד למימון מנגנון התוכנית, הוצאות משרדיות, מערך השתלמויות, הכשרות וכנסים ופרסום התוכנית.

- כאמור, תוכנית "שכר מצווה" מפעילה קו חם, שבו מקבלים את השיחות סטודנטים למשפטים המתנדבים בתוכנית ומבצעים תשאול טלפוני ראשוני. את הקו מאיישים סטודנטים דוברי **עברית, אנגלית, רוסית, ערבית ואמהרית**. יש לציין כי במאגר עורכי-הדין המתנדבים בתוכנית רשומים כמה עשרות דוברי ערבית ורוסית ודוברי אמהרית בודדים.

- הנהלת בתי-המשפט פועלת במגוון דרכים להנגשת הצדק לאוכלוסיות מוחלשות, ובכללן פריסת עמדות עיון במסמכים לבעלי דין שאינם מיוצגים על-ידי עורך-דין; תרגום והתאמת טפסים מורכבים כך שיהיו ידידותיים לבעלי דין שאינם מיוצגים; הפעלת עמדות קשרי קהילה שבהן סטודנטים מתנדבים מסייעים בנושאים טכניים לבעלי דין שאינם מיוצגים; פתיחת אפשרות של "הגשה מחוזית", קרי אפשרות להגיש מסמכים וכתבי בי דין בכל אחד מבתי-המשפט במחוז ללא קשר לבית-המשפט שבו התיק עצמו מתנהל; הקמת בית-משפט קהילתי בבית-משפט השלום בבאר-שבע



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

כתוכנית פיילוט; קידום הנגשה פיזית של בתי-המשפט לאנשים עם מוגבלות. יש לציין כי אין בידי הנהלת בתי-המשפט נתונים מדויקים על מספר הבקשות לפטור מאגרת בית-המשפט המוגשות לערכאות שונות או על מספר בקשות הפטור שאושרו.

- **שירות ייעוץ לאזרח (שי"ל)** הוא פרויקט התנדבות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים הפועל בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות לשפר את איכות חיי הפרט והקהילה ומסייע במתן ייעוץ והכוונה לפונים בנושאי זכויות, חובות ושירותים העומדים לרשות האזרח, אך אינו נותן שירותי ייצוג משפטי. בשירות מתנדבים מתחומים שונים, והשירות ניתן חינם לכל אדם. בשנת 2013 טופלו בשי"ל כ-240,000 פניות של אזרחים ב-68 תחנות הפועלות ב-62 יישובים ברחבי הארץ. בשי"ל מתנדבים כיום כ-1,100 איש, בהם כ-500 עורכי-דין, 40 בנקאים ויועצי משכנתאות, 120 מומחים ביחסי עבודה, 44 מומחים בנושא ביטוח לאומי, 30 יועצים בנושאי כלכלת המשפחה, 40 יועצים לניצולי השואה, 60 יועצים בנושאי צרכנות ועוד. בשנת 2013 תוקצב שי"ל בכ-15 מיליון ש"ח מקופת המדינה ובכמיליון ש"ח נוספים על-ידי הרשויות המקומיות.
- **מערך הקליניקות המשפטיות במוסדות להשכלה גבוהה** פועל במסגרת תוכנית להכשרה משפטית קלינית של סטודנטים למשפטים, ובמסגרתו סטודנטים למשפטים נותנים שירותים משפטיים חינם לקבוצות אוכלוסייה נזקקות בפיקוח עורך-דין ואיש סגל בפקולטה למשפטים. על פניית מרכז המידע והמחקר של הכנסת השיבו תשעה מערכי קליניקות.
- **ארגונים נוספים** – מסגרת מסמך זה אינה מאפשרת להציג את עבודת כלל הגופים והארגונים העוסקים בהנגשת הצדק לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות ובסיוע להן במימוש זכויות. עם זה מוצגת במסמך רשימה חלקית ולא ממצה של גופים העוסקים בכך, ובהם התנועה למלחמה בעוני בישראל (הל"ב), "נעמת", "ויצו", המרכז לנפגעי עבירה (מרכז "נגה"), עמותת "קו לעובד" ועמותת "ידיד".
- **שגיאה! מקור ההפניה לא נמצא.** והמלצות שהתקבלו מהגופים שפנינו אליהם בכל הקשור לקידום הנגשת הצדק לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות. ההמלצות הן בתחומים שונים, ובהם קידום תוכניות לחינוך משפטי ולהכשרת מנהיגות קהילתית; הגמשת הקריטריונים לקבלת סיוע מהאגף לסיוע משפטי ומהסניגוריה הציבורית; שינויי חקיקה שיאפשרו הנגשה אפקטיבית יותר של הצדק והכשרה נוספת של שופטים בנושא; הכשרה נוספת של גורמי הסיוע ברשויות המקומיות; שיפור הנגישות הלשונית והפיזית של שירותים ממשלתיים כגון מוקדים טלפונים ואתרי אינטרנט וקידום ופרסום גופי הסיוע.



## 1. רקע

זכות הגישה לערכאות הוכרה זה כבר כזכות על-חוקתית בישראל, כך פסק השופט מיכאל חשין: "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 לקיומם של הרשות השופטת ושל שלטון החוק".<sup>1</sup>

נגישות היא הזכות של כל חבר בקהילה ליהנות מאפשרות הגישה לידע או לשירות, אשר פעמים רבות נמצאים רחוק מהישג היד ולעתים הם שמורים למעשה רק לקבוצה מובחנת. בבסיס המונח "נגישות הצדק" ההנחה שבחברה צודקת, המושתתת על ערכי צדק ושוויון, האפשרות לפלס דרך ולפסוע בבטחה אל מערכות השלטון והמערכות הביורוקרטיות, המופקדות על חלוקת משאבים ועל עשיית צדק, צריכה להיות נתונה לכול. במקרים רבים השבילים המובילים להגשמת הזכויות ולהשגת הצדק אינם פתוחים ואינם נגישים לכל הקבוצות בחברה באופן צודק ושווה. פעמים רבות הם אף סגורים ונמצאים מחוץ להישג היד של חלק מהקבוצות ושל חבריהן הזקוקים להם במיוחד: עניים, עולים חדשים, מיעוטים אתניים ולאומיים וחברי קבוצות אחרות מודרות ומוחלשות. לנגישות יש תפקיד חשוב בבניית התחושה של שייכות חברתית, והיעדרה יוצר תחושת אי-שייכות, ניכור ותסכול, בין אם אפשר לראות, לבחון, לכמת או לאמוד אותם ובין אם התחושה היא מדומה, נתפסת ומורגשת רק בעיני החברים בקבוצות מודרות ומוחלשות.<sup>2</sup> לצורך הסקירה במסמך זה נעשית הכללה לגבי המאפיינים של קבוצת אוכלוסייה מוחלשת, והמאפיין הבולט הוא כלכלי. עם זאת, גם בקבוצת אוכלוסייה מוחלשת כלכלית יש מגוון של תת-קבוצות שכל אחת מהן מתמודדת עם קשיים ואתגרים ספציפיים, וכך למשל אפשר לדבר על קבוצות אוכלוסייה מוחלשות כלכלית של נשים, ערבים, מזרחים, חרדים, אתיופים ועולים חדשים אחרים, אך כאמור, מסמך זה לא יעסוק בקבוצות אלו כקבוצות מובחנות.<sup>3</sup> כמו כן לא תהיה במסמך זה הרחבה על הקשיים בנגישות הצדק לאנשים עם מוגבלות.<sup>4</sup>

הדרך של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות למימוש זכויות חברתיות זרועה מכשולים רבים, ובהם **מחסומים ישירים ומחסומים עקיפים**; המחסומים הישירים הם משלושה סוגים עיקריים: מחסומים הקבועים בדין, הנובעים מהתיישנות או מהסכמים ומהנחיות של עורכי-דין. במונח "מחסומים עקיפים" הכוונה היא למצבים שיש בהם אילוצים הפוגעים ביכולת הגישה של שכבות מסוימות לערכאות. מחסום כזה הוא למשל המרחק הגיאוגרפי, קרי הפער בין שירותים משפטיים שקיימים באזור המרכז ובערים הגדולות ובין הצרכים המשפטיים של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות המתגוררות בפריפריה. מחסום עקיף נוסף הוא קשיי תקשורת ושפה או פערים תרבותיים בין אנשים מקבוצות אוכלוסייה מוחלשות ובין קודים המקובלים בבתי-המשפט. לבסוף ראוי להזכיר גם את המחסום הפסיכולוגי של היעדר אמון במערכת המשפט, שהרי לעתים מדובר באזרחים שניסיון חייהם האישי הופך את מערכת המשפט

<sup>1</sup> ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3), 577.

<sup>2</sup> גיוני גל ומימי אייזנשטדט, עורכים, **נגישות לצדק חברתי בישראל**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים 2009, מבוא: נגישות לצדק חברתי בישראל, עמ' 11–28.

<sup>3</sup> איל פלג, **אתגר העוני של המשפט המינהלי**, רסלינג, 2013.

<sup>4</sup> הרחבה ראו: שגית מור, "בין המשגה פוליטית להכרה משפטית – חסמים במימוש זכויות אנשים עם מוגבלויות", **נגישות לצדק חברתי בישראל**, בעריכת גיוני גל ומימי אייזנשטדט, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים 2009, עמ' 79–133.



ל"אויב", מבחינתם, ועל כן הם מתקשים להיכנס בשערי בית-המשפט כמי שמבקשים את סיועו בהגנה על זכויותיהם.<sup>5</sup>

המחסום הבולט ביותר בפני מימוש זכויות חברתיות הוא המכשול הכלכלי. כידוע, פנייה למערכת המשפט עולה ממון רב, בשל העלויות הכספיות הכרוכות במימון עורך-דין, בתשלום אגרות המוטלות על התביעה ובצורך ליתן ערובה מראש להוצאות הנתבע. מדינת ישראל – כמו רוב העולם המערבי – מודעת לכך, והעמידה פתרונות אחדים לבעיה זו: החל בלשכות הסיוע המשפטי הממלכתי ובלשכות הסניגוריה הציבורית אשר מציעות שירותי ייעוץ וייצוג משפטי לזכאים לכך על-פי החוק, דרך בתי-משפט לתביעות קטנות המאפשרים לאנשים בלתי מיוצגים בעניינים קטנים יחסית להגיע לזירה נוחה יותר להתנהלות בבית-המשפט, וכלה בנהלים שנועדו להקל על אלה שחסרים את הממון לקבל שירות משפטי, כמו תקנות הפטור מאגרות.<sup>6</sup> עם זאת, כדי לקבל או לשמר סיוע שניתן על-ידי המדינה לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות כלכלית, על אנשים מקבוצות אלה לעמוד בפיקוח מתמיד מטעם הרשויות, המתבטא בצורך לדווח באופן תמידי וקבוע על הכנסה ומצב תעסוקתי מחד גיסא, ולהיות כפופים לחקירות ולפגיעה בפרטיות על-ידי הרשויות מאידך גיסא.<sup>7</sup>

בפרקים הבאים ייסקרו גופים שמסייעים בהנגשת הצדק לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות. תחילה תיסקר הסניגוריה הציבורית, שנותנת סיוע בתחום הפלילי, ולאחר מכן ייסקרו גופים המסייעים בתחום המשפט האזרחי, ובהם האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, תוכנית "שכר מצווה" של לשכת עורכי-הדין, פעילות הנהלת בתי-המשפט, שירות ייעוץ לאזרח והקליניקות המשפטיות במוסדות להשכלה גבוהה.

## 2. הסניגוריה הציבורית

הסניגוריה הציבורית היא יחידה במשרד המשפטים אשר החלה לפעול בשנת 1996 מכוח **חוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995**. היא הוקמה כדי לתת סיוע משפטי ל**נאשמים פליליים ולעצורים דלי אמצעים**, והחליפה את שיטת הסיוע המשפטי הישנה שבה בית-המשפט היה בוחר עורכי-דין לייצוג נזקקים. הסניגוריה הציבורית נותנת ייצוג משפטי בכל שלבי ההליך הפלילי, מייעוץ לחשודים בחקירה משטרתית עד ייצוגם באולמות מעצר, ייצוג בשלבי בירור האשמה והטיעון לעונש בתיקים פליליים ועד הגשת ערעורים ובקשות לדיון נוסף ומשפט חוזר.<sup>8</sup>

בכל אחת מהשנים 2012-2013 מונו סניגורים ציבוריים בכ-108,000 הליכים פליליים (ראו להלן **בטבלה מס' 1**). בשנת 2013 העסיקה הסניגוריה הציבורית כ-94 סניגורים פנימיים (ראו להלן **בטבלה מס' 3**), אך רוב הייצוג נעשה במיקור חוץ, באמצעות כ-1,249 סניגורים חיצוניים (ראו להלן **בטבלה מס' 4**).

הסניגוריה הציבורית פועלת בשישה מחוזות: מחוז תל-אביב, מחוז המרכז, מחוז ירושלים, מחוז הדרום, מחוז חיפה ומחוז הצפון. מחלקה נוספת של הסניגוריה הציבורית הארצית עוסקת בתחומי רוחב של ההליך הפלילי ובמדיניות הסניגוריה הציבורית, בנושאים כגון הליכים המתנהלים בבית-המשפט העליון

<sup>5</sup> יובל אלבשן, "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט", **עלי משפט ג' תשס"ד**.

<sup>6</sup> ש.ם.

<sup>7</sup> איל פלג, **אתגר העוני של המשפט המינהלי**, רסלינג, 2013.

<sup>8</sup> משרד המשפטים – הסניגוריה הציבורית, **מידע כללי**, תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.



ובבג"ץ; אחריות למחלקות המעצרים במחוזות וייצוג אסירים בהליכים שלאחר המשפט; גיבוש יוזמות חקיקה, עמדת הסניגוריה הציבורית בהצעות חוק ומחלקת משפטים חוזרים.<sup>9</sup>

בסעיף 18 לחוק הסניגוריה הציבורית נמנים הזכאים לייצוג בהליך פלילי על-ידי הסניגוריה הציבורית, ובכללם: אדם שבית-המשפט החליט שיש למנות לו סניגור; קטין; אדם הסובל ממוגבלות; נאשם או עצור שהוא מחוסר אמצעים לשכור את שירותיו של סניגור פרטי.<sup>10</sup> **צו הסניגוריה הציבורית (ייצוג נאשמים מחוסרי אמצעים), התשנ"ו-1996**, קובע את אמות המידה לקביעה מי הוא נאשם מחוסר אמצעים. סעיף 2 לצו זה מסדיר את התנאים לפי רמות הכנסה ורכוש, ולמשל נאשם יחיד שהכנסתו היא עד 67% מהשכר הממוצע במשק או שהוא מחוסר רכוש הניתן למימוש או ליטול הלוואה בגינו (או משפחה עד שלוש נפשות בתנאים מקבילים לאלה להתאים את המשפט לנוסח הסעיף). נוסף על כך, סעיף 3 לצו מגביל את הזכאות לייצוג על-ידי סניגור ציבורי לעבירה שדינה חמש שנות מאסר או יותר. מקובל לסווג את העילות למינוי סניגור ציבורי לשלוש קבוצות, כמפורט להלן:<sup>11</sup>

- עילות היוצרות **חובת מינוי** – הנאשם אינו חופשי לוותר על ייצוג ובית-המשפט אינו רשאי לקיים את המשפט כשהנאשם אינו מיוצג.
- עילות היוצרות **זכאות לייצוג** לפי קריטריונים הקבועים בחוק – לצורך מתן ייצוג לא נדרשת החלטה שיפוטית, ודי בפנייה לסניגוריה הציבורית. בית-המשפט רשאי לקיים את המשפט גם אם הנאשם איננו מיוצג.
- עילות היוצרות **זכאות לייצוג בתנאי שבית-המשפט הורה על מינוי סניגור**, על-פי שיקול דעתו. במקרים שבהם בית-המשפט לא הורה על מינוי סניגור הוא רשאי לקיים את המשפט גם אם הנאשם אינו מיוצג.

כפי שצוין לעיל, הסניגוריה הציבורית הוקמה כדי לתת סיוע משפטי לנאשמים פליליים ולעצורים דלי אמצעים, ובמובן זה רובם הגדול של המסתיעים בשירותי הסניגוריה הציבורית הם מקבוצות אוכלוסייה מוחלשות. עם זאת יש מקרים שבהם החוק מורה לתת סיוע משפטי על-ידי הסניגוריה הציבורית לאדם מקבוצת אוכלוסייה מוחלשת ספציפית. בטבלה שלהלן מפורטים סוגי ההליכים שהחוק מונה באופן ספציפי ובהם יש למנות סניגור מטעם הסניגוריה הציבורית כאשר המיוצג הוא מקבוצת אוכלוסייה מוחלשת:<sup>12</sup>

<sup>9</sup> משרד המשפטים – הסניגוריה הציבורית, [מחלקות הסניגוריה](#), תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.

<sup>10</sup> משרד המשפטים, הסניגוריה הציבורית, [מידע כללי](#), תאריך כניסה: 8 בדצמבר 2014.

<sup>11</sup> משרד המשפטים, [הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2013](#), אוגוסט 2014.

<sup>12</sup> שם; משרד המשפטים, [הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2012](#), אוגוסט 2013; [הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2011-2010](#); [הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2009-2008](#), אוגוסט 2010.





**טבלה מס' 1 - סך כל ההליכים שמונה בהם סניגור מטעם הסניגוריה הציבורית ונתונים על סוגי ההליכים שמונה בהם סניגור ציבורי, 2013-2008**

2013	2012	2011	2010	2009	2008	עילת מינוי סניגור
108,481	108,945	96,096	87,776	84,999	80,150	<b>סך כל ההליכים שמונה בהם סניגור ציבורי</b>
27,480	24,091	18,334	11,466	10,452	11,273	עצור מחוסר אמצעים
2,283	2,607	2,451	2,292	2,220	2,082	נאשם, חשוד או עצור שיש חשש שהוא חולה נפש או לוקה בשכלו
975	960	967	903	829	761	חולה נפש המאושפז בכפייה
15	24	22	25	48	72	נאשם מחוסר אמצעים המואשם בעבירה שעונשה חמש שנות מאסר או יותר
4	39	67	40	69	108	נאשם מחוסר אמצעים שבית-המשפט מינה לו סניגור
21	42	52	65	86	69	נאשם עיוור, חירש או אילם
21,823	22,738	20,483	19,795	19,976	16,171	הודעת תביעה על כוונתה לבקש הטלת עונש מאסר על הנאשם
7,184	7,204	7,860	6,297	5,225	5,595	נאשם שהוזמן לדיון מקדמי <sup>13</sup>

יש להדגיש כי בטבלה מפורטים כלל ההליכים שבהם מונה סניגור ציבורי ורק חלק מהעילות שבשלהן מונה סניגור ציבורי. מהטבלה עולה כי משנת 2008 עד שנת 2013 חל גידול של כ-35% במספר ההליכים שמונה בהם סניגור ציבורי, ועילת מינוי סניגור ציבורי לעצור מחוסר אמצעים הפכה לבלוטת בין העילות למינוי סניגורים; בשנת 2008 היא הייתה העילה ב-14% מכלל המקרים שבהם מונה סניגור ציבורי, ואילו בשנת 2013 היא הייתה העילה ב-25% מכלל המקרים.

לדברי עו"ד ישי שרון, עוזר משפטי לסניגור הארצי, מאז שנת 2007 המגמה היא שמינוי סניגור ציבורי ייעשה מכוח שתי עילות עיקריות; הראשונה היא הודעת התביעה כי בכוונתה לבקש הטלת עונש מאסר על הנאשם (לפי סעיף 15א(ג) לחוק סדר הדין הפלילי), והשנייה היא שהנאשם מוזמן לדיון מקדמי (לפי סעיף 18א(א)(16) לחוק סדר הדין הפלילי) – שתי הקטגוריות התחתונות בטבלה מס' 1. לנוכח מגמה זו,

<sup>13</sup> דיונים מקדמיים, המכונים גם "ימי הקראות", הם פרקטיקה שבה מספר גדול של תיקים פליליים פשוטים יחסית מרוכזים בידי שופט אחד, המשמש שופט מוקד. ביום ההקראות השופט פועל לצמצום המחלוקות ולהבאת הצדדים לסיום ההליך בדרך מוסכמת, לרבות הסדר טיעון. במקרה שהניסיון לסיים את התיק בהסכמה נכשל, והצדדים מבקשים לנהל משפט הוכחות, התיק מועבר לטיפולו של שופט אחר, שההליך המקדמי חסוי מפניו. במסגרת הדיונים המקדמיים נוכח באולם המשפט סניגור ציבורי תורן, שתפקידו לייצג את הנאשמים שאינם מיוצגים באופן פרטי כבר בשלב הקראת כתב האישום. משרד המשפטים, הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2010-2011, מאי 2012, עמ' 8.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מספר ההליכים שבהם ממונה סניגור ציבורי בעילות האחרות, דוגמת אלה המוזכרות בטבלה מס' 1, תופס משקל פחות באופן יחסי.<sup>14</sup>

### אגרות ופטור מתשלום אגרה

עד שנת 2011 חלה ירידה בגביית אגרות מנאשמים מיוצגים, עקב תיקונים מס' 48 ו-49 לחוק סדר הדין הפלילי, שהביאו לכך שהייצוג בתיקים רבים עבר מעילות מינוי שחויבו בגביית אגרה לעילות שאינן מחויבות בה. לנוכח זה המליצה הסניגוריה הציבורית על עריכת רפורמה באופי האגרות ודרך גבייתן, ועקב כך פורסמו ב-26 באוקטובר 2011 **תקנות הסניגוריה הציבורית (חובת תשלום של זכאים לייצוג) (הוראת שעה), התשע"ב-2011**.<sup>15</sup> תקנות אלה קובעות כהוראת שעה חובת כל נאשם או מערער שנמצא זכאי לייצוג ומונה לו סניגור מטעם הסניגוריה הציבורית לשלם אגרה, בהתאם לסכומים הקבועים בסעיף 1 לתקנות. תוקפן של תקנות אלו הוארך עד 1 ביוני 2015. הסכומים מתעדכנים בכל 1 לינואר לפי שיעור שינוי המדד. להלן פירוט הסכומים המעודכנים לשנת 2014:

- נאשם שכתב אישום נגדו הוגש לבית-המשפט המחוזי – 1,250 ש"ח;
- נאשם שכתב אישום נגדו הוגש לבית-משפט אחר – 313 ש"ח; אם התובע החתום על כתב האישום הוא פרקליט מפרקליטות המדינה – 625 ש"ח;
- מערער שעניינו נדון בבית-המשפט העליון – 1,250 ש"ח;
- מערער שעניינו נדון בבית-משפט מחוזי – 313 ש"ח.

חובת התשלום שנקבעה בתקנות האמורות חלה על כל הנאשמים והמערערים, בתיקים פליליים מכל סוג. לצד חובת התשלום נקבע בתקנה 5א כי אפשר לפטור חייב מתשלום "במקרים חריגים שבהם, בהתחשב בהכנסותיו, ברכושו ובחובותיו המוכחים של המבקש, או בהתחשב בגילו, במצבו המשפחתי או בבריאותו, אין ביכולתו לשלמו". על-פי תקנה 4 לתקנות, המרכז לגביית קנסות ואגרות הוא הגורם האחראי לגביית חובות בגין אי-תשלום האגרה במועד.

בשנת 2013 היה הסכום הכולל של חיוב אגרות סך 11,886,043 ש"ח, ופטורים והקלות בתשלום האגרה ניתנו ל-5,513 לקוחות בסכום כולל של 2,011,474 ש"ח. האגרות נגבות על-ידי המרכז לגביית קנסות ואגרות, פרט למקרים שבהם מדובר בלקוחות הסניגוריה מאחת משלוש הקבוצות האלה: חסרי תעודת זהות ישראלית או מספר מזהה פלסטיני; קטינים; עצורים עד תום ההליכים ואסירים. במקרים שבהם הלקוח הוא מאחת הקבוצות האלה, הסניגוריה היא ששולחת לו דרישות תשלום ושוברי תשלום, אך לא ננקטים לגבי הליכי גבייה. להלן פירוט מספר הפטורים וסכומיהם על-פי עילות מתן פטור.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> עו"ד ישי שרון, עוזר משפטי לסניגור הארצי, הסניגוריה הציבורית הארצית, שיחת טלפון, 22 בינואר 2015.

<sup>15</sup> משרד המשפטים, הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2010-2011, מאי 2012, עמ' 123.

<sup>16</sup> משרד המשפטים – הסניגוריה הציבורית, תקנות הסניגוריה הציבורית (חובת תשלום של זכאים לייצוג), התשע"ב-2011 – דיווח שנתי לשנת 2013 לוועדת החוקה, חוק ומשפט, 22 באפריל 2014.



טבלה מס' 2 - פירוט עילות וסכומי הפטור מתשלום אגרה לשנת 2013		
עילות הפטור	מספר הפטורים	סך כל סכום הפטור (בש"ח)
מחוסר אמצעים אחר	1,108	422,307
לוקה בנפשו או בשכלו שהוא מחוסר אמצעים	1,018	360,925
מקבל קצבת ביטוח לאומי	706	246,716
קטין שמשפחתו חסרת אמצעים	626	230,917
קטין ללא משפחה תומכת או במעון	546	197,214
צירוף תיקים <sup>17</sup>	245	88,200
נפגע סמים או אלכוהול שהוא מחוסר אמצעים	230	81,053
פטור סניגוריה קודם	213	76,815
חייל/בשירות לאומי	211	80,139
מצב בריאותי או פיזי שהוא מחוסר אמצעים	173	61,240
מעצר בית ארוך ללא אפשרות הכנסה	123	49,486
דר רחוב	94	34,844
מוגבל אמצעים בהוצל"פ או פושט רגל	86	33,137
ייצוג מטעם הסיוע המשפטי בשנתיים האחרונות	78	27,877
החלטת בית-משפט	56	20,604
<b>סך הכול</b>	<b>5,513</b>	<b>2,011,474</b>

#### מספר הסניגורים בסניגוריה הציבורית

הסניגוריה הציבורית פועלת במודל מעורב: הייצוג המשפטי ניתן הן באמצעות סניגורים עובדי המדינה (להלן – **סניגורים פנימיים**) והן באמצעות עורכי-דין ממשרדים פרטיים (להלן – **סניגורים חיצוניים**), כלומר חלק מהשירות ניתן לציבור במיקור חוץ, אך האחריות הניהולית והפיקוח המקצועי בכל המקרים הם בידי המדינה.<sup>18</sup> לסניגוריה הציבורית צוות פנימי מצומצם יחסית של סניגורים עובדי המדינה, שבדצמבר 2014 היו בו 106 סניגורים, ועומדים לרשותה כ-1,200 סניגורים חיצוניים הפועלים ממשרדים פרטיים.<sup>19</sup> בטבלה שלהלן מפורט מספר הסניגורים הפנימיים בסניגוריה הציבורית לפי מחוזות.

<sup>17</sup> צירוף תיקים – אקט דיוני שבמסגרתו מאחדים כמה תיקים שתלויים ועומדים נגד נאשם אחד, לעתים אף בבתי-משפט שונים. עו"ד ישי שרון, עוזר משפטי לסניגור הארצי, הסניגוריה הציבורית הארצית, שיחת טלפון, 22 בינואר 2015.

<sup>18</sup> משרד המשפטים – הסניגוריה הציבורית, [מידע כללי](#), תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.

<sup>19</sup> עו"ד ישי שרון, עוזר משפטי לסניגור הארצי, הסניגוריה הציבורית הארצית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 7 בדצמבר 2014.



**טבלה מס' 3 - מספר הסניגורים הפנימיים המועסקים במחוזות  
הסניגוריה הציבורית, 2010–2014<sup>20</sup>**

מחוז	2010	2011	2012	2013	2014
תל-אביב *	28	28	28	27	17
המרכז *	-	-	-	3	17
ירושלים	11	11	11	12	13
הדרום	15	15	16	17	18
חיפה	10	10	10	11	14
הצפון	11	11	11	11	12
מחלקה ארצית	12	12	13	13	15
<b>סך הכול</b>	<b>87</b>	<b>87</b>	<b>89</b>	<b>94</b>	<b>106</b>

\* יש לציין כי בשנת 2014 מחוז תל-אביב-המרכז פוצל לשני מחוזות נפרדים: מחוז תל-אביב ומחוז המרכז. הנתונים על מחוז תל-אביב בשנים 2010–2013 הם למעשה על מחוז תל-אביב-המרכז המאוחד.<sup>21</sup> מהטבלה עולה כי בין שנת 2010 לשנת 2014 נוספו למצבת הסניגורים המועסקים בכל מחוזות הסניגוריה הציבורית 19 סניגורים, כלומר גידול של 21.8%.

כפי שצוין, תיקים שמועברים לטיפולם של סניגורים חיצוניים נותרים באחריות הסניגוריה הציבורית, והיא אחראית להנחיה שוטפת ופרטנית בכל הקשור לטיפול בהם, ומאשרת תשלום כל הוצאות ההגנה, ובכלל זה תשלום שכר מומחים. יש לציין שהסניגורים החיצוניים הם בתחלופה מתמדת, בשיעור כ-20% בממוצע שנתי. בטבלה שלהלן מפורט מספר הסניגורים החיצוניים העובדים עם מחוזות הסניגוריה הציבורית.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> עו"ד ישי שרון, עוזר משפטי לסניגור הארצי, הסניגוריה הציבורית הארצית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 17 בדצמבר 2014.

<sup>21</sup> שם.

<sup>22</sup> משרד המשפטים, [הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2013](#), אוגוסט 2014.



**טבלה מס' 4 - מספר הסניגורים החיצוניים העובדים עם מחוזות הסניגוריה הציבורית, 2013–2008<sup>23</sup>**

מחוז	2008	2009	2010	2011	2012	2013
תל-אביב-המרכז	368	388	395	406	400	406
ירושלים	107	108	138	149	153	149
הדרום	189	199	208	198	197	211
חיפה	132	123	139	158	167	173
הצפון	83	81	97	99	113	115
מחלקה ארצית	194	193	191	189	188	195
<b>סך הכול</b>	<b>1,073</b>	<b>1,092</b>	<b>1,168</b>	<b>1,119</b>	<b>1,218</b>	<b>1,249</b>

מהטבלה עולה כי בשנים 2013–2008 נוספו 176 סניגורים חיצוניים לעבודה עם מחוזות הסניגוריה הציבורית, כלומר גידול של 16.4% במספרם, נוסף על התחלופה של כ-20% בממוצע שנתי כאמור לעיל.

נגישות שפות

הסניגוריה הציבורית מפעילה אתר אינטרנט בשפות עברית, ערבית, אנגלית ורוסית, שיש בו מידע רב לפונים הדוברים שפות אלה, ומעסיקה סניגורים פנימיים וחיצוניים דוברי שפות זרות. להלן פירוט מספר הסניגורים הפנימיים והחיצוניים דוברי שפות זרות (ערבית, רוסית ואמהרית) העובדים במחוזות הסניגוריה הציבורית.

**טבלה מס' 5 - מספר הסניגורים הפנימיים והחיצוניים דוברי ערבית, רוסית ואמהרית בסניגוריה הציבורית, בפירוט לפי מחוזות, 2014<sup>24</sup>**

מחוז	ערבית	רוסית	אמהרית
תל-אביב	פנימי	1	-
	חיצוני	14	3
המרכז	פנימי	1	-
	חיצוני	8	3
ירושלים	פנימי	2	-
	חיצוני	11	4
הדרום	פנימי	2	-

<sup>23</sup> משרד המשפטים, [הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2013](#), אוגוסט 2014.

<sup>24</sup> עו"ד ישי שרון, עוזר משפטי לסניגור הארצי, הסניגוריה הציבורית הארצית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 7 בדצמבר 2014.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

2	16	17	חיצוני	
-	1	2	פנימי	חיפה
4	15	53	חיצוני	
-	-	6	פנימי	הצפון
-	9	46	חיצוני	
-	-	-	פנימי	מחלקה ארצית
-	14	27	חיצוני	
16	94	229		סך הכול

לדברי עו"ד ישי שרון, אחד מיעדי תוכנית העבודה השנתית של הסניגוריה הציבורית היא הגדלת מספר הסניגורים דוברי ערבית ואמהרית. לשם כך הוצבו בתוכנית העבודה לשנת 2014 יעדים מדידים לגיוס סניגורים דוברי שפות אלה במחוזות, וצוין כי העמידה ביעדים אלה תיבחן בסוף השנה. **אין בידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת מידע על היעדים הללו או על תוצאות בחינתם.** נוסף על האמור, הסניגוריה פועלת להגדיל את מספר תקני המתמחים דוברי ערבית ואמהרית.<sup>25</sup>

#### עלות פעילות הסניגוריה הציבורית

הסניגוריה אחראית לתשלום הוצאות ההגנה, שהן כל ההוצאות ששולמו לצורך ניהול ההליך הפלילי מעבר לשכר טרחת עורך-הדין ולתשלום על צילומים ועל נסיעות. בהוצאות ההגנה נכללים תשלומים למומחים שנתנו ייעוץ מקצועי לסניגוריה, כתבו חוות דעת או העידו בבית-המשפט מטעם ההגנה, ותשלומים לחוקרים פרטיים שהועסקו באישור הסניגור הארצי.

**בתקנות הסניגוריה הציבורית (שכר טרחה לסניגורים ציבוריים), התשנ"ו-1996,** מפורט שכר הטרחה שאפשר לשלם לסניגור ציבורי חיצוני על שירות שנתן, בהתאם לסוג השירות ולטיבו. עם זאת, סניגורים חיצוניים מועסקים במגוון דרכים, ובהתאם לכך נקבע התשלום: תשלום בהתאם לפעולה המשפטית שנעשתה; תשלום קבוע לתיק; תשלום קבוע ליום הופעות; תשלום על בסיס שעות תורנות בבית-משפט; תשלום לפי שעות עבודה.<sup>26</sup> בטבלה שלהלן מוצגים נתונים על היקף התשלומים של הסניגוריה הציבורית לסניגורים חיצוניים ועל הוצאות ההגנה שלה בחמש השנים האחרונות.

<sup>25</sup> עו"ד ישי שרון, עוזר משפטי לסניגור הארצי, הסניגוריה הציבורית הארצית, שיחת טלפון, 22 בינואר 2015.

<sup>26</sup> משרד המשפטים – הסניגוריה הציבורית, [מידע כללי](#), תאריך כניסה: 8 בדצמבר 2014.



**טבלה מס' 6 - תשלומי הסניגוריה הציבורית לסניגורים חיצוניים ולהוצאות הגנה, 2009–2013 (באלפי ש"ח)<sup>27</sup>**

2013	2012	2011	2010	2009	דרך ההעסקה
147,794	146,645	123,747	127,268	110,952	תשלומים לפי תקנות שכר טרחה עבור ייצוג בתיקים ובתורנויות
20,130	20,347	24,642	15,842	16,805	תשלומים לעורכי-דין המועסקים בהסכם מיוחד ("ריטיינרים חיצוניים")
4,398	4,432	4,336	3,659	3,278	תשלומים לעורכי-דין המועסקים בהסכם מיוחד לייצוג בימי הקראות
2,792	3,108	2,977	2,770	2,727	תשלומים לעורכי-דין המועסקים לפי שעות עבודה
0	0	0	85	115	תשלומים לעורכי-דין המועסקים בהסכם מיוחד במשרדי הסניגוריה הציבורית ("ריטיינרים פנימיים") <sup>28</sup>
3,430	3,412	2,966	2,933	2,118	הוצאות הגנה (שכר עדים מומחים וחוקרים פרטיים)
<b>178,544</b>	<b>177,944</b>	<b>158,668</b>	<b>152,557</b>	<b>135,995</b>	<b>סך הכול</b>

מהטבלה עולה כי בין שנת 2009 לשנת 2013 חל גידול בתשלומי הסניגוריה הציבורית לסניגורים חיצוניים ולהוצאות הגנה על נאשמים בסך 42.5 מיליון ש"ח, שהם כ-31.2%. יש לזכור שבאותה תקופה חל גידול של כ-27.6% במספר ההליכים שמונה בהם סניגור ציבורי (ראו לעיל בטבלה מס' 1).

היקף התשלומים הכולל בגין העסקת עורכי-הדין החיצוניים והוצאות ההגנה בשנת 2013 היה כ-178.5 מיליון ש"ח. כאשר מקזזים מסכום זה את ההכנסות מאגרות ומחלקים במספר ההליכים נמצא כי העלות הממוצעת להליך בשנת 2013 הייתה כ-1,646 ש"ח.<sup>29</sup>

להלן נתונים על תקציב הסניגוריה הציבורית (כיום תוכנית תקציבית מס' 08-51-04, עד שנת 2011 תוכנית תקציבית מס' 08-01-06) כחלק מתקציב משרד המשפטים בשנים 2009–2013, על בסיס נתוני משרד האוצר.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> משרד המשפטים, [הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2013](#), אוגוסט 2014; [הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2012](#), אוגוסט 2013; [הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2010-2011](#), מאי 2012; [הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2008-2009](#), אוגוסט 2010.

<sup>28</sup> צורת העסקה זו הופסקה בשנת 2011. משרד המשפטים, [הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2010-2011](#), מאי 2012.

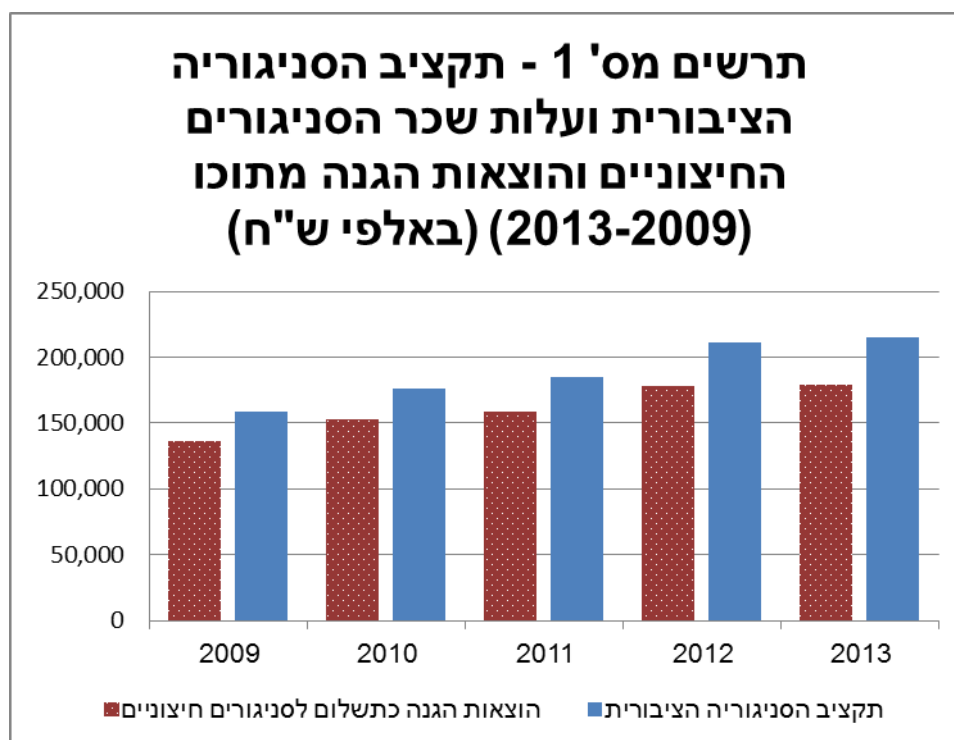
<sup>29</sup> שם, [הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2013](#), אוגוסט 2014.

<sup>30</sup> אתר מאגרי המידע הממשלתיים Data.gov.il, [תקציב וביצוע לשנת 2013](#); [תקציב וביצוע לשנת 2012](#); [תקציב וביצוע לשנים 2011-2009](#).



טבלה מס' 7 - תקציב הסניגוריה הציבורית בשנים 2009–2013 (באלפי ש"ח)			
ביצוע התקציב נטו	התקציב על שינוייו נטו	התקציב המקורי נטו	
158,581	183,822	105,433	2009
176,291	203,699	107,980	2010
184,648	199,470	107,690	2011
211,156	222,005	107,848	2012
215,043	224,657	163,969	2013

מהטבלה עולה כי בין שנת 2009 לשנת 2013 חל גידול של כ-56 מיליון ש"ח בהוצאת התקציב נטו של הסניגוריה הציבורית, כלומר גידול של כ-35.6%. עם זאת יש לשים לב לכך שלפי **טבלה מס' 6** חל גידול מקביל של כ-42.5 מיליון ש"ח בהוצאות הסניגוריה הציבורית על הגנה ותשלומים לסניגורים חיצוניים. על בסיס הנתונים בטבלאות 6 ו-7 מוצגים בתרשים שלהלן התקציב לצד חלק ההוצאה על הגנה ועל תשלומים לסניגורים חיצוניים.





### 3. האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים<sup>31</sup>

האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים פועל מכוח **חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, ותקנות הסיוע המשפטי, התשל"ג-1973**, ונותן ייעוץ משפטי, הדרכה ובעיקר ייצוג בערכאות משפטיות על-ידי עורכי-דין בבתי-משפט, בבתי-דין לעבודה ובבתי-דין דתיים, בלשכות ההוצאה לפועל ובמקרים מיוחדים גם בוועדות מעין-שיפוטיות, כגון ועדות פסיכיאטריות מחוזיות במקרה שניתנה הוראת אשפוז כפוי. האגף לסיוע משפטי נותן סיוע משפטי **בנושאים אזרחיים** למבקשים הזכאים לכך. הסיוע המשפטי **ניתן ללא תשלום, פרט לתשלום אגרת השתתפות**, ולפי תקנה 1א לתקנות הסיוע המשפטי, מבקש שהכנסתו אינה עולה על מחצית הסכום המקנה זכאות לסיוע משפטי ישלם 68 ש"ח, ומבקש שהכנסתו עולה על מחצית הסכום המקנה זכאות לסיוע משפטי ישלם 136 ש"ח (תנאי הזכאות לסיוע משפטי מטעם האגף יפורטו להלן). בתקנה 3ב(א) לתקנות הסיוע המשפטי נמנים הפטורים מאגרת השתתפות: אסיר, עצור, חייל בשירות חובה, חולה נפש המאושפז בבית-חולים (כמשמעותו בחוק טיפול בחולי נפש, התשנ"א-1991) וקטין הזכאי לייצוג נפרד מהוריו ותובע או נתבע שלא באמצעותם. תקנה 3ב(ב) לתקנות הסיוע המשפטי מונה שלושה סוגי מקרים שחל בהם פטור מתשלום אגרה: מקרים של סיוע משפטי מכוח חוק אמנת האג (החזרת ילדים חטופים) או מכוח אמנת ניו-יורק בדבר גביית מזונות בחו"ל; מקרים של בקשה לצו הגנה לפי חוק למניעת אלימות במשפחה, ומקרים של סיוע משפטי שניתן מכוח סעיף 397 לחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995 (ערעור על החלטות המוסד לביטוח לאומי). לאגף לסיוע משפטי יש כיום **חמש לשכות**: לשכת מחוז הצפון; לשכת מחוז חיפה; לשכת מחוז תל-אביב; לשכת מחוז ירושלים ולשכת מחוז הדרום (באר-שבע).<sup>32</sup> בימים אלו מוקמת לשכה מחוזית שישית – לשכת מחוז המרכז, אשר תפעל בלוד.<sup>33</sup>

האגף מטפל מדי שנה בכ-70,000 פונים חדשים המבקשים סיוע משפטי, ומייצג בכ-200,000 הליכים משפטיים עיקריים. מועסקים בו כ-225 עובדים, בהם כ-100 עורכי-דין (להלן – **עורכי-דין פנימיים**), וכן מתמחים, עובדי מינהלה, סטודנטים ובנות שירות לאומי. רוב הייצוג נעשה במיקור חוץ, באמצעות כ-1,100 עורכי-דין חיצוניים (להלן – **עורכי-דין חיצוניים**), אך בחלק מההליכים העקרוניים שניתן בהם ייצוג מטעם האגף, הייצוג נעשה על-ידי עורכי-דין פנימיים.<sup>34</sup>

בקשת סיוע משפטי נעשית במשרדי מחוז הסיוע המשפטי הסמוך לאזור המגורים בשעות קבלת קהל. יש להגיש בקשה בכתב, בטופס בקשה רשמי, ולחלופין אפשר להוריד באינטרנט טופס בקשה רשמי ולהעבירו בדואר או בפקסימיליה. את הטופס אפשר גם לקבל חינם באגפי הרווחה של הרשויות המקומיות ובמשרדי כמה ארגונים וולונטריים.<sup>35</sup> כדי להקל על המתגוררים במרחק רב מהלשכה הקרובה הלשכות מפעילות נקודות לקבלת קהל גם מחוץ למשרדיהן. בדצמבר 2014 היו כ-60 נקודות לקבלת קהל בלשכות הרווחה ובמשרדי שי"ל (ראו פירוט להלן בפרק מס' 6 - **שירות ייעוץ לאזרח (שי"ל)**) שברשויות המקומיות ובבתי-סוהר. לדברי עו"ד ענת בהט-כהן, הממונה על פניות הציבור באגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, פעילות הנקודות לקבלת קהל ברחבי הארץ מותאמת לדרישות האזור ולצרכיו, קרי

<sup>31</sup> מידע נוסף על הלשכות לסיוע משפטי ראו גם: ראדה חסייסי, **הלשכות לסיוע משפטי ונגישותן לציבור**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 ביוני 2013.

<sup>32</sup> משרד המשפטים, **מדריכים לשירותים: האגף לסיוע משפטי**, תאריך כניסה: 23 בנובמבר 2014.

<sup>33</sup> עו"ד ענת בהט-כהן, ממונה על פניות הציבור, האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 15 בדצמבר 2014.

<sup>34</sup> שם.

<sup>35</sup> משרד המשפטים – האגף לסיוע משפטי, **הגשת בקשה לסיוע**, תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.



מספר הבקשות לסיוע משפטי המגיעות מאזור מסוים. חלק מהנקודות פועלות פעם-פעמיים בשבוע ואחרות פועלות אחת לשלושה שבועות. ככלל, בכל יום קבלת קהל מוזמנים כ-10–15 מבקשי סיוע משפטי לפגישה עם עורך-דין. להלן פירוט נקודת קבלת הקהל במחוזות.<sup>36</sup>

טבלה מס' 8 - נקודות לקבלת קהל מחוץ ללשכות הסיוע המשפטי המחוזיות					
מחוז הצפון	חיפה	תל-אביב	ירושלים	באר-שבע	
<p>עפולה</p> <p>בית-שאן</p> <p>כפר מגאר</p> <p>קריית-שמונה</p> <p>טבריה</p> <p>חצור-הגלילית</p> <p>צפת</p>	<p>עכו</p> <p>אום-אלפחם</p> <p>אור-עקיבא</p> <p>באקה-אלעירביה</p> <p>חדרה</p> <p>טמרה</p> <p>כרמיאל</p> <p>מעלות</p> <p>פרדס-חנה</p>	<p>בת-ים</p> <p>חולון</p> <p>רחובות</p> <p>ראשון-לציון</p> <p>טייבה</p> <p>פתח-תקווה</p> <p>קריית-אוונו</p> <p>ראש-העין</p> <p>נתניה</p>	<p>אילת</p> <p>אשדוד</p> <p>לוד</p> <p>רמלה</p>	<p>קריית-גת</p> <p>אשקלון</p> <p>נתיבות</p> <p>קריית-מלאכי</p> <p>רהט</p>	<p><b>רשויות מקומיות</b></p>
<p>צלמון</p> <p>חרמון</p> <p>שטה</p> <p>מגידו</p> <p>גלבוע</p>	<p>דמון</p> <p>כרמל</p> <p>קישון</p>	<p>ניצן</p> <p>מגן</p> <p>הדרים</p> <p>השרון</p> <p>רימונים</p> <p>מעשיהו</p> <p>איילון</p> <p>אבו-כביר</p> <p>גבעון</p> <p>נווה-תרצה</p>		<p>אלה</p> <p>דקל</p> <p>אשלים</p> <p>אוהלי-קידר</p> <p>שקמה</p>	<p><b>בתי-כלא</b></p>

לאחר הגשת בקשה ופתיחת תיק בלשכה המחוזית הפונה מוזמן לפגישה עם עורך-דין בלשכה. בפגישה נבדקת זכאותו הכלכלית של המבקש לקבלת סיוע משפטי מטעם הלשכה, למעט מקרים מסוימים – ובהם תביעות נגד המוסד לביטוח לאומי, ייצוג מאושפזים בכפייה בוועדות פסיכיאטריות, ייצוג ניצולי השואה בהליכים לקבלת זכויותיהם מתוקף מעמדם כניצולי השואה וייצוג בענייני סחר בבני-אדם, שבהם הזכאות אינה נבדקת.<sup>37</sup> לאחר הפגישה מתקבלת בלשכה החלטה אם יינתן סיוע משפטי או לאו, על בסיס עמידה בשלושה תנאים מצטברים, כנדרש בחוק ובתקנות:<sup>38</sup>

א. **מבחן ענייני – הסיוע המשפטי נדרש בנושא אחד או בכמה מהנושאים שבהם ניתן סיוע משפטי –** בתקנה 5 לתקנות הסיוע המשפטי מפורטים המקרים שבהם ניתן סיוע משפטי, ובהם: ענייני משפחה; הגנה על זכויות הנוגעות במגורים; ענייני כספים לרבות נזיקין; עניינים שבית-הדין לעבודה

<sup>36</sup> עו"ד ענת בהט-כהן, ממונה על פניות הציבור, האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 15 בדצמבר 2014.

<sup>37</sup> משרד המשפטים – האגף לסיוע משפטי, [ריאיון צוות סיוע משפטי](#), תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.

<sup>38</sup> שם.



מוסמך לדון בהם; חיקוקים המעניקים זכויות לנכים; זכויות חיילים משוחררים; תביעות לפי חוק השבות, האזרחות או מרשם האוכלוסין; ענייני רישוי עסקים, עיסוקים או מקצועות והסדרתם מכוח חיקוק; ייצוג בוועדות אשפוז כפוי; ייצוג נפגעי עבירת סחר בבני-אדם בהליכים אזרחיים; ייצוג קטינים זרים בפני בית-דין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין.

ב. **זכאות כלכלית – מבקש הסיוע זכאי לקבל סיוע מבחינה כלכלית** – תקנה 2 לתקנות הסיוע המשפטי קובעת את המבחנים הכלכליים למתן סיוע משפטי, פרט לעניינים שבהם אין בודקים את המבחן הכלכלי, כאמור לעיל. במבחן הכלכלי שני מבחנים מצטברים:

1. **מבחן הכנסה** – יחיד או משפחה שבה עד שלוש נפשות שגובה הכנסתן ברוטו הוא עד 67% מהשכר הממוצע במשק (כיום סך 6,229 ש"ח). לכל נפש נוספת יש תוספת של 6% (פירוט ראו בטבלה מס' 14, בפרק 4). בענייני מעמד אישי לא נבדקת הכנסת בן/בת הזוג.

2. **מבחן רכוש** – אם לפונה יש רכוש הניתן למימוש (חסכוניות, רכב וכיוצא בהם) או רכוש שבגינו אפשר לקבל הלוואה, כאשר סכומם המצטבר של אלו אינו עולה על שילוש השכר הממוצע במשק (כיום 27,890 ש"ח). יצוין כי מבחן הרכוש אינו חל על דירת מגורים או על רכוש של בן/בת הזוג.

ג. **הסיכוי המשפטי לזכות בתביעה** – סעיף 4 לחוק הסיוע המשפטי קובע כי "ראש המחוז רשאי לדחות בקשת שירות משפטי אם היה סבור שעניינו של המבקש אינו אלא טרדני או קנטרני, או שאין לו על מה לסמוך, או שאין לו בסיס סביר מבחינת הדין, העובדות או הראיות, ורשאי הוא להורות שיופסק שירות שהוחל בו וכי המבקש יחזיר הוצאות שהוציא המחוז על השירות שנתן".

להלן נתונים על מספר התיקים שנפתחו באגף לסיוע משפטי ועל מספר מינויי עורכי-הדין שנעשו בשנים 2009–2014:<sup>39</sup>

טבלה מס' 9 - מספר התיקים שנפתחו בשנה באגף לסיוע משפטי ומספר מינויי עורכי-דין, 2009–2014		
שנה	מספר התיקים שנפתחו	מספר מינויי עורכי-דין <sup>40</sup>
2009	60,927	44,281
2010	67,740	51,310
2011	71,677	54,252
2012	71,810	54,607
2013	70,322	54,806
1.1.2014 עד 30.11.2014	65,209	52,542

<sup>39</sup> עו"ד ענת בהט-כהן, ממונה על פניות הציבור, האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 15 בדצמבר 2014 (נתוני 2014 מעודכנים עד 30 בנובמבר 2014).

<sup>40</sup> נתוני המינויים נמדדים על-פי תאריך המינוי, וייתכנו מקרים שבהם ניתן מינוי בשנה מסוימת בגין תיק שנפתח בשנים שקדמו לה. כמו כן יש להבהיר כי בנתון זה נכללים מינויי ראשוני של עורכי-דין, הרחבת מינוי בתיק שכבר ניתן בו מינוי בעבר, קרי עורך-הדין שקיבל את המינוי נדרש לטפל בנושאים נוספים, או החלפת עורך-הדין ומינוי אחר.



לפי הטבלה, משנת 2009 עד שנת 2013 חל גידול של כ-9,300 במספר התיקים שנפתחו באגף לסיוע משפטי, כלומר גידול של כ-15.4%, וגידול מקביל של כ-10,500 במספר המקרים שבהם מונה עורך-דין חיצוני, כלומר גידול של כ-23.7%.

להלן פירוט מספר עורכי-הדין הפנימיים והחיצוניים המועסקים במחוזות האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים.

טבלה מס' 10 - מספר עורכי-הדין החיצוניים ומספר תקני עורכי-הדין הפנימיים העובדים במחוזות האגף לסיוע משפטי, 2014 <sup>41</sup>		
עורכי-דין פנימיים	עורכי-דין חיצוניים	
10	152	לשכת מחוז הצפון
18	333	לשכת מחוז חיפה
29	419	לשכת מחוז תל-אביב
21	375	לשכת מחוז ירושלים
11	328	לשכת מחוז הדרום
5	-	לשכת מחוז לוד (בהקמה)
7	-	הנהלת האגף
101	1,140 <sup>42</sup>	סך הכול

### נגישות שפות

האגף לסיוע משפטי מפעיל אתר אינטרנט בשפות **עברית, ערבית, אנגלית ורוסית** ובו מידע רב לפונים דוברי שפות אלה. בדיון בוועדה לפניית הציבור ביוני 2013 טענה עו"ד קארן שוורץ-אמיגה, אז סגנית הממונה על האגף לסיוע משפטי, כי "בהתייעצות שנעשתה עם עמותת 'טבקה' הובן כי יהיה זה בלתי אפשרי להתאים את האתר ליוצאי אתיופיה, בגלל הניבים השונים"<sup>43</sup>. האגף לסיוע משפטי מפרסם דפי מידע בשפות שונות, ובהן עברית, ערבית ורוסית, במקומות ייעודיים, המסבירים את השירות הניתן באגף, דרכי הפנייה, תחומי הטיפול ועוד. דפי מידע אלו נתלים למשל בבתי-חולים פסיכיאטריים ובלשכות רווחה במגזר הערבי, במקלטים לנפגעי סחר ועבדות בבני-אדם, במתקני משמורת, במתקני משטרה, במוקד "קו לעובד", במוקד סיוע לעובדים זרים וביחידת "עוז" של משרד הפנים. כמו כן אמרה עו"ד שוורץ-אמיגה באותו הדיון כי בעבר הכין האגף חוברת, "זכותון", בענייני משפחה, בערבית ובעברית, אשר הופצה בלשכות רווחה, בעיריות, במוקדי שי"ל (שירות ייעוץ לאזרח) ועוד.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> עו"ד ענת בהט-כהן, ממונה על פניות הציבור, האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 15 בדצמבר 2014.

<sup>42</sup> יצוין כי חלק מעורכי-הדין החיצוניים פעילים ביותר ממחוז אחד, אולם סך כל עורכי-הדין הפעילים כיום באגף בכל המחוזות מסתכם ב-1,140. עו"ד ענת בהט-כהן, שם.

<sup>43</sup> הכנסת – הוועדה לפניית הציבור, פרוטוקול ישיבה מס' 8, 3 ביוני 2013.

<sup>44</sup> ראדה חסייסי, [הלשכות לסיוע משפטי ונגישותן לציבור](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 ביוני 2013.



האגף פועל להעסקת עובדים פנימיים וחיצוניים דוברי שפות שונות וממגזרים שונים בהתאם לקהל היעד בכל אזורי הארץ. להלן פירוט מספר העובדים הפנימיים (עורכי-דין ואנשי מינהלה) ועורכי-הדין החיצוניים דוברי שפות זרות העובדים באגף לסיוע משפטי.

טבלה מס' 11 - מספר העובדים הפנימיים ועורכי-הדין החיצוניים דוברי שפות בפירוט לפי מחוזות, 2014 <sup>45</sup>							
מחוז	ערבית	רוסית	אמהרית	טיגרית	צרפתית	רומנית	
הצפון	פנימי	11	-	-	-	-	-
	חיצוני	44	7	2	-	1	3
חיפה	פנימי	9	5	-	-	-	-
	חיצוני	90	26	2	-	5	7
תל-אביב	פנימי	4	2	2	-	1	-
	חיצוני	32	43	7	-	24	10
ירושלים	פנימי	5	2	-	-	1	-
	חיצוני	53	36	4	-	8	2
הדרום	פנימי	2	2	-	1	-	-
	חיצוני	37	38	5	-	5	5
הנהלת האגף	פנימי	-	-	-	-	1	2
	חיצוני	-	-	-	-	-	-
<b>סך הכול</b>		<b>287</b>	<b>161</b>	<b>22</b>	<b>1</b>	<b>46</b>	<b>29</b>

#### עלות פעילות האגף לסיוע משפטי

**בתוספת השנייה לתקנות הסיוע המשפטי** מפורט שכר הטרחה שאפשר לשלם לעורך-דין חיצוני על שירות שנתן, בהתאם לפעולות המשפטיות שנעשו. בטבלה שלהלן מפורט סכום שכר הטרחה הכולל ששולם על-ידי האגף לסיוע משפטי לכלל עורכי-הדין החיצוניים בחמש השנים האחרונות.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> עו"ד ענת בהט-כהן, ממונה על פניות הציבור, האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 15 בדצמבר 2014.

<sup>46</sup> ש.ם.



טבלה מס' 12 - שכר הטרחה ששולם לעורכי-דין חיצוניים, 2009–2014 (באלפי ש"ח)		
שנה	שכר טרחה ששולם לעורכי-דין חיצוניים (ללא מע"מ)	שכר טרחה נוסף ששולם לעורכי-דין חיצוניים בגין ייצוג בתחומים ספציפיים (כולל מע"מ) <sup>47</sup>
2009	53,144	1,545
2010	72,016	2,697
2011	79,480	3,810
2012	84,546	4,030
2013	93,792	4,459
1.1.2014 עד 30.11.2014	86,500	1,796

מהטבלה עולה כי משנת 2009 עד שנת 2013 חל גידול של כ-40.6 מיליון ש"ח בהוצאות שכר הטרחה שהאגף לסיוע משפטי משלם לעורכי-דין חיצוניים, כלומר גידול של כ-76.4%.

נוסף על הסכומים שלעיל תוקצב סיוע משפטי בתחומים ייחודיים, כגון סיוע משפטי לנפגעי עבירות המתה (ליווי בהליכים פליליים וסיוע בהליכים אזרחיים), בסך 750,100 ש"ח (לשנים 2011–2014), ייעוץ בעמדה במסגרת פרויקט נגישות הצדק בהיכל המשפט בבאר-שבע, בסך 113,000 ש"ח (לשנים 2013–2014), וייעוץ לניצולי השואה ברשות לניצולי השואה בסך 117,500 ש"ח (לשנים 2014–2015).<sup>48</sup>

להלן נתונים על תקציב האגף לסיוע משפטי (כיום תוכנית תקציבית מס' 08-51-05, עד שנת 2011 תוכנית תקציבית מס' 08-01-04) כחלק מתקציב משרד המשפטים בשנים 2009–2013, על בסיס על נתוני משרד האוצר.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> סכומים אלו שולמו נוסף על שכר הטרחה שצוין בעמודה הקודמת, וכוללים ייצוג משתתפים בתוכנית ויסקונסין (לשנים 2009–2010 בלבד), הליכי אשפוז בכפייה בוועדות וערעורים בערכאות משפטיות על החלטות הוועדות (לשנים 2009–2014).

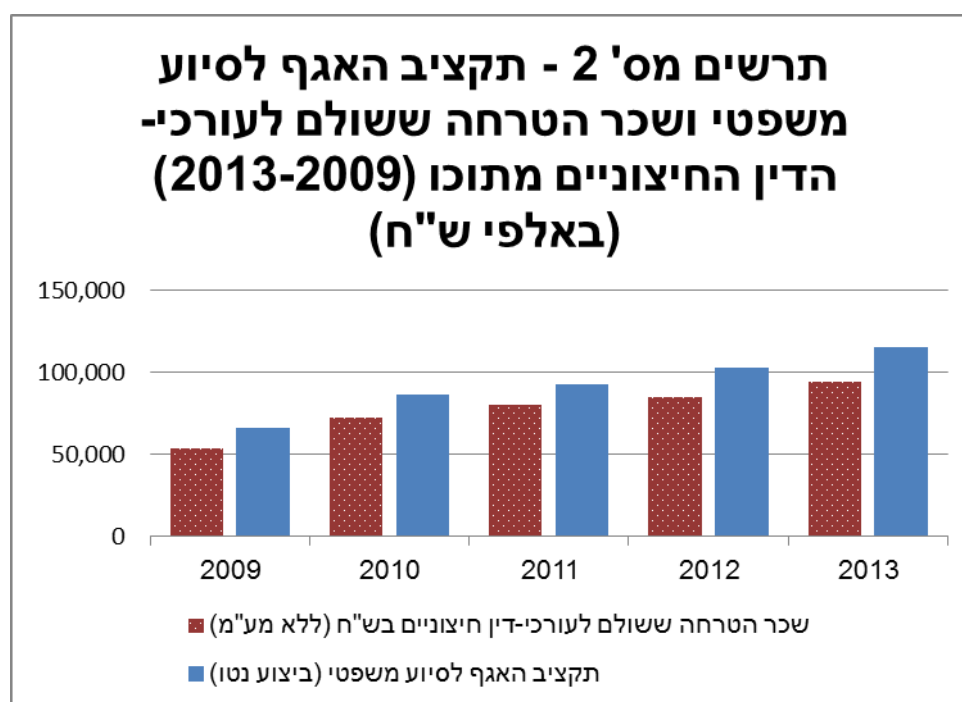
<sup>48</sup> עו"ד ענת בהט-כהן, ממונה על פניות הציבור, האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 15 בדצמבר 2014.

<sup>49</sup> אתר מאגרי המידע הממשלתיים Data.gov.il, [תקציב וביצוע לשנת 2013](#); [תקציב וביצוע לשנת 2012](#); [תקציב וביצוע לשנים 2011–2009](#).



טבלה מס' 13 - תקציב האגף לסיוע משפטי בשנים 2009–2013 (באלפי ש"ח)			
ביצוע התקציב נטו	התקציב על שינוייו – נטו	התקציב המקורי נטו	
65,855	87,439	50,170	2009
86,260	99,992	51,282	2010
92,578	108,857	54,283	2011
102,356	114,589	54,416	2012
115,042	121,630	60,397	2013

מהטבלה עולה כי בין שנת 2009 לשנת 2013 חל גידול של כ-49 מיליון בהוצאת התקציב נטו של האגף לסיוע משפטי, כלומר גידול של כ-74.6%. עם זאת יש לשים לב לכך שלפי **טבלה מס' 12** חל גידול מקביל של כ-33.3 מיליון ש"ח בהוצאות האגף לסיוע משפטי על שכר הטרחה של עורכי-דין חיצוניים. בהתבסס על הנתונים בטבלאות מס' 12 ומס' 13 אפשר לראות בתרשים שלהלן את תקציב האגף לסיוע משפטי לצד חלקה של ההוצאה על שכר הטרחה לעורכי-דין חיצוניים.



### 3.1. "עמדת הנגישות לצדק" של האגף לסיוע משפטי בבית-המשפט בבאר-שבע

פרויקט "הנגישות לצדק", המשותף לאגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים ולהנהלת בתי-המשפט, נפתח ב-5 בנובמבר 2013 בהיכל בית-המשפט באר-שבע. במסגרת פרויקט זה נפתחה עמדת נגישות הצדק שבה ניתנים ייעוץ משפטי ראשוני וייצוג משפטי במקרים **דחופים**, לזכאים לסיוע משפטי בהליכים המתנהלים בבית-משפט השלום ובבית-המשפט לענייני משפחה בבאר-שבע, וכן בהליכים כגון צו מניעה זמני, צו עשה, צו עיכוב יציאה מהארץ, צו עיקול זמני, צו פינוי, צו הגנה, בקשה למניעת הטרדה מאיימת,



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

בקשות הארכת מועד ועוד.<sup>50</sup> יש להדגיש כי מדובר בייעוץ משפטי ראשוני או בייצוג משפטי במקרים דחופים, כלומר ייעוץ לאנשים שהגיעו לבית-המשפט לצורך דיון שנקבע לאותו יום, להבדיל מהשירות הניתן בנקודות קהל שהלשכה מפעילה במחוזות.

מטרת הפרויקט היא לשפר את נגישות הערכאות השיפוטיות לבעלי דין לא מיוצגים שזכאים לסיוע משפטי. את הייעוץ והייצוג המשפטי במסגרת הפרויקט נותנים עורכי-דין מטעם האגף לסיוע משפטי של משרד המשפטים, ואילו הכוונה ראשונית, מיון הפניות וסיוע שאינו משפטי ניתנים על-ידי סטודנטים למשפטים מהקריה האקדמית אונו באמצעות הנהלת בתי-המשפט.<sup>51</sup>

בשנת הפעילות הראשונה של הפרויקט (מ-5 בנובמבר 2013 עד סוף אוקטובר 2014) התקיימו 480 פגישות של ייעוץ משפטי בעמדה וניתן ייצוג משפטי ב-301 הליכים. ב-86% מהמקרים שבהם ניתן ייצוג הדבר נעשה בהליכים לקבלת צווי הגנה. לדברי עו"ד ענת בהט-כהן, על-פי היקף הפניות ואופי המקרים שבהם ניתן ייצוג הוחלט כי מדובר בפרויקט נחוץ, ועל כן הוארכה הפעלתו עד מרס 2015 לפחות. בימים אלה האגף לסיוע משפטי שוקד על בחינת האפשרות להרחיב את הפרויקט גם למחוז הצפון ולהקים עמדת סיוע בבית-משפט השלום בנצרת.<sup>52</sup>

#### 4. תוכנית "שכר מצווה" של לשכת עורכי-הדין

תוכנית "שכר מצווה" (Pro-Bono) של לשכת עורכי-הדין פועלת משנת 2002, ואלפי פונים זכו לסיוע במסגרתה ממאות עורכי-דין המתנדבים בחמשת מחוזות הלשכה: מחוז ירושלים, מחוז תל-אביב, מחוז חיפה, מחוז הדרום ומחוז הצפון. מטרת התוכנית להגביר את נגישות מערכת המשפט ולהגן על הזכויות של מי שידו אינה משגת שירותי עורך-דין. כאמור, מדובר בתוכנית ארצית, והיא פועלת מתוך כ-60 מרכזי זכויות באזורי מגורים של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות, בלשכות רווחה, במתנ"סים, במרכזי "שי"ל" (ראו פירוט להלן בפרק 6) ובמרכזי עמותת "ידיד". במסגרת התוכנית עורכי-דין מתנדבים נותנים ייעוץ משפטי ראשוני בתחומים אזרחיים ומייצגים פונים מעוטי יכולת בערכאות כגון בית-משפט השלום, בית-המשפט לענייני משפחה ולשכות ההוצאה לפועל. לא ניתן במסגרת תוכנית זו סיוע משפטי בתחום המשפט הפלילי או בנושאי תעבורה, ולא ניתן סיוע לתובעים בתביעות נזיקין, מסים, מקרקעין וטאבו, ירושה, צוואה ועוד.<sup>53</sup>

תוכנית "שכר מצווה" היא תוכנית משלימה לסיוע המשפטי הממלכתי של לשכות הסיוע המשפטי במשרד המשפטים. לשם כך נקבעו קריטריונים לקבלת סיוע מעל לרף שקבעה המדינה בחוק הסיוע המשפטי, כדי לאפשר למעגל רחב יותר של נזקקים למצות את זכויותיהם.<sup>54</sup> פונים לתוכנית "שכר מצווה" שמתברר כי על-פי הכנסתם הם זכאים לקבל שירותים משפטיים מהסיוע המשפטי של משרד המשפטים מופנים לקבלת סיוע בלשכת הסיוע המשפטי הקרובה לאזור מגוריהם (פירוט ההכנסה המזכה בקבלת שירות משפטי ראו להלן בטבלה מס' 14).<sup>55</sup> בשנת 2009 נחקק סעיף 2(4) לחוק לשכת עורכי-

<sup>50</sup> משרד המשפטים, [שירות חדש – ייצוג משפטי בהליכים דחופים לזכאי הסיוע המשפטי](#), תאריך כניסה: 31 בדצמבר 2014.

<sup>51</sup> ש.ם.

<sup>52</sup> עו"ד ענת בהט-כהן, ממונה על פניות הציבור, האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 15 בדצמבר 2014.

<sup>53</sup> לשכת עורכי-הדין, [תוכנית "שכר מצווה" – חוברת מידע](#), 2013.

<sup>54</sup> ש.ם.

<sup>55</sup> ש.ם.





הדין,<sup>56</sup> הקובע כי הלשכה מחויבת לתת סיוע משפטי למעוטי יכולת, בהתאם לקריטריונים שייקבעו בכללים. הכללים אושרו בשנה החולפת בוועדת החוקה, חוק ומשפט<sup>57</sup> והתפרסמו ברשומות בחודש דצמבר 2014.<sup>58</sup>

תוכנית "שכר מצווה" מפעילה קו חם שבו סטודנטים למשפטים המתנדבים בתוכנית מקבלים את שיחות הפונים ועורכים תשאול טלפוני. הסטודנט מעדכן את פרטי הפונה במערכת הממוחשבת ומברר את הסוגיה המשפטית. בהתאם לקריטריונים של התוכנית הסטודנט קובע לפונה פגישת ייעוץ על-פי העניין המשפטי ומקום מגורי הפונה, או מפנה אותו לגורם חיצוני העומד לרשותו במקרה שהפונה אינו עומד בקריטריונים לזכאות לסיוע במסגרת התוכנית או מפנה אותו לסיוע המשפטי הממלכתי. את הקו מאיישים סטודנטים דוברי עברית, אנגלית, רוסית, ערבית ואמהרית.<sup>59</sup> יש לציין כי במאגר עורכי-הדין המתנדבים בפרויקט קיימים כמה עשרות דוברי ערבית ורוסית ועורכי-דין בודדים דוברי אמהרית. פונה שאינו דובר עברית כלל מתבקש להגיע לפגישה בליווי מתרגם.<sup>60</sup>

בפגישת הייעוץ עם עורך-דין מתנדב נבחן המקרה בהתאם לקריטריונים כלכליים וענייניים של התוכנית ובהתאם לסיכוי המשפטי של הפונה לזכות בתביעתו. אם מועברת המלצה חיובית לצוות התוכנית, הפונה יתבקש להעביר מסמכים לצורך בדיקת זכאות כלכלית ועניינית לקבלת ייצוג משפטי מטעם התוכנית. במקרים חריגים, כאשר הפונה אינו עומד בקריטריונים יש אפשרות להעביר את בקשתו לדיון בוועדת חריגים. במבחן ההכנסה נבחן רף ההכנסה של הפונה יחסית למספר הנפשות במשפחתו. עד לרף התחתון הפונה זכאי לסיוע מלשכת הסיוע המשפטי (ראו לעיל [בפרק 3](#)), ופונה שהכנסתו היא מעל לרף התחתון ומתחת לרף העליון זכאי לסיוע במסגרת תוכנית "שכר מצווה", כמפורט להלן.<sup>61</sup>

---

<sup>56</sup> חוק לשכת עורכי-הדין (תיקון מס' 34), התש"ע-2009.

<sup>57</sup> הכנסת – ועדת החוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול ישיבה מס' 236, 9 בספטמבר 2014.

<sup>58</sup> כללי לשכת עורכי-הדין (מתן סעד משפטי למעוטי אמצעים), התשע"ה-2104, [קובץ התקנות](#), 9 בדצמבר 2014.

<sup>59</sup> לשכת עורכי-הדין, [תוכנית "שכר מצווה" – חוברת מידע](#), 2013.

<sup>60</sup> עו"ד חן וונדרסמן, ממונה ארצית תוכנית "שכר מצווה", לשכת עורכי-הדין בישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 בדצמבר 2014.

<sup>61</sup> לשכת עורכי-הדין, [בדיקת זכאות כלכלית – קריטריונים + בדיקת רכוש](#), 2014.



טבלה מס' 14 - מבחן הכנסה ברוטו לפי מספר הנפשות		
מספר הנפשות במשפחה	רף הכנסה תחתון (ברוטו) זכאות לסיוע משפטי מהאגף לסיוע משפטי	רף הכנסה עליון (ברוטו) זכאות לסיוע מתוכנית "שכר מצווה"
1	6,229 ש"ח	7,902 ש"ח
2	6,229 ש"ח	7,902 ש"ח
3	6,229 ש"ח	7,902 ש"ח
4	6,787 ש"ח	8,460 ש"ח
5	7,345 ש"ח	9,018 ש"ח
6	7,903 ש"ח	9,576 ש"ח
7	8,461 ש"ח	10,134 ש"ח
8	9,019 ש"ח	10,692 ש"ח
9	9,577 ש"ח	11,249 ש"ח
10	10,135 ש"ח	11,807 ש"ח
11	10,693 ש"ח	12,365 ש"ח
12	11,251 ש"ח	12,923 ש"ח

במבחן הכנסתו של הפונה נבדקת הכנסתו מכל מקור, ובכלל זה משכורות, קצבאות, תגמולים, רנטה, מענקים, תשלומי מזונות, הכנסות מהשכרת נכסים וכו'. עם הכנסת הפונה נבדקת גם הכנסת בן/בת הזוג וכל הכנסה נוספת של בני משפחה המתגוררים עמו. נוסף על הכנסות הפונה ובני משפחתו הגרים עמו נבדק הרכוש שבבעלות הפונה ובן/בת הזוג. בעלות על רכוש שניתן למימוש או שעשוי לשמש ביטחון כנגד הלוואה בשווי שעד פי-שישה מהשכר הממוצע במשק אינם שוללים את הזכאות לקבלת סיוע, וכיום סכום זה הוא 54,324 ש"ח. גם בעלות על דירת מגורים אחת ועל מכונית אחת אינם שוללים זכאות, כפוף לשיקול דעת.<sup>62</sup>

במקרים שבהם הפונה זקוק לייצוג בהליכים שהמוסד לביטוח לאומי הוא צד בהם לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, ובמקרים של ייצוג הורה משמורן בתביעה למזונות ילדים, יינתן ייעוץ ראשוני בלבד, ולא ייצוג משפטי באמצעות תוכנית "שכר מצווה".<sup>63</sup>

<sup>62</sup> לשכת עורכי-הדין, [תוכנית "שכר מצווה" – חוברת מידע](#), 2013.

<sup>63</sup> שם.



להלן נתונים על מספר הפניות לתוכנית "שכר מצווה" ועל מספר הפונים שקיבלו שירות משפטי בפועל. יש לציין כי מדובר בעיקר בפניות לקו החם, אך גם בפניות שנעשו באמצעי תקשורת אחרים, כגון דואר אלקטרוני, עמוד הפייסבוק ועוד.<sup>64</sup>

טבלה מס' 15 - מספר הפונים לתוכנית "שכר מצווה", ומהם מספר הפונים שקיבלו שירות משפטי, 2014-2009 <sup>65</sup>			
שנה	מספר הפונים לתוכנית <sup>66</sup>	מהם - מספר הפונים שקיבלו שירות משפטי	שיעור הפונים שקיבלו שירות משפטי מכלל הפונים
2009	5,803	754	13%
2010	9,406	869	9.2%
2011	12,005	1,055	8.8%
2012	18,205	1,157	6.4%
2013	20,907	1,155	5.5%
2014 (עד 27 בנובמבר)	20,627	1,219	5.9%

מהטבלה עולה כי משנת 2009 עד שנת 2013 גדל מספר הפונים לקבלת סיוע מתוכנית "שכר מצווה" פי-ארבעה, מכ-5,000 לכ-20,000. שיעור הגידול במספר הפונים שקיבלו שירות משפטי בפועל בתקופה זו היה כ-53.1%. עם זאת, מאחר ששיעור הפונים גדל פי-ארבעה באותה תקופה, שיעור מקבלי השירות מכלל הפונים ירד מ-13% לכ-5.5% בלבד.

בטבלה שלהלן נתונים על מספר עורכי-הדין הרשומים במאגר תוכנית "שכר מצווה".

<sup>64</sup> איילת לנגר, תוכנית "שכר מצווה", לשכת עורכי-הדין, שיחת טלפון, 12 בפברואר 2015.

<sup>65</sup> עו"ד חן וונדרסמן, ממונה ארצית תוכנית "שכר מצווה", לשכת עורכי-הדין בישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 בדצמבר 2014.

<sup>66</sup> בשנים 2009-2011 קיבלו כל הפונים סיוע משפטי ראשוני. משנת 2012 ניתן סיוע משפטי ראשוני רק לאחר בדיקת סוג הפנייה ואופי הסיוע הנדרש. איילת לנגר, תוכנית "שכר מצווה", לשכת עורכי-הדין בישראל, שיחת טלפון, 22 בדצמבר 2014.



טבלה מס' 16 - מספר עורכי-הדין הרשומים במאגר התוכנית "שכר מצווה" של לשכת עורכי-הדין <sup>67</sup>	
עורכי-דין הרשומים במאגר כפעילים בתוכנית	
2,224	תל-אביב
465	ירושלים
550	מחוז הדרום
200	חיפה
294	מחוז הצפון
<b>3,733</b>	<b>סך הכול</b>

התקציב של תוכנית "שכר מצווה" מתקבל מתקציב לשכת עורכי-הדין ונועד למימון מנגנון התוכנית, הוצאות משרדיות, מערך השתלמויות, הכשרות, כנסים ופרסום התוכנית. להלן פירוט התקציב.

טבלה מס' 17 - תקציב תוכנית "שכר מצווה", <sup>68</sup> 2013-2009	
שנה	סכום (באלפי ש"ח)
2009	820
2010	840
2011	1,230
2012	1,790
2013	1,965

לפי הטבלה, בין שנת 2009 לשנת 2013 גדל התקציב של תוכנית "שכר מצווה" בסך 1,145 מיליון ש"ח, כ-139.6%.

לצד תוכנית "שכר מצווה" הוקמה קרן תרומות כחברה לתועלת הציבור בשם "שכר מצווה" בע"מ. מטרת קרן זו היא להשלים את מתן הסיוע הניתן בהתנדבות במסגרת התוכנית ולפתוח את דלתות בית-המשפט לפני מי שהן סגורות בפניו בשל קושי כלכלי שלא אפשר להם לשלם את ההוצאות הנלוות להליך המשפטי. הקרן נועדה לממן הוצאות הנלוות לניהול הליכים משפטיים כגון אגרות בית-משפט,

<sup>67</sup> עו"ד חן וונדרסמן, ממונה ארצית תוכנית "שכר מצווה", לשכת עורכי-הדין בישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 בדצמבר 2014.

<sup>68</sup> לשכת עורכי-הדין בישראל, [דוח פעילות שנתית לשנת המשפט תשע"ג](#), 2013; [דוח פעילות שנתית לשנת המשפט תשע"ב](#), 2012; [דוח פעילות שנתית לשנת המשפט תשע"א](#), 2011; [דוח פעילות שנתית לשנת המשפט תש"ע](#), 2010; [דוח פעילות שנתית לשנת המשפט תשס"ט](#), 2009.



שכר עדים מומחים, חוות דעת מקצועיות ועוד. מאז הקמת קרן התרומות בשנת 2005<sup>69</sup> התקבלו תרומות בסך יותר מ-450,000 ש"ח.<sup>70</sup>

## 5. הנהלת בתי-המשפט

הנהלת בתי-המשפט פועלת להנגשת הצדק לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות במגוון דרכים, כמפורט להלן:<sup>71</sup>

- פריסת עמדות עיון לבעלי דין שאינם מיוצגים בבית-משפט כדי שיוכלו לעיין ולהפיק מסמכים מהתיק שלהם. כיום יש עמדה כזאת בהיכל המשפט בתל-אביב, ובהנהלת בתי-המשפט מתכוונים להרחיב את הפעילות בהיכלות נוספים.
- קידום פרויקט רב-שנתי של התאמת טפסים מורכבים מאוד לבעלי דין שאינם מיוצגים, ובכלל זה תרגום חלק מהטפסים לערבית, רוסית ואמהרית. עד כה טופלו טופסי בקשה למתן צו הגנה, בקשה לפטור מאגרה ובקשה למנות אפוטרופוס לגוף ולרכוש.
- הנהלת בתי-המשפט מפעילה 19 עמדות קשרי קהילה בבתי-המשפט, שמוצבים בהן כ-300 סטודנטים מתנדבים המסייעים לאנשים שאינם מיוצגים בבתי-המשפט בנושאים טכניים הקשורים להתמצאות במערכת המשפט, במילוי טפסים ובמידע. הנהלת בתי-המשפט אחראית להדרכת המתנדבים, בשיתוף עם קליניקות למשפטים במוסדות אקדמיים. בכוננת הנהלת בתי-המשפט להרחיב את פריסת עמדות קשרי הקהילה לכל בתי-המשפט, כפוף לחתימה על הסכמים עם מוסדות אקדמיים רלוונטיים.
- הנהלת בתי-המשפט פתחה את האפשרות של "הגשה מחוזית", קרי הגשת מסמכים וכתבי בי דין בכל אחד מבתי-המשפט במחוז ולא דווקא בבית-המשפט שבו התיק מתנהל. כיום הגשה מחוזית קיימת במחוז הצפון ובמחוז המרכז, ובימים אלו יש היערכות להפעלת האפשרות הזאת גם במחוז הדרום.
- הקמת עמדה לסיוע משפטי בבית-המשפט בבאר-שבע בשיתוף עם האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, והקמה מתוכננת של עמדת סיוע נוספת בבית-משפט השלום בנצרת (כמפורט לעיל בפרק 3.1).
- הקמת בית-משפט קהילתי בבית-משפט השלום בבאר-שבע כתוכנית פיילוט לשלוש שנים מ-1 בדצמבר 2014, ובשנת 2015 פתיחת בית-משפט קהילתי גם בבית-משפט השלום ברמלה. מטרתו של בית-משפט קהילתי היא לפעול מתוך תפיסה טיפולית בנאשמים שאינם רצידיביסטים (מועדים) בעבירות מסוימות שנקבעו כמתאימות לתוכנית. הפעילות מיועדת לקהילות המוגדרות חלשות מבחינה סוציו-אקונומית וזקוקות לתמיכה וליווי של הקהילה עצמה. תהליך הטיפול והשיקום מלווים על-ידי גורמי הקהילה מטעם הרשות המקומית ומשרד הרווחה.

<sup>69</sup> תאגיד "שכר מצווה" בע"מ (חברה לתועלת הציבור) נרשם אצל רשם התאגידיים ב-29 במאי 2005. רשות התאגידיים, [צפייה בפרטי עמותות וחברות לתועלת הציבור](#), תאריך כניסה: 20 בינואר 2015.

<sup>70</sup> לשכת עורכי-הדין, [תוכנית "שכר מצווה" – חוברת מידע](#), 2013.

<sup>71</sup> עו"ד אביטל אוזן, יועצת בכירה למנהל בתי-המשפט, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 30 בדצמבר 2015.



• הנהלת בתי-המשפט פועלת להנגשה פיזית של בתי-המשפט לאנשים עם מוגבלות, על-פי תקנות שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלות (התאמת נגישות לשירות), התשע"ג-2013. מדובר בתהליך הדרגתי הכולל התאמות באולמות המשפט, במעברים, במזכירות ועוד. במסגרת זאת מקודמים הסדרי חניה לאנשים עם מוגבלות, ליווי פקיד עזר לאנשים עם מוגבלות, אמצעי עזר או שירותי עזר באולם בית-המשפט (על-פי בקשה מראש), התאמת שלטים, הזמנת מתורגמן לשפת הסימנים או מתן שירותי תמלול (בתיאום מראש).<sup>72</sup>

• בתחום החינוך הנהלת בתי-המשפט פועלת בשיתוף עם גופי חינוך כמו משרד החינוך, האוניברסיטה העברית, תוכנית היל"ה (השלמת יסוד ולימודי השכלה, תוכנית המיועדת לבני-נוער שמסיבות שונות מצויים מחוץ למסגרת החינוך הפורמלי לצורך השלמת השכלתם) ועוד לקידום תוכניות של "ארגו כלים לאזרחות טובה" לנוער בסיכון ברחבי הארץ, ובכלל זה מחנכים העובדים עם נוער בסיכון וימי עיון מודרכים לקהילה החרדית, לעולים חדשים ולבני מיעוטים.<sup>73</sup>

כאמור, לפתיחת הליך משפטי נדרש תשלום אגרת בית-משפט. סכום האגרה נקבע על-פי רוב בהתאם לאחוז מהסעד הנתבע או משווי. גובה האגרות נקבע בתקנות בית-המשפט (אגרות), התשמ"ח-1987, אשר מעודכנות מעת לעת על-ידי שר המשפטים. כדי שלא לחסום את שערי בית-המשפט בפני קבוצות אוכלוסייה מוחלשות כלכלית, בית-המשפט מוסמך לתת פטור מלא או חלקי מתשלום האגרה למבקשים זאת. תקנה 13(א) לתקנות אלה מחייבת תובע המבקש פטור מתשלום אגרה לפרט בתצהיר את רכושו, רכוש קרוביו הסמוכים אל שולחנו ומקורות הכנסתו בששת החודשים שקדמו להגשת הבקשה. יש לציין כי היות שהאגרה משולמת לקופת המדינה, רשאית המדינה להגיש את עמדתה בדבר הפטור או לערער על פטור שניתן. יש מקרים שבהם הוסדר בחקיקה פטור מתשלום אגרה, בין היתר לבעלי דין המיוצגים על-ידי עורך-דין מטעם לשכת הסיוע משפטי, למשל בבית-הדין לעבודה ובבית-הדין הרבני, הדרוזי והשרעי.<sup>74</sup> מהנהלת בתי-המשפט נמסר כי אין בידיה נתונים מדויקים על מספר הבקשות לפטור מאגרת בית-המשפט המוגשות לערכאות השונות, או על מספר הבקשות שאושרו מכלל הבקשות שהוגשו. כמו כן נמסר כי אין בידי הנהלת בית-המשפט נתונים על שיעור התיקים שניתן בהם פטור מתשלום אגרה בכלל התיקים שמתנהלים בבתי-המשפט.<sup>75</sup>

## 6. שירות ייעוץ לאזרח (שי"ל)

שירות ייעוץ לאזרח (להלן – שי"ל) שייך לתחום ההתנדבות באגף למשאבי קהילה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן – משרד הרווחה) ופועל בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות במטרה לשפר את איכות חיי הפרט והקהילה. שי"ל מסייע בייעוץ ובהכוונה לפונים בנושאי זכויות, חובות ושירותים העומדים לרשות האזרח. היועצים של שי"ל הם מתנדבים בעלי ניסיון בתחומים שונים, והשירות ניתן חנם ומיועד לכל אדם, מכל שכבות האוכלוסייה ובכל גיל. ייעוץ ניתן במגוון נושאים, ובהם ביטוח לאומי, תעסוקה והכשרה מקצועית, בריאות, מילוי טפסים, דיור ושיכון, יחסי עבודה,

<sup>72</sup> הרשות השופטת, מידע לאנשים עם מוגבלות, נצפה לאחרונה: 27 בנובמבר 2014.

<sup>73</sup> ד"ר אורנה יאיר, מנהלת מוזיאון מורשת בתי-המשפט, בית-המשפט העליון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 בפברואר 2015.

<sup>74</sup> תקנה 3(5) לתקנות בית-הדין לעבודה (אגרות), התשס"ח-2008; תקנה 15(ג) לתקנות הדיינים (אגרות), התשי"ז-1957; תקנה 15(ג) לתקנות בתי הדין הדתיים הדרוזיים (אגרות), התשל"ג-1973; תקנה 15(ג) לתקנות בתי-הדין השרעיים (אגרות), התשכ"ח-1968.

<sup>75</sup> עו"ד אביטל אוזן, יועצת בכירה למנהל בתי-המשפט, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 30 בדצמבר 2015.



מסים ואגרות, שיקום וזכויות נכים. בשירות מתנדבים אנשי מקצוע כגון יועצים כלכליים, מגשרים קהילתיים, טוענים משפטיים ועורכי-דין. שי"ל מפעיל אתר אינטרנט ובו אלפי דפי מידע בנושאים שונים ואפשר להפנות שאלות לצוות יועצי שי"ל בפורום האתר, ובכלל זה ייעוץ עורך-דין בענייני משפחה ואישות, וייעוץ מומחים ביחסי עבודה, צרכנות והוצאה לפועל.<sup>76</sup>

בשנת 2013 טופלו בשי"ל כ-240,000 פניות ב-68 תחנות הפועלות ב-62 יישובים ברחבי הארץ. במסגרת שי"ל מתנדבים כיום כ-1,100 איש ברחבי הארץ, בהם כ-500 עורכי-דין, הנותנים ייעוץ משפטי, 40 בנקאים ויועצי משכנתאות, 120 מומחים ביחסי עבודה, 44 מומחים בנושא ביטוח לאומי, 30 יועצים בנושאי כלכלת המשפחה, 40 יועצים לניצולי השואה, 60 יועצים בנושאי צרכנות ועוד יועצים בתחומי תעבורה, תרבות הדיור, גישור, רשלנות רפואית, אסירים משוחררים, תרגום מסמכים וייעוץ תעסוקתי. רוב התחנות יש מתנדבים דוברי רוסית, מעט מתנדבים דוברי אמהרית ובתחנה בטייבה מתנדבים דוברי ערבית.<sup>77</sup>

במסגרת שי"ל ניתן ייעוץ חינוכי, אך לא ניתן שירות ייצוג משפטי. בשירותי הייעוץ נכללים סיוע במילוי טפסים, ניסוח מכתבים והבהרת זכויות. באמצעות שיתוף פעולה של שי"ל עם הקליניקות המשפטיות באוניברסיטת בר-אילן, במכללת "שערי משפט" ובקריה האקדמית אונו ניתן ליווי משפטי למי שידו אינה משגת שירות בתשלום.<sup>78</sup>

לדברי סופי קרוטר, מפקחת תחום התנדבות ושי"ל במחוז המרכז, משרד הרווחה הוא המתקצב העיקרי של שי"ל, ושאר תקציב השירות ניתן מידי הרשויות המקומיות, שממנות את שכר מנהלי התחנות, את מבני התחנות ואת תחזוקתם, וציוד משרדי. לדבריה, רוב מנהלי התחנות עובדים במשרות חלקיות במסגרת השירות, וחלקם הקטן עושים זאת בהתנדבות מלאה.<sup>79</sup> להלן נתונים שהתקבלו ממשרד האוצר על תקציב שי"ל (תוכנית תקציבית מס' 23-01-32) כחלק מתקציב משרד הרווחה בשנים 2010–2013.<sup>80</sup>

טבלה מס' 18 - תקציב שי"ל מתקציב משרד הרווחה, 2009–2013 (באלפי ש"ח)				
השתתפות הרשויות המקומיות בתקציב	ביצוע התקציב נטו	התקציב על שינויי נטו	התקציב המקורי נטו	
125	2,036	2,047	1,550	2010
76	2,188	2,401	1,550	2011
74	1,890	2,557	1,550	2012
1,016	15,330	28,530	13,964	2013

<sup>76</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [מוקדי סיוע – שירות ייעוץ לאזרח](#), תאריך כניסה: 9 בדצמבר 2014.

<sup>77</sup> סופי קרוטר, מפקחת תחום התנדבות ושי"ל במחוז המרכז של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 1 בינואר 2015.

<sup>78</sup> ש.ם.

<sup>79</sup> ש.ם.

<sup>80</sup> אתר מאגרי המידע הממשלתיים Data.gov.il, [תקציב וביצוע לשנת 2013](#); [תקציב וביצוע לשנת 2012](#); [תקציב וביצוע לשנים 2011-2009](#).



יש להדגיש כי את סכום ההשתתפות של הרשויות המקומיות בתקציב יש להוסיף על התקציב נטו. מהטבלה עולה כי חל גידול של כ-13 מיליון ש"ח בתקציב של ש"ח הניתן מתקציב משרד הרווחה, שהם כ-652.9%. במקביל הוגדלה באותן שנים השתתפות הרשויות המקומיות בתקציב ש"ח בכ-891,000 ש"ח, גידול בשיעור 712.8%.

## 7. מערך הקליניקות המשפטיות במוסדות להשכלה גבוהה

בתחילת המאה ה-20 החלו כותבים אקדמיים לתמוך ברעיון של חינוך משפטי קליני, כלומר בכך שקליניקות משפטיות יאוישו בסטודנטים אשר ייתנו שירותים משפטיים חנים לקבוצות אוכלוסייה נזקקות, בפיקוח עורך-דין ואיש סגל בפקולטה למשפטים, שכן בדרך זו יהיה אפשר להרחיב את הגישה שלהן למערכת המשפט. מטרתיה של התוכנית לחינוך משפטי קליני, מעבר לחינוך משפטי מיטבי שניתן לסטודנטים למשפטים, הייתה שבעבודתם על תיקים של אנשים קשי יום ילמדו הסטודנטים הללו, המגיעים על-פי רוב מבית גידול חברתי-כלכלי שונה, על מארג הקשיים הכלכליים, החברתיים והמשפטיים האופף אנשים החיים בעוני. אמיר פז-פוקס כותב כי "יש מקום לתקווה שבזכות ההכשרה הזאת לפחות חלקם יוכלו לשמש סוכנים של שינוי חברתי, בין בבחירתם לעסוק כעורכי-דין בסיוע לקבוצות אוכלוסייה אלו, בין בתרומתם לעיצוב הכללים המשפטיים ובין בפירושם, ואולי אף ברגישות מוגברת כאשר ייצגו לקוחות ותאגידים בעלי אינטרסים נוגדים לאלו של קבוצות האוכלוסייה המוחלשות".<sup>81</sup> עם זאת יש לזכור שכוח-האדם המשפטי בקליניקות הוא מוגבל, וכמוהו גם המשאבים האחרים של הקליניקות ושל ארגונים אחרים בתחום, ועל-פי רוב הסיוע ניתן בנושא נקודתי ואינו טיפול כולל בשלל זירות ההתנגשות של הפרט הנזקק עם הרשויות.<sup>82</sup>

שבעה מערכי קליניקות השיבו על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אלה של האוניברסיטה העברית בירושלים, אוניברסיטת תל-אביב, אוניברסיטת בר-אילן, אוניברסיטת חיפה, המרכז הבינ-תחומי בהרצלייה, מכללת נתניה והמכללה למינהל. כלל הקליניקות שהשיבו מקדמות הליכי חקיקה והצעות חוק, מכינות מסמכי עמדה ודוחות למשרדי הממשלה ומארגנות כנסים, שולחנות עגולים וימי עיון. להלן המידע שהתקבל משבעת המוסדות המפעילים קליניקות משפטיות.

**במרכז לחינוך קליני בפקולטה למשפטים שבאוניברסיטה העברית** פעלו בשנת הלימודים תשע"ד (2013-2014) שמונה קליניקות בהנחיית 12 עורכי-דין והשתתפו בהן כ-122 סטודנטים וסטודנטיות. באותה שנת הלימודים טופלו כ-294 פניות, כ-170 מהן על-ידי הקליניקה לייצוג אוכלוסיות בפריפריה. בין הקליניקות שפועלות במרכז ומסייעות לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות ראויות לציון הקליניקה לזכויות אנשים עם מוגבלות, הקליניקה לייצוג קבוצות אוכלוסייה בפריפריה, הקליניקה לזכויות אדם בין-לאומיות, הקליניקה לזכויות נשים בעבודה והקליניקה לכלכלה קהילתית וחברתית.<sup>83</sup>

**בתוכנית לחינוך משפטי קליני בפקולטה למשפטים שבאוניברסיטת תל-אביב** פעלו בשנת הלימודים תשע"ד (2013-2014) שמונה קליניקות בהנחיית 14 עורכי-דין והשתתפו בהן כ-150 סטודנטים וסטודנטיות. בקליניקה לזכויות פליטים פועלים לצד שני עורכי-דין במשרה מלאה גם שני עורכי-דין פרטיים בהתנדבות (פרו-בונו), ואנשי מקצוע נוספים – פסיכיאטרים, פסיכולוגים, אנשי רפואה ובריאות

<sup>81</sup> אמיר פז-פוקס, "מדוע זכויות על-ספר נשארות על-ספרי?", נגישות לצדק חברתי בישראל, בעריכת ג'וני גל ומימי אייזנשטדט, ירושלים, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2009, עמ' 29-78, בעמ' 47.

<sup>82</sup> איל פלג, אתגר העוני של המשפט המינהלי, רסלינג, 2013.

<sup>83</sup> דנה צדיק, מנהלת אדמיניסטרטיבית, המרכז לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 25 בדצמבר, 2014.





הנפש ואנשי אקדמיה, המסייעים בדרך כלל בחוות דעת ולעתים בטיפול בפונים, גם הם בהתנדבות. בשנת הלימודים תשע"ד התקבלו בתוכנית כ-1,200 פניות, וכ-150 מהן טופלו בקליניקות. הקליניקה לזכויות אדם והקליניקה לזכויות ניצולי השואה של אוניברסיטת תל-אביב משתפות פעולה עם האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, והקליניקה לזכויות הנאשם בהליך הפלילי משתפות פעולה עם הסניגוריה הציבורית.<sup>84</sup>

**במערך לחינוך משפטי לצדק חברתי בפקולטה למשפטים שבאוניברסיטת בר-אילן** פעלו בשנת הלימודים תשע"ד שבע קליניקות בהנחיית עשרה עורכי-דין והשתתפו בהן כ-119 סטודנטים וסטודנטיות. בשנה זו טיפלו בקליניקות בכ-800 תיקים ובכ-1,000 פניות נענו בקליניקה לאנשים עם מוגבלות בטלפון, בדואר האלקטרוני ובפורומים משפטיים. הקליניקה לסיוע אזרחי קהילתי והקליניקה לאנשים עם מוגבלות משתפים פעולה עם האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, הקליניקה לזקנים ולניצולי השואה משתפת פעולה עם משרד האפטרופוס הכללי והקליניקה לסיוע לנשים בענייני משפחה משתפת פעולה עם משרד המשפטים ועם משרד הרווחה.<sup>85</sup>

**במערך הקליניקות לשינוי חברתי באוניברסיטת חיפה** פעלו בשנת הלימודים תשע"ד תשע קליניקות, שש מהן עוסקות בסיוע פרטני לפונים קבוצות אוכלוסייה מוחלשות, בהנחיית תשעה עורכי-דין, ובכל אחת מהן השתתפו 12-16 סטודנטים וסטודנטיות. בשנת הלימודים תשע"ד הקליניקות מסייעות ל-300 200 פונים מקבוצות אוכלוסייה מוחלשות. הקליניקות משתפות פעולה עם האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים בענייני דיור, אפטרופסות וביטוח לאומי לאנשים עם מוגבלות, ואחת מהקליניקות עובדת בשיתוף עם הסניגוריה הציבורית.<sup>86</sup>

**במערך הקליניקות של בית-הספר למשפטים במרכז הבין-תחומי בהרצלייה** פעלו בשנת הלימודים תשע"ד 20 קליניקות, שלוש מהן עוסקות בסיוע פרטני לפונים מקבוצות אוכלוסייה מוחלשות. בקליניקה למשפט רחוב ובקליניקה למשפט רחוב קהילתי השתתפו בשנת הלימודים תשע"ד 22 סטודנטים וסטודנטיות בשמונה מוקדים ובהנחיית עורכת-דין אחת וארבעה רכזים. קליניקה זו פועלת מתוך תפיסה של עריכת-דין מניעתית, קרי הנגשת ידע לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות כדי להעצימן, ולא ניתן ייעוץ משפטי פרטני. בקליניקה לסיוע משפטי לנפגעי השואה השתתפו 16 סטודנטים וסטודנטיות עם מנחה קלינית אחת ושני רכזים. הקליניקה השלימה סיוע ב-96 סוגיות משפטיות של פונים. בקליניקה לסיוע לגיל השלישי התקבלו בשנת הלימודים תשע"ד 115 פניות, והשתתפו 13 סטודנטים וסטודנטיות, בחמישה מרכזים, בהנחיית עורכת-דין אחת ובליווי 12 עורכי-דין נוספים.<sup>87</sup>

**במערך הקליניקות המשפטיות במכללה האקדמית נתניה** פעלו בשנת הלימודים תשע"ד שש קליניקות, וארבע מהן מיועדות למתן סיוע ישיר לפונים מקבוצות אוכלוסייה מוחלשות. בארבע הקליניקות האלה מועסקים חמישה עורכי-דין והשתתפו בהן כ-135 סטודנטים וסטודנטיות. עד דצמבר 2014 התקבלו בקליניקות לסיוע משפטי, לדיני עבודה ולזכויות אדם, לזכויות וחובות חייבים ולליווי סניגורים יותר מ-2,600 פניות. הטיפול מתחלק בין מסירת מידע לפונים על זכויותיהם, סיוע במילוי טפסים הנדרשים

<sup>84</sup> ד"ר דליה דרומי, מנהלת מקצועית, הקליניקות המשפטיות בפקולטה למשפטים על שם בוכמן, אוניברסיטת תל-אביב, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 15 בדצמבר 2014.

<sup>85</sup> שיר זכריה, מערך הקליניקות בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת בר-אילן, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 11 בדצמבר 2014.

<sup>86</sup> עו"ד הרן רייכמן, מנהל הקליניקות המשפטיות בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת חיפה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 בדצמבר 2014.

<sup>87</sup> עו"ד שרון ציונוב, מנהלת מערך הקליניקות, בית-ספר רדזנר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 28 בדצמבר 2014.



בבתי-הדין לעבודה וברשות האכיפה והגבייה, סיוע בפתרון בעיות הדורשות טיפול נרחב יותר ובמקרים חריגים ביותר ייצוג הפונים על-ידי עורכי-דין.<sup>88</sup>

**במערך הקליני של בית-הספר למשפטים במכללה למינהל** פעלו בשנת הלימודים תשע"ד 12 קליניקות בהנחיית 12 עורכי-דין ועובדת סוציאלית אחת, והשתתפו בהן כ-202 סטודנטים וסטודנטיות. בשנה זו עסקו הקליניקות בכ-474 פניות, הוגשו 40 כתבי תביעה בנושאי דיני משפחה, כ-250 פניות בנושאי זכויות החולה וזכויות רפואיות ואלפי פניות בתחום ההוצאה לפועל של אנשים מקבוצות אוכלוסייה מוחלשות.<sup>89</sup>

כפי שצוין, **הסניגוריה הציבורית** פועלת בשיתוף פעולה עם חלק מהקליניקות המשפטיות במוסדות האקדמיים. הסטודנטים מתלווים לסניגורים ציבוריים פנימיים או חיצוניים ומסייעים להם בעבודתם במגוון רחב של הליכים פליליים. להלן נתונים על הקליניקות המשתפות פעולה עם הסניגוריה הציבורית.

טבלה מס' 19 - קליניקות משפטיות העובדות בשיתוף פעולה עם הסניגוריה הציבורית, 2012–2014 <sup>90</sup>			
מחוז הסניגוריה	מספר הסטודנטים שהשתתפו בשנת 2013	מספר הסטודנטים שהשתתפו בשנת 2012-2013	המוסד האקדמי וסוג הקליניקה
תל-אביב, המרכז, ירושלים, הדרום	26	21	<b>אוניברסיטת בר-אילן</b> קליניקה לזכויות בהליך הפלילי
חיפה	15	11	<b>אוניברסיטת חיפה</b> קליניקה לזכויות בהליך הפלילי
סניגוריה ארצית	18	18	<b>אוניברסיטת תל-אביב</b> קליניקה לזכויות בהליך הפלילי
תל-אביב, המרכז, הדרום	18	15	<b>מכללת "שערי משפט"</b> קליניקה לזכויות בהליך הפלילי
תל-אביב, המרכז	19	19	<b>מכללת "שערי משפט"</b> קליניקה לזכויות האסיר
תל-אביב, המרכז	20	20	<b>המכללה למנהל</b> קליניקה לזכויות בהליך הפלילי
תל-אביב, המרכז	25	15	<b>מכללת נתניה</b> קליניקה לזכויות בהליך הפלילי
תל-אביב, המרכז	20	20	<b>המרכז הבינתחומי</b> קליניקה לזכויות נאשמים עם מוגבלויות
תל-אביב, המרכז	15	-	<b>המרכז הבינתחומי</b> קליניקה לייצוג קטינים בבתי-משפט לנוער
ירושלים	12	-	<b>האוניברסיטה העברית</b> קליניקה לזכויות בהליך הפלילי

<sup>88</sup> ד"ר מיכל עופר צפורי, מנהלת מערך הקליניקות המשפטיות, המכללה האקדמית נתניה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 בדצמבר 2014.

<sup>89</sup> ד"ר רוני לבנשטיין-לזר, מנהלת המערך הקליני, בית-הספר למשפטים על שם חיים שטריקס, המסלול האקדמי במכללה למינהל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 בינואר 2015.

<sup>90</sup> משרד המשפטים, **הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2013**, אוגוסט 2014.



סניגוריה ארצית (מחלקת משפטים חוזרים)	8	8	<b>האוניברסיטה העברית</b> פרויקט החפות (פרויקט במסגרת הקליניקה לזכויות בהליך הפלילי)
ירושלים	12	9	<b>הקריה האקדמית אונו (הקמפוס החדדי)</b> קליניקה לזכויות בהליך הפלילי
תל-אביב, המרכז	23	-	<b>מרכז אקדמי פרס</b> קליניקה למשפט פלילי ופסיכיאטריה
הדרום	23	-	<b>מרכז אקדמי פרס</b> קליניקה סניגוריאליה

## 8. ארגונים נוספים

אין אפשרות לעסוק במסגרת מסמך זה בכלל הגופים והארגונים העוסקים בהנגשת הצדק לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות או בסיוע למימוש זכויות בעבורן. עם זאת, להלן רשימה חלקית ולא ממצה של גופים נוספים העוסקים בסיוע לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות במימוש זכויות ופירוט קצר על כל אחד מהם הלקוח מאתרי האינטרנט שלהם.

- **התנועה למלחמה בעוני בישראל (הל"ב)**<sup>91</sup> – פרויקט התנדבותי משפטי שבמסגרתו מתנדבים נותנים סיוע משפטי ללא תשלום בנושאי דיני עבודה, הוצאה לפועל, סיוע לפגועי נפש ונושאים משפטיים כלליים.
- **תנועת נשים עובדות ומתנדבות ("נעמת")**<sup>92</sup> – מוסד ללא כוונת רווח (מלכ"ר) לקידום מעמד האישה בישראל והשגת שוויון בין המינים במשפחה, בעבודה, בחברה ובכלכלה. ל"נעמת" לשכות משפטיות הנותנות ייעוץ משפטי בענייני משפחה, שירותי גישור, עריכת הסכמים, זכויות נשים הרות ולאחר הלידה ועוד.
- **"ויוצו"**<sup>93</sup> – עמותה שבין מטרותיה דאגה לרווחתם של פעוטות (באמצעות מעונות יום), ילדים, בני-נוער, נשים וקשישים, קידום מעמד האישה בישראל, חיזוק הקשר בין יהדות העולם לישראל וסיוע בקליטת עולים חדשים. "ויוצו" נותנת מענה וסיוע בתחום זכויות נשים בעבודה, ובכלל זה בסוגיות הקשורות להיריון, לידה, טיפולי פוריות, הפליה והטרדה מינית בעבודה. בלשכות המשפטיות של "ויוצו" ברחבי הארץ אפשר להיעזר באנשי מקצוע מתנדבים מתחומים שונים: עורכי-דין, פסיכולוגים, עובדים סוציאליים ומגשרים, ולצדם מתנדבות פארה-מקצועיות.
- **המרכז לנפגעי עבירה (מרכז "נגה")**<sup>94</sup> – ארגון הפועל להשמיע את קולם של נפגעי עבירות אלימות חמורות ונפגעי עבירות מין חמורות, ומייצג אותם בהליכים משפטיים הן בתחום הפלילי והן בתחום האזרחי, ללא תמורה.

<sup>91</sup> התנועה למלחמה בעוני בישראל, <http://www.halev.org.il>, תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.

<sup>92</sup> "נעמת", <http://www.naamat.org.il>, תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.

<sup>93</sup> "ויוצו", <http://www.wizo.org.il>, תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.

<sup>94</sup> מרכז "נגה", <http://noga.org.il>, תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.



- **עמותת "קו לעובד"**<sup>95</sup> – עמותה ללא כוונת רווח שהוקמה בשנת 1991 במטרה להגן על זכויות עובדים במשק, מסייעת לעובדים אזרחי ישראל, למהגרי עבודה, לעובדים פלסטינים וכן לפליטים, למבקשי מקלט ולקורבנות סחר בבני-אדם למצות את זכויותיהם. העמותה פועלת בשלושה סניפים, מעסיקה 27 אנשי צוות וארבעה מתנדבי שירות לאומי ונעזרת ביותר מ-130 מתנדבים.
- **עמותת "ידיד" – מרכזי זכויות בקהילה"**<sup>96</sup> – מלכ"ר שמטרתו תמיכה בשכבות חלשות בחברה הישראלית, העצמה שלהן והגברת הסולידריות החברתית בישראל. העמותה מפעילה 21 מרכזי זכויות שבהם ניתנים ייעוץ וסיוע במימוש זכויות, ללא תמורה.
- **עמותת "איתך" – משפטניות למען צדק חברתי"**<sup>97</sup> – עמותה שהוקמה במטרה לקדם צדק חברתי לנשים משכבות מוחלשות כלכלית וחברתית ופועלת בשלושה סניפים: באר-שבע, חיפה ותל-אביב.
- **"כל זכות"**<sup>98</sup> – מאגר מידע אינטרנטי המציג את זכויות תושבי ישראל והדרך למימושו. המידע מוגש חנם וללא כוונת רווח.

## 9. סוגיות לדיון

בדיון על הנגשת הצדק לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות יש מקום להציג דרכים והמלצות לקידום הנושא. לשם כך, במסגרת הפנייה לגופים שנסקרו במסמך זה הם התבקשו להעביר את המלצותיהם. להלן פירוט ההצעות שהתקבלו:

- **בתחום החינוך והקהילה** – כאמור, אחד המחסומים העקיפים למימוש זכויות של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות בבת-המשפט הוא חוסר אמון במערכת המשפט וחרדות מפניה בקבוצות אלה, עקב ניסיון העבר. הדרך להסרת מחסום זה היא ארוכה, ומחייבת עבודה מתמשכת שייכללו בה הסברת האופן שבו מערכת המשפט פועלת, הבהרת הפרוצדורות שלה, ותהליכי העצמה אישית ומשפטית,<sup>99</sup> כלומר קידום תוכניות של עריכת-דין מניעתית וקהילתית, **חינוך** והרצאות לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות<sup>100</sup> והכשרת מנהיגים בקהילה שישמשו סוכני שינוי קבועים בתוכה במקום אנשי מקצוע ומתנדבים המתחלפים מעת לעת.<sup>101</sup>
- **באגף לסיוע משפטי ובסניגוריה הציבורית** – הגמשת הקריטריונים לקבלת **סיוע משפטי** או למינוי **סניגור ציבורי**. בכלל זה הגדלת סכום ההשתכרות המקסימלי המזכה במתן סיוע ופרשנות מצמצמת למושג "סיכוי משפטי לזכות בתביעה", המשמש כמבחן המצטבר השלישי בחוק הסיוע המשפטי,

<sup>95</sup> עמותת "קו לעובד", <http://www.kavlaoved.org.il>, תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.

<sup>96</sup> עמותת "ידיד", <http://www.yedid.org.il>, תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.

<sup>97</sup> עמותת "איתך", <http://itach.org.il>, תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.

<sup>98</sup> "כל זכות", <http://www.kolzchut.org.il>, תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.

<sup>99</sup> יובל אלבשן, "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט", **עלי משפט** ג', תשס"ד.

<sup>100</sup> דנה צדיק, מנהלת אדמיניסטרטיבית, המרכז לחינוך משפטי קליני בפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 25 בדצמבר, 2014; ד"ר רותי לבנשטיין-לזר, מנהלת המערך הקליני, בית-הספר למשפטים על שם חיים שטריקס, המסלול האקדמי במכללה למינהל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 בינואר 2015; עו"ד שרון ציונוב, מנהלת מערך הקליניקות, בית-ספר רדזנר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 28 בדצמבר 2014.

<sup>101</sup> ד"ר רותי לבנשטיין-לזר, שם.



אשר צליחתו מקימה זכאות לקבלת סיוע משפטי.<sup>102</sup> **הקצאת משאבים נוספים** לאגף לסיוע משפטי ולסניגוריה הציבורית,<sup>103</sup> השקעה נוספת בשיפור ההכשרה הניתנת לעורכי-דין מהלשכה לסיוע משפטי והגדלת התגמול הכלכלי שהם מקבלים.<sup>104</sup>

● **בתחום החקיקה ובית-המשפט** – שינוי תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 (התקנות הקובעות את הפרוצדורה של ההליך המשפטי האזרחי), כדי לאפשר הנגשה אפקטיבית יותר של הצדק, למשל בביטול הליך סדר דין מקוצר,<sup>105</sup> בהגדלת סמכות בית-המשפט לתביעות קטנות, במינוי מומחים על-ידי בית-המשפט במקום על-ידי הצדדים, במתן סמכויות נוספות לבית-המשפט שיאפשרו לשופטים לאזן את יחסי הכוחות בין הצדדים המתדיינים, וכיוצא באלה.<sup>106</sup> שינוי **תקנות האגרות** באופן שמרחיב את המקרים הפטורים מתשלום אגרה והגדלת האוכלוסייה הזכאית לפטור או להנחה בתשלום אגרות אלו.<sup>107</sup> הנגשה ופישוט לשוני של מסמכים ביורוקרטיים והעסקה קבועה של מתורגמנים בהליכים אזרחיים.<sup>108</sup> הדרכת שופטים בכל הקשור לקריטריונים ולדרכים להפניית אחד מהצדדים לגופי הסיוע, והפעלת סדנאות רענון בנושא. בהקשר זה אפשר לדרוש שבהליכים אזרחיים ההפניה, אם הייתה, תירשם אוטומטית בכל כתב תביעה או מסמך היוצא ממערכת המשפט.<sup>109</sup>

● **ברשויות המקומיות** – העברת ידע והכשרה לגורמי הסיוע ברשויות המקומיות הבאים במגע ישיר ושוטף עם האוכלוסייה (בפרט עובדים סוציאליים שאינם בעלי ידע משפטי), בין היתר בהשתלמויות, בעדכונים שוטפים, במסירת מידע על גורמי סיוע ועל דרכי יצירת קשר עמם ועוד, וכן קידום שיתוף פעולה בין גופי סיוע ובין עיריות ומחלקות רווחה.<sup>110</sup>

---

<sup>102</sup> דנה צדיק, מנהלת אדמיניסטרטיבית, המרכז לחינוך משפטי קליני בפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 25 בדצמבר 2014; שיר זכריה, מערך הקליניקות בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת בר-אילן, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 11 בדצמבר 2014; עו"ד שרון ציונוב, מנהלת מערך הקליניקות, בית-ספר רדזנר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 28 בדצמבר 2014.

<sup>103</sup> ד"ר מיכל עופר צפורי, מנהלת מערך הקליניקות המשפטיות במכללה האקדמית נתניה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 בדצמבר 2014.

<sup>104</sup> דנה צדיק, מנהלת אדמיניסטרטיבית, המרכז לחינוך משפטי קליני בפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 25 בדצמבר 2014.

<sup>105</sup> סדר דין מקוצר הוא הליך שנועד לאפשר לתובע, בהתקיים תנאים מסוימים, להגיש תביעה שהיא מעין בקשה למתן פסק-דין. בהליך זה הנתבע אינו זכאי באופן אוטומטי להגיש כתב הגנה, אלא עליו להגיש בקשה לקבלת רשות בית-המשפט להגיש כתב הגנה ולהתגונן מפני התביעה, המכונה "בקשת רשות להתגונן". אם בקשת הרשות להתגונן מתקבלת, ההליך הופך להליך תביעה רגיל, אם היא נדחית התובע מקבל פסק-דין לטובתו.

<sup>106</sup> ד"ר דליה דרומי, מנהלת מקצועית, הקליניקות המשפטיות בפקולטה למשפטים על שם בוכמן באוניברסיטת תל-אביב, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 15 בדצמבר 2014.

<sup>107</sup> שם.

<sup>108</sup> דנה צדיק, מנהלת אדמיניסטרטיבית, המרכז לחינוך משפטי קליני בפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 25 בדצמבר 2014; ד"ר רותי לבנשטיין-לזר, מנהלת המערך הקליני, בית-הספר למשפטים על שם חיים שטריקס, המסלול האקדמי המכללה למינהל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 בינואר 2015; עו"ד שרון ציונוב, מנהלת מערך הקליניקות, בית-ספר רדזנר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 28 בדצמבר 2014.

<sup>109</sup> עו"ד חן וונדרסמן, ממונה ארצית תוכנית "שכר מצווה", לשכת עורכי-הדין בישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 בדצמבר 2014.

<sup>110</sup> עו"ד שרון ציונוב, מנהלת מערך הקליניקות, בית-ספר רדזנר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 28 בדצמבר 2014; ד"ר רותי לבנשטיין-לזר, מנהלת המערך הקליני, בית-הספר למשפטים על שם חיים שטריקס, המסלול האקדמי במכללה למינהל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 בינואר 2015.



- **נגישות לשונית ופיזית** – שיפור הנגישות של שירותים ממשלתיים, ובכלל זה הנגישות הפיזית של מוקדי שירות ממשלתיים, הנגשת מוקדי שירות טלפוניים, וכן שדרוג ועדכון אתרי אינטרנט כך שיהיו נגישים גם למי שאינם בעלי השכלה משפטית.<sup>111</sup>
- **קידום גופי הסיוע** – השקעה נרחבת יותר בפרסום גופים שמציעים סיוע משפטי חינם, כדי להגביר ולהרחיב את המודעות לקיומם,<sup>112</sup> קידום שיתוף פעולה בין ארגונים ועמותות העוסקים בתחום, למשל באמצעות הקמת מאגר מידע על פרטי הזכאים לסיוע כך שלא יהיה צורך להסתמך על פנייה פרטנית של הזכאים למימוש זכויותיהם בכל ארגון בנפרד.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> עו"ד שרון ציונוב, מנהלת מערך הקליניקות, בית-ספר רדזנר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 28 בדצמבר 2014.

<sup>112</sup> עו"ד חן וונדרסמן, ממונה ארצית תוכנית "שכר מצווה", לשכת עורכי-הדין בישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 בדצמבר 2014; שיר זכריה, מערך הקליניקות בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 11 בדצמבר 2014.

<sup>113</sup> עו"ד שרון ציונוב, מנהלת מערך הקליניקות, בית-ספר רדזנר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 28 בדצמבר 2014.



## מקורות

### חקיקה ופסיקה

- חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.
- חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972.
- חוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995.
- חוק לשכת עורכי-הדין (תיקון מס' 34), התש"ע-2009.
- כללי לשכת עורכי-הדין (מתן סעד משפטי למעוטי אמצעים), התשע"ה-2104, קובץ התקנות, 9 בדצמבר 2014.
- ע"א 733/95 **ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ**, פ"ד נא(3), 577.
- צו הסניגוריה הציבורית (ייצוג נאשמים מחוסרי אמצעים), התשנ"ו-1996.
- תקנה 3(5) לתקנות בית-הדין לעבודה (אגרות), התשס"ח-2008.
- תקנה 15(ג) לתקנות בתי-הדין הדתיים הדרוזיים (אגרות), התשל"ג-1973.
- תקנה 15(ג) לתקנות בתי-הדין השרעיים (אגרות), התשכ"ח-1968.
- תקנה 15(ג) לתקנות הדיינים (אגרות), התשי"ז-1957.
- תקנות בית-המשפט (אגרות), התשמ"ח-1987.
- תקנות הסיוע המשפטי, התשל"ג-1973.
- תקנות הסניגוריה הציבורית (חובת תשלום של זכאים לייצוג) (הוראת שעה), התשע"ב-2011.
- תקנות הסניגוריה הציבורית (שכר טרחה לסניגורים ציבוריים), התשנ"ו-1996.
- תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984.
- תקנות שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלות (התאמת נגישות לשירות), התשע"ג-2013.

### מסמכי הכנסת

- הוועדה לפניית הציבור, פרוטוקול ישיבה מס' 8, 3 ביוני 2013.
- ועדת החוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול ישיבה מס' 236, 9 בספטמבר 2014.
- ראדה חסיסי, [הלשכות לסיוע משפטי ונגישותן לציבור](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 ביוני 2013.

### דוחות ופרסומים

- לשכת עורכי-הדין בישראל, [בדיקת זכאות כלכלית – קריטריונים + בדיקת רכוש](#), 2014.
- לשכת עורכי-הדין בישראל, [דוח פעילות שנתית לשנת המשפט תשס"ט](#), 2009.
- לשכת עורכי-הדין בישראל, [דוח פעילות שנתית לשנת המשפט תש"ע](#), 2010.



- לשכת עורכי-הדין בישראל, [דוח פעילות שנתית לשנת המשפט תשע"א](#), 2011.
- לשכת עורכי-הדין בישראל, [דוח פעילות שנתית לשנת המשפט תשע"ב](#), 2012.
- לשכת עורכי-הדין בישראל, [דוח פעילות שנתית לשנת המשפט תשע"ג](#), 2013.
- לשכת עורכי-הדין בישראל, [תוכנית "שכר מצווה" – חוברת מידע](#), 2013.
- משרד המשפטים, [הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2009-2008](#), אוגוסט 2010.
- משרד המשפטים, [הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2011-2010](#), מאי 2012.
- משרד המשפטים, [הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2012](#), אוגוסט 2013.
- משרד המשפטים, [הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2013](#), אוגוסט 2014.
- משרד המשפטים – הסניגוריה הציבורית, [תקנות הסניגוריה הציבורית \(חובת תשלום של זכאים לייצוג\), התשע"ב-2011 – דיווח שנתי לשנת 2013 לוועדת החוקה, חוק ומשפט](#), 22 באפריל 2014.

### ספרים ומאמרים

- אלבשן יובל, "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט", **עלי משפט** ג', תשס"ד.
- גל גיוני ואייזנשטדט מימי, "מבוא: נגישות לצדק חברתי בישראל", בתוך: **נגישות לצדק חברתי בישראל** (בעריכתם), מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים 2009, עמ' 11–28.
- מור שגית, "בין המשגה פוליטית להכרה משפטית – חסמים במימוש זכויות אנשים עם מוגבלויות", בתוך: **נגישות לצדק חברתי בישראל** (בעריכת גיוני גל ומימי אייזנשטדט), מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים 2009, עמ' 79–133.
- פז-פוקס אמיר, "מדוע זכויות על-ספר נשארות על-ספר?", **נגישות לצדק חברתי בישראל** (בעריכת גיוני גל ומימי אייזנשטדט), מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים 2009, עמ' 29–78.
- פלג איל, **אתגר העוני של המשפט המינהלי**, רסלינג, 2013.

### מכתבים ושיחות טלפון

- אוזן אביטל, עו"ד, יועצת בכירה למנהל בתי-המשפט, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 30 בדצמבר 2015.
- בהט-כהן ענת, עו"ד ממונה על פניות הציבור, האגף לסיוע משפטי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 15 בדצמבר 2014.
- דרומי דליה, ד"ר, מנהלת מקצועית, הקליניקות המשפטיות בפקולטה למשפטים על שם בוכמן, אוניברסיטת תל-אביב, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דואר אלקטרוני, 15 בדצמבר 2014.
- וונדרסמן חן, עו"ד, ממונה ארצית תוכנית "שכר מצווה", לשכת עורכי-הדין בישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 בדצמבר 2014.





זכריה שיר, מערך הקליניקות בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת בר-אילן, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 11 בדצמבר 2014.

יאיר אורנה, ד"ר, מנהלת מוזיאון מורשת בתי-המשפט, בית-המשפט העליון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 בפברואר 2015.

לבנשטיין-לזר רותי, ד"ר, מנהלת המערך הקליני, בית-הספר למשפטים על שם חיים שטריקס, המסלול האקדמי במכללה למינהל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 בינואר 2015.

לנגר איילת, תוכנית "שכר מצווה", לשכת עורכי-הדין, שיחת טלפון, 12 בפברואר 2015.

עופר צפורי מיכל, ד"ר, מנהלת מערך הקליניקות המשפטיות, המכללה האקדמית נתניה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 בדצמבר 2014.

צדיק דנה, מנהלת אדמיניסטרטיבית, המרכז לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 25 בדצמבר 2014.

ציונוב שרון, עו"ד, מנהלת מערך הקליניקות, בית-ספר רדזנר למשפטים, המרכז הבין-תחומי הרצלייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 28 בדצמבר 2014.

קרוטר סופי, מפקחת תחום התנדבות ושי"ל, מחוז מרכז, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 1 בינואר 2015.

רייכמן הרן, עו"ד, מנהל הקליניקות המשפטיות, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 בדצמבר 2014.

שרון ישי, עו"ד, עוזר משפטי לסניגור הארצי, הסניגוריה הציבורית הארצית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 7 בדצמבר 2014, שיחת טלפון, 22 בינואר 2015.

### **אתרי אינטרנט**

התנועה למלחמה בעוני בישראל, <http://www.halev.org.il>, תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.

"ויצו", <http://www.wizo.org.il>, תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.

"כל זכות", <http://www.kolzchut.org.il>, תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.

לשכת עורכי-הדין, [תוכנית "שכר מצווה"](http://www.toknita.org.il), תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.

מאגרי המידע הממשלתיים, <http://data.gov.il>, תאריך כניסה: 2 בפברואר 2015.

מדינת ישראל, [הרשות השופטת](http://www.harshot.gov.il), תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.

מרכז "נגה", <http://noga.org.il>, תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.

משרד המשפטים, [הסניגוריה הציבורית](http://www.hsnigoria.org.il), תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.

משרד המשפטים, [האגף לסיוע משפטי](http://www.hagaf.org.il), תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [שירות ייעוץ לאזרח](http://www.shירות.org.il), תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.

"נעמת", <http://www.naamat.org.il>, תאריך כניסה: 30 בדצמבר 2014.



- עמותת "איתך", <http://itach.org.il>, תאריך כניסה : 30 בדצמבר 2014.
- עמותת "ידיד", <http://www.yedid.org.il>, תאריך כניסה : 30 בדצמבר 2014.
- עמותת "קו לעובד", <http://www.kavlaoved.org.il>, תאריך כניסה : 30 בדצמבר 2014.
- רשות התאגידים, [צפייה בפרטי עמותות וחברות לתועלת הציבור](#), תאריך כניסה : 20 בינואר 2015.
- שירות ייעוץ לאזרח (שי"ל), [ספר טלפונים של לשכות שי"ל](#), תאריך כניסה : 31 בינואר 2015.

