

# ילדות אסורה

החמרת המדיניות כלפי קטינים  
החשודים בעברות יידוי אבנים, ביטחון והפרות סדר  
והשלכותיה על הקטינים

כתיבה: עו"ד נסרין עליאן, מיטל רוטו

פברואר 2016



## תוכן העניינים

4.....	<b>פתח דבר</b>
5.....	<b>ציר זמן – שינויי חקיקה והנחיות</b>
7.....	<b>קטינים בירושלים המזרחית</b>
9.....	<b>הבעיות העולות משינוי המדיניות</b>
9.....	1. מדיניות מעצר עד תום ההליכים לקטינים עלולה לפגוע בהליך הוגן ולעודד הודאות שווא
10.....	2. החמרה במדיניות ענישה עלולה לייצר רצידיביזם בקרב בני נוער
12.....	3. היעדר חלופות מעצר ומחסור בתכניות שיקום ופיקוח, בדגש על ירושלים המזרחית
13.....	4. הבעייתיות בהטלת עונשים על הורים לילדים מורשעים וכלואים
16.....	<b>המלצות</b>
18.....	<b>נספח: פירוט שינויי החקיקה והמדיניות</b>
	א. רקע: הנחיית פרקליט המדינה מדצמבר 2009 –
18.....	מדיניות האכיפה בעברות של ידוי אבנים
18.....	ב. החלטת ממשלה מס' 1776, יוני 2014 – תחילת "חיזוק" האכיפה
19.....	ג. חקיקת תיקון 119 לחוק העונשין – עברות ידוי אבנים
	ד. הנחיית פרקליט המדינה בעניין "מדיניות האכיפה בעבירות של ידוי אבנים" –
21.....	השוואה בין גרסאות
22.....	ה. שלילת קצבאות מהורי קטינים שעברו עברות ביטחון (לרבות ידוי אבנים)
23.....	ו. הטלת קנסות, הוצאות ופיצויים על הורי קטין בנוסף להרשעה
23.....	ז. קביעת עונשי מינימום לעברות ידוי אבנים בקרב בגירים
24.....	ח. תזכיר חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי ודרכי טיפול) התשע"ו-2015

## פתח דבר

חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) תשל"א-1971 (להלן: **חוק הנוער**) מסדיר את דרכי הטיפול בקטינים המעורבים בפלילים. בשנת 2008 חוקק תיקון מס' 14 לחוק הנוער, אשר נועד להתאים את הוראותיו לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד, (1989) ולחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. התיקון מבטא תפיסה מתקדמת בנוגע לזכויות קטינים בהליך הפלילי, המבקשת "להגן על זכויותיו של קטין כחשוד וכנאשם בביצוע עבירות, תוך התחשבות בכישוריו המתפתחים, ובעקרון העל של טובת הקטין, כמו גם בשאיפה, העומדת בבסיסו של החוק להחזיר נער עבריין למוטב באמצעות דרכי הטיפול והענישה המפורטות בו".<sup>1</sup> נורמות אלה מתוות את אופן הטיפול המחייב בקטינים מצד המשטרה, הפרקליטות והרשות השופטת.

במסגרת תיקון מס' 14 הוסף לחוק הנוער העיקרון הכללי בסעיף 1א, הקובע כי:

*מימוש זכויות של קטין, הפעלת סמכויות ונקיטת הליכים כלפיו ייעשו תוך שמירה על כבודו של הקטין, ומתן משקל ראוי לשיקולים של שיקומו, הטיפול בו, שילובו בחברה ותקנת השבים, וכן בהתחשב בגילו ובמידת בגרותו.*

עקרון בסיסי זה איבד מהרלוונטיות שלו בשנים האחרונות בכל הנוגע לקטינים אשר נחשדו או הואשמו בעבירות יידי אבנים, ביטחון או הפרת סדר. שורה של שינויי חקיקה והנחיות שיפורטו להלן מלמדים שהשיקול המרכזי, ואולי אף היחיד, שאליו מתייחסות הרשויות הוא הרתעת הקטינים, ולא שיקומם והשבתם למוטב. מגמה מדאיגה זו מנוגדת לעקרונות האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד, ושוחקת את הוראותיו ואת עקרונותיו של חוק הנוער. מעבר לכך, וכפי שיפורט להלן, קיים ספק אם מדיניות מחמירה זו תגשים את התכלית ההרתעתית שבבסיסה.

נציין כבר עתה כי איננו מקלים ראש כלל ועיקר בתופעת יידי האבנים ובתופעות חמורות יותר של אלימות לאומנית, שהפכו נפוצות דווקא בקרב קטינים. אולם אנו סבורים כי לשם מיגור התופעות הללו יש לטפל בבני הנוער החשודים, הנאשמים והמורשעים באמצעות הכלים המגוונים שחוק הנוער מתווה ומאפשר כבר היום גם לשיקום בני הנוער. הדברים אמורים במיוחד בכל הנוגע לקטינים ללא עבר פלילי, ולקטינים בגיל הקרוב לגיל האחריות הפלילית, העומד על 12 שנים.

מסמך זה יסקור את שינויי המדיניות והחקיקה בעניין **קטינים החשודים בעבירות של יידי אבנים, בטחון והפרות סדר**, שהחלו בשנת 2014. נפרט בציר זמן את השינויים, שחלקם ספציפיים לעבירות מסוימות ו/או לאוכלוסיות מסוימות וחלקם כלליים (סקירה נרחבת של השינויים ושל הרקע להם מובאת בנספח שבסוף מסמך זה), לאחר מכן יפורטו הבעיות שעולות ממדיניות זו, וכן המלצותינו. מסמך זה כולל התייחסות מיוחדת לקטינים מירושלים המזרחית, שכן ההשלכות של שינויי המדיניות מורגשות בה ביתר שאת בשל הגידול במספר מעצרי הילדים הירושלמים המעורבים בהפרות סדר ובעבירות ביטחון.

<sup>1</sup> הצעת חוק הנוער (שפיטה ענישה ודרכי טיפול) (תיקון מס' 14) תשס"ו-2006, הצ"ח הממשלה 244, 12.6.06, עמ' 468).

## ציר זמן – שינויי חקיקה והנחיות

- 21 ביולי 2008 חקיקת חוק הנוער (שפיטה ענישה ודרכי טיפול) [תיקון מס' 14](#), התשס"ח-2008. התיקון הכניס שינויים משמעותיים לחוק, שמתיישבים עם רוח האמנה לזכויות הילד, ובהם התייחסות לטובת הקטין, ולפגיעה של ההליכים הפליליים בגופו ובהתבגרותו, מתן חלופות לשיקום ודגש על חזרה למוטב. התיקון נעשה בעקבות המלצות הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, בראשות השופטת סביונה רוטלוי, ובאופן ספציפי בעקבות דוח ועדת המשנה בנושא הקטין בהליך הפלילי בראשות השופטת רוטלוי.<sup>2</sup>
- 24 בדצמבר 2009 פרסום הגרסה הראשונה של "[מדיניות האכיפה בעבירה של ידוי אבנים](#)" הנחיות פרקליט המדינה 2.19, התש"ע. במסגרת ההנחיה הוגדר המקרה הטיפוסי הרלוונטי, והוא קטין בן 16 שידה אבנים ולא גרם נזק, ואין לו רקע עברייני קודם. עונש המוצא במקרה כזה הותווה ל-3-4 חודשי מאסר בפועל (שלא יומר בעבודות שירות). כמו כן הותווה מדיניות שלפיה תשקול התביעה אם יש מקום להגיש בקשה למעצר עד תום ההליכים בכל תיק (להרחבה ר' עמ' 18 להלן).
- 29 ביוני 2014 פרסום החלטה 1776 של הממשלה ה-33 – "[חיזוק האכיפה בעבירות של ידוי אבנים](#)" (29.6.2014). במסגרת ההחלטה נקבע כי הנחיית פרקליט המדינה לעיל "איננה מספקת מענה מיטבי למציאות הביטחונית הקיימת במזרח ירושלים". החלטת הממשלה ביקשה לקבוע מדיניות קפדנית של הגשת כתבי אישום, לרבות בקשות למעצר עד תום ההליכים "[במטרה להביא להחמרת הענישה הנוהגת](#), ובמגמה להביא להטלת מאסרים משמעותיים לריצוי בפועל, מאסרים על תנאי וכן שקילת הטלת קנסות במקרים המתאימים, לרבות הטלת קנס או תשלום פיצויים על הוריו של קטין, עת ניתן הדבר בהתאם להוראות החוק." (להרחבה ר' עמ' 18 להלן).
- 29 ביולי 2015 חקיקת חוק העונשין ([תיקון מס' 119](#)) התשע"ה-2015, אשר הוסיף: עברה של ידוי אבנים או חפצים אחרים לעבר שוטר או כלי תחבורה משטרת, שבצדה עונש של **עד חמש שנות מאסר**; עברה של ידוי אבנים או חפצים אחרים לעבר כלי תחבורה, שבצדה עונש של **עד עשר שנות מאסר**; עברה של ידוי אבנים או חפצים אחרים במטרה לפגוע בנוסע או במי שנמצא בקרבתו, שבצדה עונש של **עד עשרים שנות מאסר**. שתי העברות האחרונות נחשבות לעברות מסוג "פשע" ולפיכך נדונות בבית המשפט המחוזי בפני שופטים שקיבלו צו לדון בתיקי נוער, אך בניגוד לשופטי נוער בבית משפט השלום, אינם עוסקים בכך באופן בלעדי (להרחבה ר' עמ' 19 להלן).
- 9 בספטמבר 2015 פרסום [גרסה עדכנית](#) של "מדיניות האכיפה בעבירה של ידוי אבנים" הנחיות פרקליט המדינה 2.19, התש"ע. הגרסה מפורטת ומתייחסת גם לשינוי החקיקה, ומחמירה ביחס להנחיה הקודמת. השינוי המהותי ביותר בהנחיה הוא המדיניות המוצהרת של **בקשות מעצר עד תום ההליכים לכל חשוד בידוי אבנים**, והביטול בפועל של חלופות המעצר, בניגוד לרוח חוק הנוער. מדיניות זו מתבטאת גם בנתוני משרד הרווחה, המראים על עלייה במספר הבקשות לתסקירי מעצר עד תום ההליכים בשנת 2015 לעומת השנה שקדמה לה (להרחבה ר' עמ' 21 בהמשך מסמך זה).

<sup>2</sup> הדוח המלא בקישור:

<http://www.justice.gov.il/Units/YeutzVehakika/NosimMishpatim/Global/DOCHPLILY.pdf>

2 בנובמבר 2015 [חוקה משולבת](#) של:

חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) (תיקון מס' 20), התשע"ו-2015, אשר קובע את האפשרות להטיל על הוריו של קטין שעבר עברת ביטחון תשלום קנס, הוצאות משפט ופיצויים לאדם שניזוק מהעברה, לאחר הרשעתו וגזירת דינו של הקטין (להלן: **חוק הקנסות**. להרחבה ר' עמ' 23 להלן).

תיקון עקיף מס' 163 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, אשר מתיר לשלול תשלום גמלאות (קצבת ילדים, מענק לימודים, תוספת עבור הילד לגמלת הבטחת הכנסה, תשלום מזונות מביטוח לאומי, תוספת עבור הילד לקצבת נכות, שאירים, תלויים וזקנה) מהוריו של קטין שעבר עברות ביטחון או ידוי אבנים ושנגזר עליו מאסר בפועל (להרחבה ר' עמ' 22 להלן).

חוק העונשין (תיקון מס' 120 והוראת שעה) התשע"ו-2015. החוק (כהוראת שעה לשלוש שנים) קובע עונש מינימום לעברות של ידוי אבנים – חמישית מהעונש המרבי. בית המשפט יכול לסטות מכך רק מטעמים מיוחדים שיירשמו. יש לציין, כי תיקון זה אינו חל על קטינים בשל החרגה בחוק הנוער (סעיף 25 (ב) לחוק הנוער), אך חקיקתו היא חלק מהלך רוח כללי שמעודד החמרה בענישה, ושמקבל ביטוי גם באופן שבו מטפלות הרשויות בקטינים (להרחבה ר' עמ' 23 להלן).

18 בנובמבר 2015 [תזכיר חוק הנוער](#) (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) (תיקון) (דרכי ענישה) התשע"ו-2015, שמציע שבעבירות המתה חמורות אפשר יהיה להשית מאסר בפועל גם על קטינים שגזר דינם ניתן טרם הגיעם לגיל 14. עד גיל 14 ירצה הקטין את המאסר במעון נעול, ולאחר מכן ייכנס לכלא. לחוק המוצע יש השפעה דרמטית על דרכי הענישה של קטינים מתחת לגיל 14: כיום, אם ילד ביצע את אחת העברות האלה ונגזר עליו העונש החמור ביותר בטרם הגיעו לגיל 14 – הוא ישוחרר מהמעון הנעול בגיל 20, לאחר עבודה טיפולית ושיקומית אינטנסיבית לאורך השנים. אם יאושר התיקון החדש, הוא עלול להשתחרר מהכלא גם עשרים שנה מאוחר יותר (להרחבה ר' עמ' 24 להלן).

## קטינים בירושלים המזרחית

שינויי המדיניות בעניין קטינים החשודים בעברות של ידוי אבנים, בטחון והפרות סדר מורגשות ביתר שאת בירושלים המזרחית, בשל הגידול במספר מעצרי הילדים הירושלמים המעורבים בהפרות סדר ובעברות ביטחון. על פי נתוני המשטרה, בשנת 2014 נעצרו בירושלים המזרחית 792 קטינים פלסטינים. נגד 178 (22%) מהם הוגשו כתבי אישום. במחצית הראשונה של שנת 2015 נעצרו בירושלים המזרחית 338 קטינים, ועד כה הוגשו כתבי אישום נגד 88 מהם.<sup>3</sup> נתונים עדכניים יותר מלמדים שהחל מיום 13.9.2015 ועד ליום 15.12.2015, במהלך שלושה חודשים שהיו מהסוערים שידעה ירושלים, נעצרו 398 קטינים פלסטינים תושבי ירושלים המזרחית.<sup>4</sup>

מעקב ארוך שנים של האגודה לזכויות האזרח מלמד שהפרקטיקות הנהוגות על ידי המשטרה במעצרים, בעיכובים ובחקירות של קטינים בירושלים המזרחית נגועות בהפרות חוזרות ונשנות של הוראות חוק הנוער, וכן בריקון של החוק מתוכנו, וזאת באמצעות שימוש תדיר בחריגים שבחוק והזנחת העקרונות המנחים העומדים בבסיסו. בדוח שפרסמה האגודה לזכויות האזרח בשנת 2011 ושעודכן בשנת 2013<sup>5</sup> פורטו פרקטיקות אלה, אשר הלכו והתחזקו מאז ועד היום.

כך למשל, הכלל לזימון לחקירה במשטרה המופיע בסעיף 9(א) לחוק הנוער, יחד עם הכלל הקובע כי מעצר קטינים יהא אמצעי אחרון (סעיף 10א לחוק הנוער),<sup>6</sup> אינם מיושמים בפועל בירושלים המזרחית. המשטרה אינה מזמנת את הקטין החשוד בליווי הוריו, אלא עוצרת את הקטינים בביתם, במקרים רבים במעצרי לילה, גם אם רק לצורכי חקירה. דוגמא נוספת היא השימוש הגורף בחריג המאפשר לחקור קטינים ללא נוכחות הוריהם. עולה החשש כי שימוש באמצעים אלה נועד להטיל מורא על הקטינים ולהוות כלי שגרתי לצורך איסוף מידע והפחדה. בנוסף קיימות עדויות רבות על שימוש באלימות נגד קטינים עצורים, וכן על עיכוב של ילדים מתחת לגיל האחריות הפלילית בירושלים המזרחית.<sup>7</sup>

פרקטיקות אלה מחלישות את מימושו של חוק הנוער בירושלים המזרחית, ומשקפות חוסר הפנמה של תכלית החוק מצד המשטרה. שינויי המדיניות החדשים, שהשלכותיהם יתוארו להלן, מרחיקים עוד יותר את האפשרות לממש את תכלית החוק בירושלים המזרחית. נוסף על כך, ההחמרות שיתוארו שמות דגש על הענשה ועל הרתעה ואינן מגובות באפשרויות טיפול. אלו מלכתחילה כמעט ואינן קיימות בעבור ילדי ירושלים המזרחית: ישנו מחסור אדיר במעונות שיקומיים שמתאימים לנערים מירושלים המזרחית; כמעט ואין חלופות מעצר סבירות בעבורם; ואין תכניות טיפוליות לנערים עצורים במעצר ימים ובמעצר עד תום הליכים.

<sup>3</sup> תשובת המשטרה לאגודה לזכויות האזרח מיום 19.10.2015.

<sup>4</sup> תשובת דובר המשטרה לכתב עיתון "הארץ" ניר חסון.

<sup>5</sup> ר' דוח האגודה לזכויות האזרח: הפרת הוראות חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 בטיפול המשטרה בקטינים בירושלים המזרחית, (2011, עודכן ב-2013), (להלן: דוח האגודה – הפרת חוק הנוער) בקינור:

<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/05/violations-youth-law.pdf>

<sup>6</sup> "לא יוחלט על מעצרו של קטין אם ניתן להשיג את מטרת המעצר בדרך שפגיעתה בחירותו פחותה, והמעצר יהיה לפרק הזמן הקצר ביותר הנדרש לשם השגת המטרה כאמור; בקבלת החלטה על מעצרו של קטין, יובאו בחשבון גילו והשפעת המעצר על שלומו הגופני והנפשי ועל התפתחותו".

<sup>7</sup> להרחבה ר': האגודה לזכויות האזרח, דוח עובדות ונתונים, מאי 2015 (להלן: דוח עובדות ונתונים 2015), בעמ' 9, בקינור:

<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2015/05/EJfacts-and-figures2015.pdf>

התמודדות אמיתית עם עברות של אלימות והפרת סדר בקרב קטינים בירושלים המזרחית מחייבת בחינה והבנה של מכלול ההקשרים המאפיינים את מציאות חייהם הקשה של ילדים ונוער בעיר. ילדים אלו גדלים אל תוך סכסוך פוליטי מדמם, שירושלים עומדת במרכזו. התפיסה הישראלית מתייחסת לשטח ירושלים המזרחית כחלק אינטגרלי מהמדינה להלכה, אך לא תמיד למעשה. התפיסה הרווחת בקרב תושבי ירושלים המזרחית היא שעירם היא שטח כבוש שישראל סיפחה בעל כורחם ובניגוד לחוק, ועל כן הרשויות הישראליות מעוררות יחס של עוינות בקרב התושבים.

על גבי הסכסוך, המהווה נדבך מרכזי בחייהם של הילדים, סובלים מרבית תושבי ירושלים המזרחית מעוני ומהדרה. מחקרים מראים כי אוכלוסיות עניות ומודרות מועדות להצמיח אחוזי עבריינות גבוהים יותר.<sup>8</sup> תושבי ירושלים המזרחית סובלים מעוני ומהזנחה קיצוניים. כ-79% מהתושבים וכ-84% מן הילדים בירושלים המזרחית חיים מתחת לקו העוני.<sup>9</sup> מצב החינוך מחפיר – קיים מחסור חריף ומתמשך בכיתות לימוד, ובתי ספר רבים פועלים מתוך מבני מגורים שאינם מתאימים לשמש כמוסדות חינוך. רק 41% מהתלמידות והתלמידים לומדים במערכת החינוך הרשמית, שצרה מלהכיל את כל ילדי העיר המזרחית. שיעור הנשירה של התלמידים הפלסטינים בירושלים המזרחית גבוה משמעותית משיעור הנשירה בישראל ואף מזו שברשות הפלסטינית.<sup>10</sup> השילוב של סכסוך קשה יחד עם הדרה והזנחה חריפה הופך את הצורך בשיקום בני נוער מירושלים המזרחית לקריטי.

---

<sup>8</sup> ר' למשל:

Becker, G. S., (1968), **Crime and punishment: An economic approach**, Journal of Political Economy, 76(2), 169-217; Bjerk, D., (2010), **Thieves, thugs, and neighborhood poverty**, Journal of Urban Economics, 68(3), 231-246; Patterson, E. Britt, (1991), **Poverty, Income Inequality, and Community Crime Rates**, Criminology 29: 755-76.

<sup>9</sup> ר': ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2014 (המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 2015).

<sup>10</sup> להרחבה ר' דוח עובדות ונתונים 2015, ה"ש 7 לעיל, בעמ' 3-5.



## הבעיות העולות משינוי המדיניות

### 1. מדיניות מעצר עד תום ההליכים לקטינים עלולה לפגוע בהליך הגן ולעודד הודאות שווא

המדיניות החדשה של בקשות מעצר עד תום ההליכים לכל חשוד ביידוי אבנים מתבטאת, כאמור לעיל, גם בנתוני משרד הרווחה: על פני הנתונים שמסר המשרד לאגודה לזכויות האזרח, בשנת 2015 ביקש בית המשפט 320 תסקירים למעצר עד תום ההליכים לגבי קטינים בירושלים המזרחית, לעומת 210 בשנה שקדמה לה.<sup>11</sup> העלייה מתבטאת גם בנתוני המשטרה: בעוד שבשנת 2013 נעצרו 65 קטינים עד תום ההליכים, בשנת 2014 קפץ מספרם זה ל-118 – כמעט פי שניים. במחצית הראשונה של שנת 2015, בתקופה שנחשבה יחסית שקטה, נעצרו בירושלים המזרחית 49 קטינים עד תום ההליכים.<sup>12</sup>

המדיניות החדשה של מעצר עד תום ההליכים בכל מקרה של יידוי אבנים, בשילוב עם קצב ההתקדמות האיטי של ההליכים המשפטיים בשל העומסים במערכת בתי המשפט, יוצרים מצב שבו קטינים מצויים במעצר חודשים ארוכים במסגרת ההליכים המתנהלים נגדם. יותר ויותר קטינים מעדיפים, חלקם אף בעידוד הסנגורים שלהם, להודות במיוחס להם בהסדר טיעון בכדי לנסות ולהסתפק בחודשי המעצר שהם מרצים ממילא, ולא להסתכן בגזר דין שיטיל עליהם עונש מאסר ממושך. נטייה זו מתחזקת נוכח חוויית המעצר הקשה והטראומטית, במיוחד בגילאים צעירים. השתרשות של הבחירה לפנות להסדרי טיעון ללא דיוני הוכחות עלולה להוביל לפגיעה הרסנית בזכות להליך הגן.

בספרו "הרשעת חפים מפשע בישראל ובעולם: גורמים ופתרונות",<sup>13</sup> מתייחס פרופ' בועז סנג'ור לתופעת ריבוי הסדרי הטיעון.<sup>14</sup> לטענתו, מנגנון הסדרי הטיעון הוא מנגנון מרכזי המאפשר הרשעות רבות של חפים מפשע. מכיוון ששיעור ההרשעות הכללי בישראל ממילא גבוה מאוד, רבים מעדיפים להודות במיוחס להם במסגרת הסדרי טיעון, כדי לא להסתכן בענישה קשה מדי. ודאי שמעצר עד תום ההליכים הוא גורם לחץ, שעשוי להשפיע על ההחלטה להגיע להסדר טיעון. כפי שמציע השופט מרדכי לוי במאמרו "הסכנה של הרשעות-שווא בישראל – גורמיה המרכזיים והצעות לצמצומה":<sup>15</sup> "הנאשם החף מפשע עלול להסכים להסדר-הטיעון מפאת החשש שללא ההסדר הוא ימשיך לשהות במעצר ואף יורשע בעברות המופיעות בכתב האישום המקורי ויוטל עליו עונש מאסר בפועל העולה על העונש המוצע במסגרת הסדר-הטיעון. הוא עלול אף לסבור בטעות כי לאחר שישוחרר מהמעצר הוא יוכל להילחם על חפותו במסגרת ערעור או משפט חוזר".<sup>16</sup>

<sup>11</sup> ר' סעיף 2 למכתב משרד הרווחה והשירותים החברתיים שנושאו: "מידע על שירות מבחן לנוער בנפת מזרח ירושלים – בקשת האגודה לזכויות האזרח" מיום 17.1.2016 (להלן: **מכתב ממשד הרווחה**), בקישור:

<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2016/01/EJminors170116.pdf>

<sup>12</sup> לפי תשובת המשטרה לבקשה לפי חוק חופש המידע מיום 23.10.2015, בקישורים:

<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2016/02/EJ-minors-data-excel1.xls>

<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2016/02/EJ-minors-excel-data2.xls>

<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2016/02/EJ-minors-excel-data3.xls>

<sup>13</sup> בועז סנג'ור, **הרשעת חפים מפשע בישראל ובעולם: גורמים ופתרונות**, רסלינג (2014).

<sup>14</sup> שם, בעמ' 218-220.

<sup>15</sup> מרדכי לוי, **הסכנה של הרשעות-שווא בישראל – גורמיה המרכזיים והצעות לצמצומה**, מאזני משפט י (2015).

<sup>16</sup> שם, בעמ' 48.

הדברים נכונים ביתר שאת כאשר מדובר בקטינים שמגיעים מאוכלוסייה מוחלשת, שרבים מהם אינם דוברים את השפה העברית שבה מתנהל ההליך המשפטי, תחת קיומה של מדיניות קפדנית שמבקשת להחמיר עמם גם כאשר הם צעירים בשנים, וכשאינן חלופות מעצר הולמות עבורם (ועל כך בהמשך). אנו סבורים כי המדיניות המחמירה שמוטמעת כיום יוצרת מצב בלתי רצוי ואף מסוכן של עיוות דין, שמרפה את יכולתם ואת רצונם של הקטינים להוכיח את חפותם.

## 2. החמרה במדיניות ענישה עלולה לייצר רצידיביזם בקרב בני נוער

המחוקק והרשויות מבקשים להרתיע את הציבור, ובכללו קטינים, מביצוע עבירות של ידוי אבנים, באמצעות השתתת תקופות ממושכות של מאסר: אם בהחמרת הענישה בעבירות ידוי האבנים, אם בקביעת עונשי מינימום (לבגירים), ואם בהכנסת רכיב מאסר גם לקטינים שנגזר דינם לפני גיל 14. ואולם, מחקרים מלמדים שכליאה ממושכת אינה מגשימה את התכלית ההרתעתית, ואף שכליאה בגיל צעיר מעלה את אחוזי הרצידיביזם (מועדות החזרה לכלא).

לאחרונה פורסם דוח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים, בראשותה של שופטת בית המשפט העליון בדימוס דליה דורנר.<sup>17</sup> כבר בראשית הדוח מצוין, כי "מרבית המחקרים [...] לא מצאו קשר בין החמרה ברמות הענישה לבין קידום הרתעה אישית או כללית [...]". לאור זאת, אין טעם בניסיון לקדם את ההרתעה באמצעות הרחבת השימוש במאסרים או באמצעות שימוש במאסרים ממושכים יותר". סוגיה זו מורחבת בדוח גופו.<sup>18</sup> אחת ממסקנות הוועדה היתה כי:

"שימוש יעיל במאסר ככלי למניעת עבירות חייב להבחין בין עבריינים שצפויים לחזור ולבצע עבירות לבין אלו שלא. בנוסף, יש להתחשב [...] בכך שהמאסר בכלל ומאסר ממושך בפרט מעודד נטייה לעבריינות ומגדיל את הסיכוי שהאסיר יבצע עבירות עם שחרורו."<sup>19</sup>

יצוין בהקשר לתיקון 120 לחוק העונשין שתואר לעיל, אשר קובע (בהוראת שעה) עונשי מינימום לעבירות ידוי אבנים, כי הוועדה אף המליצה להימנע מקביעת עונשי מינימום ("מזעריים") לעבירות, משום שעונש מסוג זה פוגע בעקרון ההלימה, במקרים של ביצוע עבירות ברף התחתון שלהן.<sup>20</sup>

מחקר שביצע שירות בתי הסוהר על אחוזי רצידיביזם בקרב אסירים ששוחררו ב-2008, ופורסם בפברואר 2015,<sup>21</sup> גילה כי אחוז הרצידיביזם הגבוה ביותר הוא בקרב אסירים קטינים, וכי כ-75% מהקטינים שנכלאים לפני גיל 18 ישוּבו ויכלאו בהמשך חייהם.<sup>22</sup> ממצא זה קונסיסטנטי עם דוח הרצידיביזם הקודם של השב"ס, ועולה בקנה אחד עם ספרות מחקרית שמלמדת שכלל שגיל המאסר נמוך יותר, כך אחוז הרצידיביזם גבוה יותר.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים, **דין וחשבון** (2015), (להלן: **דוח ועדת דורנר**), בקישור: <http://bit.ly/1IWFk6M>.

<sup>18</sup> ר' עמ' ג' לתקציר דוח ועדת דורנר וכן עמ' 18-22 לדוח.

<sup>19</sup> עמ' ג' לתקציר דוח ועדת דורנר, ההדגשה הוספה.

<sup>20</sup> דוח ועדת דורנר, בעמ' 31.

<sup>21</sup> ר': **רצידיביזם של אסירים פליליים משוחררי 2008**, מחלקת מחקר ואסטרטגיה, מנהל תכנון, שירות בתי הסוהר (2015), בקישור: <http://www.ips.gov.il/Items/11144/reci.pdf>.

<sup>22</sup> שם, בעמ' 5.

<sup>23</sup> שם, בעמ' 16, לרבות ההפניות המופיעות בו.

הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח **תזכיר חוק העונשין (שטרם עלה להצבעה בכנסת) בעניין הכנסת רכיב מאסר לקטינים שנגזר דינם בטרם מלאו להם 14 שנים בעברות חמורות של רצח, ניסיון לרצח והריגה**. כיום החוק מאפשר להשית על קטינים כאלה עונש של מעון נעול אך ורק עד גיל 20, ואילו התיקון עתיד לאפשר לגזור על קטין כזה עונש כבד ביותר, של עשרות שנים בכלא. גזר דין כזה עלול להשפיע באופן דרמטי על סיכויי השיקום של אותו הנער, ועל אפשרותו לחזור למוטב ולקיים חיים נורמטיביים.

נדגיש – ברוב-רובם של המקרים שהתזכיר מתייחס אליהם, מדובר בקטינים שביצעו עברה בשלב מאוד מוקדם של התבגרותם, לעתים בגיל שהוא על גבול גיל האחריות הפלילית. בתקופה זו בחייו של קטין ההלכה היא כי אף אם ביצע עברה חמורה ביותר, בית המשפט, בהתוויית המחוקק, יעשה כל שביכולתו "כל עוד רואה הוא שביב אור בקצה המנהרה וסיכוי להחזירו למוטב ולתפקוד נורמטיבי בחברה".<sup>24</sup> כפי שקבע באחת הפרשות שופט בית המשפט העליון יורם דנציגר:

"ככל שהנאשם צעיר יותר, כך תגבר נטייתו של בית המשפט להפעיל בעניינו אמצעים שיקומיים תחת אמצעים עונשיים, וזאת מתוך התפיסה כי ככל שגיל העבריין צעיר יותר כך יש ליתן משקל רב יותר לסיכויי השיקום".<sup>25</sup>

שופט בית המשפט העליון בדימוס אילה פרוקצ'יה היטיבה לנסח את מדיניות הענישה הראויה לקטינים בעבירות קלות וחמורות כאחת:

"במדיניות הענישה הנוהגת והראויה ניתן, דרך כלל, משקל רב לעובדת קטינותם של נאשמים, וזאת משני היבטים עיקריים: ראשית, גילו הצעיר של נאשם משליך על דרגת החומרה שבה יש להשקיף על מעשיו. גם בקיומה של אחריות פלילית, גילו הצעיר של נאשם, טרם בגירות, עשוי להצביע על חוסר בשלות אישית טבעית להבין לעומקם של דברים את משמעות המעשה הפלילי ותוצאותיו. לחוסר בשלות זה ניתן משקל מקל בענישתם של קטינים. שנית, מעורבותם של קטינים בעבירות פליליות, ובהן גם חמורות ביותר, מותיר לעולם תחושת מחויבות של החברה למצוא כל דרך לשקם את העבריינים הקטינים ולהעלותם על מסלול חיים תקין וראוי. למחויבות זו תכלית משולבת: לשקם את הפרט ולפתוח בפניו את דרך החיים הנורמטיבית, ולהבטיח לציבור הרחב חיים של ביטחון ושלווה בחברה הפועלת להקטנת ממדיה של הפשיעה. אם עבריינות המבוגר מותירה פתח אפשרי וחשוב לשיקום, הרי עבריינות קטין מטילה על שכם החברה חובה לעשות כל שניתן, על-מנת למצות את סיכויי השיקום של הצעיר בטרם יהיה מאוחר מדי. חובתה של החברה לעשות לשיקום העבריין הצעיר והצורך למצות את דרך השיקום הם שיקולי כבדי משקל בגזרת דינו של קטין, בעבירה קלה כחמורה".<sup>26</sup>

<sup>24</sup> כפי שצוטט בתזכיר השופט א' שרון בספרו **נוער בפלילים – שפיטה, דרכי טיפול וענישה** (מהדורה 2, 1998), בעמ' 421.

<sup>25</sup> ע"פ 49/09 **מדינת ישראל נ' פלוני** (פורסם בנבו, 8.3.2009), פסקה 5 לפסק דינו של השופט דנציגר.

<sup>26</sup> ע"פ 10715/05 **פלוני נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 4.9.2007), פסקה 12 לפסק הדין (ההדגשות הוספו).

תזכיר חוק העונשין המוצע פועל באופן הפוך לעקרונות אלה, ויש לקוות ולפעול לכך שלא יקודם.<sup>27</sup> השתת עונש מאסר על קטין רך בשנים, גם אם ירוצה כאשר יגיע לגיל 14 או לגיל מאוחר יותר, שוחק בצורה משמעותית את עקרון חוק הנוער שלפיו יש לתת משקל ראוי לשיקולים של שיקום וטיפול, ולפעול להשבת בני נוער למוטב לאחר שביצעו עברות, גם כשמדובר בעברות חמורות מהסוג הנדון.

בהקשר זה יצוין כי אין להקל ראש בשלילת חירות ממושכת, אף אם אין מדובר בבית סוהר אלא במעון נעול. מדובר בעונש חמור ובעל השלכות משמעותיות על ילדים ובני נוער בשנים חשובות ומעצבות בהתבגרותם. ואכן, בתי המשפט מתייחסים למעונות הנעולים כאל מסגרת שדומה במהותה לבתי סוהר, ואשר מממשת את יעד הענישה יחד עם יעד שיקומי. כדברי שופטת בית המשפט העליון בדימוס עדנה ארבל: "אין לראות בכך, לטעמי, ענישה מקלה יותר עם העבריין באופן משמעותי, שכן **שלילת חירותו זהה לזו שהיתה נעשית מאחורי סורג ובריח**, מלבד אולי אי אלו תנאים".<sup>28</sup> במקרה אחר הגדיר המשנה לנשיאת בית המשפט העליון אליקים רובינשטיין את המעון הנעול כ"אמצעי ענישה המאפשר, על פי חוק הנוער (שפיטה ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971, **ריצוי עונש במסגרת טיפולית שמחד גיסא היא נעולה, ובכך יש בה סממן כליאתי**, אך מאידך גיסא היא [...] בונה מדרג של שלבי טיפול ושיקום, האמור לכוון את הנער או הנערה שכשלו בעבירות לעבר חיים נורמטיביים".<sup>29</sup> בהקשר לכך, וכפי שיוסבר בהמשך, חשוב להדגיש כי בארץ קיים אך ורק מעון נעול אחד המיועד לבני נוער ערבים, אשר יכול להכיל מספר מצומצם של קטינים.

### 3. היעדר חלופות מעצר ומחסור בתכניות שיקום ופיקוח, בדגש על ירושלים המזרחית

כיום, בהינתן המדיניות החדשה של מעצר עד תום ההליכים בעבירות יידי אבנים והפרות סדר, חלופות מעצר כמעט ולא נדונות או נבחנות. במקרים החריגים שבהם הן כן נבחנות, מתברר כי לרשות קטינים מירושלים המזרחית עומדות חלופות מעצר דלות ומצומצמות.

- ❖ **איזוק אלקטרוני:** מבירור שנערך בקרב עורכי דין של קטינים עולה כי לא מתקיימת בפועל חלופת איזוק אלקטרוני בירושלים המזרחית, נוכח העובדה שהחברה המפעילה מסרבת להיכנס לשכונות ירושלים המזרחית;<sup>30</sup>
- ❖ **מעצר בית:** בתי המשפט נוטים שלא לשחרר קטינים למעצרי בית גם לשכונה שאיננה השכונה שבה אירע המקרה, נוכח העובדה שמתקיימות הפרות סדר לעתים תכופות ברבות משכונות ירושלים המזרחית, ולכן פעמים רבות חלופה זו מתבטלת;
- ❖ **מעונות נעולים:** אין כלל מעונות נעולים כחלופות מעצר לנערים ערבים בתוך ירושלים: האופציות הבודדות שקיימות לנערים ערבים בישראל בכלל הן שילוב במעון נעול בירכא שבצפון, שמאכלס עשרות בודדות של נערים וזמן ההמתנה אליו הוא כארבעה חודשים,

<sup>27</sup> להרחבה ר' הערות האגודה לזכויות האזרח לתזכיר החוק, בקישור:

<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2015/12/minors091215.pdf>

<sup>28</sup> ע"פ 7113/08 פלוני נ' מדינת ישראל, פסקה 9 לפסק דינה של השופטת ארבל, (15.12.2008) (ההדגשה הוספה).

<sup>29</sup> ע"פ 9120/11 פלוני נ' מדינת ישראל, פסקה כ"ב לפסק דינו של השופט רובינשטיין (8.5.2012) (ההדגשה הוספה).

<sup>30</sup> ר' למשל בשפ 6177/11 האדי סלאמה נ' מדינת ישראל (30.8.2011), בעמ"ת (חיפה) 38996-04-12 מדינת ישראל נ' גועבי (9.5.2012).

הוסטל בודד בשכונת בית חנינא, ומעונות פתוחים אחדים באזור הצפון.<sup>31</sup> בית המשפט התייחס לא פעם לעניין המחסור האקוטי במעונות נעולים, שמשפיע על בני נוער ערבים ויהודים כאחד. כך קבע השופט רובינשטיין:

"עלי לחזור במפגיע על דברים שאמר בית משפט זה לא אחת ולא שתיים, כמעט בתחינה כלפי רשויות המדינה, כי יש צורך בתוספת מקומות במעונות הנעולים, בחינת הצלת נפשות; חסות הנוער, ככל שלמדנו, מעוניינת בהגדלת המקומות שבראשותה, כדי להרחיב את אפשרויות הקליטה של נוער, יהודים וערבים, במעונות נעולים [...]. המחוקק קבע מפורשות "יחס שיקומי" לנוער [...]. ואם השאיפה היא כי פלוני קטין יהפוך לאזרח מועיל במקום לעבריין השב אל קיא העבירות, קיומה של מסגרת חינוכית שגם יש בה כדי להגן על הציבור בהיותה נעולה, הוא חיוני."<sup>32</sup>

גם מבקר המדינה התייחס לנושא פעמיים בדוחות שפרסם (בשנת 2000 ובשנת 2008).<sup>33</sup> בבדיקתו האחרונה בשנת 2008 התברר שמאות קטינים ממתנים חודשים ארוכים להשמה במעונות של חסות הנוער. עוד עלה כי ישנו מחסור בכוח אדם מקצועי במעונות אלה, וכי לא בוצע מעקב אחרי רוב בוגרי המעונות, בניגוד למתחייב מחוק הנוער. כתבה שפורסמה לאחרונה בעיתון "הארץ"<sup>34</sup> מלמדת כי המצב עודו קשה גם בימים אלה, וכי תכנית של משרד הרווחה להוספת 400 מקומות במעונות, שנועדה להתמודד עם הבעיה, מתעכבת בוועדות לתכנון ובנייה.

#### ❖ היעדר תכניות טיפול במעצר ימים ובמעצר עד תום ההליכים של שירות המבחן:

בשירות המבחן קיימות תכניות שיקום וטיפול שמוצעות לבני נוער שנמצאים בחלופות מעצר, או שמשוחררים (בתנאים או ללא תנאים מגבילים), ואשר יכולות להכיל מספר קטן של נערים. לפי הידוע לנו, ילדים מירושלים המזרחית שמצויים במעצר ימים או במעצר עד תום ההליכים אינם נוטלים כלל חלק בתכניות טיפוליות אלה. הגידול במספר העצורים בירושלים, מדיניות המעצר עד תום ההליכים, והעומס על שירות המבחן, עלולים ליצור עיכוב בהגשת תסקירים<sup>35</sup> וכתוצאה מכך להוביל להארכת משך התקופה שבה קטינים שוהים במתקני המעצר ללא כל חלופת מעצר ממשית. נערים צעירים מאוד נפגעים במיוחד מהמצב שנוצר.<sup>36</sup>

#### 4. הבעייתיות בהטלת עונשים על הורים לילדים מורשעים וכלואים

**בעבר**, ניתן היה להשית קנסות, הוצאות משפט, דרישה לפיצוי כספי או התחייבות עתידית לגבי התנהגות הקטין **רק במקרים שבהם הוחלט שלא להרשיעו**, כחלק מדרכי טיפול חלופיות להרשעה ומתן הזדמנות נוספת לפני הכתמה של קטין בפלילים. לדברי השופט אלי שרון ז"ל, "מדובר בסמכות יוצאת דופן, יחידה במינה במשפט הפלילי ומצויה במיוחד רק בחוק הנוער

<sup>31</sup> ר' סעיף 7 למכתב משרד הרווחה.

<sup>32</sup> בש"פ 6033/12 פלוני נ' מדינת ישראל, בפסקה י"ג (פורסם בנוב 2012.26.8).

<sup>33</sup> מבקר המדינה, **דוח שנתי 51ב** (2001) בעמ' 95-102; מבקר המדינה, **דוח שנתי 59ב** (2008), בעמ' 938-907.

<sup>34</sup> לי ירון. **המדינה משלימה את הפרטת המוסדות לנוער בסיכון: 370 ממתנים למקום פנוי**, הארץ, 28.12.2015, <http://www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.2808185>.

<sup>35</sup> ר' סעיף 4 למכתב משרד הרווחה.

<sup>36</sup> ר' סעיף 6 למכתב משרד הרווחה.

כאחת מדרכי הטיפול שעליהן רשאי בית המשפט לנוער לצוות **ללא הרשעת קטין**.<sup>37</sup> **התיקון החדש לחוק** מאפשר למעשה להשית את כל הסנקציות הכספיות הללו על ההורים **גם לאחר הרשעת הקטין**. בכך הוא מעקר את אחד הכלים החשובים שהיו בידי מערכת המשפט, כלי שמאפשר את שיקומו של הקטין בהסתמך על הודאתו במיוחס לו אך מבלי להכתים אותו בהרשעה פלילית.

החקיקה החדשה, שמוסיפה אפשרות להשית על ההורים סנקציות כלכליות (בכל עברה) ולהפקיע קצבאות (בעברות בטחון ויידוי אבנים), מבצעת הכפלת ענישה: לא רק שהמשפחה נענשת בעצם הניתוק מהקטין שהושם במעצר, אלא שעונשה כפול ומכופל בשל הסנקציות הכלכליות, ובמקרים מסוימים גם שלילת הקצבאות. הדברים מתחזקים בקרב אוכלוסיות שמגיעות מרקע סוציו-אקונומי קשה, וכזכור, 79% מתושבי ירושלים המזרחית חיים מתחת לקו העוני. ישנם חוקרים שטוענים שחוקים מסוג זה, שמשיתים סנקציות כלכליות על ההורים, לא רק שלא פותרים עבריינות נוער, אלא אף מכבידים את הבעיות הקשות שעמן מתמודדות משפחות ששרויות בעוני.<sup>38</sup>

נוסף על כך, התיקון לחוק מנוגד בתכליתו לדיני העונשין, שבהם מוטלת האחריות הפלילית על מבצע העברה בעצמו ולא על אדם אחר. הטלת אחריות על צד שלישי כדוגמת אפוטרופוס היא מקרה חריג בחקיקה הפלילית בישראל, ולרוב היא קיימת בגין רשלנות או פגיעה קשה בחוסה.<sup>39</sup> מעבר לכך, קשה על גבול הבלתי אפשרי לקבוע שהתנהגות של ילד היא תוצאה ישירה של מעשים של הוריו, או לחלופין של הימנעות הוריו מצעדים שעשויים היו לשפר את התנהגותו.<sup>40</sup> בהקשר של ירושלים המזרחית הבעייתיות מתחזקת, כאשר הטלת האחריות על ההורים מתעלמת מגורמים רלוונטיים נוספים כגון סביבה חברתית, תשתית חינוכית לקויה ומצב סוציו-אקונומי קשה, שהטיפול בהם נמצא באחריותה של מדינת ישראל.

בהסבר להצעת **חוק הקנסות** נכתב כי "הטלת קנס או פיצוי על הורה של קטין כאמור, במהלך הליך משפטי לו היה ההורה שותף, עשויה להחזיר אחריות להורה, ואף לחזק את סמכותו מול הקטין". מעבר לפטרנליזם הטמון באמירה זו, ומעבר למחקרים המצביעים על הבעייתיות ועל חוסר האפקטיביות שבניסיון להגדיר "הורות טובה",<sup>41</sup> התיקון מביא בפועל לנטרול ההכרה בקטין כאישיות עצמאית נפרדת, זאת בניגוד לרוח האמנה לזכויות הילד וכן לחוק הנוער עצמו, שמעניק בכורה לרצונו החופשי של הקטין.<sup>42</sup>

ההצדקה שניתנה לשלילת הקצבאות בעברות ביטחון ספציפיות ובעברות יידי אבנים הייתה כי "חוק הביטוח הלאומי מבוסס על תפיסה של סולידריות וערבות הדדית וכאשר אדם מבצע פעולת טרור המכוונת ליצור איום קיומי על תושבי המדינה והחברה, יש להגביל את האחריות החברתית

<sup>37</sup> אלי שרון, **נוער בפלילים – שפיטה, דרכי טיפול וענישה**, 1998, בעמ' 326.

<sup>38</sup> Jerry E. Tyler and Thomas W. Segady, **Parental Liability Laws: Rationale, Theory, and Effectiveness**, The Social Science Journal, Volume 37, Number 1, 2000, 79-96, pp. 87-88.

<sup>39</sup> ר' למשל סעיפים 323, 337, 362, 365 לחוק העונשין.

<sup>40</sup> Leonie Le Sage and Doret de Ruyter, **Criminal Parental Responsibility: Blaming Parents on the Basis of their Duty to Control Versus their Duty to Morally Educate their Children**, educational Philosophy and Theory, Vol. 40, No. 6, 2008, 789-802, pp. 790, 799.

<sup>41</sup> לעניין זה ר' עמדתה של TOMASZEWSKI שמתייחסת לבעייתיות המשפטית בהגדרת "אחריות הורית" על ידי בית המשפט:

Amy L. Tomaszewski, **From Columbine to Kazaa: Parental Liability in a New World**, University of Illinois Law Review, 2005, 573-600, p. 598.

<sup>42</sup> ר' סעיפים 1 ו1ב לחוק הנוער, סעיפים 12, 14 לאמנה.

כלפי אותו אדם.<sup>43</sup> זה המקום להזכיר, כי כל עברה פלילית היא עברה נגד ערך מוגן שהוגדר על ידי מדינת ישראל בחוק העונשין. הבחירה לשלול קצבאות דווקא בעברות ספציפיות של ביטחון ולא בעברות אחרות מייצרת הבחנה בלתי רלוונטית ובעייתית. המועצה הלאומית לשלום הילד התנגדה בתוקף לחוק.<sup>44</sup> סגנית היועץ המשפטי של המועצה, עו"ד כרמית פולק-כהן, טענה בדיון שנערך בוועדת חוק חוקה ומשפט בכנסת בעניין זה, כי השימוש בקצבאות ככלי ענישתי הוא שגוי:

"אם המטרה שלנו היא באמת הרתעת ההורים, הרתעת הקטינים על ידי ביטוי של עיצום כספי משמעותי, זה לא המצב. אז איך אנחנו מנמקים את שלילת הקצבאות, שיש לה השלכה עתידית מרחיקת לכת? צריך להבין, מי שמכיר קצת את ההתנהלות של המדינה, הקצבאות האלה כיום עולות, מחר יורדות, מחר הן משמשות לנו ככלי נגד מי שלא מחסן את הילד שלו. זה לא נכון להשתמש בקצבאות ככלי ניגוח כלשהו, ככלי ענישתי, זה לא נכון".<sup>45</sup>

אכן, אין זה ראוי כי קצבאות יופקעו כאמצעי של שחר ועונש, במיוחד כאשר מדובר בעברות ספציפיות ולא באופן כולל, כל שכן במקרים שבהם לא נפגע איש (כדוגמת מקרים מסוימים של יידי אבנים).<sup>46</sup> יצוין, כי מחקרים מלמדים שאין זה פלא שמדובר בעברות ספציפיות המקושרות לקבוצות לאום שאינן הלאום השולט, וכי קבוצות אלה הן מטרה נוחה יותר לחקיקה המטילה אחריות הורית, ואוכלוסייה שקל יותר להפקיע ממנה את זכויותיה.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> מסמך רקע מהייעוץ המשפטי של וועדת החוקה, ומשפט לקראת דיון הוועדה בהצעת חוק העונשין (תיקון מס' 122 והוראת שעה) ובהצעת חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) (תיקון מס' 20) (דרכי טיפול לאחר הרשעה), התשע"ו-2015, 15 באוקטובר 2015, בקישור: [bit.ly/1PH7mz2](http://bit.ly/1PH7mz2).

<sup>44</sup> ור' ההתייחסות המלאה של המועצה לשלום הילד מיום 8.10.2015 בקישור: [bit.ly/1lzjf1S](http://bit.ly/1lzjf1S).

<sup>45</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 51 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 20.10.2015, בעמ' 16.

<sup>46</sup> להרחבה נוספת על הבעייתיות שבענישה הורית ר' דינה צדוק וליאור בן-דוד, **אחריות הורים לעבירות שבוצעו בידי ילדיהם הקטינים – סקירה משווה**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע (2011), בעמ' 14-17, <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02932.pdf>.

<sup>47</sup> Tammy Thurman, **Parental Responsibility Laws: Are They the Answer to Juvenile Delinquency?**, Journal of Law & Family Studies, 5, 2003, 99-111, pp. 103-105.

## המלצות

חובתה של המדינה לפעול ולהגן על שלום הציבור ועל הסדר הציבורי חייבת להיעשות תוך יצירת איזונים ראויים ותוך הקפדה על צמצום הפגיעה בזכויות ובחירויות. נדמה כי דרכי הטיפול שבהן בוחרת המדינה להשתמש מול קטינים בעברות יידי אבנים והפרות סדר מתמצות בנקיטת יד קשה מאוד ובשימוש נרחב בחריגים שבחוק. התוצאה היא מעצרים המוניים שמרביתם אינם מגיעים לכדי כתבי אישום, והטלת עונשי מאסר ממושכים על קטינים, כולל ילדים צעירים. במקום לסייע לילדים ולבני נוער לחזור למסלול חיים נורמטיבי, מדיניות זו מעודדת רצידיביזם בקרב קטינים, ובכך היא פועלת בניגוד לתכלית ההרתעה שהיא מבקשת להשיג. התמונה המתבהרת משינויי החקיקה והמדיניות האחרונים מלמדת על מצב עגום, שבו נפגעות באופן חמור זכויותיהם של הקטינים.

לצורך מימוש עקרונות חוק הנוער והאמנה הבין-לאומית לזכויות הילד, אנו ממליצים על שינוי מדיניות, שיכלול:

א. **הכלל – טובת הקטין:** על כל הרשויות, ובכלל זה המשטרה, הפרקליטות והרשות השופטת לפעול ברוח חוק הנוער והאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד. יש לבחון כל מקרה ומקרה לגופו, בהתחשב בכלל נסיבותיו הספציפיות, ובראש ובראשונה ליישם את העקרון המנחה של טיפול, שיקום והשבת בני נוער למוטב.

ב. **מעצר עד תום ההליכים:** על הפרקליטות לחדול ממדיניות המעצר עד תום ההליכים בכל תיק ותיק שקשור ליידי אבנים בקרב קטינים – כדי לקיים הליך הגון ולאפשר לנערים למצות את זכויותיהם, לאפשר להם שיקום ראוי ולהימנע ממעצר שווא. כצעד ראשוני, על הפרקליטות להימנע מהנחייה גורפת בדבר מעצר עד תום ההליכים לקטינים, ולהתייחס לחריגים ולנסיבות ספציפיות בכובד הראש הנדרש בעברות שבוצעו על ידי קטינים.

ג. **חלופות מעצר:** יש לקדם חלופות מעצר נאותות לנערים. יש לפעול לכך שחברת הפיקוח האלקטרוני תיכנס לירושלים המזרחית על כל שכונותיה. יש לפעול באופן דחוף להעברת תקציבים מתאימים למשרד הרווחה לצורך מעונות פתוחים ונעולים, בדגש על מעונות לילדים ערבים בירושלים, אשר יאפשרו תכניות טיפול בבני נוער. יש להקים תכניות שיקומיות המותאמות לתרבות ולחברה של הילדים שנמצאים במעצר ימים ובמעצר עד תום ההליכים.

ד. **קטינים צעירים בעבירות המתה חמורות:** על הממשלה להימנע מקידום חקיקת התיקון לחוק העונשין שיאפשר הכנסת רכיב מאסר לקטינים שנגזר דינם בטרם מלאו להם 14 שנים. רק כך ניתן לאפשר לקטינים אלו את ההזדמנות להשתקם.

ה. **בתי משפט לנוער:** כיום, במקרים רבים מוגשים כתבי אישום נגד נערים החשודים ביידי אבנים ובהפרות סדר לבית המשפט המחוזי (סוג העברה והעונש שבצדה קובעים אם תיק מסוים יידון בבית משפט שלום או מחוזי). בית המשפט המחוזי אינו מתפקד כבית משפט לנוער באופן בלעדי כמו בית המשפט לנוער בשלום, אלא השופטים היושבים בדין מקבלים צו לשפיטת נוער, וחלקם עוברים הכשרה ספציפית שרלוונטית לנוער. נוכח ריבוי המקרים של בני נוער שהדיון הראשוני בעברה המיוחסת להם מתקיים בבית המשפט המחוזי, נוכח ההתייחסות הספציפית הנדרשת לאוכלוסיית הנערים, ובהינתן הצורך בקיום דיונים מהירים יותר, על הפרקליטות לשקול להגיש כתב אישום לבית משפט השלום לנוער במקרים של עברות יידי אבנים לפי סעיף 332א(א) לחוק העונשין. זאת בהתאם לסעיף 3(ב) לחוק הנוער, הקובע כי "על אף האמור בכל דין, רשאי שר המשפטים בצו להסמיך בית משפט שלום לנוער לדון קטינים על פשעים לפי הסעיפים



המפורטים בצו"; וכן בהתאם לצו הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) (הסמכת בית משפט שלום לנוער לדון קטינים על פשעים) התש"ן-1990, הקובע כי לפרקליט מחוז יש סמכות להורות על הגשת כתב אישום לבית משפט שלום לנוער בכל פשע למעט רצח ולמעט העברות המופיעות בפרק ז' לחוק העונשין (שעברת יידוי אבנים אינה נמנית בו).

1. **החריגים בחוק:** יש לפקח על הפרקטיקות שבהן נוקטת המשטרה בהתנהלותה מול קטינים, ובכלל זאת להגביל את השימוש בחריגים בחוק למקרים החריגים בפועל, להמעיט במעצרי לילה ובחקירות בשעות בלתי סבירות, להקפיד על נוכחות הורים בחקירה, וכן להקפיד על מסירת מידע מהימן להורים בדבר מקום מעצרו של ילדם.<sup>48</sup> כמו כן, על הקצונה הבכירה לטפל ביד קשה בשוטרים המפעילים אלימות כלפי קטינים עצורים, ולערוך את החקירות הנדרשות כדי לעקור את התופעה הזו מן השורש.

2. **השתתפות עונשים על הורים:** ככל שבית המשפט יבחר להשתמש באופציה זו, יש לתת משקל רב להשלכות מרחיקות הלכת הכרוכות בהטלת אחריות על צד שלישי בגין מעשה פלילי של אחרים, וכן להתחשב במצב הכלכלי של המשפחה בטרם יושתו עליה סנקציות כלכליות.

3. **באשר לקטינים מירושלים המזרחית:** יש לפעול לקידום נוער בירושלים המזרחית, ובכלל זה בתחומי החינוך, הרווחה והתרבות. יש לפעול ליצירת תכניות טיפול ושיקום קהילתיות שיתאימו לקודים התרבותיים של בני נוער ערבים.

---

<sup>48</sup> ר' בעניין זה הפרק "מעצרים ואלימות" בדוח עובדות ותנאים 2015, ה"ש 7 לעיל, בעמוד 9. וכן ר' דוח האגודה – הפרת חוק הנוער, ה"ש 5 לעיל.

## נספח: פירוט שינויי החקיקה והמדיניות

### א. רקע: הנחיית פרקליט המדינה מדצמבר 2009 – מדיניות האכיפה בעברות של יידי אבנים

בדצמבר 2009 פרסם פרקליט המדינה הנחיה בעניין מדיניות האכיפה בעברות של יידי אבנים.<sup>49</sup> מטרת ההנחיה הייתה "לעצב מדיניות אכיפה אחידה והולמת, לטיפול בעברות של יידי אבנים. על מדיניות זו לספק מענה הולם לחומרת העבירות ולסיכון הרב הגלום בהן, ועם זאת להתחשב בפרופיל השכיח של מבצעי העבירות, שפעמים רבות הינם צעירים/קטינים, ללא מעורבות פלילית קודמת".

במסגרת ההנחיה הוגדר המקרה הטיפוסי הרלוונטי, של קטין בן 16 שיידה אבנים ולא גרם נזק, ואין לו רקע עברייני קודם. עונש המוצא במקרה זה הותווה ל-3-4 חודשי מאסר בפועל (שלא יומר בעבודות שירות). לצד השיקולים לחומרה, אחד מהשיקולים לקולא שהופיעו היה גיל צעיר במיוחד (12-15). ההנחיה התוותה מדיניות קפדנית בדבר **שקילת** הגשת בקשה למעצר עד תום ההליכים בכל מקרה של יידי אבנים, עם סייג שקובע כי יש להפעיל שיקול דעת פרטני ורגיש, למשל כאשר מדובר בגיל צעיר במיוחד, כאשר קיימת מצוקה ייחודית במעצר, כאשר מתנהל הליך שיקומי ועוד.

כפי שיפורט להלן, הממשלה סברה כי מדיניות זו רכה מדי, ופעלה לשינוייה.

### ב. החלטת ממשלה מס' 1776, יוני 2014 – תחילת "חיזוק" האכיפה

ביום 29.6.2014, זמן קצר לפני תחילת המלחמה "צוק איתן" על עזה, פורסמה החלטת ממשלה מס' 1776, בשם "חיזוק האכיפה בעברות של יידי אבנים", בהתאם להמלצות צוות בין-משרדי בנושא המצב הביטחוני בירושלים המזרחית.<sup>50</sup> במסגרת ההחלטה הונחה משרד המשפטים לפעול לחקיקת תיקון לחוק העונשין כך שתיקבע עברה חדשה וספציפית ביחס ליידי אבנים.

נוסף על כך, הפרקליטות הונחתה לתקן את הנחיית פרקליט המדינה מדצמבר 2009 בדבר מדיניות האכיפה בעברות של יידי אבנים, שלדעתו של הצוות הבין-משרדי "איננה מספקת מענה מיטבי למציאות הביטחונית הקיימת במזרח ירושלים", ולקבוע מדיניות קפדנית של הגשת כתבי אישום, לרבות בקשות למעצר עד תום ההליכים, "במטרה להביא להחמרת הענישה הנוהגת, ובמגמה להביא להטלת מאסרים משמעותיים לריצוי בפועל, מאסרים על תנאי וכן שקילת הטלת קנסות במקרים המתאימים, לרבות הטלת קנס או תשלום פיצויים על הוריו של קטין, עת ניתן הדבר בהתאם להוראות החוק".<sup>51</sup> כמו כן, פרקליטות המדינה הונחתה להציג חוות דעת משטרתית בעניין תופעת יידי אבנים, "על מנת להביא להחמרה בענישה ובמדיניות המעצרים במקרים המתאימים". החלטת הממשלה הניעה את התהליך למלאכת שינוי החקיקה וההנחיות, אולם כחצי שנה לאחר מכן פוזרה הכנסת, והתהליך הוקפא עד לאחר הבחירות.

<sup>49</sup> ההנחיה המלאה בקישור:

<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2015/09/stonethrowing2009.pdf>

<sup>50</sup> ההחלטה המלאה בקישור:

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/dec1776.aspx>

<sup>51</sup> סעיף 2.ג. החלטה.

יש לציין, כי הצוות הבין-משרדי שדן בנושא כתב באחת מהמלצותיו כי בכדי להשיג שיפור במצב הביטחוני בירושלים המזרחית נדרשת עבודה משולבת והשקעה בתחומי החינוך, הרווחה, ההשכלה הגבוהה והתעסוקה, וכן בפיתוח תשתיות ציבוריות.<sup>52</sup>

### ג. חקיקת תיקון 119 לחוק העונשין – עברות יידי אבנים

ב-17 במארס 2015 נבחרה הכנסת ה-20. הצעת החוק הראשונה שקידמה שרת המשפטים החדשה, איילת שקד, היתה הצעת החוק להחמרת ענישה למידי אבנים.<sup>53</sup> ביום 29 ביולי 2015 פורסם ברשומות חוק העונשין (תיקון מס' 119), התשע"ה-2015 (להלן: **תיקון 119 לחוק העונשין**), שבמסגרתו הוספו שני סעיפים לחוק העונשין:

**האחד** קובע עברת יידי אבן או חפץ אחר אל עבר שוטר או כלי רכב משטרת במטרה להפריע לשוטר במילוי תפקידו, שבצדה **עונש מאסר של חמש שנים** (סעיף 275א לחוק העונשין).

**האחר** קובע שתי עברות (סעיף 332 לחוק העונשין):

- ❖ עברת יידי אבן או חפץ אחר לעבר כלי תחבורה בנסיעה אשר גורם סיכון לבטיחות הנוסע או מי שנמצא בקרבתו, או שיכול ליצור פחד או בהלה, שבצדה **עונש של עד עשר שנות מאסר** (סעיף 332א(א) לחוק העונשין).
- ❖ עברה שמוסיפה לעברת יידי האבן או החפץ יסוד נפשי של כוונה, וקובעת כי אם האבן הושלכה במטרה לפגוע בנוסע או במי שנמצא בקרבתו – **עונש המאסר יהא עד עשרים שנה** (סעיף 332ב(ב) לחוק העונשין).

עד לחקיקת תיקון 119 לחוק העונשין, העברה שבגינה הואשמו מידי אבנים היא "סיכון חיי אנשים במזיד בנתיב תחבורה", עברה שבצדה עונש של עד עשרים שנות מאסר. הממשלה סברה כי עברה זו "אינה כוללת את מגוון המצבים של השלכת אבנים לעבר כלי רכב כאמור, וכן העונש בצדה – עשרים שנות מאסר – אינו מאפשר מתן ביטוי למדרג החומרה השונה במגוון מצבים אלן".<sup>54</sup>

אם כן, מטרתו המוצהרת של התיקון לחוק הייתה יצירת מדרג של עברות, על מנת להתייחס באופן ישיר לנושא של יידי אבנים, בשונה מסיכון חיים בנתיב תחבורה. מטרה מוצהרת נוספת של החקיקה הייתה עידוד בתי המשפט להחמיר בענישה עם מידי האבנים, או בלשון הצעת החוק:

הפער בין העונש המרבי בצד העבירה ובין המקרים העשויים להיכלל בה בא לידי ביטוי בעונשים קלים יחסית שלעיתים מוטלים על המורשעים בעבירה זו. כך למשל, במספר פסקי דין גזרו בתי המשפט עונשי מאסר של חודשים ספורים בלבד על מורשעים בעבירה של סיכון חיי אדם בנתיב תחבורה. עובדה זו מדגישה את הצורך ביצירת מדרג חקיקתי בהתאם לאופי הנסיבות בהן בוצע יידי האבן.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> סעיף 8 להמלצות הצוות, שצורף כנספח להחלטת הממשלה.

<sup>53</sup> מורן אזולאי, **הצעת החוק הראשונה של שקד כשרת משפטים: החמרת ענישה על זריקת אבנים**, ynet, 28.5.2015, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4662203,00.html>

<sup>54</sup> ר' הצעה להחלטת ממשלה, טיוטת חוק העונשין (יידי אבן או חפץ) (תיקון מס' ...), התשע"ה-2014, <http://www.pmo.gov.il/Secretary/sederyom/gov33/Documents/N392.pdf>

<sup>55</sup> הצעת חוק העונשין (תיקון – סיכון חיי אנשים באמצעות יידי אבן או חפץ אחר), התשע"ה-2014.

חשוב לציין כי עברות שבצדן עונש מאסר של למעלה משבע שנים (עברות מסוג "פשע") נדונות בבית המשפט המחוזי, שאינו בית משפט לנוער: מכהנים בו שופטים שקיבלו צו לשפיטת נערים ושחלקם עברו הכשרה לנוער, אך הם אינם עוסקים בכך באופן בלעדי, וזאת בניגוד לבית המשפט לנוער שמתקיים במקביל לבית משפט השלום.

כאשר עלה החוק לדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת ה-20, הבהירו נציגי המדינה כי 97% מיידוי האבנים נעשים על רקע לאומני כהגדרתם. מנהלת המחלקה הפלילית בפרקליטות מחוז ירושלים, עו"ד נורית בלובשטיין, הדגישה כי ישנה "מסה" של תיקי יידוי אבנים על ידי קטינים, וציינה: "כאשר מדובר בעבירות כאלה שיש להן מסה, תופעה, נגע וצרכים של הרתעה, אנחנו מדברים בתיקים שאנחנו מבקשים, גם לגבי קטינים, מאסרים בפועל".<sup>56</sup>

בדיון שהתקיים בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בניסיון הראשון לחוקק את החוק (בכנסת ה-19) הדגישה עו"ד חגית לרנאו מהסנגוריה הציבורית את הבעייתיות שצפויה להיות בחקיקה זו ביחס לקטינים:

אין לנו ויכוח בחזית הרחבה עם הרעיון של לדרג עבירות וגם עם ההנחה שצריכים למצוא פתרונות למצב שיש להתמודד איתו. ההערה שלנו מתמקדת בעבירת הבסיס, בעבירה שבה בהגדרה אין כוונה לפגוע. אנחנו חושבים שרף הענישה שם הוא גבוה מדי, עשר שנות מאסר. מה שאנחנו חשבנו שצריך לעשות זה להוריד את עבירת הבסיס לחמש שנים או שבע שנות מאסר, כדי שהיא תידון בבית משפט שלום ולא בבית משפט מחוזי. מאחר שאלה עבירות שהרבה פעמים הן עבירות של קטינים וצעירים, אז ברור שהגרעין הקשה של זורקי האבנים יטופלו על ידי העבירה המחמירה יותר, והעבירה הקלה יותר אמורה לטפל בשוליים, בגרעין הקל יותר, באנשים שמצטרפים באופן כמעט אקראי. כשמדובר באנשים צעירים, בנסיבות האלה המחשבה שלנו היא שלהגיש נגדם כתב אישום כל כך חמור ולבקש לשפוט אותם בבית משפט מחוזי בעבירה כזאת, זה גם לא נכון תפיסית מבחינת ההשפעה של מסלול החיים שלהם.

עו"ד לרנאו הוסיפה ואמרה:

אני לא באה ואומרת שצריך לקבוע כאן עונש של קנס בלבד, אבל אני חושבת שגם חמש או שבע שנות מאסר מאפשרות הרבה מאוד מרחב לבית המשפט גם לתת ענישה חמורה וגם להחמיר את רף הענישה הקיים היום. ללכת ולהגדיר אותו מראש כעשר שנים מצד אחד, ומצד שני להגדיר עבירה מאוד רחבה – זה מתח שהוא לא נכון, הוא לא ראוי. ואני מבינה את הנסיבות שמחוץ לחדר הזה שבו אני מדברת.<sup>57</sup>

חודשיים לאחר שפורסם החוק ברשומות פורסמה יוזמה של השר לביטחון פנים, גלעד ארדן, לפיה שופטים שיקלו בענישת מידי אבנים לא יקודמו.<sup>58</sup> היוזמה זכתה לגינוי חריף של נשיאת בית המשפט העליון, השופטת מרים נאור,<sup>59</sup> ונכון להיום לא קודמה.

<sup>56</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 24 של ועדת החוקה חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 15.7.2015, <https://oknesset.org/committee/meeting/10293>.

<sup>57</sup> ר' פרוטוקול ישיבה מס' 272 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-19, 3.12.2015, [http://www.nevo.co.il/law/html/Law103/19\\_ptv\\_304320.htm](http://www.nevo.co.il/law/html/Law103/19_ptv_304320.htm).

<sup>58</sup> ר' משה נוסבאום, שופטים מקלים – לא יקודמו, MAKO, 12.9.2015, [http://www.mako.co.il/news-military/politics-q3\\_2015/Article-bc7603b7732cf41004.htm](http://www.mako.co.il/news-military/politics-q3_2015/Article-bc7603b7732cf41004.htm).

## ד. הנחיית פרקליט המדינה בעניין "מדיניות האכיפה בעבירות של ידוי אבנים" – השוואה בין גרסאות

מיד לאחר פרסום תיקון 119 לחוק העונשין, פורסמה בספטמבר 2015 ההנחיה העדכנית של פרקליט המדינה, שמשקפת באופן ישיר את המדיניות החדשה והמחמירה של המדינה ביחס לתופעת ידויי האבנים, ובאופן ספציפי בטיפול בקטינים.<sup>60</sup> השינוי המהותי ביותר בהנחיה לעומת הנוסח מ-2009 הוא המדיניות המוצהרת של בקשות **מעצר עד תום ההליכים לכל חשוד ביידוי אבנים, והביטול בפועל של חלופות המעצר**, בניגוד לרוח חוק הנוער.

יש לציין, כי הגרסה העדכנית של ההנחיה מדגישה יותר מקודמתה כי עניינה טיפול בעברות ידוי אבנים בלבד, ולא במקרים חמורים יותר של ידוי בקבוקי תבערה. במקרים כאלה, "תינקט מדיניות אכיפה מחמירה בצורה משמעותית" כלשון ההנחיה.

עיקרי ההנחיה הרלוונטיים:

### ❖ **מדיניות התביעה בהליכי מעצר עד תום ההליכים:**

ההנחיה החדשה מרחיבה ומפרטת את המקרים, המאפיינים והנסיבות שבגינם התביעה תבקש מעצר עד תום ההליכים בגין עברות ידוי אבנים. בפועל, ההנחיה **כמעט ואינה מותירה אפשרות לחריגים, גם במקרים של קטינים.**

להלן יובאו מספר דוגמאות שבהן ההנחיה החדשה מחמירה בהקשר זה באופן מובהק ביחס להנחיה הקודמת:

- **בקשות מעצר עד תום ההליכים:** הגרסה החדשה **קובעת כלל** שלפיו יש להגיש בקשה למעצר עד תום ההליכים ולהתנגד לחלופות מעצר **בכל המקרים של עברות ידוי אבנים** בהתאם לסעיפים החדשים, למעט חריגים.<sup>61</sup> זאת לעומת ההנחיה הקודמת, שבה נכתב כי **יש לשקול** אם להגיש בקשה למעצר עד תום ההליכים.
- **חלופות מעצר:** בגרסה החדשה **קיימת הנחיה להימנע** מחלופות מעצר, לעומת הגרסה הקודמת שבה נכתב כי **לעתים יהיה ראוי לבחון** חלופות מעצר.<sup>62</sup>
- **הגשת כתבי אישום בעברות פחותות בחומרתן:** בגרסה החדשה קיימת התייחסות למקרים שבהם, נוכח חוסר ראיות, יוחלט להאשים נאשמים **בעברות פחותות מחומרתן מהעברות הייעודיות** שחוקקו בתיקון 119 לחוק העונשין. נכתב כי גם במקרים כאלה יש לשקול להגיש בקשות למעצר עד תום

<sup>59</sup> ר' יהושע בריינר, פגיעה בקידום שופטים שהקלו עם מידיי אבנים – לא דמוקרטי, וואלה!, 14.9.2015, <http://news.walla.co.il/item/2889798>

<sup>60</sup> ההנחיה המלאה בקישור: <http://www.justice.gov.il/Units/Advocacy/Hanchayot/219.pdf>

<sup>61</sup> בגרסה החדשה נכתב כי "ככלל, יש להגיש בקשה למעצר עד תום ההליכים [...] ולהתנגד לשחרורו של הנאשם לחלופות מעצר". נכתב כי "במקרים המתאימים יש ליתן את הדעת גם לשיקולים הקשורים בנסיבותיו האישיות של הנאשם – כגון, גיל צעיר במיוחד, מצוקה ייחודית במעצר, הליך שיקומי קיים ועוד, שאזי ניתן לשקול כחריג הסכמה לחלופות מעצר". בגרסה הקודמת נכתב כי "בכל תיק יש לשקול לבקש מבית המשפט להורות על מעצרו של מיידה האבנים עד לתום ההליכים", **בדגש על אמדן הסיכון ובהפעלת שיקול דעת.** (ההדגשות הוספו).

<sup>62</sup> בהנחיה החדשה נכתב כי "נוכח המניע האידיאולוגי שבבסיסה של התנהגות זו והסיכון המובנה להישנותה, יש קושי, ככלל, להשיג את מטרת המעצר בדרך חלופית". כן נכתב, שהסכמה לחלופות מעצר תהיה רק במקרים חריגים (סעיפים 16-17). לעומת זאת בגרסה הקודמת נכתב כי "בהחלטה [...] ינתן משקל, בנוסף, למיקום חלופת המעצר וליכולת הפיקוח של המשטרה על תנאי שחרורו של הנאשם" וכן כי "לצד המדיניות הקפדנית, לעתים ראוי יהיה להימנע מבקשה לעצור את הנאשם עד לתום ההליכים" (סעיפים 11-12) (ההדגשות הוספו).

ההליכים, בהתאם לנסיבות האירוע ולנסיבות הקטין, תוך מתן משקל "מסוים" לגיל הנאשם.<sup>63</sup> יצוין, שבמקרים של נאשמים בני 16-18 עם עבר פלילי, תוגש בקשה למעצר עד תום ההליכים ללא הסכמה לחלופה, באופן זהה לבגירים. בגרסה הקודמת לא היתה התייחסות לכך.

אכן, כפי שציינו לעיל, מנתונים שהתקבלו ממשרד הרווחה עולה, כי בשנת 2015 התבקשו 320 בקשות לתסקירים למעצר עד תום ההליכים בירושלים המזרחית, לעומת 210 בשנה שקדמה לה.<sup>64</sup>

#### ❖ **מדיניות התביעה בענישה:**

בהנחיה הקודמת לא הייתה מדיניות סדורה באשר לענישה, אלא ניתן "מקרה טיפוסי" של נער בן 16 ללא עבר פלילי שיידה אבנים ולא גרם נזק. במקרה כזה עונש המוצא היה 3-4 חודשי מאסר בפועל (ללא עבודות שירות).<sup>65</sup>

בהנחיה החדשה יש התייחסות ספציפית לקטינים שקובעת, שבעברת יידי האבנים שבסעיף 332א לחוק העונשין יתבקשו **הרשעה ומאסר בכל מקרה של כל נאשם מעל לגיל 14**, כשאורך המאסר יהיה תלוי בנסיבות ובשאלה אם נגרמה פגיעה בפועל. אם מדובר בעברה לפי סעיף 275א (העברות המקושרות לתקיפת שוטר), **ההנחיה היא לדרוש הרשעה, מאסר בפועל ומאסר על תנאי, ללא קשר לעבר פלילי, החל מגיל 16**. מודגש עוד, כי **בתקופות של מתיחות מוגברת**, שבהן מתבצעות הפרות סדר בהיקף נרחב, עולה המסוכנות, ולכן יש לבקש מאסר אף במקרים שבהם ככלל לא יתבקשו עונשים אלה, וכן מאסרים לתקופות ארוכות יותר.

ההנחיה העדכנית היא **פועל יוצא של מדיניות הממשלה, ויוצרת בפועל מצב שבו כאשר קטין נעצר בעברת יידי אבנים – סביר להניח שיישאר במעצר עד תום ההליכים, לעתים חודשים ארוכים, עד להכרעה בעניינו, ולאחר מכן ייאסר לתקופה ממושכת. אין בהנחיה ולו בדל התייחסות לצורך בשיקום של אותם חשודים ונאשמים, שברובם הגדול קטינים. התכלית ההרתעתית והעונשית היא זו אשר נותנת את הטון.**

#### **ה. שלילת קצבאות מהורי קטינים שעברו עברות ביטחון (לרבות יידי אבנים)**

ביום 5 בנובמבר 2015 הוסף תיקון עקיף מס' 163 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995. התיקון מתיר לשלול תשלום גמלאות מהורי קטינים שעברו **עברות ביטחון**, לרבות עברת יידי אבנים, ושנגזר עליהם מאסר בפועל. הגמלאות כוללות קצבת ילדים, מענק לימודים, תוספת עבור הילד לגמלת הבטחת הכנסה, או תשלום מזונות מביטוח לאומי, תוספת עבור הילד לקצבת נכות, שארים, תלויים וזקנה.

כאשר נדון העניין בוועדת חוקה, חוק ומשפט,<sup>66</sup> הועלו טענות נגד ההבחנה בין קטינים שביצעו עברות ביטחון (ובכלל זה יידי אבנים) לבין קטינים שביצעו עברות פליליות חמורות אחרות כמו אונס או רצח. יו"ר הוועדה ח"כ סלומיאנסקי הצדיק את ההבחנה באומרו:

<sup>63</sup> סעיף 18 להנחיה החדשה.

<sup>64</sup> ר' סעיף 2 למכתב ממשרד הרווחה בקישור:

<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2016/01/EJminors170116.pdf>

<sup>65</sup> סעיפים 5-6 לגרסה הקודמת.

<sup>66</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 51 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 20.10.2015.

"רוצח לא עשה משהו למדינה שהמדינה אומרת: לא יכול להיות שהוא ילך נגדי ואמשיך לשלם לו כסף. גם אם זה לא הרבה כסף, 2,000 שקל נניח, זה נשמע הזוי שאתה נותן לי סטירה ואני ממשיך לשלם לך על זה כסף, זה לא יכול להיות. זה לא קשור לרוצח, ששם זה סיפור אחר. אנחנו לא רוצים לעודד רוצחים, אבל זה רצח שאדם רצח ולא הלך נגד המדינה והמדינה כאילו ממשיכה לשלם לו. זה נכון שאם הוא הלך לרוצח מישהו ואותו נרצח היה מחזיק את האיש הזה ומממן אותו כל חודש, בטח הוא היה מפסיק לממן אותו באותו רגע, כך גם ההסתכלות של המדינה".

כלומר, על פי התפיסה שמבטא יו"ר הוועדה – נער שרצח או אנס אינו פוגע במדינה, אלא באדם פרטי, בניגוד לנער שיידה אבן, גם אם בפועל לא פגע באיש.

כפי שצינו לעיל, המועצה הלאומית לשלום הילד התנגדה בתוקף לתיקון הזה בחקיקה. חרף התנגדות זו, החוק כאמור התקבל בוועדה, ועבר בקריאה שניה ושלישית בכנסת.

### ו. הטלת קנסות, הוצאות ופיצויים על הורי קטין בנוסף להרשעה

תיקון נוסף שעבר באותו היום הוא חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) (תיקון מס' 20) (דרכי טיפול לאחר הרשעה), התשע"ו-2015. התיקון קובע את האפשרות להטיל קנס, הוצאות משפט ותשלום פיצויים על הורי קטין שהורשע בביצוע כל עברה. במסגרתו, מחמירה המדינה בענישת קטינים באמצעות הטלת אחריות עקיפה על הוריהם, תוך מתן אפשרות לבית המשפט לנוער לצוות על קבלת התחייבות מהורי הקטין בדבר התנהגותו של הקטין בעתיד, או על חיוב ההורה בתשלום קנס עד 10,000 ש"ח, הוצאות משפט, או פיצויים לנפגע.

להורה אמנם תינתן הזכות לשימוע,<sup>67</sup> אולם נטל ההוכחה עליו כי נקט בכל הצעדים והאמצעים האפשריים על מנת להבטיח את התנהגותו החיובית של בנו או של בתו ולמנוע מהם לסטות מדרך הישר, אך זאת ללא הצלחה מסיבות שאינן תלויות בו. רק אם צלח את המשוכה יהיה הוא פטור מאחריות זו.

### ז. קביעת עונשי מינימום לעברות יידי אבנים בקרב בגירים

במקביל, פורסם חוק העונשין (תיקון מס' 120 והוראת שעה) התשע"ו-2015, אשר קובע עונשי מינימום לעברות של יידי אבנים – חמישית מהעונש המרבי. בית המשפט יכול לסטות מכך רק מטעמים מיוחדים שיירשמו. החוק עבר בזריזות לאחר קריאה ראשונה לדיון מהיר בוועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת.<sup>68</sup> חרף ניסיונותיה של היועצת המשפטית של הוועדה לרכך את התיקון כך שלא יחול במקרים שבהם לא נשקפה סכנה לחיי אדם, כמו גם ניסיונותיו של ח"כ בנימין זאב בגין לשנות את משך הוראת השעה לשנה ולא לשלוש שנים כפי שנקבע בסוף, התיקון קודם ועבר.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> ר' הצעת חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) (תיקון מס' 20) (דרכי טיפול לאחר הרשעה) התשע"ו-2015 ה"ח הממשלה 959, 88. [http://www.nevo.co.il/Law\\_word/law15/memshala-959.pdf](http://www.nevo.co.il/Law_word/law15/memshala-959.pdf)

<sup>68</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 51 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 20.10.2015.

<sup>69</sup> ר' דבריו של חבר הכנסת בגין בעמ' 10 לפרוטוקול: "ניתן לחשוב לפחות, שאם מדובר בחקיקה שהובאה בדחיפות מסוימת לוועדה על רקע האירועים האלה, אני הייתי מאוד רוצה לחשוב, שהצעדים, כלל הצעדים, המניפה הרחבה שלהם שמוצעים על ידי הממשלה וננקטים לא באמצעות חקיקה, אלא בדרכים המבצעיות, יביאו לשינוך גל האירועים הזה של הטרור במהרה בימינו, אבל לא בעוד שלוש שנים. לכן אני חושב שיכולה להיות סברה, אני אהיה זהיר, שתהיה הוראת שעה לשנה בלבד".

את הדיון ניהל יו"ר הוועדה, ח"כ ניסן סלומיאנסקי, שציין כי המטרה המוצהרת המרכזית של הממשלה היא הנחיה לפרקליטות באשר לדרישות ענישה, וכדבריו:

אני חושב שיש גם מדיניות שאתה צריך להצהיר עליה. בחוק הזה אנחנו רוצים להצהיר, גם לשופטים אבל גם לפרקליטות באותה מידה, אתם הפרקליטות, אם יש עונשי מינימום, אתם לא יכולים להגיש בקשה לעונש שהיא פחות מעונש המינימום. אני מבין שזה לפחות סביר, כך שהחוק הזה מדבר גם אל השופטים אבל גם מדבר אל הפרקליטות.

אמנם, תיקון זה אינו חל על קטינים בשל החרגה בחוק הנוער (סעיף 25 (ב) לחוק), שקובעת כי: "אדם שהיה קטין ביום ביצוע העבירה, לא יוטל עליו עונש מוות, ועל אף האמור בכל דין אין חובה להטיל עליו מאסר עולם, מאסר חובה או עונש מינימום." אולם יש בהוראה השעה הזו איתות ברור לשופטים ולפרקליטות שראוי להחמיר בענישה של קטינים החשודים בידי אבנים, איתות אשר חלחל כבר לפסיקתו של בית המשפט המחוזי בירושלים.<sup>70</sup>

### ח. תזכיר חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) התשע"ו-2015

ביום 9 בנובמבר 2015 הגישה חברת הכנסת ענת ברקו מהליכוד הצעת חוק פרטית,<sup>71</sup> שלפיה סעיף 25(ד) לחוק הנוער, אשר קובע כי לא יוטל מאסר על קטין שבשעת גזירת דינו טרם מלאו לו 14, לא יחול על קטינים שהורשעו בעברות טרור, וכי עונש המאסר שיושג על קטינים אלה ירוצה במעון נעול עד לגיל 14, אז הם יועברו לכלא. הצעת החוק הוגשה בתגובה למעורבותו של נער פלסטיני בן 13 וחצי בפיגוע דקירה בפסגת זאב. נגד הנער הוגש כתב אישום באשמת ניסיון לרצח.

ההצעה עברה בקריאה טרומית בתמיכת הממשלה, בתנאי שח"כ ברקו תכפיף את הצעתה להצעת חוק ממשלתית בנושא.<sup>72</sup> ואכן, ביום 18.11.2015 הוגש תזכיר חוק מטעם משרד המשפטים, המציע לתקן את חוק הנוער כך שאפשר יהיה **לגזור מאסר בפועל על קטינים המורשעים בעברות של הריגה, רצח וניסיון לרצח** (דהיינו, לא בעברות טרור בלבד), אף אם טרם מלאו להם 14 שנים בעת מתן גזר הדין.<sup>73</sup> מאסר זה ירוצה במעון נעול בין הגילאים 12-14,

<sup>70</sup> ר' למשל, פסק הדין בת"פ 40049-05-15 מדינת ישראל נ' פלוני (קטין) (פורסם בנבו, 3.11.2015), בסעיף 17: "ועל כל האמור לעיל יש עוד להוסיף, את המציאות המיוחדת והקשה שמצויים אנו בה בעת הזו. טענה כאמור ב"כ המאשימה לפניי, והדברים לא נסתרו, שמדובר ב'מכת עיר של ממש'. והתבקש בשל כך כאמור שיינתן ביטוי ענישתי מרתייע לביצוע עבירות מעין אלה. והדברים אכן מוצאים גם ביטוי בתיקוני חקיקה שונים (וראו סעיף 332 לחוק העונשין, לאחר תיקון (תיקון 119, מיום 20.7.2015) ולעניין האישום החמישי (האישום השביעי) – המלמד על ההחמרה בנדון (הגם שאין הוא חל על הנאשם); **כן ראו הצעת חוק העונשין (תיקון 122) (הוראת שעה), התשע"ו-2015, ה"ח 84) שהתקבלה בקריאה שנייה ושלישית ביום 2.11.2015 שאינה חלה על הנאשם אך קובעת עונשי מינימום לגבי חלק מהמעשים שבהם הורשע הנאשם**). והגם שהמעשים שבהם הורשע הנאשם אירעו בתקופת זמן של שנה עובר להגשת כתב האישום בחודש מאי 2015, ולא בתקופה המאוחרת לכך הקרובה יותר למועד מתן גזר הדין; והגם שתיקוני החקיקה המחמירים שלעיל אינם חלים על הנאשם, לא ניתן להתעלם מחשיבות ההרתעה בעבירות אלה הנמשכות גם לפי כתב האישום עצמו במשך תקופה ארוכה על כל המשתמע מכך במונחי הפגיעה בערכים המוגנים בעבירות אלה של שלמות הגוף; ההגנה על כוחות הביטחון; שלמות הרכוש; ובמובן רחב יותר – הסדר הציבורי והיכולת לקיים מרקם חיים עירוני כנזה – תרתי משמע." (ההדגשה הוספה).

<sup>71</sup> הצעת חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) (תיקון – קטין שביצע מעשה טרור), התשע"ו-2015, <https://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/20/2207.rf>

<sup>72</sup> החלטה מספר חק/429 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 22.11.2015, <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2015/Pages/dec816.aspx>

<sup>73</sup> התזכיר המלא בקישור: [http://www.tazkirim.gov.il/Tazkirim\\_Attachments/42586\\_x\\_AttachFile.pdf](http://www.tazkirim.gov.il/Tazkirim_Attachments/42586_x_AttachFile.pdf)



ולאחר מכן אפשר יהיה להעביר את הקטין לכלא נוער, ומשם יועבר לפי שיקול דעתו של בית המשפט לכלא בגירים. תזכיר חוק זה צפוי להיות מקודם בחודשים הקרובים.

האגודה לזכויות האזרח הגישה התנגדות לתזכיר החוק, שמפרטת את מכלול הבעיות שעולות ממנו הן ביחס לדין המקומי והן בהשוואה למדינות אחרות.<sup>74</sup> כיום, אם ילד ביצע את אחת העברות הנ"ל בין גיל 12-14, ונגזר עליו העונש החמור ביותר, הוא ישתחרר מהמעון הנעול בגיל 20, לאחר עבודה טיפולית ושיקומית אינטנסיבית לאורך השנים. אם יאושר התיקון החדש, הוא עלול להשתחרר מהכלא גם עשרים שנה מאוחר יותר. לשינוי המוצע תהיה, אם כן, השפעה דרמטית ומכרעת על חייהם של נערים צעירים ועל עתידם.

---

<sup>74</sup> הערות האגודה לתזכיר חוק הנוער מאסר בפועל מתחת לגיל 14:

<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2015/12/minors091215.pdf>