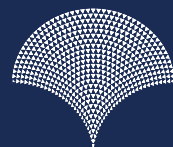




קידום זכויות נפגעי עבירה בהליכים משפטיים ושיפור המענה הממשלתי

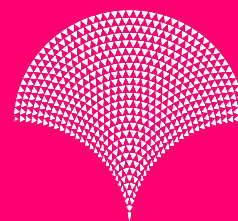
דוח מעקב

יולי 2026



המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

CECI



המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

CECI

אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז להעצמת האזרח הוא ארגון חברה אזרחית הפועל בתחומי הממשל, ועוסק באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

עריכה גרפית: מיכל סמוֹקובץ | המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

דוח מעקב

יולי 2026

**קידום זכויות נפגעי עבירה בהליכים משפטיים
ושיפור המענה הממשלתי**

על בסיס החלטת ממשלה 1889, מאוקטובר 2022

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום מדיניות הממשלה

הדוח נכתב ע"י יהל גושמן, תחקירנית בפרויקט המוניטור בהנחיית מיכל בן משה,
סמנכ"לית מדיניות המרכז להעצמת האזרח ואביטל שטרן מנהלת פרויקט המוניטור

תוכן העניינים

3 תקציר

4 טבלה מסכמת – החלטת ממשלה 1889

13 רקע

15 חסמים ומאפשרים

17 סיכום, תובנות ומסקנות

תקציר

מאפשרים תרמו להתקדמות: צוותים בין-משרדיים שריכוז ידע מקצועי ושותפויות עם גורמים חיצוניים כמו מכון חרוב והחברה למתנ"סים. הקמת נציבות זכויות נפגעי עבירה ב־2024 ומינוי הנציבה ב־2025, לרבות העברת האחריות הפורמלית לידיה, עשויים להוות נקודת מפנה, אך רק אם תינתן לנציבות יכולת ממשית לפקח, לתעדף ולחייב דיווח פומבי מהגופים המבצעים. ללא מנגנון בקרה אפקטיבי, קיים סיכון ליישום נקודתי וחד-פעמי במקום שינוי מערכתי מלא בחוויית השירות של נפגעי עבירה.

חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, הכיר לראשונה במעמד של נפגעי עבירה בהליך הפלילי, אך התמקד בעיקרו במידע ובהגנה בתוך ההליך הפלילי, ולא יצר מסלול נגיש למימוש זכויות בהליך האזרחי, שם נקבע פיצוי בפועל. הפער הזה בלט במיוחד בנתון שעלה מדוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי, מתוך 8,237 נפגעי עבירה שבתיקיהם הסתיים ההליך הפלילי בהרשעה, רק כ־3.8% הגישו תביעה אזרחית נגרת. ועדת ברלינר, שבחנה ב־2019 את הטיפול בנפגעי עבירות מין, ומבקר המדינה, שהצביע על ליקויים מתמשכים בהיערכות המוסדית, חיזקו את הצורך בהחלטת ממשלה מקיפה. החלטה 1889, מאוקטובר 2022, באה לסגור את הפער הזה ולהקים יחידות ליווי מקצועיות בפרקליטות, להכשיר עובדים סוציאליים-ויקטימולוגיים, לשפר נגישות מידע, להקים מסד נתונים ממשלתי, ולחזק את מעמד נפגעי העבירה בהליכי ועדות שחרורים ובהליך האזרחי.

המוניטור עקב אחר 40 סעיפים אופרטיביים בהחלטה. מתוכם, 10 סעיפים יושמו במלואם (25%), 12 יושמו חלקית (30%), ו־18 לא יושמו כלל (45%). המשרדים הבולטים ביישום הם משרד המשפטים, שהקים צוות בין-משרדי וצוותי משנה לקידום המלצות ועדת ברלינר (סעיפים 3א-ג3), ומשרד הרווחה, שהקצה תקציב ל־95 תקני עובד סוציאלי לנפגעי עבירה ואייש מתוכם 62 (48.25 תקנים) ב־54 מחלקות לשירותים חברתיים ברחבי הארץ (סעיף 13) הדוגמה החזקה ביותר ליישום בשטח שעלתה מהמעקב. לעומת זאת, סעיפים מרכזיים כמו תקנות מבנה יחידות הסיוע (2א), שילוב עובדים דוברי ערבית (2ג), הקמת מרכזים ייעודיים לנפגעי עבירות מין (3ה1), והעברת כספי פיצויים בפועל לידי האפוטרופוס הכללי (14ג-14ה) לא יושמו, חרף הצהרות כוונה. הוועדה המלווה שנקבעה בהחלטה לפיקוח ולתעדוף משאבים (סעיף 22) לא התכנסה כלל "מפאת חוסר צורך".

שלושה חסמים מרכזיים עיכבו את היישום: פער בין הקצאת תקציב לניצולו בפועל, היעדר תשתית מידע ממשלתית אחודה על נפגעי עבירה, והשפעת מלחמת חרבות ברזל שדחתה תהליכים מתוכננים. מנגד, שלושה

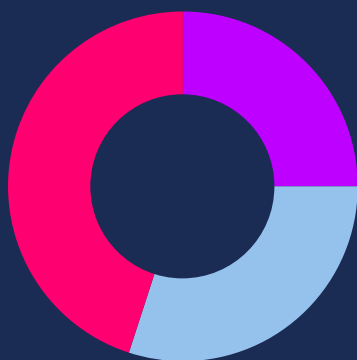
החלטת ממשלה 1889, אוקטובר 2022

שם החלטה: קידום זכויות נפגעי עבירה בהליכים משפטיים ושיפור המענה הממשלתי.

מטרה במילים "רגילות": לוודא שמי שנפגע מעבירה פלילית, לא רק החשוד או הנאשם, מקבל ליווי, מידע, הגנה ופיצוי אמיתיים מהמדינה, ולא נשאר לבד מול המערכת.










הסבר: כשמתבצעת עבירה, המדינה והנאשם הם הצדדים הרשמיים בהליך המשפטי, אבל מי שנפגע בפועל, נשאר בצד. נפגעי עבירה לעיתים לא יודעים מה קורה בתיק שלהם, לא מקבלים ליווי מקצועי, לא מצליחים לקבל את הפיצוי שמגיע להם, ומתקשים לעבור גם להליך האזרחי שאמור לאפשר להם פיצוי על הנזק.

גורם אחראי: משרד המשפטים.



 יושם חלקית
  לא יושם
  יושם

טבלה מסכמת – החלטת ממשלה 1889


מס' סעיף	מרכיב ההחלטה	משרד אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
א2	פרסום תקנות שיגדירו את מבנה ותפקוד יחידות הסיוע בפרקליטות	משרד המשפטים	לא פורסם תזכיר תקנות עד כה. ההליך לא הובא להערות הציבור	
ב2	הקצאת תקציב שנתי להעסקת יועצים סוציאליים ויקטימולוגיים לליווי מקצועי ביחידות הסיוע	משרד המשפטים	המכרז פורסם ב־15.04.24, אך לא דווח על גיוס בפועל, בנוסף, פרקליטות המדינה והסיוע המשפטי ערכו היוועצות עם יועצים סוציו-ויקטימולוגיים	
ג2	שילוב עובדים דוברי ערבית ביחידות הסיוע	משרד המשפטים	נמצא בהליכי בחינה תקציבית. ממתין להקצאת תקנים	
ד2	הקצאת תקציב חד-פעמי לעריכת מחקר מלווה על פעילות יחידות הסיוע	משרד המשפטים	בוצע מחקר משווה. המשך המחקר יתחיל לאחר קליטת היועצים החיצוניים	
א3	הקמת צוות בין-משרדי לבחינת המלצות ועדת ברלינר שטרם יושמו, וגיבוש תכנית יישום להמלצות חדשות	משרד המשפטים	הוקם צוות בראשות ייעוץ וחקיקה שהתכנס מספר פעמים. מכוחו הוקמו שלושה צוותי משנה שהוקמו בעקבות דו"ח ועדת ברלינר וממשיכים לפעול	
ב3	שיתוף משרדי ממשלה שונים כחברים בצוות הבין-משרדי	משרד המשפטים	נציגי המשרדים שולבו בצוות והם משתתפים בפעילותו	
ג3	מתן אפשרות למינוי צוותי משנה לנושאים ייעודיים במסגרת הצוות הבין-משרדי	משרד המשפטים	הוקמו שלושה צוותי משנה הפועלים במסגרת הצוות הראשי. בנוסף, ביולי 2025 פורסם דו"ח 1 ח צוות המשנה הבין-משרדי בנושא נפגעי עבירה בוועדות השחרורים, ועדות הקציבה, היחידה לשחרור ממאסרים קצרים והליך החנינה	
ד3	קביעת תקציב ליישום המלצות הצוות במסגרת החלטת ממשלה פרטנית	משרד המשפטים	טרם התקבלה החלטת ממשלה פרטנית בעניין תקצוב ההמלצות	
ה3(1)	בחינת הקמת מרכזים ייעודיים לנפגעות ונפגעי עבירות מין ואלימות בגירים	משרד המשפטים	פורסם קול קורא לקבלת התייחסויות בינואר 2024, אך לא נמצא פרסום המעיד על הקמת מרכזים בפועל, הפעלת פיילוט או החלטת ממשלה פרטנית לתקצוב המהלך	

1 https://www.gov.il/he/pages/report_interministerial_committee_2025

2 <https://www.gov.il/he/pages/molasa-establish-dedicated-center-sexual-and-violent-crimes>

מס' סעיף	מרכיב ההחלטה	משרד אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
ה(2)	שיפור קבלת עמדת נפגעי עבירה מול ועדת השחרורים ויחידת השחרור ממאסרים קצרים, והעלאת מודעות לזכות זו	משרד המשפטים	פורסם דו"ח צוות משנה בין-משרדי בנושא נפגעי עבירה בוועדות שחרורים, ועדות קציבה, שחרור ממאסרים קצרים והליך החנינה. ³ בנוסף, בשנת 2025 אושר תיקון חקיקה המעגן את האפשרות של נפגעי עבירות מין או אלימות להביע עמדה בפני ועדת השחרורים, לרבות בעל פה. ⁴ עם זאת, נדרשת הטמעה מלאה של המנגנון, פרסום נהלים ויישום בפועל מול כלל הגופים הרלוונטיים	
ה(3)	הנגשה שפתית ותרבותית של מידע והודעות לפי חוק זכויות נפגעי עבירה, ובפרט לשפה הערבית בהתאם להחלטה 550	משרד המשפטים	קיים אתר ממשלתי ייעודי המרכז מידע על זכויות נפגעי ונפגעות עבירה, לרבות מידע על זכויות לפיצויים, זכויות בהליך הפלילי ואפשרויות סיוע נוספות, האתר מונגש גם בערבית. עם זאת, לא נמצא מידע המעיד על הנגשה מערכתית מלאה של כלל ההודעות, הטפסים והממשקים הנמסרים לנפגעי עבירה לפי חוק זכויות נפגעי עבירה, או על התאמה תרבותית רחבה מעבר להנגשת המידע באתר ⁵	
ה(4)	יצירת מסד נתונים אמין ורחב היקף לקידום זכויות ומתן שירותים לנפגעי עבירה בכל ההליכים המשפטיים	משרד המשפטים	לפי דיו וחשבון משרד המשפטים, ⁶ במסגרת מעקב אחר החלטת ממשלה 1889 נכלל מדד של עלייה לאוויר של אתר זכויות לנפגעי עבירה, ובדוח הסיוע המשפטי צוין כי פעל צוות בין-משרדי למיפוי "מסע הלקוח" של נפגע עבירה. עם זאת, לא נמצא פרסום המעיד על הקמת מסד נתונים ממשלתי רחב, אחוד ופעיל לכלל הגופים המטפלים בנפגעי עבירה. מענים קודמים לבקשות חופש מידע אף מצביעים על חסם מערכתי: המשטרה והפרקליטות מסרו כי אין באפשרותן להפיק חלק מהנתונים המבוקשים על נפגעי עבירה ממערכות המחשוב הקיימות	

https://www.gov.il/he/pages/report_interministerial_committee_2025 3
<https://main.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press16.06.25ik.aspx> 4
<https://www.gov.il/he/departments/rights-of-victims-of-crime/govil-landing-page> 5
 2024 משרד המשפטים – דין וחשבון 2024 6

מס' סעיף	מרכיב החלטה	משרד אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
4	הקמת צוות ייעודי לשיפור השירות לנפגעי עבירה וחיזוק הקשר עם הפרקליטות והקצאת תקציב ליישום ההמלצות	משרד המשפטים	בדוחות משרד המשפטים ⁷ לשנים 2023-2024 מופיע המשך מעקב אחר יישום החלטה 1889, לרבות מדד של עליית אתר זכויות לנפגעי עבירה לאוויר. בנוסף, בדוח מבקר המדינה ⁸ צוין כי משרד המשפטים בחן הקמת צוות שירות לנפגעי עבירה ביחידת הסיוע הארצית בפרקליטות, בין היתר לצורך שיפור הקשר עם נפגעים ומימוש זכאותם לפיצויים. עם זאת, לא נמצא פרסום פומבי שמציג את מסקנות הצוות, את אופן ניצול התקציב או את הטמעת ההמלצות בפועל	
5	הקמת צוות ייעודי לבחינת הנגשת הליכים לנפגעים בחברה הערבית	פרקליטות המדינה	לפי מעקב יישום החלטות ממשלה ע"י אגף ממשל במשרד רה"מ הוקם צוות ע"י הפרקליטות והחלו בפילוט בשיתוף החברה למתנ"סים ⁹	
6	הקמת צוות משימה בין-משרדי והקצאת תקציב למיפוי תהליך נפגע העבירה ולבחינת שיפור הנגשת מידע באמצעות כלים טכנולוגיים	מערך הדיגיטל הלאומי	ממערך הדיגיטל נמסר כי הצוות הוקם והמיפוי בוצע. במרץ 2025 מונתה ד"ר עו"ד בת-עמי אסתר ברוש לנציבת זכויות נפגעי עבירה ¹⁰ . בנוסף, בתוכנית העבודה 2026 מופיע המשך פיתוח דיגיטלי: שדרוג האתר לנפגעי עבירה, הוספת מידע להכוונת הפונים לקבלת מענה לצרכיהם, והוספת רכיב מקוון באתר שנותן הכוונה לנפגעי עבירה לפי מאפיינים וצרכים ¹¹	

7 משרד המשפטים – דין וחשבון 2024

8 דוח מבקר המדינה – המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה, 2023

9 לפי מעקב יישום החלטות ממשלה ע"י אגף ממשל במשרד רה"מ נכון ל-24.6.24

10 <https://www.gov.il/he/pages/dec2819-2025>

11 ספר תכניות העבודה הממשלתי – 2026

מס' סעיף	מרכיב ההחלטה	משרד אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
7	הקצאת תקציב להכשרות לעובדי מערכת המשפט והאכיפה בנוגע לנפגעי עבירה, בהליכים פליליים ואזרחיים	משרד המשפטים	פורסם פרוטוקול ¹² ועדת מכרזים מאוקטובר 2025 של הסיוע המשפטי, המאשר מיזם משותף עם מכון חרוב להכשרת עורכי דין המייצגים קטינים, בדגש על החברה הערבית. בפרוטוקול צוין כי ההכשרה כוללת 17 מפגשים, מיועדת לכ־85 עורכי דין, ועלות ההתקשרות הכוללת עומדת על 338 אלף ש"ח, מתוכם משרד המשפטים משתתף ב־169 אלף ש"ח. עוד צוין בפרוטוקול כי המחויבות להכשרות מעוגנת בסעיף 7 להחלטה 1889. עם זאת, מדובר בהכשרה ייעודית לעורכי דין המייצגים קטינים, ולא נמצא מידע המעיד על יישום מלא של מערך ההכשרות לכלל עובדי מערכת המשפט והאכיפה כפי שנקבע בהחלטה. משרד המשפטים מסר כי נעשו הכשרות מקצועיות נוספות לגופים המקצועיים השונים במשרד, ללא פירוש היקף או אוכלוסיית יעד	
8	הקצאת תקציב להדרכות על טראומה משנית ולשירותי תמיכה נפשית לעובדי פרקליטות, סיוע משפטי ועורכי דין חיצוניים	משרד המשפטים	לפי מעקב יישום החלטות הממשלה, גובשה תכנית להדרכות בנושא טראומה משנית ולשירותי תמיכה נפשית לעובדי פרקליטות המדינה, הסיוע המשפטי ועורכי דין חיצוניים המייצגים נפגעי עבירה. בפועל, אושרה ובוצעה סדנה אחת בלבד, והתקציב לא נוצל במלואו, בין היתר בשל עיכובים באישור התקציב לשנת 2024. ¹³ משרד המשפטים מסר כי נעשו הכשרות חוסן לגופים המקצועיים השונים במשרד, מעבר לסדנה הבודדת שדווחה קודם, אך בלי פירוש מספר ההכשרות או היקפן	
9	הקצאת תקציב לקיום תהליכי שיתוף ציבור בנושא נפגעי עבירה עם גורמים ממשלתיים, ארגוני סיוע ונפגעים	משרד המשפטים	לפי מעקב יישום החלטות הממשלה, תהליכי שיתוף הציבור בנושא נפגעי עבירה תוכננו להתקיים בפברואר 2024, אך נדחו בשל מלחמת חרבות ברזל. נמסר כי מתבצעת התאמה מחודשת של התכנים למצב ¹⁴ . משרד המשפטים מסר כי בוצעו תהליכי שיתוף ציבור ומוסדו שיתופי פעולה להיוועצות בין הגורמים הרלוונטיים, משרדי ממשלה וארגוני מגזר שלישי, חרף הדיווח הקודם על דחייה בשל המלחמה	

12 פרוטוקול ועדת המכרזים לענייני רכישות 1-253/25, אוקטובר 2025

13 <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/summary-040824/he/tasks250624.xlsx>

14 <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/summary-040824/he/tasks250624.xlsx>

מס' סעיף	מרכיב ההחלטה	משרד אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
10ב	בחינת הרחבת הסיוע המשפטי גם לנפגעי עבירות נוספות, בהתאם להמלצות הצוות להגשת ההליך האזרחי	משרד המשפטים	לפי מעקב יישום החלטות הממשלה, הרחבת הסיוע המשפטי לנפגעי עבירות נוספות נמצאת בבחינה מתמשכת על ידי גורמי המקצוע, וצפויה להיבחן גם במסגרת פעילות נציבות זכויות נפגעי עבירה לאחר הקמתה. עם זאת, לא נמצא פרסום המעיד על גיבוש הצעה אופרכיבית, תיקון חקיקה או הרחבה בפועל של הזכאות לסיוע משפטי לנפגעי עבירה נוספים מעבר להסדרים הקיימים ¹⁵	
10ג	הקצאת תקציב להרחבת ליווי ויקטימולוגי לעורכי דין המייצגים נפגעי עבירה נוספים מלבד קטינים	משרד המשפטים	לפי מעקב יישום החלטות הממשלה, אושרה התקשרות ראשונית להרחבת הליווי המקצועי לעורכי דין המייצגים נפגעי עבירה באמצעות יועצים סוציאליים ויקטימולוגיים, אך התקציב לא נוצל במלואו בשל עיכובים תקציביים בשנת 2024, ובהמשך התבקש תקציב נוסף להרחבת הפעילות, ¹⁶ בנוסף, בוצעה היוועצות עם יועצים סוציו-ויקטימולוגיים במסגרת הרחבת הליווי המקצועי	
10ד	הקצאת תקציב לביצוע מחקר מלווה על השפעת ייצוג וליווי משפטי וטיפול על נפגעי עבירה	משרד המשפטים	לפי מעקב יישום החלטות הממשלה, המחקר המלווה בנושא השפעת הייצוג והליווי המשפטי והטיפול לנפגעי עבירה בוצע והוקצה לו תקציב ייעודי. עם זאת טרם פורסמו ממצאים ¹⁷	
11	בחינת הנגשת ההליכים המשפטיים לנפגעי עבירה עם מאפיינים ייחודיים, בתיאום עם משרדי ממשלה רלוונטיים	משרד המשפטים	לפי מעקב יישום החלטות הממשלה, תחילת העבודה בנושא הנגשת ההליכים המשפטיים לנפגעי עבירה עם מאפיינים ייחודיים נדחתה לשנת 2024 בעקבות מלחמת חרבות ברזל. לא נמצא פרסום פומבי המעיד על השלמת הבחינה, פרסום המלצות, גיבוש התאמות ייעודיות או השמעתן עבור קבוצות כגון קטינים, זקנים, נפגעי אלימות במשפחה, החברה החרדית או נפגעים בהליכים צבאיים ¹⁸	

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/summary-040824/he/tasks250624.xlsx> 15

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/summary-040824/he/tasks250624.xlsx> 16

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/summary-040824/he/tasks250624.xlsx> 17

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/summary-040824/he/tasks250624.xlsx> 18

מס' סעיף	מרכיב החלטה	משרד אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
12	גיבוש מודל טכנולוגי להכרת ההליך המשפטי לקטינים נפגעי עבירה והקצאת תקציב למימוש	משרד המשפטים	לפי מעקב יישום החלטות הממשלה, טרם גובש מודל טכנולוגי ייעודי להכרת ההליך המשפטי לקטינים נפגעי עבירה, והתקציב שיועד לכך לא נוצל. נמסר כי הועברה בקשה מסודרת לביצוע בשנים 2024-2025, אך לא נמצא מקור גלוי המעיד על פיתוח המודל, עלייה לאוויר של כלי טכנולוגי ייעודי לקטינים או הפעלה בפועל מול קהל היעד ¹⁹	
13	גיבוש והטמעת תפקיד עובד סוציאלי נפגעי עבירה ברשויות המקומיות, בהתאם לתקציב שהוקצה לכך	משרד הרווחה	לפי מעקב יישום החלטות הממשלה, גובש תפקיד עובד סוציאלי נפגעי עבירה ברשויות המקומיות, הוכשרו עובדים והחל פיילוט ברשויות. בנוסף, משרד הרווחה פרסם רשימת עובדים סוציאליים ²⁰ המשפלים בנפגעי עבירות מין, ובה מוסבר כי עו"ס נפגעי עבירה מעניק מענה רווחתי לנפגעות ונפגעי עבירות מין, קטינים ובגירים, ומלווה את הנפגעת/מרגע החשיפה. בדוח חופש המידע ²¹ של משרד הרווחה לשנת 2024 נכתב גם כי עו"ס נפגעי עבירה יעבור קורס הכשרה לתפקיד, מתוקף מסקנות ועדת ברלינר. לצד זאת, לא נמצא מידע המעיד על פריסה ארצית מלאה, על מספר הרשויות שבהן התפקיד פועל כיום בפועל, או על השמעה קבועה בכל המחלקות לשירותים חברתיים. ²² לפי מענה משרד הרווחה, הוקצה תקציב לאומי ל-95 תקני עו"ס נפגעי עבירה (87 מתוקף ועדת ברלינר, 8 נוספים מתוקף החלטה 549 לחברה הערבית). נכון למועד המענה, אוישו 62 עובדים (48.25 תקנים) ב-54 מחלקות לשירותים חברתיים ברחבי הארץ, מתוך 4 מחוזות. מתוך תקני החלטה 549 הספציפיים אוישו 6 מתוך 7 תקנים (10 מתוך 11 רשויות). נבנה מודל עבודה מסודר, וגובשו הכשרות מדורגות לתפקיד, כולל קורס הכשרה מעמיק שמתקיים כעת בפעם השלישית	
14א	טיוב הליכי העברת פיצויים לנפגעי עבירה	רשות האכיפה והגבייה	לפי מעקב יישום החלטות הממשלה, פורסמו להתייחסות הציבור קריטריונים להעברת כספים לנפגעי עבירה ²³	



<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/summary-040824/he/tasks250624.xlsx> 19

<https://www.gov.il/he/departments/dynamiccollectors/molasa-social-workers-treating-crime-victims> 20

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/molasa-freedom_of_information-report-2024/he/FreelInfo_freedom-of-information-r-report-2024.pdf 21

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/summary-040824/he/tasks250624.xlsx> 22

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/summary-040824/he/tasks250624.xlsx> 23

מס' סעיף	מרכיב ההחלטה	משרד אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
14ב	גיבוש קריטריונים להגדרת כספים שאינם בני העברה לנפגעי עבירה	משרד המשפטים	לפי מעקב יישום החלטות הממשלה, גובשו קריטריונים להגדרת כספים שאינם בני העברה לנפגעי עבירה ונמסר כי הם אמורים להתפרסם לציבור ולאחר מכן להיות מובאים לאישור מנכ"ל משרד המשפטים. עם זאת, לא נמצא פרסום פומבי המעיד על אישור סופי של הקריטריונים, פרסומם הרשמי או תחילת יישומם בפועל ²⁴	
14ג	המרכז לגביית קנסות יעביר כספים אלו (סעיף 14ב) לאפוטרופוס הכללי לניהול	משרד המשפטים	בהתאם למידע שנמסר בבקשת חופש מידע מהאפוטרופוס הכללי, לא הועברו לאפוטרופוס הכללי כספים לניהול מכוח סעיף זה. מנציבות זכויות נפגעי עבירה נמסר כי היא פועלת לקדם את אישור העברת הכספים לידי האפוטרופוס הכללי, אך בפועל לא בוצעה העברה עד כה	
14ד	ניהול כספים על ידי האפוטרופוס הכללי והעברתם לוועדה לפי חוק תובענות ייצוגיות למטרות ציבוריות	האפוטרופוס הכללי	מאחר שלפי מענה חופש המידע מהאפוטרופוס הכללי לא הועברו אליו כספים לניהול מכוח ההחלטה, לא נמצא כי בוצעו פעולות ניהול או העברה של הכספים לוועדה לפי חוק תובענות ייצוגיות. לכן הסעיף טרם יושם בפועל, מנציבות זכויות נפגעי עבירה נמסר כי היא פועלת לקדם את אישור העברת הכספים לידי האפוטרופוס הכללי, אך בפועל לא בוצעה העברה עד כה	
14ה	הבטחת תשלום פיצויים לנפגעי עבירה שפונים באופן יזום	האפוטרופוס הכללי	לפי מענה חופש המידע מהאפוטרופוס הכללי, מאחר שלא הועברו כספים לניהול האפוטרופוס הכללי מכוח ההחלטה, ההסדר להבטחת תשלום פיצויים לנפגעי עבירה שפונים באופן יזום טרם נכנס לפועל. לא נמצא מקור המעיד על הפעלה מעשית של מנגנון זה או על תשלומים שבוצעו מכוחו, מנציבות זכויות נפגעי עבירה נמסר כי היא פועלת לקדם את אישור העברת הכספים לידי האפוטרופוס הכללי, אך בפועל לא בוצעה העברה עד כה	

מס' סעיף	מרכיב ההחלטה	משרד אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
15	בחינת פטור מלא או חלקי מאגרות הוצאה לפועל לנפגעי עבירה שזכו לפיצוי בהליך האזרחי	משרד המשפטים	לפי מעקב יישום החלטות הממשלה, הסוגיה נמצאת בהליך בחינה, אשר התעכב בשל מלחמת חרבות ברזל. לא נמצא פרסום פומבי המעיד על השלמת הבחינה, גיבוש המלצה, תיקון תקנות או קביעת הסדר המעניק פטור מלא או חלקי מאגרות הוצאה לפועל לנפגעי עבירה שזכו לפיצוי בהליך אזרחי ²⁵	
(1)16	גיבוש ופרסום תזכיר חוק הכולל תיקוני חקיקה שונים להנגשת ההליך האזרחי לנפגעי עבירה	משרד המשפטים	נמצא בהליכי בחינה אשר התעכבו בשל המלחמה ²⁶	
(2)16	פרסום הצעת חוק או תיקון תקנות למניעת הטרדה ואיומים כלפי נפגעי עבירה במהלך ההליך האזרחי	משרד המשפטים	ייעוץ וחקיקה בחנו את הצורך בתיקון וסבורים שאין לקדמו. הנושא בבחינה ²⁷	
(3)16	תיקון תקנות זכויות נפגעי עבירה כך שיובהר בתחילת ההליך הפלילי על אפשרות למיצוי זכויות בהליך האזרחי	משרד המשפטים	פורסמה שיוטת תיקון לתקנות להערות הציבור, אך קידומה התעכב בשל המלחמה ²⁸	
(4)16	בחינת תיקון לחוק זכויות נפגעי עבירה שיאפשר זכות עיון בהכרעת הדין ובגזר הדין זמן מוגבל לבחינה הינו 6 חודשים	משרד המשפטים	פרק הזמן שנקבע לבחינה 6 חודשים ²⁹	
17	המשך הליך הבחינה להשמעת הליכי צדק מאחה, בהתאם להחלטת ממשלה 1476	משרד המשפטים	ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי) בעבודה מול פרויקטור חיצוני לבחינת הנושא ³⁰	

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/summary-040824/he/tasks250624.xlsx> 25

26 לפי מעקב יישום החלטות ממשלה ע"י אגף ממשל במשרד רה"מ נכון ל-24.6.24

27 לפי מעקב יישום החלטות ממשלה ע"י אגף ממשל במשרד רה"מ נכון ל-24.6.24

28 לפי מעקב יישום החלטות ממשלה ע"י אגף ממשל במשרד רה"מ נכון ל-24.6.24

29 לפי מעקב יישום החלטות ממשלה ע"י אגף ממשל במשרד רה"מ נכון ל-24.6.24

30 לפי מעקב יישום החלטות ממשלה ע"י אגף ממשל במשרד רה"מ נכון ל-24.6.24

מס' סעיף	מרכיב ההחלטה	משרד אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
18	גיבוש תכנית להגברת השימוש בגישור אזרחי המותאם לנפגעי עבירה, בהסכמת משרד האוצר	משרד המשפטים	העבודה בנושא נדחתה, תחל בשנת 2024 בדיקה מחודשת ³¹	
19	בחינת הסדרת השימוש בביטוח כחלק מסל מענים לנפגעי עבירה	רשות שוק ההון ומשרד המשפטים	נמסר מרשות שוק ההון כי הנושא נבחן במסגרת צוות פנימי. המידע הוגדר כחסוי ולא ניתן לפרסום	
20	בחינת קשיים ייחודיים לנפגעי עבירה בשוק העבודה ודרכים לסיוע, לרבות תיקוני חקיקה	זרוע העבודה – משרד הכלכלה	עקב המלחמה הופסקו הדיונים על הנושא ³²	
21	הקמת צוות בין-משרדי לבחינת חסמים לנפגעי עבירה בהקמת עסקים ובחינת דרכים לפתרוןם	משרד הכלכלה והתעשייה	עקב המלחמה הופסקו הדיונים על הנושא ³³	
22	הקמת ועדה מלווה בראשות מנכ"ל משרד המשפטים שתפעל לשחרור חסמים, תעדוף משאבים ומעקב אחר יישום ההחלטה	משרד המשפטים	לפי מעקב יישום החלטות ממשלה ע"י אגף ממשל במשרד רה"מ נכון ל-24.6.24 ממשל במשרד רה"מ הוועדה לא התכנסה מפאת חוסר צורך בהתכנסותה. ³⁴ הקמת הנציבות ב-2024 ומינוי הנציבה ב-2025 עשויים לשמש מנגנון תיאום רוחבי בתחום, אך אינם מהווים תחליף פורמלי לוועדה המלווה שנקבעה בהחלטה	

31 לפי מעקב יישום החלטות ממשלה ע"י אגף ממשל במשרד רה"מ נכון ל-24.6.24

32 לפי מעקב יישום החלטות ממשלה ע"י אגף ממשל במשרד רה"מ נכון ל-24.6.24

33 לפי מעקב יישום החלטות ממשלה ע"י אגף ממשל במשרד רה"מ נכון ל-24.6.24

34 לפי מעקב יישום החלטות ממשלה ע"י אגף ממשל במשרד רה"מ נכון ל-24.6.24

לפנות להליך אזרחי קיימת ברמה המשפטית, אך כמעט שאינה ממומשת בפועל.³⁷

הקושי אינו מתחיל רק בשלב התביעה האזרחית. כבר בשלבים מוקדמים יותר של ההליך הפלילי הצביעו גורמי ביקורת על בעיות ביישום זכויות נפגעי עבירה. מבקר המדינה מצא בעבר ליקויים בהיערכות ליישום חוק זכויות נפגעי עבירה, ובכלל זה עיכובים בהקמת מערכות מידע, קשיים בהעברת מידע לנפגעים, וחולשות בבקרה על יישום החוק. ממצאים אלו מצביעים על בעיה מערכתית רחבה יותר: לא די בעיגון זכויות בחקיקה; יש צורך במנגנוני יישום, תקצוב, הכשרה, מידע ובקרה שיבטיחו שהזכויות אכן מגיעות אל האזרח בקצה.³⁸

הצורך בשינוי התחדד גם ביחס לנפגעי עבירות מין. הוועדה הבין משרדית לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי, הגישה בשנת 2019 דוח מקיף לאחר 43 ישיבות עבודה ופגישות עם גורמים רבים במערכת האכיפה, המשפט והטיפול. הדוח הצביע על הצורך להתאים את מערכת המשפט למציאות שבה נפגעי עבירות מין מתמודדים עם פגיעה מורכבת ומתמשכת, ועל החשיבות של עדכון, ליווי, רגישות מוסדית והפחתת פגיעה משנית הנגרמת לעיתים מעצם המפגש עם ההליך המשפטי.³⁹

הסוגיה באה לידי ביטוי גם בדיון הציבורי סביב ועדות שחרורים ונוכחות נפגעי עבירה בהליכים הנוגעים לפוגע לאחר הרשעתו. פרשות ציבוריות, ובהן פרשת אלון קסטיאל, המחישו את תחושת הפער בין מעמדו הפרוצדורלי של האסיר המבקש שחרור מוקדם לבין יכולתן של נפגעות להשמיע את עמדתן באופן בלתי אמצעי. בעוד שהעברייני המורשע קיבל זכות להופיע ולהביע את עמדתו בפני ועדת השחרורים, הנפגעות שהעבירה שביצע בהן שינתה את חייהן, נאלצו להסתפק בהצהרה כתובה בלבד. זכות הדיבור שלהן, שהייתה אמורה להיות חלק אינטגרלי מההליך, הוגבלה למילים על נייר, ללא אפשרות להשמיע בקול את השלכות הפגיעה שעברו ולהשפיע על גזר דינו בוועדה. המקרה חידד את השאלה הרחבה יותר, האם מערכת המשפט מאפשרת לנפגעי עבירה השתתפות משמעותית, או שמעמדם נותר פורמלי ומוגבל.⁴⁰

נפגעי עבירה הם מי שנגרם להם נזק כתוצאה מעבירה פלילית שבוצעה כלפיהם. הנזק עשוי להיות פיזי, נפשי, כלכלי, חברתי או תפקודי, ולעיתים הוא נמשך שנים לאחר סיום ההליך הפלילי. בניגוד לצדדים הפורמליים בהליך הפלילי, המדינה והנאשם, נפגע העבירה אינו בעל הדין המרכזי, אף שהעבירה נעשתה בו או בקרוביו. מצב זה יוצר פער מובנה שמערכת אכיפת החוק מתמקדת בבירור אשמתו של הנאשם ובהטלת ענישה, אך הצרכים הישירים של הנפגע כמו מידע, הכרה, הגנה, פיצוי ושיקום אינם תמיד מקבלים מענה מוסדי מספק.

חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, סימן נקודת מפנה בהכרה הממלכתית במעמדם של נפגעי עבירה בישראל. החוק עיגן זכויות כגון קבלת מידע על שלבי ההליך הפלילי, הגנה מסוימת מפני חשיפה או מפגש עם הפוגע, אפשרות להביע עמדה בשלבים מסוימים של ההליך, וזכויות ייחודיות לנפגעי עבירות מין ואליומות חמורה. עם זאת, החוק התמקד בעיקר במעמד הנפגע בתוך ההליך הפלילי, ולא יצר מסלול ממשי ונגיש למימוש זכויותיו בהליך האזרחי, שבו ניתן לחבוע פיצוי כספי בגין הנזק שנגרם לו. בכך נותרה זירת הפיצוי והשיקום תלויה במידה רבה ביוזמה, בידע, במשאבים ובחוסן האישי של הנפגע עצמו.³⁵

הפער הזה משמעותי במיוחד משום שההליך האזרחי הוא לעיתים הכלי המרכזי שבאמצעותו נפגע עבירה יכול לקבל פיצוי על נזקיו בפועל עבור טיפול נפשי, אובדן הכנסה, פגיעה בכושר עבודה, הוצאות רפואיות ועוד. ואולם, עבור נפגעים רבים עצם הכניסה להליך אזרחי כרוכה בחסמים כבדים כמו עלויות ייצוג משפטי, תשלום אגרות, צורך בחוות דעת רפואיות או פסיכיאטריות, חשש מחשיפה מחודשת מול הפוגע, קושי נפשי לשוב ולפרט את הפגיעה, חוסר ידע לגבי זכויות, והיעדר ליווי מקצועי מותאם. במילים אחרות, גם כאשר הדין מאפשר לנפגע עבירה לחבוע פיצוי, בפועל מערכת המשפט אינה בהכרח נגישה לו.³⁶ בנוסף, מנתוני דוח הצוות להנגשת ההליך האזרחי לנפגעות ונפגעי עבירה, מתוך 8,237 נפגעי עבירה שבתקיהם הסתיים ההליך הפלילי בהרשעה, הוגשו רק 313 תביעות אזרחיות נגררות כ-3.8% בלבד. הזכות

37 דו"ח הצוות להנגשת ההליך האזרחי לנפגעות ונפגעי עבירה

38 <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/1846-15.aspx>

39 דוח הוועדה הבין משרדית לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך פלילי, 2019

40 כתבה המקום הכי חם בגיהנום

35 <https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/laws/2000639>

36 דו"ח הצוות להנגשת ההליך האזרחי לנפגעות ונפגעי עבירה

מהצעדים מותנים בהחלטות המשך, ובהן תיקוני חקיקה שיקלו על נפגעי עבירה בהגשת תביעות אזרחיות והרחבת ההגנות המשפטיות להן יהיו זכאים בהליכים אזרחיים ופליליים.

ההחלטה ממשיכה רצף של מהלכים ממשלתיים לשיפור המענה לנפגעי עבירה, ביניהם החלטות ממשלה 549 ו-550 משנת 2021, שעסקו בהנגשת שירותים לאוכלוסיות מוחלשות ובהנגשה לחברה הערבית, וכן החלטות 1366 ו-260 משנת 2022, שעסקו במערך הדיגיטציה של שירותי הממשלה. בנוסף, ההחלטה מתייחסת להרחבת שירותי הסיוע המשפטי לנפגעי עבירות מין, בהתאם להצעת חוק שאושרה בקריאה ראשונה ביוני 2022, ומתחייבת לבחון הרחבה של סיוע זה גם לנפגעי עבירות נוספות. לצד זאת, תיבחן האפשרות להרחיב את מנגנוני הגישור וצדק מאחה, כדי לאפשר לנפגעים גישה למענים משפטיים נוספים מחוץ להליך הפלילי.

ההחלטה הזו אינה נוגעת רק לנפגעי עבירה, אלא לכלל החברה. צדק אמיתי מתבטא ביכולת של מערכת המשפט להעניק לנפגעים הכרה, הגנה ומענה הולם, ולא להותירם מאחור בתוך מנגנונים בירוקרטיים. חיזוק זכויותיהם אינו רק חובה מוסרית, אלא מהותי לשמירה על ערכים של צדק, חמלה וסולידריות, אבני היסוד של חברה דמוקרטית מתפקדת. כל אדם עלול למצוא את עצמו או את קרוביו במצב של פגיעות, ובחברה מתוקנת איש לא אמור להתמודד עם זה לבד. יצירת מערכת משפטית הוגנת ומותאמת לנפגעי עבירה היא צעד הכרחי לשיפור הביטחון האישי ולחיזוק המרקם החברתי.

בשנת 2024 התקבלה החלטת ממשלה 1523-45⁴⁵ שהובילה להקמת נציבות זכויות נפגעי עבירה במשרד המשפטים. תפקידה של הנציבות הוא לרכז את המענה הבינ-משרדי לנפגעים, לגבש תוכניות פעולה מערכתיות, לתאם בין הרשויות ולהציע מנגנונים לשיפור מתמיד של השירותים. במרץ 2025 מונתה ד"ר עו"ד בת-עמי ברוש מונתה לנציבה הראשונה לזכויות נפגעי עבירה.⁴⁶

בהשוואה בין-לאומית, מדינות רבות פיתחו מנגנונים מוסדיים רחבים יותר לשילוב נפגעי עבירה בהליך הפלילי והאזרחי. באיחוד האירופי נקבעה דירקטיבה המחייבת סטנדרטים מינימליים של מידע, תמיכה, הגנה והשתתפות לנפגעי עבירה. בבריטניה, "קוד נפגעי עבירה"⁴¹ מקנה לנפגעים זכות להגיש הצהרת נפגע המתארת את השפעת העבירה על חייהם, והצהרה זו נלקחת בחשבון בשלב גזירת הדין. בקנדה,⁴² חוק זכויות נפגעי עבירה כולל זכויות למידע, הגנה, השתתפות והשבת נזק, ואף מאפשר להפוך צו השבה שלא שולם לפסק דין אזרחי הניתן לאכיפה. בגרמניה קיימים מנגנוני סיוע ופיצוי לנפגעי עבירות אלימות, לרבות אפשרות לתבוע פיצוי מדינתי במקרים מסוימים. לעומת זאת בישראל נפגעי עבירה ניצבים בפני מערכת משפטית שמתקשה להעניק להם את המענה ההולם. בעוד שההליך הפלילי מתמקד בהעמדת העבריין לדין, ההליך האזרחי, אשר נועד להבטיח פיצוי ושיקום לנפגעים נותרים במקרים רבים מחוץ להישג ידם.⁴³

החלטת ממשלה 1889 נועדה להתמודד עם חסמים מסוג זה ולתת מענה לפערים המשמעותיים הקיימים במערכת המשפט בכל הנוגע לנפגעי עבירה ולזכויותיהם בהליך האזרחי.⁴⁴ במסגרת ההחלטה, יוקמו מנגנוני תמיכה, כולל הרחבת יחידות הסיוע בפרקליטות המדינה, שילוב יועצים מתחום הוויקטימולוגיה (חקר קורבנות פגיעה והשפעות הפגיעה עליהם) והחברה, ושיפור הליווי המשפטי לנפגעים. בנוסף, תוקם תשתית מידע שתאפשר איסוף נתונים ושיפור ההנגשה השפתית והתרבותית של מידע לנפגעי עבירה, לצד הקמת מרכזים ייעודיים לנפגעי עבירות מין ואלימות. הממשלה גם תפעל לשיפור מעמד נפגעי עבירה בהליכי ועדות השחרורים ולשיפור תהליכי גביית פיצויים, כדי למנוע מצב שבו עבריינים נמנעים מלשלם את הפיצויים שנפסקו להם. התקציב למימון סעיפי ההחלטה לא הוגדר בה במפורש, אלא הוקצה במסגרת החלטת ממשלה 551 משנת 2021, שעסקה בתקצוב תוכניות לשיפור שירותי הממשלה. יישום ההחלטה יתבצע בשלבים, כאשר חלק

<https://www.gov.uk/government/publications/the-code-of-practice-for-victims-of-crime/code-of-practice-for-victims-of-crime-in-england-and-wales-victims-code> 41

<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-23.7/page-1.html> 42

הצעת החלטת קידום זכויות נפגעי עבירה בהליכים משפטיים ושיפור המענה הממשלתי 43

הצעת החלטת קידום זכויות נפגעי עבירה בהליכים משפטיים ושיפור המענה הממשלתי 44

<https://www.gov.il/he/pages/dec1523-2024> 45
<https://www.ice.co.il/law/news/article/1059352> 46

חסמים ומאפשרים

חסמים

על פי ניתוח ממצאי המעקב ניתן להצביע על 3 חסמים מרכזיים:



ניהול תקציב

חסם מרכזי ביישום ההחלטה הוא הפער בין הקצאת תקציב או תכנון תקציבי לבין ניצול בפועל והשמעה מלאה. הדבר בולט בסעיף 12, שבו שילוב עובדים דוברי ערבית ביחידות הסיוע עדיין ממתין להקצאת תקנים; בסעיף 13, שבו טרם התקבלה החלטת ממשלה פרטנית לתקצוב המלצות הצוות; בסעיף 8, שבו בוצעה סדנה אחת בלבד והתקציב לא נוצל במלואו; ובסעיף 12, שבו טרם גובש מודל טכנולוגי לקטינים והתקציב שיועד לכך לא נוצל. כלומר, גם כאשר ההחלטה כללה מקור תקציבי או סכומים ייעודיים, בחלק מהמקרים נוצר פער בין התכנון לבין יכולת הביצוע התקציבית בפועל.



מחשוב

אחד החסמים המשמעותיים ביותר הוא היעדר תשתית מידע ממשלתית אחודה ורחבה על נפגעי עבירה. סעיף 3ה(4) נועד ליצור מסד נתונים אמין ורחב היקף, אך לפי הטבלה לא נמצא פרסום המעיד על הקמת מסד נתונים ממשלתי פעיל לכלל הגופים המטפלים בנפגעי עבירה. בנוסף, מענים קודמים לבקשות חופש מידע הצביעו על קושי של המשטרה והפרקליטות להפיק נתונים מסוימים על נפגעי עבירה ממערכות המחשוב הקיימות. החסם בא לידי ביטוי גם בסעיף 6, שבו בוצע מיפוי ונקבע המשך פיתוח דיגיטלי בתוכנית העבודה 2026, אך עדיין לא הושלמה השמעה מלאה של כלים טכנולוגיים בכלל הגופים; ובסעיף 12, שבו טרם פותח כלי טכנולוגי ייעודי לקטינים נפגעי עבירה.



כוח עליון – מלחמת חרבות ברזל

מלחמת חרבות ברזל השפיעה באופן ישיר על יישום חלק מסעיפי ההחלטה ודחתה פעולות שתוכננו לשנים 2024-2025. החסם בא לידי ביטוי בסעיף 9, שבו תהליכי שיתוף הציבור שתוכננו לפברואר 2024 נדחו בשל המלחמה, אך הושלמו בסופו של דבר במועד מאוחר יותר; בסעיף 11, שבו תחילת העבודה על הנגשת הליכים לנפגעים עם מאפיינים ייחודיים נדחתה לשנת 2024; בסעיף 15, שבו בחינת הפטור מאגרות הוצאה לפועל התעכבה; ובסעיפים 20-21, שבהם הופסקו הדיונים בנושא קשיים בשוק העבודה ובהקמת עסקים לנפגעי עבירה. מדובר בחסם חיצוני שאינו משקף בהכרח התנגדות למדיניות, אך בפועל הוא גרם לעצירה או דחייה של רכיבים משמעותיים בהחלטה.

מאפשרים

על פי ניתוח ממצאי המעקב ניתן להצביע על 2 מאפשרים מרכזיים:



צוות מתכלל

אחד המאפשרים המרכזיים בהחלטה הוא השימוש בצוותים בין-משרדיים ובצוותי משנה, שאפשרו לרכז ידע מקצועי ממספר גופים ולפרק נושאים מורכבים לתת-משימות ישימות. הדבר בא לידי ביטוי בסעיפים 3א-3ג, שבהם הוקם צוות בין-משרדי בראשות ייעוץ וחקיקה והוקמו שלושה צוותי משנה; בסעיף 3ה(2), שבו פורסם בשנת 2025 דו"ח צוות משנה בנושא ועדות שחרורים, ועדות קציבה, שחרור ממאסרים קצרים וחנינה; ובסעיף 6, שבו מערך הדיגיטל הלאומי הוביל מיפוי של תהליך נפגע העבירה. מנגנונים אלה לא הבטיחו יישום מלא בכל התחומים, אך הם יצרו מסגרת עבודה שאפשרה התקדמות בנושאים שבהם נדרשה פעולה מתואמת בין משרד המשפטים, הפרקליטות, מערך הדיגיטל, שב"ס וגופים נוספים.

מעבר לתקצוב חד-פעמי, בחלק מהסעיפים נבנתה תשתית ארגונית מתמשכת להטמעת התפקידים והתהליכים החדשים. כך, בסעיף 13, משרד הרווחה בנה מודל עבודה מוגדר לתפקיד עו"ס נפגעי עבירה, הקים מסגרת הכשרה מדורגת הכוללת הכשרת מפקחות, צוות מקצועי מלווה וקורס הכשרה מעמיק (שמתקיים כעת בפעם השלישית), ופיתח כלים שיטתיים לסיוע לפיקוח ולמחלקות בהטמעת התפקיד. מנגנון זה מראה שמעבר להקצאת משאבים, יש משרדים שהשקיעו ביכולת מוסדית ארוכת טווח ליישום, ולא רק בפתרון נקודתי.



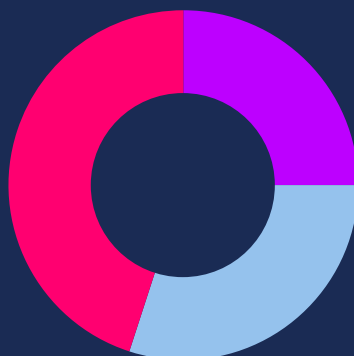
מעורבות של מספר דרגים בתהליך

החלטה 1889 קודמה במספר סעיפים באמצעות שיתופי פעולה עם גורמים מקצועיים מחוץ לממשלה, דבר שחיזק את יכולת היישום בתחומים הדורשים מומחיות שיפולית, חברתית או קהילתית. כך למשל, בסעיף 7 אושר מיזם משותף עם מכון חרוב להכשרת עורכי דין המייצגים קטינים, בדגש על החברה הערבית; בסעיף 5 החל פיילוט בשיתוף החברה למתנ"סים בנושא הנגשת הליכים לנפגעים בחברה הערבית; ובסעיף 13 תפקיד עו"ס נפגעי עבירה קודם בזיקה לרשויות המקומיות ולמערך שירותי הרווחה. שיתופי פעולה אלה אפשרו התאמה טובה יותר של המענים לקהלי יעד רגישים, אך בחלק מהמקרים נותר צורך בבחינת הרחבה, הטמעה ופריסה ארצית.

סיכום, תובנות ומסקנות

נפגעי עבירה בוועדות שחרורים, ועדות קציבה, היחידה לשחרור ממאסרים קצרים והליך החנינה, ואף אושר תיקון חקיקה המעגן את האפשרות של נפגעי עבירות מין או אלימות להביע עמדה בפני ועדת השחרורים, לרבות בעל פה. גם בסעיפים 3ה(3), 3ה(4) ו-6 ניכרת התקדמות בתחום הנגשת המידע, בין היתר באמצעות אתר זכויות נפגעי עבירה, הנגשה לערבית ותכנון המשך פיתוח דיגיטלי במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2026. בסעיף 9, תהליכי שיתוף הציבור שתוכננו לפרוור 2024 נדחו בשל מלחמת חרבות ברזל, אך לפי עדכון ממשרד המשפטים הם בוצעו בסופו של דבר ומוסדו שיתופי פעולה להיוועצות בין משרדי הממשלה לארגוני המגזר השלישי. דוגמה בולטת נוספת להתקדמות היא סעיף 13: משרד הרווחה הקצה תקציב ל-95 תקני עו"ס נפגעי עבירה, ומתוכם אוישו עד כה 62 עובדים (48.25 תקנים) ב-54 מחלקות לשירותים חברתיים ב-4 מחוזות, לצד בניית מודל עבודה מסודר ומסגרת הכשרה מדורגת לתפקיד.

החלטת ממשלה 1889 בנושא קידום זכויות נפגעי עבירה בהליכים משפטיים ושיפור המענה הממשלתי היא החלטה רחבה ומערכתית, שנועדה להתמודד עם פער יסודי במעמד של נפגעי עבירה: אף שהחוק מכיר בזכויותיהם, בפועל מימוש הזכויות תלוי לא פעם בידע, בנגישות, בליווי מקצועי וביכולת של מערכות המדינה לתאם ביניהן. ההחלטה נשענת על עבודת מטה מעמיקה שקדמה לה דו"חות ועדת ברלינר, צוות הנגשת ההליך האזרחי ומחקרים בתחום הוויקיטימולוגיה ומקבלת חיזוק גם ממצאי מבקר המדינה, שהצביע בעבר על ליקויים ביישום חוק זכויות נפגעי עבירה, לרבות קשיים בהעברת מידע לנפגעים, עיכובים בהקמת מערכות מידע וחולשות בבקרה על יישום החוק.⁴⁷ גם ביחס לגביית פיצויים לנפגעי עבירה, מבקר המדינה עמד על חשיבות תפקודו של המרכז לגביית קנסות כגוף האמון על גביית פיצויים שנפסקו לנפגעים בהליכים פליליים, סוגיה העומדת בלב חלק מסעיפי ההחלטה.⁴⁸



25% יושם
30% יושם חלקית
45% לא יושם

מגמה זו עולה בקנה אחד עם תפיסת "מיצוי זכויות אקטיבי", שלפיה אין להסתפק בקיום פורמלי של זכויות, אלא יש לייצר מנגנונים יזומים שיסייעו לאזרחים לממש אותן בפועל. במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת הוזכרו בהקשר זה פיתוח "פרקליטות מקוונת", אזור ייעודי באתר משרד המשפטים ותשתית למענה מתכלל לנפגעי עבירה.⁴⁹ מסמך נוסף של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא פיצויים שנפסקו בהליכים פליליים, בדגש על עבירות מין, מצביע על היקף משמעותי של נפגעים הזכאים לפיצוי פלילי. מרשות האכיפה והגבייה נמסרו נתונים על 34,201 אנשים שקיבלו פיצוי פלילי בין 2023

ממצאי המעקב אחר יישום ההחלטה מלמדים על תמונה מעורבת, מתוך 40 סעיפים אופרטיביים שנבחנו בדוח, 10 סעיפים יושמו במלואם (25%), 12 יושמו חלקית (30%) ו-18 סעיפים לא יושמו כלל (45%). אף שההחלטה יצרה תשתית עבודה חשובה, עיקר המימוש עדיין מצוי בתווך שבין תכנון לבין ביצוע מלא.

בין הסעיפים שבהם נרשמה התקדמות בולטת ניתן לציין את הקמת הצוות הבין-משרדי וצוותי המשנה לפי סעיפים 3א-ג, אשר יצרו מסגרת מקצועית לקידום המלצות ועדת ברלינר. התקדמות חשובה נוספת נרשמה בסעיף 3ה(2), שבו פורסם בשנת 2025 דו"ח צוות משנה בין-משרדי בנושא

https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/41b3e567-133b-ec11-8139-00155d0403e7/2_41b3e567-133b-ec11-8139-00155d0403e7_11_19838.pdf 49

<https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/1846-15.aspx> 47

<https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7604-20.aspx> 48

המסקנה המרכזית היא שהחלטה 1889 הצליחה להניע תהליך ממשלתי חשוב, אך טרם הפכה אותו למערך שירותים מלא ונגיש. הקמת נציבות זכויות נפגעי עבירה בשנת 2024 ומינוי הנציבה בשנת 2025 עשויים להוות נקודת מפנה ביישום ההחלטה. עם זאת, כדי שהנציבות לא תהפוך לגוף תיאום נוסף בלבד, נדרש להעניק לה יכולת ממשית לעקוב אחר סעיפי החלטה, לפרסם סטטוטי יישום פומביים, לתעדף סעיפים שלא יושמו ולחייב את הגופים הרלוונטיים להציג לוחות זמנים, תקציבים ותוצרים. ללא מנגנון כזה, קיים חשש שההחלטה תוסיף להתקדם באופן נקודתי בלבד, בלי ליצור שינוי כולל בחוויית השירות של נפגעי עבירה.

פרשת שילי עטרי ממחישה כי שאלת זכויות נפגעי עבירה אינה מסתכמת רק בקבלת מידע פורמלי או בליווי משפטי, אלא גם בשאלה מי שולט בנרטיב הציבורי ומי נושא במחיר של ההליך. כאשר נאסר על נפגעת לפרסם פרטים מזהים של אדם שהיא מייחסת לו פגיעה, בעוד החשוד יכול להופיע בתקשורת ולהציג את גרסתו, נוצר חשש לפגיעה משנית, הנפגעת נדרשת להתמודד לא רק עם ההליך הפלילי, אלא גם עם חשיפה ציבורית, ערעור אמינותה ותחושת השתקה. לכן, לצד יישום הסעיפים הטכניים בהחלטה, נדרשת גם מדיניות ברורה ביחס להשתתפות נפגעי עבירה במרחב הציבורי והתקשורת, לרבות מנגנוני יידוע, ליווי והגנה שימנעו מצב שבו זכויות דינויות של חשודים דוחקות לחלוטין את צורכי הנפגעות.⁵⁰

בסופו של דבר, החלטה 1889 מבטאת מעבר מהכרה פורמלית בזכויות לניסיון לבנות מערך שמאפשר מימוש בפועל, אך הפער בין הצהרה ליישום עדיין רחב. קידום דחוף של הסעיפים שלא יושמו, השלמת התשתית הדיגיטלית והנתונים, פריסה ארצית מלאה של מענים, וחיוזק מנגנוני השקיפות והדיווח אלו התנאים שיאפשרו לנפגעי עבירה לקבל לא רק הכרה במעמדם, אלא ליווי, מידע, הגנה ופיצוי בפועל.

לנובמבר 2025. נתונים אלה מדגישים את חשיבות הסעיפים בהחלטה העוסקים בסיווג מנגנוני העברת הפיצויים, קביעת קריטריונים לכספים שאינם בני העברה, והבטחת תשלום לנפגעים שפונים באופן יזום.

לצד ההתקדמות, נותרו סעיפים מרכזיים שלא יושמו או יושמו באופן חלקי בלבד. כך, טרם פורסמו תקנות שיגדירו את מבנה ותפקוד יחידות הסיוע בפרקליטות לפי סעיף 2א; טרם שובצו בפועל עובדים דוברי ערבית ביחידות הסיוע לפי סעיף 2ג; לא התקבלה החלטת ממשלה פרטנית לתקצוב המלצות הצוות לפי סעיף 3ד; ולא הוקמו בפועל מרכזים ייעודיים לנפגעות ונפגעי עבירות מין ואלמות בגירים לפי סעיף 3ה(1), אף שפורסם קול קורא בנושא. בנוסף, סעיפים העוסקים בהנגשת ההליך האזרחי לנפגעי עבירה, בהם 10ב, 11, 15 ו-16(1)-16(2), נותרו ברובם בשלבי בחינה או ללא תוצר פומבי מחייב. גם סעיף 14, שעניינו סיווג מנגנוני העברת הפיצויים והעברת כספים לידי האפוטרופוס הכללי, נותר ברובו בשלב הצהרת כוונות, הנציבות דיווחה כי היא פועלת לקדם את אישור ההעברה, אך בפועל לא בוצעה העברת כספים עד כה. המשמעות היא שהחלקים בהחלטה שנועדו להקל על נפגעי עבירה במעבר מן ההליך הפלילי למימוש זכויות אזרחיות, לרבות פיצוי, ייצוג והגנה מפני פגיעה חוזרת, טרם הבשילו לכדי שינוי מערכתי מלא.

שלושה חסמים מרכזיים עיכבו את היישום: ניהול תקציב לקוי – תקציבים שלא נוצלו במלואם או לא לוו במנגנון ביצוע, מחשוב – לא הוקם מסד נתונים רחב לכלל הגופים המטפלים בנפגעי עבירה, חסם שמקשה על תכנון מדיניות ומדידת צרכים, והשפעות כוח עליון – מלחמת חרבות ברזל, שדחתה תהליכים רבים חלקם, כמו שיתוף הציבור בסעיף 9, התממשו בסוף בכל זאת. מנגד, שלושה מאפשרים סייעו להתקדמות: צוות מתכלל וצוותי משנה שריכוז ידע מקצועי ומעורבות של מספר דרגים בתהליך – ושותפות עם גורמים חיצוניים כמו מכון חרוב, החברה למתנ"סים והרשויות המקומיות, שחיצקה את ההתאמה למענים לקבוצות רגישות.

