

### משטרת ישראל

#### פעולות ביקורת

במסגרת ביקורת שנערכה במטה הארצי של משטרת ישראל, במחוזות ובמרחבים בנושא מערך התביעות, נבדקו ארגון ותפעול לשכות התביעות. כן נבדקו דרכי הטיפול בתיקי חקירה ממועד קבלתם בלשכות התביעות עד להכנת כתבי אישום והעברתם לבתי משפט לצורך קביעת מועד לתחילת משפט.

#### מעריך התביעות של משטרת ישראל

##### ריכוז ממצאים

שיעור המשפטנים מבין התובעים בלשכות התביעות במשטרת ישראל הוא כ-60% בלבד. שיעור המשפטנים מבין התובעים בלשכות המרוחקות ממרכז הארץ נמוך במיוחד, ויש לשכות, שמועסק בהן משפטן אחד בלבד.

במחלקת ההדרכה של משטרת ישראל אין תכנית קבועה לקיום קורסים מקצועיים לתובעים, ולא הוקמה מסגרת להכשרת שוטרים, שאינם משפטנים, לתפקידי תובע.

בשנים 1986 ו-1987 לא נערכו דיווחים בכתב על ביקורות שערך מדור התביעות שבמטה הארצי בלשכות התביעות, ולא ניתן היה לברר אלו ליקויים נמצאו ואם הליקויים עודם קיימים או תוקנו.

בכל לשכות התביעות שנבדקו לא נערכו כינוסי תובעים כסדרם, כנדרש בפקודות המשטרה; הפיקוח של ראש הלשכה על שלוחות מרוחקות מהלשכה הוא רופף ויעילותו מוטלת בספק.

במפלג התביעות במחוז תל אביב לא נוצלו האפשרויות הגלומות במערכת מידע ממוחשבת להפקת דוחות מרוכזים שישמשו את ראש המפלג לצורך ניהול ובקרה. גם במערכת הממוחשבת החדשה שסופקה ליחידה טרם הסתיים פיתוח תוכנה לניהול ובקרה.

בלשכות אחדות קיים פער זמן ניכר בין מועד קבלתם של תיקים בלשכת התביעות מיחידות חקירה לבין מועד מסירתם לטיפול התובעים, וכך בין מועד מסירתם כאמור לבין מועד הכנת כתב אישום. העיכובים גורמים נזק לעניין שיש לציבור בהעמדה מהירה של עבריינים לדין ועלולים להשפיע על כושר הזיכרון של נאשמים ומעדים וכך לפגוע בתוצאות המשפט.

בלשכת התביעות במרחב השרון נסגרו עשרות תיקי תעבורה של אותם חשודים שלא הובאו לדין, זאת - בשל הפיגור הארוך בטיפול בתיקים אלה, שבעטיו שוב לא היה במשפטם עניין לציבור.

בלשכת התביעות במרחב השרון אינו מנוהל רישום על תיקים המסומנים כמועדפים, באופן שיאפשר מעקב אחר הטיפול בהם, כנדרש בפקודות הקבע של המשטרה.

תיקי חקירה נשלחים חזרה ליחידות החקירה לצורך השלמה, ללא אישור ופיקוח של ראש הלשכה, כנדרש בפקודות הקבע של המשטרה.

בעקבות פניית נשיא בית המשפט העליון והיועץ המשפטי לממשלה הכינה המשטרה הצעת הנחיות לסגירת תיקי חקירה ישנים - אם משום שמדובר בעבירות קלות ואם מפני שהעניין הציבורי בהם פג - והעבירה את ההצעה לאישורו של היועץ המשפטי לממשלה. עד מועד סיום הביקורת לא גיבש משרד המשפטים את עמדתו בנושא.



על פי חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב) התשמ"ב 1982 (להלן החוק) המאשים במשפט פלילי הוא המדינה, המיוצגת על ידי תובע. לתביעה הכללית במדינת ישראל שתי זרועות עיקריות: פרקליטות המדינה ומערך התביעות של משטרת ישראל. על פי החוק, התובעים הם היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו, שהם ממלאי תפקידים בפרקליטות המדינה, וכן שוטרים שנתקיימו בהם תנאי הכשירות שנקבעו על ידי שר המשפטים בהתייעצות עם שר הפנים, ושנתמנו להיות תובעים על ידי המפקח הכללי של המשטרה.

הפרקליטות מייצגת את המדינה בעיקר בעבירות היותר חמורות מסוג פשע, הנדונות בבתי המשפט המחוזיים. המשטרה מייצגת את המדינה בהליכים, הנדונים בבתי משפט השלום ובבתי משפט לעניינים מקומיים, בעיקר בעבירות מסוג עוון וחטא, ובעבירות מסוימות מסוג פשע, המועברות מהפרקליטות לתביעה המשטרתית ונדונות בבתי משפט שלום. כן מוסמכים תובעים משטריים, שהם חברי לשכת עורכי הדין או שהינם קציני משטרה, לייצג את המדינה בבתי משפט מחוזיים בהליכים בענייני מעצר, חיפושים ושחרור בערובה וכן בעיון חוזר ובערעור, לפי סעיפים מסוימים בפקודת התעבורה (נוסח חדש).

לפי פקודות הקבע של המשטרה, מדור התביעות במחלקת חקירות שבמטה הארצי (להלן - מטא"ר) משמש כיחידת מטה לנושא התביעות ומופקד על ההנחה וההדרכה המקצועית של לשכת התביעה. תפקידי המדור, בין השאר, לעסוק במתן חוות דעת מקצועית בחקירות פליליות ובתביעות, ובהחלטות על דבר סגירת תיקים מחוסר עניין לציבור במשפט ובהעדר ראיות מספיקות, במקרים שהיחידות מבקשות הנחייה מקצועית, לערוך השתלמויות וימי עיון לתובעים ולקיים קרה בלשכות התביעות. המדור מקיים קשר עם גורמים משפטיים מחוץ למשטרה ובהם משרד המשפטים, היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה.

לשכות התביעות פועלות במרחבים של משטרת ישראל. להן שלוחות בערים שבהן, פועלים בתי משפט שלום. במחוז תל אביב פועלות שתי לשכות תביעת מחוזיות: (1) מפלג תביעות פליליות, (2) מפלג תביעות תנועה, והן משרתות את שלושת מרחבי המחוז.

פקודות הקבע של המשטרה מגדירות את תפקידי התובעים בלשכות, חובותיהם וסמכויותיהם. בהתאם לפקודות, על התובעים לעיין בתיקי חקירה המגיעים ללשכה מיחידות החקירה, להכין כתב אישום או להמליץ על סגירת תיק בהתאם לצורך. התובעים מופיעים בבית המשפט לאחר הכנת כתב האישום, ומופקדים על הטיפול השוטף בתיק עד תום המשפט, לרבות ביצוע הוראות בית המשפט, דיווח על תוצאות משפט, המלצות לערעור בעת הצורך וחסול המוצגים. תובעי המשטרה מופיעים גם בבתי משפט השלום, היושבים בבתי משפט לנוער ולתעבורה. לפי נתוני המשטרה הועסקו במאי 1988 174 תובעים בלשכות התביעות.

בשנת 1987 התקבלו לטיפול בכל לשכות התביעות כ-59,000 תיקים פליליים, שעניינם חטאים (עבירות קלות יחסית), עוונות (עבירות שחומרתן בינונית) ופשעים (עבירות חמורות שעונשן מאסר יותר משלוש שנים) ועוד כ-16,000 תיקי תאונות דרכים, לרבות תאונות דרכים שבהן נגרם נזק לרכוש בלבד; כן התקבלו לטיפול כ-158,000 דוחות תנועה.

בתקופה מארס - יולי 1988 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את מערך התביעות של המשטרה. הבדיקה נערכה במדור תביעות שבמטא"ר, במפלג תביעות פליליות במחוז תל אביב, בלשכת התביעות במרחב גליל שבמחוז הצפוני, בלשכת התביעות במרחב שרון שבמחוז המרכז ובלשכת התביעות במרחב הנגב במחוז הדרומי. הנושאים העיקריים שנבדקו: ארגון ותפעול לשכות התביעות, הליכי הטיפול בתיקי חקירה, כולל הכנת כתבי אישום או סגירת תיק החקירה; ופעולות הפיקוח והבקרה. ביקורת קודמת בנושא נערכה בשנת 1981 (ראה דו"ח שנתי 32 של מבקר המדינה עמ' 411 - 417).

## ארגון ותפעול לשכות התביעות

1. על פי תקנות סדר הדין הפלילי (כשירות תובע וסמכויותיו), התשכ"ו 1966, כשירים להתמנות לתובעים גם שוטרים שאינם עורכי דין, אם הם בוגרי בית ספר לקצינים בכירים של המשטרה, או עמדו בבחינות חוקרים במשטרה, או שהם בוגרי קורסים אחרים כמפורט בתקנות. עוד בפברואר 1978 המליצה הוועדה לביורר נושא הפשיעה בישראל (בפרק הדין בנושא התביעה הכללית) שיש לשאוף לכך, שייצוג המדינה במשפטים פליליים יהיה כולו בידי משפטנים.

**שיעור המשפטנים מבין התובעים היה במועד הביקורת כ-60% בלבד, שיעור שלא השתנה בשנים האחרונות. בלשכות תביעות המרוחקות ממרכז הארץ היה שיעור המשפטנים נמוך במיוחד. כך, למשל, בלשכת התביעות במרחב הגליל, בלשכה במרחב העמקים ובלשכה במרחב הנגב, שבהן 11 - 14 תובעים, היה משפטן אחד בכל לשכה, ובלשכת התביעות במרחב לכיש שלושה מבין 11 התובעים היו משפטנים. יש לשכות בהן ראש הלשכה אינו משפטן. כך למשל, ראשי לשכות התביעות במרחב חיפה, מרחב הגליל, מרחב העמקים ומרחב הנגב הם שוטרים בעלי ותק, אך אינם משפטנים. למרות תחלופת עובדים בלשכות התביעות, לא אוישה כל משרה מתפנה במשפטן.**

2. כדי לקיים רמה מקצועית נאותה של הופעת תובעים בבתי המשפט, על המשטרה לערוך השתלמויות מקצועיות ולאפשר לתובעים ללמוד חידושי פסיקה וחקיקה.

**הועלה, כי לצורך הכשרת שוטרים לתפקידי תובע מתלווה המועמד לתפקיד תובע משך פרק זמן לתובע ותיק, בעת ההכנה לקראת המשפט ובעת ההופעה במשפט גופו. במחלקת ההדרכה אין תכנית קבועה לקיום קורסים מקצועיים לתובעים, ולא הוקמה מסגרת להכשרת שוטרים שאינם משפטנים לתפקידי תובע כחלופה להכשרה משפטית אקדמאית של תובע. גם מדור התביעות במטא"ר לא קיים השתלמויות לתובעים בלשכות באורח סדיר.**

במאי 1983 ערך מנהל תכנון וארגון במטא"ר בדיקה בלשכות התביעות, וקבע מדדי כוח אדם הנחוצים לתפקוד תקין ויעיל של לשכת תביעות. קביעת מדדי כוח אדם התבססה על מספר ימי ההופעה של תובעים בבתי משפט, שהוא משתנה מרכזי ובלתי תלוי במשטרה, ומספר התיקים המופנים לטיפול הלשכה. כן נקבע, שלצורך תפקוד יעיל יש להקפיד על עקרון של יום הכנה לכל יום הופעה של תובע בבית משפט.

בלשכת התביעות במרחב הגליל לא הייתה הקפדה על העקרון של יום הכנה לכל יום הופעה של תובע בבית משפט.

**המשטרה הסבירה למשרד מבקר המדינה, שקשה לגייס משפטנים למשטרה, בעיקר באזורים המרוחקים ממרכז הארץ. אולם לדעת הביקורת, במצב שבו חלק ניכר מהתובעים אינם משפטנים, ולא הוכשרו לתפקידם כראוי, ואף העומס המוטל עליהם רב, עלולה הרמה הכללית של התביעה המשטרית להפגע. לדעת הביקורת על המשטרה להכין תוכניות הכשרה קבועות לתובעים שאינם משפטנים, ולמנות לתפקיד תובע רק שוטרים שהוכשרו בתוכניות אלה. על המשטרה גם להרבות בקורסים והשתלמויות לתובעים כדי לשמור על רמה נאותה של התביעה המשטרית.**

3. לפי פקודות המשטרה, מדור התביעות במטא"ר מופקד על הפיקוח והבקרה בלשכות התביעות בנושאים מקצועיים ובעבודה שוטפת. הנושאים, כפי שהוגדרו בתכנית העבודה של המדור, כוללים בין היתר, בדיקה של תיקי חקירה שנסגרו ללא העמדה לדין; משך זמן הטיפול בתיקים; ניסוח כתבי אישום והופעת תובעים בבתי משפט; יישום הנחיות הפיקוד.

**- עובדי מדור התביעות עורכים אחת לשנה ביקור בלשכות התביעות. בשנים 1986 ו-1987 לא נערכו דווחים על ביקורים אלה, ולא ניתן היה לדעת אלו ליקויים הועלו בביקור, ואם נמשכו הליקויים או תוקנו. רק בשנת 1988 הוחל מחדש בדיווח על הביקורים בלשכות. מעיון בדוחות המדור באותה שנה עולה, שהנושאים שנבדקו התמקדו בענייני מינהל כגון רכב לראש הלשכה, סמכויות סגירת תיקים והקשר של הלשכה עם הפרקליטות. הבדיקה לא כללה עיון בתיקי חקירה שנסגרו ללא העמדה לדין, וגם לא ניסוח כתבי אישום או הופעת תובעים בבתי משפט.**

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה, שיחידות ביקורת נוספות בדקו גם את הנושאים האמורים. אולם, לדעת הביקורת, בדיקות אלה אינן תחליף לבדיקתו של הגורם המקצועי - כלומר של מדור התביעות במטא"ר, הממונה על הפיקוח והבקרה בלשכות התביעות - כנדרש בפקודות הקבע של המשטרה.

4. לפי פקודות הקבע של המשטרה על ראש לשכת תביעות לקיים פיקוח ובקרה על אנשי הלשכה ושלוחותיה, לרבות פיקוח על הופעת תובעים בבתי משפט. עוד מוטל על ראש הלשכה לכנס, אחת לשבועיים, ישיבה עם אנשי הלשכה, ולהעלות בה לדיון את מדיניות הפיקוד והדרג המקצועי בנושאי התביעה המשטרתית, להביא לידיעת התובעים את חידושי הפסיקה והחקיקה וכן הוראות שונות של הפיקוד, ללבן בעיות שוטפות ולהפיק לקחים.

**בכל לשכות התביעות שנבדקו לא נערכו כינוסי תובעים כסדרם, כנדרש. בלשכה במרחב הגליל לא נערכו כינוסי תובעים כלל, בלשכה במרחב הנגב - אחת לחודש ולעתים אף אחת לחודשיים, ובלשכה במרחב השרון - אחת לחודשיים. לדעת הביקורת, בלשכות שבמרחב הנגב ובמרחב הגליל, אשר להן שלוחות המרוחקות מהלשכה - ועקב כך הקשר עם התובעים שבשלוחות אינו הדוק דיו - חשוב במיוחד לקיים כינוסים לעתים מזומנות, כדי להנחות את התובעים בנושאי מדיניות הפיקוד ולגבש קווים אחידים וברורים לתביעה המשטרתית. הוא הדין בלשכת התביעות במרחב השרון, שבה ראש הלשכה אינו מנחה את התובע בעת מסירת התיק לטיפולו והתיקים נמסרים לתובעים מבלי לקבוע לצורך הטיפול סדרי עדיפויות.**

**כאמור, ללשכות התביעות במרחבים שלוחות בערים שבהן קיימים בתי משפט שלום. למשל, ללשכת התביעות במרחב הנגב שלוחה באילת, וללשכת התביעות במרחב הגליל - בצפת. ראשי הלשכות במרחבים אלה מבקרים בשלוחות לעתים רחוקות, ולעתים בהפסקות של חצי שנה. במצב זה, למעשה אין פיקוח של ראש הלשכה על התובעים בשלוחה.**

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה, שיוגבר הפיקוח של ראשי הלשכות על שלוחות מרוחקות, ולשכות שיעבירו חומר הדרכה לשלוחות ינהלו על כך תיעוד. עוד הודיעה המשטרה, שעם צמצום מספר התיקים הממתינים לעיון התובעים בלשכת התביעות במרחב השרון ייערכו כינוסי תובעים כסדרם.

5. לפי פקודות הקבע של המשטרה יש לנהל בכל לשכת תביעות כרטסת לרישום כל התיקים המגיעים מהיחידות השונות. בכרטסת יש לרשום את פרטי התיק ולציין, לפי תאריך, את קבלתו בלשכה, מסירתו לטיפול התובע, הכנת כתב האישום וכן את הישיבות בענייניו בבית המשפט.

- בלשכה במרחב הגליל מנוהלת כרטסת רישום תיקים, אולם אין רושמים בה את כל שלבי הטיפול ומה שנרשם אינו מאפשר עריכת מעקב אחר הטיפול בתיקים. אין בלשכה ריכוז נתונים על מספר כתבי האישום התלויים ועומדים בפני בית המשפט.

במפלג התביעות הפליליות במחוז תל אביב מנוהלת, החל מ-1985, כרטסת רישום תיקים באמצעות מחשב.

**- ביולי 1986 הודיעה ראש מפלג התביעות במחוז תל אביב לקצין אגף החקירות במחוז שאין אפשרות להפיק במחשב דוחות ניהול ובקרה. במאי 1988 סופקה ליחידה מערכת ממוחשבת חדשה, אולם עד מועד סיום הביקורת, יולי 1988, לא הסתיים פיתוח תכנה מתאימה. במצב זה לא נוצלו האפשרויות הגלומות במחשב להפיק דוחות בקרה על משך הזמן ושלבי הטיפול בתיקים ולעקוב אחר תיקים שהתקבלו בלשכה וטרם נמסרו לטיפול של תובע, או שהוצאו מסיבות שונות מהיחידה וטרם הוחזרו.**

אחד מאמצעי הפיקוח והבקרה הוא מעקב אחר התיקים המועברים לתובעים. לפי פקודות הקבע של המשטרה, על ראש לשכת תביעות לנהל "פנקס הצמדת תיקים לתובע" ולרשום בו את כמות התיקים, שנמסרו לטיפול התובעים ותאריך מסירתם. על ראש לשכת התביעות לערוך בדיקה על פי פנקס זה פעם בחודש ולרשום את תוצאותיה בפנקס, בציון תאריך.

**לא בכל הלשכות שנבדקו נוהל "פנקס הצמדת תיקים לתובע", ולא בכולן נעשה בו שימוש לצורך פיקוח ומעקב אחר עבודת התובעים. בלשכת התביעות במרחב השרון הוחל רק במחצית 1987 בניהול פנקס כאמור, אולם גם בו לא נרשמו כל הנתונים שיאפשרו מעקב נאות אחר מספר התיקים שטופלו על ידי תובע במשך חודש, ומספר התיקים שנתרו לעיונו. גם במפלג התביעות הפליליות במחוז תל אביב לא נרשמו בפנקס כל הנתונים הדרושים למעקב אחר הטיפול בתיקים.**

## הטיפול בתיקי חקירה

1. עם סיום חקירה מעבירה יחידת החקירה את התיק לטיפול של לשכת תביעות. לפי פקודות המשטרה, על ראש לשכת התביעות למסור לתובע בלשכה את התיק בתוך שבועיים ממועד קבלתו בלשכה, ולקבוע את מיקומו בסולם עדיפויות המביא בחשבון את השיקולים הבאים: סדר הגעת התיקים ללשכה, תיקי נוער, או שיקולים של עניין לציבור או חומרת העבירה. דרכי הטיפול בתיקי חקירה בלשכת התביעה קבועות בחוק ובפקודות הקבע של המשטרה.

תובע המקבל תיק לטיפול מכין כתב אישום, אם לאחר עיון בו בדק ומצא שקיימות ראיות מספיקות לכאורה להוכחת האשמה המיוחסת לחשוד. את כתב האישום הוא מגיש לבית המשפט המוסמך. נוכח התובע לדעת כי החקירה בתיק לא הושלמה דיה עליו להחזירו ליחידה החוקרת לשם השלמה, תוך מתן הנחיות מתאימות לפעולה. מצא התובע שאין בתיק ראיות המצדיקות העמדה לדין, או שאין במשפט עניין לציבור, רשאי הוא להמליץ לסגור את התיק.

**- קיים פער זמנים ניכר בין מועד קבלת התיק בלשכה לבין מועד מסירתו לתובע. במפלג התביעות במחוז תל אביב נמסרים תיקים לתובעים כחצי שנה, ולעתים אף תשעה חודשים, לאחר קבלתם. רק כשליש מן התיקים המתקבלים במפלג - מרביתם תיקי חשודים הנמצאים במעצר או תיקי נוער - נמסרים לתובעים בתוך שבועיים, כנדרש. במועד הביקורת, מארס 1988, היו במפלג כ-4000 תיקים שטרם נמסרו לתובעים, וכמחציתם תיקים שהתקבלו עוד בשנת 1987.**

התיקים המתקבלים בלשכת התביעות במרחב השרון נמסרים לתובעים בידי המזכירה עם רישומם במזכירות, ולא בידי ראש הלשכה. במצב זה, ובעיקר נוכח הפיגור הניכר בטיפול בתיקי חקירה, אף לא נקבעים בלשכה סדרי עדיפויות לעיון בתיקים בעת מסירתם לתובעים.

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה שראש לשכת התביעות במרחב השרון יאציל מסמכותו לאחד התובעים בכל אחת משלוחות הלשכה, שיהיה אחראי למסירת התיקים לתובעים בשלוחה.

**- קיים גם פער ניכר בין מועד מסירת התיק לתובע לבין מועד הכנת כתב האישום. בבדיקה מסורגת של כ-50 תיקים שנערכה במפלג התביעות במחוז תל אביב הועלה**

שבכ-20 תיקים חלפו ארבעה חודשים ויותר ממועד מסירת התיק לתובע ועד הכנת כתב האישום. בבדיקה מסורגת של הרישומים לגבי הטיפול בכ-300 תיקים פליליים בלשכת התביעות במרחב השרון הועלה, שבכ-140 תיקים חלפו כשנתיים ויותר ממועד מסירת התיק לתובע עד מועד הכנת כתב האישום. אחדים מהתיקים עוסקים בעבירות חמורות מסוג פשע, כגון: שמוש ואחזקת סמים והתפרצות. נאשמים בתיקים אלה יועמדו לדין כשלוש שנים לאחר שנשתיימה החקירה בביצוע העבירה.

כתוצאה מהתקן המצומצם של עובדי מזכירות במפלג התביעות הפליליות במחוז תל אביב, ובלשכת התביעות במרחב השרון, חולפים לעתים עד שלושה חודשים ממועד הכנת כתב האישום עד להדפסתו והגשתו לבית המשפט לצורך קביעת מועד לתחילת המשפט - הקראת כתב האישום על ידי בית המשפט בפני הנאשם.

**אי מסירת תיק לתובע מיד עם קבלתו בלשכה ופיגור ממושך בהכנת כתב האישום מעכבים את תהליך התביעה, והוא אחד הגורמים המעכבים גם את יתר ההליכים המשפטיים. עיכובים אלה גורמים נזק לעניין הציבורי שבהעמדה מהירה של עבריינים לדין, ועלולים להשפיע על כושר הזכרון של נאשמים ושל עדים באופן העלול לפגוע בתוצאות הדיון המשפטי.**

2. פקודות הקבע של המשטרה מפרטות את העבירות, שבהן מוסמך ראש לשכת התביעות, כשהוא בדרגת פקד ומעלה, לסגור תיקים, מחוסר ראיות להוכחת האשמה או מחוסר עניין לציבור במשפט. בתיקים הדנים בעבירות שבהן אין לראש הלשכה סמכות לסגור את התיק, מועבר התיק עם המלצה לסגירה לבעל הסמכות המתאים.

**בינואר - מארס 1988 נסגרו בלשכת התביעות במרחב השרון 115 תיקי תעבורה בשל הזמן הרב שעבר ממועד קבלת התיק בלשכה - 19 תיקים התקבלו בלשכה בשנת 1984 ו-96 תיקים התקבלו בשנת 1985. לאחר פיגור כה גדול שוב לא היה במשפט ענין לציבור, וחשודים לא הועמדו לדין מחוסר טיפול של לשכת התביעות.**

מבדיקת הרישומים לגבי הטיפול בתיקים במרחב השרון הועלה, שבשבעה מבין 19 תיקים המליץ התובע לסגור את התיק שנתיים ויותר לאחר קבלתו בלשכה. על הנזק הנגרם מכך עמד קצין אגף החקירות במחוז המרכז בדוח ביקורת מיום 15.11.87: "חוסר החלטה על סגירת תיקים גורם לרישום פלילי מתעכב של תיקים תלויים ועומדים לאזרחים, פוגעת במימוש זכותם להחלטות פריטת על נושא תלונותיהם בעבירות שניתן לעשות זאת על פי דין ומעוררת בציבור תחושת התמרמרות על אזלת ידה של המשטרה".

כאמור, בעבירות שבהן אין, לפי ההוראות, סמכות לראש הלשכה לסגור תיקים, הם מועברים לבעל הסמכות המתאים, בצרוף המלצתם של התובעים. בבדיקה מדגמית של תיקי חקירה פליליים שהומלצו לסגירה והועברו לקצין אגף החקירות (להלן - קצין אח"ק) במרחב השרון לצורך סגירתם עולה, שתיקים רבים נסגרו על ידי קצין אח"ק והוחזרו ליחידות החקירה, אולם דבר סגירתם לא הובא לידיעת לשכת התביעה. הלשכה אף לא ניהלה מעקב שיטתי אחר תיקים שתובעים המליצו לסגור והעבירו לקצין אח"ק. כך למשל, הרישומים לגבי 16 תיקי חקירה פליליים שנסגרו על ידי קצין אח"ק עוד בשנים 1986 - 1987 נותרו, לפי רישומי הלשכה, פתוחים.

בעקבות הביקורת הודיעה המשטרה למשרד מבקר המדינה, שבעלי הסמכות לסגור תיקים הונחו להודיע ללשכת התביעות על סגירת תיק וגניזתו וכי יוצאו הנחיות למעקב אחר התיקים המועברים מיחידה ליחידה.

3. העומס הרב המוטל על רוב החוקרים במשטרה גורם לכך שקצב הטיפול בחלק גדול מהתיקים הוא איטי. בדצמבר 1985 קבעה מחלקת חקירות ותביעות במטא"ר, שהאינטרס הציבורי מחייב שעבירות חמורות, שפיקוד המשטרה קבע שיש בהם ענין ציבורי רב, או עבירות שבוצעו על ידי עבריינים מועדים ייחקרו ויטופלו בעדיפות גבוהה, כדי שהחשודים יועמדו לדין בהקדם. מחלקת חקירות ותביעות פרסמה הנחיה לסימונם של תיקים מועדפים אלה ולדרכי הטיפול בהם במשרדי

החקירות ובלשכות התביעות. לפי ההנחיה, על ראש לשכת תביעות גם לנהל מחברת מעקב אחר תיקים מועדפים המגיעים ללשכה, להנחות את התובעים המטפלים בתיקים באופן שוטף – על ידי קביעת סדר עדיפותו של כל תיק הנמסר לטיפולו של תובע ולרשום את הנחיותיו ביומן החקירות שבתיק.

**לא בכל לשכות התביעות שנבדקו התקבלו תיקים מסומנים כמועדפים, ולא בכל היחידות נוהל רישום של תיקים כאלה באופן שיאפשר מעקב אחר הטיפול בהם. במפלג התביעות במחוז תל אביב לא מתקבלים תיקים מסומנים כמועדפים, וסדרי הטיפול בתיקים נקבעים בעיקר לפי סדר הגעתם למפלג, להוציא תיקים המתייחסים לנאשמים הנמצאים במעצר או תיקי נוער.**

במרחב השרון התקבלו מיחידות החקירה תיקים מועדפים מסומנים כנדרש, אך בשלוחות הלשכה לא התקבלו תיקים כאלה מסומנים לפי ההנחיות. תיקים, שבהם היה ליחידת החקירה עניין מיוחד בזירוז הכנת כתב האישום, הובאו ישירות לראש הלשכה או לאחד התובעים להכנת כתב אישום. לא נוהל רישום מיוחד לגבי תיקים אלה, ולא ניתן היה לבדוק אלו מן התיקים שטופלו בלשכה בסמוך להגעתם היו תיקים מועדפים כהגדרתם בהנחיה. בהעדר רישום מפורט של תיקים מועדפים גם לא היה ניתן לערוך בדיקה תקופתית לודא שהטיפול בהם זורז.

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת יוחל בכל לשכה בניהול רישום של תיקים מסומנים כמועדפים והם יטופלו בהתאם להוראות.

4. כאמור, תובע המקבל תיק חייב לבדוק אם הראיות מספיקות להכנת כתב אישום. נוכח התובע כי התיק לוקה בחסר, ונתקבל אישור ראש הלשכה בדבר הצורך בהשלמה, שומה עליו, לשלוח את התיק ליחידה החוקרת לצורך השלמה, תוך ציון פרטי ההשלמה הדרושים. מתפקידו של ראש הלשכה לפקח על החזרת תיקים ליחידת החקירה לצורך השלמה.

**בשנת 1987 שלחה לשכת התביעות במרחב הנגב ליחידות החקירה לצורך השלמה כ-2000 תיקים פליליים שעניינם עבירות מסוג עוון ופשע, שהם כ-40% מכלל התיקים האלה שנתקבלו בלשכה. בלשכת התביעות במרחב הגליל נשלחו להשלמה כ-1150 תיקים פליליים שהם כ-20% מכלל התיקים האלה; ובמרחב השרון נשלחו להשלמה כ-1000 תיקים פליליים שהם כ-25% מהתיקים האלה. מצב זה מוסיף על עומס העבודה המוטל על התובעים, ומאריך במידה משמעותית את משך הזמן עד להגשת כתב אישום.**

- מבדיקה מדגמית של רישומי תנועת תיקים בלשכות התביעות עולה, שתיקים שוהים תקופות ארוכות ביחידת החקירה לצורך השלמה. במפלג התביעות במחוז תל אביב, ובלשכות התביעות במרחב גליל ובמרחב השרון לא נוהל מעקב שיטתי אחר תיקים שהוחזרו ליחידות החקירה לצורך השלמתם.

בבדיקה מסורגת של 25 רישומים לגבי תנועת תיקים שנשלחו להשלמה ליחידות החקירה במרחב הנגב עולה, שהתיקים שהו ביחידות החקירה עד להחזרתם ללשכת התביעות 2 - 5 חודשים, ובמקרה אחד 11 חודשים.

מבדיקה מסורגת שנערכה בלשכת התביעות במרחב הגליל עולה, כי 79 תיקים פליליים, שנשלחו ליחידות החקירה לצורך השלמה בשנים 1977 - 1988, לא הוחזרו ללשכה עד מועד סיום הביקורת. יחידות החקירה אף לא נתבקשו לדווח מה עלה בגורלם.

בדיקה מסורגת שנערכה בלשכת התביעות במרחב השרון של 70 רישומים לגבי תנועת תיקים העלתה, כי 26 תיקים, שנשלחו ליחידות החקירה במהלך השנים 1986 - 1988 להשלמה, לא הוחזרו ללשכה עד מועד סיום הביקורת ביולי 1988 ויחידות החקירה אף לא נתבקשו לדווח מה עלה בגורלם. תשעה תיקים נשלחו ליחידות החקירה להשלמה עוד בשנת 1986 ו-13 תיקים בשנת 1987.

עוד עולה מהבדיקה שנערכה בלשכת התביעות במרחב השרון, שכמחצית מן התיקים שהו בלשכת התביעות חודשים רבים, לעתים אף שנה ויותר עד שנשלחו להשלמה ליחידות החקירה. מצב זה

עלול לסכל את האפשרות לבצע השלמה של חומר החקירה ולהקשות על איתור מתלוננים, חשודים ועדים. עוד הועלה, ששבעה תיקים שנשלחו לצורך השלמה, שהו חצי שנה ויותר ביחידה החוקרת, בין היתר - בשל הקשיים בפניהם ניצבה היחידה בעת ביצוע ההשלמות, מחמת הזמן הרב שעבר מאז סיום השלב הקודם של החקירה.

- בכל לשכות התביעות שנבדקו נשלחו תיקים ליחידות החקירה להשלמה, ללא אישורו של ראש הלשכה וללא פיקוחו, כנדרש בפקודות המשטרה.

**במצב זה, שבו שיעור התיקים הנשלחים להשלמה הוא גבוה, עשויה הדרך מתאימה של העוסקים בחקירות לשפר את הכנת תיקי החקירה מלכתחילה ובכך לצמצם את מספר התיקים הצריכים השלמה; בכך גם יתקצר משך הזמן שיעבור מסיום החקירה עד לעמדת החשוד לדין.**

5. (א) בינואר 1985 עמד היועץ המשפטי לממשלה על החשיבות הנודעת להחשתם של הליכים פליליים לשמירת הקשר בין העבירה לעונש, וכגורם מחנך ומרתיע. הודגש שלעתים קרובות אין אפשרות לקיים כראוי הליכים פליליים המגיעים לכלל דיון בבית המשפט זמן רב לאחר ביצוע העבירה. הליכי חקירה ומשפט ממושכים עלולים גם לגרום עינוי דין. היועץ המשפטי הדגיש את הצורך לקצר את משך הזמן הנדרש לחקירה המשטרית של חשודים, להכנת כתב אישום (על ידי המשטרה או פרקליטות המדינה) ולדיון בבית המשפט עד להכרעת הדין. היועץ המשפטי לממשלה פרסם הנחיה לפרקליטי המחוזות בדבר הצורך לזרז את הטיפול בהליכים פליליים.

בהנחיה נקבע, בין היתר, כי הזמן הרב שעבר מאז החלה החקירה עשוי להוות שיקול לסגירת תיק פלילי, כאשר השיהוי נגרם בעטיו של הטיפול מצד המשטרה או פרקליטות המדינה, ללא צורך או צידוק בנסיבות המקרה. עוד קבעה ההנחיה סולם עדיפויות בהכנת כתבי אישום ודרכי דיווח על הטיפול בתיקים.

(ב) במהלך שנת 1985 פנה נשיא בית המשפט העליון מספר פעמים ליועץ המשפטי לממשלה ולמפקח הכללי של המשטרה והציע, שהמשטרה תערוך בדיקה חוזרת של כתבי אישום ותשקול נקיטת הליכים לביטולם של אלה שהעניין הציבורי בהם פג עם עבור הזמן, זאת - נוכח העובדה שבבתי משפט השלום היו באותו מועד כתבי אישום שהוגשו עוד בשנות 1981 ו-1982. באפריל 1985 הצטרף היועץ המשפטי לממשלה לעמדת נשיא בית המשפט העליון, והציע לראש אגף החקירות במטא"ר לשתף פעולה בקביעת הנחיות בדבר המשך הטיפול בתיקים ישנים שהעניין הציבורי בהם פג.

(ג) באוקטובר 1985 הבהיר ראש אגף החקירות במטא"ר, שהקריטריונים לקביעת עניין לציבור מפורטים בפקודות הקבע של המשטרה ואין צורך לשנותם. עם זאת, הוחלט בדיון בהשתתפות שר המשטרה והמפקח הכללי, לערוך בדיקה בין אלפי התיקים שהביור המשפטי בהם טרם החל, כדי לסגור תיקים ישנים המתייחסים לעבירות קלות או לתיקים שהעניין הציבורי בהם פג. עוד הוחלט בדיון בהשתתפות השר, כי נושא הטיפול בביטול תיקי תביעה ישנים ייעשה על דעתו של היועץ המשפטי לממשלה.

(ד) עקב פניות נשיא בית המשפט העליון והיועץ המשפטי לממשלה, ובשל העומס המוטל על התביעה המשטרית ועל בתי המשפט, דבר שפוגע ביעילות מערכת הצדק כולה, הכינה מחלקת חקירות ותביעות במטא"ר בנובמבר 1985 הצעה של הנחיות לקציני החקירות במחוזות ובמרחבים ולראשי לשכות התביעות בדבר מדיניות ניפוי וסגירת תיקי חקירה ותביעה.

ההנחיות המוצעות נועדו לשנות את המצב הקיים על ידי הרחבת השימוש בסמכות לסגור תיקי חקירה מהטעם שאין במשפט עניין לציבור. כן הוצע לבדוק בכל התיקים - בין שהוגשו ובין שטרם הוגשו בהם כתבי אישום או שהמשפט בעניינם כבר החל מבלי שהוחל בגביית ראיות - אם יש עדיין עניין בקיום ההליך הפלילי נוכח הזמן שחלף מעת ביצוע העבירה. בעיקר התייחסו ההנחיות למקרים בהם נבע חלוף הזמן הרב מטעמים הנוצרים בטיפול החוקרים או התובעים. המטרה ביסוד ההנחיות היא גם להפחית את כמות התיקים ולהקל את העומס על המערכת כולה. ההצעה הועברה

בנובמבר 1985 לאישורו של היועץ המשפטי לממשלה. עד מועד סיום הביקורת לא גיבש משרד המשפטים את עמדתו.

המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה כי בשל שיבוש משרדי טרם גובשה עמדתו בנושא. עוד הודיע המשרד כי יפנה לגורמים המתאימים במשטרה כדי לקבל מהם נתונים, ויבחן מחדש את הנושא.



התביעה המשטרית פועלת כאחת מזרועות התביעה במדינת ישראל. התובעים של משטרת ישראל מופיעים בבתי משפט השלום לסוגיהם ומייצגים את המדינה בעיקר בעבירות מסוג חטא ועוון. היקף הנושאים המטופלים על ידם הולך ומתרחב. על המשטרה לגייס במידת האפשר כוח אדם מקצועי של משפטנים. עליה למנוע התמשכות החקירה והטיפול בתיקי התביעה ולשאוף לכך, שכתבי האישום יוכנו בסמוך ככל האפשר למועד, שבו התקבלו התיקים בלשכות התביעות, כדי שההעמדה לדין ופסק הדין יהוו גורם מחנך ומרתיע וכדי למנוע עינוי דין כאשר מתברר, כי אין ראיות מספיקות להגשת כתב אישום.

על המשטרה להנחות את יחידות החקירה למצות עד תומה את החקירה כדי למנוע צורך בהחזרת תיקי חקירה מלשכות התביעה ליחידות החקירה לשם השלמה, ובכך לקצר את משך הטיפול בתיק ולהפחית מעומס העבודה המוטל על התובעים.