

המשרד לביטחון הפנים

משטרת ישראל

פעולות ביקורת

במדור תביעות שבמטה הארצי, בלשכות התביעה המשטרתית, בפרקליטות המדינה ובפרקליטות מחוזיות נבדקה מערכת התביעה הפלילית, בעיקר הושוו סדרי העבודה של התביעה המשטרתית לאלה של הפרקליטות. במסגרת הביקורת בנושא הטיפול בעבריינות נוער נבדקה פעילותן של יחידות הנוער בכל הקשור לחקירת בני נוער, גילוי עבירות ומניעת עבריינות נוער. הבדיקה נעשתה במדור הנוער שבמטה הארצי, במחוזות המשטרה, ביחידות הנוער שבתחנות המשטרה ציון ומוריה בירושלים וביחידת נוער חשיפה של מחוז ירושלים. בירורי השלמה נעשו באגף קהילה ומשמר אזרחי ובמועצה הציבורית לצמצום העבריינות בישראל במשרד לביטחון פנים (ראו בדוח זה, עמ' 77).

התביעה הפלילית - בפרקליטות ובמשטרה

1. על פי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - חוק סדר הדין הפלילי), המאשים במשפט פלילי הוא המדינה, המיוצגת בידי תובע. לתביעה במדינת ישראל שתי זרועות עיקריות: פרקליטות המדינה ומערך התביעות של משטרת ישראל (להלן - התביעה המשטרתית)¹. הפרקליטות מייצגת את המדינה בעבירות חמורות, הנדונות בבתי משפט מחוזיים, והתביעה המשטרתית מייצגת את המדינה במרבית העבירות שנדונות בבתי משפט שלום. התובעים הם: היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו - פרקליט המדינה, פרקליטי המחוז ופרקליטים מפרקליטות המדינה המחוזית; מי שהיועץ המשפטי הסמיכו להיות תובע, בדרך כלל, לסוג של משפטים, לבתי משפט מסוימים או למשפט מסוים; שוטר, שנתקיימו בו תנאי כשירות מסוימים, ושנתמנה להיות תובע בידי המפקח"ל.

¹ לפי חוק סדר הדין הפלילי, יש גם תובעים בגופים נוספים לנושאים מסוימים או לבתי משפט מסוימים כמו תובעים ברשויות המקומיות או במשרדי ממשלה מסוימים, כדי שיטפלו בנושאים כגון איכות הסביבה, תכנון ובנייה. בעבירות אחדות, רשאי כל אדם להאשים על ידי הגשת קובלנה לבית המשפט.

תפקידו של התובע הוא להבטיח את האינטרס הציבורי העומד מאחורי הליך ההעמדה לדין של עבריינים. על התובע לעזור לבית המשפט בבירור האמת, בלי לפגוע בזכויותיהם של הנאשם ושל הציבור. אין מטרתו של התובע לזכות במשפט ולהשיג הרשעה בכל מחיר. אחריות מיוחדת ושמירה על הגינות מוטלות על התובע, בפרט במצב שבו הנאשם אינו מיוצג. לפי חוק סדר הדין הפלילי וההלכה הפסוקה, מופקד בידי התובע שיקול דעת שלטוני, בעל אופי שיפוט². הדבר מתבטא, בין היתר, בסמכות להחליט אם להגיש כתב אישום אם לא; במה להאשים ואלו ראיות יוגשו לבית המשפט; בסמכות להפסיק את הליכי ההעמדה לדין; ובסמכות להחליט בעניין הסדרי טיעון. לתובע יש גם סמכות להפעיל בקרה על החקירה ולהורות במקרה הצורך על ביצוע השלמות חקירה. מסמכויותיו ומתפקידיו של התובע נגזרת החשיבות של עצמאות שיקול הדעת בהעמדה לדין אותו עליו להפעיל בסבירות, בתום לב, ללא הפליה וללא שיקולים זרים.

מדיניות התביעה הפלילית נקבעת בידי הרשויות המופקדות על פי דין על אכיפת החוק. המדיניות מתייחסת, בין היתר, לשיקולים לקביעת העניין לציבור בהעמדה לדין ובגניזת תיקים, של רמת הענישה שהתביעה תטען לה, ושל עריכת הסדרי טיעון. היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטת המדינה אחראים ליצירת אחדות בעבודת התביעה הפלילית ולפיקוח עליה. הפיקוח על התביעה המשטרית בעבירות מסוג פשע שהתביעה המשטרית מגישה בהן כתבי אישום ומייצגת את המדינה בבית המשפט, אמור להתבצע, בין היתר, באמצעות הסמכות של פרקליטי המחוז, והם לבדם, להחליט על העמדה לדין או על גניזת התיקים, שעל יחידות החקירה להעביר אליהם להחלטה; באמצעות ההחלטות שמקבלת הפרקליטות בבקשות לערעור לערכאות גבוהות יותר, שמגישה לפניה התביעה המשטרית, על פסקי דין בתיקים בהם התביעה המשטרית ייצגה את המדינה; ובאמצעות החלטות הפרקליטות בעררים המוגשים על החלטות התביעה המשטרית לגניזת תיקים.

2. מבנה מערכת התביעה הפלילית, תפקידיה, סמכויותיה ונוהלי עבודתם של הפרקליטים והתובעים מוסדרים בכמה חוקים, ובהם חוק סדר הדין הפלילי, חוק העונשין, התשל"ז-1977, חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, וכן בפסיקה, בהנחיות של היועץ המשפטי לממשלה ושל פרקליט המדינה, בפקודות המשטרה ובהנחיותיה. פרקליטות המדינה עוסקות, בין היתר, בקביעת מדיניות התביעה, בהנחיה, בתיאום ובפיקוח על פרקליטות המחוז ועל גורמי תביעה אחרים, ובכלל זה בכל הנוגע לעיכוב הליכי העמדה לדין, בדרך הטיפול בעררים, ובייצוג המדינה בערעורים בבית המשפט העליון ובעתירות לבג"ץ. שש פרקליטות מחוז מייצגות את המדינה בהליכים פליליים, כל אחת בגבולות סמכותה המקומית, בתיקים פליליים כערכאה ראשונה, בעיקר בתי משפט מחוזיים, ובעררים ובערעורים פליליים שונים על החלטות ופסקי דין של בתי משפט שלום. במחוז תל אביב מחולקת עבודת הפרקליטות הפלילית לשתי פרקליטות נוספות, האחת - בנושא מיסוי וכלכלה, והאחרת - בנושאים אזרחיים. פרקליטות המדינה ומרבית פרקליטות המחוז עוסקות, בין היתר, גם בעניינים אזרחיים, מינהליים וכלכליים. בשש פרקליטות המחוז מועסקים בנושאים פליליים 263 פרקליטים ולצדם מתמחים.

התביעה המשטרית כוללת את מדור התביעות במחלקת חקירות ותביעות במטה הארצי ו-11 יחידות תביעה, בהן שמונה לשכות תביעה מרחביות ושלוש לשכות תביעה מחוזיות - בתל אביב, בירושלים וביו"ש. מדור תביעות אחראי, בין היתר, לביצוע מדיניות הפיקוד המשטרית בנושא התביעה, להדרכה והנחיה, לפיקוח ובקרה על לשכות התביעה, למתן חוות דעת וטיפול בבקשות לעיכוב הליכים ועררים המוגשים ליועץ המשפטי לממשלה ולפרקליטת המדינה ולקיום קשר עם גורמים משפטיים. ראשי לשכות התביעה אחראים לניהול הלשכות, לפיקוח על עבודת התובעים בלשכות, לסגירת תיקי חקירה, להכנת חוות דעת משפטיות ולייעוץ משפטי לקציני המטה

2 בג"ץ 935/89 גנור ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה פד מד (2) 508.

המקומיים. התובעים המשטרתיים בלשכות התביעה עוסקים בהכנת כתבי אישום, בהופעות בבתי משפט ובמתן חוות דעת בכל הנוגע לסגירת תיקים. בלשכות התביעה המשטרית מועסקים 194 תובעים, מהם 87% בעלי השכלה משפטית.

3. מדינות דמוקרטיות באירופה, שלהן שיטת משפט דומה לזו שבישראל, ערכו בעשורים האחרונים רפורמות, שנועדו להעניק לתובע את הכלים לבצע את תפקידו באובייקטיביות ובאי-תלות, ובה בעת הגדילו את סמכויותיו; ואילו בישראל, מבנה מערכת התביעה הפלילית וחלוקת הסמכויות בתוכה מקורם במודל המנדטורי, ולא חלו בו שינויים מבניים ומוסדיים מאז הקמת המדינה. מנגד, התחוללו תמורות שהשפיעו עליה מבחינת העומס, מורכבות המשימות, דרכי העבודה והאמצעים העומדים לרשותה. התמורות היו: שינויי חקיקה ופסיקות עקרוניות; רפורמות בבתי המשפט; שינויים בעבודת המשטרה; הקמת הסניגוריה הציבורית; תמורות חברתיות וכלכליות שהשפיעו על היקף הפשיעה, על מורכבותה ועל חומרתה.

עם הקמתה של התביעה הפלילית הוטל על התביעה המשטרית לייצג את המדינה בעבירות קלות מסוג חטא ועוון³, שהיו חלק קטן מכלל העבירות שבגינן הוגשו כתבי אישום, וכן לנהל את המשפט בתיקים בעבירות אלו, שהיה משפט קצר ולא מורכב. ככלל, התובעים לא היו עורכי דין ואף לא קציני משטרה. בפועל, כתוצאה מהתמורות דלעיל, חלוקת העבודה בין הפרקליטות ובין התביעה המשטרית השתנתה במידה ניכרת: מבחינה כמותית הפכה התביעה המשטרית מגורם משני לגורם מרכזי, במערכת התביעה הפלילית. על פי נתוני המשטרה, בשנים 1999 - 2000 טיפלה התביעה המשטרית בכ-94% מכלל התיקים בעבירות מסוג עוון ובכ-75% מכלל התיקים בעבירות מסוג פשע.

השינויים, שהשפיעו על המשימות המוטלות על התביעה הפלילית, מעוררים את הצורך לבחון מחדש ומהיסוד את המבנה הקיים, את עצם ההצדקה לקיומם של שני גופי תביעה נפרדים, את חלוקת העבודה ביניהם ואת סדרי העבודה, באופן שיבטיח מדיניות תביעה אחידה ויאפשר אמצעי פיקוח ובקרה נאותים ליישומה.

בחודשים נובמבר 1999 - אוקטובר 2000, לסירוגין, עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא מערכת התביעה הפלילית, תוך השוואת היבטים מרכזיים של עבודת התביעה המשטרית לעומת הפרקליטות. נבדקו בעיקר עניינים אלה: כפיפות התביעה המשטרית לגוף החוקר; חלוקת העבודה בין הפרקליטות לבין התביעה המשטרית; תקינות ההליך של ההעמדה לדין, גניזת תיקים והסדרי טיעון; סדרי הטיפול בעררים; ויעילות תפקודה של התביעה הפלילית - בהקצאת המשאבים ובהתמודדות עם עומס העבודה. הבדיקה נערכה במדור תביעות במטה הארצי (מטא"ר), בלשכות התביעה המשטרית, בפרקליטות המדינה ובפרקליטות מחוזיות.

עניינים מרכזיים בהליך ההעמדה לדין ובהליך סגירת תיקי חקירה בידי הפרקליטות והתביעה המשטרית נבדקו באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג של תיקי תביעה משטרית ותיקי פרקליטות ובאמצעות שאלונים מפורטים שנשלחו לכל ראשי לשכות התביעה המשטרית. המדגם הוכן עבור משרד מבקר המדינה במדור סטטיסטיקה במטא"ר. המדגם נועד לייצג את הטיפול בכל התיקים הפליליים שנפתחו לבוגרים בשנים 1996 - 1999 והועברו לתביעה או לפרקליטות, בתחומי הקו הירוק, בכל העבירות, למעט עבירות ביטחון, עבירות כלכליות, עבירות של שהייה בלתי חוקית ורישוי, ושהטיפול בהם הסתיים במהלך 1999 (התיק נסגר או הוגש כתב אישום).

3 לפי חוק העונשין מסווגות העבירות לפי חומרתן: פשע - עבירה שנקבע לה עונש חמור ממאסר לתקופה של שלוש שנים; עוון - עבירה שנקבע לה עונש מאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים ושאינה עולה על שלוש שנים; חטא - עבירה שנקבע לה עונש מאסר לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים.

במדגם נכללו 650 תיקים פליליים לפי קבוצות המחקר העיקריות כדלקמן:

הסתברות הדגימה*	חשודים שנבדקו	תיקים באוכלוסייה	תיקים במדגם	קבוצת מחקר	
				תוצאת הטיפול	הגוף המטפל
1:112	196	14,868	150	התיק נסגר	תביעה-משטרתית
1:72	319	24,030	300	הוגש כתב אישום	
1:86	94	3,831	50	התיק נסגר	פרקליטות
1:48	109	4,618	150	הוגש כתב אישום	
	718	47,347	650	ס"ה	

* הסתברות הדגימה כפי שהיתה בפועל.

בכ-75% מהתיקים היה חשוד אחד בתיק ובכ-25% מהתיקים היו שני חשודים ויותר בתיק. בסך הכל היו בתיקי המדגם 954 חשודים; מהם בדק משרד מבקר המדינה 718 חשודים. 236 תיקים לא אותרו, או שלא היו בהם כל המסמכים הנדרשים לבדיקה.

בתיקים שבמדגם נבדקו המאפיינים (משתנים מסבירים) האלה: הגוף המטפל (תביעה, פרקליטות); מחוז; תוצאות הטיפול (סגירה, כתב אישום); קבוצת עבירות (סדר ציבורי, חיי אדם, גוף אדם, מין, מוסר, רכוש, מרמה); סיבת סגירה (חוסר ראיות, חוסר עניין לציבור, סיבה אחרת, כגון מות הנאשם); מספר החשודים בתיק; משך זמן הטיפול.

בתיקים שבמדגם נבדקו מאפייני הטיפול ותקינותו לפי הקטגוריות העיקריות האלה:

1. **משך זמן הטיפול:** התמשכות הטיפול בתיק עד הסגירה או עד הגשת כתב אישום פוגעת באכיפת החוק ובכוח ההרתעה שבו, וכן גורמת עינין דין לחשוד. לפיכך נבדק פרק הזמן מקבלת התיק בגוף התובע ועד להגשת כתב האישום או עד קבלת ההחלטה על סגירת התיק. פרק זמן העולה על שישה חודשים הוגדר כליקוי.

2. **הסמכות להחליט על העמדה לדין:** החלטה להעמיד לדין בעבירות מסוג פשע היא לפי חוק סדר הדין הפלילי בסמכות פרקליט המחוז. עליו לעיין עיון ראשוני בתיק, ואם הוא מחליט על העמדה לדין, הוא רשאי להעביר את התיק להגשת כתב אישום לתביעה המשטרתית. בהתאם, פרקליט המחוז הוא גם בעל הסמכות היחיד לגנוז תיקים בעבירות מסוג פשע (להלן גם - תיקי פשע). לפיכך, נבדק קיומה של הרשאת פרקליטות לתביעה המשטרתית לטפל בתיקי פשע שבסמכות בית משפט השלום (הרשאה להעמיד לדין או הרשאה לסגור את התיק). הרשאת פרקליטות הוגדרה כאישור, המתועד בתיק במסמך או ברישום ביומן הטיפול, המעיד על כך שפרקליט המחוז או גורם מטעמו נתן לתביעה המשטרתית אישור, כתוב או טלפוני, לטפל בתיק. אי-קיום הרשאה כזו בתיק הוגדר כליקוי.

3. **רישום תיעוד ופיקוח:** פיקוח ובקרה יעילים על תהליך קבלת ההחלטות בהעמדה לדין, מחייבים, בין היתר, תיעוד מלא ותקין של תהליך זה בתיקי התביעה המשטרתית. לפיכך, נבדק קיומם ותקינותם של רישומים המאפשרים פיקוח ובקרה, והם: חוות דעת (או ניתוח ראיות) להגשת כתב אישום; הנמקה לעסקת טיעון; הנמקה לסגירה; הודעת סגירה לחשוד ולמתלונן בתיק שנסגר. העדרו או אי-תקינותו של כל אחד מסוגי הרישומים הללו הוגדר כליקוי.

4. **מדיניות תביעה:** נבדקו ההחלטות על ההעמדה לדין בשני נושאים. האחד - הגשת כתבי אישום בעבירות קלות: הגשת כתב אישום בעבירות, שבהן לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, היה צריך לשקול נקיטת אמצעים חלופיים להליך הפלילי, משיקולים של העניין לציבור, הוגדרה כליקוי. האחר - העילות לסגירת תיקים, שהן: חוסר אשמה, חוסר ראיות וחוסר עניין לציבור. לכל אחת מעילות הסגירה יש תוצאה אחרת לחשוד: סגירה מחוסר אשמה אינה מותירה שום עקבות

ברישומי המשטרה; סגירה מחוסר ראיות נכללת ברישומי המשטרה; סגירה מחוסר עניין לציבור נכללת אף היא ברישומי המשטרה, ומותר לה למסור מידע זה לגופים הרשאים לקבלו לפי חוק המרשם הפלילי. ולפיכך נבדקה נכונות עילת הסגירה. סגירת תיק בעילה שונה מזו שבה היה עליו להיסגר בנסיבות העניין שבתיק, הוגדרה כליקוי. ממצאי הביקורת והליקויים שהועלו מתיקי החקירה הובאו לידיעת המשטרה והפרקליטות; בעיבוד נתוני המדגם הובאו בחשבון רק התיקים שבהם לגופים אלה לא היו הסתייגויות מהגדרת הליקויים שהועלו בביקורת. להלן ריכוז התוצאות העיקריות של המדגם⁴ (באחוזים):

קבוצת הליקוי	סוג הליקוי	אחוז במדגם
משך זמן הטיפול	הוגש כתב אישום כעבור יותר מ-6 חודשים (מכלל התיקים שבהם הוגש כתב אישום):	35.0
	התיק נסגר כעבור יותר מ-6 חודשים (מכלל התיקים שנסגרו):	52.5
הסמכות להחליט על העמדה לדין	אין אישור מהפרקליטות להגשת כתב אישום (מכלל התיקים שבהם התביעה המשטרית הגישה כתב אישום):	79.5
	אין אישור מהפרקליטות לסגירה (מכלל התיקים שהתביעה המשטרית סגרה):	85.7
רישום תיעוד ופיקוח	אין חוות דעת להגשת כתב האישום (מכלל התיקים שבהם התביעה המשטרית הגישה כתב אישום):	86.8
	רישומי תביעה לקויים או חסרים (מכלל התיקים שבהם התביעה המשטרית הגישה כתב אישום):	42.9
	אין הנמקה להסדר טיעון (מכלל התיקים שבהם התביעה המשטרית ערכה הסדר טיעון):	68.0
מדיניות תביעה	הוגש כתב אישום (מכלל תיקי העבירות הקלות שטופלו בתביעה המשטרית):	61.8
	עילת הסגירה היתה צריכה להיות שונה (מכלל התיקים שהתביעה המשטרית סגרה):	9.8

על משמעותם של הנתונים יורחב בהמשך, לפי העניין.

⁴ תוצאות ניתוחי הנתונים מסוכמות בטבלה, המציגה את שיעורם היחסי של המקרים שבהם הועלו ליקויים בנושאים נבדקו. האחוזים הללו מבוססים על נתוני המדגם, והם אומדנים אמניים לגבי שיעורם היחסי של הליקויים מהסוגים השונים בכלל אוכלוסיית התיקים בתביעה ובפרקליטות. בכל מדגם קיימת סטייה מקרית, ואחוזי הליקויים באוכלוסייה עשויים להיות גבוהים או נמוכים במידת מה מהערכים שהתקבלו במדגם. בגלל חשיבות העניין, ולמען הזהירות חושב האומדן (ראו להלן) לאחוז המזערי של הליקוי באוכלוסיית התיקים, ברמת ביטחון של 95%. ואפשר לומר, אפוא, ברמת ביטחון של 95%, שבכלל אוכלוסיית התיקים, אחוז המקרים שבהם ישנו ליקוי אינו נמוך מהאומדן. (ניתוח התוצאות נערך לגבי כל החשודים שבתיק; למען פשטות הניסוח כל התייחסות להלן ל"תיק" כוונתה לחשוד ספציפי בתיק).

הפרדה בין הגוף התובע לבין הגוף החוקר

1. סמכויות התובע לפי חוק סדר הדין הפלילי פורשו בפסיקה כסמכויות שלטוניות בעלות אופי שיפוטי. אלה כוללות, בין היתר, סמכות להחליט להעמיד לדין, להחליט במה להאשים ומהן הראיות שיוגשו לבית המשפט; להפסיק או לעכב הליכי העמדה לדין; להחליט בעניין הסדרי טיעון; להורות למשטרה להוסיף לחקור לצורך גיבוש ההחלטה בדבר העמדה לדין ובכך להפעיל בקרה על הגוף החוקר. מסמכויותיו ומתפקידו של התובע נגזרת חשיבות להיותו בלתי תלוי בהפעלת שיקול דעתו כלפי גורמים מחוץ למערכת התביעה. על התובע לפעול בתום לב, בסבירות, בהגינות, וללא הפליה. עצמאות התובע המשטרתי בעבודתו מחייבת, בין היתר, גם איסור על הגוף החוקר להתערב בהחלטותיו המקצועיות.

המערכת הארגונית והמינהלית, שבה פועל התובע, צריכה להבטיח את אי-תלותו, ולאפשר לו ביקורת על הגוף החוקר ואומדן אובייקטיבי של סיכויי ההרשעה והאינטרס הציבורי בהעמדה לדין. להשגת עצמאות זאת יש ליצור הפרדה ברורה בין גופי החקירה לבין מנגנוני התביעה. כבר ב-1991 הביע בית המשפט העליון את הדעה, כי "מן הראוי להפריד מוסדית בין הגוף החוקר לבין מי שמופיע כתובע בבית המשפט, הווי אומר אין להכפיף את החוקר ואת מי שמייצג את התביעה בבית המשפט לאותה מרות".⁵

כאמור, בארצות מערביות שבהן נהוגות שיטות משפט דומות לזו שבשיראל נערכו בעשורים האחרונים רפורמות, שנועדו, בין היתר, להבטיח את אי-תלותו ועצמאותו של התובע. בולטת הרפורמה שבוצעה באנגליה, אשר יצרה הפרדה ברורה בין המשטרה למנגנוני התביעה; בעבר, מרבית התביעה הפלילית באנגליה (כבשיראל כיום) טופלה בידי המשטרה. בשנות השמונים, עקב ביקורת ציבורית על פעולות התביעה המשטרית, המליצה ועדה מלכותית על הפרדת מערך התביעה הפלילית מן המשטרה. העילה העיקרית להמלצה היתה שהמשטרה איננה מסוגלת לשקול שיקולים רחבים של העניין הציבורי בהעמדה לדין. עם קבלת המלצותיה הוקם ב-1985 גוף תביעה עצמאי (C.P.S. Crown Prosecution Service המנוהל בידי ה-Director of Public Prosecution; במקרים שלדעת המשטרה יש להעמיד לדין, התיק מועבר ל-C.P.S. לצורך החלטה בדבר העמדה לדין ולניהול מלא של התיק).⁶

2. בישראל, כ-85% מכלל תיקי התביעה הפלילית מטופלים בידי התביעה המשטרית. אולם במובחן מן התובעים בפרקליטות, הנהנים מעצמאות ארגונית, כפופים התובעים המשטרתיים לקציני החקירות במרחבים ובמחוזות ולפיקוד הטריטוריאלי של המשטרה. הימצאותה של התביעה המשטרית במערך החקירות המשטרתי מעוררת חשש בדבר יכולתה לקבל החלטות באופן עצמאי. לפי תפיסת המשטרה, תפקיד התביעה המשטרית הוא לבצע את מדיניות המשטרה ולסייע בהשגת יעדיה. במצב זה אין זהות באינטרסים בין הגוף החוקר לגוף התובע. במסגרת שיטת הניהול לפי היעדים והמדדים, הנקוטה במשטרה, הכוללת קביעת יעדים לכל אחד מתחומי הפעילות במשטרה, נקבעו לתביעה המשטרית יעדים כמותיים. יעדים אלו נקבעו בהתאם לאינטרסים המשטרתיים בתיאום עם קציני אגף חקירות (אח"ק), במרחבים ובמחוזות, ובאישורם. יעדים אלה אינם תואמים בהכרח את תפקיד התובע - להעמיד לדין רק בהימצא ראיות מספיקות וכשקיים אינטרס ציבורי.

5 בג"ץ 2631/91 ואח' נ' שר המשטרה ואח' פ"ד מו (3) 546.

6 דוח הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש (יוני 1999), עמ' 64-65 הסתמך בעניין זה על: A. Sanders & R. Young, Criminal Justice (London, 1994) 205

3. חוסר ההפרדה בין סמכויות הגוף החוקר לגוף התובע בא לידי ביטוי גם בפרוצדורה שנקבעה במשטרה לעניין סגירת תיקים מסוג עוון. לפי חוק סדר הדין הפלילי, בעבירות מסוג עוון המועברות לתובע המשטרה, יעמיד התובע לדין אם מצא שהראיות מספיקות לאישום, זולת אם היה סבור שאין במשפט עניין לציבור; אולם החלטה שלא להעמיד לדין מטעם זה טעונה אישור קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה. כלומר, הסמכות לסגור תיקים מסוג עוון מחוסר ראיות, שהוא בעיקרו שיקול מקצועי, הוענקה לכל תובע, ואילו סמכות הסגירה מחוסר עניין לציבור, שהוא בעיקרו הכרעה בין שיקולים ערכיים נוסף על השיקול המקצועי, הותנתה באישור גורם מקצועי בכיר - קצין משטרה. אולם, בניגוד לעיקרון המחייב הפרדה בין הגוף החוקר לגוף התובע והקניית הסמכות הבלעדית לסגור תיקי חקירה מסוג עוון בידי הגורם המקצועי (התובע), נקבע בפקודות המשטרה שחוקרי משטרה בדרגת פקד ומעלה, שאינם תובעים על פי עיסוקם, יהיו מוסמכים לסגור תיקים בעבירות כאלה הן מחוסר עניין לציבור והן מחוסר ראיות. ההסדר, לא זו בלבד שאינו תואם את העיקרון האמור, אלא אף מבטא עירוב בין הגוף החוקר לגוף התובע ואת כפיפות התביעה לחקירה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה המשטרה, שההסדר הנהוג במשטרה סביר, היות שקציני החקירות המוסמכים לסגור תיקים מסוג עוון הם בעלי ניסיון וכישרון מתאימים לכך, וכי לא ניתן להעמיס מטלה נוספת על התביעה המשטרית במצב הקיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום לסטות מהעיקרון שביסוד ההסדר הקבוע בחוק סדר הדין הפלילי, שנועד להפריד בין סמכויות הרשות החוקרת לסמכויות הרשות המאשימה. על הצורך לקיים עיקרון זה עמד לאחרונה בית המשפט כאשר חזר וקבע, כי אין לסטות מההסדר הקבוע בחוק שלפיו רק בעל המקצוע בהעמדה לדין, הוא התובע, מוסמך לבחון את חומר הראיות ולהגיש על יסודן כתב אישום.⁷ לכן ראוי ליתן סמכות לסגור תיק מסוג עוון אם מחוסר ראיות ואם מחוסר עניין לציבור, רק לבעלי המקצוע בהעמדה לדין (התובעים), ולבטל את ההסדר הקבוע בפקודות המשטרה לעניין הסמכתם הפורמלית של חוקרים בדרגת פקד ומעלה לתפקידי תובעים, אשר באה לאפשר להם לסגור תיקים. בביטול ההסדר יהיה כדי להבטיח לא רק בקרה נאותה של התביעה על מלאכת החקירה אלא גם כדי להבטיח שרק בעל המקצוע לעניין בחינת הראיות לצורך העמדה לדין, יהיה בעל הסמכות לסגור תיקים מחוסר ראיות.

4. בעשור האחרון נדונה כמה פעמים הבעייתיות של הימצאות התביעה המשטרית במסגרת מערך החקירות של המשטרה, והצורך להפריד בין הגוף החוקר לגוף התובע. כבר בדיון של פורום אח"ק במטא"ר, מיוני 1992, תמכו כמעט כל המשתתפים בהפרדה בין הגוף החוקר לגוף התובע. בין השיקולים היו: הנחיצות המוסדית והאתית להפריד בין הגוף העוצר והחוקר לבין הגוף התובע; וחלוקה ראויה יותר של אחריות, סמכויות, עומס ותקנים בין התביעה המשטרית לבין הפרקליטות. בישיבה של פרקליטי המחוז בספטמבר 1995 נטען, שעדיף שכל התביעה הפלילית תרוכז בידי גורם אחד. בדיון במאי 1996 בוועדה לסדר דין פלילי⁸ נאמר, כי מן הראוי להפריד מוסדית בין הגוף החוקר לבין הגוף התובע. בין היתר נאמר שם, כי "בחיי יום משפיע מפקד התחנה. משכנעים את התובע במשטרה להגיש כתב אישום". פרקליטת מחוז דרום ציינה, בנייר עמדה מיוני 1997, כי התובעים המשטרתיים כפופים למפקדיהם במשטרה ואינם נהנים מאי-תלות; קציני האח"ק מכתיבים לתובעים מדיניות וסדרי עדיפות.

7 דנ"פ 9263/99 מדינת ישראל נ' בקשי פ"ד נד (3) 566. בפסק הדין הודגש העיקרון של "הפרדת הרשויות" בין הרשות החוקרת לרשות התובעת, הקיים בסדרי הדין הפליליים הרגילים, לעומת סדרי הדין המיוחדים (בתעבורה למשל) שעמדו שם במוקד הדיון.

8 ועדה קבועה הדנה בהצעות שינוי חקיקה בחוק סדר הדין הפלילי.

לדבריה, העברת התביעה המשטרית לפרקליטות תשחרר את התובעים מכפיפות זו ותאפשר לפרקליטות וליועץ המשפטי לממשלה לפקח ולשלוט טוב יותר על עבודת התביעה המשטרית, שהפכה לגורם דומיננטי במערכת התביעה הפלילית.

במחצית 1997 הציעה המשטרה לפרקליטת המדינה לצרף את התביעה המשטרית לפרקליטות, ואף הביעה נכונות להעביר את תקציב התביעה המשטרית לפרקליטות. פרקליטת המדינה טענה, כי הנושא מחייב קבלת החלטה עקרונית ובחינת אופן ההיערכות הלוגיסטית והתקציבית ליישומה. לשם כך הציעה להקים ועדה משותפת לשני הגופים. ועדה כזו לא הוקמה. ביוני 1998 ניסתה המשטרה שוב לשכנע את פרקליטת המדינה להסכים להצעתה להעביר את התביעה המשטרית לפרקליטות. ראש אגף תכנון במשטרה פירט לפני פרקליטת המדינה את השיקולים המרכזיים לכך, ובהם: היכולת להפעיל מדיניות תביעה אחידה הנקבעת בידי היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטת המדינה; השגת מעמד עצמאי לתביעה המשטרית; העלאת הרמה המקצועית הכללית של התביעה; בניית ארגון התואם את השינויים שיחולו אם תהיה ערכאה ראשונה אחת בעקבות המלצות הוועדה לבחינת מבנה בתי המשפט, בראשות שופט בית המשפט העליון תאודור אור (להלן - ועדת אור); יתרוגות בחיסכון במשאבים ובחלוקתם. פרקליטת המדינה השיבה כי מדובר בנושא מורכב, המחייב התחשבות בקשת רחבה של גורמים, ובפרקליטות הוחלט לדון בנושא במסגרת ועדת "פרקליטות 2000" (ועדת פרקליטים בראשות פרקליטת המדינה, הדנה בכלל הנושאים והתחומים שבאחריות הפרקליטות).

גם לפי דוח של הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש⁹, שהושלם ביוני 1999, "הערבוב שבין הגוף החוקר לבין הגוף המנהל את התביעה אינו רצוי, שכן הגוף החוקר עניינו בהשגת תוצאות, וקיים חשש כי לא תופעל הבקרה הראויה לפני העמדתו של אדם לדין, משיקולים של חוסר רצון להודות בטעות של מערכת החקירות. במערכת המשטרית העירוב אף חמור יותר, שכן לשכת התביעות כפופה, בדרך כלל, למערך החקירות". העובדה שהתביעה המשטרית מייצגת את המדינה ברוב המכריע של התיקים הפליליים מגבירה את הבעייתיות שבמצב זה.

בדוח "פרקליטות 2000"¹⁰ נאמר לעניין האיחוד, שכמודל אידיאלי יש לשאוף לכפיפות מלאה - ארגונית ונורמטיבית - של התביעה המשטרית לפרקליטות, אולם זאת רק בטווח רחוק יותר, היות שאי אפשר להתעלם מבעיות היישום. לכן בטווח הקרוב מוצעת כפיפות נורמטיבית ולא פיזית - פרקליט בכיר בפרקליטות המחוז יהיה בעל סמכויות ויתפקד כממונה המקצועי על לשכת התביעות המשטרית, במסגרת לשכת התביעות עצמה או בפרקליטות, כפי שייקבע; כן ייקבע פרקליט בכיר בפרקליטות המדינה כאחראי לנושא זה. היחסים ימוסדו בהנחיות ובנהלים מפורטים כמסגרת עבודה, ברמה מוסדית ולא אישית. הוועדה המליצה למנות צוות משותף למשטרה ולפרקליטות כדי ליישם עקרונות אלה.

בישיבת פורום משותף למשרד לביטחון פנים ולמשרד המשפטים שהתקיים ב-7.5.2000, חזרו היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטת המדינה וצינו, כי "המצב כיום לא תקין ולא ראוי... ושהחבור לאח"ק הינו בעייתי למראית עין". היועץ המשפטי לממשלה הדגיש, כי יש להגיע למצב שהגוף התובע יהיה מנותק מהגוף החוקר. בפורום הוחלט על הקמת ועדה בין-משרדית לנציגי הפרקליטות והמשטרה, כדי לבדוק את נושא איחוד התביעה הפלילית. בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה פרקליטת המדינה, שהוועדה הבין-משרדית שהוקמה בהמשך להחלטת הפורום, נפגשה כמה פעמים ובחנה, על פי הנחיית מנכ"ל משרד המשפטים, שתי

9 ועדה ציבורית בראשות עו"ד חיים צדוק שמינה שר המשטרה באוגוסט 1994.

10 דוח פרקליטות 2000 הוגש לשר המשפטים ב-13.2.2000.

אפשרויות: האחת - איחוד הדרגתי של התביעה המשטרתית והפרקליטות, תוך בחינת מגוון המשמעויות של תקציב וכוח אדם; והשנייה - השארת התביעה במסגרת המשטרה, תוך הגברת הפיקוח מצד הפרקליטות ויצירה הדרגתית של נתק בין החקירות לתביעות.



מהמתואר לעיל עולה שבעשור האחרון הועלה הצורך, שהלך והתגבר, להפריד את הגוף התובע מהגוף החוקר ולאחד בגוף אחד את כל גורמי התביעה, באופן שיאפשר לתובע לפעול באי-תלות. על אף שהמשטרה והפרקליטות עמדו זה שנים על החשיבות לכך, לא התקדם הנושא ורק לפני כחצי שנה הוקם פורום משותף לשני הגופים לבחון את המסגרת לאיחוד בין גורמי התביעה ואת הכרוך בכך. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לפעול לקידום הנושא של צירוף התביעה המשטרתית לפרקליטות. בשלב ביניים, יש לשקול פתרונות חלופיים במסגרת המשטרה, שיבטיחו כפיפות נורמטיבית לפרקליטות וביטול הכפיפות של התביעה המשטרתית לגורמי חקירה, ובכך להבטיח את עיקרון ההפרדה בין הגוף החוקר לגוף התובע.

החלטה על העמדה לדין וסגירת תיקים בעבירות מסוג פשע

1. הסמכות להגיש כתבי אישום היא מן החשובות ובעלות העוצמה שבסמכויות השלטון. בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה נאמר, כי "אחריות כבדה מוטלת על כל מי שבא להחליט על הגשת כתב אישום פלילי נגד אדם, בייחוד בעבירות בעלות אופי חמור ובעבירות שיש עימהן קלון וכתם ב"ימחה".

חוק סדר הדין הפלילי קובע מי הם התובעים, ומהן סמכויותיהם - בהן סמכותו של תובע משטרה לשמש תובע בבית משפט השלום. כמו כן קובע חוק סדר הדין הפלילי, כי חומר שהושג בחקירה בעבירה שהיא פשע, תעבירו המשטרה לפרקליט מחוז ובעבירה אחרת - לתובע המוסמך לנהל את התביעה; ראה תובע שהועבר אליו חומר חקירה שהראיות מספיקות לאישום אדם פלוגי, יעמידו לדין, זולת אם היה סבור שאין במשפט עניין לציבור. מהוראות החוק עולה, שבתיקי פשע רק פרקליט המחוז מוסמך להחליט על עצם ההעמדה לדין. בעבירות אחרות - חטא ועוון - הוסמך גם תובע משטרה להחליט על העמדה לדין. הדרישה המיוחדת של זהות המחליט, הקבועה בחוק סדר הדין הפלילי, נועדה להבטיח שההחלטה על העמדה לדין בעבירות מסוג פשע תיעשה בידי גורם בכיר, בזהירות ובשיקול דעת קפדני שימנעו טעויות או שימוש לרעה בסמכות ויבטיחו מדיניות תביעה אחידה. על פרקליט המחוז או התובע לקבל את החלטה להעמיד לדין בהתקיים שלושה תנאים מצטברים: המעשה המיוחס לחשוד הוא עבירה; בחומר החקירה קיימות ראיות מספיקות לאישום; התובע אינו סבור כי לא קיים עניין לציבור בהעמדה לדין. ככלל, בעל הסמכות להחליט על העמדה לדין הוא גם בעל הסמכות לגנוז את התיק בעבירות מאותו סוג.

עד שנת 1984, חלוקת העבודה בין הפרקליטות ובין התביעה המשטרתית היתה ברורה: הפרקליטות ייצגה את המדינה בתיקי עבירות מסוג פשע, אשר לפי החוק נדונו כולם בפני בתי משפט מחוזיים,

והתביעה המשטרתית ייצגה את המדינה בתיקי עבירות מסוג חטא ועוון (למעט בעבירות מרמה, זיוף בידי עובד ציבור וגרימת מוות ברשלנות, שטופלו בידי הפרקליטות), אשר נדונו בפני בתי משפט שלום.

בעקבות שני תיקונים שנעשו בחוק בתי המשפט, בשנים 1984 ו-1992, הורחבה סמכות בית משפט השלום לדון בכל עבירה שעונשה עד שבע שנות מאסר. כלומר, בית משפט השלום הוסמך לדון גם בתיקי פשע. שינויים אלה בסמכות בית משפט השלום גררו גם שינוי בסמכויות התובע המשטרתית, היות שסמכותו תחומה לפי הערכאה (בית משפט שלום) ולא לפי סוג העבירה. עם זאת, לא שונו הסעיפים בחוק סדר הדין הפלילי הקובעים, כי רק פרקליט המחוז מוסמך להחליט על העמדה לדין בעבירה מסוג פשע. ממסמכים של פרקליטת המדינה מהשנים 1992 - 1993 עולה, שהכוונה היתה שתיקי פשע שבסמכות בית משפט שלום, יועברו לתביעה המשטרתית על פי העניין ולא באופן גורף. פרקליט המחוז יעניין עיון ראשוני בתיק, ואם יחליט על העמדה לדין יעביר את התיק להגשת כתב אישום לתביעה המשטרתית. הסמכות לסגור תיק בעבירה מסוג פשע תישאר בידי פרקליט המחוז.

כוונות אלה לא יצאו מן הכוח אל הפועל. למעט כאשר לעבירות אחדות, לא נקבעו הנחיות כלליות המסדירות את הליכי העבודה, חלוקת העבודה, ואת אופן העברתם של תיקי פשע מהפרקליטות לתביעה המשטרתית, נוכח השינויים הסטטוטוריים בתחומי הסמכות.

כתוצאה מהשינויים בחוק בתי המשפט ובהעדר הנחיות ברורות, החלו פרקליטי המחוז להעביר תיקי פשע אל התביעה המשטרתית. בכל מחוז נעשה הסדר שונה לגבי העברת התיקים - הן לעניין סוגי העבירות, הן לעניין אופן ההעברה (במישרין מיחידות החקירה לתביעה המשטרתית או באמצעות פרקליט המחוז), והן לעניין תפקידי התובע (החלטה בדבר העמדה לדין וסגירת תיקים). להלן תיאור ההסדרים שנעשו בכל מחוז:

במחוז תל אביב ערך פרקליט המחוז רשימת עבירות מסוג פשע שיועברו ישירות מיחידות החקירה לתביעה המשטרתית, להחלטה על העמדה לדין או על סגירת התיק.

במחוז הצפון הוציאה פרקליטת המחוז, בינואר 2000, הנחיה לפיה היא "מסמיכה את לשכות התביעות המשטרתיות שבמחוז הצפון להופיע בכל תיקי פשע שבבית משפט השלום אשר העונש עליהם אינו עולה על 7 שנים. למעט ברשימת עבירות שלגביהן יש לקבל אישור מיוחד". ככלל, הסמכות לסגור את תיקים בעבירות מסוג פשע נותרה בידי פרקליטת המחוז. ההסדר נועד לעגן פרקטיקה שהיתה נהוגה במחוז זמן רב. הסדר כזה הוחל גם בפרקליטות מחוז חיפה.

במחוז ירושלים נקבע, שיש להעביר את כל התיקים בעבירות מסוג פשע לעיון פרקליט המחוז להחלטתו אם להעמיד לדין ובאמצעות מי - הפרקליטות או התביעה המשטרתית; התביעה המשטרתית הוסמכה לסגור תיקים שמועברים לטיפול בעילות של חוסר ראיות או חוסר אשמה. סגירת תיקים בעבירות מסוג פשע בעילה של חוסר עניין לציבור צריכה להיעשות אך ורק בידי פרקליט המחוז.

במחוז דרום לא שונה ההסדר הקבוע בחוק, לפיו יש להעביר את כל התיקים בעבירות מסוג פשע לעיון פרקליטת המחוז ולהחלטתה אם להעמיד לדין ובאמצעות מי; הסמכות לסגור תיקים נותרה בידי פרקליטת המחוז.

בספטמבר 1995 הוכנה בפרקליטות המדינה הצעה לתיקון חוק סדר הדין הפלילי. בהסבר להצעה צוינו הבעייתיות והספק בחוקיותם של ההסדרים הנהוגים במחוזות השונים. על פי ההצעה, כל התיקים בעבירות מסוג פשע יועברו לפרקליט המחוז; היועץ המשפטי לממשלה יכין רשימת עבירות, שבהן יהיה פרקליט המחוז רשאי להעביר תיקים לתביעה המשטרתית להחלטה בדבר העמדה לדין. בתיקים אלה תהיה התביעה המשטרתית מוסמכת גם לסגור תיקים. ההצעה נדונה

בפרקליטות, בתיאום עם המשטרה, וכן בוועדה לסדר דין פלילי. כעבור כשנה וחצי, באפריל 1997, הוכן תזכיר חוק סדר הדין הפלילי (תיקון - העמדה לדין וסגירת תיקים), התשנ"ז-1997 (להלן - התזכיר), שבו הוצע לשמור על העיקרון לפיו ההחלטה בדבר העמדה לדין בעבירות מסוג פשע תהיה בידי פרקליט המחוז; אולם כדי לאפשר גמישות לכלל זה והתאמתו לחלוקה החדשה של סמכויות בתי המשפט, תיקבע בחוק רשימה של עבירות פשע, שאינן בסמכות הייחודית של בית משפט מחוזי ושלגביהן יהיה רשאי פרקליט המחוז למסור לתביעה המשטרתית את הסמכות להחליט בעניין העמדה לדין.

אי-הסכמה בין הפרקליטות לבין משטרה בנוגע לסוגי העבירות שייכללו ברשימה, ובנוגע לשאלה אם הרשימה תיקבע בחוק ותהיה אחידה, או אם כל פרקליט מחוז יקבע את סוגי העבירות שיועברו לתביעה המשטרתית, עיכבו את קידום הליכי החקיקה של ההצעה לתיקון חוק סדר הדין הפלילי. במסמכי הפרקליטות נאמר, שבמצב הקיים מעלים סניגורים בבתי המשפט טענות חוזרות ונשנות כנגד סמכותה של התביעה המשטרתית להגיש כתבי אישום בתיקי פשע שלא הועברו לפרקליט המחוז; חלק מטענות אלו התקבלו בידי בית המשפט.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה פרקליטת המדינה, שתזכיר חוק סדר הדין הפלילי (תיקון - העמדה לדין וסגירת תיקים) התש"ס-2000, שיש בו הצעה לפתרון הבעיה דלעיל, הופץ להערות במשרד המשפטים. יצוין, כי תזכיר זה דומה בעיקרו לתזכיר מאפריל 1997, שמוזכר לעיל.

2. בהעדר הסדר חוקי של סמכות התביעה המשטרתית להחליט על העמדה לדין בתיקי פשע שבסמכות בית משפט השלום, בדק משרד מבקר המדינה, באמצעות המדגם, את היקף ההעמדה לדין בתיקים מסוג פשע או סגירתם, בידי התביעה המשטרתית, ללא אישור הפרקליטות. אישור הפרקליטות הוגדר כאישור המתועד בתיק במסמך, או כרישום ביומן הטיפול, המעיד שפרקליט המחוז או משהו מטעמו נתן לתביעה המשטרתית אישור (טלפוני או כתוב) לטפל בתיק¹¹. כמו כן נבדק נושא זה בקטגוריה של תיקי אלימות במשפחה, מכלל התיקים בעבירות מסוג פשע שבסמכות בית משפט השלום. זאת, בשל החשיבות שפרקליטת המדינה העניקה לטיפול בתיקים אלה, ובשל הצורך לגבש מדיניות אחידה וברורה בתיקים רגישים אלה. להלן הממצאים:

הטיפול	העבירה	אחוז התיקים שטופלו ללא הרשאת פרקליטות	
		במדגם	האומדן המזערי באוכלוסייה ברמת ביטחון של 95%
העמדה לדין בידי התביעה המשטרתית	כללי	79.5	74.1
	אלימות במשפחה	75.5	65.4
סגירה בידי התביעה המשטרתית	כללי	85.7	77.5
	אלימות במשפחה	71.4	51.6

11 הרשאות מכללא של פרקליטי המחוז לא הובאו בחשבון כהרשאות לצורך הבדיקה במדגם.

מהממצאים עולה, שבשיעור גבוה מאוד, כ-80% מהתיקים מסוג פשע שבמדגם, שבסמכות בית משפט שלום, שטיפלה בהם התביעה המשטרתית, ההחלטות על העמדה לדין ועל סגירה אינן נעשות בידי מי שהחוק הסמיכו לכך - פרקליטי המחוז; ניתן להסיק, ברמת ביטחון של 95%, שזהו המצב לכל הפחות ב-74% מכלל התיקים מסוג זה. מצב זה קיים כמעט באותו שיעור, גם בתיקים שעניינם אלימות במשפחה. כן יצוין, שכרבע מתיקי הפשע הסגורים שבמדגם, שבסמכות בית משפט שלום, נסגרו ביחידות החקירה: מהם שנשלחו להשלמה ונסגרו, מהם שהוחזרו ליחידות החקירה לאיתור הנאשמים ונסגרו; מהם שמלכתחילה לא הועברו ליחידות התביעה.



מכל האמור לעיל עולה, שהנוהג ברובן המכריע של ההחלטות על העמדה לדין ועל סגירת תיקי פשע אינו מעוגן בחקיקה; ובכל מחוז נערך הסדר מקומי לעניין זה. ההצעה, שנועדה לקבוע הסדרים חקוקים חדשים ואחידים לצורך עיגון בחוק של הפרקטיקה הקיימת, מתעכבת זה שנים, ולא הגיעה לידי חקיקה. משמע, כי כל עוד לא שונה החוק, לא ניתן להעביר תיקים בעבירות מסוג פשע להחלטה בדבר העמדה לדין, ישירות מיחידות החקירה לתביעה המשטרתית. ספק הוא, אם במתן אישור מראש להעמדה לדין ובהעברה אוטומטית מהפרקליטות לתביעה המשטרתית של תיקים בעבירות המפורטות ברשימה שעורכים פרקליטי המחוז, יש מענה להוראת החוק, שכן במקרים אלה פרקליט המחוז אינו מבצע את הליך שקילת הראיות ובחינת העניין לציבור, הדרוש להחלטה להעמיד לדין. נוסף על כך אין בידי פרקליט המחוז לפי שיטה זו, אפשרות לפקח על עבודת התביעה המשטרתית.

הטיפול בתיקים בתביעה הפלילית

נוכח הגידול במספר התיקים, לרבות תיקים בעבירות מסוג פשע, המטופלים בתביעה המשטרתית, ונוכח העלייה בחומרתן ובמורכבותן של העבירות האלה, נבדק הליך הטיפול בתיקים בתביעה המשטרתית ובפרקליטות. הבדיקה נעשתה בהיבטים אלה: ההחלטה על העמדה לדין, סגירת תיקים, הסדרי טיעון, וסדרי הרישום בתיקים לצורך פיקוח ובקרה. נבדק גם הטיפול בעררים על החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין.

העמדה לדין

1. כאמור, החלטה על העמדה לדין מותנית בשלושה תנאים מצטברים: ראשית, כי המעשה המיוחס לחשוד הוא עבירה; שנית, כי בחומר החקירה יש ראיות מספיקות לכתב אישום; ושלישית, כי התובע אינו סבור כי לא קיים עניין לציבור בהעמדה לדין. השיקולים שיש לשקול לעניין דיות הראיות והעניין לציבור נקבעו בפסיקה, ובהנחיות של היועץ המשפטי לממשלה ושל פרקליטת המדינה.

לעניין הראיות המספיקות להעמדה לדין, המדד לפי ההלכה הפסוקה הוא הערכת התובע אם בידיו סיכויים סבירים להרשעה. לשם כך, לא די בבדיקה טכנית של חומר הראיות וקבילותן, אלא על התובע גם לשקול, במידת האפשר, את שאלת משקלן הלכאורי של הראיות שבתיק ואת מידת האמינות שעשוי בית המשפט לייחס לראיות אלה¹². גישה זהירה במיוחד מחייבת את התובע בתיקים שבמרכזם הודאת נאשם בעבירה במהלך החקירה, או בתיקים שבהם קיימת עדות יחידה של המתלונן מול עדות החשוד. על התובע לבחון את אמיתותה של ההודאה מתוך מכלול הראיות, כאמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה; ואם עדות יחידה של מתלונן, העומדת כנגד עדות החשוד, מעוררת ספק בעניין אמינות הראיה כנגד החשוד.

הנושא הנוסף שעל התובע לבחון, קודם ההחלטה על הגשת כתב אישום, הוא העניין לציבור בהעמדה לדין. בית המשפט העליון קבע, כי "משמעותו של עניין לציבור היא הכרעה ערכית באשר לתועלת שתצמח לקיום המסגרת החברתית על ידי העמדה לדין לעומת הנזק שייגרם למסגרת זו על ידי העמדה לדין ולתועלת שתצמח לה באי העמדה לדין"¹³. שתי הנחיות של היועץ המשפטי לממשלה¹⁴, המתייחסות לסוגיית "העניין הציבורי", מדגישות את הצורך בקיום מדיניות מרכזית אחידה.

2. כאמור, הסמכות להחליט על העמדה לדין בעבירת פשע היא בידי פרקליט המחוז. הפקדת סמכות להחליט על העמדה לדין בידי פרקליט המחוז נועדה להבטיח שקבלת החלטה כה חשובה תיעשה בידי גורם מקצועי בכיר, על מנת לפקח על אופן ביצועה, ולאפשר יישום מדיניות תביעה אחידה. ואכן בתיקים המטופלים בפרקליטות קיים ומתועד בדרך כלל הליך מעמיק של עיון בחומר הראיות, מתן הוראות להשלמת חקירה וראיון עדים. חומר זה מוגש לפרקליט המחוז או סגנו להחלטתו על העמדה לדין לצורך הגשת כתב אישום.

בביקורת הועלה, שברוב המכריע של התיקים המטופלים בתביעה המשטרתית ההחלטה להעמיד לדין נעשית בידי התובע המשטירתי. כתב האישום שמכין התובע אף אינו טעון אישור מאת ראש לשכת התביעות, למעט בלשכת התביעות במחוז ירושלים ובמרחב שפלה, וגם זאת בתיקים שבמרכזם הודאת הנאשם או עדות יחידה של מתלונן מול עדות החשוד.

מניתוח תוצאות נתוני המדגם עולה, שברוב המכריע של התיקים, כ-90%, שבהם הגישה התביעה המשטרתית כתב אישום, אין רישום בדבר טיב הראיות, אופן בחינתן ואמינות נתונים נוספים, שיסבירו את החלטת התובע להגיש כתב אישום; ביומני החקירה של תיקים שבמרכזם הודאת נאשם, המטופלים בתביעה המשטרתית, אין תיעוד לכך שהתובע פעל על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה לפיה עליו לערוך בחינה של אמיתות ההודאה מתוך מכלול הראיות, טרם הגשת כתב אישום; בתיקים שבהם יש עדות יחידה של מתלונן מול עדות חשוד, או שמסיון החקירה עולה ספק לגבי סיכויי ההרשעה, אין ככלל תיעוד שיסביר את החלטת התובע להעמיד לדין. כן עולה מניתוח נתוני המדגם, שכמעט בכל תיקי התביעה המשטרתית שבהם מוגש כתב אישום אין פירוט של השיקולים הנוגעים ל"עניין לציבור" בהעמדה לדין, או בהימנעות ממנה, תוך התחשבות בחומרת העבירה, פירוט נסיבותיו האישיות של הנאשם ושל קורבן העבירה וכיוצא באלה נימוקים. היות שמרבית התיקים אינם מוחזרים להשלמת חקירה (כ-90% על פי נתוני המדגם), לא ניתן לעניין זה להיעזר בהנחיות להשלמת חקירה ולהתחקות אחר עבודת התובע.

12 בג"ץ 3425/94 גנור ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' פ"ד נ (4) עמ' 1.

13 בג"ץ 935/89 גנור ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה מד (2) עמ' 509.

14 הנחיה 50.050 מיום 1.8.76 והנחיה 51.051 מיום 1.12.85.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה המשטרה, כי בתביעה המשטרית לא מקובל כי תובע ינמק את החלטתו להגיש כתב אישום, וזאת בשל הכמות הרבה של התיקים שבה עליו לטפל. תוספת מטלה זו תגרום לפיגורים רבים, אשר ספק אם ישרתו את טובת ההליך הפלילי. עוד הסבירה המשטרה, כי במהלך הטיפול בתיק הוא עובר גורמים רבים, ועל כן אף שלא נרשמת חוות דעת, הגשת כתב אישום נעשית רק לאחר בחינה מעמיקה של התיק. עם זאת, ציינה המשטרה את דרך העבודה שגובשה ביחידת התביעות בירושלים. על פי המבנה הארגוני שנוצר שם כפופים התובעים לראשי צוותים, שתפקידם לפקח על עבודת התובעים ולהבטיח שכתב אישום יוגש רק לאחר בחינה ראייתית מקיפה ובחינת מידת העניין לציבור שבתיק; התובעים ביחידה זו מונחים לפרט את תמצית הראיות בתיק החקירה. בתיקים הכוללים בקשה למעצר עד תום ההליכים של הנאשם מפורטת חוות הדעת בבקשה זאת, ועל כן אינה מפורטת ביומן הטיפול. שיטה זו אינה מקובלת במחוזות אחרים.

3. על פי הנחיות המשטרה, ראש לשכת תביעות אחראי לקביעת סדרי עדיפויות לעיון ולהכנת כתבי אישום בתיקי החקירה המתקבלים בלשכה, על פי שיקולים אלה: סדרי הגעת התיקים ללשכה, תיקי נוער, הוראות הפיקוד, עניין לציבור, חומרת העבירה, וכיו"ב. כמו כן, נקבע בהנחיות, כי ראש לשכת תביעות ידאג לחלוקת התיקים לתובעים לא יאוחר מתום שבועיים מיום קבלתם.

מהשאלונים שהופצו לראשי לשכות התביעה עולה, שבארבע מבין חמש לשכות שהשיבו לשאלון, לא נעשה עיון ראשוני בתיק החקירה. במצב זה אין לדעת אם התיקים מטופלים לפי השיקולים המפורטים בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה.



מהמתואר לעיל עולה, שבהעדר רישומים בתיקי התביעה המשטרית בדבר הערכת טיב הראיות, על סיכויי ההרשעה ועל העניין לציבור, אין לדעת אלו שיקולים נשקלו בטרם הכנת כתב האישום; אי אפשר לוודא שננקטת מדיניות תביעה אחידה; ואי אפשר לפקח על עבודת התובעים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לשקול החלת הפרוצדורה הנהוגה בפרקליטות וביחידת התביעות בירושלים, בדבר פירוט טיבן ומשקלן של הראיות ומידת העניין לציבור, בטרם הגשת כתב האישום, גם בכל יחידות התביעה המשטרית. עומס התיקים הרב כשלעצמו אינו יכול להצדיק העדר רישום לגבי טיב הראיות והשיקולים הנוגעים לעניין לציבור, כמעט בכל תיקי התביעה המשטרית. באופן כזה ניתן להבטיח מדיניות תביעה אחידה ופיקוח על עבודת התובעים. בכך גם יהיה כדי להבטיח שקיפות לגבי אופן קבלת ההחלטות.

סגירת תיקים

1. כאמור, לפי חוק סדר הדין הפלילי, בתיקי פשע בעל הסמכות לסגור את תיק החקירה הוא בעל הסמכות להחליט להעמיד לדין - פרקליט המחוז. על פרקליט המחוז להפעיל את שיקול דעתו הן לראיות והן לעניין הציבורי בהעמדה לדין. קביעת המחוקק שפרקליט המחוז יהיה הגורם המחליט על סגירה, נועדה לצמצם את החשש לטעויות או לשימוש לרעה בסמכות להחליט על העמדה לדין, להבטיח הן מפני תת תביעה והן מפני עודף תביעה.

כאמור, גם לעניין הסמכות לסגור תיקים בעבירות מסוג פשע קבעו פרקליטי המחוז הסדר שונה בכל מחוז. ההסדרים נבדלים בסוגי העבירות שתובעים משטרתיים רשאים לסגור ובעילות הסגירה. למשל: במחוז תל אביב ניתנה רשות לתביעה המשטרתית לסגור תיקים מכל העילות בכל תיקי הפשע המועברים לטיפול להעמדה לדין; במחוז ירושלים ניתנה רשות לתביעה המשטרתית לסגור את תיקי הפשע שהועברו לטיפול באמצעות הפרקליטות בעילות של חוסר אשמה או חוסר ראיות, אך לא בעילה של חוסר עניין לציבור.

מהאמור לעיל עולה, שההרשאות שנתנו חלק מפרקליטי המחוז לסגירת תיקי פשע יוצרות הסדר שאינו תואם את הוראות חוק סדר הדין הפלילי.

2. לעניין הבחינה הראייתית ושיקול הדעת קודם להחלטה על הסגירה - נמצא, כי בתיקים המטופלים בידי הפרקליטות מפורטים סיכום ממצאי החקירה, ניתוחם והסקת מסקנות לגבי הסגירה ועילת הסגירה הראויה. לעומת זאת, בבדיקת הליך סגירת תיקי חקירה בידי התביעה המשטרתית עלה מניתוח נתוני המדגם, שבכ-17% מהתיקים שסגרה התביעה המשטרתית אין הנמקת סגירה. מכך ניתן להסיק, ברמת ביטחון של 95%, שלכל הפחות ב-12% מכלל התיקים שנסגרו במשטרה אין הנמקת סגירה. בהסדרים שקבעו פרקליטי המחוז נקבע, כאמור, אילו תיקי פשע שבטיפול התביעה תסגור התביעה המשטרתית ואילו - תסגור הפרקליטות; לסגירת התיקים בידי הפרקליטות נקבע הליך מיוחד: נקבעים ימים מיוחדים שבהם נציג המשטרה מגיע אל פרקליט המחוז או אל סגנו עם תיקים רבים שהומלצו לסגירה; הפרקליט מעיין בתיקים ובדרך כלל מקבל את המלצת המשטרה. לדעת משרד מבקר המדינה, הליך זה יוצר למראית עין את הרושם שלא מתקיימת המידה הנדרשת של ניתוח הראיות והסקת המסקנות. כאמור, חלק ניכר מהתיקים נסגרים בתביעה המשטרתית בלי לקבל אישור מהפרקליטות כלל.

3. לפי חוק סדר הדין הפלילי, יש למסור הודעה בכתב למתלונן על החלטה שלא להעמידו לדין, ולציין בהודעה את טעם ההחלטה ואת זכותו להגיש ערר על ההחלטה. לפי פקודות המטא"ר יש להודיע לחשוד על סיום החקירה נגדו ולפרט בהודעה את הגורם הסוגר, את עילת הסגירה, ואת האפשרות לבקש שינוי של עילת הסגירה ולבקש ביטול רישומו של התיק שנסגר מרישומיה הפליליים של המשטרה. הודעות אלה נועדו להבטיח זכויות חשובות של חשודים ושל מתלוננים.

מתוצאות ניתוח נתוני המדגם עולה, שבכ-18% מהתיקים שסגרה התביעה המשטרתית ובכ-6% מהתיקים שסגרה הפרקליטות לא נשלחו לחשודים ולמתלוננים (אם היו) הודעות על הסגירה.

4. לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה¹⁵, בעבירות מסוימות יש צורך וטעם מיוחד לקבוע מדיניות מרכזית לחקירה ולתביעה. עיקרן - עבירות מסוג עוון, שבהן יש מקום נרחב יותר לשיקול של עניין לציבור כגורם להימנעות מחקירה או מתביעה. לדוגמה, במקרים של סכסוך משפחתי חד-פעמי, שאיננו חמור; צריכה עצמית, חד-פעמית, של סמים רכים; או גניבה של פריט כלשהו במהלך קנייה בחנות. אחד המאפיינים של עבירות כאלה הוא שעל פי רוב הן מבוצעות בידי אנשים שהעבריינות איננה אורח חיים עבורם, וההליך הפלילי אינו הולם את נסיבות העבירה, ולפיכך ניתן וראוי להסתפק בצעדים אחרים, כגון אזהרה, או פיצוי הניזוק. בשל הבעייתיות של עבירות אלה ושכיחותן, חשוב לקבוע עבורן מדיניות מרכזית שתנחה את גורמי החקירה והתביעה.

בתיקי המדגם נבדק שיקול הדעת בהליך העמדה לדין בשני נושאים. האחד - נכונות עילת הסגירה: סגירת תיק בעילה שונה מזו שבה היה עליו להיסגר בנסיבות העניין שבתיק, הוגדר כליקוי. האחר - הגשת כתבי אישום בעבירות קלות: הגשת כתב אישום בסוג העבירות, שבהן לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, היה צריך לשקול, נקיטת אמצעים חלופיים להליך הפלילי משיקולים של "עניין לציבור".

מהנתונים עולה, שבכ-10% מתיקי המדגם שסגרה התביעה המשטרתית הופעל שיקול דעת מוטעה לעניין עילת סגירת התיק. סגירת תיק בעילה לא נכונה עלולה, בין היתר, לגרום נזק לחשוד. למשל, אם תיק היה צריך להיסגר מחוסר אשמה, אך נסגר מחוסר ראיות או חוסר עניין לציבור, יירשם הדבר ברישום המשטרה הפנימי לגבי אותו חשוד. במקרה של סגירת תיק בעילה של חוסר עניין לציבור אף מועבר המידע לגופים המפורטים בחוק המרשם הפלילי.

להלן תוצאות ניתוח נתוני המדגם בדבר הגשת כתבי אישום בעבירות קלות:

הפרמטר לפעולות התביעה המשטרתית	האחוז במדגם	האומדן המזערי באוכלוסייה ברמת ביטחון של 95%
תיקי עבירות קלות שבהם הוגש כתב אישום בניגוד להנחיות (מכלל תיקים אלה):		
כלל ארצי	61.8	53.3
מחוז תל אביב	33.3	10.9
מחוז צפון	65.9	54.2
מחוז מרכז	77.8	55.0
מחוז דרום	65.2	48.9
מחוז ירושלים	0.0	0.0
התיקים שבהם עילת הסגירה היתה צריכה להיות שונה מכלל התיקים שנסגרו	9.8	5.8

מהנתונים עולה, כי במקרים רבים מוגשים בידי התביעה המשטרתית כתבי אישום בעבירות קלות בניגוד להנחיות, וכי ישנה שונות רבה בין המחוזות בעניין זה. במחוזות: המרכז, הצפון והדרום נמצאו ליקויים ביותר מ-60% מהתיקים; בתל אביב עומד שיעור הליקויים על 30% מכלל התיקים, ורק במחוז ירושלים לא נמצאו ליקויים במדגם. הממצאים מעידים, לכאורה, על שימוש מועט מדי בחלופות להגשת כתב האישום על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ועל אכיפה בלתי שוויונית של החוק בעבירות קלות במחוזות המשטרה השונים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה המשטרה, כי בענף תביעות במחוז ירושלים מונו ראשי צוותים אשר מונחים לפרט בתיק החקירה את שיקוליהם לסגירת התיק, ובכך מובטחת מדיניות תביעה אחידה ומתאפשרת בקרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שכל לשכות התביעה יישמו שיטה זו.

הסדרי טיעון

1. הסדר טיעון הוא הסכם בין תובע לנאשם ביחס לתוצאות המשפט הפלילי, אם בנוגע לסעיפי האישום, אם בדבר העונש שיוטל על הנאשם ואם בנושא אחר הקשור לתוצאות המשפט. הסדר זה הוא מעצם טיבו הסכם של ויתורים הדדיים בין התביעה לבין הנאשם. הממשלה יזמה הצעת חוק שנועדה לקבוע מגבלות וכללים ברורים וראויים להפעלת הסדרי טיעון¹⁶. הצעת החוק טרם נתקבלה.

הכללים והמגבלות לעריכת הסדרי טיעון מפורטים בהנחיות פרקליטת המדינה. בהנחיות נקבע, בין היתר, שככלל ההסדר ייערך באישור פרקליט המחוז; רצוי שההסדר יהיה בכתב; יש לפרוש בפני בית המשפט את מערכת השיקולים שהובילה להסכמת התביעה לעונש המוצע, וזאת במידת הפירוט האפשרית ואין להסתפק בהצגת ההסכמה שהושגה ותו לא; ניתן להודיע את פרטי ההסדר לבית המשפט גם בעל פה, ובלבד שהפרטים יירשמו בפרוטוקול בית המשפט; יש לפרט בגיליון הרישומים את ההנמקה להסדר הטיעון. לעניין השיקולים נקבע, כי ההסדר ייערך כאשר הדבר עולה בקנה אחד עם טובת הציבור. קיימים שני שיקולים מרכזיים ומנוגדים: חיסכון בזמן ומשאבים מול חשיבות העניין ומיצוי הדין. בהנחיות מפורטים מצבים שונים העשויים להטות את עמדת התביעה לצד התקשרות בהסדר או נגדו, בהם קשיים צפויים בהבאת ראיות ובהוכחת האשמה, או דרגת חומרתה, וכן נסיבות הקשורות בקרבן העבירה או בנאשם עצמו. כן נקבע בהנחיית פרקליטת המדינה, שכדי לאפשר מעקב אחר עריכת הסדרי טיעון והוצאתם אל הפועל, תיקבע שיטת דיווח לפרקליט המחוז, שתאפשר ריכוז נתונים בנושא, וביקורת יעילה של פרקליט המחוז על אופן ביצוע ההנחיות. בדרך זו, יהיה ניתן לקבל מידע מדויק על ממדי התופעה של הסדרי טיעון ועל תרומת ההסדרים לפעולת מערכת התביעה, ולהבטיח אחידות בהפעלתם. הנחיות פרקליטת המדינה חלות על התביעה המשטרתית. הדרג המוסמך בתביעה המשטרתית לאשר הסדרי טיעון הוא ראש יחידת התביעות או תובע בכיר שהוסמך על ידו לכך.

בביקורת הועלה, שבמובחן מהפרקליטות, במרבית יחידות התביעה המשטרתית נעשים הסדרי טיעון בידי התובע ללא אישור מראש של ראש הלשכה, למעט בלשכות התביעה שפלה ולכיש - שבהן נדרש אישור מאת ראש לשכת התביעות, ובמקרים חריגים בלשכת גליל ובלשכת נגב. מניתוח נתוני המדגם עולה, שבכ-70% מהתיקים של התביעה המשטרתית לא פורטו בתיק ובבית המשפט הסיבות והשיקולים לעריכת הסדר הטיעון. במצב זה אין אפשרות לממונים על התביעה לדעת את הסיבות להסדר הטיעון ולהעריך האם הוא ראוי וסביר.

16 הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 19) (הסדרי טיעון), התשנ"ה-1995. (הצעות חוק 2374, כז באדר א' התשנ"ה 27.2.95).

עוד הועלה, שבתביעה המשטרתית ובפרקליטות אין נתונים מרוכזים על התיקים שהסתיימו בהסדרי טיעון, על הסיבות והשיקולים לעריכתם וכיוצא באלו נתונים כמפורט בהנחיות, המאפשרים פיקוח על הסדרי טיעון. לא נערך מעקב אחר אופן יישום ההנחיות של פרקליטת המדינה בתחום זה, ואין לדעת אם אחדות הענישה מיושמת.

יצוין, שבמקרים רבים מודה הנאשם בעת הקראת כתב האישום, אף שבחקירתו הכחיש את העבירה שיוחסה לו; בהעדר תיעוד בתיק החקירה אם היה הסדר טיעון, אין לדעת באלו מקרים היתה ההודאה במסגרת הסדר טיעון, ובאלו מקרים הוא הודה מסיבות אחרות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה המשטרה, כי תובע המבקש להגיע להסדר טיעון לא יכול לקבל אישור מראש לכל הסדר טיעון בשל העומס המוטל על התביעה המשטרתית. עוד ציינה המשטרה, כי במחוז ירושלים ובמחוז ש"י (שומרון ויהודה) הונהג הסדר, שנועד להבטיח יישום מדיניות ענישה אחידה, וכי התובעים מונחים לרשום את נימוקיהם להסדר הטיעון ולפרטם לפני בית המשפט. המשטרה הוסיפה, כי בעקבות הביקורת תפעל להוצאת הוראה ליחידות התביעה המשטרתית לפעול בהתאם להסדר זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ככל שהשימוש בהסדרי הטיעון הופך לנפוץ יותר, ראוי שהדיווח והמעקב על אופן עריכתם יהיה מפורט יותר, כך שיבטיח אחדות במדיניות התביעה, שוויוניות ברמת הענישה ושיקפות. לשם כך, על התובע המשטרי לקיים כלשונן את הנחיות פרקליטת המדינה לעניין פירוט השיקולים להסדר הטיעון וטיבו, לעניין הצגת תוכנו לבית המשפט ולעניין הדיווח עליו.

רישום, תיעוד ופיקוח

במציאות שבה כ-85% מכלל התיקים הפליליים מטופלים בידי התביעה המשטרתית חשוב ביותר שהפרקליטות תקיים פיקוח יעיל על הליך ההעמדה לדין. במדגם נבדקו רישומי התובעים ביומן החקירות המאפשרים פיקוח על הליך ההעמדה לדין וסגירת תיקים, לפי פרמטרים אלה: קיום חוות דעת להגשת כתב אישום; תקינות רישומי התביעה; קיום הנמקות להסדרי טיעון; וסגירת תיקים. הועלה כדלקמן:

האומדן המזערי באחוזים באוכלוסייה ברמת ביטחון של 95%	האחוז במדגם	סוג הליקוי	טיפול התביעה המשטרתית בתיק
83.7	86.8	אין חוות דעת לכתב האישום	הגשת כתב אישום
38.4	42.9	רישומי התביעה לקויים או חסרים	
	68.0	אין הנמקה להסדר הטיעון	הגשת כתב אישום ועריכת הסדרי טיעון
12.6	17.4	אין הנמקת סגירה	סגירה

שיעורם הגדול של התיקים שבהם אין חוות דעת לכתב האישום, או שאין הנמקה להסדר הטיעון, או שרישומי התביעה לקויים או חסרים, יוצר קושי בפיקוח של הפרקליטות על עבודת התביעה המשטרית.

עררים

על פי חוק סדר הדין הפלילי, רשאי מי שהתלונן על עבירה, לערור לפני היועץ המשפטי על החלטה שלא לחקור בתלונה, או שלא להעמיד לדין. הערר הוא זכות של מתלונן והוא אמצעי חשוב בידי היועץ המשפטי לממשלה ובידי פרקליטת המדינה לפקח על ההחלטות שלא לחקור או שלא להעמיד לדין את החשוד. היועץ המשפטי לממשלה רשאי להעביר לפרקליטת המדינה את סמכותו להחליט בעררים אלה, בתנאים המפורטים בחוק. פרקליטת המדינה הוציאה הנחיה מיוחדת בנושא קצב הטיפול בעררים, ולפיה יש לטפל בעררים בתוך 60 יום ממועד קבלתם בפרקליטות המדינה.

בשנת 1999 התקבלו בפרקליטות המדינה 1,687 עררים ועד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2000, הסתיים הטיפול וניתנה החלטה ב-986 מהם; בשנת 2000 התקבלו 1,387 עררים, ומהם הסתיים הטיפול ב-55 עררים.

פרקליטת המדינה הציעה שתיעשה חלוקה מחדש של הסמכויות להחליט בעררים, וזאת נוכח המספר הגדול של העררים, ההליך המסורבל המביא לעיכוב הטיפול בהם והערך הפעוט יחסית של העניינים נשוא העררים. הצעת פרקליטת המדינה הועלתה, לראשונה, בספטמבר 1995, במסגרת הצעתה לתיקון סעיפים 64-66 לחוק סדר הדין הפלילי, ובאפריל 1997, במסגרת התזכיר לשינוי חוק סדר הדין הפלילי. נוסח מעודכן של הצעה זאת גובש בשנת 2000. לפי ההצעה, פרקליטי המחוז יחליטו בעררים על החלטות של המשטרה; פרקליט המדינה או משנהו יחליט בעררים על החלטות של פרקליטי המחוז לסגור תיק בשל העדר ראיות מספיקות; היועץ המשפטי או פרקליטת המדינה יחליטו בעררים על החלטות של פרקליטי המחוז לסגור תיק בשל העדר עניין לציבור.

בבדיקה שערכה הפרקליטות, צוינו בדצמבר 1999 שלושת "צווארי הבקבוק" בתהליך הטיפול בעררים: 1. המתמחים, שהכנת חוות דעת כחלק מהטיפול בערר נתון בידיהם, הם פעמים רבות חסרי רקע משפטי הדרוש לשם התמודדות עם העררים. כתוצאה מכך נפגעת איכות הטיפול בעררים. נוסף על כך, הטיפול בעררים מצוי בסדר עדיפות אחרון לאחר עבודתם השוטפת, ולכן נוצר פיגור בטיפול בעררים. 2. בשל עומס עבודתם של הפרקליטים המטפלים, לאחר חוות הדעת שהכינו המתמחים, מתעכב פעמים רבות טיפולם בערר. 3. במחצית מתיקי הערר סמכות הסגירה נתונה לפרקליטת המדינה או למשנים לה. בפועל, רובם מרוכזים בלשכת פרקליטת המדינה וממתינים לטיפול. בשל עומס העבודה הרב בלשכתה וקיומם של נושאים דחופים וחשובים יותר, נוצר עיכוב רב בטיפול בהם. באותו מסמך הוצע, שוב כפתרון עיקרי, השינוי החקיקתי שהוצע בתזכיר חוק סדר הדין הפלילי. כמו כן, הוצע להקים מחלקה בפרקליטות המדינה שתחום עיסוקה יהיה טיפול בעררים. מהמתואר לעיל עולה, כי אף שפרקליטת המדינה הציעה כבר בספטמבר 1995 לשנות את אופן הטיפול בעררים, לא בוצעו שינויים מבניים וחקיקתיים. לא חל שיפור בקצב הטיפול בתיקי ערר. בכך נגרם עוול למגשיהם, ולעתים מתייתר לגמרי הליך הערר משום שלא ניתן לטפל בו לגופו מפאת חלוף הזמן. מן הראוי לפעול לזירוז הטיפול בעררים. באופן כזה תובטח זכותו של המתלונן וכן יובטח פיקוח על מערך החקירות המשטרית ועל התביעה הפלילית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הפרקליטות, כי לאחר סיום הביקורת אושרה הקמתו של תחום העררים בפרקליטות המדינה, ובעתיד הקרוב מאוד ייושמו ההצעות לייעול ההליך בטיפול בעררים, בין היתר, באמצעות גוף ייעודי שיטפל בנושא.

היבטים ביעילות תיפקודה של התביעה הפלילית

עומס העבודה במערכת התביעה הפלילית

1. איכות הטיפול בתיקי התביעה נגזרת, בין היתר, מעומס העבודה המוטל על התובע. אם נוצר עומס יתר, איכות הטיפול בתיקים עלולה להיפגע. בעשור האחרון גדל מאוד היקף הפשיעה, מורכבותה וחומרתה; שיעור הייצוג של הנאשמים עלה. כתוצאה מכך חלה עלייה גדולה במספרם ובמורכבותם של התיקים שבהם מטפלת מערכת התביעה הפלילית. בה בעת מערכת זאת גדלה בשיעורים נמוכים בהרבה. מצב זה גרם לעומס יתר ולהתמשכות הטיפול בתיקים.

לפי נתוני המשטרה, בשנים 1995 - 1999 גדל מספר התיקים בטיפול התביעה המשטרתית ב-51% (מ-52,775 ל-79,952), ומספר תיקי פשע מתוכם – ב-112% (מ-15,863 ל-33,657). בתקופה זו הוספו לתקן התובעים 44 תקנים (מהם 34 בשנת 1998 ו-10 בשנת 1999) והם הסתכמו ב-194 תקנים, גידול של 29%. מכאן נובע, כי העומס הממוצע של תיקי פשע לתובע גדל ב-63%. חלקם של תיקי פשע בטיפול התביעה המשטרתית, מתוך כלל תיקי הפשע, עלה בתקופה זו מ-67% ל-75%.

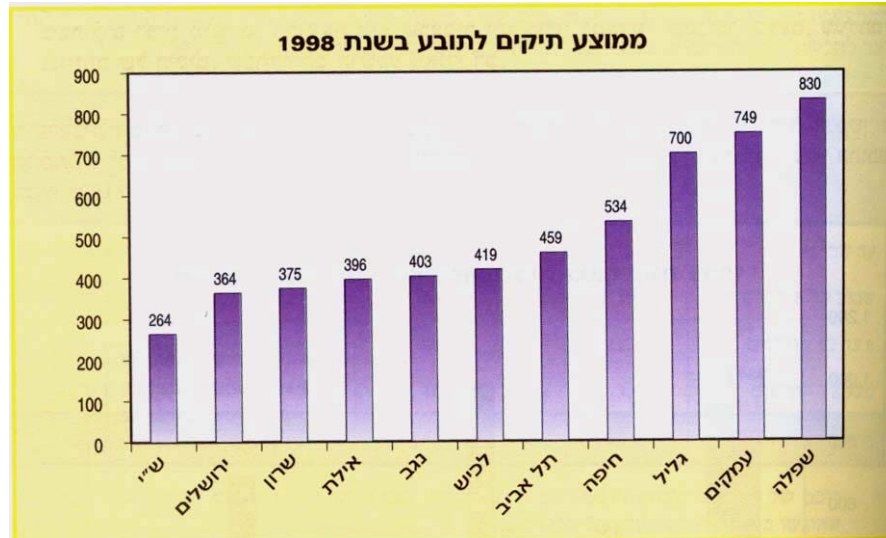
מדדים נוספים המעידים על עומס יתר בלשכות התביעה הם מספר הימים הממוצע בשבוע, שבהם מופיע תובע בבית משפט והמספר הממוצע של התיקים הקבועים לו להקראת כתב אישום (להלן - הקראה) ולהבאת ראיות ולבירורן (להלן - הוכחות) ביום הופעה בבית המשפט.

משאלונים שהפיץ משרד מבקר המדינה בין ראשי לשכות התביעה וממסמכי מדור תביעות במשטרה עולים הנתונים המתוארים להלן:

לשכת התביעות	ממוצע ימי הופעה של תובע לשבוע ב-1999	ממוצע תיקים להקראה ביום הופעה של תובע ב-1999	ממוצע תיקים להוכחות ביום הופעה של תובע ב-1999
ירושלים	2.4	25	3.5
אילת	3.3	17	2
לכיש	4	20	12
תל אביב	2.5	20	7
גליל	2.9	*	*
עמקים	3.5	*	*
שפלה	*	50	6

* אין נתונים

להלן דיאגרמה הממחישה את השונות הגבוהה של ממוצע התיקים לתובע בשנת 1998 בין לשכות תביעה:



לפי הנחיות המשטרה, כדי להופיע באופן מיטבי בבית המשפט זקוק תובע ליום של הכנה עבור כל יום של הופעה. מהנתונים לעיל עולה, כי לפחות בכמה מן הלשכות, ספק אם יש בידי התובע אפשרות להתכונן כראוי להופעה בבית המשפט. כן עולה, כי קיימת שונות ניכרת בין לשכות התביעה המשטרית בממוצע התיקים לתובע. שונות גדולה מתקיימת גם במספר ימי ההופעה הממוצע של תובע בשבוע ובמספר התיקים להקראה ולהוכחות ביום הופעה ממוצע. מנתונים אלה עולה לכאורה, כי הקצאת המשאבים בין יחידות התביעה במשטרה אינה יעילה.

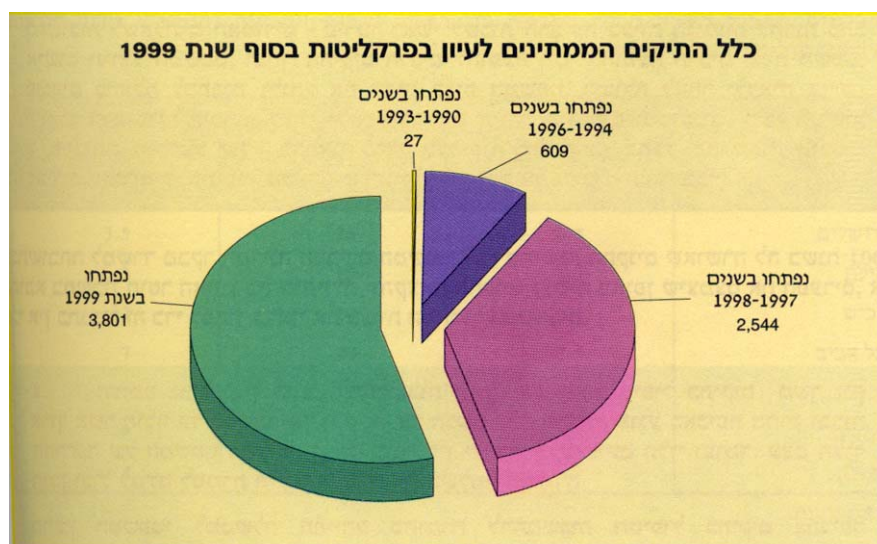
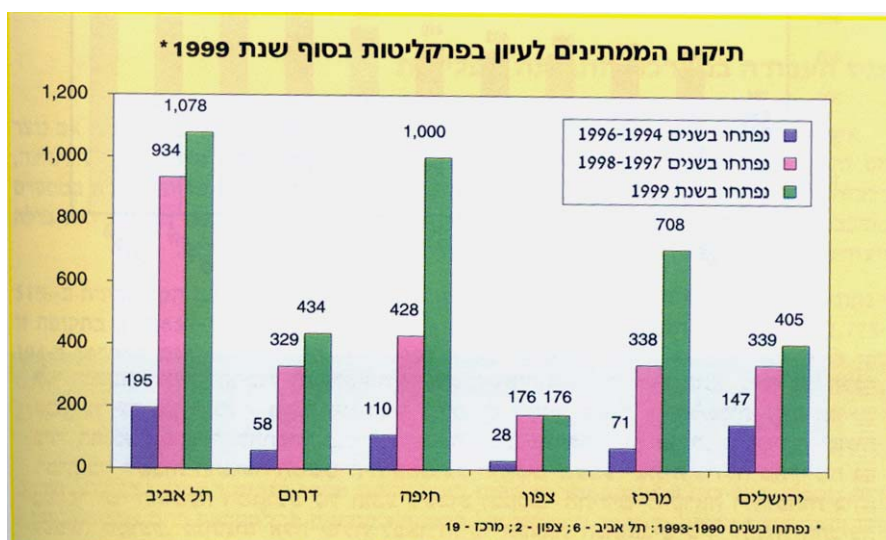
בתשובות לשאלונים האמורים - פירטו ראשי לשכות התביעה בעיות הנוגעות להכנת כתב אישום וניהול המשפט, ובהן: התיקים הרבים להופעה וימי ההופעה הרבים בבית משפט, פוגעים ביכולת להתכונן ולנהל את התיק בבית המשפט, ביכולת לאתר ולראיין עדים; העומס הרב פוגע ביכולת לעיין ולטפל בתיקים היותר מורכבים ומסובכים, ולכן הטיפול בהם נדחה ומתבצע שלא בהתאם לסדר העדיפות המתחייב; בחלק מהלשכות תובעים צעירים עובדים ללא ייעוץ מקצועי נדרש וללא בקרה של גורם מקצועי בכיר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה המשטרה, כי בתוספת התקנים שאושרה לה בשנת 2001 הובא בחשבון חוסר האיזון בין היחידות, והקצאת התקנים נעשת באופן שיצמצם את הפערים, אם כי אין בתגבור זה כדי לפתור כראוי את בעיית המחסור במשאבים.

2. העומס גורם, בין היתר, להתמשכות הזמן של העדר טיפול בתיקים: משך זמן ארוך אשר חולף עד סגירתו של תיק או עד הגשת כתב אישום, פוגע באכיפת החוק ובכוח ההרתעה של המשפט הפלילי, וגורם עינוי דין לחשודים שעניינם תלוי ועומד. עצם חלוף הזמן יכול לגרום לסגירת תיק ולהקשות את השלמת החקירה. היועץ המשפטי לממשלה התייחס בחומרה להתמשכות הטיפול בתיקים בתביעה המשטרית ובפרקליטות ואמר, שבאישום שמוגש שנים אחדות לאחר העבירה יש פגיעה בעשיית צדק ובמראית פני הצדק, שיש לה חשיבות רבה.

כשתיקים רבים מונחים, התוצאה היא שכעבור זמן נערך "מבצע" שעניינו, בעצם, סגירתם וגניזתם של תיקים, שבחקירתם הושקע מאמץ רב.

התמשכות הטיפול בפרקליטות מתבטאת בין היתר במספר התיקים הממתינים לעיון ובמשך זמן ההמתנה. להלן נתונים על מספר התיקים שנפתחו בשנים 1990 - 1999, והמתינו לעיון התובעים בסוף 1999:

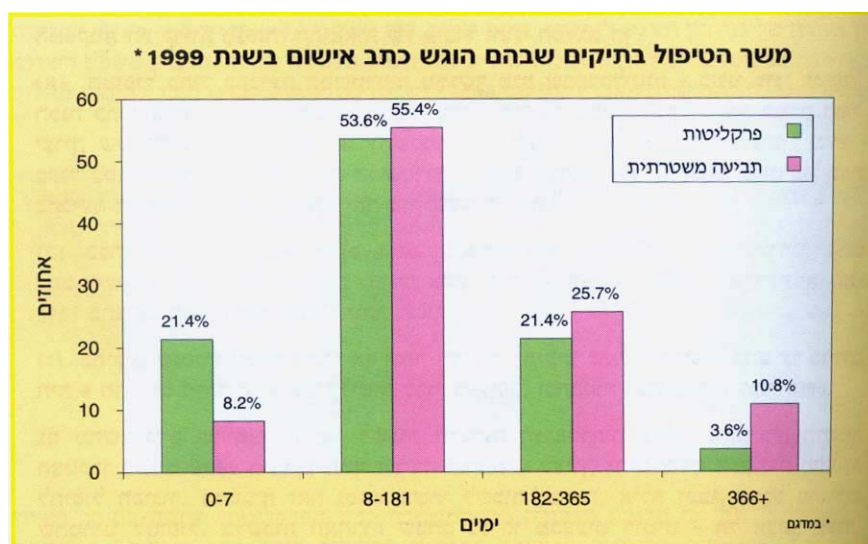


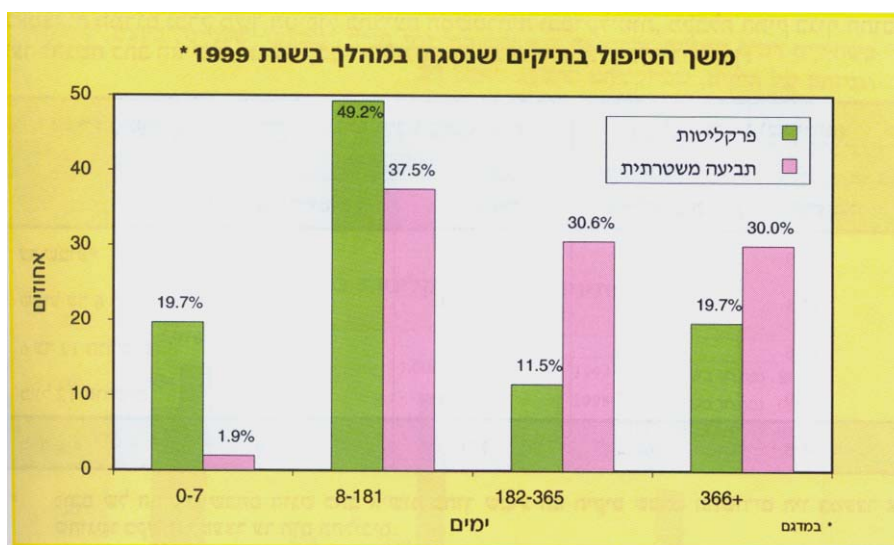
מהנתונים עולה, שבסוף 1999 המתינו לעיון 6981 תיקים, כמעט מחציתם מהשנים 1990 - 1998.

באמצעות המדגם נבדק משך הטיפול בתביעה המשטרתית ובפרקליטות, מקבלת התיק בגוף התובע ועד להגשת כתב האישום, או עד קבלת ההחלטה על סגירת התיק. הועלה כדלקמן:

משך הטיפול		תיקים שבהם הוגש כתב אישום (באחוזים)		תיקים שנסגרו (באחוזים)	
		בפרקליטות	במשטרה	בפרקליטות	במשטרה
עד שבוע*		21.4	8.2	19.7	1.9
שבוע עד 6 חודשים		53.6	55.4	49.2	37.5
6 עד 12 חודשים		21.4	25.6	11.4	30.6
מעל 12 חודשים		3.6	10.8	19.7	30.0
ס"ה		100.0	100.0	100.0	100.0

* רובם של התיקים שבהם הוגש כתב אישום בתוך שבוע הם תיקים שבהם החשודים היו במעצר או שהוגשו בקשות למעצר עד תום ההליכים.





המסקנות העיקריות מניתוח התוצאות של עיבוד נתוני המדגם הן:

(א) הטיפול בתיק בתביעה המשטרתית ממושך מזה שבפרקליטות - בשני סוגי הטיפול: הכנת כתבי אישום וסגירת התיק; ההבדל בולט בייחוד במשך הטיפול עד סגירת התיק. יצוין, ששיעור התיקים שנשלחים להשלמה - תהליך המאריך את משך הטיפול בתיק - כפול בפרקליטות מזה שבתביעה המשטרתית (22% לעומת 11%), מכאן שהטיפול בתיק בתביעה המשטרתית ממושך אף יותר מזה שבפרקליטות.

(ב) בכרבע מהתיקים שבמדגם (כ-20% בפרקליטות וכ-25% בתביעה המשטרתית) הוגש כתב אישום כעבור 6-12 חודשים ממועד הגעתם לגוף התובע; בכ-4% בפרקליטות, ובכ-11% בתביעה המשטרתית כעבור יותר משנה.

(ג) בתיקים שנסגרו המצב חמור אף יותר: שיעור התיקים שמשך הטיפול בהם עד סגירתם היה 6 חודשים ויותר הגיע בפרקליטות לכדי כ-30%, ובתביעה המשטרתית לכדי 60%.

גם מהשאלונים שהופצו לראשי לשכות התביעה המשטרתית עולה, שבמרבית הלשכות הצטברו בשנים 1998 ו-1999 תיקי חקירה שהמתינו לעיון, והיה צורך בפעולות מיוחדות לחיסול הפיגור. במסגרת זאת נסגרו בשתי לשכות תביעה, אילת ועכו, כרבע מהתיקים שהמתינו לטיפול. בלשכות האחרות שבהם נערכו מבצעים דומים - תל אביב, שפלה, לכיש, נגב ועמקים, לא רוכזו נתונים על מספר התיקים שנסגרו.

3. בכירי המשטרה והפרקליטות חזרו והתריעו בעשור האחרון על בעיית העומס ועל נזקיה הקשים למערכת התביעה הפלילית. מפכ"ל המשטרה ציין כבר באוקטובר 1993 במכתב לפרקליטת המדינה, כי התהליך שבו הפרקליטות מעבירה לטיפול התביעה המשטרתית תחומים רבים יותר ויותר פוגע קשות ברמת התביעה המשטרתית והופך את ההופעה בבית המשפט "למעין סרט נע חפוז ורדוד". בינואר 1996 התריעה ראש מדור תביעות במשטרה, כי התביעה המשטרתית קורסת תחת הנטל הרב המוטל עליה, והיא חזרה והדגישה זאת ביוני 1999. פרקליטת המדינה התייחסה כבר בספטמבר 1993 למספר הרב של "תיקי מרמה ועבירות צווארון לבן מסובכים ורבי היקף

ממתינים לטיפול כאבן שאין לה הופכין". באפריל 2000 טענה פרקליטת מחוז צפון, כי "במצב הנוכחי בו תובע מגיע לביהמ"ש עם בין 40 ל-100 תיקי הופעה, כמעט שלא ניתן לבוא חשבון אתו על החלטותיו, מחדליו וטעויותיו - שהן רבות". דוח "פרקליטות 2000" התריע על נזקי העומס ובהם: פיגורים ההולכים ומצטברים, שחיקה ותסכול, פגיעה ביכולת הפרקליטות לתת את השירות לו זכאי הציבור, השפעה על המועילות (האפקטיביות) של ניהול ההליך וכוח ההרתעה שלו.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה הדגישו המשטרה והפרקליטות את הצורך בתוספת תקנים להתמודדות עם העומס. הפרקליטות ציינה, כי פניותיה החוזרות ונשנות לתוספת תקנים טרם נענו. המשטרה ציינה, כי בשנת 2001 אושרה תוספת של יותר מ-30 תקנים למערך התביעה המשטרית.

4. הפתרון שהוצע לבעיית העומס, בידי כל אחד מגופי התביעה, היה תוספת תקנים עבורו. אולם, כשניתנה תוספת תקנים היא אף פעם לא הצליחה לפתור את בעיית העומס. זאת, בין היתר, מסיבות אלה: הגידול במספר התיקים הפליליים ובמורכבותם היה גבוה משיעורי הגידול במספר התובעים והפרקליטים; תוספת תקנים היא תגובה קונבנציונלית של מערכות ציבוריות לגידול בעומס העבודה המוטל עליהן ואינן מתמודדות עם שורשי התופעות היוצרות את העומס.

ואכן, פרקליטת המדינה בחנה דרכים חלופיות להקלת העומס, בלי לפגוע במועילות האכיפה או בזכויות הנאשם. בדוח¹⁷ שהוגש לפרקליטת המדינה בינואר 2000 הוצעו פתרונות חלופיים לעומס היתר שיושמו בחלק מארצות אירופה. למשל, באנגליה נקבעו הליכים מזורזים לסיום ההליך הפלילי בדרך של הסדרי טיעון; בגרמניה בוטל הסיווג של עבירות מסוג "חטא" והן הפכו לעבירות מינהליות המטופלות בהליך של קנס מינהלי. לעבירות מסוג "עוון" יכול התובע לנסח צו ענישה שנערך בצורה של גזר דין ומוגש לאישור שופט שלום, וזה מאשרו אלא אם יש ספק באשר להגינות בהוצאת הצו. בסקוטלנד יש לתובע סמכות להציע לכל חשוד בעבירה שבסמכות בית משפט השלום (שסמכותו מוגבלת לחודשיים מאסר וקנס של 2500 ליש"ט) לשלם קנס קבוע, ובכך להימנע מהליך פלילי. בדוח "פרקליטות 2000" הוצע לבחון את יישום ההמלצות שפורטו בדוח האמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לבחון בחינה מעמיקה את בעיית העומס ותת-התקנון שבה פועלת מערכת התביעה הפלילית שנים ארוכות. תוספת תקנים לבדה לא פתרה ועלולה שלא לפתור את בעיית העומס, ולכן יש לשקול פתרונות נוספים - מהם שהוצעו בדוח "פרקליטות 2000" ומהם שיושמו באירופה - כדי להקל את עומס העבודה על התובעים. בכך יהיה גם לתרום לאיכות עבודת התובע ולמערכת אכיפת החוק כולה.

הקצאת משאבים

1. בביקורת הועלה, כי חלוקת העבודה בין המשטרה לבין הפרקליטות כרוכה בחוסר ראייה מערכתית של המשאבים הדרושים למערכת התביעה הפלילית כולה ושל הקצאתם המיטבית במסגרתה. הדבר מתבטא, בין היתר, במחלוקת מתמשכת בין הפרקליטות ובין התביעה המשטרית ביחס למוקדי העומס ולאופן הקצאת המשאבים. להלן כמה דוגמאות עיקריות הממחישות זאת.

קיימת מחלוקת רבת שנים בין המשטרה ובין הפרקליטות בנושא הקצאת תקנים לכל אחד מגופי התביעה. המחלוקת החמירה בשנת 1992 בעקבות הרחבת סמכויות בתי משפט שלום, והעברת תיקי פשע לטיפול התביעה המשטרית: המשטרה דרשה ממשרד האוצר תוספת משאבים בנימוק, כי

17 אורן גזל, העומס על התביעה הפלילית, (30.1.2000), עמ' 14.

"העברת המטלה מהפרקליטות לתביעה המשטרתית הקלה את העומס על הפרקליטות והגדילה באופן משמעותי ביותר את העומס על התביעה המשטרתית". משרד המשפטים הגיב בפנייה למשרד האוצר וציין, כי העומס יגדל דווקא על הפרקליטות ולא על המשטרה, היות שפרקליטים יאלצו להופיע גם בבתי משפט שלום וכי מצב זה יחייב הקצאת משאבים לפרקליטות. חודשים אחדים לאחר מכן הוציאה המשטרה הנחיה פנימית ליחידות התביעה, שלא לקבל לטיפולן תיקים, אשר העברתם לסמכות בית משפט שלום היא תוצאה של התיקון בחוק, וזאת עד לקבלת תוספת כוח אדם הולמת. למרות זאת, הגבירה הפרקליטות במהלך השנים את כמות תיקי הפשע שהעבירה לתביעה המשטרתית, בלי שהאחרונה קיבלה תוספת תקנים מספקת.

המחלוקת באותו נושא שבה ועלתה בשנת 1998 בעקבות המלצות ועדת אור. המשטרה טענה, כי בעקבות המלצות הוועדה סוכמה בין משרד האוצר למשרד המשפטים תכנית לתוספת תקנים למערך השפיטה ולמערך הפרקליטות, וכי התביעה המשטרתית לא נכללה בתכנית זו, אף שארגון מחדש של מערך השפיטה ותוספת השופטים יטילו מטלה גדולה נוספת על התביעה המשטרתית. המשרד לביטחון פנים דרש ממשרד האוצר לבחון את התכנית מתוך ראיית הצרכים הכוללת של שני גופי התביעה.

דוגמה נוספת להעדר ראייה מערכתית לגבי אופן הקצאת המשאבים, היא המחלוקת הקיימת מאז 1989 בין המשטרה לבין הפרקליטות בעניין הטיפול בעבירות של קבלת דבר במרמה לפי סעיף 415 לחוק העונשין, התשל"ז-1977. מספרם של תיקים אלה רב ונאמד באלפי תיקים מדי שנה, וברמת מורכבותם קיימת שונות גדולה. הפרקליטות, המטפלת בתיקים אלה, ניסתה כמה פעמים במהלך העשור האחרון, להעבירם לטיפול התביעה המשטרתית בנימוק "שלא אחת אין כל הצדקה להטלת ניהול תיקים אלו על הפרקליטות כאשר מדובר בעבירות קלות יחסית ובתיקים פשוטים לניהול", וכי טיפולה בתיקים אלה אינו מאפשר לה להתמקד בטיפול בתיקים כבדים ובעלי חשיבות ציבורית. המשטרה דרשה לתגבר לצורך כך את יחידות התביעה המשטרתית, דבר שלא התבצע במהלך כל התקופה. באוגוסט 1999 החליט היועץ המשפטי לממשלה להעביר את הטיפול בעבירות של קבלת דבר במרמה לפי סעיף 415 לתביעה המשטרתית. כדי לאפשר למשטרה להיערך כראוי, נדחה המועד להעברת הטיפול בעבירות אלה לתביעה המשטרתית ל-1.10.2000. עד נובמבר 2000 לא הוספו תקנים לתביעה המשטרתית לטיפול בעבירות של קבלת דבר במרמה. לכן ביקשה המשטרה לדחות את המועד להעברת הטיפול בתיקים אלה. 2. העדר ראייה מערכתית בנוגע להקצאה מיטבית של משאבים במערכת התביעה הפלילית כולה באה לידי ביטוי גם בפערי שכר בין תובעים משטריים לפרקליטים: משרד מבקר המדינה השווה בין שכרם של תובעים משטריים לבין שכרם של פרקליטים¹⁸. מההשוואה עולה, שככלל נמוך שכרם של פרקליטים באופן ניכר מזה של תובעים משטריים¹⁹.

18 ההשוואה נערכה בין שכרם של התובעים המשטריים לבין שכר הפרקליטים בפרקליטות מחוז ירושלים כדוגמה מייצגת.

19 יצוין, שגיל הפרישה של שוטרים (55) נמוך יותר מזה של הפרקליטים; לעומת זאת פרקליטים זכאים ל-3% פנסיה בגין כל שנת עבודה, לעומת 2% לשוטרים. לכן הפרקליטים צוברים בתקופה קצרה יותר את מלוא הזכויות לפנסיה וממילא יכולים לפרוש בגיל צעיר יותר; או, להמשיך ולצבור זכויות. מרכיבים אלה לא הובאו בחשבון בהשוואה שנערכה.

שכרו של תובע משטרתי בדרגה השכיחה גבוה בכ-32% משכרו הממוצע של פרקליט בטוח הדרגות השכיחות²⁰. יוצא אפוא, כי המגמה להעביר יותר תיקים לטיפול המשטרה מביאה, בסופו של דבר, לגידול בעלויות במקום לחיסכון. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לבחון באופן יסודי, בשיתוף בין שני גופי התביעה והמשרדים המופקדים עליהם, את המשאבים הנדרשים למערכת התביעה ואת הקצאתם היעילה. האפשרות להשתמש בסל המשאבים הקיים באופן יעיל יותר מחייבת אף היא את הצורך לבחון את העברת התביעה המשטרית לפרקליטות.



התביעה הפלילית - הפרקליטות והתביעה המשטרית - היא מרכיב מרכזי במערכת אכיפת החוק. כדי שמערכת התביעה הפלילית תזכה באמון הציבור עליה להיות עצמאית, בלתי תלויה, מקצועית ויעילה; באופן כזה תקיים את תפקידה וייעודה במערכת אכיפת החוק.

תמורות חברתיות, כלכליות וחוקיות שחלו בישראל הגדילו את היקף עבודת התביעה הפלילית, את מורכבותה ואת משימותיה והשפיעו על דרכי עבודתה.

בעשור האחרון הועבר הטיפול במרבית התיקים בעבירות מסוג פשע שבסמכות בית משפט שלום מהפרקליטות לתביעה המשטרית. סדרי הטיפול בתיקים - הגשת כתבי אישום וסגירת תיקים, לא עוגנו בחקיקה; בהעדר עבודת מטה מקדימה נעשה בכל מחוז הסדר שונה של חלוקת הסמכויות בטיפול בתיקים אלה.

התביעה המשטרית, שהיא חלק מהמערך המשטרתי, כפופה ליחידות החקירה. היא עלולה להימצא עקב כך במצב של ניגוד עניינים, ובכך גם נפגעת עצמאותה. למרות העברת מרבית התיקים בעבירות מסוג פשע לטיפול התביעה המשטרית ולמרות כפיפותה לגורמי החקירה, לא נעשו פעולות לחיזוק הקשר המקצועי בינה ובין הפרקליטות.

במצב שבו תיקים בעבירות מסוג פשע עוברים במישורין לתביעה המשטרית, המחליטה בעצמה על העמדה לדין או על סגירת התיק, מתקשים פרקליטי המחוז לפקח כראוי על עבודת התביעה המשטרית. לא ניתן להפעיל כראוי אמצעי פיקוח גם בשל מחסור במידע חיוני בתיקים - העדר רישום הנימוקים להגשת כתב אישום ולעריכת הסדרי טיעון, והעדר רישומים נדרשים נוספים של התובע המטפל. הממצאים הנוגעים להגשת כתבי אישום בעבירות קלות בתביעה המשטרית מעידים, לכאורה, על שימוש מועט מדי בחלופות להגשת כתב האישום כמפורט בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ועל אכיפה בלתי שוויונית של החוק בעבירות קלות במחוזות המשטרה השונים.

בעיה מרכזית נוספת במערכת התביעה הפלילית היא עומס היתר בעבודתם של התובעים המשטרתיים ושל הפרקליטים, אשר נמשך לאורך שנים. עומס זה פוגע באכיפת החוק וגורם עינוי-דין לחשודים ולנאשמים.

20 שכר הפרקליטים חושב באופן הכולל: שכר יסוד עם חמש שנות ותק; תוספת בגין הופעה 22%; תוספת פרקליטים - 216 ש"ח; תוסף תמריץ - 1,289 ש"ח; תוספת גמול השתלמות 322 ש"ח.

העומס מאפיין בייחוד את עבודת התביעה המשטרתית, והוא מתבטא בפגיעה של ממש באיכות עבודתה, ובקצב הטיפול בתיקים. מערכת התביעה הפלילית לא יישמה גישות חלופיות להתמודדות עם שורשיה של בעיה זו, למעט הדרישה לתקנים נוספים.

הטיפול בתביעה המשטרתית בכל הנוגע להליך העמדה לדין ולהסדרי טיעון טוב פחות מזה שבפרקליטות; משך הטיפול בתיקי התביעה המשטרתית ארוך מזה שבפרקליטות; ועלות העסקת תובע משטרי גבוהה מעלות העסקת פרקליט. עובדות אלה, וכמו כן חילוקי דעות מתמשכים בין גופי התביעה בסוגיות מרכזיות הנוגעות להקצאת המשאבים, מצביעים על חוסר ראייה מערכתית בדבר מבנה, ארגון ואופן העבודה של מערך התביעה בישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לשקול איחוד התביעה המשטרתית והפרקליטות במסגרת ארגונית אחת - הפרקליטות. גוף תביעה מאוחד כזה יוכל להבטיח את עצמאותן של כל יחידות התביעה הפלילית, להבטיח מדיניות תביעה אחידה, להתמודד טוב יותר עם בעיית העומס, ולהשתמש באופן יעיל יותר במשאבים הקיימים. אולם גם על פי המבנה הקיים, מן הראוי לבטל את כפיפותה של התביעה המשטרתית ליחידות החקירה ובכך להבטיח את אי-תלותה; להגביר את המעורבות המקצועית ואת הפיקוח המקצועי של הפרקליטות על עבודת התביעה המשטרתית, וליישם מדיניות תביעה אחידה.