

המשרד לביטחון הפנים

משטרת ישראל

פעולות הביקורת

במחלקת חקירות ותביעות שבאגף החקירות אשר במטה הארצי של המשטרה, ביחידות החקירה במחוזות תל אביב, המרכז והדרום ובמשרדי החקירות נבדקו סדרי סגירת תיקים פליליים בשל היעדר עניין לציבור ופיתוח פתרונות חלופיים לחקירה הפלילית. בכלל זה נבדקו הליכי גיבוש מדיניות ואמות מידה בעניין הטיפול בתלונות על עבירות שאינן פשע ויישומן, אופן הסיווג והניתוב של התלונות על עבירות אלה, גניזת תלונות שלא נחקרו בשל היעדר עניין לציבור, רישום פרטי חשודים במאגרי המידע המשטריים, ביצוע שינויים ארגוניים בתחנות המשטרה וההסתייעות ממנגנוני טיפול חלופיים במשטרה ומחוץ לה. בירורי השלמה נעשו בפרקליטות המדינה ואצל היועץ המשפטי לממשלה.

באגף התנועה במשטרה נבדקו היבטים הנוגעים למאבק בתאונות הדרכים, ובעיקר חקירת תאונות (ראו עמ' 3).

סדרי סגירת תיקים פליליים

בשל היעדר עניין לציבור ופיתוח פתרונות חלופיים

תקציר

1. ריבוי תפקידי המשטרה והעלייה בהיקף הפשיעה ובמידת תחכומה הגדילו בהתמדה את העומס המוטל עליה ומנעו ממנה לטפל בכל התלונות המופנות אליה. הדברים אמורים בייחוד בכל הנוגע לעבירות נפוצות, שאינן פשע. תלונות על עבירות אלה נגנזות, לעתים קרובות ללא חקירה ובלא שהוטלה על החשודים סנקציה כלשהי בידי המשטרה או בידי רשות אכיפה אחרת. גניזה של תלונות בנסיבות אלה יש בה כדי לפגוע בכושר ההרתעה של המשטרה ובאיכות החיים של הציבור.

נוכח העומס הרב המוטל עליה נדרשה המשטרה לקבוע סדרי עדיפויות בעבודתה, אגב הקפדה על איזון נאות בין חובתה לקבל כל תלונה ולפעול לאכיפת החוק נגד החשודים בביצוע של העבירות ובין הצורך להתמקד בחקירת תיקים בעלי עניין לציבור, שיש סיכוי להביא לדין את החשודים בהם. לשם כך גיבשה המשטרה בסוף שנות התשעים, מכוח סמכותה לפי סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, את "מדיניות התעדוף".

המטרה העיקרית של מדיניות התעדוף הייתה לייעל ולשפר את עבודת המשטרה על ידי קביעת קריטריונים אחידים לטיפול בתלונות, שיקבעו אילו תלונות לגנוז ללא חקירה (בעבירות שאינן פשע), ובאילו להתמקד (כשיש סיכוי להביא את החשודים לדין). התלונות שלא ייחקרו במשטרה יטופלו באמצעות מנגנונים חלופיים. מדיניות זו נועדה להקל את העומס מעל המשטרה, ובתוך כך לצמצם את הפגיעה בכוח ההרתעה שלה ובהרגשת הביטחון של האזרח.

משרד מבקר המדינה בדק את הליכי הגיבוש של מודל התעדוף ואת יישומו. נושאים אחדים נבדקו באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג של 821 תיקים: מהם 579 שלא נחקרו אלא נגנזו מהיעדר עניין לציבור בחקירתם ו-242 תיקים שנחקרו ולאחר מכן נסגרו מהיעדר עניין לציבור בהעמדה לדין.

ממצאי הביקורת העלו שמרכיבים מרכזיים של מודל התעדוף לא יושמו, ואחרים יושמו חלקית ללא בקרה ושיקפות ראויים. להלן הממצאים העיקריים:

2. גיבוש מדיניות התעדוף: היועץ המשפטי לממשלה הדגיש במשך שנים כי מן הראוי לקיים שיתוף פעולה בין המשטרה ובין משרד המשפטים וכל גוף ציבורי אחר לשם קביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה. לפי תפיסתו, מדיניות זו דרושה במיוחד לטיפול בעבירות הנפוצות, שיש מקום נרחב יותר להימנע מחקירתן או מהגשת תביעה בגיןן משיקולים של היעדר עניין לציבור. היועץ המשפטי לממשלה אחראי גם להפעלת מנגנונים חלופיים למערכת האכיפה הפלילית ולבחירת חלופות להליכי הענישה הפלילית. למרות זאת, המשטרה לא התייעצה עם היועץ המשפטי לממשלה בכל הנוגע לגיבוש מדיניות התעדוף. לכן, בין היתר, נפגעה יכולתה של המשטרה לקדם את פיתוחם של מנגנוני טיפול חלופיים להליך הפלילי. נוכח הצורך במדיניות מרכזית ואחידה של חקירה ותביעה, עליה עמד היועץ המשפטי לממשלה, ואחריותו לקיומה היה עליו להשתתף באופן פעיל בגיבוש ובנקיטת מדיניות בכל הנוגע לקביעת העבירות שלא ייחקרו, לקביעת אמות המידה להחלטה על אי-חקירה ולפיתוח מנגנוני טיפול חלופיים, אולם נמצא שהוא לא עשה כן.

3. מודל התעדוף הדגיש את חשיבות השימוש במנגנונים חלופיים להליך הפלילי בטיפול בעבירות שאינן פשע. לפי המודל, השיקול של קיום גורם חלופי שיוכל לפעול באפקטיביות, לצד שיקולים הנוגעים לחומרת העבירה ולנסיבותיה, יובא בחשבון בהחלטה שלא לחקור תלונות שאין בהן עניין לציבור. אולם, המשטרה לא קידמה את פיתוחם של מנגנונים כאמור ולא השתמשה מספיק במנגנונים קיימים.

(א) העברה של תלונות לטיפולן של רשויות חוקרות אחרות: למשרדי ממשלה ולגורמים שלטוניים אחרים מוקנות, לפי חוקים שונים, סמכויות דומות לאלה של שוטרים ובהן סמכויות חקירה, חיפוש ותפיסה. למרות שלפי מודל התעדוף היה צריך להעביר לטיפולן של רשויות אלה יותר תלונות על עבירות שאינן פשע, לא קידמה המשטרה העברת סמכויות לרשויות חוקרות נוספות, לא יזמה ולא הצטרפה ליוזמות של גופים אחרים להעברתן. כך למשל, לא הייתה המשטרה שותפה ליוזמה של משרד הפנים ושל עיריות גדולות לתיקון פקודת העיריות (נוסח חדש) משנת 2004 להקנות, בחקיקה ראשית, סמכויות חקירה, חיפוש ותפיסה גם לפקחים של רשויות מקומיות, כדי לשפר את אכיפת החוק בנושאים מוניציפליים הפוגעים באיכות החיים של התושבים.

(ב) הקנס המינהלי הקבוע בחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, הוא מנגנון חלופי נוסף שנועד בין היתר להקל את העומס מעל מערכת האכיפה, לרבות המשטרה.

לפי חוק זה, במקום עונש שנגזר בתום הליך פלילי מוטל על מבצע עבירה עונש של קנס כספי ולא מתקיים הליך פלילי בבית משפט. הוועדה לבדיקת מבנה מערכת בתי המשפט הרגילים בישראל ופרקליטות המדינה המליצו, לפני יותר מחמש שנים, להרחיב את תחולת חוק העבירות המינהליות גם על עבירות נפוצות שאינן פשע, במקרים שלדעתן יש בענישה הכספית כדי להרתיע. ואולם, המשטרה והיועץ המשפטי לממשלה לא נקטו פעולות כדי להרחיב את תחולת חוק העבירות המינהליות.

(ג) העברה ליחידות אחרות בתחנת המשטרה - שילוב משרד הסיוור ומרכזי השיטור הקהילתי בטיפול בתלונות הוא אחד מרכיבי מודל התעדוף. התערבותם של גופים אלה בפתרון סכסוכים משקפת גישה קהילתית חלופית להליך הפלילי. בסמכותם לגשר, להזהיר, ליעץ ולהנחות את הצדדים, כדי לפתור את הסכסוך שבעטיו הוגשה התלונה. למרות זאת לא שולבו משרדי הסיוור בטיפול בתלונות, וההסתייעות במרכזי השיטור הקהילתי אינה אלא מעטה.

4. יישום מדיניות התעדוף: נוהל "ניתוב ותעדוף במשרד החקירות (gating)", מפרט את אופן הסינון והסיווג של תלונות על עבירות שאינן פשע. המטרה היא לאתר, בשלב מוקדם, תלונות שייגנזו ללא חקירה ולרכז את המשאבים בטיפול בתיקים הראויים לחקירה - תיקים שיש עניין לציבור בחקירתם ושגדולים הסיכויים להצלח בהם, במובן של הבאת החשודים לדיון.

(א) על פי נוהלי המשטרה מותר לגנוז תלונה על עבירה שאינה פשע בשל היעדר עניין לציבור בחקירה, ולסווג אותה בהליך של "אי-תביעה", בלי לפתוח תיק חקירה (תיקי פ"א). מטרתו של סיווג זה היא, בין היתר, להגן על החשוד מפני פגיעה בשמו הטוב כתוצאה מפתיחת תיק חקירה.

מידע על ההחלטה לגנוז תלונה ללא חקירה נכלל ברישומים שהמשטרה מוסמכת לנהל לפי חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981. בעניין רישומים אלה לא נקבעו בחוק האמור תקופת התיישנות וזכות עיון. מידע זה דרוש למשטרה לצורך מלחמתה בפשיעה, ואולם הוא מועבר לגופים שמחוץ למשטרה, דבר הפוגע בשמו הטוב של החשוד ועלול לגורם לו נזק.

מאז סוף שנות התשעים חזרו והצביעו גורמים שונים במחלקת החקירות והתביעות שבאגף החקירות במטה הארצי של המשטרה על ליקויים בסיווג תלונות בהליך "אי-תביעה" ובכלל זה אי-מימוש תכליתו המקורית של הליך זה למנוע, בנסיבות מסוימות, מחשודים סטיגמה פלילית. כל זאת, משום שגם מידע על תיקים שנגנזים ללא חקירה נכלל ברישומים המשטרתיים ומועבר לפי חוק המרשם הפלילי לגופים מחוץ למשטרה. הגורמים האמורים הציעו לבטל את הליך "אי-תביעה" ולפתוח לחשודים רק תיקי חקירה (פ"א), שייגנזו ללא חקירה בשל היעדר עניין לציבור בחקירתם.

למרות זאת, עד מועד סיום הביקורת, כשמונה שנים מאז הומלץ לראשונה לבטל את הליך "אי-תביעה", לא הסתיים הדיון בנוגע לביטולו. מודל התעדוף מיושם אפוא במסגרת הקיימת של הליך "אי-תביעה" בלי שהוסדרה והובטחה הגנה ראויה לחשודים.

(ב) נוהל התעדוף כלל בעבירות שאינן פשע רשימת עבירות שלא ייחקרו אלא אם כן יש לתחנת המשטרה עניין מיוחד בחקירה. אשר לעבירות שאינן ברשימה, יוחלט אם לחקור או לגנוז על פי שיטת ניקוד המביאה בחשבון את סיכויי ההצלחה לגלות מי העברין ולהעמידו לדין, ותבחינים הקשורים למידת העניין שיש לציבור בעבירה שנעברה כגון: אופיים של הקורבן ושל החשוד וחומרת העבירה ונסיבותיה.

הועלה שהנוהל לא השיג את אחת ממטרותיו העיקריות - יצירת אמצעי שיסייע לראשי משרדי החקירות להחליט על פתיחת חקירה או על גניזה ויבטיח אחידות בטיפול בתלונות מעין אלה. בבדיקת תיקי המדגם נמצא, שככלל לא נעשה שימוש בשיטת הניקוד שנקבעה בנוהל. עוד עולה שברוב המקרים של התיקים שנבדקו היה יישום שיטת הניקוד מביא לידי החלטה המחייבת לפתוח בחקירה, שכן התבחין הנוגע לסיכויי הצלחת החקירה העלה את סכום הנקודות מעל לסף המחייב פתיחת חקירה.

עוד הועלה במדגם, שבמסגרת התעדוף נגנזו ללא חקירה כ-34% מהתיקים אף שהיה מקום לברר, טרם קבלת ההחלטה, פרטים נוספים על החשוד או על נסיבות העבירה. כמו כן נמצא שלמרות החובה לנמק את ההחלטות, ב-42% מהתיקים לא פורטו כלל הנימוקים לגניזת התלונה או שההנמקה לא הייתה מספקת - לא עמדו בתבחינים העיקריים או שהייתה סתירה בהנמקה או שהנימוק היה לקוני (44%). יש בכך פגיעה בכללי מינהל תקין, ועולה חשש שגניזת תלונות ללא חקירה נעשית ב"יד קלה".

(ג) אף על פי שהרישומים המשטרתיים מזיקים לחשודים, לא הסדיר נוהל התעדוף נושא זה: לא נקבע באילו נסיבות גניזת תלונה ללא חקירה טעונה רישום פרטי החשוד ברישומים המשטרתיים, ובאילו נסיבות אפשר להימנע מכך. עוד הועלה, שלמרות המלצת מחלקת חקירות ותביעות במשטרה להודיע לחשוד שתלונה נגדו נגנזה ללא חקירה, בכמחצית מתיקי המדגם נמצא שלא נשלחו הודעות כאלה. משרדי החקירות גם אינם מקפידים לשלוח למתלוננים הודעה על גניזת תלונותיהם ללא חקירה אף שהדבר מתחייב על פי חוק סדר הדין הפלילי - בכ-40% מהתיקים שנגנזו נמצא שלא נשלחה למתלונן הודעה על תוצאות הטיפול בתלונתו ובדבר זכותו לערור על ההחלטה.

5. ארגון עבודת משרד החקירות: לפי נוהל התעדוף נדרש ארגון מחדש של עבודת משרד החקירות, כדי לווסת את עומס העבודה, לייעל ולשפר את תהליך הטיפול בתלונות. הועלה ששינויים ארגוניים חשובים, ובהם שילוב קציני חקירות משפטיים בעבודת החקירות, לא נעשו כלל במשרדים רבים או שנעשו חלקית בלבד. לא תמיד יושמו גם הוראות הנוהל הנוגעות לחלוקת המשרד לצוותי עבודה לפי סדרי עדיפויות הנקבעים בהתאם לסוג העבירה והפוטנציאל החקירתי שלה. החוקרים בדרגים השונים, בתחנות ומחוץ להן, גם לא השתמשו באמצעי הבקרה והפיקוח, שהותאמו למודל התעדוף, כדי למדוד ולהעריך את יישומו ואת מידת האפקטיביות שלו וכדי להבטיח שאין גונזים ללא חקירה תיקים שיש עניין לציבור בחקירתם.

6. מודל התעדוף נועד בין היתר לשפר את איכות החקירה - להגדיל את מספר כתבי האישום שיוגשו בידי התביעה ולהקטין את מספר התיקים שייגנזו או יוחזרו למשרד החקירות לשם השלמת חקירה. על השגת יעד זה אפשר ללמוד מפעילות התביעה המשטרית. לפי סיכום הפעילות של המשטרה בשנים 2001-2004, דווקא בשנת 2001 - השנה שקדמה ליישום המודל - היו תפוקות איכותיות יותר לפי שלושת המדדים האלה - ומשנת 2002 ועד 2004, שבהן הייתה אמורה להיות מיושמת מדיניות

התעדוף, פחת בהדרגה שיעור תיקי החקירה שהסתיימו בהגשת כתבי אישום, וגדל בהדרגה שיעור התיקים שהתביעה החזירה למשרדי החקירות לשם השלמה או שנסגרו בידי התביעה.



מבוא

1. לפי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, המשטרה תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין ובקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. לפי סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - חסד"פ), נודע למשטרה על ביצוע עבירה, אם על פי תלונה ואם בכל דרך אחרת, היא תפתח בחקירה; אולם בעבירה שאינה פשע¹ רשאי קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה להורות שלא לחקור אם היה סבור שאין בדבר עניין לציבור או אם הייתה רשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור את העבירה. לפי פקודת המטה הארצי² (להלן - הפה"ק), "כל איש משטרה חייב לקבל תלונה על ביצוע עבירה, המופנית אליו, בין אם היא מעלה חשד לביצוע עבירה פלילית ובין אם אינה מעלה חשד כזה". תלונות אלה "מהוות אחד ממקורות המידע העיקריים של המשטרה במלחמתה בפשיעה. התלונות מבטאות את שיתוף הפעולה בין הפרט הבוחר לבין המשטרה, ובמקביל, במקרים רבים, גם את דרישתם הלגיטימית של המתלוננים להגנה מפני הפגיעה בזכויותיהם"³.

במהלך יותר מעשר שנים הולך וגדל העומס המוטל על המשטרה עקב ריבוי תפקידיה, גידול מספר התושבים, וההחמרה בהיקף הפשיעה ובמידת תחכומה. בהערכת מצבה בסוף שנות התשעים של המאה ה-20 הניחה המשטרה, שתמיד תפעל בתנאי מחסור, שתגבר הדרישה לשירותי משטרה "קלאסיים", לצד משימותיה בתחום ביטחון הפנים, שתימשך מדיניות החקירה המרחיבה את זכויות האזרח ומצמצמת את סמכויות המשטרה, ושאי אפשר לטפל בכל נושא באותה מידה של השקעה מקצועית. העומס מוטל על כל מערכת האכיפה הפלילית, הכוללת את התביעה הפלילית, בתי המשפט וגופי המבחן, התיקון והכליאה. בשל כל אלה היה צורך לקבוע סדרי עדיפויות לפעילות המשטרה ולנקוט מדיניות אכיפה אחידה.

2. מערך החקירות במשטרה מבוסס על משרדי חקירות בתחנות המשטרה ועל יחידות חקירה מרחביות, מחוזיות וארציות. גופים אלה כפופים מקצועית לאגף לחקירות ולמודיעין (להלן - אח"מ או אח"ק) במטה הארצי של המשטרה (להלן - מטא"ר), ופיקודית למפקדים הטריטוריאליים. תפקידי האח"ק הוגדרו בהוראות המשטרה, ואלה העיקריים שבהם: לפקח על פעילות מערכי החקירות, התביעה הפלילית והזיהוי הפלילי ולהנחותם, להבטיח שעבודת המשטרה תיעשה לפי החוק, הפסיקה ומדיניות המשטרה ולגבש תורת הפעלה מקצועית בתחום החקירות. האח"ק אחראי, בין היתר, לקביעת מדיניות בנושאי חקירות ותביעות פליליות, ולניהול וריכוז המידע הפלילי.

1 לפי ס' 24 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חנ"ש), העבירות מסווגות לפי חומרתן: "פשע" - עבירה שנקבע לה עונש חמור ממאסר של שלוש שנים; "עוון" - עבירה שנקבע לה עונש מאסר של יותר משלושה חודשים ושאינו יותר משלוש שנים; "חטא" - עבירה שנקבע לה עונש מאסר שאינו יותר משלושה חודשים.

2 ס' 2 לפה"ק 14.01.01 "הטיפול בתלונה ובתיק חקירה".

3 ע"א 1678/01 מדינת ישראל נ' משה וייס ואח', פ"ד נ"ח (5), 167, עמ' 184.

היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש), העומד בראש התביעה הכללית, מופקד על יישום - דיני העונשין וממונה במשרדן מטעם החוק לשמור על אינטרס הציבור בתחום זה.⁴ בעניין העמדה לדין וחקירה הוא מכריע, בין היתר, בשאלת העמדה לדין על יסוד חומר החקירה בתיק, והוא רשאי להורות למשטרה להשלים חקירה או לסגור תיק חקירה אם הוא סבור שאין במשפט עניין לציבור. בקשר לסמכויות אלה אחראי היועמ"ש לקיום מדיניות חקירה ותביעה אחידה ולהנחיית המשטרה בתחום דיני העונשין.

3. בהערכת מצב כללית לחיזוק מערך החקירות והתביעות שנעשתה בנובמבר 1997, גיבש צוות חשיבה של המשטרה (להלן - הצוות האסטרטגי) מדיניות תערוך בחקירות "אסטרטגית תערוך - הגדרה שונה של קריטריונים לפתיחת תיקים" (להלן - מדיניות התערוך). מדיניות בדבר אי-חקירה בעבירות שאינן פשע. תכליתה לאזן בין הצורך לחקור את כל התלונות, כדי להרתיע מפני ביצוע עבירות, ובין הצורך להתמקד בתיקים שיש בהם סיכוי להביא את החשודים לדין. המטרות העיקריות של מדיניות התערוך היו לייעל ולשפר את הליכי החקירה בתחנת המשטרה ולהקל את העומס על משרדי החקירות, באמצעות קביעת אמות מידה לקבלת החלטה לחקור תלונות שעניינן עבירות שאינן פשע או לגנוז אותן בשל היעדר עניין לציבור, שיתוף כל יחידות התחנה בטיפול בתלונות, והעברת הטיפול בתלונות שלא נחקרו לרשויות אכיפה אחרות. לפי מדיניות התערוך מומלץ להשתמש במנגנוני טיפול חלופיים במשטרה ומחוז לה, שיוכלו לטפל כראוי בתלונות אלה. בתחילת שנת 2001 אישר המפקח דאז להחיל את מדיניות התערוך ביחידות החקירה.

4. בחודשים פברואר-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה את אלה: הליכי הגיבוש של מדיניות התערוך ואת יישומה, אופן הניתוב והסיווג של התלונות על עבירות שאינן פשע, גניזת תלונות שלא נחקרו בשל היעדר עניין לציבור, רישום פרטי חשודים במאגרי המידע המשטרתיים, ביצוע שינויים ארגונים בתחנת המשטרה לפי מודל התערוך, וההסתייעות במנגנוני טיפול חלופיים במשטרה ומחוצה לה. הבדיקה נעשתה במחלקת חקירות ותביעות שבאגף החקירות במטא"ר (להלן - מח"ק), ביחידות החקירה במחוזות תל אביב, מרכז ודרום ובמשרדי החקירות. בירורי השלמה נעשו בפרקליטות המדינה ואצל היועמ"ש.

בדיקת נושאים אחדים נעשתה באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג⁵ (להלן - המדגם). במדגם נבדקו 821 תיקים על עבירות מסוג עוון⁶, שנפתחו בשנת 2004 בכל מחוזות המשטרה, למעט מחוז ש"י. מתוכם, 579 מהתיקים נגנזו ולא נחקרו מהיעדר עניין לציבור בחקירה (תיקי "אי-תביעה") ו-242 תיקים, נחקרו ולאחר מכן נסגרו בשל היעדר עניין לציבור בהעמדה לדין (תיקי פ"א). כמו כן נבדקו באמצעות שאלון שנשלח לראשי משרדי חקירות בכל התחנות⁷ נושאים ארגוניים הנוגעים למודל התערוך במשרד החקירות.

-
- | | |
|---|---|
| 4 | דוח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועמ"ש ונושאים הקשורים לכהונתו (1998) (בראשות מ' שמגר, נשיא בית המשפט העליון בדימוס), עמ' 12 ו-27. |
| 5 | המדגם הוכן בידי מדור סטטיסטיקה שבמטה הארצי. |
| 6 | עבירות עוון מהסוגים האלה: סדר ציבורי (למעט עבירות לפי חוק הכניסה לישראל); גוף אדם; מוסר וסמים; רכוש ומרמה. |
| 7 | נשלחו שאלונים ל-58 ראשי משרדי חקירות, 51 (87.9%) מהם השיבו. |

גיבוש מדיניות של אי-חקירה ומודל התערוף

1. מודל התערוף פירט תהליכי עבודה וחלוקת סמכויות בין משרדי החקירות ובין גופים אחרים במשטרה ומחוצה לה: במשרד החקירות - קביעת קריטריונים לגניזת תלונות ללא חקירה ואיתור מוקדם של תיקים שממילא יגנוזו; הקצאת צוותים לטיפול בתלונות שעניינן עבירות שאינן פשע; קביעת מדדים לעומס וחקירת דגימה שנועדו לאיתור תופעות פשיעה בתיקים שנגנוזו בשלבים מוקדמים. בתחנת המשטרה - שילוב משרדי הסיוע ומרכזי השיטור הקהילתי בטיפול בתלונות על עבירות שאינן פשע; מחוץ למשטרה - הסתייעות ברשויות שלטוניות אחרות בעלות סמכויות חקירה עצמאיות (להלן - המודל המקורי).

בדצמבר 1997 החליט ראש אח"ק לאמץ את מדיניות התערוף בחקירות ולהפכו "ממודל רעיוני למודל מעשי". ביולי 1998 מינה ראש אח"ק צוות עבודה, בראשות סגנו דאז, לפיתוח המודל וליישומו בתחנות. הצוות עשה עבודת מטה בשיתוף עם גורמים שונים במח"ק ויחידות אחרות במטא"ר ובהם מדור רישום פלילי, אגפי תכנון וארגון, קהילה ומשמר אזרחי, אגף המבצעים ופסיכולוגים משטריים. בנובמבר 1998 אושרו עיקרי המודל והוחלט להפעילו בשתי תחנות, חולון וראשון לציון, ולשם כך הוקם צוות היגוי. ב-28.4.99 הוכנה "הצעה לנוהל - הפעלת תחנת משטרה בניסוי מודל ה-gating (תערוף)". בסוף שנת 1999 הסתיים שלב הניסוי של הפעלת המודל בשתי התחנות.

בתחילת שנת 2001, לאחר סיום שלב הניסוי של מודל התערוף, אישר המפקח"ל דאז להחיל במשרדי החקירה; צירוף יחידות הסיוע נדחה למועד אחר. ראש אח"ק קבע שהטמעת המודל והחלתו במשרדי החקירות הוא יעד אח"ק לאותה שנה. ביוני 2001 הופצה ערכת הדרכה להטמעת המודל בכל משרדי החקירות, והאחריות להטמעתו הוטלה על קציני האח"ק המחוזיים. בינואר 2002 נכנס לתוקף נוהל מח"ק 03.300.222 "ניתוב ותערוף במשרד החקירות (gating)" (להלן - הנוהל או מודל התערוף). הנוהל כלל רק את המרכיבים הנוגעים למשרד החקירות.

2. השיקולים שעל פיהם נקבע אם לציבור אין עניין בחקירה דומים במידה רבה לשיקולים שעל תובע לשקול בבואו להחליט שלא להעמיד לדין בשל היעדר עניין לציבור, כפי שהם מפורטים בהלכה הפסוקה, בהנחיית פרקליטת המדינה⁸ ובהוראות המשטרה⁹. בית המשפט העליון¹⁰ התווה קריטריונים לאי העמדה לדין בשל היעדר "עניין לציבור". בית המשפט הדגיש, כי נקודת המוצא היא בחיפוש האיזון ש"בין מערכות שיקולים המצביעים על עניינו של הציבור בהעמדה לדין לעומת מערכות שיקולים המצביעים על עניינו של הציבור בהימנעות מהעמדה לדין. רק מקום שיד השיקולים השוללים העמדה לדין על העליונה, ניתן לומר כי קיים 'עניין לציבור' שלא להעמיד חשוד לדין. בעימות זה נקודת המוצא הינה כי משנקבע מעשה אסור כעבירה פלילית, הרי עניין הציבור הוא בהגשת אישום כנגד החשוד כעבירה על החוק. עם זאת, שיקולים שונים עשויים להכריע הכף לטובת המסקנה כי בנסיבותיו של מקרה נתון, עניין הציבור הוא שלא יוגש אישום פלילי"¹¹.

בית המשפט פירט את השיקולים שיש להביא בחשבון בעת קבלת ההחלטה: השיקול הראשון הוא חומרת המעשה¹²; השיקול השני (העומד לרוב כנגד השיקול הראשון) הוא נסיבותיו האישיות של

- | | |
|----|--|
| 8 | הנחיית פרקליט המדינה 1.1 בנושא "שיקולים לסגירת תיק בשל היעדר עניין לציבור". |
| 9 | הנחיית מח"ק 03.300.152 בנושא "נימוקים ושיקולים לסגירת תיקים פליליים" (תיקים מסוג פ"א) ובפסק"ק 14.01.01 "הטיפול בתלונה ובתיק חקירה" המתווה כללים לטיפול בחומרי חקירה ולסיווגם. |
| 10 | בג"ץ 935/89 אורי גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2), 485, עמ' 509-515. |
| 11 | שם, עמ' 510. |
| 12 | חומרת המעשה נמדדת, בין היתר, על פי העונש הקבוע לעבירה בחוק, נסיבות ביצוע העבירה, היקף הנזק שגרם המעשה, שכיחותה של ההתנהגות העבריינית הנדונה והשפעתה על מרקם חיי החברה ועל סדרי שלטון ומשפט תקינים. |

החשוד¹³; שיקולים נוספים קשורים בקורבן העבירה. עוד סוג של שיקולים אינו קשור לחומרת המעשה ולנסיבות של הקורבן ושל החשוד, אלא באינטרסים חיוניים אחרים של המדינה. שיקול מוסדי נוסף הוא שלרשות האכיפה עומד כוח אדם מוגבל. אולם "משקלם של שיקולים אלה מותנה במשקלם היחסי של השיקולים האחרים. כך, למשל, כאשר מעשה העבירה הוא חמור, הפגיעה בקורבן קשה, והנסיבות האישיות אינן יוצאות דופן, מחייב העניין הציבורי העמדת החשוד לדיון, תוך שכוח האדם בפרקליטות והזמן השיפוטי המתאים, צריכים להימצא לכך"¹⁴.

3. היועמ"ש חזר והדגיש לאורך שנים שיש צורך לקבוע מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בעבירות בעייתיות או נפוצות בשיתוף פעולה בין המשטרה ובין משרד המשפטים וכל גוף ציבורי אחר הנוגע בדבר. לדבריו, מדובר בדרך כלל בעבירות שהן עוון ולא פשע, שבגין יש מקום נרחב יותר לשיקול אם יש עניין לציבור, כדי להחליט אם להימנע מחקירה או מתביעה¹⁵. קביעת מדיניות מרכזית נועדה ליצור אחידות באכיפת החוק בידי אנשי המשטרה והפרקליטים; להתוות עקרונות להפעלת שיקול דעת בהחלטות שלא לחקור תלונה או שלא להגיש כתב אישום בשל היעדר עניין לציבור; למנוע מחלוקות אפשריות בין החוקרים לבין התובעים (במשטרה ובפרקליטות), וכן לקבוע סדר עדיפויות בהקצאת משאבים לפעולות האכיפה של הרשויות השונות.

אמנם מדיניות התעדוף מתחשבת בעקרונות בדבר הקביעה אם לציבור יש עניין בחקירה. ואולם, היא גיבשה אותם בלי להתייעץ עם היועמ"ש. היה ראוי להיוועץ עם היועמ"ש בכל הנוגע לקביעת רשימת עבירות שאינן פשע שעל פי נוהל התעדוף לא ייחקרו כלל¹⁶, שכן אי-חקירת עבירות אלה עלולה ליצור פער בין הקבוע בחוק ובין אופן אכיפתו, ולגרום לפיחות של ממש בחומרת העבירות, דבר שאינו משתקף בעונש שקבע להן המחוקק. כמו כן היה ראוי להיוועץ בו בכל הנוגע למשקלו של כל אחד מהשיקולים בדבר החלטה על אי-חקירה, ליצירת מנגנונים חלופיים להליך הפלילי, ולשינויי חקיקה הדרושים להמיר עונש פלילי בהטלת קנס מינהלי.

בתשובתו מ-19.12.05 למשרד מבקר המדינה הדגיש היועמ"ש, כי הוא ופרקליט המדינה "רואים חשיבות רבה בכך שלצד המאבק בשחיתות ובפשע החמורה והמאורגנת, לא ייונח הטיפול במה שנתפס כ-'עבירות קלות' בסיווג העונשי שלהן (דוגמת אלימות ברחובות, אלימות בכבישים ובמועדונים, התפרצויות וגניבות רכב, השתלטות על מקרקעי ציבור, בניה לא חוקית וכו')". עוד הדגיש היועמ"ש את חשיבות ההנחיה לנקוט מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין. מדיניות זאת שצריכה להתוות עקרונות להכוונת שיקול הדעת של החוקר והתובע בהחלטה שלא לחקור תלונה, או לא להגיש כתב אישום בשל היעדר עניין לציבור. מדיניות זו צריכה להיות גמישה ומשתנה לפי הצרכים. לפיכך, לדעת היועמ"ש, היה ראוי שמדיניות התעדוף תוצג לו ולפרקליט המדינה בטרם תיושם.

13 נסיבותיו האישיות של החשוד הן בין היתר: גילו, מצב בריאותו, אם יש לו עבר הפלילי. במערכת השיקולים הקשורה לקורבן יש לקחת בחשבון את מידת הפגיעה בו לעומת האפשרות לתקן הנזק שנגרם לו או עמדתו הסלחנית והיכולת להגיע להסדר עם החשוד.

14 שם, עמ' 511.

15 היועמ"ש קבע הנחיה 4.1002 (שהחליפה את הנחיה 51.051) בנושא "הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין" מ-8.9.03.

16 בנספח א' לנוהל התעדוף יש רשימה הכוללת את העבירות האלה: הסגת גבול פלילית, ס' 447 (א) לחנ"ש; היזק לרכוש במזיד, ס' 452 לחנ"ש; גניבה (בסכום "פעוט") ס' 384 לחנ"ש; אי-קיום צו הפסקה מנהלי, ס' 237 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הצורך במדיניות מרכזית של חקירה ותביעה, שהודגש על ידי היועמ"ש ואחריותו לקיומה, היה עליו להשתתף באופן פעיל בגיבוש ובהפעלת מדיניות התערוף בכל הנוגע לקביעת העבירות שלא יחקרו, לקביעת אמות מידה להחלטה על אי-חקירה וכן לפיתוח מנגנוני טיפול חלופיים. זאת, במקביל, לחובה האמורה של המשטרה להיוועץ בו בקביעת מדיניות טיפול בעבירות שאינן פשע.

פיתוח מנגנוני טיפול חלופיים

הצוות האסטרטגי ומודל התערוף המקורי שמו דגש על יצירת אמצעים חלופיים ועל השימוש בהם לטיפול בעבירות שאינן פשע. על פי המודל המקורי קיומו של גורם טיפול חלופי אפקטיבי היה אמור להיות שיקול בהחלטה שלא לחקור תלונה, משום שלעתים יש גופים שיש להם כלים מתאימים יותר, מכלי העונשין שבידי משרד החקירות. אמצעים חלופיים כוללים, העברה לרשויות חוקרות אחרות, הטלת קנס מינהלי במקום נקיטת הליך פלילי, אזהרת חשוד לבל יחזור ויבצע עבירה וגישור ופישור בתלונות שעניינן סכסוכים בין אנשים.

רשויות חוקרות אחרות: הצוות האסטרטגי ראה במשטרה את הגוף העיקרי הממונה על חקירות במדינה, והמליץ להשאיר על כנה את החובה החוקית של המשטרה לקבל כל תלונה. יחד עם זאת, הציע הצוות להרחיב, באופן גורף, את רשימת הרשויות שיינתנו להן סמכויות לחקור עבירות באמצעות מנגנוני חקירה ותביעה עצמאיים, כך שהאכיפה תיעשה בידי מומחים לדבר ויקטן המגע של האזרח עם המשטרה. לשם כך נדרשו שימוש רב יותר בסמכויות הקיימות, ושינויי חקיקה שהיו אמורים להיעשות בשיתוף עם היועמ"ש והגופים השלטוניים הרלוונטיים.

הועלה שהמשטרה לא קידמה העברת סמכויות לרשויות נוספות, לא יזמה ולא הצטרפה ליוזמות של גופים אחרים לכך. כך למשל, לא הוקנו לפקחים של רשויות מוסמכות¹⁷ סמכויות כשל שוטרים, כגון סמכויות חקירה, חיפוש ותפיסה בנוגע לטיפול בעבירות הנוגעות לאיכות החיים של תושבים, על אף הצורך להגדיל את האכיפה בנושאים סביבתיים. לשם כך, רשויות מקומיות אחדות חוקקו חוקי עזר שהקנו גם לפקחי הרשות המקומית סמכויות חקירה ותפיסה, אך אין בכך פתרון מקיף ואחיד שכן הוא אינו מקנה לפקחים ברשויות מקומיות אחרות את מכלול הסמכויות הנדרשות לאכיפה. עם זאת, החל בשנת 2004 מקדמים משרד הפנים וכמה עיריות גדולות, ובהן עיריית ת"א-יפו, בתמיכת משרד המשפטים, הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (נוסח חדש) כדי להקנות לפקחי הרשויות המקומיות, בחקיקה ראשית, סמכויות אכיפה כשל שוטרים, ובהן סמכויות חקירה וחיפוש לצורך ביצוע הוראות הפקודה וחוקי העזר שהותקנו על פיה. יצוין, כי יוזמת החקיקה נעשית ללא מעורבות המשטרה.

בתשובת המשרד לאיכות הסביבה מ-8.12.05 למשרד מבקר המדינה הובהרה עמדתו כי, "בשל משאביו המוגבלים ובשל הצורך להעביר לידי הרשויות המקומיות אחריות למניעת והסרת מפגעים

17 למשל: חוק מניעת מפגעים, התשכ"א-1961, מקנה לפקחים של המשרד לאיכות הסביבה סמכויות חקירה כשל קצין משטרה וסמכות חיפוש כשל שוטר (9'סב); חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, מקנה למפקחים ולנאמני ניקיון אותן סמכויות לעשות חקירות על עבירות לפי אותו חוק. חוקים אחרים מקנים לפקחים של רשויות אחרות סמכויות אכיפה הנוגעות לעבירות המנויות בהם.

בתחומן, מדיניות המשרד לאיכות הסביבה היא להרחיב את מעגל האכיפה ולהסמיך פקחים ברשויות המקומיות בסמכויות פיקוח ואכיפה". עם זאת, הסביר המשרד לאיכות הסביבה, שהוא הציג לפני מציעי התיקון לחוק כמה סוגיות משפטיות שלא טופלו באופן מספק בהצעת החוק. לצורך זה מתנהלת התייעצות בין משרדי הממשלה, היועמ"ש, עיריית ת"א-יפו ובין מרכז השלטון המקומי, כדי לגבש, בין השאר, נוהל תיאום בין הגופים שינתנו להם סמכויות אכיפה בחוק המתוקן.

על הצורך להגדיל את שיתוף הפעולה עם רשויות מוסמכות לפי הדין הקיים ולהקנות סמכויות אכיפה לרשויות נוספות אפשר ללמוד גם מתשובות ראשי משרדי החקירות (להלן - הרמח"ם) לשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה. למשל, בנוגע למיזוי ההסדרים הנוגעים להעברת הטיפול בתלונות לרשויות מוסמכות אחרות¹⁸ השיבו קרוב למחצית הרמח"ם שהעברת הטיפול בתלונות נעשית באופן קבוע. אך כשליש (כ-30%) מהם ציינו שהעברה נעשית באופן אקראי ולפי נסיבות העניין. רוב הרמח"ם (כ-95%) סברו שראוי להרחיב במידה רבה את שיתוף הפעולה עם רשויות מוסמכות אחרות. רובם (כ-81%) סברו גם שיש להקנות לרשויות נוספות, באמצעות שינויי חקיקה, סמכויות לחקור עבירות שלפי המצב החוקי הקיים הסמכות הבלעדית לחקירתן היא בידי המשטרה.

ב-26.10.05 החליטה הממשלה¹⁹, במסגרת המאבק באלימות בתחומי הרשויות המקומיות, לתקן את החוק ולהרחיב את סמכויות הפקחים העירוניים לאכיפת החוק בתחומי הפשיעה הנוגעים לאיכות חיי התושבים. בין השאר הוחלט להעניק לפקחים עירוניים סמכויות לעכב חשודים ולדרוש מהם להתלוות אליהם לתחנת המשטרה. כן הוחלט להקים בתחומי הרשויות המקומיות יחידות משולבות של שוטרים ופקחים עירוניים בעלי סמכויות כאמור.

הרחבת חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985: הטלת קנס מינהלי במקום נקיטת הליך פלילי בבית משפט גם היא אמצעי להגברת כוח ההרתעה ולהפחתת העומס מעל גופי החקירה והתביעה. חוק העבירות המינהליות דן בעבירות שאין בהן פן פלילי מובהק - לרוב הפרות טכניות - הנובעות מהאיסור המפורש החל עליהן. על פי החוק אפשר להחיל על העובר עבירות אלה קנס מינהלי. בדוח "פרקליטות 2000" מפברואר 2000²⁰ הוצע, בין היתר, להרחיב את תחולת החוק לעבירות שיש להן פן פלילי מובהק. גם הוועדה לבדיקת מבנה מערכת בתי המשפט, בראשות השופט ת' אור, המליצה בדוח שהגישה לנשיא בית המשפט העליון ולשר המשפטים באוגוסט 1997, להרחיב את רשימת העבירות המינהליות.

הרחבת תחולת חוק העבירות המינהליות משמעה שעבירות הנמנות בחוק העונשין ובחקיקים אחרים, שהן עבירות קלות, יוגדרו עבירות מינהליות שבגינן יוטל קנס מינהלי במקום נקיטת הליך פלילי בבית משפט. בהקשר זה הוצע במחקר²¹, שנעשה ביוזמת פרקליטת המדינה דאז והוגש בינואר 2000, בעיקר שני מבחנים לקביעת עבירות למנהליות: (א) עבירות נפוצות שנעשו בידי אנשים נורמטיביים שמעודו; (ב) עבירות נפוצות שקנס כספי ירתיע מעשייתן. במחקר צוין, שקביעה שעבירה היא מינהלית אינה שוללת את האפשרות, בנסיבות מוצדקות, להעמיד לדין בגינה. במחקר הודגש, שלפי הנסיון שנרכש במדינות שקיים בהן הליך של הטלת קנס על עבירות כאלה הביא הדבר לידי הקלה בעומס מעל כל מערכות האכיפה, לחיסכון במשאבים ולהתמקדות בתיקים ראויים.

18 למשל, צה"ל הוא "רשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור בעבירות" לפי חוק רישום ציוד וגיוסו לצבא הגנה לישראל, התשמ"ז-1987.

19 החלטת ממשלה מס' 4320 בנושא "שיטור קהילתי למאבק באלימות".

20 פרקליטות 2000, (ירושלים 13.2.2000). הדוח נכתב בידי ועדה בראשות פרקליטת המדינה דאז, עדנה ארבל. הוועדה הוקמה לבחינת מבנה הפרקליטות והיערכותה לשנות האלפיים הוטל עליה למפות בעיות, לבדוק צרכים ולהציע הצעות לשינוי המבנה ולשיפור תהליכים, נוהל עבודה ותפוקות.

21 אורן גזל, העומס על התביעה הפלילית, (30.1.2000).

ממועד המלצת דוח הפרקליטות עברו כשש שנים ועדיין לא נקטו היועמ"ש, הפרקליטות והמשטרה פעולות כדי להרחיב את תחולת חוק העבירות המינהליות לפי הקווים המנחים האמורים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנוגע למנגנונים חלופיים מחוץ למשטרה ציין היועמ"ש, ש"פיתוחם של מנגנוני אכיפה חלופיים יעילים, המתאימים לטיפול במגוון סוגי עבירות, יסייע להתמודד עם העומס הרב המוטל על גורמי החקירה, התביעה ובתי המשפט בטיפול בעבירות פליליות". כן מסר היועמ"ש, שכעת מתקיימת במשרדו עבודת מטה מקיפה העוסקת בשאלת הענקת סמכויות אכיפה אזרחיות ומינהליות לגופי אכיפה שונים, בעיקר בתחומים כלכליים-כספיים (כגון המפקח על הביטוח, הרשות לניירות ערך ובנק ישראל). כמו כן, משרדו אמור להתחיל בקרוב בעבודת מטה נוספת, שנועדה לבחון חלופות להליכי הענישה הפלילית ובכלל זה הרחבת התוספת לחוק העבירות המינהליות.

הסתייעות בשוטרי הסיוור ובמרכזי השיטור הקהילתי הנמצאים בתחנת המשטרה: בתחנת משטרה קיימים גורמים שאפשר להיעזר בהם לצורך טיפול בתלונות ובהם משרדי הסיוור ומרכזי השיטור הקהילתי (להלן - המש"קים). מדיניות התעודות והמודל המקורי הדגישו את חשיבות השימוש בהם לשם הקלת העומס המוטל על משרד החקירות ולשם מתן פתרון הולם לציבור המתלוננים. בעניין זה העלתה הבדיקה את הממצאים האלה:

1. מודל התעודות המקורי הציע להעביר תלונות לטיפול שוטרי הסיוור כדי להשביח את החומר שהוא מעביר למשרד החקירות להמשך טיפול. כמו כן הוצע להעניק לראש משרד הסיוור סמכות לגנוז תיקים על עבירות רכוש ואלימות, למעט בעניין פשעים חמורים, כאשר "העברייני לא נודע" וכן סמכות להורות על השלמת חקירה לפני העברת התיק לרמ"ח להמשך טיפול.

בסיכום הניסוי של מודל התעודות, מנובמבר 1999, נאמר ששיתוף הסיוור בחקירה ראשונית של אירועים תרם לקידום החקירה, לקיצור ניכר של זמן החקירה ולהעלאת איכותה. כל זאת, בין היתר, בשל הימצאותו בשטח וזמינותו המאפשרת לו להגיע במהירות לזירת האירוע.

עד מועד סיום הביקורת לא יושם המודל בכל הנוגע לשיתוף משרד הסיוור בחקירה.

2. לפי הפה"ק, בכל יחידה צריך להיות ממונה על יישוב סכסוכים שיטפל בתלונות הנוגעות לסכסוכי שכנים או סכסוכי משפחה בנסיבות פליליות לא חמורות (מסוג עוון), שתפקידו העיקרי הוא השכנת שלום וגישור בין המעורבים בסכסוך²². על הממונה לפעול לפתרון הבעיה המועלית לפניו באמצעים של גישור, שכנוע, הרגעה או הפניה לגוף מקצועי אחר, כגון הרשות המקומית, שירותים סוציאליים מקומיים או שירותי בריאות, ייעוץ משפטי או גופים התנדבותיים רלוונטיים. הצוות האסטרטגי ראה בהסתייעות בגופים אלה כלי חלופי חשוב לטיפול בתלונות שלא ייחקרו. בכך, אמורים לעסוק המש"קים. לפי נוהל התעודות יעביר הרמ"ח למש"קים לגישור חומר חקירה שעניינו סכסוכים בין אנשים, למעט אלימות במשפחה, וינחה אותם מקצועית בנוגע לסוג הטיפול הקהילתי הנדרש, כגון: סיוע, הכוונה, אזהרה, ייעוץ וגישור.

22 פה"ק 14.01.014 "טיפול בסכסוכים לשם השכנת שלום".

הסתייעות משרדי החקירות במש"קים נבדקה במדגם. מניתוח הנתונים עולה שההסתייעות מועטה יחסית ואין אחדות בפניות של משרדי החקירות למש"קים: השוואה בין מספר התיקים שהועברו לטיפול המש"קים ובין מספר התיקים שהתאימו להעברה לטיפולם העלתה, שכרבע מהתיקים שנגנזו ללא חקירה (תיקי "אי-תביעה") התאימו לטיפול מש"קים, אולם רק כמחצית מהם (49%) הועברו לטיפולם. בהשוואה בין מחוזות נמצא, שבמחוזות מרכז, ת"א וצפון הסתייעו משרדי החקירות יותר במש"קים, בעוד שבמחוז ירושלים כמעט לא העבירו תיקים לטיפולם.

במדגם נבדק גם השימוש שעשו משרדי החקירות בפתרונות חלופיים בתחנה ומחוז למשטרה. בעניין זה הפתרונות החלופיים שנמנו לטיפול בתיקים שנגנזו ללא חקירה (תיקי אי-תביעה) הם אלה: העברה לטיפול מש"ק, אזהרת החשוד או העברת התיק לטיפול רשות אחרת. מהנתונים עולה שיותר ממחצית (כ-55%) מהתיקים התאימו²³ לטיפול חלופי, לעומת כ-42% שבהם ננקט הליך חלופי כזה²⁴. משמע, שמשרדי החקירות אינם משתמשים די בכלים העומדים לרשותם, במסגרת התחנה ומחוז למשטרה.



מדיניות התעדוף והמודל המקורי שגובש בעקבותיה נועדו, בין היתר, להסדיר את תהליך גניזת התיקים אגב צמצום הפגיעה בציבור. מלכתחילה היה מדובר במודל מערכתי, שלצד שינויים בסדרי העבודה של משרדי החקירות, נועד לשתף בטיפול בעבירות שאינן פשע יחידות אחרות של המשטרה ומחוצה לה. יישום המדיניות היה אמור להקטין את העומס המוטל על משרד החקירות בלי לפגוע בכוח ההרתעה של המשטרה ובהרגשת הביטחון של הציבור. ואולם, המשטרה יישמה רק את מרכיבי המודל הנוגעים לעבודה במשרדי החקירות, לא קידמה את פיתוחם של מנגנונים חלופיים להליך הפלילי ולא השתמשה די בקיימים. לשם כך לא התקיים שיתוף פעולה בין המשטרה ובין רשויות אחרות ובהן היועמ"ש; היועמ"ש מצדו לא קידם פעולות לאכיפת מדיניות אחידה לטיפול בעבירות שאינן פשע ולפיתוח מנגנונים חלופיים לטיפול בהן. בכך הותירו גופי האכיפה ללא פתרון אזהרים שתלונותיהם על עבירות שנעשו נגדם נגנזו בידי המשטרה ונפגעה יכולתה של המשטרה להשיג את מטרתה העיקרית - הבטחת הביטחון האישי של התושבים.

23 לפי העקרונות לסיווג התלונות לגניזה או לקירה, שמתווה נוהל התעדוף.
24 החלוקה לפי סוג הטיפול החלופי היא כדלקמן: ב-151 (כ-26%) מתיקי האי-תביעה הוזהר החשוד, 78 (כ-14%) הועברו לטיפול מש"קים ו-16 (כ-3%) בלבד מתיקי האי-תביעה הועברו לטיפול אחר, כמו לרשויות הרווחה או הבריאות.

יישום מדיניות התעודות במשרד החקירות

סיווג חומר חקירה בעבירה שאינה פשע - מודל התעודות והליך אי-תביעה

בפה"ק²⁵ נקבעו דרכים לפתיחת תיקים, הטיפול בהם ואופן סגירתם תוך הבחנה בין עבירות מסוג חטא ועוון ובין עבירות מסוג פשע. בתלונה על עבירה שאינה פשע ייפתח תיק חקירה מסוג "פנקס אשמות" (להלן - פ"א) או שהתלונה תסווג להליך "אי-תביעה", שמשמעו גניזת התלונה ללא חקירה בשל היעדר עניין לציבור או העברת התיק לרשות אחרת (להלן - אי-תביעה או הליך אי-תביעה). ככלל, סיווג תלונה בהליך אי-תביעה יהיה רק אם זהות החשודים ידועה. סיווג תלונות בהליך זה נועד במקורו להגן, בנסיבות מסוימות, על שמו של אדם מהסטיגמה הפלילית הנלווית לפתיחתו של תיק חקירה, ומשתמשים בו גם להקל את העומס מעל משרד החקירות. על פי נוהל התעודות, חומר החקירה שהחליט הרמ"ח לא לחקור יסווג כאי-תביעה וייגנז בעילה של אי-חקירה בשל היעדר עניין לציבור.

בעשור האחרון בחנו גורמים שונים במשטרה את יישום הליך אי-התביעה ומצאו כי מטרתו המקורית, להגן על שמו של אדם מהסטיגמה פלילית, לא הושגה, וכי הוא שימש כדי להקל את העומס מעל משרד החקירות, וכדי להתאים את מידת הטיפול בתלונות למשאבים העומדים לרשותו. המשטרה מצאה גם ליקויים חוזרים בסיווג תלונות בהליך אי-תביעה ואי אחידות בשימוש בהליך זה, וכתוצאה מכך הושמעו טענות כגון "המשטרה נוהגת 'איפה ואיפה' בחשודים שונים"; משרדי החקירה סיווגו תלונות בהליך אי-תביעה גם לאחר חקירה חלקית או מלאה, עד שפעמים רבות לא היה הבדל בין תיק פ"א שנחקר ונסגר בשל היעדר עניין לציבור ובין תלונה שנגנזה בהליך אי-תביעה; תלונות שסווגו בהליך אי-תביעה נגנזו בעילות שמתאימות לסגירת תיקי פ"א בלבד, ולא בשל "היעדר עניין לציבור", כנדרש. בנסיבות אלה היטשטש ההבדל בין תיקי חקירה פ"א ובין תלונות שסווגו בהליך של אי-תביעה וקיומם של שני הליכים לטיפול בתלונות יצר סרבול מיותר.

מסיבות אלה הוצע במשטרה מאז 1997 לבטל את הליך אי-התביעה ולפתוח תיקי פ"א בלבד, ואילו עבירות קלות במיוחד שאינן פשע ייגנזו ללא חקירה בשל היעדר עניין לציבור. אשר להגנה על שמו של אדם מפני הסטיגמה הפלילית הנלווית לפתיחת תיק פ"א, הוצע לנהל את הרישום בנפרד מזה שבמאגר המרשם הפלילי, כך שהמידע לא יימסר לגורמים מחוץ למשטרה. ניהול הרישום הנפרד מותנה בסיום פיתוח ופריסה של מערכת "פלילי אלפיים" (תיק פלילי ממוחשב), הצפוי לסוף שנת 2006, ובשינויי חקיקה.

עד מועד סיום הביקורת, כשמונה שנים מאז הומלץ לראשונה על ביטול ההליך האמור, לא נדונו ההמלצות לבטל את ההליך.

מודל התעודות נועד לאותה תכלית שלשמה שימש הליך אי-תביעה - הקלת העומס מעל משרד החקירות. ואולם אף שעוד לפני יישום המודל הוצע לבטל את ההליך ולפתוח רק תיקי פ"א, שייסגרו ללא חקירה בשל היעדר עניין לציבור, עדיין לא הסתיים הדיון בנוגע לביטול הסיווג האמור. מודל התעודות מיושם אפוא במסגרת הקיימת של הליך אי-תביעה, בלי שהוסדרה והובטחה הגנה ראויה לחשודים שתלונות נגדם נגנזו ללא חקירה.

יישום נוהל התעודות

1. נוהל התעודות מפרט את אופן הסינון והסיווג של תלונות כדי לאתר בשלב מוקדם תלונות שייסגרו ללא חקירה, ולהתמקד בטיפול בתלונות שייחקרו. לשם כך נקבעה בנוהל רשימה של עשר עבירות שלא ייחקרו, אלא אם כן לתחנה יש עניין מיוחד בכך (להלן - עבירות המנויות בנספח א'). קצתן משום שרשות אחרת מוסמכת לחקור בהן²⁶, קצתן משום שהמתלונן יכול להגיש תביעה בהליך אזרחי²⁷, ובקצתן נקבע שאפשר להסתפק בעניינן באזהרה²⁸.

את יתר התלונות על עבירות שאינן פשע יחליט הרמ"ח לחקור או לגנוז ללא חקירה לפי שיטת ניקוד. שיטה זו מעוגנת בנוסחה המשלבת את סיכויי ההצלחה (לגילוי מבצע העבירה ולהעמדתו לדין) ואת העניין של הציבור בקיום החקירה, בהתחשב בכמה תבחינים: אופיים של הקורבן ושל החשוד, חומרת העבירה ונסיבותיה ומרכיבים כלליים נוספים. לפי הנוהל יש לתת לתבחין "סיכויי הצלחה" ניקוד גבוה יותר משל התבחינים האחרים²⁹ (נספח ב לנוהל). תלונות שלא ייחקרו יסווגו כתיקי אי-תביעה וייגנוזו בעילה של אי-חקירה עם חשודים או אי-חקירה בלי חשודים. נוסף על כך גונזת המשטרה תיקי אי-תביעה בשל היעדר עניין לציבור.

2. באמצעות המדגם נבדק הטיפול בתלונות על עבירות שאינן פשע ויישום נוהל התעודות. נבדקו, בין היתר, הנושאים האלה: יישום שיטת הניקוד של הנוהל לצורך החלטה על חקירה או גניזה ללא חקירה; ביצוע בירור או חקירה מספקים קודם לקבלת ההחלטה על גניזה ללא חקירה ונימוק מספק של החלטות שלא לחקור; תקינות הליכי הגניזה³⁰; רישום פרטי חשודים במאגרי המידע המשטרתיים.

בדיקת תיקי המדגם העלתה כי, לא מולאו טופסי הניקוד. לפיכך, אין מסמכים המעידים שנעשה שימוש בשיטת הניקוד לצורך קבלת החלטה אם לחקור תלונה או לגנוז אותה ללא חקירה.

בנסיבות אלה יישם משרד מבקר המדינה את שיטת הניקוד על תיקי המדגם כדי לבחון אם היה צריך לחקור את התלונות או לגנוז אותן ללא חקירה.

יישום שיטת הניקוד בתיקי המדגם העלתה³¹, שברובם המכריע, כ-80%, נצברו נקודות במספר המחייב לחקור את התלונה³²; בכחמישית מהתיקים, 18%, נצברו נקודות במספר שהתיר לרמ"ח לשקול בדעתו אם לחקור או לגנוז ללא חקירה³³; בתיקים אחדים בלבד נצברו נקודות במספר שלפיו

- | | |
|----|---|
| 26 | אי קיום צו הפסקה מינהלי לפי ס' 237 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. |
| 27 | הסגת גבול פלילית, לפי ס' 447 (א) לחנ"ש והוצאת שיק ללא כיסוי, לפי ס' 432 לחנ"ש. |
| 28 | מהומה ועלבון במקום ציבורי, לפי ס' 194 לחנ"ש; גניבה לפי ס' 384 לחנ"ש (אם היא בסכום "פעוט"). |
| 29 | בתבחין "סיכויי הצלחה", שסולם הניקוד בו הוא בין 2-20, אפשר לסמן כמה תבחינים משנה לפי הנסיבות שבחומר החקירה ולצרפם במצטבר. לעומת זאת, בארבעת התבחינים הקשורים ל"עניין לציבור" אפשר לסמן בכל תבחין רק תבחין משנה אחד בניקוד הנע בין 1 ל-10. את הניקוד של תבחין המשנה שסומנו בכל חמשת התבחינים יש לסכם ולהחליט על פיהם כדלקמן: עד 25 נקודות - חומר החקירה יסווג כחומר שננקט לגביו הליך אי-תביעה וייגנוז בעילה של אי-חקירה; 25-40 נקודות - ההחלטה אם לגנוז או לחקור נתונה לשיקול דעתו של הרמ"ח; ומ-40 נקודות ומעלה ההחלטה היא לחקור. ככלל הרמ"ח רשאי על פי שיקול דעתו להחליט על פתיחת חקירה גם בתלונות שצברו פחות מ-25 נקודות. |
| 30 | מבין 579 תיקי אי-תביעה שנכללו במדגם, נגנוזו 138 (כ-24%) בעילה של "אי-חקירה עם חשודים", 182 (כ-31%) בעילה של "אי-חקירה ללא חשודים" ו-259 (כ-45%) בשל "היעדר עניין לציבור". |
| 31 | מבין 450 תיקי המדגם שלגביהם יושמה שיטת הניקוד. |
| 32 | 40 נקודות ומעלה. |
| 33 | 25-40 נקודות. |

אין לחקור את התלונה³⁴. עוד הועלה, שביותר ממחצית התיקים, כ-55%, היה משקלו של התבחין "סיכויי ההצלחה" יותר מחצי ממספר הנקודות שהצטבר. כלומר מספר המחייב פתיחה בחקירה³⁵.

בנסיבות אלה מחטיא הנוהל את מטרתו העיקרית. שיטת הניקוד פותחה כדי לשמש כלי להכוונת שיקול הדעת של הרמ"ח בהחלטה אם לפתוח בחקירה או לגנוז את התלונה ללא חקירה. על כן ראוי לתקן את הנוהל כך שיוקטן משקלו של התבחין "סיכויי הצלחה", ולחלופין לקבוע שרק אם יש סיכוי להצליח בחקירה (פרטי החשוד ידועים, יש עדים לאירוע ויש מתלונן שמוכן להעיד) תיבחן האפשרות לגנוז את התיק ללא חקירה בשל היעדר עניין לציבור, לפי יתר התבחינים המפורטים בנוהל התערוף (אם סיכויי ההצלחה קלושים תושהה התלונה משום שהעברייני לא נודע או תיסגר מחוסר אשמה).

3. בפסק דין שעסק בטיפול הנדרש בתלונות בעבירות שאינן פשע קבע בית המשפט העליון שהמשטרה "חייבת לטפל בתלונות שאדם מגיש על מעשי עבירה שנעשו בו בעבר, שנעשים בו בהווה, או שהוא חושש שייעשו בו בעתיד... אמנם למשטרה נתון שיקול דעת רחב בדבר אופן הטיפול. בידי המשטרה המומחיות הנדרשת להחליט על קו הפעולה המתאים. אלא שאין הדין מותר למשטרה שיקול דעת בדבר עצם הטיפול בתלונה. המשטרה אינה רשאית להתעלם כליל מתלונה, וכאמור החלטתה שלא לחקור צריכה להתקבל מתוך שיקול דעת ולהיות מנומקת"³⁶. בחוזר מח"ק מ-24.8.04 פורטו לקחי פסיקת בית המשפט העליון בעניין הטיפול הראוי בתלונה עובר להחלטה על גניזתה ללא חקירה. בהקשר זה הדגיש החוזר את חשיבות יישום נוהל התערוף בתור מתווה לכללים אחידים לשיקול הדעת בעניין אופן הטיפול בתלונות ואיתור תופעות פשיעה.

לפיכך, כדי להחליט שלא לחקור תלונה ראוי ליצור בסיס עובדתי נאות להנמקת ההחלטה לגניזה ולשם כך לעשות בירור מזערי על החשוד, על נסיבות העבירה, הנזק שנגרם ממנה, מידת הממשות של הסיכון לגופו או לרכושו של המתלונן ותרומתו של המתלונן לביצוע העבירה. עם זאת, הבירור צריך להיות במידה שלא תפגע בהשקעת משאבים בחקירת תלונות הראויות לחקירה בשל העניין הציבורי והסיכוי שחקירתן תסתיים בהגשת כתב אישום.

לפי העקרונות המפורטים לעיל נבדקו תיקי המדגם. הבדיקה העלתה שתיקים נגנוזו ללא חקירה בלי שניתן להם הטיפול הראוי לפני קבלת ההחלטה על הגניזה: בכשליש (כ-34%) מהתיקים שנגנוזו ללא חקירה (תיקי אי-תביעה) היה מקום לברר פרטים נוספים, כגון עברו הפלילי של החשוד או נסיבות ביצוע העבירה, לפני קבלת ההחלטה לגנוז את התלונה ללא חקירה.

4. לפי החוק³⁷, הפסיקה ופקודת המשטרה ההחלטה על גניזת תיק חקירה, תנומק בכתב. הסיכום הכללי של הנקודות שהצטבר על פי התבחינים, ככל שהוא מצטבר לאי-חקירה, מבטא גם הנמקה להחלטה שלא לחקור. לחלופין, בהנמקה אפשר לפרט מילולית את התבחינים שהם שיקולים

34 עד 24 נקודות.

35 הניקוד הגבוה בתבחין זה נבע מכך שבמרבית התיקים על עבירות שאינן פשע ידועים פרטי החשודים, ולעובדה זו ניתן ניקוד גבוה, ומכך שבתבחין זה, לעומת האחרים, מותר לתת נקודות ליותר מתבחין משנה אחד.

36 ע"א 1678/01 מדינת ישראל נ' משה וייס ואח', לעיל הערה 3, בעמ' 185.

37 סע' 63 לחסד"פ הדין בציון טעם להחלטה שלא לחקור בהודעה למתלונן; בפ"ק 14.01.01 נקבע כי החלטה על גניזת תיק חקירה של תלונה מסוג אי-תביעה ופ"א, נימוקיה יירשמו והיא תובא לידיעת המתלונן בנוסח המפורט שם.

לגניזה, ובלבד שההנמקה תהיה ממצה. ההנמקה נדרשת גם לשם מסירת הודעה מנומקת למתלוננים על ההחלטה שלא לחקור או לא להעמיד לדין, שעליה הם רשאים לערור לפני הגופים המתאימים.

במדגם נבדק אם נימוקים להחלטות בדבר גניזה פורטו בטופס הניקוד, או מילולית לפי התבחינים המפורטים בנוהל. בתיקים שפורטו נימוקים נבדק אם הם מספקים - היו לפי התבחינים העיקריים, או שהייתה סתירה בהנמקה עצמה או שהנימוק היה לקוני. בעניין זה נעשתה הבחנה בין תיקי אי-תביעה שנחקרו ובין תיקים שלא נחקרו.³⁸

המדגם העלה, שכרוב המכריע של התיקים שנגנזו ללא חקירה לא צוינו כלל (כ-42%) הנימוקים לגנוז את התלונה ללא חקירה, או שההנמקה פורטה אבל במידה לא מספקת (כ-44%) מהטעמים המפורטים לעיל.³⁹

גניזת תלונות ללא חקירה, ללא בירור כשלהו ובלי הנמקה מעידים על פגיעה בכללי מינהל תקין ומעוררים חשש שגניזתן נעשית "ביד קלה".

גניזת תלונה ללא חקירה ורישום פרטי חשודים במאגרי המידע המשטרתיים

פעילות המשטרה - חקירת חשודים ואופן סיומה - מלווה רישום ותיעוד. רישומים אלה דרושים למשטרה כדי ללמוד על מעורבותם של חשודים בפלילים. למשטרה דרוש גם מידע על החלטה לגנוז תלונה ללא חקירה לצורך קבלת החלטות בעניינם בעתיד של אותם חשודים. לפי חוק המרשם הפלילי ותקנות השבים, התשמ"א-1981 (להלן - חוק המרשם) נוסף על ניהול מרשם פלילי,⁴⁰ בסמכות המשטרה לנהל רישומים אחרים הדרושים לצרכיה⁴¹ (להלן - רישומים משטרתיים). רישומים אלה כוללים נתונים על תלונות שלא נחקרו בשל היעדר עניין לציבור (לפי ס' 59 לחסד"פ).⁴² מידע על רישומים אלה אפשר להעביר, במגבלות הקבועות בחוק, לגופים מחוץ למשטרה.⁴³ ולפגוע בשמו הטוב של אדם. לרישומים משטרתיים גם לא נקבעה בחוק זכות עיון לחשוד ולא תקופת התיישנות שתביא למחיקתם.

1. בדיונים על ניסוי מודל התערוך הועלה ספק בעניין התועלת שבסיווג תלונה להליך אי-תביעה לשם הגנה מסטיגמה פלילית, משום שהמידע כלול ברישומים המשטרתיים ומועבר לגופים מחוץ למשטרה. הודגש כי בתלונות שנגנזות ללא חקירה (תיקי אי-תביעה) רשום שמו של החשוד גם אם לא נחקר כלל או שהתיק נגדו נסגר מחוסר אשמה. מה שאין כן בתיקי פ"א.⁴⁴ בניסוי מודל התערוך

38 "תיקים שנחקרו" הוגדרו במדגם תיקים שלכל הפחות נעשתה בהם חקירה באזהרה. ב-145 מתיקי אי-תביעה נעשתה חקירה באזהרה ולגבי 434 לא נעשתה חקירה באזהרה.

39 לפי ממצאי המדגם, כ-28% מתיקי אי-תביעה שנחקרו נגנזו בלי שנומקה הגניזה. בכ-37% היו נימוקים לגניזה, אך הם לא היו מספקים משום שלא עמדו באחד התבחינים, או שהייתה סתירה בהנמקה או שהנימוק היה לקוני. תיקי אי-תביעה שלגביהם לא נעשתה חקירה, שיעור התיקים שנגנזו ללא הנמקה, או שההנמקה שפורטה לא הייתה מספקת כאמור, גדול עוד יותר: בכ-42% מהתיקים לא פורטו כלל נימוקי ההחלטה לגנוז, בתיקים שהיו בהם הנמקות, בקרוב למחצית (כ-44%) הן לא היו מספקות מאחד הטעמים המפורטים לעיל.

40 הכולל פרטי רישום לכל אדם שהורשע, או שבבית משפט ניתנה לגביו החלטה אחרת, כמפורט בס' 2 לחוק המרשם.

41 ס' 1(ג) לחוק המרשם.

42 ס' 11א לחוק המרשם.

43 גופים המנויים בתוספת השלישית לחוק המרשם.

44 לפי סע' 62 (ב) לחסד"פ, תיק שנסגר מחוסר אשמה יימחק רישומו מרישומי המשטרה. אולם להבדיל מרישומים של תיקי פ"א הנמחקים מהמרשם המשטרתי עם הזנת עילת סגירה מחוסר אשמה, רישומי תיקי אי-תביעה שנסגרו בשל עילה זו אינם נמחקים.

הומלץ לתקן את חוק המרשם באופן שיעניק למשטרה שיקול דעת אם להעביר לגופים מחוצה לה מידע על תיקים שנגנזו ללא חקירה בשל היעדר עניין לציבור בחקירה (תיקי אי-תביעה).

למרות זאת התיקון האמור בחוק המרשם לא נעשה. גם נוהל התעדוף לא הבהיר באלו נסיבות יש להזין את פרטי החשוד לרישומים המשטריים ובאילו אפשר להימנע מכך. יתר על כן, נוהל התעדוף לא הבהיר באילו נסיבות יש להשתמש בכל אחת משלוש עילות הגניזה לגניזת תיקים המסווגים בהליך אי-תביעה (שתי העילות הקבועות בנוהל: "אי-חקירה עם חשודים" ו"אי-חקירה בלי חשודים", ו"היעדר עניין לציבור" שאף היא עילה לגניזת תיקי אי-תביעה), ומה הם השיקולים שיש לשקול בנוגע לכל אחת מהן ומה המשמעות של כל אחת מעילות הגניזה. חוסר הבהירות בנוגע לעילות הגניזה התבטא גם באופן השימוש בהן.

המדגם העלה, כי לא נעשה שימוש בעילות הגניזה כדי להבחין בין תיקים שידועים בהם פרטי החשוד ובין אלו שהפרטים האמורים אינם ידועים. למרות שברוב המכריע של התלונות היו פרטי החשוד ידועים, או שהיה אפשר לברר אותם, הם נגנזו בשל כל אחת משלוש העילות ללא הבחנה ביניהן.⁴⁵

עוד הועלה, שנעשה שימוש שגוי בסיווג תלונות: בכחמישית מהתלונות שנגנזו ללא חקירה (תיקי אי-תביעה) לא היו פרטי החשוד ידועים ולא היה אפשר לברר אותם וממילא לא היה מקום לנגזז אותם בשל היעדר עניין לציבור. נמצא שמרביתם (כ-80%) היו צריכים להיות תיקי פ"א, לפי הנחיות מח"ק⁴⁶, ולהשהות את חקירתם בשל "עבריו לא נודעו"⁴⁷.

2. חקירת חשוד נועדה, בין היתר, לאפשר לו להציג את גרסתו, להבהיר לו את זכויותיו ולהזהירו כי דבריו עלולים לשמש ראיה נגדו. ב-12.8.04 נתן ראש אח"ק הנחיה שיש להזין את פרטי החשודים לרישומים המשטריים אך ורק אם נחקרו ויש ראיות למעורבותם בעבירה; את ההזנה יש לעשות עם תום חקירת החשוד, ואין להזין את פרטיו של חשוד אם לא נחקר כלל או שחקירתו הבהירה שאין ראיות הקושרות אותו לעבירה.⁴⁸

המדגם העלה כי לגבי 31% מהתלונות שנגנזו ללא חקירה (תיקי אי-תביעה) הוזנו פרטי החשוד לרישומים המשטריים אף שהוא לא נחקר.

3. לפי החסד"פ יש למסור למתלונן הודעה בכתב על גניזת התיק ולציין בה את הסיבה להחלטה שלא לחקור. בהנחיית פרקליטת המדינה נאמר שחשוב שההודעה על סגירת תיק בשל היעדר עניין לציבור תנוסח במונחים ברורים ויפורטו בה הנימוקים, כדי למנוע הגשת עררים מיותרים.⁴⁹

45 ברוב המכריע (כ-86%) של התיקים שסווגו בהליך אי-תביעה היו פרטי החשוד ידועים (כ-64%), או שהיה אפשר לברר אותם (כ-22%). למרות זאת כ-49% מהתיקים האלה נגנזו בשל "היעדר עניין לציבור", כ-25% נגנזו בשל "אי-חקירה ללא חשודים" וכ-26% בשל "אי-חקירה עם חשודים".

46 הנחיית מח"ק 03.300.152 בנושא "נימוקים ושיקולים לסגירת תיקים פליליים" (תיקים מסוג פ"א).

47 ראו בעניין זה הנחיית ראש אח"ק מ-12.8.04 בנושא "השימוש בהליך אי-תביעה לבגירים". גניזה זאת ננקטה בעיקר במרחב חוף שבמחוז צפון, שבו כ-69% מהתיקים, בהם פרטי החשוד לא היו ידועים ואי אפשר היה לברר, נגנזו בהליך אי-תביעה.

48 הנחית ראש אח"ק מ-12.8.04 בנושא השימוש בהליך אי-תביעה לבגירים.

49 הנחייה 1.2 מ-2.1.94 בנושא "מתן הודעה על סגירת תיק מ"היעדר עניין לציבור".

בחוק אין הוראה המחייבת את המשטרה למסור לחשוד הודעה בדבר החלטה שלא לחקור. ואולם בפ"ק⁵⁰ נקבע שיש להודיע לחשוד על סיום חקירה. בדצמבר 1996 הבהירה ר' מח"ק "שהודעה לחשוד תישלח בכל מקרה"⁵¹ כאשר נפתחת חקירה, הן כאשר מדובר בתלונה שטופלה במסגרת א"ת [אי-תביעה] והן כאשר החקירה הינה לאחר פתיחת תיק פ"א⁵². אשר לתלונות שמסווגות בהליך אי-תביעה ונגזרות בעילה של אי-החקירה, כפי שנקבע בנוהל התערוף הומלץ בתום ניסוי מודל התערוף, שלחשודים תישלח הודעה, כאשר פרטיהם מוזנים לרישומים המשטרתיים. כמו כן הודגש שחשוב ליידע את האדם על קיום רישום לגביו ולתת לו זכות ערעור, וצוין שהפעולה אינה מטילה עומס נוסף על יחידות החקירה. עם זאת, ההחלטה על מסירת ההודעה לחשוד הושארה לשיקול דעת של מי שגונז⁵³.

המדגם העלה, שבגין כ-40% מהתיקים (הן תיקי פ"א הן תיקי אי-תביעה) לא נשלחה למתלונן הודעה על סיום החקירה. אשר להודעה לחשוד, הועלה שבכ-45% מתיקי פ"א ובכ-61% מהתלונות שנגנזו ללא חקירה (תיקי אי-תביעה) ופרטי החשודים נרשמו ברישומים המשטרתיים לא נשלחו הודעות לחשודים, וממילא לא הביאו לידיעתם שפרטיהם מוזנים לרישומים המשטרתיים, וכי אפשר להעביר מידע זה לגופים מחוץ למשטרה.

הימנעות מלרשום ברישומים המשטרתיים פרטי חשודים שלא נחקרו וכן משלוח הודעות על סיום החקירה ועל קיומם של רישומים משטרתיים בעניינם, כל אלה נועדו להגן על זכויות חשודים ולאפשר להם לשמור על שמם הטוב. נוהל התערוף לא הסדיר נושאים אלה, החיוניים לקיום הליך תקין של סיום הליך פלילי בשל העדר עניין לציבור.

יישום הנוהל בידי הביקורת

כאמור, משרדי החקירות לא השתמשו בטופסי הניקוד לסינון, סיווג וגניזה של תלונות על עבירות מסוג עוון. זאת ועוד, המדגם העלה, שהתוצאה של יישום שיטת הניקוד היא שיש לחקור את מרבית התלונות בגלל המשקל הרב של התבחין הנוגע ל"סיכויי ההצלחה". לכן הומלץ שתבחין זה יהיה תנאי מקדים להחלטה על גניזת תלונה ללא חקירה. לפיכך משרד מבקר המדינה אם אפשר ליישם את הנוהל באופן שיאפשר להשתמש בו ככלי אפקטיבי להכוונת שיקול הדעת בהחלטה אם לחקור תלונה או לגנוז אותה, לפי עקרונות התערוף (להלן - הנוהל לצורכי הביקורת או נוהל הביקורת). לצורך סיווג התלונות אומצה המלצת מח"ק לבטל תיקי אי-תביעה ולפתוח רק תיקי פ"א, שייגנזו ללא חקירה בשל היעדר עניין לציבור בחקירה⁵⁴ או לאחר חקירה⁵⁵. לגבי תיק שייגנז ללא חקירה לא יוזנו פרטי החשוד בו לרישומים המשטרתיים. במסגרת הבדיקה נעשתה השוואה בין התוצאות שהתקבלו מהפעלתו של נוהל הביקורת ובין המצב הקיים.

50	פה"ק 14.01.01.
51	ההדגשה במקור.
52	הנחיית ר' מח"ק מ-23.12.96 בנושא "הודעה לחשוד על סגירת תיק חקירה".
53	מסמך מ-12.5.99 בנושא "ניהול מאגר נתונים פנימי של חשודים בתיקי א"ח - היבטים חוקיים (ניסוי מודל gating)".
54	מכוח ס' 59 לחסד"פ.
55	מכוח ס' 62 לחסד"פ.

1. ניתוח תיקי המדגם שמוינו וסווגו כמפורט לעיל מלמד כי יישומו של נוהל לצורכי הביקורת על פי העקרונות שפורטו לעיל מאפשר להבדיל באופן מובהק סטטיסטית בין שתי קבוצות תיקים: (א) תיקי פ"א תלונות בגין עבירות מסוג עוון שייגנוזו ללא חקירה בשל היעדר עניין לציבור לפי ס' 59 לחסד"פ - פרטי החשוד בהן לא יוזנו לרישומים המשטרתיים; (ב) תיקי פ"א בגין עבירות מסוג עוון שייחקרו וייסגרו בשל היעדר עניין לציבור לפי ס' 62 לחסד"פ - פרטי החשוד יוזנו לרישומים המשטרתיים. במצב הקיים נמוכה יותר רמת המובהקות של ההבדלים בין הקבוצות השונות.

2. השוואה בין המצב הקיים (בנוגע לסוג התיק)⁵⁶, עילת הגניזה⁵⁷ והזנת פרטי החשוד לרישומים המשטרתיים) ובין תוצאות יישומו של נוהל הביקורת הראתה, שבשיעור גבוה יותר של תיקים נדרשת חקירה ראשונית לפני ההחלטה לגנוז את התיק ללא חקירה. עם זאת, אין הפחתה של ממש בשיעור הכולל של התיקים שהוזנו בהם פרטי החשודים (45% לעומת 48%), אלא שההזנה נעשתה בתיקים הראויים, לפי כללים אחידים ואגב שמירה על זכויות החשודים. דהיינו, יישום נוהל הביקורת על פי עקרונות אלה אינו מביא לכך שהמשטרה תאבד מידע, שיידרש לה בעתיד, הנוגע לחשודים שהתלונות נגדם נגנזו ללא חקירה ושראו לנהל רישומים בעניינם⁵⁸.

3. אשר לתבחינים, ניתוח תיקי המדגם מלמד כי בעת השימוש בטופס הניקוד לגבי כל אחד מהתבחינים נעשה שימוש בשניים או בשלושה תבחיני משנה, ובשאר לא נעשה שימוש כלל. צמצום מספר תבחיני המשנה עשוי להקל על יישום הנוהל.

תוצאות יישומו של נוהל הביקורת במדגם מעידות שבאמצעות נוהל המתבסס על עקרונות התעדוף אפשר לגבש כלי שיסייע בהבניית שיקול הדעת בסיווג, ניתוב וגניזה של תלונות על עבירות שאינן פשע ורישום פרטי החשודים ברישומים המשטרתיים. בנסיבות אלה ראוי שהמשטרה והיועמ"ש ישקלו לתקן את הנוהל האמור ולפשטו כדי שיהיה אפשר ליישמו באופן שיטתי.

שינויים ארגוניים ופונקציונליים, מנגנוני פיקוח ובקרה

1. הצוות האסטרטגי שגיבש את מדיניות התעדוף בשנת 1997 הציע לאתר "צווארי בקבוק" ולהציע פתרונות ל"שחרורם". בתהליך הטיפול בתלונה יש כמה שלבים, ואלה הם: (א) אבחון, מיון וסינון התלונות המתקבלות מהציבור; (ב) העברת התיקים לחוקר; (ג) סיכום והמלצה; (ד) פיקוח ובקרה; (ה) העברה לתביעה; (ו) השלמת חקירה בתיקים. בכל אחד מן השלבים

56 תיק פ"א או תיק אי-תביעה.

57 היעדר עניין לציבור; אי-חקירה ללא חשודים; אי-חקירה עם חשודים.

58 השוואה בין המצב בנוגע לסוג התיק (א"ת/פ"א) עילת הגניזה (היעדר עניין לציבור, אי-חקירה ללא חשודים או אי-חקירה עם חשודים) והזנת פרטי החשוד לרישומים המשטרתיים (גלוי, לא גלוי), ובין תוצאות יישומו של נוהל הביקורת הראתה, כי לפי יישומו של נוהל הביקורת לפי העקרונות האמורים 42% מתיקי המדגם ייסוגו פ"א, ייחקרו חקירה ראשונית, אחריה ייסגרו בשל היעדר עניין לציבור לפי ס' 62 לחסד"פ ופרטי החשודים בהם יוזנו לרישומים המשטרתיים, לעומת 29% במצב הקיים, העלתה ההשוואה, שלפי תוצאות יישומו של נוהל הביקורת 46% מתיקי המדגם ייגנוזו ללא חקירה בשל היעדר עניין לציבור לפי ס' 59 לחסד"פ ופרטי החשודים בהם לא יוזנו לרישומים המשטרתיים. לעומת 71% מתיקי המדגם במצב הקיים.

נמצאו עיכובים בטיפול. הצוות האסטרטגי הציג להשאיר כמות שהוא את המבנה הארגוני של תחנת המשטרה, שתשמש יחידת בסיס למתן שירות לאזרח ובה ייחקרו כל העבירות, למעט עבירות חמורות. גם מודל התערוך היה אמור ליצור תהליכי עבודה שיביאו לוויסות עומסים, באמצעות איתור מוקדם של תיקים המיועדים לגניזה ללא חקירה, ומיקוד ושיפור החקירה בתיקים שיש סיכוי לפענח ויש עניין ציבורי בקיומה של חקירה. אשר לתחנה, המודל גם קבע בתחנה מנגנונים לפיקוח ולבקרה על תהליכים וכן להערכה ולהפקת לקחים. בנוהל גם פורטו אחדים ממרכיביו, ובהם חלוקת משרד החקירות לצוותים ושילוב קצין חקירות משפטן. אחרים, ובהם מנגנון לבקרה וגבולות לעומס (למשל, מכסת תיקים לחוקר ומכסת תיקים בטיפול) ומדדים לאיכות חקירה טרם פותחו.

הוספת סמכויות לקצין מרכז שירות לאזרח: מודל התערוך המקורי הציג שמספר התיקים שבהם יטפל הרמ"ח יופחת, בין היתר, באמצעות אצילת סמכויות לקצין מרכז שירות לאזרח (להלן - קצין מש"ל), שהיה כפוף לו ויסייע לו באיתור מקדים של התיקים המיועדים לגניזה. קצין מש"ל יקבל תלונות ממשרד הסיוע וממקורות אחרים, יסווגן לחקירה או לגניזה ללא חקירה, לפי התבחינים שבנוהל התערוך ויגנוז תלונות על עבירות המנויות בנספח א' לנוהל. בסופו של דבר נקבע בנוהל התערוך שככלל יחליט הרמ"ח על אופן סיווג התלונות, ואילו קצין מש"ל יעסוק בכך בתנאי שיקבל הסכמה מראש מח"ק.

הועלה שמשרדי החקירות ממעטים להיעזר בקצין מש"ל לסיווג ולגניזת תלונות על עבירות שאינן פשע. לפי תשובות הרמ"ח לשאלון, במרבית משרדי החקירות אין כלל קציני מש"ל, כרבע מהם משרדים גדולים⁵⁹. במרבית המשרדים שיש בהם קצין מש"ל - הוא אינו מוסמך לגנוז תיקים בשל היעדר עניין לציבור⁶⁰. דהיינו, ברוב משרדי החקירות שיש בהם קצין מש"ל הוא מסייע, במידה מעטה בלבד⁶¹, לטפל בתלונות על עבירות שאינן פשע, ואינו תורם תרומה של ממש להקל את עומס העבודה מעל הרמ"ח.

חלוקת משרד החקירות לצוותים: נוהל התערוך קובע שיש לחלק את משרד החקירות לשלושה צוותים. גודל הצוותים והנושאים שיתפלו בהם משקפים שיקולים וסדרי עדיפויות שמודל התערוך נועד למסד. לפיכך נקבעה בו החלוקה כדלקמן: צוות שיעסוק בחקירות מועדפות⁶² (60% מהחוקרים במשרד); צוות שיעסוק בחקירות רגילות⁶³ (30% מהחוקרים במשרד), ובכלל זה בחקירות מתמשכות או בהשלמות חקירה; וצוות שיעסוק בבירור תלונות (10% מהחוקרים במשרד). בראש כל צוות צריך להיות קצין או חוקר מנוסה. לצוות הבירור יועברו תלונות שחסרים בהן נתונים כדי להחליט אם להעביר את החקירה בהן לאחד הצוותים האחרים, או לגנוז אותן ללא חקירה. על פי הנוהל, אם החליט הרמ"ח לחקור תלונה על עבירה שמנויה בנספח א' משום שמצא שיש עניין מיוחד בכך, או תלונה שיש מקום לחקור אותה, על פי שיטת הניקוד, עליו להעבירה לטיפול הצוות המתאים.

לפי תשובות הרמ"ח לשאלונים, רק ברבע מהמשרדים הגדולים וברבע מהמשרדים הקטנים חולקו משרדי החקירות לשלושה צוותים לפי המתכונת האמורה. ברבע מהמשרדים הנותרים אין כלל חלוקה לצוותים, ובשאר יש רק צוות או שניים (למשל, רק צוות לחקירות מועדפות). זאת ועוד, גם

59 משרד גדול הוגדר משרד שיש בו 20 חוקרים ויותר. מתוך 51 המשרדים שהשיבו לשאלון 25 הם משרדים גדולים ו-26 קטנים. מבין 46 משרדי חקירות שהשיבו לשאלה ב-22 יש קצין מש"ל, 3 מהם (כ-12%) משרדים גדולים ו-11 מהם (כ-43%) משרדים קטנים.

60 לשאלה ענו 46 משרדים. ב-22 מהם יש קצין מש"ל וב-19 קצין המש"ל מוסמך לגנוז תיקים רק בנימוק של "עברייני לא נודע" ו"רשות אחרת מוסמכת" ובשלושה משרדים גדולים, באר-שבע, ציון ומוריה, קצין מש"ל אינו מוסמך לגנוז.

61 גונו תלונות על עבירות אלה בנימוק של "רשות אחרת מוסמכת".

62 תיקים של חשודים במעצר בית, עבירות אלימות במשפחה, תופעות פשיעה או ועבירות פריצה לבתי עסק, למגורים או לכלי רכב, כאשר קיימים מובילים בחקירה, פשעים חמורים, עבירות חשיפה ועוד.

63 כל נושא שאינו בטיפול צוות החקירות המועדפות.

במשרדי החקירות שחולקו לשלושה צוותים כנדרש בנוהל, לא הוקצה לכל צוות מספר החוקרים בהתאם לנוהל. מכאן, שברוב משרדי החקירות אין חלוקת עבודה לפי הנוהל⁶⁴.

תפקידי קצין חקירות משפטן: במסגרת השינויים שנעשו במערך החקירות, בעת ניסוי מודל התערוך, מינתה ראש מח"ק, בפברואר 2001, צוות שיבחן אפשרות שיבוץ משפטן בכל משרד חקירות עד תום שנת 2001. ברקע להמלצותיו ציין הצוות שיש פער בין הרמה המקצועית של החוקרים ובין זו של התובעים. בגלל הרמה הירודה של החקירה הועברו תיקים רבים לתביעה בצירוף המלצה להגיש כתבי אישום, אך הוחזרו למשרדי החקירות לצורך השלמות נדרשות, או נסגרו. התביעה נאלצה להשקיע זמן בתיקים שלא היו אמורים כלל להגיע אליה. יש חשיבות להציב משפטן בעל ידע משפטי וניסיון רב בעבודת התביעה ובכתיב משפט, כדי לשפר את החקירה ולייעל את עבודת משרד החקירות.

במסגרת ניסוי שנעשה בשנת 1997 במרחב שרון הוצבו שלושה תובעים ותיקים בשלוש תחנות של המרחב כדי לבדוק תיקי חקירה שהומלץ להגיש בגינם כתבי אישום, ולייעץ באופן שוטף לחוקרים בשאלות משפטיות הקשורות להליכי חקירה. בעקבות הצלחת הניסוי שולב משפטן במודל התערוך המקורי, בתפקידי של קצין בקרת איכות, והתחנות שבהן נוסה המודל נדרשו להציב במשרדי החקירות קצין משפטן.

בנוהל התערוך הוגדר התפקיד האמור כ"קצין החקירות המשפטן" (להלן - קצין משפטן) ונקבע שבתפקיד זה יועסק עו"ד בעל ניסיון של תובע או חוקר ותיק שיהיה כפוף לרמ"ח. לפי הנוהל, תפקידי הקצין המשפטן קשורים לבקרה ופיקוח במשרד החקירות. בכלל זה עליו לעשות ביקורת על תיקי החקירה במהלכה ולאחר סיומה ולאתר בשלב מוקדם תיקים שעשויים להיגנו. באוגוסט 2004 נתנה ראש מח"ק דאז הנחיית רענון ובה הדגישה שעל קצין משפטן למלא בראש ובראשונה את התפקידים שנקבעו לו על פי נוהל התערוך, בכפוף לרמ"ח. עוד הדגישה שהוא "נדבך עיקרי במודל התערוך" ושניצולו למילוי תפקידים שאינם קשורים למשרד החקירות יפגע בכל תהליך הניתוב והתערוך של תיקי החקירה.

לפי תשובות הרמ"חים לשאלון, ביותר ממחצית ממשרדי אין קצין משפטן. באחדים מהמשרדים שיש בהם תקן של קצין משפטן אוישה המשרה במשפטנים חסרי הכישרון והניסיון הנדרשים על פי הנוהל⁶⁵. במשרדים שיש בהם קצין משפטן העריכו הרמ"חים מאוד את תרומתו לחקירה ולהנחיית החוקרים⁶⁶.

עוד הועלה מתשובות הרמ"חים של המשרדים שבהם יש קצין משפטן, שחלק ניכר מזמנם של הקצינים המשפטנים אינו מוקצה למילוי תפקידים שיועדו להם לפי הנוהל. בניגוד לנוהל התערוך ולהנחיית הרענון של ראש מח"ק, עלה שעסקו הקצינים המשפטנים בכ-10% בממוצע מזמנם בטיפול בנושאים של התחנה שאינם קשורים לחקירות. בולטים במיוחד שלושה משרדים גדולים, רחובות, אשדוד ומוריה, בהם עסקו הקצינים המשפטנים כ-30% בממוצע מזמנם בטיפול בנושאים שאינם קשורים לחקירות. יצוין עוד כי במדגם הועלה שכלל לא התייעצו הרמ"חים והחוקרים עם הקצינים המשפטנים בכל הנוגע להחלטה לגנוז תלונה ללא חקירה או לסגור תיקי פ"א בשל היעדר עניין לציבור.

- 64 51 משרדים שהשיבו על השאלון ב-12 (23.5%) משרדים גדולים וב-12 משרדים קטנים יש חלוקה לצוותים; רק ב-6 מהמשרדים הגדולים וב-7 מהקטנים (54.2%) הקצאת החוקרים נעשתה לפי הנוהל. ב-13 (25.5%) משרדי חקירות, ובהם 11 משרדים קטנים, אין כלל חלוקה לצוותים.
- 65 מבין 49 משרדים שענו לשאלה ב-28 (כ-57%) אין קצין משפטן וב-21 (כ-43%) יש קצין משפטן. מתוך 21 המשרדים שבהם אוישה משרת הקצין המשפטן ב-3 (עכו, טייבה ונתניה) הוא חסר את הכישרון והניסיון הנדרשים.
- 66 17 מבין 20 הרמ"חים (85%) שהשיבו לשאלה העריכו במידה רבה ורבה מאוד את תרומת הקצין המשפטן להליך החקירה.

לפי הנוהל, לקצין משפטן אמור להיות תפקיד חשוב בהליך התערוף והרמ"ח סבורים שהם תורמים לחקירה. למרות זאת, בחלק ניכר ממשרדי החקירות אין קצין משפטן, במקצתם אין לקצינים הללו הכישורים הנדרשים ובמקצתם קצינים אלה מבצעים חלקית בלבד את התפקידים שנקבעו להם בנוהל. זאת ועוד, מאז החלת מודל התערוף לא נבחנה תרומתו של הקצין המשפטן לעבודת החקירות ולא הופקו לקחים כדי לשפר את תפוקת משרדי החקירות.

מנגנוני פיקוח ובקרה: יצירה והפעלה של מנגנוני פיקוח ובקרה על משרדי החקירות הן אחת המטרות העיקריות של מודל התערוף. הנוהל מפרט תהליכי פיקוח ובקרה מיוחדים שצריכים להינקט בידי משרד החקירות או בידי יחידות האח"מ המרחביות או המחוזיות. כמה מהבקורות נועדו לשלבים מסוימים של תהליך הטיפול בתיק, גניזה או חקירה, וכמה מנגנונים מיועדים לפיקוח לאחר מעשה ולהפקת לקחים מנקיטת ההליך כולו. מנגנונים אלה ייחודיים לנוהל התערוף ויש ליישם נוסף על הפיקוח והבקרה הכלליים של האח"מ הקבועים בהנחיות מח"ק⁶⁷.

לבקרה על גניזת חומר חקירה בשלבי הסינון המוקדמים קבע הנוהל הליך מיוחד של "חקירות דגימה" לאיתור תופעות פשיעה, וכן קריטריונים לאיתורן. לאחר ניתוח התיקים לצוותי החקירה, על הקצין המשפטן לעשות בקרה על תהליך החקירה. הבקרה תיעשה במועדים קבועים, תתמקד בסוג התיקים העיקרי שכל צוות עוסק בו, ובמסגרתה יעיר על הביצוע הערות וייתן הנחיות חקירה, לפי נספח ג' לנוהל. הבקרה בסיום החקירה לפני העברת התיק לתביעה תיעשה גם היא בידי קצין משפטן.

נוסף על כך על קצין אח"ק מרחבי לעשות בקרה בכל אחד ממשרדי החקירות שבמרחב אחת לחצי שנה, לפי המתכונת הקבועה בנספח ה' לנוהל. על המרחב והמחוז לעקוב באופן קבוע אחרי אופן ביצוע התערוף במשרדי החקירות שבתחומם ואחרי תפוקותיהם, ולהעריך את תרומת המודל לשיפור תפקוד התחנה ולפעול לתיקון הליקויים שנמצאו.

הועלה, שבמשרדי החקירות ממעטים לבצע תהליכי פיקוח ובקרה לפי המתכונת שנקבעה בנוהל: בעניין חקירות הדגימה ציינו מרבית (כ-76%) הרמ"חים בשאלונים, שחקירות אלה לא נעשו כלל⁶⁸; שיעור גבוה עוד יותר (כ-83%) ציינו שגם לא נעשתה במשרדיהם בקרה על כל פעילות המשרד לפי מודל התערוף, כפי שנקבע בנוהל⁶⁹.

במסגרת השאלונים נבדק אם יש בידי משרדי החקירות נתונים על עומס חקירה ועל שיפור איכות החקירה בתקופה שהם היו אמורים ליישם את מודל התערוף, בשנים 2002-2004. נתונים אלה נדרשים, בין היתר, למעקב פנימי ולמשוב, לשקיפות הפעילות של משרד החקירות ולתוצאות הפעולות וכן כחלק מהבקרה על יישום המודל בידי קציני אח"מ המרחביים⁷⁰.

67 הנחיית מח"ק 03.300.062 "פיקוח ובקרה ביחידות החקירה".

68 מבין 41 (כ-80%) שהשיבו על השאלה.

69 מבין 36 (כ-71%) שהשיבו על השאלה. עם זאת, כ-72% מהם ציינו שעל תיקים הנגזרים בשלבים מוקדמים נעשת ביקורת בידי קצין במשרד החקירות או קצין אח"ק מחוזי או מרחבי.

70 הרמ"חים נתבקשו להמציא בשאלון, נתונים על מספר התיקים הממוצע בחודש שהוצמד לחוקר, סך כל התיקים שהועברו ליחידות התביעה, סך כל התיקים שהוחזרו להשלמת חקירה וסך כל העררים שהוגשו בשנה.

מרבית המשרדים, 73%, לא המציאו נתונים למשרד מבקר המדינה, או השיבו שאין ברשותם ריכוז נתונים על השנים האמורות ו-27% מהמשרדים המציאו נתונים חלקיים בלבד. מכאן שאין בידי משרדי החקירות נתונים על מעקב שיטתי אחר עומס התיקים ועל האפקטיביות של מודל התעדוף. זאת ועוד, אף על פי שהליך התעדוף נועד, בין השאר, לאתר בשלבים מוקדמים תיקים שעשויים להיגנו עולה מתשובות הרמ"ח, שבמרבית המשרדים (כ-70%) המשיכו, גם בעת הפעלת המודל, לעשות "מבצעי גניזת תיקים" כשהטיפול בהם התעכב ויצר עומס, וכן היה אפשר לשקול את גניזתם בסמוך למועד קבלתם.⁷¹

מהאמור לעיל עולה, כי במשרדים רבים לא נעשו כלל שינויים חשובים או שנעשו חלקית בלבד. גם הוראות הנוהל הנוגעות לארגון העבודה לא יושמו ברוב המשרדים ולא נוצלו להקטנה שיטתית ומבוקרת של העומס מעל הרמ"ח, ולחלוקת עבודה שתייעל את עבודת המשרד ותשביח את החקירה. דרגי החקירות השונים, בתחנה ומחוצה לה, לא השתמשו באמצעי הבקרה והפיקוח שהותאמו למודל התעדוף, כדי למדוד את מידת התועלת שלו ולהבטיח שאין גונוזים ללא חקירה תיקים שהיה עניין ציבורי בחקירתם.

2. במחצית הראשונה של שנת 2003 עשתה מח"ק ביקורת ארצית כדי לבדוק באיזו מידה הוטמע ויושם מודל התעדוף במשרדי החקירות. הבדיקה האמורה העלתה, שהמשרדים לא פעלו לפי מודל התעדוף; חלק מהמשרדים לא השתמשו בעילות הגניזה שנקבעו בנוהל; קצינים משפטים מונו רק בתחנות גדולות; מפקדי התחנות במחוז המרכז ובמחוז הדרום הטילו על הקצינים המשפטים לטפל בנושאים שאינם קשורים בחקירות; רק משרדים מעטים שינו את המבנה הארגוני שלהם לפי מתווה הנוהל. הממצאים נדונו לראשונה עם ראש אח"ק רק ביוני 2004, שנה לאחר ביצוע הביקורת. בדיון הדגיש ראש אח"ק שאין משמעות התעדוף "להחמיק תיקים לאי-תביעה כדי לאפשר הסגירה". לדבריו, תכלית ההליך היא להשקיע משאבים בתיקים "ערכיים" ולשחרר את החוקרים "מעבודה על תיקים שאין להם קצה". הוא הורה לעשות בקרה מעמיקה ביחידות שהוצהר בהן שפעלו לפי המודל; הבדיקה תהיה "מחקרית", ותכלול מדדים להערכת האפקטיביות של עבודת החקירות לפי המודל. למרות זאת, עשה מח"ק בדיקת המשך בעניין יישום מודל התעדוף רק כשנה לאחר מכן. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2005, טרם נדונו ע"י ראש אח"מ ממצאי הביקורת, מסקנותיה והמלצותיה.

הועלה שבמשרדי החקירות מיעטו לבצע תהליכי פיקוח ובקרה לפי המתכונת שנקבעה בנוהל למדידת האפקטיביות של המודל, תרומתו להתמודדות שיטתית ואחידה עם העומס ומידת ההתמקדות בתיקים ערכיים. אף על פי שהבקרה, העלתה שמשרדי החקירות לא פעלו לפי מודל התעדוף, לא הופקו לקחים ולא נפתרו בעיות מרכזיות שאותרו בו. גם לא נדונו ולא נשקלו בשיתוף עם גופים אחרים, בהם היועמ"ש והפרקליטות, הרחבת מודל התעדוף למרכיבים האחרים שהם חלק מהתפיסה הכוללת שבבסיסו.

3. מודל התעדוף נועד בין היתר לשפר את איכות החקירה, דהיינו להגדיל את מספר כתבי האישום שתגיע התביעה ולהקטין את מספר התיקים שייגנו או יוחזרו למשרד החקירות לשם השלמת חקירה. על המידה בה הושג יעד זה אפשר ללמוד מפעילות התביעה. סיכום פעילות לשכות התביעה המשטרית⁷² של מדור תביעות במטא"ר בשנים 2001-2004 העלה את הנתונים האלה:

71 מתוך 43 משרדים ענו לשאלה 30 מהם ציינו שעשו מבצעי גניזת תיקים לצורך הקטנת העומס מאז ינואר 2002.

72 בכל התיקים שהתביעה המשטרית מטפלת, לרבות תיקים על עבירות מסוג פשע לפי סעיפים 60-62 לחסד"פ.

2004		2003		2002		2001		
מספר תיקים	באחוזים	מספר תיקים	באחוזים	מספר תיקים	באחוזים	מספר תיקים	באחוזים	
95,863		91,116		92,134		89,433		סה"כ * תיקים שהתקבלו בתביעה
57,096	59.6	64,908	71.2	67,430	73.2	73,156	81.8	תיקי פ.א. שהוגשו בהם כתבי אישום
21,824	22.8	17,324	19.0	15,508	16.8	14,398	16.1	תיקים שהוחזרו להשלמות
38,788	40.5	43,731	48.0	33,261	36.1	28,370	31.7	תיקים שנסגרו

* כולל תיקים שהתקבלו בשנים קודמות.

הנתונים מראים שבשנת 2001, השנה שקדמה לקביעת נוהל התעדוף, היה שיעור התיקים שהוגשו בגינם כתב אישום גדול מזה שהיה בכל אחת מהשנים שאחריה. באותה שנה מספר התיקים שהחזירה התביעה לצורך השלמות חקירה היה הקטן ביותר וגם מספר התיקים שנסגרו היה הקטן ביותר. משנת 2002 עד 2004, שבהן הייתה אמורה להיות מיושמת מדיניות התעדוף, פחת בהדרגה שיעור תיקי החקירה שהוגשו בגינם כתבי אישום, וגדל בהדרגה שיעור התיקים שהתובעים החזירו לצורך השלמת חקירה. בשנת 2004, כשלוש שנים לאחר החלת המודל, סגרה התביעה כ-40% מהתיקים שהועברו אליה. ייתכן שהירידה בתפוקת המשרדים נעוצה במשתנים נוספים, אולם הנתונים דלעיל מלמדים שהיעד של שיפור החקירות לא הושג.

בתשובתה מ-18.12.05 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי נעשית עבודת מטה מקיפה בראשות ראש א"מ, ובמסגרת זו היא בוחנת, בין השאר, את ממצאי הביקורת שנעשתה בידי משרד מבקר המדינה. עבודת המטה הייתה אמורה להסתיים במחצית השנייה של ינואר 2006.

היועמ"ש מסר בתשובתו, שבכוונתו לפעול לבחינה מחודשת של מודל תעדוף החקירות במשטרה, ובו בזמן להמשיך בפיתוח מנגנוני אכיפה חלופיים שיאפשרו להקל את העומס מעל המשטרה, ולשפר את הטיפול בעניינם של האזרחים. היועמ"ש הוסיף, שבשנה האחרונה הוא סיכם עם פרקליט המדינה ועם המשטרה על תיאום מוגבר בנוגע למדיניות האכיפה ועל קביעת סדרי עדיפויות משותפים למערכות החקירה והתביעה.



המשטרה נדרשת לאזן בין חובתה לפעול לאכיפת החוק, כדי להבטיח את הביטחון האישי של האזרחים, ובין הצורך לרכז את משאבי החקירה בתיקים שיש בהם עניין לציבור וסיכוי להביא את החשודים לדין. לשם כך גיבשה המשטרה, בסוף שנות התשעים של המאה ה-20, את מודל התעדוף. המודל התאים לשינויים שהחלה הפרקליטות לגבש באותה העת, כפתרונות חלופיים להליך הפלילי, שסייעו להתמודד עם בעיית העומס במערכת האכיפה כולה.

ממצאי הביקורת מראים שלא יושמו מרכיבים עיקריים של מודל התערוך כמו פיתוח מנגנונים חלופיים להליך הפלילי בעת הטיפול בעבירות קלות. מרכיבים אחרים, הנוגעים להליך גניזת תלונה ללא חקירה במשרד החקירות, יושמו חלקית ללא בקרה ראויה ובלא שהובטחו זכויות החשודים.

לשם ייעול ושיפור עבודת משרדי החקירות מן הראוי לפעול לפי הנוהל לסינון וסיווג של תלונות, כדי למקד, בשלב מוקדם את משאבי החקירה בתיקים הראויים להיחקר, ולהשתמש בנוהל ככלי להכוונת שיקול הדעת של ראשי משרדי החקירות בכל הנוגע לגניזת תלונות ללא חקירה. על המשטרה לבחון מדוע לא יושם הנוהל, במשך למעלה משלוש שנים, להפיק מכך לקחים ולתקנו כדי שיהיה אפשר לפעול לפיו באופן שיטתי.

מודל התערוך, שנועד ליצור הסדר ממצה לגניזת תלונות על עבירות שאינן פשע, מחייב את המשטרה לתת את דעתה על הדרך למניעת סטיגמה פלילית מחשודים שתלונות נגדם נגנזות ללא חקירה.

כמו כן מן ראוי שמשרד החקירות בתחנת המשטרה יסתייע במשרד הסיווג ובמרכזי השיטור הקהילתי, כפי שהוצע במודל התערוך המקורי. פעולות הברור, ההנחיה, הפישור וההרתעה של גופים משטריים אלה יכולות, בחלק ניכר מהתלונות הנוגעות לסכסוכים בין אנשים, להיות תחליף נאות לחקירה בתלונה שעשויה להיגנו בשל היעדר עניין לציבור.

נוכח החיקף והמשמעות של הממצאים, הנוגעים לכל מרכיבי המודל, על המשטרה, יחד עם היועץ המשפטי לממשלה, לבחון מחדש את המודל ולהפיק לקחים מהבעיות ביישומן גיבושו מחדש ויישומן צריכים להיות לפי העקרונות שינחה היועץ המשפטי לממשלה, בתיאום עם גופי האכיפה השונים. ראוי שהמשטרה, יחד עם היועץ המשפטי לממשלה ורשויות ייעודיות אחרות, יפעלו לפיתוחם של מנגנונים שיהיו חלופה ראויה להליך הפלילי מבלי לפגוע בכוח הרתעתה, בכללם: לקבוע בחוק רשויות נוספות שמוסמכות לחקור עבירות ולבצע פעולות אכיפה וכן להעביר באופן שיטתי חומר חקירה לרשויות אחרות, שעל פי הדין כבר מוסמכות לחקור; לקדם את היוזמה להרחבת חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, ולהחילו על עבירות שאינן פשע, שכלל המשטרה אינה חוקרת לפי מדיניות התערוך.