

פרק שני

משרדי ממשלה

המשרד לביטחון הפנים

משטרת ישראל

פעולות הביקורת

בחטיבת החקירות ובמחלקת התביעות (כשמה בעת שנעשתה הביקורת), בפרקליטות המדינה ובפרקליטות המחוזיות בדק משרד מבקר המדינה היבטים של הליכי סגירת תיקים פליליים בשל היעדר עניין לציבור. בעיקר נבדקו גיבוש ההסדרים לסגירת תיקים אלה ואופן יישומם. בדיקות השלמה נעשו במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

סגירת תיקי חקירה בשל היעדר עניין לציבור

תקציר

1. המשפט הפלילי נועד לקיים מסגרת של חיי חברה תקינים ולשמור על הסדר הציבורי ועל הערכים והעקרונות שעליהם הם מושתתים. השמירה על אלה מובטחת, בין היתר, על ידי הכוח המרתיע של הסנקציה הנגזרת מהפרת הוראות הדין הפלילי. המטרות העיקריות של אכיפת הדין הפלילי הן: לקבוע מי האחראים לפגיעה בערכים המוגנים, להצהיר על פסלות מעשיהם, להענישם על הפגיעה בערכים אלה ולהרתיע אחרים באמצעות סנקציית העונש.
2. המשטרה היא הזרוע העיקרית במערך החקירה הפלילית. באשר למערך התביעה, היועץ המשפטי לממשלה עומד בראש מערך התביעה הכללית וממונה במישרין על שמירת האינטרס הציבורי בתחום דיני העונשין באמצעות שתי זרועות מרכזיות - פרקליטות המדינה והתביעה המשטרית.
3. לפי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - החסד"פ), משנודע למשטרה על ביצוע עברה היא תפתח בחקירה; אולם כשמדובר בעברה שאינה פשע¹, קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה רשאי להורות שלא לחקור אם היה סבור שאין בכך עניין לציבור או אם רשות אחרת מוסמכת לחקור את העברה². בתום החקירה

1 לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), העברות מסווגות לפי חומרתן: פשע - עברה שנקבע לה עונש חמור יותר ממאסר לתקופה בת שלוש שנים; עוון - עברה שנקבע לה עונש מאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים ושאינה עולה על שלוש שנים; חטא - עברה שנקבע לה עונש מאסר לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים.
2 לפי סעיף 59 לחסד"פ.

מועבר החומר שהושג במהלכה, בעברה מסוג פשע³, לתובע המוסמך לנהל את התביעה⁴. אם ראה התובע שהועבר אליו חומר החקירה שהראיות מספיקות לאישום אדם פלוני, יעמידו לדין, זולת אם סבר שאין במשפט עניין לציבור; ואולם החלטה שלא להעמיד לדין בשל היעדר עניין לציבור תהיה באישור בעלי התפקידים המפורטים בחסד"פ⁵. יובהר שהשימוש בביטוי "עניין לציבור" אינו נועד להצביע על היעדר עניין בנושא גופו, אלא על היעדר עניין בניהול ההליכים, דהיינו על היעדר עניין לקיים את הליך החקירה או את הליך ההעמדה לדין⁶. עניין לציבור משקף איזון נורמטיבי בין שיקולים ציבוריים רלוונטיים לגבי ניהול הליך פלילי באשר לעברה הנדונה.

4. בית המשפט העליון ניסח את אמות המידה שנועדו להנחות את התובע בהחלטתו שלא להעמיד לדין בשל היעדר עניין לציבור⁷. בהתבסס על המתווה שבפסק הדין גיבש פרקליט המדינה בינואר 1994 הנחיה בדבר "שיקולים לסגירת תיק בשל היעדר עניין לציבור" שעודכנה ב-2003. לבד מאלה גיבשו היועץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות והמשרה הנחיות להעמדה לדין בעברות ספציפיות. בד בבד החלו היועץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות והמשרה, בשיתוף שירות המבחן למבוגרים שבמשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) וגורמים נוספים, לפתח חלופות טיפוליות ושיקומיות במקום ההליך הפלילי ה"קלסי" של העמדה לדין וענישה במסגרת הרשעה בבית המשפט. חלופות אלה נועדו למקרים שבהם נקיטת אחת משתי האפשרויות - סגירת התיק בשל היעדר עניין לציבור או הגשת כתב אישום - אינה מספקת תגובה מיטבית של המדינה לאירוע הפלילי מבחינת מבצע העברה, נפגע העברה והאינטרס החברתי בכלל.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בהליכי סגירת תיקים פליליים בשל היעדר עניין לציבור. הנושאים שנבדקו הם בעיקר אלה: הסדרת חלוקת העבודה בין הפרקליטות למשרה בכל הנוגע להחלטה על העמדה לדין או על סגירת התיק; גיבוש המדיניות לסגירת תיקים כאלה ועיגונה בנהלים ובהוראות, ובמסגרת זו פיקוח ובקרה של היועץ המשפטי לממשלה ושל פרקליט המדינה על יישומה בגופי התביעה; פיתוח אמצעים נוספים שייתנו מענה ראוי יותר מזה שמספקות ההוראות הקיימות - סגירת התיק או העמדה לדין. היבטים הנוגעים לתקינות הליכי סגירת התיקים ויישום הוראות החוק והנחיות הפרקליטות והמשרה בנושא נבדקו באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג, שנכללו בו 619 תיקי עוון ופשע⁸ שנחקרו ונסגרו⁹ בשנת 2009, כנגד חשודים בגירים, בעילה של היעדר עניין

3 בעברות שאינן פשע הסמכות לסגור תיקים נתונה גם לקצין משרה שהוסמך כתובע לעניין זה בידי המפקח"ל (סעיף 12 לחסד"פ) (א)2.

4 לפי סעיף 60 לחסד"פ.

5 לפי סעיף 62(א) לחסד"פ.

6 הנחיה מס' 4.1002 של היועץ המשפטי לממשלה בנושא: הצורך במדיניות חקירה ותביעה.

7 בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485 (1990) (להלן - בג"ץ גנור).

8 במדגם נכללו עברות השייכות לנושאים האלה: הסדר הציבורי, גוף האדם, עברות מין, עברות מוסר וסמים, עברות רכוש. לא נכללו במדגם עברות ביטחון, עברות חיי אדם, עברות מרמה, עברות כלליות ועברות רישוי.

9 בכלל זה תיקים שנפתחו לפני שנת 2009.

לציבור (מהם נבדקו 557 תיקים¹⁰). המדגם נועד לייצג את כלל התיקים שנסגרו בשנת 2009¹¹ בשל היעדר עניין לציבור. סך התיקים האלה עומד על 46,289; מהם 35,675 תיקים נסגרו ביחידות החקירה, 7,467 בתביעה המשטרתית ו-3,147 בפרקליטות.¹² הביקורת נעשתה במטה הארצי של המשטרה - בחטיבת החקירות ובמחלקת התביעות (כתוארה אז); ובמשרד המשפטים - בפרקליטות המדינה, במחלקת עררים, בפרקליטות המחוזות ובמחלקת הייעוץ והחקיקה.

עיקרי הממצאים

גיבוש מדיניות כללית לסגירת תיקים בשל היעדר עניין לציבור

מכוח תפקידיהם אחראים היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה להתוות מדיניות כללית במערך החקירות והתביעות ולקיים פיקוח ובקרה על התובעים כדי להבטיח יישום שוטף ואחיד של המדיניות שנקבעה.

1. גיבוש מדיניות הוא אמצעי חשוב למימוש העיקרון של שוויון בפני החוק, להבטחת אחידות ללא שרירות, ולצמצום האפשרות של שקילת שיקולים זרים - ובכך הוא מחזק את תחושת הצדק ואת אמון הציבור במערכת אכיפת החוק. גיבוש המדיניות גם מאפשר שקיפות של סדרי העדיפות ומשמש "סרגל" שלאורו ניתן לבחון את יישום המדיניות הלכה למעשה. ואכן, כבר בשנת 1985 עמד היועץ המשפטי לממשלה דאז, פרופ' יצחק זמיר, על הצורך לגבש מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין, בייחוד בעברות בעייתיות או נפוצות; בשנת 2003 חזר היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד אליקים רובינשטיין, על צורך זה; ובשנת 2005 עמד היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז, על הצורך בגיבוש מדיניות העמדה לדין וסגירת תיקים בשל היעדר עניין לציבור בעיקר לגבי עברות קלות, ובהן עברות אלימות ורכוש.

הביקורת שערך משרד מבקר המדינה העלתה כי היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז¹³, אכן גיבש מדיניות כזו אך עשה זאת רק לגבי חלק מהעברות הקלות, הנפוצות והבעייתיות שלדעתו ראוי היה לגבש להן מדיניות אחידה. כך למשל - כמו קודמיו גם הוא לא גיבש מדיניות כללית ואחידה להעמדה לדין ולסגירת תיקים בעברות של אלימות ברחובות, בכבישים ובמועדונים - עברות אשר משפיעות על איכות החיים של הציבור ומשכך לאכיפת החוק נגד חשודים בביצוען יש חשיבות החורגת מעבר לחומרתן הפורמלית - ועל כן ראוי להבנות את שיקול הדעת של התובע בהחלטה על העמדה לדין או על סגירת התיק בשל היעדר עניין לציבור. כמו קודמיו גם הוא לא גיבש מדיניות לסגירת תיקים בנימוק של היעדר עניין לציבור לגבי עברות מסוג פשע, שלגביהן ככלל יש עניין ציבורי בהעמדה לדין בשל חומרתן ואולם לעתים, לנוכח

10 יתר התיקים לא אותרו, או שלא היו בהם כל המסמכים הדרושים לבדיקה, או שעל פי הרישום בתיק הוא לא נסגר בשל היעדר עניין לציבור.

11 בשנה זאת נפתחו כ-164,000 תיקים פליליים.

12 המדגם הוכן עבור משרד מבקר המדינה במדור הסטטיסטיקה במטה הארצי של המשטרה. ממצאי המדגם נותחו על ידי פרופ' קמיל פוקס, החוג לסטטיסטיקה באוניברסיטת תל אביב. שיעור הליקויים ומאפייניהם בכלל התיקים שנסגרו בעילה של היעדר עניין לציבור שאותם נועד המדגם לייצג, דומה מאוד לזה שבמדגם, ברמת ביטחון של 95%.

13 עו"ד מני מזוז היה היועץ המשפטי לממשלה בשנים 2004-2010.

מכלול השיקולים הנוגעים לחשוד ולנפגע העברה, יש מקום לאפשר לשקול להימנע מלהעמיד לדין את החשוד, דוגמת עברות אלימות בין בני זוג. לפיכך יש חשיבות רבה למדיניות שתבנה את שיקול הדעת ותקבע תנאי סף ברורים להימנעות מהעמדה לדין.

2. אופן קביעת המדיניות ועדכונה: כבר בשנת 1985 הדגיש היועץ המשפטי לממשלה דאז, פרופ' יצחק זמיר, את הצורך לקבוע מדיניות של חקירה ותביעה של עברות אגב שיתוף פעולה בין המשטרה, משרד המשפטים וכל גוף ציבורי אחר הנוגע בדבר. כמו כן הדגיש פרופ' זמיר את החובה לבחון את המדיניות שנקבעה מעת לעת, בהתחשב בניסיון שנרכש בהפעלתה ובשינוי הנסיבות, ולשקול אם יש מקום להשאיר על כנה או לבטלה; אם יוחלט להשאיר על כנה, הרי יש למצוא דרכים להבטחת אכיפתה. בשנת 2000 המליצה ועדה¹⁴ בראשות פרקליטת המדינה דאז, עו"ד עדנה ארבל, להקים צוות קבוע בפרקליטות המדינה שיעסוק בנושאי מדיניות, תכנון מדיניות ובקרה.

(א) למרות זאת העלתה הביקורת שהיועצים המשפטיים לממשלה ופרקליטי המדינה - כל אחד בתקופתו - לא פעלו להקמת צוות קבוע בפרקליטות המדינה, או כל מנגנון באשר הוא, שתפקידו יהיו לבחון באופן עתי, שיטתי, מקיף ומקצועי את צרכיהם המשתנים של החברה ושל גורמי אכיפת החוק ולהמליץ על השינויים הנדרשים.

(ב) הסדרת מדיניות באמצעות חקיקה - יתרונה בכך שהיא מביחה הליך דמוקרטי סדור ודיון ציבורי. אשר לקביעת מדיניות בהנחיות מינהליות ועדכון - פעולות אלה אמורות להיעשות כחלק מעבודת מטה, שבמסגרתה ייאספו ויונתחו כל הנתונים הרלוונטיים לנושא¹⁵, ותתקבל התייחסותם של כל הגורמים הרלוונטיים.

בהתאם להחלטת ועדת שרים לענייני חקיקה גיבשה בנובמבר 2007 מחלקת ייעוץ וחקיקה, בין השאר, טיוטת הצעת חוק לקציבת משך הזמן לגיבוש החלטה בדבר העמדה לדין או סגירת התיק על ידי התביעה¹⁶. ואולם, לבקשת היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז, להעדיף עיגון בהנחיית יועץ משפטי לממשלה, ולא בחקיקה, של פרקי הזמן הנדרשים לתובע לטפל בתיק חקירה, גיבשה מחלקת ייעוץ וחקיקה במהלך 2008 טיוטת הנחיית יועץ משפטי לממשלה בדבר משך טיפול התביעה עד הגשת כתב אישום או עד סגירת התיק. באוגוסט 2010 פרסם היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד יהודה וינשטיין, הנחיה בדבר "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום"¹⁷. בהנחיה נקבעו פרקי הזמן לטיפול בתיק מיום קליטתו ביחידות התביעה או בפרקליטות ועד קבלת החלטה בדבר העמדה לדין או בדבר סגירתו. צוין בה כי פרקי הזמן שנקבעו אמורים, ככלל, להספיק לצורך גיבוש החלטת תובע בתיק ממוצע, אך ברור כי ייתכנו מקרים שבהם תידרש חריגה מפרקי זמן אלו מטעמים ענייניים ומוצדקים.

עולה מהאמור שעל אף החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה להגביל את משך טיפול התביעה בהגשת כתב אישום או בסגירת תיק בחקיקה - פרקי הזמן האמורים נקבעו

14 דוח פרקליטות 2000 (פברואר 2000) (להלן - דוח פרקליטות 2000).

15 בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5), 412, עמ' 423-424 (1994).

16 תיקון סעיף 62 לחסד"פ.

17 הנחיה מס' 4.1202 (4.1200) בנושא "משך טיפול התביעה עד הגשת כתב אישום", אוגוסט 2010.

בהנחיית יועץ משפטי לממשלה; ממילא נמנעו הליך סדור ודיון ציבורי ולא התקבלה התייחסות מצד כל הגורמים הרלוונטיים לנושא. עוד עלה שפרקי הזמן שנקבעו בהנחיה החדשה שונים משמעותית מאלה שנקבעו בטיטות הצעת החוק מנובמבר 2007: בעברות מסוג עוון וחטא נקבעו בהנחיה פרקי זמן ארוכים יותר באופן ניכר מאלה שנקבעו בטיטות הצעת החוק ובעברות מסוג פשע נקבעו בהנחיה פרקי זמן קצרים יותר באופן ניכר מאלה שנקבעו בטיטות האמורה.

כמו כן עלה בבדיקה כי בתהליך גיבוש ההנחיה לא נאספו ולא נותחו כל הנתונים הרלוונטיים. בנוסף עלה שפרקי הזמן שנקבעו בהנחיה ארוכים הרבה יותר מאלה הנדרשים בפועל: מבדיקת תיקי המדגם עלה ש-70% מהתיקים בעברות מסוג עוון נסגרו בתוך שלושה חודשים ו-85% מהם בתוך שנה; אשר לתיקים מסוג פשע - 77% מהם בתוך שנה, ו-85% בתוך 18 חודשים. לעומת זאת בהנחיה נקבע שבתיקי עברות מסוג עוון יש לפעול לסיום הטיפול בתוך 12 חודשים ובתיקי עברות מסוג פשע שדין עד עשר שנות מאסר - בתוך 18 חודשים. לפיכך, ספק אם פרקי הזמן שנקבעו בהנחיה יביאו לקיצור משך הזמן לטיפול בתיקים בתביעה המשטרית ובפרקליטות, ויש אף חשש שהם יביאו להארכתו.

הליכי ההחלטה על סגירת תיקים מהיעדר עניין לציבור

כאמור, המשטרה רשאית שלא לחקור תלונה בעברה שאינה פשע, אם קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה סבר שאין בה עניין לציבור. לאחר סיום החקירה¹⁸ ובתנאי שנאספו ראיות מספיקות להעמדה לדין של החשוד, נשקלת שאלת אי-העמדתו לדין בשל היעדר עניין לציבור על ידי הגורם המוסמך, בהתאם לעקרונות שנקבעו בהלכה הפסוקה ועוגנו בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה והמשטרה.

בהתאם, בחן משרד מבקר המדינה, באמצעות המדגם הסטטיסטי, את החוקיות ואת ההצדקה של סגירת תיקים בשל היעדר עניין לציבור. ההיבטים שנבדקו: האם ההחלטה לסגור את התיק בשל היעדר עניין לציבור התקבלה בידי הגורם המוסמך לפי החוק; האם ההחלטה עלתה בקנה אחד עם החוק, עם ההלכה הפסוקה ועם ההנחיות שנקבעו בנושא; האם ההחלטה נומקה כנדרש; המדגם נועד לייצג את כל התיקים שנסגרו בידי גורמי האכיפה בשנת 2009¹⁹ בשל היעדר עניין לציבור. כלל התיקים האלה עמד על 46,289; מהם 35,675 תיקים נסגרו ביחידות החקירה, 7,467 בתביעה המשטרית ו-3,147 בפרקליטות. להלן פירוט הממצאים שעלו במדגם:

סגירה בידי הגורם המוסמך: שיקול הדעת שהוקנה בחוק לתובע שלא להעמיד לדין בשל היעדר עניין לציבור נושא אופי מעין-שיפוטי²⁰ והוא נוגע לכל בעלי העניין בהליך הפלילי: החשוד, קרבן העברה והחברה בכללותה. בשל מורכבות ההחלטה לסגור תיק בעילה של היעדר עניין לציבור הגדיר המחוקק בחסד"פ מדרג של גורמים בפרקליטות ובמשטרה המוסמכים לסגור תיק בעילה זו, בהתאם לסוג העברה ולמידת מורכבותה.

18 כאמור לפי חסד"פ בעברות מסוג עוון ניתן שלא לחקור בשל היעדר עניין לציבור. משתמע מכך שבתיקים בעברות מסוג עוון ניתן גם שלא למצות את החקירה ולסגור אותם בעילה של היעדר עניין לציבור אף שאין ראיות מספיקות לאישום.

19 בשנה זאת נפתחו כ-164,000 תיקים פליליים.

20 בג"ץ גנור, עמ' 485.

1. בעשור האחרון נבחנה והוסדרה מחדש סוגיית חלוקת העבודה בין הפרקליטות לבין המשטרה בנוגע לסמכות ההחלטה על העמדה לדין וסגירת התיקים: ב-2001 נחקק חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 33) (הוראת שעה), התשס"א-2001 (להלן - תיקון 33)²¹ שבו נקבע שפרקליט המדינה רשאי להחליט אילו עברות מסוג פשע, מבין אלו שנכללו ברשימה שבתוספת הראשונה א' לחסד"פ, יועברו לתובע משטרה להחלטה אם להעמיד לדין אם לאו²² (להלן - העברות שבתוספת); לגבי עברות פשע שאינן בתוספת נדרשה החלטה של פרקליט מחוז אם להעמיד לדין, ולאחריה ניתן היה להעביר את התיק לתביעה לניהול המשפט²³. אשר לסגירת תיקים מסוג פשע מהיעדר עניין לציבור - תיקון 33 הסמיך את ראש יחידת תביעות לסגור תיקים בעברות שבתוספת שהועברו לטיפול התביעה. זאת, למעט עברות המתבצעות בנסיבות מחמירות, שלגביהן הושארה הסמכות בידי פרקליט המחוז²⁴. עם זאת ב-2005 הנחה פרקליט המדינה דאז, עו"ד ערן שנדר, להעביר לפרקליטות את כל תיקי החקירה מסוג פשע אשר מומלצים לסגירה על ידם מכל עילה שהיא (בידי התביעה המשטרתית נותרה הסמכות להחליט על העמדה לדין בתיקים אלה). הסמכות לסגור תיקים בעברות שאינן פשע - חטא ועוון - נותרה בידי קצין משטרה שהוסמך כתובע לעניין זה²⁵.

ועדות שמונו לבחינת יישום התיקון ולבחינה מחדש של חלוקת הטיפול בתיקי פשע ועוון בין הפרקליטות לתביעה הצביעו על בעיות ביישומן ועל הצורך בשינוי חלוקת הסמכויות בין הגופים. בהתאם, בנובמבר 2010, לאחר סיום הביקורת, אושר ונכנס לתוקף תיקון לחוק סדר הדין הפלילי (חלוקת הטיפול בחומר חקירה בין הפרקליטות לתביעה המשטרתית) (תיקון מס' 64), התש"ע-2010 (להלן - תיקון 64). על פי התיקון לחוק, פרקליט המדינה²⁶ יחליט על רשימת עברות מסוג פשע ועוון שבסמכות כל אחד מהגופים, והיא תעוגן בחוק. כמו כן יוקנו לתביעה המשטרתית כל הסמכויות לטיפול בתיקים שיועברו אליה - הן לעניין ההחלטה על העמדה לדין הן לעניין סגירת תיקים²⁷.

2. ההחלטה שלא להעמיד לדין חשוד בעברות פשע בשל היעדר עניין לציבור נעשית על פי החסד"פ, הן במתכונתו טרם תיקון 64 הן לאחריו, והיא נמצאת בסמכות פרקליט המחוז או בסמכות ראש יחידת תביעות (להלן - בעל הסמכות).

21 תיקון 33 נחקק משום שעקב תיקונים שנעשו בחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, בשנים 1984 ו-1992 הורחבה סמכות בית משפט השלום לדון בכל עברה שעונשה עד שבע שנות מאסר (עברות פשע). שינויים אלה גררו גם שינוי בסמכויות התובע המשטרה, היות שסמכותו הייתה תחומה לפי הערכאה (בית משפט שלום) ולא לפי סוג העברה. עם זאת, לא שונה סעיף 60 בחסד"פ שקבע שרק פרקליט המחוז מוסמך להחליט על העמדה לדין בעברה מסוג פשע. כך בכל הנוגע לעברות פשע שבסמכות בית משפט השלום נוצר פער בין סמכות ההחלטה אם להעמיד לדין או לסגור את התיק, שנותרה בידי פרקליט המחוז, לבין הסמכות לנהל את התיק בבית המשפט, שהייתה גם בידי התביעה.

22 מתוך רשימת עברות שהוספה לחסד"פ בתוספת הראשונה א'.

23 בש"פ 7438/01 כהן נ' מדינת ישראל, פ"ד נו"ד (1) 345 (2001).

24 סעיף 62(א)(2) לחסד"פ.

25 חלוקת סמכויות זאת הייתה בתוקף בעת הביקורת.

26 באישור ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרה והיועץ המשפטי לממשלה.

27 עם זאת פרקליט מחוז רשאי להחליט שחומר חקירה מסוים שהושג בעברת פשע או עוון, שהיא בתחום טיפולו של התובע המשטרה, יועבר לטיפול הפרקליטות משיקולים של מורכבות החומר או של חשיבות משפטית או ציבורית הקשורה בו (לפי סעיף 60 (ה) (1) לחסד"פ); כמו כן פורטו בחוק שלוש עברות מסוג פשע שפרקליט המחוז רשאי להעביר לטיפולו של תובע משטרה בשל היעדר חומרה יתרה בנסיבות ביצוען ובשל אי-מורכבות הראיות (סעיף 60(ד) לחסד"פ).

בהתאם, משרד מבקר המדינה בדק אם תיקי המדגם בעברות מסוג פשע נסגרו בשל היעדר עניין לציבור בידי בעל הסמכות. הבדיקה העלתה שכ-21% (52 מתוך 244) מתיקי המדגם בעברות מסוג פשע נסגרו מהיעדר עניין לציבור ביחידות החקירה, דהיינו בידי בעל תפקיד שאינו פרקליט מחוז או ראש יחידת תביעות, כלומר בידי גורם ללא סמכות.

תקינות עילת סגירת התיקים : לפי החסד"פ, פרט לעילת "היעדר עניין לציבור" יש עילות נוספות לסגירת תיקים - "חוסר בראיות מספיקות להעמדה לדין" ו"היעדר אשמה"²⁸.

1. על לפי החסד"פ²⁹ וההלכה הפסוקה של בית המשפט העליון המבהירה את הוראותיו³⁰ החלטה על הגשת כתב אישום תתקבל רק אם נמצא כי מתקיימים שני תנאי היסוד, קיום ראיות לכאורה לאישום ועניין ציבורי בניהול המשפט.

בהתאם, משרד מבקר המדינה בדק אם בתיקי המדגם, בעברות מסוג פשע שנסגרו בשל היעדר עניין לציבור, היו ראיות מספיקות להגשת כתב אישום. הבדיקה העלתה שכ-10%³¹ (25 מבין 244) מהתיקים האלה נסגרו בשל היעדר עניין לציבור, אף שעילת הסגירה הנכונה הייתה היעדר ראיות מספיקות להגשת כתב אישום. זאת בהתבסס על אמירות מפורשות של החוקר או של התובע בתיק שאין ראיות מספיקות להגשת כתב אישום או במקרים שבהם דרש התובע השלמות חקירה שלא בוצעו.

2. על פי ההלכה הפסוקה של בית המשפט העליון³² ההחלטה שלא להעמיד לדין בשל היעדר עניין לציבור תתקבל אחר שיישקלו חומרת המעשה, הנסיבות האישיות של החשוד ושל קרבן העברה, אינטרסים חיוניים של המדינה, שיקולים מוסדיים של התביעה ושל בתי המשפט ועוד. עקרונות אלה עוגנו בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה³³. נוסף על כך קבעו היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה והמשטרה הנחיות ספציפיות בדבר העמדה לדין בעברות מסוימות, הכוללות פירוט של נסיבות מיוחדות שבהן יוחלט לסגור את התיק בשל היעדר עניין לציבור.

בהתאם, משרד מבקר המדינה בדק אם תיקי המדגם שנסגרו בשל היעדר עניין לציבור עמדו בתנאים הקבועים בהנחיות הללו. מממצאי הביקורת עולה שכ-14% (76 מבין 557) מתיקי המדגם נסגרו בשל היעדר עניין לציבור, אף שלא עמדו בתנאים הקבועים בהנחיה ספציפית או בהנחיה הכללית.

28 כאמור לפי החסד"פ בעברות מסוג עוון ניתן שלא לחקור בשל היעדר עניין לציבור. משתמע מכך שבתיקים בעברות מסוג עוון ניתן גם שלא למצות את החקירה ולסגור אותם בעילה של היעדר עניין לציבור אף שאין ראיות מספיקות לאישום.

29 סעיף 62 לחסד"פ.

30 בג"ץ גנור, עמ' 485; בג"ץ 4379/09 "אומץ" - אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' פרקליט המדינה תקדין סעיף 19 לפסק הדין (2010) ((להלן - בג"ץ אומץ)).

31 בשל המספר הקטן של התיקים שנסגרו בשל היעדר עניין לציבור בידי הפרקליטות למרות שלא היו ראיות מספיקות להגשת כתב אישום, לא ניתן להסיק ממצאי המדגם על שיעורם בכלל התיקים שנסגרו בידי הפרקליטות.

32 בג"ץ גנור, עמ' 512; בג"ץ אומץ.

33 הנחית היועץ המשפטי לממשלה בדבר "הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין" [4.1002] משנת 1985 שעודכנה בספטמבר 2003 והנחית פרקליט המדינה "שיקולים לסגירת תיק בשל היעדר עניין לציבור" [1.1] משנת 1994 שעודכנה בינואר 2003.

אי-יישום מדיניות התביעה בולט בעברה של החזקה ושימוש בסמים לצריכה עצמית³⁴ המוסדרת בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מ-1985³⁵, האוסרת לגליזציה של שימוש בסמים מכל סוג שהוא: עלה כי כ-37% (30 מבין 83) מתיקי המדגם שעניינם החזקה ושימוש בסמים לצריכה עצמית נסגרו במשטרה (ביחידות החקירה והתביעה) בשל היעדר עניין לציבור, אף שלא עמדו בתנאים שנקבעו בהנחיה. עוד עלה כי כ-43% (36 מבין 83) מהתיקים האלה נסגרו בלי שיחידות החקירה והתביעה החתימו את החשודים על בקשה לסגירת התיק באזהרה, שהוא על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה תנאי לסגירת התיק בעילה זו.

המלצה לסיום הטיפול התיק: על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה³⁶, על היחידה החוקרת לסכם את תיק החקירה אך להימנע מלקבוע המלצה אם להעמיד לדין וזאת משום שאם תפורסם יש בה כדי לפגוע בחשודים שטרם נקבע שיועמדו לדין. בהתאם קבעה המשטרה שאין לכלול המלצה בטופס סיכום תיק חקירה. למרות זאת בבדיקת תיקי המדגם נמצא כי בכ-83% מהתיקים שכללו סיכומי חקירה, הקצינים הממונים על החקירה כללו המלצה בעניין אופן סיום הטיפול בתיק: האם להעמיד את החשוד לדין או לסגור את התיק.

פירוט נימוקי סגירה: הקפדה על תיעוד ועל הנמקה בתהליכי קבלת ההחלטות לגבי סגירת תיקים מבטיחה שיטת חשיבה סדורה של מקבלי ההחלטות; מסייעת לבסס אמות מידה של שקיפות ואחידות בקבלת החלטת הסגירה; ומאפשרת בקרה על החלטה כזאת, על טיבה, על סבירותה ועל חוקיותה. החשיבות הטמונה בנימוק ההחלטה על סגירת תיק בשל היעדר עניין לציבור מעוגנת גם בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובהנחיות המשטרה. חרף זאת, בבדיקת תיקי המדגם נמצא כי בכ-45% (249 מבין 557) מהתיקים לא פורטו הנימוקים לסגירה, או שנומקו בצורה לא מספקת. דהיינו, אי-אפשר היה ללמוד מהם על השיקולים שנבחנו או שהתגלה כי חסרה בהם התייחסות לשיקולים העיקריים המופיעים בהנחיות.

סיכום חקירה: על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה האמורה וכן על פי הנחיית המשטרה³⁷, סיכום החקירה, הכולל התייחסות לראיות שהתגלו, נועד, בין היתר, לבקרה של הקצין הממונה על הליכי החקירה ועל מיצויה. עם זאת העלתה בדיקת תיקי המדגם כי בכרבע מהתיקים (143 מבין 557) לא נמצא סיכום חקירה.

השלמות חקירה: על פי החסד"פ רשאים היועץ המשפטי לממשלה או תובע המקבל לידי תיק להורות ליחידת החקירה להוסיף ולחקור אם מצא שיש בכך צורך לשם החלטה בדבר העמדה לדין או לשם ניהול יעיל של המשפט. בבדיקת תיקי המדגם עולה שכ-18% (99 מבין 557) מהתיקים הוחזרו להשלמות חקירה; ב-33% (33 מבין 99) מהם לא בוצעו ההשלמות, ויחידות החקירה סגרו אותם בשל היעדר עניין לציבור חרף ההנחיה שקיבלו להשלים את חקירתם. במקרים אלה נעשה שימוש לא ראוי בעילת הסגירה של היעדר עניין לציבור.

34 עברת "החזקה ושימוש (עוון), לפי סעיף 7(א) לפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], תשל"ג-1973.

35 שעודכנה בספטמבר 2003.

36 מכתב מ-30.5.02 של היועץ המשפטי דאז, אליקים רובינשטיין, לשר לביטחון הפנים בנושא "המלצות בסיום חקירה".

37 "סיכום תיקי חקירה" הנחיה מס' 03.300.160 של מחלקת חקירות ותביעות (כתוארה אז) (ללא תאריך).

הבקרה על סגירת התיקים

מנגנוני בקרה אמורים להבטיח את הגשמת המדיניות והמטרות של הארגון ומסייעים לוודא כי הארגון, על יחידותיו, מתנהל לפי הדין ולפי הנחיותיו הפנימיות בצורה יעילה וראויה. על היועץ המשפטי לממשלה ועל הפרקליטות לפקח על עבודת התובעים כדי להבטיח שהתביעה הכללית תפעל כגוף אחד ותקיים את עקרון השוויון בפני החוק. לביצוע חובה זאת המליצה בשנת 2000 ועדה³⁸ בראשות פרקליטת המדינה דאז, עו"ד עדנה ארבל, לגבש תורת בקרה וליצור מנגנוני תיאום, פיקוח ובקרה של היועץ המשפטי לממשלה באמצעות הפרקליטות על התובעים השונים, לקבוע פרקליטים שיהיו מופקדים על כך, להגדיר את סמכויותיהם ולקבוע נהלים לשם כך. ב-2007, במסגרת גיבוש ההנחיה להגבלת משך טיפול בתיקי חקירה, הדגישו היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות את חשיבותם של המנגנונים הללו בכל הנוגע לטיפול בתיקים בידי הפרקליטים והתובעים המשטרתיים.

בביקורת עלה שהיועץ המשפטי ופרקליט המדינה לא הקימו מנגנון לפיקוח ובקרה, לא במתכונת האמורה ולא בכל דרך אחרת, וכי הפרקליטות אינה מקיימת פיקוח ובקרה יזומים וסדורים על עבודת הפרקליטים והתובעים.

פיתוח אמצעים חלופיים להליך הפלילי

זה מכבר זיהו היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות כי במקרים מסוימים נקיטת אחת משתי החלופות המרכזיות - סגירת התיק בשל היעדר עניין לציבור, או הגשת כתב אישום - אינה מספקת מענה מיטבי של המדינה לאירוע הפלילי - לא מבחינת מבצע העברה, לא מבחינת נפגע העברה ולא מבחינת החברה. לדידם, הטיפול במקרים כאלה צריך להיעשות במסגרת חלופית להליך הפלילי ה"קלסי" הכולל העמדה לדין וענישה במסגרת הרשעה בידי בית המשפט. לשם כך, מינה היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז, ב-2004 צוות בין-משרדי לגיבוש תכנית "הטיה מהליך פלילי". תכלית התכנית הייתה לקיים חלופות להליך הפלילי במישור השיקומי, על ידי הפניית תיקים פליליים מסוימים (מי שלראשונה עברו על החוק בעברות קלות מסוג עוון) לטיפולו של שירות המבחן למבוגרים שבמשרד הרווחה. על פי התכנית, הטיפול בחשודים בתיקים אלה בשירות המבחן יסייע בשיקומם ויקל את העומס על התביעה ועל בתי המשפט. ואולם, חרף העובדה שגורמי האכיפה עמדו על חשיבות התכנית היא לא בוצעה בשל מחלוקת תקציבית.

סיכום והמלצות

1. הסמכות להחליט על העמדה לדין או על סגירת תיק בהיעדר עניין לציבור היא מן החשובות ובעלות העוצמה שהקנה החוק לפקיד ציבור. בשל מורכבות ההחלטה בדבר סגירת תיק בגין היעדר עניין לציבור, הגדיר המחוקק מדרג של גורמים המוסמכים לכך, בהתאם לסוג העברה ולמידת מורכבותה. כמו כן המחוקק, בית המשפט העליון והיועץ המשפטי לממשלה קבעו מהם השיקולים והאיזונים שעל תובע לשקול

בהחלטתו שלא להעמיד לדין חשוד בשל היעדר עניין לציבור אף שנמצאו ראיות מספיקות לאישום כנגדו. זאת כדי להבטיח שההחלטה בנושא תתקבל בזהירות ובאופן שייטע בציבור אמון בכך שכולם שווים בפני החוק ובכך שגורמי האכיפה שוקדים על שירוש תופעות עבריינות, נותנים את דעתם להגנת הפרט שנפגע מן העברה וערים לאמצעים שנועדו למנוע תופעות עבריינות.

2. הביקורת העלתה כי היועץ המשפטי לממשלה לא קבע מדיניות סדורה וכוללת להעמדה לדין או להימנעות מכך בכל העברות הנפוצות והבעייתיות שלדעתו היה צורך לקבוע בעניינן מדיניות אחידה וכי לא מיסד מנגנון לעדכונה ולבטח יישומה. עוד נמצא שהנחית היועץ המשפטי לממשלה לקציבת משך זמן לגיבוש החלטה בדבר העמדה לדין או סגירת התיק בידי התביעה גובשה ללא עבודת מטה ודיון ציבורי מספקים.

אשר לסדרי סגירת תיקים בשל היעדר עניין לציבור - הביקורת העלתה כי יחידות החקירה, התביעה המשטרית והפרקליטות אינן מקפידות לפעול לפי הוראות החוק והפסיקה הקיימות, וגם אינן אוכפות את המדיניות ואת הנהלים שהן עצמן קבעו. בכלל זה הן עושות לעיתים שימוש שגוי בעילות הסגירה - סוגרות תיקים בשל היעדר עניין לציבור אף שלא היו ראיות מספיקות להגשת כתב אישום או בניגוד להנחיות של היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה. נוסף על כך מקבלי ההחלטה סגרו חלק ניכר מהתיקים מבלי שנימקו את החלטתם כדבעי או מבלי לנמקה כלל; יחידות החקירה סגרו תיקים ללא סמכות ובחלק ניכר מהתיקים כללו הקצינים הממונים על החקירה המלצה בעניין אופן סיום הטיפול בתיק, בניגוד להנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

3. על היועץ המשפטי לממשלה ועל הפרקליטות בשיתוף המשטרה לגבש מדיניות מרכזית, אחידה ועדכנית להעמדה לדין בעברות בעייתיות ונפוצות, כזו שתשקף את המציאות של היום ואת עמדות החברה; עליהם לרענן את מכלול הנהלים וההנחיות בנושא סגירת תיקים בשל היעדר עניין לציבור, ולוודא כי כל מקבלי ההחלטות מודעים להם ופועלים לפי אמות המידה שנקבעו. על היועץ המשפטי לממשלה ועל פרקליט המדינה להקים, כמוצע זה מכבר, מנגנון קבוע לפיקוח ובקרה יזומים ושוטפים על עבודת התובעים. חשיבות מיוחדת נודעת לקיום סדור ומובנה של פיקוח ובקרה על עבודת התביעה לנוכח ההסדרים החדשים לחלוקת העבודה בין הפרקליטות לבין התביעה המשטרית, שנכנסו לתוקפם בנובמבר 2010, ולפיהם בחלק ניכר מהתיקים הסמכות לסגור תיקים בכל העילות, לרבות היעדר עניין לציבור, שהייתה בידי הפרקליטות - הועברה לתביעה המשטרית.

נוסף על כך, על גורמי התביעה, ובראשם היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, להשלים את פיתוחם של אמצעים חלופיים נוספים שירחיבו את "סל הכלים" העומדים לרשותם בבואם לטפל במבצעי עברות באמצעים שיקומיים וטיפוליים.



מבוא

1. המשפט הפלילי נועד לקיים מסגרת של חיי חברה תקינים ולשמור על הסדר הציבורי ועל הערכים והעקרונות שעליהם הם מושתתים. שמירה על אלה מובטחת, בין היתר, על ידי הכוח המרתיע של הסנקציה הנגזרת מהפרת הוראות הדין הפלילי. המטרות העיקריות של אכיפת הדין הפלילי הן: לקבוע מי האחראים לפגיעה בערכים המוגנים, להצהיר על פסלות מעשיהם, להענישם על הפגיעה בערכים אלה ולהרתיע אחרים באמצעות סנקציית העונש. היועץ המשפטי לממשלה מופקד על יישום דיני העונשין וממונה במישרין על שמירת האינטרס הציבורי בתחום זה.

2. ככלל, החקירות מתנהלות במשרדי החקירות שבתחנות המשטרה וביחידות חקירה מרחביות, מחוזיות וארציות (להלן - יחידות החקירה)³⁹. אלה כפופים פיקודית למפקדים הטריטוריאליים, ומקצועית לחטיבת החקירות שבאגף לחקירות ולמודיעין (להלן - אח"ם) במטה הארצי של המשטרה (להלן - מטא"ר). חטיבת החקירות אחראית לגיבוש תורת הפעלה בתחום החקירות לפי החוק, הפסיקה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ומדיניות המשטרה.

פרקליטות המדינה והתביעה המשטרית הן זרועות העיקריות של התביעה הכללית. הפרקליטות פועלות במסגרת משרד המשפטים, באמצעות הלשכה המרכזית שלה ופרקליטות המחוזות (להלן - הפרקליטות). עליה לעסוק, בין היתר, בקביעת מדיניות התביעה הכללית, בהנחיית פרקליטות המחוזות, בתיאום ביניהן ובפיקוח על עבודת התביעה המשטרית. התביעה המשטרית (להלן - התביעה המשטרית או התביעה) פועלת באמצעות יחידות תביעה מחוזיות הכפופות פיקודית לקצין אח"ם המחוזי, ומקצועית לראש מחלקת התביעות⁴⁰ באח"ם שבמטא"ר. נוסף על כך, ביחידות החקירה הסמיך מפכ"ל המשטרה גורמי פיקוד כתובעים, והם מוסמכים לסגור תיקים בעברות שאינן פשע⁴¹.

3. לפי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - החסד"פ), משנודע למשטרה על ביצוע עברה, אם על פי תלונה או בכל דרך אחרת, היא תפתח בחקירה; אולם סעיף 59 לחסד"פ קובע כי כשמדובר בעברה שאינה פשע, קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה רשאי להורות שלא לחקור אם היה סבור שאין בדבר עניין לציבור או אם רשות אחרת מוסמכת לחקור את העברה⁴². על פי סעיף 60 לחסד"פ, בתום החקירה מועבר החומר שהושג בה, בעברה מסוג פשע⁴³, לתובע המוסמך לנהל את התביעה⁴⁴. על פי סעיף 62(א) לחסד"פ אם ראה תובע שהועבר אליו חומר החקירה שהראיות מספיקות לאישום אדם פלוני, יעמידו לדין, זולת אם סבר שאין במשפט עניין לציבור; ואולם החלטה שלא להעמיד לדין בשל היעדר עניין לציבור היא בסמכות בעלי התפקידים המפורטים בחסד"פ.

-
- 39 נוסף על אלה ישנם גופי חקירה ותביעה לתחומים מיוחדים, כגון הרשות לניירות ערך או הממונה על הגבלים עסקיים.
- 40 בדצמבר 2010 הוקמה והחלה לפעול חטיבת התביעות באח"ם לחטיבה והיא תהיה בעלת אחריות פיקודית ומקצועית על יחידות התביעה.
- 41 לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), העברות מסוגות לפי חומרתן: פשע - עברה שנקבע לה עונש חמור ממאסר לתקופה של שלוש שנים; עוון - עברה שנקבע לה עונש מאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים ושאינה עולה על שלוש שנים; חטא - עברה שנקבע לה עונש מאסר לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים.
- 42 העברות אותן רשאית המשטרה שלא לחקור הן עברות קלות מאוד, שנסיונותיהן לא מצדיקות את הפעלת כובד משקלה של מערכת אכיפת החוק.
- 43 בעברות שאינן פשע - חטא ועוון - הסמכות לסגור תיקים נתונה גם בידי קצין משטרה שהוסמך כתובע לעניין זה בידי המפכ"ל.
- 44 לפי סעיף 12 לחסד"פ, התובעים במשפטים פליליים הם פרקליטים בפרקליטות המדינה, שוטרים שנתמנו לצורך זה בידי המפקח הכללי של המשטרה ו"גם מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו להיות תובע, דרך כלל, לסוג של משפטים, לבתי משפט מסוימים או למשפט מסוים".

יובהר שהשימוש בביטוי "עניין לציבור" אינו נועד להצביע על היעדר עניין בנושא גופו, אלא על היעדר עניין בניהול ההליכים, דהיינו על היעדר עניין לקיים את הליך החקירה או את הליך העמדה לדין.⁴⁵

ההחלטה לסגור את התיק בעילת היעדר עניין לציבור, ולמעשה שלא להעמיד לדין חשוד חרף קיומן של ראיות מספיקות לאישום, היא החלטה שלטונית בעלת אופי מעין-שיפוטי ומשמעויותיה רבות לכל המעורבים: הן לחשוד, הן לנפגע העברה והן לחברה בכללותה. זאת, כיוון שסגירת התיק אינה מאפשרת למצות את מכלול הסנקציות העומדות לרשות המדינה נגד החשוד בביצוע העברה.

בפסק דין משנת 1990⁴⁶ (להלן - פסק דין גנור), המתווה את אמות המידה לאי-העמדה לדין בשל היעדר עניין לציבור, דן בית המשפט העליון בהיקף שיקול הדעת של תובע בהחלטתו לסגור תיק בעילה זו. נקודת המוצא העקרונית של בית המשפט היא זו: "משקבע המחוקק כי התנהגות פלונית פלילית היא, הרי שיש אינטרס ציבורי כי החשוד בעבירה יועמד לדין, וזאת כדי להגן על הערכים והעקרונות שהמדינה רוצה בהגנתם ושהחשוד פגע בהם, וכן למנוע פגיעה בהם בעתיד. עם זאת, עשויות להיות נסיבות שיש בהן כדי להצביע על הנזק שייגרם לאינטרסים ולערכים, שגם בהם המשפט מעוניין, אם החשוד יועמד לדין. רק כאשר העניין הציבורי באי העמדה לדין עולה על זה שבהעמדה לדין, רשאי תובע להגיע למסקנה כי קיים עניין לציבור באי העמדה לדין".⁴⁷ בפסק דין מאוגוסט 2010 חזר בית המשפט העליון והבהיר את הוראת החוק בנושא: "מצוות המחוקק היא כי החלטה על הגשת כתב אישום תתקבל רק אם נמצא כי מתקיימים שני תנאי יסוד, במצטבר. התנאי הראשון הוא קיומן של ראיות מספיקות לאישום. רק משנמצא כי תנאי זה מתקיים, נדרש התובע לבחון את קיומו של התנאי השני - עניין לציבור בניהול המשפט... ההימנעות מהגשת כתב אישום היא בבחינת החריג הקטן כל אימת שמצא התובע כי אין במשפט עניין לציבור".⁴⁸ ההחלטה שלא להעמיד לדין בשל היעדר עניין לציבור תתקבל אחרי שיישקלו חומרת המעשה, הנסיבות האישיות של החשוד ושל קרבן העברה, אינטרסים חיוניים של המדינה, שיקולים מוסדיים של התביעה ושל בתי המשפט ועוד. כן נקבע כי השיקולים יישקלו בהתאם לכללים הרגילים של שיקול דעת מנהלי - כלומר בתום לב, ללא שרירות או אפליה, בהגינות ובסבירות.⁴⁹

4. זה מכבר זיהו היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות כי במקרים מסוימים נקטת אחת משתי החלופות המרכזיות - סגירת התיק בשל היעדר עניין לציבור, או הגשת כתב אישום - אינה מספקת מענה מיטבי של המדינה לאירוע הפלילי - לא מבחינת מבצע העברה, לא מבחינת נפגע העברה ולא מבחינת החברה. לידם, הטיפול במקרים כאלה צריך להיעשות במסגרת חלופית להליך הפלילי ה"קלסי" הכולל העמדה לדין וענישה במסגרת הרשעה בידי בית המשפט. בשנת 2004 מינה היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז, צוות בראשות עו"ד הדסה נאור, בהשתתפות נציגי משרד המשפטים, המטרה, לשכת עורכי הדין, הסנגוריה הציבורית ושירות המבחן למבוגרים⁵⁰ שבמשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה). על הצוות הוטל לפתח תכנית "הטיה מהליך פלילי" שתקבע חלופות להליך הפלילי במישור השיקומי. בהמשך בחן היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מזוז, חלופות נוספות, ובמסגרתן גובשה בשנת 2007 הצעת חוק ממשלתית

- 45 הנחיה מס' 4.1002 של היועץ המשפטי לממשלה בנושא: הצורך במדיניות חקירה ותביעה.
- 46 בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2), עמ' 485 (1990) (להלן - בג"ץ גנור או פסק דין גנור).
- 47 פסק דין גנור, בעמ' 507-508.
- 48 בג"ץ 4379/09 "אומץ" - אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' פרקליט המדינה תקדין, סעיף 19 לפסק הדין (2010). (להלן - בג"ץ אומץ). בית המשפט העליון חוזר על העמדה שנקט כבר בפסק דין גנור.
- 49 פסק דין גנור, בעמ' 512.
- 50 שירות המבחן למבוגרים הוא שירות סוציאלי במשרד הרווחה המעוגן בדין הפלילי, והוא חלק ממערכת אכיפת החוק. הוא כולל מתן שירותי אבחון, פיקוח, טיפול ושיקום למעורבים באירוע פלילי שגילים 18 ומעלה.

לתיקון החסד"פ⁵¹, שעיקרה פיתוח מנגנון לסגירת תיק בשל היעדר עניין לציבור, בכפוף למילוי תנאים מסוימים על ידי החשוד. הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה בכנסת בנובמבר 2008 והועברה לטיפול של ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת. הצעת החוק טרם נידונה בוועדה, ולא קודמו הליכי החקיקה.

5. בחודשים פברואר עד אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי סגירת התיקים הפליליים בעילת היעדר עניין לציבור. הנושאים שנבדקו הם בעיקר אלה: הסדרת חלוקת העבודה בין הפרקליטות למשטרה בכל הנוגע להחלטה על העמדה לדין או על סגירת התיק; גיבוש המדיניות לסגירת תיקים כאלה ועיגונה בנהלים ובהוראות ופיקוח, ובמסגרת זו פיקוח ובקרה של היועץ המשפטי לממשלה ושל פרקליט המדינה על יישומה בגופי התביעה; פיתוח אמצעים נוספים שייתנו מענה ראוי יותר מזה שמספקות ההוראות הקיימות - סגירת התיק או העמדה לדין. הביקורת נעשתה במטא"ר - בחטיבת החקירות ובמחלקת התביעות (כתוארה אז); ובמשרד המשפטים - בפרקליטות המדינה, במחלקת עררים, בפרקליטות המחוזות, ובמחלקת הייעוץ והחקיקה.

היבטים הנוגעים לתקינות הליכי סגירת התיקים ויישום ההוראות החוק והנחיות הפרקליטות והמשטרה בנושא נבדקו באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג, שנכללו בו 619 תיקי עוון ופשע⁵² שנחקרו ושנסגרו בשנת 2009, כנגד חשודים בגירים, בעילה של היעדר עניין לציבור (מהם נבדקו 557 תיקים⁵³). המדגם נועד לייצג את כלל התיקים שנסגרו בשנת 2009⁵⁴ בשל היעדר עניין לציבור. סך התיקים האלה עומד על 46,289; מהם 35,675 תיקים נסגרו ביחידות החקירה, 7,467 בתביעה המשטרתית ו-3,147 בפרקליטות⁵⁵.

סדרי סגירת תיקים בשל היעדר עניין לציבור

הסמכות להחליט על העמדה לדין ועל סגירת תיקים בעילת היעדר עניין לציבור

כאמור הסמכות להחליט על העמדה לדין או על סגירת תיק בהיעדר עניין לציבור היא מן החשובות ובעלות העוצמה שהקנה החוק לפקיד ציבור. במהלך השנים חלו שינויים בסדרי עבודתן של הפרקליטות ושל התביעה המשטרתית, בין היתר, בעקבות שינוי סמכותם של בתי המשפט; השינויים הללו הצריכו בחינה והסדרה מחדש של הסמכויות האמורות של כל אחד מגופים אלה. משרד מבקר המדינה סקר את סדרי ההסדרה של חלוקת הסמכויות בין הפרקליטות לבין התביעה המשטרתית בעניין זה, כמפורט להלן:

- 51 הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 61) (הסדר לסגירת תיק מותנית), התשס"ט-2008.
- 52 במדגם נכללו עברות השייכות לנושאים האלה: הסדר הציבורי, גוף האדם, עברות מין, עברות מוסר וסמים, עברות רכוש. לא נכללו במדגם עברות ביטחון, עברות חיי אדם, עברות מרמה, עברות כלליות ועברות רישוי.
- 53 יתר התיקים לא אותרו, או שלא היו בהם כל המסמכים הדרושים לבדיקה, או שעל פי הרישום בתיק הוא לא נסגר בשל היעדר עניין לציבור.
- 54 בשנה זאת נפתחו כ-164,000 תיקים פליליים.
- 55 המדגם הוכן עבור משרד מבקר המדינה במדור הסטטיסטיקה במטה הארצי של המשטרה. ממצאי המדגם נותחו על ידי פרופ' קמיל פוקס, החוג לסטטיסטיקה אוניברסיטת תל אביב. שיעור הליקויים ומאפייניהם בכלל התיקים שנסגרו בעילה של היעדר עניין לציבור שאותם נועד המדגם לייצג, דומה מאוד לזה שבמדגם, ברמת ביטחון של 95%.

1. עד שנת 1984 הייתה בחלוקת העבודה בין הפרקליטות לתביעה הלימה בין סמכות כל אחד מהגופים להחליט על העמדה לדין או על סגירת התיק לבין סמכותו לנהל את התביעה,⁵⁶ כדלקמן: הפרקליטות ייצגה את המדינה בתיקי עברות פשע אשר לפי החוק נידונו כולם בפני בתי משפט מחוזיים. התביעה ייצגה את המדינה בתיקי חטא ועוון⁵⁷ אשר נידונו בפני בתי משפט שלום. בעקבות שני תיקונים שנעשו בחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, בשנים 1984 ו-1992 הורחבה סמכות בית משפט השלום לדון בכל עברה 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 המשטרתי,⁵⁸ היות שסמכותו הייתה תחומה לפי הערכאה (בית משפט שלום) ולא לפי סוג העברה. עם זאת, לא שונה סעיף 60 בחסד"פ שקבע שרק פרקליט המחוז מוסמך להחליט על העמדה לדין בעברה מסוג פשע. כך, בכל הנוגע לעברות פשע שבסמכות בית משפט השלום, נוצר פער בין סמכות ההחלטה אם להעמיד לדין או לסגור את התיק, שנותרה בידי פרקליט המחוז, לבין הסמכות לנהל את התיק בבית המשפט, שהייתה גם בידי התביעה המשטרית.

2. דוח מבקר המדינה לשנת 2000 הצביע על כך שבהיעדר הסדר חוקי ממצה, רובן המכריע של ההחלטות על העמדה לדין ועל סגירה של תיקי פשע בסמכות בית משפט השלום התקבלו בידי התביעה ולא בידי הגורם המוסמך - פרקליט המחוז - ומתח ביקורת על ההפרדה בין הפרקליטות לבין התביעה המשטרית ועל אי-עצמאותן של יחידות התביעה במשטרה בשל כפיפותן לגורמי החקירה.⁵⁹ מבקר המדינה הדגיש שיש להימנע מהמשך הפרקטיקה האמורה כל עוד לא הושלמו הליכי החקירה, שנידונו זה מכבר, לעיגון סמכות התביעה המשטרית להחליט על העמדה לדין בתיקי הפשע שבסמכות בית משפט שלום, והמליץ לאחד לגוף אחד את התביעה המשטרית ואת הפרקליטות. לאור המלצת מבקר המדינה ובעקבות החלטת ממשלה בעניין זה⁶⁰ הוקמה ועדה בין-משרדית, בראשות מנהל מחלקת עררים בפרקליטות המדינה דאז, עו"ד משה שילה, אשר מטרתה הייתה לבחון את אפשרות האיחוד, ובכך גם לתת מענה לתמורות שחלו הלכה למעשה בחלוקת הסמכויות בין שני הגופים. בדצמבר 2002 הגישה הוועדה דוח, ובו ציינה כי איחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות אכן הכרחי, אך עמדה על ההוצאות הכספיות ועל הקשיים הארגוניים הכרוכים בתהליך. הוועדה הדגישה את הצורך בתגבור תקני כוח האדם, בהקצאת מבנים וציוד ובארגון מחדש של מבנה הפרקליטות, ועמדה על הקושי בשילוב אנשי התביעה בפרקליטות לנוכח הפגיעה הצפויה במעמדם ובשכרם. הוועדה המליצה כי מסקנותיה ייושמו בשלבים. המלצות הוועדה הבין-משרדית אושרו בספטמבר 2003 על ידי שר המשפטים דאז, מר יוסף לפיד (ז"ל), על ידי היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר אליקים רובינשטיין, ועל ידי פרקליטת המדינה דאז, עו"ד עדנה ארבל. עם זאת הודגש כי מדובר בפרויקט לטווח ארוך המצריך הכנת תכנית ליישומה.

בד בבד, וכדי להסדיר את נושא חלוקת הטיפול בתיקי פשע בין הפרקליטות לבין התביעה, נחקק באוגוסט 2001 חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 33) (הוראת שעה), התשס"א-2001 (להלן - תיקון 33). תיקון 33 נחקק כהוראת שעה לשלוש שנים, שהוארכה מעת לעת⁶¹, וזאת מתוך ציפייה של המחוקק כי בינתיים ייערכו הפרקליטות והתביעה המשטרית לקראת איחוד המערכות.

56 להגיש כתב אישום ולייצג את המדינה בבית המשפט.
57 למעט בעברות מרמה, זיוף בידי עובדי ציבור וגרימת מוות ברשלנות, שטופלו בידי הפרקליטות.
58 לפי סעיפים 12 (א) ו-12 (ב) לחסד"פ.
59 פרק "התביעה הפלילית - בפרקליטות ובמשטרה" מבקר המדינה, דוח שנתי 51 (2005) בעמ' 363.
60 החלטה מס' 655 של הממשלה מיום 2.9.01.
61 באוגוסט 2004 הפכה הוראת השעה להוראת קבע במסגרת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 33) (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשס"ד-2004, למעט הוראות סעיפים 60(3)(ד) ו-62(א)(2) (ה), 62(א)(2) ותוספת ראשונה א' לחסד"פ שנותרו במעמד של הוראת שעה. בסעיף 2 לחוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 33 והוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשס"ה - 2005, הוקנתה סמכות לכנסת להאריך את תוקפה של הוראת השעה לכל המאוחר עד ליום 16.11.10.

במסגרת תיקון 33 נקבע מנגנון שיסמך את התביעה המשטרתית להחליט על העמדה לדין בתיקי פשע בעברות מסוימות שעליהן רשאי להחליט פרקליט המדינה, מתוך רשימת עברות שהוספה לחסד"פ בתוספת הראשונה א' (להלן - העברות שבתוספת). רשימת העברות שבתוספת עיגנה בחוק את הפרקטיקה שהייתה, כאמור, נהוגה בפועל, באשר לסוגי תיקים מסוג פשע שבהם הופיעה התביעה בבית משפט השלום. בעקבות תיקון 33 נוצרו שני סוגים של עברות פשע הנתונות לסמכות בית משפט השלום שבהם ניהלה התביעה המשטרתית את המשפט: עברות פשע שבהן הוסמך פרקליט המדינה להחליט שיועברו לתביעה כדי להכריע אם להעמיד לדין ואחר כך לניהול המשפט על ידי (להלן - העברות שבתוספת); ועברות פשע שאינן בתוספת לגביהן נותר המצב הקודם, דהיינו נדרשה החלטה של פרקליט מחוז אם להעמיד לדין, ולאחריה ניתן היה להעביר את התיק לתביעה לניהול המשפט; לגבי סוג זה נותר הפיצול בין סמכות ההחלטה בתיק על העמדה לדין (הנתונה לפרקליט המחוז) לבין סמכות ניהול התיק בבית משפט (הנתונה גם לתביעה המשטרתית).

בפסק דין מאוקטובר 2001⁶² דן בית המשפט העליון בשאלת סמכותו של פרקליט המחוז להעביר לטיפול התביעה תיקים מסוג פשע, אף שאינם מנויים בתוספת, משסבר כי ראוי שיטופלו על ידיה, ופסק שתיקון 33 לא בא לגרוע מסמכותו של פרקליט המחוז: "אין מטרת התיקון לחוק לשנות מהפרקטיקה שהייתה נקוטה קודם לו ככל שהיא נוגעת לפשעים שלגביהם נותרה חובת המשטרה להעביר את חומר החקירה לפרקליט המחוז כדי שהוא יקבל החלטה בדבר העמדה לדין. ברי, כי גם כיום, לאחר שהחליט על העמדה לדין, רשאי הוא להעביר את המשך הטיפול בהגשת אישום וייצוג במשפט לתביעה המשטרתית, והוא - מקום שמדובר בפשעים שבסמכותו העניינית של בית משפט השלום". עם זאת קבע כי: "אכן, טוב היה אילו נושא זה לא הושאר לפרשנות מסתברת של הוראות החוק ואילו הובהרה בנוסח החוק מסגרת הסמכויות הברורה הנתונה לפרקליטות ולתביעה המשטרתית הן במצבים בהם מאוחדות כל סמכויות ההליך בידי גורם תביעה אחד והן מקום שאפשרי פיצול בסמכויות ובתפקידים בין גורמי תביעה שונים, וכל זאת למנוע אי בהירות ותקלות אפשריות".

אשר לסגירת תיקים בנימוק של היעדר עניין לציבור, תיקון 33 הסמיך קצין משטרה המכהן כראש יחידת תביעות לסגור תיקים בעברות פשע שבתוספת⁶³. זאת, למעט עברות המתבצעות בנסיבות מחמירות, כמפורט בסעיף 62(א)(2) לחסד"פ, שלגביהן הושארה הסמכות בידי פרקליט המחוז. עם זאת בינואר 2005 הורה פרקליט המדינה דאז, עו"ד ערן שנדר, לפרקליטות המחוזות, להנחות את יחידות החקירה להעביר לפרקליטות את כל תיקי החקירה מסוג פשע אשר מומלצים לסגירה על ידיהן מכל עילה שהיא. זאת, משום שהגיע למסקנה כי תיקון 33 לא בא לשנות את ההסדר הנוהג, ולפיו תיקים בעברות שבתוספת המומלצים לסגירה מכל עילה שהיא מועברים לסגירה על ידי הפרקליטות⁶⁴. הסמכות לסגור תיקים בעברות שאינן פשע - חטא ועוון - נותרה בידי קצין משטרה שהוסמך כתובע לעניין זה בידי המפקח. בכך נותרה הסמכות להחליט על העמדה לדין ועל ניהול המשפט בעברות שבתוספת - בידי התביעה המשטרתית, ואילו הסמכות לסגור את התיקים בעברות אלה, המומלצים לסגירה מכל עילה שהיא, בידי הפרקליטות.

3. במהלך התקופה שחלפה מאז חקיקת תיקון 33 מונו כמה ועדות לבחינת יישומו ולחלוקת הטיפול בתיקי חקירה מסוג פשע ועוון בין הפרקליטות לתביעה, כמפורט להלן:

(א) באוגוסט 2004 מינה פרקליט המדינה דאז, עו"ד ערן שנדר, ועדת היגוי לעניין בחינת סמכות הגשת כתבי אישום בעברות מסוג פשע בראשות פרקליטת מחוז ת"א (פלילי) דאז, עו"ד רות דוד-בלום. על הוועדה הוטל לבחון אילו עברות מסוג פשע, המטופלות על ידי התביעה המשטרתית, ראוי שיוחזרו לטיפול הפרקליטות ואילו עברות ראוי שיטופלו דרך קבע על ידי התביעה המשטרתית. הוועדה הגישה המלצותיה ביולי 2005. באשר לסמכות סגירת התיקים, סברה הוועדה

62 בש"פ 7438/01 כהן נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(1) 345.

63 כפי שנקבע בסעיף 62 (א)(1) לחסד"פ.

64 מכתבו של פרקליט המדינה בעניין "סגירת תיקי חקירה בעברות מסוג פשע", 26.1.05.

כי ראוי שהגוף המוסמך להחליט על העמדה לדין יהיה מוסמך גם להחליט על סגירת התיק מכל עילה שהיא. עם זאת, לאור רגישות הנושא המליצה שהסמכות לסגירת התיק בעילה של היעדר עניין לציבור תינתן רק לקצין משטרה המכהן כראש יחידת התביעות. הוועדה הדגישה כי אי-אפשר יהיה ליישם את המלצותיה ללא תוספת כוח אדם משמעותית לפרקליטות וללא עיגון של עצמאות כל יחידות התביעה במסגרת ההיערכות הכללית של המשטרה.

(ב) בשנת 2005, במסגרת ההליכים להארכת תוקפו של תיקון 33, גיבשו משרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים והמשטרה, על דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, תכנית להיערכות הממשלה לחלוקת הטיפול בין הפרקליטות לבין התביעה בעברות עוון ופשע (להלן - תכנית ההיערכות). תכנית ההיערכות עמדה על קשיים במימוש איחוד גופי התביעה ובחנה פעם נוספת את חלוקת הסמכויות בין התביעה לפרקליטות. החלוקה שהוצעה התבססה על קריטריונים הנוגעים, בין השאר, לחומרת העברה, למורכבות התיק, לרגישות הנושא ולהתאמתו של כל אחד מגופי התביעה לטיפול בנושא. תכנית ההערכות הונחה על שולחן ועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת באוקטובר 2005, ובשנת 2006 הוחל בישומה. אולם יישומה נתקל בקשיים, והוחלט על הפסקתה.

לפיכך נותר על כנו ההסדר שנקבע בתיקון 33 באשר לחלוקת הטיפול בתיקי חקירה מסוג פשע ועוון בין הפרקליטות לבין תביעה המשטרתית.

(ג) באוקטובר 2007 מינה פרקליט המדינה דאז, עו"ד ערן שנדר, צוות נוסף לבדיקת סוגיות הכרוכות ביישום תיקון 33. הצוות שכלל נציגים מהפרקליטות ומהתביעה המשטרתית הגיש את מסקנותיו במאי 2008. הצוות מצא כי מאז כניסתו של תיקון 33 לתוקף עלה באורח ניכר המספר הכולל של התיקים שטופלו בידי הפרקליטות, הן תיקי פשע והן תיקי עוון. עם זאת, התיקים הפליליים (75%), לרבות תיקים בעברות מסוג פשע, מטופלים ברובם בתביעה המשטרתית. עוד מצא כי תיקים רבים בעברות פשע שאינן בתוספת מטופלים על ידי התביעה, בלי אישור הפרקליטות, כפי שדורש החוק, או לאחר אישור בדרך לא תקינה (למשל ללא תיעוד בתיק או בהנחיה כללית ללא פירוט העברות). הצוות סבר שהסיבה לכך היא המצב המשפטי המורכב שיצר התיקון שהקשה על יחידות החקירה, על התביעה ועל הפרקליטות את יישום החוק, בתחום שבו ההחלטות מתקבלות במידה רבה על פי ניסיון ומתוך הרגלי עבודה.

המלצות הצוות היו: לבטל את הפיצול הקיים בעברות פשע שאינן בתוספת בין סמכות ההחלטה בתיק על העמדה לדין (הנתונה לפרקליטות) לבין סמכות ניהול התיק בבית משפט (הנתונה גם לתביעה); להרחיב את רשימת העברות שבתוספת ולהביא לכך שהיא תשקף במדויק את רשימת העברות שבהן תוסמך התביעה לקבל החלטה על העמדה לדין; להסמיך את התביעה לסגור תיקים בעברות שבהן היא מוסמכת להחליט על העמדה לדין ולנהל את המשפט. לנוכח העובדה שמדובר באלפי תיקים נוספים מסוג פשע שיועברו לטיפול התביעה המליץ הצוות להסמיך לסגור תיקים בעלי תפקידים נוספים בתביעה, בצד ראש יחידת תביעות. זאת, לצד האפשרות הקבועה בחוק להסמיך חוקרים כתובעים לסגירת תיקים בעברות מסוג עוון.

על בסיס עבודת הצוות גיבשו משרד המשפטים והמשרד לביטחון הפנים תיקון לחוק סדר הדין הפלילי (חלוקת הטיפול בחומר חקירה בין הפרקליטות לתביעה המשטרתית) (תיקון מס' 64), התש"ע-2010. התיקון התקבל ונכנס לתוקף בנובמבר 2010 לאחר סיום הביקורת הנידונה של משרד מבקר המדינה (להלן - תיקון 64). על פי התיקון לחוק, חלוקת תחומי הטיפול בין הפרקליטות לבין התביעה תיקבע על פי היתרון היחסי של כל גוף. כלומר, תיקים מורכבים, רגישים או בעלי חומרה מיוחדת יטופלו בידי הפרקליטות, ואילו תיקים קלים ומהירים לבירור, בעברות שאינן בעלות חומרה מיוחדת או מורכבות מיוחדת, יטופלו בידי התביעה המשטרתית. כמו כן נקבע בתיקון לחוק כי

רשימת העברות שבסמכות כל אחד מהגופים תיקבע בחוק, ובעברות שבהן תוסמך התביעה המשטרתית להחליט על העמדה לדין ולנהל את המשפט היא תוסמך גם לסגור את התיק⁶⁵.

מהמתואר לעיל עולה כי לאחר תיקון 33 מצא בית המשפט העליון חסרים בהסדר החוקי שיצר; בהמשך איתרו ועדות משותפות לפרקליטות ולמשטרה קשיים ביישומם. לנוכח זאת נקבע, כבר באותה עת, צורך דחוף לקבוע חלוקה חדשה בין שני גופי תביעה מרכזיים אלה⁶⁶. למרות זאת, רק כתשע שנים לאחר תיקון 33 נקבעה בחוק חלוקת סמכויות חדשה בין הפרקליטות לבין התביעה שנועדה לתת מענה על הבעיות הללו.

משרד מבקר המדינה סבור שהפקדת סמכות טיפול כוללת בידי גוף תביעה אחד עשויה לייעל את הטיפול בתיקים. ואולם, יש בה מיניה וביה כדי לפגוע ביכולת הפרקליטות לפקח על עבודת המשטרה, משום שתיקים רבים שנסגרו בידי הפרקליטות - והיו אמצעי פיקוח ובקרה על עבודת המשטרה - ייסגרו מעתה בידי התביעה המשטרתית. על כן נודעת חשיבות רבה לקיום הליך סדור ומובנה של פיקוח ובקרה מצד הפרקליטות על עבודת המשטרה בכל הנוגע לחקירה התיקים הללו ולסגירתם (ראו להלן נושא הבקרה על סגירת תיקים).

גיבוש מדיניות כללית לסגירת תיקים בשל היעדר עניין לציבור

1. מכוח תפקידיהם אחראים היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה להתוות מדיניות כללית במערך התביעה ולהנחיית המשטרה בתחום דיני העונשין. מדיניות כזו היא אמצעי חשוב ליצירת אחדות באכיפת החוק, לממש את העיקרון של שוויון בפני החוק ולצמצם אפשרות של שקילת שיקולים זרים - בכך המדיניות מחזקת את תחושת הצדק ואת אמון הציבור במערכת אכיפת החוק ובעקרונות שעליהם מושתת הסדר החברתי, בין שמדובר בכלים משפטיים או באמצעים חלופיים להם (ראה להלן⁶⁷). על היועץ המשפטי לממשלה ועל פרקליט המדינה גם לקיים פיקוח ובקרה על התביעה המשטרתית כדי להבטיח יישום שוטף ואחיד של המדיניות⁶⁸.

בפסק דין גנור עמד בית המשפט העליון על החשיבות שיש בקביעת מדיניות כללית בתחום התביעה, והוא התייחס גם להגשת כתבי אישום פליליים וכן לאמות המידה שבמסגרתן יש לבחון את ה"עניין הציבורי" באי-הגשתם. כך נקבע שם: "הפעלה ראויה של ההליך הפלילי מבוססת על אמון הציבור ברשויות התביעה, ואמונה כי הם מקבלים החלטותיהם מתוך שוויון... מכאן החשיבות שבקביעה מראש של מדיניות התביעה באשר להגשת אישומים פליליים ובאשר ל'עניין הציבורי' באי הגשתם. מדיניות כזו מודיעה מראש על עמדתה של התביעה, ובכך מבטיחה כי הפעלה שוויונית של

65 עם זאת פרקליט מחוז רשאי להחליט שחומר חקירה מסוים שהושג בעברת פשע או עוון, שהיא בתחום טיפולו של תובע משטרת יועבר לטיפול פרקליטות משיקולים של מורכבות החומר או חשיבות משפטית או ציבורית הקשורה בו (לפי סעיף 60 (ה) (1) לחסד"פ); כמו כן פורטו בחוק שלוש עברות מסוג פשע שפרקליט מחוז רשאי להעביר לטיפולו של תובע משטרת בשל היעדר חומרה יתרה בנסיבות ביצוען ואי-מורכבות הראיות (סעיף 60 (ד) לחסד"פ).

66 ראה תזכיר חוק סדר הדין הפלילי (חלוקת עבודה בין הפרקליטות לתביעה המשטרתית), התש"ע-2009.

67 בפרק "פיתוח אמצעים חלופיים להליך הפלילי".

68 דוח פרקליטות 2000.

כוח התביעה לא רק ייעשה אלא גם ייראה⁶⁹. בית המשפט הדגיש גם את הצורך לעדכן ולהתאים את הכללים ש"במסגרתן פועל השיקול של 'עניין לציבור' באי הגשת משפט פלילי"⁷⁰. כללים אלה משקפים את צרכי החברה המאורגנת להגן על הערכים החיוניים לתפקודה התקין ולהתפתחותה הרצויה, בהתאם לתפיסת החיים על פיהן מונהגת בתקופה נתונה⁷¹.

2. עוד בשנת 1985 פרסם היועץ המשפטי לממשלה דאז, פרופ' יצחק זמיר, הנחיה בדבר "הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין", שעודכנה בספטמבר 2003⁷². בהנחיה הדגיש היועץ המשפטי לממשלה דאז כי מן הראוי לפעול לגיבוש מדיניות כללית במערך החקירה והתביעה - בייחוד לגבי עברות בעייתיות או נפוצות שעיקרן עברות מסוג עוון משום שהשיקול של היעדר עניין לציבור בעברות מסוג זה עשוי להיות גורם מרכזי להימנעות מחקירה או מתביעה.

היועץ המשפטי לממשלה דאז קבע בהנחייתו דלעיל כי גיבוש מדיניות כזו מצריך שיתוף פעולה בין המשטרה, משרד המשפטים וכל גוף ציבורי אחר הנוגע בדבר. בהנחיה נקבע גם כי מן הראוי לבחון את המדיניות מעת לעת, בהתחשב בניסיון שנרכש מאז הפעלתה ובשינוי הנסיבות, ולשקול אם להשאירה על כנה או לשנותה. כמו כן, נקבע בה כי על הגורמים המפעילים את המדיניות (כגון קציני החקירות, ראשי יחידות התביעה ופרקליטים) להביע את דעתם בפני דרג בכיר יותר אם הם סבורים - על בסיס ניסיונם - כי יש מקום לשנות את המדיניות או להבהירה.

על יסוד ההנחיה האמורה ועל בסיס המתווה שנקבע בפסק דין גנור גיבש פרקליט המדינה את ההנחיה הכללית "שיקולים לסגירת תיק בשל היעדר עניין לציבור"⁷³ שעודכנה בינואר 2003, ובה פירוט השיקולים הנדרשים להחלטה שלא להעמיד לדין בשל היעדר עניין לציבור (להלן - ההנחיה הכללית). לבד מאלה, מעת לעת, גיבשו היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה הנחיות ספציפיות בדבר העמדה לדין. ברוב המקרים נועדו ההנחיות הספציפיות להחמיר את הענישה - בעקבות עלייה בשכיחותן של תופעות עבריות ספציפיות⁷⁴ (להלן - ההנחיות הספציפיות). במקרים אחרים נועדו ההנחיות הספציפיות להבהיר את הוראות הדין, אם התעוררו בעיות שונות באכיפת החוק⁷⁵.

3. בשנת 2005 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא "סדרי סגירת תיקים פליליים בשל היעדר עניין לציבור ופיתוח פתרונות חלופיים"⁷⁶. בביקורת נבחנה מדיניות המשטרה שהייתה בתוקף בזמנה, בנושא אי-חקירה של עברות שאינן פשע בשל היעדר עניין לציבור לפי סעיף 59 לחסד"פ. מדיניות זו כונתה "מדיניות התעדוף": היא נועדה לאתר בשלב מוקדם תלונות שייסגרו ללא חקירה ולהתמקד בטיפול בתלונות שייחקרו. לשם כך הכינה המשטרה רשימת עברות שלא ייחקרו, אלא אם כן תביע תחנת המשטרה הרלוונטית עניין מיוחד בחקירה. המטרות העיקריות של מדיניות התעדוף היו לייעל ולשפר את הליכי החקירה בתחנות המשטרה, ולהקל את העומס המוטל על משרדי החקירות בתחנות. כל זאת באמצעות קביעת אמות מידה להחלטה לחקור או שלא לחקור בשל היעדר עניין לציבור, תלונות שעניינן עברות שאינן פשע. השיקולים שעל פיהם נקבע עניין

69 פסק דין גנור, עמ' 512-513; על חשיבותה של קביעת מדיניות התביעה ראו גם בג"ץ 88/10 שוורץ ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' תקדין, (2010) (להלן - בג"צ שוורץ).

70 שם.

71 ש"ז פלר, יסודות דיני עונשין, חלק א (1984), עמ' 1. צוטט בפסק דין גנור, עמ' 511-512.

72 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1002 (51.051) [תשמ"ו; 1985] עדכון ב-3.7.02 וב-8.9.2003.

73 הנחיות פרקליט המדינה 1.1 מ-2.1.94.

74 למשל: הנחיה בעניין תקיפת קטין או חסר ישע; הנחיה בעניין גרימת מוות בתאונת דרכים; הנחיה בעניין עברות הנלוות לעיסוק בזנות; הנחיה בעניין החזקת אגרופן או סכין.

75 למשל: הנחיית פרקליט המדינה 2.15 בדבר "מדיניות האכיפה של מעסיקים, מסיעים ומלנים של שוהים בלתי חוקיים בישראל" מ-23.5.05, עדכון ב-16.3.06.

76 מבקר המדינה, דוח שנתי 256 (2006), עמ' 353.

הציבור בחקירה דומים במידה רבה לשיקולי התובע בבואו להחליט שלא להעמיד לדין בשל היעדר עניין לציבור.

בתשובה מדצמבר 2005 לדוח מבקר המדינה האמור, הדגיש היועץ המשפטי דאז, עו"ד מני מזוז, כי הוא ופרקליט המדינה דאז, עו"ד ערן שנדר, רואים את החשיבות שיש בקביעת מדיניות אחידה למערך החקירה והתביעה – לגבי מה שמסווג כ"עברות קלות", כמו: אלימות ברחובות, אלימות בכבישים ובמועדונים, התפרצויות וגנבות רכב, השתלטות על מקרקעי ציבור, בנייה לא חוקית וכו'. לדבריו, מדיניות כזאת צריכה לנסח את העקרונות להפעלת שיקול הדעת של החוקר ושל התובע בהחלטתם שלא לחקור תלונה או שלא להגיש כתב אישום בשל היעדר עניין לציבור. היועץ המשפטי לממשלה דאז הוסיף כי מדיניות כזו צריכה להיות גמישה בהתאם לצרכים⁷⁷. עוד מסר כי סיכם עם פרקליט המדינה ועם המשטרה על הגברת התיאום במדיניות האכיפה ועל קביעת סדרי עדיפויות משותפים למערכות החקירה והתביעה⁷⁸.

מממצאי הביקורת עולה כי היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז⁷⁹, חזר על הצורך בגיבוש מדיניות מרכזית ואחידה למערך החקירה והתביעה, צורך שעליו עמד כבר היועץ המשפטי לממשלה, פרופ' יצחק זמיר, עוד בשנת 1985. אולם, היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז, גיבש מדיניות כזו אך עשה זאת רק לגבי חלק מהעברות הקלות, הנפוצות והבעייתיות שלדעתו ראוי היה לגבש להן מדיניות אחידה. כך למשל – כמו קודמיו גם הוא לא גיבש מדיניות כללית ואחידה להעמדה לדין ולסגירת תיקים בעברות של אלימות ברחובות, בכבישים ובמועדונים. במסגרת זאת – כמו קודמיו, הוא גם לא גיבש מדיניות כללית ואחידה להעמדה לדין ולסגירת תיקים לגבי עברה קלה ונפוצה של הימורים לא חוקיים (בעניין המשתתפים בהימורים הללו ולא בעניין המארגנים אותם)⁸⁰; עברה זו נעשית על פי רוב בידי אוכלוסייה שבשאר תחומי החיים נוהגת בצורה נורמטיבית, אולם ההתנהגות הספציפית הזאת גורמת לתוצאות חברתיות וכלכליות קשות. כסוג של התמכרות, ההימור דורש במקרים רבים טיפול חינוכי או שיקומי⁸¹.

גיבוש מדיניות כללית ואחידה בעניין עברות אלימות בין בני זוג: בשנים האחרונות ניכרת מגמת עלייה במקרי אלימות בין בני זוג. במועד הביקורת ועד תיקון 64 הייתה התביעה המשטרית מוסמכת להחליט על העמדה לדין ולנהל את המשפט בעברות אלה, ואולם ההחלטה בדבר סגירת התיקים בנושאים הללו בנימוק של היעדר עניין לציבור הייתה בידי פרקליט המחוז או בידי פרקליט בכיר שהוא הסמיכו לכך. זאת בשל הרגשות הרבה ובשל הקשיים המיוחדים המלווים תיקים מסוג זה. על פי תיקון 64 הוענקה הסמכות לסגור תיקים אלה מהיעדר עניין לציבור לקצין משטרה המכהן כראש יחידת תביעות.

אלימות בין בני זוג היא עברה חמורה, הפוגעת פגיעה קשה בתא המשפחתי מעבר לפגיעה בנפגע העברה. במובן זה יש עניין ציבורי רב במיצוי ההליכים הפליליים כנגד הצד הפוגע. על פי ההנחיה הכללית ועל פי פסק דין גנור, ככלל יש להימנע מסגירת תיקים שעניינם עברות חמורות, כגון אלימות בין בני זוג, מהיעדר עניין לציבור. ואולם, גם לגבי עברות אלה קיים לעתים טעם כבד משקל להימנע מהליך פלילי. למרות זאת ולמרות שכיחותן הגוברת של העברות הללו לא גיבש

77 שם, עמ' 360.

78 שם, עמ' 376.

79 עו"ד מני מזוז היה היועץ המשפטי לממשלה בשנים 2004-2010.

80 עברת "איסור משחקים" (עוון) לפי סעיף 226 לחוק העונשין.

81 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2011) בנושא "הימורים בלתי חוקיים המתקיימים באמצעות האינטרנט".

היועץ המשפטי לממשלה מדיניות אחידה לטיפול בתיקים אלה, ובכלל זה לא הגדיר את השיקולים שיש לשקול קודם קבלת ההחלטה שלא להעמיד לדין בשל היעדר עניין לציבור.⁸²

יועץ כי מחלקת חקירות ותביעות (כתוארה אז) במטא"ר פרסמה הנחיה בדבר "הטיפול המשטרתי בעברות אלימות בני זוג".⁸³ ההנחיה קובעת שכלל יש לפתוח תיק פלילי בעברות אלה ולהביא את החשוד בהקדם לדין. עם זאת היא מפרטת שיקולים לסגירת תיקים בעברות אלה בעילה של היעדר עניין לציבור, ותנאים מצטברים לכך.⁸⁴

לנוכח ההסדר החדש בחוק המתוקן, ולפיו הסמכות לסגור תיקים אלה בעילה של היעדר עניין לציבור תהיה בידי ראש יחידת תביעות, ראוי שהמשטרה תבחן עם היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות, כגורמים האחראים למדיניות התביעה, וכן עם גורמי הרווחה את ההנחיה הקיימת על מנת לוודא את עדכניותה. חיוני שהנחיה בנושא רגיש ומורכב זה תשקף גישה עדכנית המוסכמת על הן על גורמי האכיפה והן על הגורמים המטפלים.

4. אופן קביעת המדיניות ועדכונה : כאמור, היועץ המשפטי לממשלה הדגיש את הצורך לבחון את המדיניות שנקבעה מעת לעת, בהתחשב בניסיון שנרכש בהפעלתה ובשינוי הנסיבות, לשקול אם יש מקום להשאיר על כנה או לבטלה, ואם להשאיר על כנה - להבטיח את אכיפתה.

ועדה בראשות פרקליטת המדינה דאז, עו"ד עדנה ארבל, שגיבשה את דוח פרקליטות 2000, הצביעה על הצורך של הפרקליטות לקבוע מדיניות אחידה, ממצה, עדכנית ונגישה שניתן יהיה להטמיעה ולהקנותה לדורות הבאים (להלן - דוח פרקליטות 2000). הוועדה עמדה על כך שבפועל קביעת המדיניות בידי היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות נעשית בהנחיות ספציפיות הניתנות מעת לעת, בכתב או בעל פה; ההנחיות מתייחסות בחלקן בנפרד לתיקים ספציפיים, ובמקרים אחרים המדיניות מתגבשת או מופצת בפורומים של בעלי תפקידים בפרקליטות. לפיכך המליצה הוועדה להקים צוות קבוע בפרקליטות המדינה שיטפל בנושאי מדיניות, תכנון מדיניות, בקרה ויישום.⁸⁵

בביקורת עלה שהיועץ המשפטי לממשלה לא פעל לייסוד מנגנון שיבחן באופן שיטתי, מקיף ומקצועי את הצרכים של החברה ושל גורמי אכיפת החוק ובהתאם יקבע מדיניות כללית ואחידה להעמדה לדין ולסגירת תיקים בעברות נפוצות ובעייתיות - לא במתכונת שהומלצה בדוח פרקליטות 2000 ולא בכל דרך אחרת.

היועץ המשפטי לממשלה מסר בתשובתו מפברואר 2011 כי מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה משמשת כלי חשוב למימוש העיקרון של שוויון בפני החוק, וכי קיומה מקל על החוקר או על התובע בבואם לקבל החלטה במקרה מסוים, אולם אין לצפות שהיא תיקבע לגבי כל עברה. עוד ציין

82 למעט הנחייה פנימית של פרקליטות מחוז מרכז.

83 מס' 03.300.226 (ללא תאריך).

84 תנאים מצטברים הם: (1) עברה קלה; (2) אין לחשוד רישום משטרתי קודם באלמ"ב בחמש השנים האחרונות; (3) הערכת הקצין הממונה הינה כי רמת המסוכנות של החשוד אינה גבוהה; (4) גורם טיפול דיווח כי החשוד נמצא במסגרת טיפולית ומשתף פעולה. במקרים חריגים ניתן לסטות מהאמור בסעיפים קטנים (2) ו-(3). הנימוקים יתועדו בכתב בתיק החקירה. ככלל בקשת המתלוננת לבטל את התלונה לא תובא בחשבון בשיקולים לגניזת חומר החקירה. נוסף על כך, ככלל במקרים שבהם קיימת עדות המתלוננת בלבד מול עדות החשוד, לא יומלץ התיק לסגירה מחוסר ראיות אלא יובא להכרעת בית משפט.

85 דוח פרקליטות 2000, עמ' 35-37.

שהוא שותף לקביעת משרד מבקר המדינה כי יש לבחון את ההנחיות הקיימות ולעדכן אותן בהתאם לצורך והוסיף כי הדבר נעשה מעת לעת. לדבריו יש צורך להסב שוב את תשומת לבם של הגורמים הרלוונטיים להנחיות השונות ולפקח על יישומן. עוד מסר היועץ המשפטי לממשלה כי לנוכח ממצאי הביקורת ייבחנו הנושא, וכי הגופים הרלוונטיים במערכת אכיפת החוק יתבקשו לעדכןו בדבר יישום הנחיותיו.

בתשובתה מינואר 2011 מסרה הפרקליטות כי ככלל קביעת מדיניות מרכזית של אכיפה, חקירה ותביעה, דורשת זמן ממושך של התארגנות ושל חשיבה יסודית כדי לעדכן הנחיות קיימות, להטמיען ולקבוע הנחיות חדשות במקום שבו הן נדרשות. הפרקליטות ציינה כי תהליך זה מתחיל בשורותיה ובהמשך מעורבים בו גם המשטרה וגם גופי חקירה ואכיפה נוספים.⁸⁶

היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז, מסר בתשובתו מיוני 2011 שעקרונות כלליים להבניית שיקול הדעת בהחלטות לגבי העמדה לדין ולגבי סגירת תיקים בשל היעדר עניין לציבור נקבעו בפסיקה ובהנחיה כללית של פרקליט המדינה. אין צורך לקבוע מדיניות ספציפית בהנחיות בכתב לגבי כל עברה בנפרד. היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה קובעים הנחיות ספציפיות בשל צורך קונקרטי בהפעלת מדיניות ייחודית או בשינוי מדיניות. היועץ המשפטי לממשלה דאז הוסיף שהטיפול בחלק מהעברות, כגון עברות התפרצויות וגנבות רכב, נעשה בכלים אחרים, כמו גיבוש הצעות חוק או שיפור הפעילות המבצעית של המשטרה נגד העבריינים. עוד ציין עו"ד מני מזוז שהוא יזם הצעת חוק להבניית שיקול הדעת של בית המשפט בענישה, שאמורה הייתה לשמש גם "פלטפורמה לגיבוש מדיניות אכיפה וענישה בעברות השונות".

משרד מבקר המדינה שב ומטעים את החשיבות של קביעת מדיניות חקירה ותביעה בעברות בעייתיות או נפוצות וכן בעברות חמורות שלגביהן קיים לעתים טעם כבד משקל להימנע מההליך הפלילי. זאת לשם מימוש העיקרון של שוויון בפני החוק וסיוע לתובע בבואו לקבל החלטה. מדיניות כזו צריכה להיקבע באמצעות מנגנון שיבחן באופן שוטף, שיטתי, מקיף ומקצועי את הצרכים של החברה ושל גורמי אכיפת החוק. לנוכח חשיבות הנושא יש לתת לו קדימות במסגרת עבודת היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות, ואין זה סביר שהנחיות לא ייקבעו או יעדכנו במשך שנים. על היועץ המשפטי לממשלה ועל הפרקליטות לגבש את ההנחיות בתיאום עם המשטרה. בד בבד עליהם לוודא כי הנחיותיהם, המחייבות את יחידות החקירה והתביעה במשטרה, יבוצעו כלשונו. לשם כך עליהם לפקח על עבודת התובעים בקביעות ובשיטתיות, וראוי שיקימו מנגנון קבוע למטרה זאת (ראו גם להלן).



86 כאמור נוסף על הפרקליטות והמשטרה ישנם גופי חקירה ותביעה לתחומים מיוחדים, כגון הרשות לניירות ערך או הממונה על הגבלים עסקיים.

במהלך השנים חלו מטבע הדברים שינויים חברתיים המתבטאים גם במגמות הפשיעה, בעמדות הציבור ובמערכת המשפט - שינויים שיש להם גם השלכות על השיקולים של "עניין לציבור" בהעמדה לדין בעברות כאלה ואחרות. מדיניות ראויה של היועץ המשפטי לממשלה ושל פרקליט המדינה אמורה לשקף שינויים אלה. אולם היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות לא גיבשו מדיניות כללית ואחידה להעמדה לדין וכן לסגירת תיקים בשל היעדר עניין לציבור לגבי חלק ניכר מעברות העוון הבעייתיות והנפוצות, ולא פיתחו מנגנון שיסייע לגיבוש מדיניות כזאת ולבחינתה מחדש בהתאם לצרכים העדכניים של החברה ושל מערכת המשפט.

משרד מבקר המדינה סבור שעל היועץ המשפטי לממשלה עם פרקליטות המדינה לפעול בשיתוף עם המשטרה, בצורה סדירה ורצופה, לגיבוש מדיניות כזאת, לגבי עברות עוון נפוצות, וכן לגיבוש מנגנון שתפקידו להתאים את המדיניות הזאת לרוח הזמן ולשינוי הנסיבות. כך הם יצליחו להבטיח את קיומה של מדיניות יעילה להעמדה לדין של עבריינים החשודים בעברות בעייתיות ונפוצות מחד גיסא, ולסגירת תיקים בשל היעדר עניין לציבור בעברות קלות או בנסיבות מקלות מאידך גיסא.

הליכי ההחלטה על סגירת תיקים מהיעדר עניין לציבור

1. כאמור, סעיף 59 לחסד"פ קובע כי אחרי שנודע למשטרה על ביצוע עברה, אם על פי תלונה או בכל דרך אחרת, היא תפתח בחקירה. בעברה שאינה פשע קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה רשאי להורות שלא לחקור, אם הוא סבור שאין בעברה עניין לציבור או אם רשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור אותה. יחידת החקירות במשטרה אמונה על חקירת החשוד בביצוע העברה. עליה לנהל את החקירה ביעילות, במקצועיות, אגב תיעוד הפעולות שנעשו ותוך כדי נימוק ההחלטות שהתקבלו. בתום החקירה⁸⁷, אם נאספו די ראיות להעמדה לדין, שאלת העמדתו לדין של החשוד או סגירת התיק מהיעדר עניין לציבור נשקלת על ידי התובע המוסמך הקבוע בחסד"פ.

התנאים לסגירת תיקים בתום חקירתם בשל היעדר עניין לציבור והשיקולים שיש לשקול במסגרת קבלת החלטה כזו מוסדרים בחסד"פ, כמפורט לעיל, מובהרים בהלכה הפסוקה של בית המשפט העליון, וכן בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה והמשטרה. אלה כוללות את ההנחיה הכללית של פרקליט המדינה - "שיקולים לסגירת תיק בשל היעדר 'עניין לציבור' - המפרטת שיקולים כמו חומרת המעשה, הנסיבות האישיות של החשוד ושל קרבן העברה, האינטרסים החיוניים של המדינה וכן שיקולים מוסדיים של התביעה ושל בתי המשפט, וכן הנחיות הספציפיות שקבעו היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה והמשטרה בדבר העמדה לדין (וסגירת תיקים) בעברות ספציפיות.

2. יישום הוראות החוק והנחיות הפרקליטות והמשטרה בנושא נבדק, כאמור, באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג (להלן - המדגם), שנכללו בו 619 תיקי עוון ופשע שנחקרו ושנסגרו בשנת 2009, כנגד חשודים בגירים, בשל היעדר עניין לציבור. 55% מהתיקים בעברות פשע ו-45% מסוג עוון; 50% מהתיקים שנחקרו - נסגרו ביחידות החקירה, 30% ביחידות התביעה המשטרית ו-20% מהתיקים נסגרו בפרקליטות. 557 תיקים מתוכם נבדקו (שאר התיקים לא אותרו, או שלא היו בהם כל המסמכים הדרושים לבדיקה, או שעל פי הרישומים בתיק, הם נסגרו בעילה אחרת).

87 כאמור לפי חסד"פ בעברות מסוג עוון אפשר שלא לחקור בשל היעדר עניין לציבור. משתמע מכך שבתיקים בעברות מסוג עוון אפשר גם שלא למצות את החקירה ולסגור אותם בעילה של היעדר עניין לציבור אף שאין ראיות מספיקות לאישום.

המדגם נועד לייצג את כלל התיקים שנסגרו בשנת 2009⁸⁸ בשל היעדר עניין לציבור. סך הכול מדובר ב-46,289 תיקים; מתוכם 35,675 תיקים נסגרו ביחידות החקירה, 7,467 נסגרו בתביעה המשטרתית ו-3,147 בפרקליטות. בשנה זאת נפתחו כ-164,000 תיקים פליליים.

באמצעות המדגם בחן משרד מבקר המדינה את החוקיות ואת ההצדקה של סגירת תיקים בשל היעדר עניין לציבור בכמה מישורים: האם ההחלטה לסגור את התיק התקבלה בידי הגורם המוסמך לפי החוק; האם ההחלטה עלתה בקנה אחד עם החוק, עם ההלכה הפסוקה ועם ההנחיות בנושא; האם היא סוכמה ונומקה כנדרש.

ממצאי הביקורת העולים מהמדגם הובאו לידיעת הגופים המבוקרים והתקבלה תגובתם עליהם. בעת עיבוד נתוני המדגם הביא משרד מבקר המדינה בחשבון רק ממצאים שלגביהם לא היו לגופים המבוקרים הסתייגויות. להלן עיקרי הממצאים:

סגירה בידי הגורם המוסמך

הסמכות לסגור תיקים היא מן הסמכויות החשובות המופקדות בידי עובדי ציבור. במתן הסמכות הזאת הפקיד המחוקק שיקול דעת שלטוני, בעל אופי מעין-שיפוטי⁸⁹, בידי הגורם המוסמך. ההחלטה בדבר סגירת תיק בשל היעדר עניין לציבור מורכבת, ולכן הגדיר המחוקק מדרג של גורמים המוסמכים לכך, בהתאם לסוג העברה ולמידת מורכבותה. כאמור על פי סעיף 62 לחסד"פ, הן במתכונתו טרם תיקון 64 והן לאחריו, הסמכות להחליט שלא להעמיד לדין חשוד בעברות פשע בשל היעדר עניין לציבור הייתה נתונה בידי פרקליט המחוז או בידי פרקליט בכיר שהוא הסמיכו לכך או בידי קצין משטרה המכהן כראש יחידת תביעות. אשר לעברות שאינן פשע (חטא ועוון), הסמכות הזו נתונה בידי קצין משטרה שהוסמך על ידי מפכ"ל המשטרה כתובע לעניין זה (למעט עברות מסוימות מסוג עוון שהחסד"פ קובע שהחלטה בעניין מתקבלת בידי פרקליט).

במדגם בדק משרד מבקר המדינה אם התיקים נסגרו בידי יחידות החקירה אף על פי שהחוק דרש את סגירתם על ידי גורם אחר.

הבדיקה העלתה שכ-21% (52 מבין 244) מתיקי המדגם בעברות מסוג פשע נסגרו בידי גורם שלא הוסמך לכך על פי החוק - יחידות החקירה. להלן דוגמה:

בספטמבר 2009 נפתח בתחנה שבמחוז ירושלים תיק נגד חשוד בעברה של תקיפה במטרה לגנוב (עם אחרים), בעודו חמוש במברג⁹⁰. החקירה הסתיימה, והתיק נסגר ביחידת החקירות ללא סמכות, מאחר שמדובר בעברת פשע, בלי שצוינו נימוקי הסגירה וכלי שסוכמה החקירה.

בתשובה מסרה המשטרה לעניין סגירה בידי הגורם המוסמך, שהנושא נלמד בהשתלמויות השונות במרכז הדרכה אח"ם, שבהן משתתפים קציני חקירות. עוד השיבה המשטרה כי בעקבות הביקורת היא תבחן את האפשרות לכלול את הנושא בהשתלמויות נוספות. גם הפרקליטות מסרה כי יש מקרים שבהם נתקלה בתיקים שסגרה המשטרה ללא סמכות וכי יש לרענן ביחידות המשטרה את הוראת החוק הרלוונטית לסגירת התיקים.

88 בכלל זה תיקים שנפתחו לפני שנת 2009.

89 פסק דין גנור.

90 עברת "תקיפה כדי לגנוב" (פשע), לפי סעיף 381(א)(2) לחוק העונשין.

משרד מבקר המדינה מתייחס בחומרה לעובדה שיחידות החקירה נטלו לעצמן סמכות שלא להן וסגרו תיקים מסוג פשע בעילה של היעדר עניין לציבור, ואת העובדה שאף על פי שנושאים אלה נלמדים בהשתלמויות, שיעור הליקויים מהסוג הזה הוא ניכר. בשל הצורך לקבל החלטה כזו, שבמהותה היא החלטת תובע, במנותק משיקוליהם של גורמי החקירות, על יחידות החקירה להקפיד הקפדה יתרה על קיום הוראות החוק בנושא. כמו כן נדרש לקיים מערך בקרה סדור ומובנה הן בידי גורמי אח"ם הן בידי הפרקליטות (ראו גם להלן בפרק על הבקרה על סגירת תיקים).

תקינות עילת סגירת התיקים

1. סגירה בשל היעדר עניין לציבור, במקום סגירה בעילה של חוסר בראיות מספיקות: לפי סעיף 62 לחסד"פ מותר לסגור תיק חקירה בעברות פשע או בעברות עוון שהוחלט לחקור, באחת משלוש העילות: "חוסר בראיות מספיקות להעמדה לדין", "היעדר עניין לציבור", "היעדר אשמה". כל אחת מעילות הסגירה נועדה לטפל בצירוף נסיבות שונה: "היעדר אשמה" במקרים שהחקירה מצאה כי מערכת העובדות שהתבררה בחקירה אינה מעלה שום עברה פלילית מצד החשוד; "חוסר בראיות מספיקות להעמדה לדין" במקרים שבהם אין די ראיות להגשת כתב אישום נגד החשוד; "היעדר עניין לציבור" במקרים שבהם יש ראיות מספיקות להעמדה לדין בגין העברה, אולם מבחינת מכלול הנסיבות עולה כי אין עניין לציבור בקיום ההליכים המשפטיים⁹¹.

משרד מבקר המדינה בדק אם בתיקי המדגם, בעברות מסוג פשע שנסגרו בשל היעדר עניין לציבור, היו ראיות מספיקות להגשת כתב אישום והגדיר כליקוי תיקים בעברות פשע שנסגרו בשל היעדר עניין לציבור, כאשר לא היו ראיות מספיקות להגשת כתב אישום. קביעתו של משרד מבקר המדינה שתיק פלוני היה צריך להיסגר בשל חוסר ראיות מספיקות ולא בשל היעדר עניין לציבור נסמכת על ההלכה הפסוקה של בית המשפט העליון⁹², ולפיה החלטה על הגשת כתב אישום תתקבל רק אם נמצא כי מתקיימים שני תנאי היסוד, קיום ראיות לכאורה לאישום ועניין ציבורי בניהול המשפט. כמו כן מתבססת קביעת משרד מבקר המדינה, בין השאר, על הדברים האלה: אמירות מפורשות של החוקר או של התובע בתיק בדבר דיות או טיב הראיות לצורך הגשת כתב אישום; מקום בו לא נמצאו אמירות מפורשות של חוקר או תובע בדבר דיות הראיות אך הקושי הראייתי בתיק היה חמור וברור על פניו, למשל במצבים שבהם דרש התובע השלמות חקירה שלא בוצעו או במצבים שבהם הראיות בתיק הסתכמו בגרסת המתלונן מול גרסתו הסותרת של החשוד כאשר לפי חומר הראיות בתיק לא הייתה עדיפות לגרסה אחת על פני רעותה⁹³.

91 כאמור לפי חסד"פ בעברות מסוג עוון מותר שלא לחקור בשל היעדר עניין לציבור. משתמע מכך שבתיקים בעברות מסוג עוון ניתן גם שלא למצות את החקירה ולסגור אותם בעילה של היעדר עניין לציבור אף שאין ראיות מספיקות לאישום.

92 בג"ץ גנור, עמ' 485; בג"ץ אומץ, סעיף 19.

93 מתבסס, בין השאר, על פסיקת בית המשפט העליון בפסק דין גנור ובבג"ץ אומץ.

הבדיקה העלתה שכ-10%⁹⁴ (25 מבין 244) מתיקי המדגם בעברות מסוג פשע נסגרו בשל היעדר עניין לציבור אף שלא היו ראיות מספיקות להגשת כתב אישום, וראוי היה לסגור אותם בעילה של חוסר ראיות מספיקות. להלן דוגמה:

בדצמבר 2008 נפתח בתחנת משטרה שבמחוז תל אביב תיק נגד חשוד בעברת תקיפה בנסיבות מחמירות כלפי עובדי קבלן בנייה (בשיתוף אנשים אחרים) שעבדו במגרש הסמוך לביתו, במסגרת סכסוך מתמשך⁹⁵. הנתקפים סירבו לשתף פעולה, והחשוד הכחיש את מעורבותו באירוע (כך גם החשודים האחרים). התיק הועבר לטיפול פרקליטות מחוז תל אביב, אשר סגרה אותו באוגוסט 2009 בשל היעדר עניין לציבור, וציינה שהתגלו כשלים בעבודת החקירות - לא נבדקה טענת האליבי של החשודים ולא נחקרו מי שיכלו לאשש את מקום הימצאם בעת האירוע. הפרקליטה נימקה את החלטת הסגירה בטענה שלנוכח הזמן שחלף אין טעם להמשיך בחקירה מפני שהסיכוי שתניב תוצאות אפסי. לנוכח הקושי הראיתי, ראוי היה לסגור את התיק בעילה של חוסר ראיות מספיקות להעמדה לדין.

המשטרה מסרה בתשובתה מדצמבר 2010 כי לעתים, בתיקים שבהם הראיות גבוליות, קיימת חפיפה בין עילות הסגירה וכי ההחלטה לבחור בסגירה מהיעדר עניין לציבור על פני סגירה בעילה של חוסר ראיות מספיקות היא בתחום הסביר, ולא בגדר ליקוי.

הפרקליטות הסבירה בתשובתה מינואר 2011 כי תיקים לא מעטים נסגרים משילוב בין שתי העילות: היעדר ראיות מספיקות והיעדר עניין לציבור. לעתים עוד בטרם מוצתה החקירה עולה ההערכה שלפיה במכלול הנסיבות שנוצרו לגבי עניין כלשהו אין מקום להמשך החקירה. במקרה זה עילת הסגירה הרשמית והנכונה היא היעדר עניין לציבור בהמשך חקירה. לדברי הפרקליטות אכן באותן נסיבות טרם נאספו ראיות מספיקות לצורך העמדה לדין, אולם טעמה היסודי והעיקרי של ההחלטה לסגור את התיק בנסיבות אלה הוא חוסר עניין בהמשך חקירה. עוד הסבירה הפרקליטות כי תיק ייסגר מחוסר ראיות מספיקות להעמדה לדין רק בעת שלאחר מיצוי החקירה לא נאספה תשתית ראיתית מספקת לצורך העמדה לדין. בתשובתה ממאי 2011 מסרה הפרקליטות כי ראוי שתימצא לרשויות התביעה והחקירה הסמכות להורות על הפסקת החקירה הגם שלא מוצתה, וזאת במקרים שלהערכתם לא קיים אופק ממשי להגיע בה לממצאים. הפרקליטות הוסיפה ומסרה כי תפעל להביא נושא זה לבחינה בפני היועץ המשפטי לממשלה, במטרה לבחון אם נדרשים תיקוני חקיקה להסדרתו. עוד מסרה בתשובתה ממאי 2011 כי התיקים שבמדגם היו בסמכות הטיפול של התביעה המשטרתית, אך נסגרו בפרקליטות מכוח החלטתו מ-2005 של פרקליט המדינה דאז, עו"ד ערן שנדר; כאמור פרקטיקה זו אינה קיימת עוד לאחר כניסת תיקון 64, וכל התיקים הנמצאים בסמכות הטיפול של התביעה המשטרתית נסגרים על ידה.

94 בשל המספר הקטן של התיקים שנסגרו בשל היעדר עניין לציבור בידי הפרקליטות למרות שלא היו ראיות מספיקות להגשת כתב אישום, לא ניתן להסיק ממצאי המדגם על שיעורם בכלל התיקים שנסגרו בידי הפרקליטות.

95 עברת "תקיפות בנסיבות מחמירות" (פשע), לפי סעיף 382(א) לחוק העונשין.

משרד מבקר המדינה מעיר שעמדת הפרקליטות והמשטרה, ולפיה ניתן במשתמע לסגור גם תיקי חקירה בעברה מסוג פשע בעילת היעדר עניין לציבור בלי למצות את החקירה או כאשר הראיות הן גבוליות, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החסד"פ. זאת כעולה מפסיקות בית המשפט העליון ולפיהן סגירת תיקי חקירה בעילה זו מחייבת כתנאי מקדים את מסקנת התובע שהראיות מספיקות לאישום אדם פלוני. לדעת משרד מבקר המדינה אין לעשות שימוש בעילת הסגירה של היעדר עניין לציבור, שתנאי לה הוא קיומן של ראיות מספיקות להגשת כתב אישום, בנסיבות של היעדר עניין בהשלמת חקירה. עם זאת ככל שהפרקליטות והמשטרה סבורות שעל מנת להיטיב עם האינטרס הציבורי ותכלית המשפט הפלילי ראוי לסגור מהיעדר עניין לציבור תיקים בעברות מסוג פשע גם אם לא מוצתה בהם החקירה ולא נאספו ראיות מספיקות להעמדה לדין, עליהן להביא את הסוגיה לדיון ולבחינה של היועץ המשפטי לממשלה על מנת לשקול אם יש צורך בהסדרתה בדרך של חקירה.

2. סגירה בשל היעדר עניין לציבור, בניגוד להנחיות: כאמור, בהנחיה הכללית, הנסמכת על פסק דין גנור, נקבעו השיקולים שיש להביא בעת ההחלטה שלא להעמיד לדין בשל היעדר עניין לציבור. נוסף על כך קבעו היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה והמשטרה הנחיות ספציפיות בדבר העמדה לדין בעברות מסוימות, הכוללות פירוט של נסיבות מיוחדות שבהן יוחלט אם לסגור את התיק בשל היעדר עניין לציבור.

משרד מבקר המדינה בדק אם תיקי המדגם שנסגרו בשל היעדר עניין לציבור עמדו בתנאים הקבועים בהנחיה הכללית או בהנחיות הספציפיות והגדיר כליקוי את המקרים שנסגרו בעילה זו על אף שלא עמדו בתנאים הקבועים בהן דחינו, כאשר לא הובאו בחשבון השיקולים והנסיבות המפורטים בהנחיות.

ממצאי הביקורת עולה שכ-14% (76 מבין 557) מתיקי המדגם נסגרו בשל היעדר עניין לציבור, אף שלא עמדו בתנאי הנחיה ספציפית או בתנאי ההנחיה הכללית. להלן פירוט:

(א) מדיניות התביעה נגד חשודים בגירים בעברה של החזקה ושימוש בסמים לצריכה עצמית⁹⁶ מוסדרת בהנחיית⁹⁷ היועץ המשפטי לממשלה מדצמבר 1985 (שעודכנה בספטמבר 2003) בנושא "מדיניות התביעה - סמים: החזקה ושימוש לצריכה עצמית". ההנחיה, הנסמכת על המלצותיה של ועדה בין-משרדית לטיפול מקיף בנושא הסמים⁹⁸, מבטאת את מדיניות היועץ המשפטי לממשלה, המתנגד ללגליזציה של שימוש בסמים מכל סוג שהוא. נקבע בה כי יש להעמיד לדין בגירים גם במקרים של החזקה לצורך שימוש עצמי בסמים קלים וכי תיקים נגד חשודים בעברה זו ייסגרו בשל היעדר עניין לציבור רק אם מדובר במעידה חד-פעמית של אדם נורמטיבי, ללא עבר פלילי בתחום הסמים ועברות רלוונטיות אחרות, לרבות תיקים שנסגרו בעילות השונות ותיקים הממתינים לביורור הדין. עוד נקבע בהנחיה כי במסגרת סגירת התיק בשל היעדר עניין לציבור יש להתאים את החשוד על בקשה לסגירת התיק באזהרה. הבקשה כוללת התחייבות של החשוד שלא להוסיף ולהשתמש בסמים מכל סוג שהוא, וכן את הצהרתו שאם ייתפס בשנית ימוצה עמו הדין אף לגבי העברה הראשונה.

96 עברת "החזקה ושימוש" (עוון), לפי סעיף 7(א) לפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש] תשל"ג 1973.

97 הנחיה מס' 4.1105.

98 הוועדה הכינה ביולי 1983 "תכנית אב להתמודדות כוללנית עם בעיות בסמים במדינת ישראל", ובין השאר המליצה להשאיר בתוקפו את האיסור על השימוש בסמים כולל "סמים רכים" - מתוך הנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

משרד מבקר המדינה בדק בתיקי המדגם, שעניינם החזקה ושימוש בסמים לצריכה עצמית של בגירים, אם הנחיה זו מיושמת הלכה למעשה, ומצא כי כ-37% (31 מבין 83) מהתיקים האלה נסגרו במשטרה בשל היעדר עניין לציבור, בניגוד לתנאים שנקבעו בהנחיה: משום שלא היה מדובר בחשודים שזו להם מעידה חד-פעמית אלא בחשודים שכבר נתפסו בעברה, וזו, והיה להם עבר פלילי בתחום הסמים. להלן דוגמה:

במרס 2009 נפתח בתחנת משטרה שבמחוז צפון תיק נגד חשוד בעברה של החזקה ושימוש בסמים לצריכה עצמית.⁹⁹ בספטמבר 2009 נסגר התיק ביחידת החקירות בשל היעדר עניין לציבור, אף שבשנים 2006-2009 נפתחו לחשוד 16 תיקים בעברות של החזקה ושימוש בסמים לצריכה עצמית ושל החזקת כלים להכנת סם. בנסיבות האלה סגירת התיק לא תאמה את התנאים הקבועים בהנחיה, המתירים סגירה בשל היעדר עניין לציבור.

משרד מבקר המדינה בדק אם בתיקי המדגם שעניינם החזקה ושימוש בסמים לצריכה עצמית, שנסגרו בשל היעדר עניין לציבור, חתמו החשודים על בקשה לסגירת התיק באזהרה, כנדרש בהנחיה, והגדיר כליקוי תיק שנסגר בלי שהחשוד חתם על בקשה זו.

מניתוח נתוני המדגם עולה כי 43% מהתיקים¹⁰⁰ שעניינם החזקה ושימוש בסמים לצריכה עצמית, עמדו בתנאי ההנחיה לסגירתם בשל היעדר עניין לציבור, אך המשטרה לא החתימה את החשודים על בקשה לסגירת התיק באזהרה.

המשטרה הסבירה בתשובתה כי אי-החתמת חשוד על בקשה לסגירת התיק באזהרה נבעה מקשיים מעשיים, מפני שסגירת התיקים אינה מתבצעת במעמד החשוד אלא בחלוף זמן. לפיכך זימונו ליחידת המשטרה לצורך החתמתו יגרם להטרחת החשודים ויטיל עומס רב על החוקרים. עוד מסרה כי מאחר שהחשוד מוזהר בחקירה שלא להשתמש בסמים בעתיד התייתר הצורך להחתימו וכי אין דרך לכפות עליו להתייצב רק לשם החתמתו על אזהרה כאמור.

לדעת משרד מבקר המדינה ההנחיה להחתים חשוד בעברה של החזקה ושימוש בסמים לצריכה עצמית על בקשה לסגירת התיק באזהרה, הכוללת, כאמור, הצהרה שלפיה לא יוסיף להשתמש בסמים, היא חשובה משום שיש בה התחייבות של חשוד שיש כנגדו ראיות לביצוע העברה, להימנע משימוש בסמים. אמנם לעתים במהלך החקירה מוזהר החשוד בעל פה לכל ישוב וישתמש בסמים, אולם זאת שלא כתנאי לסגירת התיק נגדו. על יחידות התביעה והחקירה לחייב כל חשוד בעברה האמורה, שמתקיימים לגביו התנאים לסגירה בהיעדר עניין לציבור, לחתום על האזהרה במתכונת שנקבעה בהנחיה ולהבהיר לו שאם לא יעשה כן יועמד לדין.

(ב) הנחיית פרקליטות המדינה בנושא "מדיניות העמדה לדין של הורים על הזנחת ילדיהם", קובעת כי אף במקרי רשלנות חד-פעמית ורגעית של הורים שהזניחו את ילדיהם, שלא הסתיימו במוות או בפגיעה בילדים, קיים, ככלל, עניין לציבור בהעמדה לדין. זאת בשל האינטרס הציבורי להעלות את רף הזהירות של הורים ובשל הצורך להרתיע את הרבים. חריג לכלל הזה עשוי להימצא במקרי רשלנות חד-פעמית ורגעית של הורים שכן הסתיימו במוות ילדיהם - מפני שהאסון שפקד אותם מיתר בדרך כלל את עניין הציבור בהעמדה לדין. להלן דוגמה:

99 עברת "החזקה ושימוש" (עוון), לפי סעיף 7(א) לפקודת הסמים המסוכנים.
100 36 מבין 83 תיקים.

ביונאר 2008 נפתח בתחנה שבמחוז ירושלים תיק נגד חשודה בעברה של הזנחת קטין¹⁰¹ - היא נחשדה בכך שהשאירה את בנה הפעוט נעול בכלי רכב בעת שנכנסה לחנות סמוכה. הפעוט לא נפגע, והאם הודתה במעשה. החוקרים הזהירו את החשודה שלא תעשה זאת שוב, דיווחו על המקרה ללשכת הרווחה לצורך מעקב, וסגרו את התיק בשל היעדר עניין לציבור, זאת אף שעל פי ההנחיה יש, כאמור, במקרים אלה עניין לציבור להעמיד לדין.

(ג) ההנחיה הכללית קובעת כי לצורך קבלת החלטה שלא להעמיד לדין בשל היעדר עניין לציבור יש לשקול את חומרת המעשה¹⁰², את הנסיבות האישיות של החשוד¹⁰³ ושל קרבן העברה¹⁰⁴, אינטרסים חיוניים של המדינה¹⁰⁵, ושיקולים מוסדיים של התביעה ושל בתי המשפט; וכן כי יש לתת לכל אחד מהשיקולים את המשקל הראוי.

משרד מבקר המדינה התייחס לסגירתו של תיק פלוני כאל חריגה מההנחיה הכללית אם נמצא כי לא הייתה התחשבות באחד לפחות מן השיקולים העיקריים שבגינם היה צריך להעמיד לדין בשל עניין לציבור - כגון חומרת המעשה, אירועים חוזרים, מעמדו של הקרבן, נזק לגוף או רישום פלילי מכביד לחשוד. להלן דוגמה לתיק שנסגר בשל היעדר עניין לציבור, אף שלא עמד בתנאי ההנחיה הכללית:

באוגוסט 2008 נפתח בתחנה שבמחוז צפון תיק נגד חשוד בכיצוע כמה עברות כלפי המתלוננת, חברתו לשעבר, ובהן עברת פשע - מעשה מגונה שכלל שימוש בכוח¹⁰⁶ ואיומים¹⁰⁷ אחרי שזו עזבה אותו. המתלוננת טענה כי החשוד נישק אותה בכוח, נהג לארוב לה ליד ביתה וליד מקום עבודתה, הטריד את חברה הנוכחי, השליך אבנים על חלונות ביתה, שבר את הטלפון הנייד שלה ועוד. מפרוטוקולי דיונים בהארכת מעצרו של החשוד עולה כי החוקר בתיק הגדיר את החשוד כמסוכן. זאת ועוד, לחשוד היו שני תיקים סגורים משנת 2000 בגין תקיפת בן או בת זוג. התיק נסגר באוגוסט 2009 ביחידת החקירות בשל היעדר עניין לציבור, בנימוק "אירוע מלפני שנה". משרד מבקר המדינה סבור כי לנוכח חומרת המעשה, לנוכח עברו הפלילי של החשוד ונוכח הפגיעה בקרבן, סגירת התיק בשל היעדר עניין לציבור אינה מתאימת עם אמות המידה שנקבעו בהנחיה.

הממצאים מצביעים, אם כן, שתקיים נסגור בשל היעדר עניין לציבור אף שלא עמדו בתנאים הקבועים בהנחיות הספציפיות או בהנחיה הכללית. מכאן שעל גורמי האכיפה להטמיע במערך התביעה והחקירה את העילות השונות לסגירה ואת השיקולים המתאימים להן, ולוודא כי אלה נשקלים ומיושמים בצורה אחידה ושוויונית.

-
- 101 עברת "השארית ילד בלא השגחה או במטרה לנטשו" (עוון בנסיבות של רשלנות), לפי סעיף 361 לחוק העונשין.
- 102 חומרת המעשה נמדדת, בין היתר, על פי הקריטריונים האלה: העונש הקבוע לעברה בחוק; נסיבות ביצוע העברה; היקף הנזק שגרם המעשה; שכיחותה של ההתנהגות העבריינית הנידונה; השפעת העברה על מרקם חיי החברה ועל סדרי שלטון ומשפט תקינים. ככל שחומרת המעשה קשה יותר, כך רב העניין בהעמדה לדין.
- 103 נסיבותיו האישיות של החשוד הן: גילו, מצבו הבריאותי, עברו הפלילי, סנקציות שהוטלו עליו והשלכות ההליך הפלילי לגביו.
- 104 כך למשל יש להביא בחשבון את מידת הפגיעה בקרבן, את אפשרות תיקון הנזק שנגרם לו, את עמדתו הסלחנית, ככל שקיימת, ואת היכולת להגיע להסדר עם החשוד.
- 105 לעתים עניין שיש לו ערך ביטחוני, מדיני או ציבורי עשוי לחייב שלא להגיש כתב אישום.
- 106 עברת "מעשה מגונה תוך שימוש בכוח" (פשע), לפי סעיף 348 לחוק העונשין.
- 107 עברת "איומים" (עוון) לפי סעיף 192 לחוק העונשין.

הפרקליטות מסרה בתשובתה כי אין בהנחיות כדי לייתר את הצורך בהפעלת שיקול דעת הפרקליט המטפל בתיק בהתאם לנסיבות כל מקרה ומקרה. הותרת מרחב שיקול הדעת הכרחית ונוגעת ללב עבודת הפרקליט.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם יש מקום להותיר מרחב לשיקול דעת הגורם המקצועי, שיקול הדעת חייב להיות מובנה בהנחיות ומגודר, בייחוד כאשר מדובר במקבלי החלטות רבים, במשטרה ובפרקליטות. כאמור, הפעלה ראויה של ההליך הפלילי מבוססת על אמון הציבור ברשויות התביעה ועל האמונה כי הן מקבלות החלטות מתוך שוויון. מכאן חשיבות לפעול במסגרת המדיניות שגובשה בהנחיות השונות אחרי שהגופים הרלוונטיים בחנו את השיקולים הרלוונטיים. ההנחיות נועדו להבנות את שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות בסוגי עברות אשר משפיעות על איכות החיים של הציבור ומשכך לאכיפת החוק נגד חשודים בביצוען יש חשיבות החורגת מעבר לחומרתן הפורמאלית ועל כן ראוי להבנות את שיקול הדעת של התובע בהחלטה על העמדה לדין או על סגירת התיק בשל היעדר עניין לציבור; הן מודיעות מראש על עמדתה של התביעה ומבטיחות כי הפעלה שוויונית של כוח התביעה לא רק תיעשה אלא גם תיראה. משרד מבקר המדינה מייחס חשיבות להטמעת המדיניות וההנחיות שהותוו בגופי האכיפה ולוידוא שהן מיושמות באחידות ובשוויון על ידי המשטרה והפרקליטות, בכל המחוזות והדרגים.

סיכום החקירה, המלצות לסיום הטיפול בתיקים, ביצוע השלמות חקירה ופירוט הנימוקים לסגירה

1. סיכום חקירה והמלצות לסיום הטיפול בתיק: (א) לפי הנחיה ממאי 2002 של היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד אליקים רובינשטיין, היחידה המשטרתית החוקרת תסכם את תיק החקירה, תצביע על הראיות בתיק, תעריך אותן ותבחן אם יש בנמצא ראיות להוכחת יסודות העברה הנוגעות לעניין, אך תימנע לקבוע המלצה להעמדה לדין, וזאת משום שאם תפורסם יש בה כדי לפגוע בחשודים שטרם נקבע שיועמדו לדין¹⁰⁸. בפסק דין מינואר 2009 אישר בג"ץ את תקינות ההנחיה קבע: "היועץ המשפטי לממשלה הבהיר כי אין לכלול בתיק החקירה המלצה של המשטרה האם להעמיד את החשוד לדין או לאו". בג"ץ הוסיף לעניין זה כי היועץ המשפטי לממשלה "הביא בחשבון הנחייתו את היתרונות הטמונים בקבלת עמדת המשטרה בסוגיות דיות הראיות שנגבו על ידה, הן מבחינת המשטרה עצמה הן מבחינת התביעה, ומצד שני שקל את הצורך לצמצם את אפשרות הפגיעה בזכויות החשוד"¹⁰⁹.

בעקבות הנחיית היועץ המשפטי לממשלה דאז התקיים ביולי 2002 דיון בנושא בלשכת היועץ המשפטי לממשלה בהשתתפות נציגי הפרקליטות והמשטרה. בסיכום הדיון נקבע כי המשטרה תכין טיוטת טופס סיכום חקירה. הטופס יכלול את הרכיבים האלה: התייחסות לראיות לכאורה בעברות הרלוונטיות; ניתוח הראיות; הבאת פרטים העשויים להיות רלוונטיים לנושא העניין לציבור.

מיד לאחר מכן עדכנה המשטרה את טופס סיכום תיק חקירה ששימש אותה עד אז. נקבע בטופס המעודכן שבהחלטת הקצין הממונה יש לפרט בקצרה את הממצאים ואת ההחלטה לגנוז את התיק ביחידת החקירות או להעבירו לפרקליטות. הודגש שאין לכלול המלצה.

108 מכתב מ-30.5.02 של היועץ המשפטי לממשלה דאז, אליקים רובינשטיין לשר לביטחון הפנים בנושא "המלצות בסיום חקירה".

109 בג"ץ 5039/07 שורת הדין - ISRAEL LAW נ' משטרת ישראל, תקדין (2009).

משרד מבקר המדינה בדק אם סיכומי החקירה בתיקי המדגם כללו המלצה של הקצין הממונה על החקירה בדבר אופן המשך הטיפול בתיק. תיק שהיה בו סיכום חקירה והוא כלל המלצה על העמדה לדין או סגירה בעילה כלשהי הוגדר כלקוי.

בבדיקת תיקי המדגם עלה כי ב-83% (342 מבין 414) מתיקי המדגם שבהם היה סיכום חקירה כללו הקצינים הממונים על החקירה המלצה לגבי אופן סיום הטיפול בתיק: מהם ב-29% להעמיד את החשוד לדין, ב-48% לסגור את התיק בשל היעדר עניין לציבור; ב-6% לסגור את התיק מעילה אחרת.

(ב) על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה האמורה וכן על פי הנחיית המשטרה¹¹⁰, סיכום החקירה, הכולל התייחסות לראיות שהתגלו בחקירה אגב בחינה אם יש בנמצא ראיות להוכחת יסודות העברה, נועד, בין היתר, לבקרה של הקצין הממונה על החקירה על הליכי החקירה ועל מיצויה.

משרד מבקר המדינה בדק את סיכומי החקירה בתיקי המדגם; תיק שלא נמצא בו סיכום חקירה הוגדר לקוי.

מבדיקת תיקי המדגם עלה כי בכרבע מהתיקים (143 מבין 557) לא נמצא סיכום חקירה.

המשטרה מסרה בתשובתה מדצמבר 2010 כי ההנחיות המקצועיות בנושא ברורות ומפורטות וכי הנושא נבדק במסגרת הביקורות והבקורות המתבצעות על ידי חטיבת החקירות ביחידות.

לדעת משרד מבקר המדינה השיעור הגבוה של תיקים שבהם החקירה לא סוכמה או שנכללה בהם המלצה, על אף קיומן של הוראות ברורות ועריכת תהליכי בקרה, מלמד על אי-הקפדה גורפת של הקצינים הממונים על החקירות; על אי-הטמעת ההנחיות המקצועיות; ועל אי-הסקת מסקנות מתהליכי הבקרה שמבצעות המחלקות המקצועיות. משרד מבקר המדינה סבור כי לנוכח החשיבות הטמונה בסיכום החקירה - הן להבטחת מיצוי החקירה והן לשם בקרה על טיבה ועל מסקנותיה - יש להקפיד על מילוי ההנחיה בנושא כלשונה. עוד סבור משרד מבקר המדינה כי יש לשוב ולרענן את ההנחיות בדבר אי-כלילת המלצות בסיכום החקירה, להטמיען בקרב הגורמים האחראים על החקירות ולפקח על יישומן.

2. פירוט נימוקי סגירה: הקפדה על תיעוד והנמקה בתהליכי קבלת ההחלטות על סגירת תיקים מבטיחה בראש ובראשונה חשיבה סדורה ועבודה שיטתית של מקבלי ההחלטות. ההנמקה חשובה גם לביסוס אמות מידה של שקיפות ושל אחידות בקבלת ההחלטה. מתן החלטה מנומקת עשוי להניח את דעת המתלונן או החשוד, ובמקרים רבים הוא עשוי למנוע עררים מיותרים, שלא אחת מוגשים בשל חוסר מידע על נסיבות סגירת התיק. תיעוד והנמקה של השיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה גם מאפשרים בקרה יעילה על ההחלטה, על טיבה, על סבירותה ועל חוקיותה. נימוק ההחלטה על סגירת תיק בשל היעדר עניין לציבור הוא בעל חשיבות רבה ומעוגן בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובנוהלי המשטרה.

משרד מבקר המדינה בדק בתיקי המדגם את נימוקי הסגירה, והגדיר כליקוי תיק שהגורם הסוגר לא פירט בו כלל את נימוקיו או שהנימוקים בו היו לא מספקים, כלומר אי-אפשר ללמוד מהם על השיקולים שהובאו בחשבון או שחסרה התייחסות לשיקול מרכזי שהיה צריך להישקל לפי ההנחיה

110 "סיכום תיקי חקירה" הנחיה מס' 03.300.160 של מחלקת חקירות ותביעות (כתוארה אז) (ללא תאריך).

הכללית או לפי הנחיה ספציפית. תיק שבו הגורם הסוגר אישר את המלצתו המנומקת של הגורם החוקר הוגדר כתיקין.

נמצא כי בכ-45% (249 מבין 557) מתיקי המדגם לא פורטו הנימוקים לסגירת התיק בשל היעדר עניין לציבור, או שנומקו בצורה לא מספקת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח החשיבות הטמונה בתיעוד החקירה ובפירוט נימוקי הסגירה כמפורט לעיל, על גורמי האכיפה לפעול להטמעת ההנחיות האמורות. הדבר יסייע לגורם הסוגר בבואו להפעיל שיקול דעת, יגביר את השקיפות ואת האחידות בקבלת ההחלטות ויסייע לקיים פיקוח על תהליך קבלת ההחלטות.

3. השלמות חקירה: בתום החקירה ולאחר סיכומה מעבירה היחידה החוקרת את התיק ליחידת התביעה או לפרקליטות לשם החלטתה על הגשת כתב אישום או על סגירת התיק, לפי העניין. על פי החסד"פ רשאים היועץ המשפטי לממשלה או התובע להורות ליחידת החקירה להוסיף ולחקור, אם מצאו שיש צורך בכך לשם החלטה בדבר העמדה לדין או לשם ניהול יעיל של המשפט.

נמצא שכ-18% (99 מבין 557) מתיקי המדגם הוחזרו להשלמות חקירה; ב-33% (33 מבין 99) מהם לא ביצעו יחידות החקירה את השלמות החקירה הנדרשות, וסגרו את התיקים בשל היעדר עניין לציבור; כשליש מהתיקים שלא בוצעו בהם השלמות נסגרו ביחידות החקירה ללא סמכות משום שמדובר בעברות מסוג פשע. בנסיבות אלה נעשה שימוש לא ראוי בעילת הסגירה של היעדר עניין לציבור.

להלן דוגמה:

ביוני 2009 נפתח בתחנת המשטרה במחוז דרום תיק נגד חשוד בביצוע עברת פשע של סחיטה באיומים¹¹¹. החקירה נפתחה בעקבות תלונה שלפיה איים החשוד על המתלונן שאם לא ישלם לבנו את השכר שמגיע לו עבור עבודתו אצל המתלונן, ירצח אותו. התיק עבר לטיפול יחידת התביעות להגשת כתב אישום, אשר דרשה מהיחידה החוקרת לבצע השלמות חקירה. היחידה החוקרת לא ביצעה את ההשלמות, וסגרה את התיק באוקטובר 2009 בשל היעדר עניין לציבור, בחוסר סמכות.

בתשובתה מדצמבר 2010 מסרה המשטרה כי על פי נוהלי המשטרה תיק שעבר לטיפול יחידת התביעה או הפרקליטות צריך להיסגר על ידן. עוד מסרה המשטרה כי הנוהל ירוענן.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה אי-ביצוע של השלמות החקירה הנדרשות על ידי יחידות התביעה והפרקליטות, וכן סגירת תיקים אלה, לעתים ללא סמכות, ביחידות החקירה. על המשטרה להטמיע ביחידות החקירה את החשיבות שיש להשלמות החקירה הנדרשות לצורך קבלת תמונה מלאה על התיק ולצורך קבלת החלטה מושכלת לגביו.

111 עברת "סחיטה באיומים" (פשע), לפי סעיף 428 לחוק העונשין.

קציבת משך הזמן להגשת כתב אישום או לסגירת התיק

1. קיצור משך הזמן הנדרש לחקירת משטרתית של חשודים בביצוע עברה ולקבלת החלטה על הגשת כתב אישום או על סגירת התיק הוא חיוני לייעול ההליך הפלילי ולמימוש מטרותיו. הליכים פליליים מהירים, הממחישים את הקשר בין מועד ביצוע העברה לבין מועד מתן העונש, עשויים להוות גורם מרתיע כלפי עבריינים בכוח ומחנך כלפי הציבור, ואילו הליכים פליליים המגיעים לכלל דיון בבית המשפט זמן רב לאחר מועד ביצוע העברה, מאבדים מערכם ולעתים קרובות אף אין אפשרות לקיים אותם כראוי (בגלל פגיעה בזיכרון של העדים וכדומה). התמשכות רבה של הטיפול בתיק עד סגירתו או עד הגשת כתב אישום פוגעת בכוח ההרתעה של גורמי האכיפה, גורמת לעינולי דין לחשוד, לסבל לנפגעי העבירה ופוגעת באמון הציבור במערכת אכיפת החוק. עקרונות אלה נקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מ-1984 שעודכנה ב-2002.¹¹²

2. באוגוסט 2010 פרסם היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד יהודה וינשטיין, הנחיה בדבר "משך טיפול התביעה עד הגשת כתב אישום", שהחליפה את ההנחיה מ-2002 דלעיל (להלן - ההנחיה החדשה). ההנחיה החדשה קבעה שיש לעשות כל מאמץ על מנת להשלים את ההליכים עד לגיבוש כתב אישום (או סגירת התיק) בפרק הזמן הקצר ביותר האפשרי, ונקבעו בה פרקי הזמן לטיפול בתיק מיום קליטתו ביחידות התביעה או בפרקליטות ועד לקבלת החלטה בדבר העמדה לדין או בדבר סגירת התיק. חריגה מפרקי הזמן שנקבעו תיעשה רק בכפוף לדיווח לגורם בכיר יותר, אשר ייבחן את נסיבות התיק הספציפי ויפעיל שיקול דעת בהחלטתו אם לאשר את החריגה; על פרקליט המחוז או ראש יחידת התביעות, לפי העניין, להגיש מידי שנה דוח ליועץ המשפטי לממשלה על אישורים להארכת פרקי הזמן לרבות הנימוקים לכך. אלה פרקי הזמן שקבעה ההנחיה: בתיקי עוון - עד 12 חודשים; בתיקי פשע בעברות שדינן עד 10 שנות מאסר ובעברות מיוחדות מסוג עוון - עד 18 חודשים; בתיקי פשע בעברות שדינן מעל 10 שנות מאסר - עד 24 חודשים. עוד נקבע שכדי לאפשר למערכות השונות להיערך כנדרש ליישומה של ההנחיה החדשה, היא תכנס לתוקף שנה מיום פרסומה, דהיינו באוגוסט 2011.

מטרת ההנחיה החדשה היא לסייע במידת האפשר לקיצור פרק הזמן הנדרש להכנת כתבי אישום בפרקליטות ובמשטרה בלי לפגוע במטרות העיקריות של המשפט הפלילי. ההנחיה מציבה בפני גורמי התביעה מגבלות זמן ברורות עד הגשת כתב אישום או עד לסגירת התיק, תוך כדי קביעת מנגנוני פיקוח ובקרה על גורמי התביעה בעניין זה. פרקי הזמן הקבועים בה הם כאלה שאמורים להספיק לצורך גיבוש החלטת תובע בעניין הגשת כתב אישום בתיק ממוצע. עם זאת ייתכנו מקרים שבהם תידרש חריגה מפרקי הזמן האלה מטעמים ענייניים ומוצדקים, זאת תוך כדי פיקוח ובקרה של פרקליט המחוז או של ראש יחידת תביעות.

יצוין כי הטיפול בקביעת סייגים להתיישנות עברות ובקציבת פרקי הזמן לחקירת משטרה ולקבלת החלטה בדבר העמדה לדין או בדבר סגירת התיק החל עוד בסוף 2007, כדלקמן: באוקטובר 2007 החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה לדחות דיון בהצעת חוק פרטית בנושא הגבלת משך זמן החקירה וטיפול התביעה עד הגשת כתב אישום¹¹³ וזאת כדי לאפשר לשר המשפטים דאז להגיש הצעת חוק חלופית מטעם הממשלה. בהתאם, בנובמבר 2007, גיבשה מחלקת ייעוץ וחקיקה הצעות לתיקוני חקיקה בשלושה נושאים הנוגעים לאיזון שבין מיצוי הליכי החקירה והעמדה לדין לבין

112 הנחיה מס' 4.1200 (70.012) בנושא "זירוז הטיפול בהליכים פליליים - דיווח ע"י פרקליטות המדינה והמחוזות ולשכות התביעה במשטרה".

113 באוקטובר 2007 דנה ועדת השרים לענייני הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון - הגבלת משך זמן החקירה המשטרתית וטיפול התביעה בתיק החקירה עד להגשת כתב אישום), התשס"ז-2007 פ/2194 של ח"כ דב חנין. בדיון הוחלט לאפשר לשר המשפטים דאז, פרופ' דניאל פרידמן, להגיש הצעה חלופית.

זכויות חשודים: קביעת תקרה מרבית להארכת משך תקופת ההתיישנות בשל הליכי חקירה¹¹⁴; קציבת משך זמן ניהול החקירה¹¹⁵; קציבת משך הזמן לגיבוש החלטה בדבר העמדה לדין או בדבר סגירת התיק על ידי התביעה¹¹⁶. בהצעה בדבר הגבלת הזמן להגשת כתב אישום הוצע לקבוע בחוק את פרקי הזמן הבאים להגשת כתב אישום (או החלטה על סגירתו): עברות פשע חמור - חמש שנים; עברות פשע ועוון המנויות בתוספת ב' - 24 חודשים; עברות עוון אחרות - שישה חודשים¹¹⁷ ובעברות מסוג חטא - ארבעה חודשים. בהמשך לכך גיבשה מחלקת ייעוץ וחקיקה הצעה לתיקון חוק בדבר הארכת תקופת ההתיישנות בשל הליכי חקירה, ואחרי שהתקבלה התייחסותם של גורמים הנוגעים בדבר¹¹⁸ היא פורסמה בנובמבר 2008 כהצעת חוק מטעם הממשלה¹¹⁹ (להלן - הצעת חוק ההתיישנות). להצעת החוק, כבכל הליך חקיקה קדם פרסום תזכיר וכלל הציבור הזמן להעיר הערות. בד בבד, ולבקשת היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז, גיבשה מחלקת ייעוץ וחקיקה טיוטת הנחיית יועץ משפטי לממשלה בדבר משך טיפול התביעה עד הגשת כתב אישום או עד סגירת התיק, ואחרי שהתקבלה התייחסות הפרקליטות והתביעה המשטרתית הועברה הטייטה בנובמבר 2008 ליועץ המשפטי לממשלה דאז. במקביל לא קודם הטיפול בהצעת החוק מנובמבר 2007 לקביעת פרק זמן לטיפול בתיקים בתביעה. בדברי ההסבר לטיטת ההנחיה צוין שקביעת משך הזמן המרבי לטיפול בתיק ראוי שתעשה בהתייחס לחומרת העברה; עם זאת משך הזמן לטיפול בעברות מסוימות מסוג עוון, הנחשבות למורכבות, תהיה כשל עברות פשע¹²⁰. פרקי הזמן שנקבעו בטיטת ההנחיה שונים מאלה שהוצעו בהצעת תיקון החקיקה מנובמבר 2007, והם זהים¹²¹ לאלה שנקבעו בסופו של דבר בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מאוגוסט 2010¹²².

3. כאמור, גיבוש מדיניות ועיגונה בהנחיות צריכים להיעשות אגב דיונים ובירורים בין הדרגים המקצועיים והדרג הבכיר, שבהם שותפים כל הגורמים הרלוונטיים, המצוידיים בנתונים מספקים וקבלת התייחסות כל הגורמים הנוגעים לנושא. הנחיה ראוי שתבסס על תשתית עובדתית, ולפיכך במסגרת עבודת המטה לגיבושה יש לאסוף את כל הנתונים הרלוונטיים, לוודא שהם שלמים ואמינים ולנתחם לעמקם¹²³. אשר לקביעת פרקי זמן מחייבים - אלה אמורים להיגזר מהאמצעים העומדים לרשותו של הארגון לצורך כך ומתהליך מקצועי הכולל מדידה מבוקרת של משכי הזמן הדרושים לביצוע תהליכי העבודה הרלוונטיים, שבעקבותיה נקבעים תקני זמן מחייבים. אשר לעמידה בפרקי הזמן שנקבעו - בדרך כלל מקובל לקבוע שמרבית המקרים יתבצעו בפרק הזמן שנקבע, ולגבי מיעוטם ניתן לחרוג מהם בכפוף לאישור גורם בכיר יותר. התהליך המקצועי כולל מיפוי החסמים העלולים לפגוע בהשגת היעד שנקבע ולבחון חלופות להסרתם. לבחינת ישימותו של המתווה המוצע, יתרונותיו, חסרונותיו והשפעתו על הארגון - נהוג לערוך ניסוי חלוץ (פילוט), ורק לאחר ניתוח תוצאותיו להחיל מתווה חדש על כל הארגון.

על יסוד עקרונות אלה בחן משרד מבקר המדינה את אופן גיבוש ההנחיה החדשה של היועץ המשפטי לממשלה.

-
- 114 תיקון סעיף 9(ג) לחסד"פ.
 115 תיקון סעיף 4 לחסד"פ (חקירת חשודים), התשס"ב-2002.
 116 תיקון סעיף 62 לחסד"פ.
 117 ואם נתבקשה השלמת חקירה תוך שנה.
 118 כמו הפרקליטות, התביעה המשטרתית, הסגנויה הציבורית, רשות ניירות הערך והתביעה הצבאית.
 119 הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 60), התשס"ט-2008.
 120 שדין עד 10 שנים.
 121 למעט בפרק הזמן שנקבע לעברות מסוג פשע שדין עשר שנות מאסר ומעלה: בטיטת ההנחיה הוצע שהטיפול בתיק יסתיים בתוך 30 חודשים; בהנחיה החדשה נקבע שהטיפול יסתיים בתוך 24 חודשים.
 122 כמו כן הוחל בגיבוש תקנות מכוח חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים), התשס"ב-2002 לצורך קיצור משך החקירה, הליך שלא הסתיים עד תום הביקורת, אוגוסט 2010.
 123 בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5), 412, עמ' 423-424.

מהבדיקה עלה שבתהליך גיבוש ההנחיה החדשה בידי היועץ המשפטי לממשלה לא שותפו אנשי מקצוע בתחום ניתוח תהליכי עבודה וקביעת פרקי זמן מחייבים ולא כל הגורמים הנוגעים בדבר, ובהם כאלה שיש להם עניין מהותי בהנחיה וכאלה שיכלו לתרום לדיון הציבורי ולהבטיח הבאת מלוא השיקולים הרלוונטיים בחשבון: הסגוריה הציבורית המעניקה ייצוג משפטי בשיעור ניכר של ההליכים הפליליים; לשכת עורכי הדין המייצגת את ציבור עורכי הדין; נציגים של נפגעי עברה ואנשי ציבור או אקדמיה רלוונטיים למשפט הפלילי ועוד. יתר על כן, הנושא הוסדר בהנחיית יועץ משפטי לממשלה על אף שוועדת שרים לענייני חקיקה החליטה להסדירו בחקיקה - הליך המבטיח דיון ציבורי שקוף וסדור.

עוד עלה שבמסגרת עבודת המטה שנעשתה בלשכת היועץ המשפטי לקראת גיבוש ההנחיה לא נאספו כל נתונים הרלוונטיים, ואלה שנאספו לא היו שלמים: למשל, לא נאספו נתונים מהפרקליטות על שיעור תיקי פשע שדין העברות בהם הוא מעל עשר שנות מאסר, שהם בסמכותה הבלעדית ושנקבע לגביהם שהטיפול בהם יסתיים בתוך שנתיים, ולא על משך הטיפול השכיח בהם. אשר לנתוני התביעה המשטרית המטפלת בכ-75% מהתיקים הפליליים - נאספו רק נתונים על שיעור התיקים מסוג פשע ועוון שהטיפול בהם הסתיים בתוך 12 ו-18 חודשים בהתאמה, ולא על משך הטיפול השכיח בהם¹²⁴. כמו כן התייחסו הנתונים שנאספו לזמן שחלף מקבלת התיק ביחידת התביעות ועד קבלת החלטה. הם לא התייחסו למשך הזמן שבו ממתין התיק עד שתובע מתחיל לטפל בתיק בהשוואה למשך הזמן הדרוש לגיבוש החלטה בדבר העמדה לדין או בדבר סגירת תיק. כמו כן, לא נעשתה מדידה מבוקרת של משכי הזמן הדרושים לגיבוש החלטה בדבר סיום הטיפול בתיק לפי חומרת העברה, מורכבותה והגורם המטפל בה.

בהמשך לכך גם לא מופו ולא הובאו בחשבון חסמים שעלולים לפגוע בעמידה בפרקי הזמן שנקבעו, כגון: מספר התיקים הממתינים להחלטה; מספר התיקים המורכבים; שינויים מתוכננים בחלוקת העבודה בין הפרקליטות לבין התביעה שהתנהלו באותה עת והשפעתם על העומסים בכל אחד מגופי התביעה; תהליכי עבודה לקויים או תשתיות טכנולוגיות בלתי מספקות של כל אחד מהגופים. לבסוף גם לא נעשה פיילוט לבחינת ישימות המתווה החדש וניתוח תוצאותיו לפי מטרות ההנחיה - קיצור משך הטיפול בתיקים.

היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז, מסר בתשובה למשרד מבקר המדינה מיוני 2011 כי באוקטובר 2007 התקיימו דיונים והתייעצויות ביוזמה שהוביל שר המשפטים דאז, פרופ' פרידמן, לשינוי דיני ההתיישנות של עברות פליליות במגמה להגביל את משך הטיפול של רשויות החקירה והתביעה. לדבריו הוא תמך במהלך לפיו הגבלת פרק הזמן שבו יוארכו תקופות ההתיישנות תיעשה בחקיקה. עם זאת סבר כי קציבת פרקי זמן מרביים לחקירה ראוי שתיעשה בתקנות שיתקין השר לביטחון הפנים [מכת חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים)], וקציבת פרקי זמן מרביים להחלטת תובע להגיש כתב אישום או לסגור את התיק ראוי שתיעשה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה. הוא הוסיף שהציג את המודל הזה לפני שר המשפטים ושהתקיימו בעניינו דיונים אצל השר, שבהם השתתפו גם השר לביטחון הפנים, פרקליט המדינה, המפכ"ל וגורמי המשטרה הרלוונטיים, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) ונציגים של רשויות אכיפה ותביעה. במהלך הדיונים הללו ולצורך ניהולם הוכנה טיוטה ראשונית של הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, אך היא לא נידונה ולא לובנה בדיונים אצלו ולא קודם הטיפול בה באותה עת, בעיקר לאור הדרישות שהועלו בהצעות חוק פרטיות לכלול גם הסדר זה בחקיקה.

היועץ המשפטי לממשלה מסר בתשובתו מיוני 2011 כי ההנחיה החדשה בדבר משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום מתבססת על הצעת חוק ההתיישנות משנת 2008. פרקי הזמן שנקבעו

124 על פי נתוני המשטרה כ-75% מהתיקים בעברות מסוג עוון וכ-83% מהתיקים בעברות מסוג פשע מסתיימים בתוך 12 ו-18 חודשים בהתאמה.

בהצעת חוק זאת אינם מבוססים על נתונים סטטיסטיים בלבד אלא גם על העקרונות העומדים בבסיס רעיון ההתיישנות במשפט הפלילי והחשיבות שבסיווג האחריות הפלילית בחלוף זמן מביצוע העברה¹²⁵. עוד נמסר כי הצעת החוק אינה מקודמת בכנסת מזה שלוש שנים ולפיכך ביקש היועץ המשפטי לממשלה להקדים ולהחיל על התביעה מגבלות לעניין משך הטיפול בתיקים, ולעגנה בהנחיה, כדי להביא לקיצור משך הטיפול ולהימנע כלל האפשר מעינוי דין. בתשובה מיולי 2011 הבהיר היועץ המשפטי לממשלה את הזיקה בין הצעת חוק ההתיישנות לבין ההנחיה בדבר קביעת פרקי הזמן להחלטת תובע: פרקי הזמן הנקובים בהצעת החוק, ביחס לתקופה הנוספת, נועדו לאפשר לגוף החוקר להשלים את החקירה ולתביעה להעמיד לדין גם באותם מקרים בהם החלה החקירה לקראת תום תקופת ההתיישנות. מאחר שההנחיה האמורה עוסקת רק בפרק הזמן שבו יטופל התיק על ידי התביעה, הרי שפרקי הזמן שנקבעו בה קצרים יותר מפרקי הזמן שנקבעו בהצעת החוק. עוד מסר כי ההנחיה היא חלק ממגמה כוללת של משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה לקיצור וייעול של הטיפול בהליכים פליליים ומתן עדיפות לגיבוש דרכים שונות להשגת יעדים אלו.

משרד מבקר המדינה מטעים כי יש לברך על פעולות משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה לקיצור וייעול ההליכים הפליליים ובכלל זה קציבת זמן להחלטת תובע להגיש כתב אישום או לסגור את התיק. אולם כדי להשיג את מטרת ההנחיה החדשה - קיצור משך הזמן הדרוש לטיפול תובע בתיק - ראוי היה לקבוע את פרקי הזמן המרביים בהסתמך על בדיקה וניתוח של כל הנתונים הרלוונטיים לנושא בתביעה המשטרית ובפרקליטות. וזאת בשם לב לעקרונות העומדים בבסיס רעיון ההתיישנות במשפט הפלילי והחשיבות שבסיווג האחריות הפלילית בחלוף זמן מביצוע העברה.

אשר לסיבת קביעת ההסדר בהנחיית יועץ משפטי לממשלה - משרד מבקר המדינה מטעים כי כבר במקביל לגיבוש הצעת חוק ההתיישנות, מסוף 2007, הוחל בגיבוש ההנחיה החדשה. לפיכך לא נמצא שההחלטה לעגן את פרקי הזמן לטיפול בתיק בחקירה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, נובעת בהכרח מהעיכוב בקידום הצעת חוק ההתיישנות בכנסת. זאת ועוד פרקי הזמן שנקבעו בהנחיה החדשה שונים משמעותית מאלה שנקבעו בטיטת הצעת החוק מנובמבר 2007: בעברות מסוג עוון וחטא נקבעו בהנחיה פרקי זמן ארוכים יותר באופן ניכר מאלה שנקבעו בטיטת הצעת החוק¹²⁶ ובעברות מסוג פשע נקבעו בהנחיה פרקי זמן קצרים יותר באופן ניכר מאלה שנקבעו בטיטת האמורה¹²⁷.

4. אשר לזמן שחלף עד קבלת החלטה על סגירת תיק - משרד מבקר המדינה בדק בתיקי המדגם את פרק הזמן שעבר ממועד סיכום החקירה ועד סגירת התיק ביחידה החוקרת (במקרים שבהם הוא נסגר ביחידות החקירה); ואת פרק הזמן ממועד קליטת התיק ביחידת התביעה או הפרקליטות, לפי העניין, ועד סגירתו (במקרים שבהם הוא נסגר ביחידות התביעה או בפרקליטות).

125 לפי דברי ההסבר להצעת חוק ההתיישנות השיקולים שבבסיס הסייג לאחריות הפלילית "נעוצים בהשלכת חלוף הזמן, הממושך בוודאי, מאז ביצוע העברה, על השיקולים למימוש האחריות הפלילית לה". אם לאחר פרק זמן מסוים ממועד ביצועה "עדין לא נקבעה האחריות הפלילית, אין עוד טעם חברתי ומשפטי להטילה עליו" (מתוך ספרו של פרופ' ש"ז פלר "יסודות בדיני עונשין" כרך ב' (1987)); קביעת מועד להתיישנות מדרבנת את רשויות האכיפה לפעול בתוך פרק זמן סביר להשלמת החקירה ומקלה על החשוד במגוון היבטים. מוצע בהצעת החוק, בין השאר, לקבוע כי התקופה הנוספת שתיוסף עקב פעולות חקירה תהיה מוגבלת בהתאם לחומרת העברה ולמורכבות החקירה וכי היועץ המשפטי לממשלה יהיה מוסמך במקרים חריגים להאריך את פרקי הזמן שנקבעו בחוק.

126 לעברות עוון (למעט עברות עוון המנויות בתוספת ב') - 12 חודשים במקום שישה חודשים; לעברות חטא - שישה חודשים במקום ארבעה.

127 לעברות פשע שדינן עשר שנים ולעברות מיוחדות מסוג עוון - 18 חודשים במקום 24 חודשים; לעברות פשע שדינן עשר שנות מאסר ומעלה - 24 חודשים במקום חמש שנים.

להלן ריכוז הנתונים¹²⁸ לגבי משך זמן הטיפול בתיק עד סגירתו, על פי הגורם הסוגר:

היחידה הסוגרת	משך הטיפול	מספר תיקים	אחוז במדגם
חקירות	עד שלושה חודשים	198	88
	בין שלושה לשישה חודשים	10	4
	בין שישה חודשים לשנה	7	3
	שנה ויותר	11	5
	סה"כ	226	100
תביעות	עד שלושה חודשים	38	34
	בין שלושה לשישה חודשים	15	13
	בין שישה חודשים לשנה	17	15
	שנה ויותר	42	38
	סה"כ	112	100
פרקליטות	עד שלושה חודשים	82	48
	בין שלושה לשישה חודשים	27	16
	בין שישה חודשים לשנה	20	12
	עד שנה וחצי	13	8
	שנה וחצי ויותר	28	16
	סה"כ	170	100

להלן ריכוז הנתונים לגבי משך זמן הטיפול בתיק עד סגירתו, על פי סוג העברה:

זמן תקינות	מספר תיקי פשע	באחוזים	מספר תיקי עוון	באחוזים
עד שלושה חודשים	117	53	201	70
בין שלושה לשישה חודשים	26	12	26	9
בין שישה חודשים לשנה	26	12	18	6
בין שנה לשנה וחצי*	18	8	43	15
מעל 18 חודשים	33	15	—	—
סה"כ	220	100	288	100

* לגבי עברה מסוג עוון החישוב מתייחס לתקופה של 12 חודשים ויותר.

128 החישוב נעשה לגבי 508 תיקים מבין 557 תיקי המדגם. לגבי 49 התיקים היו חסרים נתונים לגבי תאריך הקבלה ביחידת הסוגרת או לגבי תאריך הסגירה.

מהנתונים של תיקי המדגם עלה ש-70% מהתיקים בעברות מסוג עוון נסגרו בתוך שלושה חודשים ו-85% מהם בתוך שנה. אשר לתיקים בעברות מסוג פשע - 77% מהם נסגרו בתוך שנה ו-85% בתוך 18 חודשים. מכאן שמשך הטיפול של התובעים במרבית התיקים, הן מסוג פשע הן מסוג עוון, קצר הרבה יותר מזה שנקבע בהנחיה החדשה.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי היה לבצע בדיקה כוללת ויסודית של משך הזמן הדרוש להחלטת תובע להגיש כתב אישום או לסגור את התיק, לפי סוג העברה ומורכבותה והגורם הסוגר, ועל סמך תוצאותיה לקבוע את פרק הזמן שבו מסתיים הטיפול במרבית המקרים, למשל יותר מ-70% מהתיקים, כפרק זמן מחייב, ורק לגבי מיעוטם לאפשר חריגה ממנו. יצוין כי פרקי הזמן שנקבעו בהנחיה מתייחסים לתיק ממוצע וכי ייתכנו מקרים שבהם תידרש חריגה מפרקי זמן אלו. בכך היה כדי לקצר את משך הטיפול בתיקים. קביעת פרק זמן של 12 חודשים לטיפול בתיקי עברה מסוג עוון ו-18 חודשים בתיקי פשע בעברות שדינן עד עשר שנות מאסר ומתן אפשרות לחריגה מפרקי זמן אלו, עלולים להביא להארכת משך הטיפול בתיקים, ולא לקיצורו כמטרת ההנחיה החדשה.

אשר לסגירת תיקים בשל היעדר עניין לציבור, לדעת משרד מבקר המדינה סגירת תיק בעילה זו, שאינה כרוכה בהשלמות חקירה או בחוות דעת של גורמים אחרים (דוגמת גורמי רווחה בתיקי אלימות במשפחה), ראוי שתיעשה סמוך ככל האפשר לסיום החקירה כדי למנוע עינוי דין ופגיעה בחשודים שלא לצורך. בייחוד אמורים הדברים לגבי עברות שאינן פשע (חטא ועוון), שהסמכות הזו הוענקה גם לקצין משטרה שהוסמך על ידי מפכ"ל המשטרה כתובע לעניין זה.

היועץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות והמשטרה טענו בתשובותיהם שמשך הטיפול תיקי המדגם עליהם הצביע משרד מבקר המדינה אינם מדויקים היות שהם מתייחסים רק לתיקים שנסגרו בעילה של היעדר עניין לציבור. ההנחיה החדשה עוסקת במשכי הזמן לטיפול בכל התיקים לרבות תיקים בהם מוגש כתב אישום, בהם ככלל נדרש פרק זמן ארוך משמעותית מזה הנדרש לסגירת תיק. בתשובתו מיולי 2011 מסר היועץ המשפטי לממשלה כי בהנחיה נקבעו חובת דיווח ומסירת נתונים ליועץ המשפטי לממשלה מידי שנה וכי בכוונתו לבחון בחלוף תקופה את מידת האפקטיביות של הנחיה זו ואת האפשרות לקיצור התקופות, בהתאם לדיווחים שיתקבלו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תוצאות ניתוח נתוני המדגם, גם אם הן מתייחסות רק לתיקים שנסגרו מעילה של היעדר עניין לציבור, שהם כרבע מהתיקים שנפתחו באותה שנה, יש בהן כדי לספק אומדן כללי לגבי משך הטיפול בתיקים בתביעה או בפרקליטות. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את חובת הדיווח ליועץ המשפטי לממשלה בדבר מספר האישורים להארכת פרקי הזמן לרבות הנימוקים לכך ואת כוונתו לבחון בתום תקופה את אפקטיביות ההנחיה. עם זאת, בחינה כוללת כאמור צריך שתיעשה על סמך ניתוח כולל ומקיף של משך הטיפול בתיקים לאחר יישום ההנחיה בהשוואה לתקופה שקדמה לה.

הבקרה על סגירת התיקים

מנגנוני בקרה מבטיחים את זכויות החשודים והנאשמים, את זכויות נפגעי העברה ואת הגשמת המדיניות והמטרות של המשפט הפלילי ומסייעים לוודא כי המשטרה והפרקליטות על יחידותיהן, מתנהלות לפי החוק ולפי ההנחיות בצורה יעילה וראויה.

1. בקרה על סגירת תיקים מטעם היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה: (א) בצד חובת היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה לקבוע מדיניות תביעה, עליהם לפקח על עבודת התובעים בכלל ועל התביעה המשטרית בפרט כדי להבטיח שהתביעה הכללית, על אף ביזורה ברשויות וגופים שונים, תפעל כגוף אחד ותקיים את עקרון השוויון בפני החוק.

דוח של הפרקליטות הדגיש כבר בראשית שנת 2000 את חובת הפרקליטות לקיים פיקוח ומעקב על עבודת התובעים, הן להבטחת יישום המדיניות והן להיכרות הפרקליטות את תחומי העיסוק הייחודיים להם. בדוח נקבע שיש צורך לגבש תורת בקרה על התובעים וליצור מנגנוני תיאום, פיקוח ובקרה של היועץ המשפטי לממשלה באמצעות הפרקליטות, לקבוע פרקליטים שיהיו מופקדים על כך, להגדיר את סמכויותיהם ולקבוע נהלים לשם כך¹²⁹. באוקטובר 2007, במסגרת הדיונים לקביעת משך טיפול התביעה עד הגשת כתב אישום או עד סגירת התיק ולשם הבטחת עמידה בלוחות זמנים שיוקצו לכך, הדגישו מחלקת ייעוץ וחקיקה והפרקליטות את חשיבותם של מנגנוני הפיקוח, המעקב והבקרה על הגורמים האחראים בפרקליטות ועל התביעה המשטרית.

בביקורת עלה שהיועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה לא גיבשו תורת בקרה ולא הקימו, במהלך העשור האחרון, מנגנון כלשהו לפיקוח ולבקרה על עבודת כלל התובעים השונים, לא במתכונת האמורה ולא בכל דרך אחרת. התברר כי הפרקליטות אינה מקיימת שום פיקוח ובקרה יזומים על עבודת התובעים.

(ב) הערר הוא אחד האמצעים של היועץ המשפטי לממשלה ושל פרקליט המדינה (וכן בידר גורמים בכירים באח"ם בכל הנוגע להחלטות של החקירות והתביעות) לפקח על ההחלטות שלא להעמיד לדין את החשוד.

על פי החסד"פ, מתלונן רשאי לערור על החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין, משום שאין בחקירה או במשפט עניין לציבור, שלא נמצאו ראיות מספיקות או שנקבע שאין אשמה. הערר מוגש לגורם שסגר את התיק, הבוחן פעם נוספת את החלטת הסגירה. אם הבחינה הנוספת אינה משנה את ההחלטה המקורית, התיק מועבר בצירוף חוות דעת להחלטת גורם בכיר יותר מזה שקיבל את ההחלטה - בפרקליטות המחוז, בפרקליטות המדינה או היועץ המשפטי לממשלה, כקבוע בחסד"פ.

אשר לחשוד - על פי החסד"פ, על החלטה שלא להעמיד לדין תימסר לו הודעה בכתב שבה תצוין עילת סגירת התיק, והחשוד יהיה רשאי לפנות לתובע שסגר את התיק בבקשה מנומקת לשנות את עילת הסגירה.

בביקורת עלה שאין בפרקליטות נתונים מרוכזים הן לגבי מספר העררים שהגישו מתלוננים לבעלי התפקידים המוסמכים לדון בהם, ובכלל זאת ההחלטות שהתקבלו בעניינם, והן לגבי בקשות של חשודים לשנות את עילת סגירת התיק ובכלל זאת ההחלטות שהתקבלו בעניינם. יתר על כן, הפרקליטות בוחנת עררים אלה באופן פרטני בלבד - בלי לנתח באורח מושכל תופעות או מגמות כלליות לגבי הטיפול בתיקים, ובלי להפיק מידע רלוונטי בעל תוקף מערכתי. בהיעדר ריכוז נתונים וניתוחם אי-אפשר להסיק מסקנות מערכתיות על איכות העבודה של יחידות מסוימות לעומת אחרות, על מגמות שחלו במהלך השנים וכיוצא באלה.

הפרקליטות מסרה בתשובתה מינואר 2011 כי יש קושי למצוא מכנה משותף או מגמה חוזרת בין מגוון תיקי ערר המועברים לטיפול. עם זאת היא אינה שוללת את האפשרות לנסות, מתוך חשיבה

מחודשת, לבחון את העניין בשנית, ככל שהדבר נוגע לתיקי המשטרה. עוד השיבה הפרקליטות כי שאלת הצורך בבקרה יזומה בפרקליטות על החלטות לסגור תיקים, תוך כדי ניסיון ללמוד על אודות מגמות בהחלטות אלה כדי להפיק לקחים, דורשת חשיבה והתבוננות.

היועץ במשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז, מסר בתשובתו מינוי 2011 שבמשרד היועץ המשפטי לממשלה אין יחידת מטה ייעודית לעריכת פיקוח שוטף על כלל המערכות הסרות להנחיותיו המקצועיות. הפיקוח על מערך התביעה המשטרית התקיים באמצעות הנחיות, מפגשים עתיים עם ראשי יחידות התביעה וכן באמצעות מנהלת היחידה לעיכוב הליכים בפרקליטות שהייתה מופקדת על קשר זה. בנוסף מתבצע פיקוח שוטף של פרקליטי המחוז על עבודת ראשי יחידות התביעה - בהתאם להוראות החסד"פ ובהתייעצויות שוטפות.

לעניין הפיקוח והבקרה של הפרקליטות מסרה המשטרה בתשובתה מיוני 2011 שהתביעה המשטרית כפופה פיקודית ומקצועית לראש חטיבת התביעות, חטיבה שהוקמה על מנת ליצור מערך תביעה משטרית עצמאי, מקצועי ואיכותי. חטיבת התביעות כפופה לראש אח"ס, הכפוף למפק"ל. פיקוד החטיבה מבצע פיקוח ובקרה שיטתיים ומקיפים בכל יחידות התביעה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שהכפפות המקצועית של התביעה המשטרית ליועץ המשפטי לממשלה ולפרקליטות נגזרת מכך שהם עומדים בראש התביעה הכללית, וככאלה עליהם להבטיח את יישום הנחיותיהם המקצועיות והשוויון בפני החוק באמצעות פיקוח על כלל התובעים לרבות התביעה המשטרית.

משרד מבקר המדינה מעיר לפרקליטות כי היא אחראית לפקח על עבודת הפרקליטים והתובעים, כגוף הבכיר במערך התביעה הכללית והמנחה המקצועי של התובעים, בצד היועץ המשפטי לממשלה. משנה חשיבות יש לפיקוח של הפרקליטות על ההחלטה לסגור תיקים, משום, שכאמור, מדובר בהחלטה מעין-שיפוטית במהותה המתקבלת על ידי גורמים רבים בגופים שונים. חובה זו מועצמת לנוכח העובדה שהחוק המתוקן העביר את הסמכות להחליט על סגירת תיקי פשע מורכבים מהפרקליטות לתביעה המשטרית. לפיכך על הפרקליטות לגבש בהקדם מנגנונים ותהליכי פיקוח ובקרה על עבודת התובעים, כפי שהומלץ לפני למעלה מעשור בדוח פרקליטות 2000. תכלית זאת אינה יכולה להיות מושגת רק באמצעות בחינה פרטנית של תיקים במסגרת עררים, מפני שהם מוגשים מכוח רצונם ויכולתם של המתלוננים והחשודים ואינם משקפים בהכרח את מצב הדברים הכללי. לפיכך יש צורך גם בניתוח מושכל שלהם, אשר יסייע להפיק לקחים ותובנות.

2. בקרה על סגירת תיקים מטעם יחידות מערך החקירה והתביעה :

(א) על פי נוהל אח"ס מ-2007, במסגרת האחריות המקצועית של גורמי אח"ס, ביניהם חטיבת החקירות ומחלקת תביעות (כתוארה בעת הביקורת), על הגורמים האלה לבצע ביחידות המשטרה הכפופות להם מקצועית, ביקורות יחידתיות על פי תכנית בקרה שנתית. הנוהל מפרט את הנושאים שייבדקו בביקורות, ובהם השימוש בעילת הסגירה. בהתאם עורכות חטיבת החקירות ומחלקת התביעות בקרה על סגירת תיקים, ובמידת הצורך הן ממליצות על רענון הנהלים.

(ב) בפברואר 2010 פרסם המשרד לביטחון הפנים ממצאי ביקורת על סגירת תיקים פליליים, ובהם גם תיקים שנסגרו בשל היעדר עניין לציבור¹³⁰. בביקורת נמצאו ליקויים חמורים: סגירת תיקים ללא סמכות, שימוש בעילות סגירה שגויות, היעדר נימוקי סגירה ועוד.

בעקבות ביקורת זו של המשרד לביטחון הפנים הנחה מפכ"ל המשטרה לבצע בקרה על סגירת תיקים פליליים בכל תחנות המשטרה. במרס 2010 ביצעה יחידת אח"ם במטה המחוז הצפוני ביקורת בנושא סיווג תיקי חקירה ועילות סגירה במרחבי המחוז. בקרה זו אף היא העלתה ליקויים באופן סגירת התיקים: היעדר נימוקי סגירה, סגירת תיקים ללא סמכות, סגירת תיקים בעילות שגויות, אי-מיצוי חקירה ועוד. שלוש בקרות נוספות נעשו על ידי מדור החקירות שבחטיבת החקירות, במסגרת בקרות יחידת הביקורת של המשטרה לשנת 2010, וגם בהן הייתה התייחסות לנושא סגירת תיקים. גם בקרות אלה העלו ליקויים דומים: היעדר נימוקי סגירה או מתן נימוקים לא רלוונטיים, סגירת תיקים ללא סמכות, היעדר סיכומי חקירה, סגירת תיקים בניגוד להנחיות ספציפיות, סגירת תיקים בעילות שגויות, ליקויים במיצוי החקירה ועוד. הבקרות המליצו לרענן את ידיעותיהם של קציני החקירות בעילות השונות ובסמכויות הסגירה, להקפיד על רישום המלצות מנומקות לסגירה ולהעביר תיקים רבים יותר לעיון קצין חקירות-משפטן בטרם העברתם לסגירה.

בתשובותיה מדצמבר 2010 ומיוני 2011 מסרה המשטרה כי מעקב אחר תקינות עילות הסגירה, ביצוע הנחיות בנושא, סיכום החקירה ופירוט נימוקי הסגירה הם מן הנושאים המרכזיים הנבדקים על ידי אח"ם באמצעות חטיבות החקירות והתביעות. חטיבת התביעות (כתוארה היום) מבצעת בקרה שנתית בכל יחידות התביעה בסוגיית סגירת התיקים וכן ראשי יחידות התביעה מבצעים בקרות ביחידותיהם. הערות הבקרות מובאות לידיעת הגורמים הנוגעים ביחידה לצורך טיפול בליקויים ומניעת הישנותם. כמו כן מועברות הדרכות והנחיות להטמעת הידע. עוד מסרה כי נושא סגירת תיקי חקירה בעילה של היעדר עניין לציבור ימשיך להיות מפקח גם בשנת העבודה 2011.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הבקורות שעשתה המשטרה בשנת 2010 ומבקש להדגיש את החשיבות שיש לפיקוח ולבקרה על ההחלטה לסגור תיקים בשל היעדר עניין לציבור; זאת בייחוד לנוכח החוק המתוקן שהעביר לבעלי תפקידים בתביעה המשטרתית את הסמכות לסגור תיקי פשע רבים, שעד לא מכבר נסגרו בפרקליטות. מונחת עדיין לפתחו של פיקוד המשטרה האחריות לעקוב אחר הליקויים ולטפל בהם כדי שהתופעה שתוארה תצומצם ולא תחזור על עצמה בבקורות עתידיות.

פיתוח אמצעים חלופיים להליך הפלילי

כאשר הפרט מפר לכאורה את הוראות המשפט הפלילי נוצר קונפליקט בינו לבין המדינה. במקרים אלה מורגש הצורך להוציא את הפוטנציאל ההרתעתי-שלטוני מהכוח אל הפועל וזאת: "כדי להגן על הערך החברתי הנתון בסכנה על ידי הישנות העבירה, על ידי העברייני בפועל ועל ידי העבריינים האחרים בכוח שזקוקים בנוסף להתראה הכלולה באיסור החוק, גם להתראה קונקרטית יותר,

130 כמפורט בדוח הביקורת של המשרד לביטחון הפנים, מטרת הביקורת הייתה "בחינת סיווג עבירות, עילות סגירה, סמכויות סגירה, מיצוי חקירה בטרם סגירה ועמידה בדרישות נהלי אח"ם". הביקורת נערכה במחוז תל אביב, במחוז מרכז ובמחוז צפון של המשטרה, ובמסגרתה נבדקו תיקים שנסגרו בשנים 2007 ו-2008 במרחב יפתח בתחנות השכונות, ברמלה, בראשון לציון, ברחובות ובמעונה.

הטמונה בעונש, שהוטל על העבריין, שהפר בפועל את האיסור¹³¹. עם זאת, המחוקק הכיר בקיומן של נסיבות מסוימות שמיתרות את הצורך בהפעלת הסנקציה הפלילית משום שאין בה עניין לציבור. במקרים כאלה אפשר להסתפק בסגירת התיק בלי לנקוט הליך פלילי נגד החשוד.

לעיתים מבוצעות עברות, שלגביהן נאספו ראיות המספיקות להגשת כתב אישום, ואף על פי כן גורמי האכיפה, ובראשם היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות, הכירו בכך שעל המדינה לספק למפר החוק מסגרת טיפול חלופית להליך הפלילי המקובל (הכולל העמדה לדין או סגירת התיק בהיעדר עניין לציבור) בנסיבות אלה. המסגרת החלופית במקרים אלה תסייע להגשים מטרות נוספות של ההליך הפלילי, כמו שיקום העבריין.

בית המשפט העליון ציין בפסק דין מיולי 2010¹³² כי על התובע השוקל אם להעמיד אדם לדין לבדוק אם המשפט הפלילי הוא ששיג את המטרה הראויה או שמא אמצעי אחר: "בהנחה כי המשפט הפלילי מגשים מטרות ראויות עולה השאלה האם השימוש במשפט הפלילי במקרה הקונקרטי הוא האמצעי אשר מגשים את המטרות הראויות, ופגיעתו בזכות החוקתית היא הפחותה ביותר, או שמא קיים אמצעי אחר, אפקטיבי ויעיל, אשר יש בו להגשים את המטרות הראויות (כגון: הכוונת התנהגות, מניעת נזק, הגנה על ערכים מוגנים, הרתעה, טיפול ושיקום, מניעה, ענישה וגמול וכו') והוא פוגע במידה פחותה יותר בזכויות החוקתיות [זכויות האדם המעוגנות בחוקי היסוד]. הנחת המוצא היא כי קיימים אמצעים, מלבד המשפט הפלילי, שיש בהם כדי להגשים את המטרות הנמצאות בבסיס המשפט הפלילי. על כן רשויות התביעה צריכות לבחון האם העמדה לדין פלילי היא האמצעי המידיתי במקרה שנמצא לפניו".

היועץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות והמשרה החלו במחצית העשור הקודם להיערך לפיתוח אמצעים חלופיים להליך הפלילי, כמפורט להלן:

תכנית "הטיה מהליך פלילי"

ב-2004 מינה היועץ המשפטי לממשלה צוות בראשות עו"ד הדסה נאור¹³³ מפרקליטות מחוז מרכז (להלן - הצוות), בהשתתפות נציגי משרד המשפטים, המשרה, לשכת עורכי הדין, הסגנון והציבורית ושירות המבחן למבוגרים שבמשרד הרווחה (להלן - שירות המבחן למבוגרים). על הצוות הוטל לגבש תכנית "הטיה מהליך פלילי" (להלן - התכנית), הכוללת חלופות להליך הפלילי ולערוך ניסוי חלוצי (פילוט) לבדיקת יעילותן. מטרתה העיקרית של התכנית הייתה לאפשר הטיה של תיקים פליליים מסוימים אשר באופן טבעי היו מיועדים למסלול של כתב אישום, למסלול טיפול של שירות המבחן למבוגרים. היא נועדה להציע טיפול מחוץ למערכת המשפט עבור חשודים שעברו לראשונה עברות קלות מסוג עוון (למעט חריגים שנקבעו)¹³⁴. גם אם התכנית חיפשה חלופה לתיקים שאינם מיועדים לסגירה בשל היעדר עניין לציבור, המאפיינים של התיקים שהיא דנה בהם דומים לאלה שנסגרים מעילה זו.

הצוות המליץ כי בתום פעולות החקירה הנדרשות לצורך העברת התיק לפרקליטות המחוז או ליחידות התביעה, יבדקו בעלי תפקידים במערך החקירות במשרה אם מתקיימים בו תנאי ההפניה לתכנית. אם יימצא כי מבצע העברה מתאים, תתבקש עמדתו של המתלונן - נפגע העברה (ככל שזה אפשרי) - ובמקביל תישלח הודעה למבצע העברה על העברת טיפולו לשירות המבחן למבוגרים,

131 בג"ץ גנור, עמ' 505-506.

132 בג"ץ שוורץ נ' היועץ המשפטי לממשלה

133 עם מינויה לשיפוט הועברה ראשות הצוות לעו"ד אריאלה סגל-אנטלר מפרקליטות מחוז תל אביב.

134 הענישה בגין עברות אלה ממילא כרוכה בדרך כלל בטיפול של שירות המבחן למבוגרים.

נוסף על פירוט הטיפול וזכויותיו. משלב זה ואילך יעבור הטיפול מיחידות החקירה במשטרה לשירות המבחן למבוגרים, וזה יתאים למבצע העברה תכנית תיקון שתכלול רכיב אחד או יותר מתוך מגוון של אפשרויות, כגון פעולות שיקום, עבודה התנדבותית למען הקהילה, שירות לתועלת הציבור ופיצוי לנפגע (להלן - תכנית התיקון). כל זמן שנמשכת תכנית התיקון בשירות המבחן למבוגרים, ייוותר התיק בהמתנה במשטרה. אם מבצע העברה יעמוד בתנאי תכנית התיקון ייסגר התיק שנפתח נגדו; אם הוא לא יקיים את תנאי תכנית התיקון הוא יופנה להליך פלילי ויוגש נגדו כתב אישום. הצוות סבר שהתכנית הזאת תסייע להחלשת התווית השלילית הנוטרת לאחר ההליך הפלילי, ובהפחתת הסיכון שמבצע העברה יחזור ויבצע עברות נוספות. הוא גם סבר כי התכנית המוצעת תקל במידה רבה את העומס המוטל על בתי המשפט ועל גורמי התביעה, שיתפנו להקדיש משאבים לטיפול בתיקים הפליליים החמורים.

הצוות קבע כי בשלב הפיילוט תלווה את התכנית ועדת היגוי שתסייע למשטרה להפנים ולהטמיע אותה, תעקוב אחר יישומה ותפתור בעיות שיתעוררו. נקבע גם כי תוקם ועדת הפעלה שבין היתר תשמש כתובת לפניות שוטפות מצד הגורמים שיפעילו את הפיילוט הלכה למעשה. הצוות סבר כי הפעלת התכנית במסגרת פיילוט כזה לא תדרוש שינויי חקיקה, והעריך שהיקף הפעלתה במשך שנה יכלול הפניית 400 מבצעי עברות לתכנית התיקון בעלות של כ-1,700,000 ש"ח.

במהלך 2005 הוצגה התכנית ליועץ המשפטי לממשלה והופצה להתייחסות משרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים, המשטרה ומשרד הרווחה. באוקטובר 2008 החליטו שר המשפטים, השר לביטחון הפנים ושר הרווחה על הקמת צוות נוסף בראשות מנכ"ל משרד המשפטים דאז, עו"ד משה שילה, ובהשתתפות המנכ"לים של המשרד לביטחון הפנים ושל משרד הרווחה. על צוות זה הוטל לקיים עבודת מטה ולבחון את יישום הפיילוט על רכיביו, לרבות ההשלכות התקציביות. ב-2010 הביעו נציגי משרד המשפטים, הפרקליטות, המשרד לביטחון הפנים ומשרד הרווחה תמיכה מחודשת בתכנית.

הביקורת העלתה כי הלכה למעשה לא בוצע הפיילוט, ולכן יתרונותיה האמורים של התכנית לא נבחנו עד כה במציאות. הפיילוט לא בוצע חרף העובדות שהוחלט עליו כבר ב-2005 בעת גיבוש התכנית ושמואז שבו הגורמים הנוגעים בדבר והביעו את תמיכתם המחודשת בתכנית.

בתשובתו מנובמבר 2010 מסר משרד הרווחה כי הוא רואה בתכנית "מהפכה חברתית ותפיסתית המאפשרת הליך של תיקון, איחוי ושיקום ללא התיוג של ההליך הפלילי". נוסף על דבריו מדובר בתכנית שתקל את העומס המוטל על בתי המשפט ועל התביעה. ואולם, לא הוחל בביצוע הפיילוט בשל היעדר תקציב של כ-2,000,000 ש"ח ובשל היעדר אישור ל-7.5 תקני קציני מבחן הנדרשים להפעלתו.

גם הגופים האחרים השותפים בגיבוש התכנית עמדו על חשיבותה, אך הצביעו על היעדר משאבים לקידומה: המשרד לביטחון הפנים מסר בתשובתו כי אין באפשרותו לסבסד את התקציבים של הגופים השותפים. המשטרה מסרה שהתכנית דורשת תוספת תקציבית ומנגנונים. הפרקליטות מסרה כי "קיים עניין בקידום התכנית, שיכול שיהא בה כדי להפחית מהעומס המוטל, בין היתר על כתפי הפרקליטות. עם זאת הדבר אינו תלוי בפרקליטות... הפרקליטות פעלה לאורך השנים האחרונות, ואף בתקופה הנוכחית, לקידום העניין". היועץ המשפטי לממשלה מסר כי מחלוקת תקציבית היא שמונעת את יישום התכנית.

משרד מבקר המדינה סבור כי לנוכח אי-יכולתם של מנכ"לי המשרדים הרלוונטיים לקדם את הנושא עליהם להביא את הנושא לדיון בפני השרים הנוגעים בדבר, ובמידת הצורך להעלותו לדיון בממשלה. זאת לנוכח העובדה שכל הגורמים המעורבים מודים בכך שיישום התכנית יסייע להפחית את הסיכון שמבצע העברה יחזור ויבצע עברות נוספות, יקל את העומס המוטל על בתי המשפט ועל גורמי התביעה, יחסוך עלויות למערכת אכיפת החוק וייעל את תהליכי העבודה.

הסדר לסגירת תיק מותנית

ב-2007 החל משרד המשפטים, בשיתוף המשרד לביטחון הפנים, המשרה ומשרד הרווחה בגיבוש הצעת חוק לתיקון החסד"פ¹³⁵ (להלן - הצעת החוק). עיקרה של הצעת החוק הוא פיתוח מנגנון לסגירה מותנית של תיקים בשל היעדר עניין לציבור. הסגירה מותנית בכך שהחשוד ימלא תנאים שהוסכמו מראש בינו לבין התביעה, שאינם בעלי אופי עונשי, וזאת כאשר קיימת תשתית ראיתית להגשת כתב אישום. הוחלט גם על תמריץ שיעודד את החשוד לקיים את התנאים שסוכמו: הפרתם על ידו תגרור אחריה את העמדתו לדין בגין העברות שהודה בהן, תוך כדי סיכון הרשעתו בפלילים. הצעת החוק מיועדת בעיקר למקרים של עברות קלות או של עברות שבוצעו בנסיבות מקלות הנוגעות לחשוד. עם זאת, על פי לשונה היא אינה מוגבלת לעברות מסוימות או לעברות מסוג עוון בלבד, ואפשר להחילה גם על עברות המסוגלות כפשע.

לפי דברי ההסבר יש להסדר המוצע בהצעת החוק תכליות מסוימות: הגדלת כלי האכיפה העומדים לרשות התביעה הכללית במסגרת ההליך הפלילי; השגת הלימה טובה יותר בין המעשה הפלילי לבין תגובתם של גורמי האכיפה - בנסיבות שבהן נקיטת הליך פלילי היא אמצעי חמור מדי, ואילו סגירת התיק אינה ממצה את האינטרס הציבורי של אכיפת החוק, המצדיק תגובה חברתית הולמת גם במקרים לא חמורים; הובלה לחיסכון במשאבי התביעה ובתי המשפט; הרחבת האכיפה על תיקים שנסגרים בשל היעדר עניין לציבור וללא סנקציה נוספת, אם משום שאינם מצדיקים סנקציה פלילית או בשל אילוצי כוח אדם ועומס בבתי המשפט.

בנובמבר 2008 אושרה הצעת החוק בקריאה ראשונה בכנסת, ועברה לטיפול ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת. כשנה לאחר מכן, באוקטובר 2009, פנה היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז, ליו"ר הוועדה בבקשה לקדם דיון בהצעת החוק בוועדה שנועדה לשפר את אכיפת החוק.

היועץ המשפטי לממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה שבאוקטובר 2010 פנה עוזר שר המשפטים ליו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת בבקשה לקדם את ההצעה, ולהתייחס אליה כאל הצעה בעדיפות גבוהה. עוד מסר כי האמצעים החלופיים להליך הפלילי פותחו וקודמו ביוזמתו וכי כוונתו להמשיך ולפעול לפיתוחם ולבחון את מידת השימוש בהם¹³⁶.

135 הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 61) (הסדר לסגירת תיק מותנית), התשס"ט-2008.
136 היועץ המשפטי לממשלה מסר עוד כי אמצעי חלופי נוסף שפותח הוא הפרויקט הבין-משרדי "ק.ד.ם" (בשיתוף משרדי הרווחה, ביטחון הפנים והמשפטים) שבמסגרתו מתבצע הליך טיפולי, שבו מעורבים קטינים מבצעי עברה עם משפחותיהם, ובמקרים רבים גם עם נפגעי העברה.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את היוזמות של היועץ המשפטי לממשלה, של פרקליט המדינה ושל המשטרה להגדיל את "ארגז הכלים" שבידי גורמי התביעה לטיפול בפשיעה שיהיה בו כדי לתרום לשיפור אכיפת החוק. עם זאת עליהם להמשיך לפעול לקידומן ולהיערך ליישומן.



גורמי האכיפה זיהו אמנם זה מכבר את הצורך בגיבוש ובקידום הסדרים חלופיים להליך הפלילי במקרים מסוימים שההליך הפלילי ה"קלסי" איננו מתאים בהם, ואף החלו לפתח אמצעים חלופיים, אולם לא הצליחו להביא אף לא אחת מהיוזמות לפיתוח אמצעים אלה לידי גמר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על גורמי האכיפה לפעול להביא את האמצעים החלופיים שפותחו לידי גמר. כמו כן עליהם לקדם אמצעים חלופיים נוספים אשר יקטינו את העומס על מערך התביעה ובתי המשפט, זאת בלי לפגוע בגורם ההרתעה. עליהם גם לפתח ולהרחיב את הכלים השיקומיים של מערכת אכיפת החוק שמטפלים במבצעי עברות קלות או במבצעי עברות בנסיבות מקלות. כל זאת בדרך שתגביר את אמון הציבור במאמצי המדינה לשרש תופעות עברייניות, להגן על הפרט, ולהשקיע באמצעים שימנעו תופעות עברייניות בעתיד.

סיכום

1. הסמכות להחליט על העמדה לדין או על סגירת תיק בהיעדר עניין לציבור היא מן החשובות ובעלות העוצמה שהקנה החוק לפקיד ציבור. בשל מורכבות ההחלטה בדבר סגירת תיק בגין היעדר עניין לציבור, הגדיר המחוקק מדרג של גורמים המוסמכים לכך, בהתאם לסוג העברה ולמידת מורכבותה. כמו כן המחוקק, בית המשפט העליון והיועץ המשפטי לממשלה קבעו מהם השיקולים והאיזונים שעל תובע לשקול בהחלטתו שלא להעמיד לדין חשוד בשל היעדר עניין לציבור אף שנמצאו ראיות מספיקות לאישום כנגדו. זאת כדי להבטיח שההחלטה בנושא תתקבל בזהירות ובאופן שייטע בציבור אמון בכך שכולם שווים בפני החוק ובכך שגורמי האכיפה שוקדים על שירוש תופעות עברייניות, נותנים את דעתם להגנת הפרט שנפגע מן העברה וערים לאמצעים שנועדו למנוע תופעות עברייניות.

2. הביקורת העלתה כי היועץ המשפטי לממשלה לא קבע מדיניות סדורה וכוללת להעמדה לדין או להימנעות מכך בכל העברות הנפוצות והבעייתיות שלדעתו היה צורך לקבוע בעניינן מדיניות אחידה וכי לא מיסד מנגנון לעדכונה ולאבטחת יישומה. עוד נמצא שהנחית היועץ המשפטי לממשלה לקציבת משך זמן לגיבוש החלטה בדבר העמדה לדין או סגירת התיק בידי התביעה גובשה ללא עבודת מטה ודיון ציבורי מספקים.

אשר לסדרי סגירת תיקים בשל היעדר עניין לציבור - הביקורת העלתה כי יחידות החקירה, התביעה המשטרתית והפרקליטות אינן מקפידות לפעול לפי הוראות החוק והפסיקה הקיימות, וגם אינן אוכפות את המדיניות ואת הנהלים שהן עצמן קבעו. בכלל זה הן עושות לעיתים שימוש שגוי בעילות הסגירה - סוגרות תיקים בשל היעדר עניין לציבור אף שלא היו ראיות מספיקות להגשת כתב אישום או בניגוד להנחיות של היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה. נוסף על כך מקבלי ההחלטה סגרו חלק ניכר מהתיקים מבלי שנימקו את החלטתם כדבעי או מבלי לנמקה כלל; יחידות החקירה סגרו תיקים ללא סמכות ובחלק ניכר מהתיקים כללו הקצינים הממונים על החקירה המלצה בעניין אופן סיום הטיפול בתיק, בניגוד להנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

3. על היועץ המשפטי לממשלה ועל הפרקליטות בשיתוף המשטרה לגבש מדיניות מרכזית, אחידה ועדכנית להעמדה לדין בעברות בעייתיות ונפוצות, כזו שתשקף את המציאות של היום ואת עמדות החברה; עליהם לרענן את מכלול הנהלים וההנחיות בנושא סגירת תיקים בשל היעדר עניין לציבור, ולוודא כי כל מקבלי ההחלטות מודעים להם ופועלים לפי אמות המידה שנקבעו. על היועץ המשפטי לממשלה ועל פרקליט המדינה להקים, כמצע זה מכבר, מנגנון קבוע לפיקוח ובקרה יזומים שוטפים על עבודת התובעים. חשיבות מיוחדת נודעת לקיום סדור ומובנה של פיקוח ובקרה על עבודת התביעה לנוכח ההסדרים החדשים לחלוקת העבודה בין הפרקליטות לבין התביעה המשטרתית, שנכנסו לתוקפם בנובמבר 2010, ולפיהם בחלק ניכר מהתיקים הסמכות לסגור תיקים בכל העילות, לרבות היעדר עניין לציבור, שהייתה בידי הפרקליטות - הועברה לתביעה המשטרתית.

נוסף על כך, על גורמי התביעה, ובראשם היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, להשלים את פיתוחם של אמצעים חלופיים נוספים שירחיבו את "סל הכלים" העומדים לרשותם בכואם לטפל במבצעי עברות באמצעים שיקומיים וטיפוליים.

