מייצגי המדינה בערכאות

עיון וטיפול בחומרי חקירה בהליך הפלילי

תקציר

רקע כללי

פרקליטות המדינה במשרד המשפטים (להלן גם - הפרקליטות) וחטיבת התביעות במשטרת ישראל (להלן - חטיבת התביעות) מייצגות את המדינה בבתי המשפט בהליכים פליליים. משטרת ישראל אמונה על אכיפת החוק בישראל ועוסקת בין היתר במניעת עבירות, בגילוין, בתפיסת עבריינים ובהעמדתם לדין. במהלך החקירה הפלילית מתבצע תהליך של בירור העובדות, גביית עדויות ואיסוף ראיות[1]. השוטר הממונה על החקירה מנהל תיק חקירה הכולל את כל חומרי החקירה שנאספו, נתפסו, נרשמו או הופקו לצורך החקירה, ועשויים להיות רלוונטיים להכרעה בנוגע לחשדות המיוחסים לחשוד בתיק. דבר קיומם של חומרי החקירה מתועד במפתח תיק החקירה[2].

חומרי החקירה בתיק הפלילי הם רבים ומגוונים וכוללים מסמכים שונים שנוצרים במהלך החקירה כגון הודעות שנגבו מחשודים או מעדים, מזכרים, דוחות, חוות דעת של מומחים, תעודות רפואיות ועוד. חלק מחומרי החקירה הם חפצים שתפסה המשטרה במסגרת החקירה. המשטרה נדרשת לשמור את חומרי החקירה, וגורמי אכיפת החוק נדרשים לבחון כיצד יש לנהוג בהם בשלבים השונים של ההליך הפלילי.

בתום החקירה הפלילית מעבירה המשטרה את תיק החקירה לגופי התביעה - הפרקליטות או חטיבת התביעות - כדי שיוחלט אם להגיש כתב אישום או לגנוז את התיק. עם הגשת כתב אישום בעבירות מסוג פשע או עוון, קמה לגופי התביעה חובת גילוי של חומרי החקירה כלפי הנאשם וסנגורו. לנאשם זכות לעיין בכל זמן סביר בחומר החקירה וכן ברשימת כל החומר שנאסף או שנרשם בידי הרשות החוקרת והנוגע לאישום נגדו (להלן - רשימת כל החומר), ולהעתיקו.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-נובמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בעיון ובטיפול בחומרי חקירה בהליך הפלילי. בביקורת נבחנו הפעולות להבטחת זכותו של נאשם לעיין בחומרי החקירה ולהעתיקם, ובהם סידור תיק החקירה והעברת חומרי החקירה מהמשטרה לגופי התביעה, אופן שמירת חומרי החקירה

1 יצוין כי לצד המשטרה פועלות במדינת ישראל כמה רשויות שהן בעלות סמכויות לבצע חקירה פלילית, כגון הרשות לניירות ערך ורשות המיסים.

2 טופס המודפס על כריכת תיק החקירה ובו רשימה של כל חומר החקירה שנאסף או נרשם בתיק החקירה והמסמכים המתעדים פעולות חקירה שנעשו.

ופרסום שלא כדין של פרטים הנוגעים לחקירה. הביקורת נעשתה במשרד המשפטים - בפרקליטות המדינה, ובמשטרת ישראל - בחטיבת התביעות, באגף חקירות ומודיעין (להלן - אח"ם) ובארבע תחנות משטרה.

הליקויים העיקריים

הבטחת זכות הנאשם לעיין בחומרי חקירה

במשך השנים עלו לא אחת ליקויים בתהליך העברתם של חומרי החקירה מהמשטרה לגופי התביעה, ובהם: ניהול לקוי של רשימת כל החומר בתיק החקירה; עיכובים בהעברת חומרי חקירה מסוגים מסוימים לגופי התביעה, לנאשם, לסנגורו ולבית המשפט; וחומרי חקירה הנאספים לאחר העברת תיק החקירה לגופי התביעה אך לא נמסרים להם.

על אף שבמשך השנים דנו גורמים במשטרה ובפרקליטות בחלק מהליקויים שעלו, תהליך העברת חומרי החקירה מהמשטרה לגופי התביעה טרם הוסדר בנוהל או הנחיה באופן מפורט, ועדיין לא גובש פתרון מערכתי נאות ומקיף לבעיות יסודיות וליקויים שעלו במשך השנים בתהליך העברתם של חומרי החקירה. לא פעם מתחו בתי המשפט ביקורת על גורמי אכיפת החוק בשל ליקויים אלו והשפעתם על זכויותיהם של נאשמים בהליך הפלילי.

בדיוני צוות שהוקם בפרקליטות כדי לדון בדרכים לבקרה על תהליך העברת חומרי חקירה מהמשטרה לפרקליטות (להלן - צוות המשנה) ולייעול תהליך זה עלו ליקויים שונים בניהול תיקי חקירה, בהם: מפתחות תיקי החקירה הכוללים את רשימת כל החומר אינם מפורטים די הצורך; רשימת כל החומר אינה מסודרת או מפורטת; לאחר העברת תיק החקירה לפרקליטות קשה לאתר את הגורם האחראי במשטרה שניתן לפנות אליו בעניין החומרים שהועברו או שיש להשלים את העברתם; חלו עיכובים בתהליך העברת חומרי החקירה מהמשטרה לפרקליטות.

במועד סיום הביקורת, כשנתיים וחצי מהמועד שבית המשפט העליון מתח ביקורת שבגינה החל צוות המשנה בהליך הבחינה כמפורט לעיל, טרם הסתיימה עבודתו ופרקליט המדינה טרם הורה על דרכי הטיפול בבעיות היסודיות שהעלה הצוות. זאת על אף ההשפעות האפשריות של ליקויים אלו, למשל: שחרור של חשוד ממעצר, זיכויו, הסדר טיעון "בעייתי", פגיעה תדמיתית בפרקליטות, פגיעה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק, הימשכות ההליך וחבות המדינה בפיצויים.

הפרקליטות מגישה בבתי המשפט כתבי אישום רבים, אף במקרים שבהם היא ערה לכך שהמשטרה טרם העבירה לה את כל חומרי החקירה כמתחייב.

עיכובים חוזרים בהעברת חומרי חקירה לתביעה

העברתם של חומרי חקירה מסוימים כרוכה, באופן תדיר, בתקלות או בעיכובים. הדברים אמורים למשל בתקליטורים שתוכנם מחייב תמלול, חומרים סודיים שיש לבקש לגביהם תעודת חיסיון וחוות דעת בנוגע לחומרים שנלקחו לבדיקות מעבדה שונות.

בתיקים רבים מתקבלים תמלילים חיוניים חודשים רבים אחרי הגשת כתב אישום. מתכתובות של הפרקליטות עלה כי מדובר בבעיה כלל-ארצית, הגורמת לעיכובים מיותרים ופוגעת באיכות העבודה.

לדברי פרקליט המדינה, בתי המשפט שבים ומבקרים את אורכו וסרבולו של תהליך מסירת חומרי החקירה להגנה, והדבר אף משפיע על בירור האמת.

בבדיקה מדגמית שביצעה בשנת 2016 הפרקליטות בנושא התמלילים עלה כי בכ-78% מהמקרים התמליל מתקבל יותר מחודש לאחר שהוגשו הבקשות לתמלול קלטות חקירה, ובכ-62% מהמקרים האמורים (כ-48% מכלל המקרים) התמליל מתקבל לאחר יותר משלושה חודשים.

בתקנות סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) (תמלול), התשע"ח-2018 (להלן - תקנות התמלול) לא נקבעו פרקי זמן מירביים להעברת תמלילי חקירה, והם נקבעו רק בנוהל הבין-משרדי שבין גופי האכיפה.

השר לביטחון הפנים (להלן - השר לבט"פ) מוסמך להוציא תעודת חיסיון על חומר חקירה אם לדעתו גילוי או מסירה של המידע המתואר בתעודה עלולים לפגוע בעניין ציבורי חשוב. ברוב המוחלט של המקרים שבהם מוגשת בקשה לקבלת תעודת חיסיון מוגש כתב אישום לבית המשפט לפני שהתקבלה תעודת חיסיון, ובמקרים רבים תעודת החיסיון מתקבלת כמה חודשים לאחר הגשת כתב האישום.

בכ-53% מהתיקים שהוגשו בהם בקשות לקבלת תעודת חיסיון בשנים 2014 ועד ינואר 2017 הוגשה הבקשה לאחר תקופה של חודש עד מעל לשנה ממועד הגשת כתב האישום. בתיקים שבהם עברו בין חודש לחצי שנה ממועד הגשת כתב האישום ועד מועד הגשת הבקשה נאמד העיכוב הממוצע בהגשת הבקשה בכ-60 ימים מיום הגשת כתב האישום.

בשנים 2014 עד 2016 חל גידול של כ-28% בשיעורם של מספר התיקים שחוות הדעת בעניינם התקבלה מהמעבדות לזיהוי פלילי במשטרה (להלן - מז"פ) אחרי הגשת כתב האישום מכלל התיקים שהתקבלה חוות דעת לגביהם. באותן השנים התקבלה חוות הדעת לאחר הגשת כתב האישום בכ-38% מהתיקים בממוצע.

בכירי הפרקליטות עמדו בדצמבר 2015 על עיכובים רבים וחמורים במתן חוות הדעת של המרכז הלאומי לרפואה משפטית (להלן - המכון), לרבות בתיקי רצח ובתיקים דחופים של נאשמים השוהים במעצר. פעמים רבות הוגשו כתבי אישום ללא חוות דעת של המכון. בחלק מהתיקים ההליכים בבית המשפט הוקפאו בשל העיכוב במתן חוות הדעת.

פרק הזמן למתן חוות הדעת של המכון בתיקים שאינם תיקי מעצר היה בממוצע כשנה ממועד נתיחת הגופה; בתיק מסוים במחוז צפון המתינו לחוות הדעת שנתיים ממועד הגשת הבקשה לקבלתה. לנוכח העובדה שלעתים מתן חוות הדעת מתעכב לעתים חודשים רבים, נדרשים הפרקליטים להחליט - על פי הערכתם המשפטית - אם להמשיך בניהול התיק ללא חוות דעת רפואית.

אף שמשנת 2014 נדונה תופעת העיכובים במתן חוות הדעת של המכון בעניינם של תיקי עבירות חמורות כמה פעמים, ואף שנראה שהגורמים הנוגעים בדבר פועלים למציאת פתרונות ביניים במסגרת המשאבים הקיימים, במועד סיום הביקורת הבעיה טרם נפתרה. עיכוב תדיר של כמה חודשים ואף למעלה משנה במתן חוות דעת בעניינם של תיקי עבירות חמורות מעורר חשש כבד לפגיעה בהגינות ההליכים הננקטים נגד הנאשמים שתיקיהם נמצאים בטיפול, במיוחד נוכח משקלה המכריע של חוות הדעת. בנסיבות אלה גם פעולתה של התביעה נפגעת, שכן מדובר בחוות דעת המשפיעה במישרין על משקל הראיות כנגד נאשם ועל האפשרות לבירור האמת.

יותר מארבע שנים לאחר הגשת דוח ביקורת פנים בנושא "אבטחת מידע ומסמכים בפרקליטות המדינה" טרם הושלם הליך קביעת מדיניות כוללת וממצה בנושא אבטחת מידע במשרד המשפטים. המשטרה ומשרד המשפטים לא נקטו פעולות של ממש להסדרתו של תחום אבטחת המידע.

אגף בכיר ביטחון חירום, ביטחון מידע וסייבר במשרד המשפטים (להלן - אגף הביטחון) דיווח כי התריע לא אחת על כמויות אדירות של חומרים משטרתיים המגיעים לכלל הפרקליטויות אך אינם מדווחים ולפיכך גם לא נרשמים על פי נוהל ולא מתבצעים מעקב או בקרה בעניינם. הוא ציין כי כיום אין לו כל מידע על כמותם ואיכותם של החומרים המועברים מיחידות המשטרה החוקרות לפרקליטויות ברחבי הארץ, וכי על אף שחדרי האחסון בפרקליטויות מוגנו ואובטחו, חומרי חקירה רבים נמצאים במזכירויות או בארגזים הפזורים במסדרונות.

בפרקליטות לא התקבלה החלטה עקרונית בדבר הפרקטיקה הרצויה במקרים שבהם נדרש לחסות מידע חסוי בהודעות עדים לפני העברתו להגנה ולבית המשפט. נראה שככלל אין שיטה נוהגת המשמשת כברירת מחדל, ואחת השיטות הנוהגות בתיקים רבים שנויה במחלוקת. במועד סיום הביקורת נמצא כי זה כשלוש שנים ניטשת מחלוקת פנימית בקרב גורמים בפרקליטות באשר לשיטה הרצויה לטיפול במקרים אלו, וזו טרם יושבה.

פרויקט "תיק חקירה דיגיטלי" הוא הפתרון המחשובי המרכזי להסדרת הממשקים בין המערכות הממוחשבות של הפרקליטות והמשטרה. כמו כן, הוא עתיד לתת מענה לליקויים הנוגעים להעברת מלוא חומרי החקירה באופן דיגיטלי לסנגורים. כ-12 שנים לאחר שהוחל לראשונה לנסות להסדיר את הממשקים בין המערכות, הפרויקט עדיין מתעכב, ותאריך היעד לסיומו שב ונדחה. לפי ההערכות, עד אשר יושלם הפרויקט צפוי לעבור זמן ניכר.

הטיפול בחומרי החקירה ושמירתם

דוח ממרץ 2016 של צוות משטרתי שבחן את נושא שמירת המוצגים במשטרה (להלן - צוות שמירת מוצגים) העלה תמונה קשה מאוד של מצב המוצגים בתחנות המשטרה. כשנה וחצי לאחר שהוגשו המלצות הצוות, טרם הסתיים ההליך ליישום ההמלצות, שהעיקרית בהן היא הקמת מרכז לוגיסטי לאחסון מוצגים (להלן - מרלו"ג). במסגרת זו, המשטרה עדיין לא נקטה צעדים ממשיים לסידור מחסני המוצגים לצורך היערכות לשינויים הצפויים כפי שהנחה המפכ"ל.

ליקויים נמצאו בביקורת שבוצעה בארבע תחנות משטרה, בכולן יש מחסור חמור במקום לאחסון המוצגים ובשלוש מהן יש מוצגים המאוחסנים במכולות; אין אמצעי כיבוי אש בחדרי המוצגים; בשלוש מהתחנות שקי סמים מונחים על הרצפה בחדרים לא מאווררים ובהם ריח חריף המקשה לשהות בהם.

בביקורת בתחנות נמצאו ליקויים נוספים כדלהלן: בתחנה אחת חדר האשפה הוסב לחדר מוצגים; בשלוש תחנות אוחסנו מוצגים תחת כיפת השמים; בשתי תחנות אוחסנו כלי רכב כשהם חשופים לפגעי מזג האוויר, חלקם בחלונות פתוחים; באחת התחנות הושמדו מוצגים שנמצאו מחוץ לאריזתם שכן לא ניתן היה לדעת לאיזה תיק הם שייכים; בשתי תחנות תססו סמים ונזלו מחוץ לשקים בהם אוחסנו; באחת התחנות מאוחסנים חומרי מחשב במכולה לא מאוררת שהטמפרטורה בה בחודשי הקיץ קיצונית.

הליקויים שעלו בארבע תחנות המשטרה שנבדקו ממחישים את הכשלים החמורים בנושא שמירת המוצגים שעליהם עמדה המשטרה עצמה ומעלים תמונה של הזנחה קשה ומתמשכת של תחום המוצגים לאורך שנים. הדברים חמורים אף יותר בהתחשב בכך שבמועד סיום הביקורת, שנה וחצי לאחר שהמשטרה עמדה על חומרת המצב, טרם חלו שינויים ניכרים בשטח.

נמצאו אף מקרים של נזקים או אובדן לתיקי חקירה, מקרים שבהם לא נשמרו מוצגים כנדרש ומקרים שבהם במהלך הדיון המשפטי התברר כי חומרי חקירה שבתיק אבדו ובתי המשפט אף מתחו ביקורת על המשטרה בנושא.

פקודת המטה הארצי העוסקת בתפיסת מוצגים ובטיפול בהם כללית ואינה קובעת הוראות לגבי אופן שמירת המוצגים. בנוסף, אף שבפקודת המטה הארצי נכתב כי המוצגים יאוחסנו על פי סוגיהם, ערכם ותכונותיהם, כקבוע בנהלים פרטניים של יחידות המשטרה הרלוונטיות, אין למשטרה נהלים מפורטים לגבי כל סוגי המוצגים.

במועד סיום הביקורת עדיין לא אישר אגף החקירות את טיוטת נוהל חטיבת החקירות בנושא טיפול במוצגים שנכתבה בשנת 2015.

למרות אמירתו הברורה של בית המשפט העליון בשנת 1997 בדבר תקופת שמירתם של מוצגים, רק כעבור 18 שנה - בשנת 2015 - שינו משרד המשפטים ומשטרת ישראל את התנהלותם בנושא. במועד סיום הביקורת עדיין לא הצליחו משרד המשפטים והמשטרה להסדיר את נושא תקופות

שמירת המוצגים לא באופן מערכתי ולא בהיבטים פרטניים שהועלו במשך השנים.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה והנחיית ראש חטיבת החקירות בנושא שמירת מוצגים שנקבעו בקיץ 2015 אינן מתיישבות זו עם זו. הנחיית פרקליט המדינה קובעת כי אין להשמיד מוצגים אלא במקרים מסוימים שייבחרו במסגרת פיילוט ולאחר הגשת בקשה מתאימה לבית המשפט, ואילו הנחיית ראש חטיבת החקירות קובעת כי בתיקים שאינם תיקי פשע חמור ניתן להמשיך לפנות לבתי המשפט לקבלת הכרעה בעניינם של מוצגים, ללא המגבלה הקבועה בהנחיית פרקליט המדינה.

במועד סיום הביקורת, כשנתיים לאחר שפורסם תזכיר חוק בנושא שמירת מוצגים לצרכים ראייתיים, משרד המשפטים עדיין לא הביא טיוטת חוק בנושא לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה, אף שהוא סבור כי חשוב מאוד לקדם את החוק.

איסור פרסום מידע מהליכים פליליים

נמצאו מקרים שבהם הפרה המשטרה את איסור הפרסום מחקירות ובכלל זה פרסמה חומרים המתעדים את המעצר, חשפה לפני עיתונאים פרטים אסורים לפרסום על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש), ופרסמה פנים וסימנים מזהים ללא טשטוש. משרד המשפטים פנה כמה פעמים למשטרת ישראל בנוגע לכך, והמשטרה אף הסכימה כי חלק מהחומרים שפרסמה היו אסורים לפרסום.

במועד סיום הביקורת, כעשר שנים לאחר שעמדו גורמי המקצוע במשרד המשפטים על הצורך להסדיר כמה היבטים בנושא איסור הפרסום של חומרי חקירה, ויותר משש שנים לאחר שהחל המשרד לפעול לתיקון החקיקה ולתיקון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא, טרם הושלמה הפעילות בנושא.

דוברות המשטרה לא פעלה בשנים האחרונות לאתר פרסומים אסורים מחקירות, זאת שלא בהתאם לפקודת הקבע בנושא.

כבר בשנת 2014 סברה המשטרה שיש לשנות את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לפרסומים מחקירות, אך רק כשלוש שנים לאחר מכן, ובמהלך הביקורת, היא העבירה למשרד המשפטים את הצעתה לתיקון ההנחיה. נכון לפברואר 2018 טרם קיימה המשטרה דיון בהשתפות היועץ המשפטי לממשלה כדי לבחון אם נדרש לשנות את הנחייתו.

ההמלצות העיקריות

מחובתן של המשטרה והפרקליטות להירתם למציאת פתרון משמעותי, ישים ויעיל לטיפול בתופעה הנרחבת והחמורה של עיכובים בהעברת תמלילים של חומרי חקירה. עליהן לשקול נקיטת פעולות להטמעת ההוראות הקבועות בתקנות התמלול ובנוהל הבין-משרדי, לקיים מעקב הדוק בנושא כדי לוודא שהן מיושמות ולחקור אירועים שבהם חלו עיכובים ניכרים בהעברת החומר ולהפיק לקחים בעניינם. על שרת המשפטים והשר לבט"פ ליתן דעתם על הממצאים האמורים ולפעול לטיפול בבעיות שהועלו בתחום זה.

על הפרקליטות לנקוט את הפעולות הדרושות לקיום הנחיות פרקליטות המדינה ולצמצם ככל הניתן את הפער בין מועד הגשת כתב האישום לבין מועד הגשת הבקשה לתעודת החיסיון והוצאתה.

ראוי שהפרקליטות והמשטרה ידונו בממצאים המלמדים שבמשך השנים מסתמנת מגמת גידול בשיעור התיקים שחל עיכוב ממושך בקבלת חוות הדעת בעניינם ממעבדות מז"פ יחסית למועד הגשת כתב האישום. כמו כן ראוי שהם יבחנו דרכים לייעול הליך הטיפול ולהעברת חוות הדעת ממעבדות מז"פ לחוקרי המשטרה, לפרקליטות ולבסוף גם לעיונו של הנאשם.

מיד לאחר שיוגש סיכום דוח הוועדה לבחינת הרפואה המשפטית בישראל יש להציג את המלצותיו לשרת המשפטים ולשר לבט"פ כדי שידונו עם שר הבריאות בפעולות שיש לנקוט על מנת להבטיח התמודדות אפקטיבית עם הקשיים המשמעותיים והמתמשכים בקבלת חוות הדעת מהמכון. לעניין זה מוצע כי ייקבעו אף יעדים כמותיים שישקפו הליך עקבי של טיפול בבעיה עד לפתרונה.

ראוי שפרקליט המדינה יקדם את עבודת צוות המשנה עד השלמתה, ובד בבד יבחן היתכנות של תחילת יישום הפתרונות שהועלו.

על הנהלת משרד המשפטים והפרקליטות לפעול בתיאום עם אגף הביטחון והמשטרה כדי להביא לטיפול מערכתי ומשולב בתהליך העברת חומרי החקירה בין הגופים, דרכי הטיפול בהם ביחידות הפרקליטות ואחסונם באופן בטוח, ובכך למלא את החסר הקיים בתחום האבטחה של המידע המועבר מהמשטרה לפרקליטויות וההגנה ההכרחית על מידע זה.

יש להביא בהקדם לדיון ולהכרעה של פרקליט המדינה את סוגיית השיטות להסתרת מידע חסוי בהודעות עדים. זאת בייחוד נוכח העובדה שעשויות להיות לדבר השפעות חמורות על הנאשם, על סנגורו ועל ההליך המשפטי.

נוכח הסיכונים הכרוכים בדרכים הקיימות להעתקת חומרי חקירה, ראוי שהמשטרה תבחן שוב את ההיערכות להסדרת הנושא ואת ההיתכנות של מימוש חלופות ראויות אך לא יקרות להליך ההעתקה הנוכחי.

על המשטרה לפעול לזירוז התהליכים הנדרשים להקמת המרלו"ג ולהקדים את השלמת ההיערכות להקמתו באמצעות פעולות כגון סידור המחסנים וסילוק המוצגים שבהם לפי הוראות הדין.

על המשטרה לפרסם נהלים חדשים ולעדכן נהלים קיימים בנושא שמירת מוצגים ולפקח על יישומם.

לנוכח המצב הקשה במשרדי הרישום ובמחסני המוצגים שעליו עמדה המשטרה, עליה לפעול באופן מידי ליישום המלצותיו של צוות שמירת מוצגים, שאינן תלויות בהקמת המרלו"ג.

על משרד המשפטים לפעול ללא דיחוי להשלמת התיקון להנחיית היועמ"ש בנושא פרסומים אסורים מחקירות בהתייעצות עם המשטרה. עד אז על המשטרה להקפיד לפעול בהתאם להנחיה הקיימת.

המשטרה והפרקליטות נדרשות לפעול למניעת פרסומים אסורים, לבדוק את המקרים בהם קיים חשש שפורסמו פרטים אסורים ולבחון דרכים יעילות יותר לטיפול בנושא.

יש מקום שהמשטרה תבצע בעצמה טשטוש פרטים בסרטונים שהיא מעבירה לכלי התקשורת ולא תטיל עליהם את האחריות לכך.

היות שהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא פרסומים אסורים מחקירות אינה עוסקת במפורש בהעברת חומרי חקירה לתקשורת לאחר הגשת כתב אישום ולפני העברתם לסנגור, ולנוכח עמדתו המקצועית שיש למנוע מצבים כאלו, הרי שעליו לפעול בהקדם לתיקון ההנחיות באופן שיבטיח שסנגורים שטרם קיבלו את חומרי החקירה לא ייחשפו אליהם לראשונה בכלי התקשורת.

על הפרקליטות לנקוט יוזמה ולפעול למניעת פרסומים אסורים, בין היתר באמצעות ריענון ההנחיות הפנימיות בנושא.

סיכום

חומרי החקירה עומדים במרכזו של ההליך הפלילי, והם משמשים כלי לחקר האמת ולמיצוי הדין עם נאשמים או להוכחת חפותם. הזכות לעיין בחומר חקירה הנוגע לאישום מושתתת על הזכות לחירות ומשמשת נדבך של הזכות למשפט הוגן. פגיעה בזכות העיון עלולה להשפיע על הגנת הנאשם, על היכולת לברר את האמת וכן להביא למניעת השימוש בראיה בהליך הפלילי ובמקרים חריגים אף לזיכוי הנאשם. הבטחת מימושה של זכות העיון של נאשם תלויה בפעולה מתואמת ומוסדרת של גורמי אכיפת החוק. לשם הבטחת בירור האמת יש חשיבות מכרעת לשמירת מוצגים ותיקי חקירה באופן הולם ולתקופת זמן מספקת. היבט נוסף הנוגע לשמירה על איכות החקירה, על בירור האמת ועל זכויות החשוד הוא מניעת פרסומים אסורים מתוך החקירה לאורך ההליך הפלילי.

ממצאיו של דוח זה מלמדים על כמה ליקויים חמורים בניהול של תיקי החקירה וחומרי החקירה, ובהם: לא תמיד נמסרים כל חומרי החקירה לגופי התביעה; בתיקים רבים מוגשים כתבי אישום שחסרים בהם חומרי חקירה,

והם מצורפים לתיקים זמן רב לאחר הגשת כתב האישום; חלו תקלות ועיכובים בהעברתם של חומרי חקירה; עדיין לא הוסדרו תחום אבטחת המידע והמסמכים בפרקליטות המדינה והפרקטיקה הרצויה במקרים שבהם נדרש חיסוי מידע רגיש; השיטות להעתקה ולצילום של חומרי חקירה כרוכות בסיכונים לכשלים טכניים שונים; חל עיכוב מתמשך בניסיונות להסדיר חלופה ממוחשבת להעברת חומרי חקירה בין המשטרה והפרקליטות.

בדוח מוצגים כשלים חמורים בשמירה, באחסון ובאופן סיום הטיפול בחומרי החקירה. תקופות שמירת המוצגים שנאספו בתיקים לא הוסדרו כראוי, והדבר גרם לחוסר אחידות וחוסר בהירות בנושא, העלולים להשפיע על היכולת לברר את האמת ועל האפשרות של נאשמים לממש את זכויותיהם. עוד העלה הדוח כי אף שמשרד המשפטים והמשטרה סבורים כי הנורמות הקיימות בעניין פרסומים אסורים מחקירות אין בהן כדי למלא את הצרכים בנושא זה, לא קודמו צעדים להסדרת הנושא.

על המשטרה והפרקליטות להירתם לשיפור כלל הנושאים הנוגעים לטיפול בחומרי חקירה: עליהן לגבש דרכי פעולה לטיפול מקיף, ישים ויעיל בתופעה הנרחבת והחמורה של עיכובים בהעברת חומרי חקירה, לצמצם באופן משמעותי את הפער בין מועד הגשת כתבי אישום לבין מועד קבלתם לתיק של חומרי חקירה שונים, ובהם תמלילי חקירות, תעודות חיסיון, חוות דעת של מעבדות מז"פ ושל המכון הלאומי לרפואה משפטית. נוכח הסיכונים הכרוכים בשיטות הצילום הנפוצות, ראוי שהמשטרה והפרקליטות יפעלו לקידום ולהשלמה של פרויקט "תיק חקירה דיגיטלי". כמו כן עליהן להבטיח שהשמירה על חומרי החקירה תהיה מיטבית, לקדם את הסדרת תקופות השמירה על מוצגים ולהטמיע את יישומן, לקבוע נורמות מעודכנות בנושא איסור פרסום חומרי חקירה ולאוכפן.

מבוא

על פי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - החסד"פ או החוק), המדינה היא המאשימה במשפט פלילי והיא תיוצג בידי תובע[3] שינהל את התביעה. הפרקליטים[4] בפרקליטות המדינה במשרד המשפטים (להלן - הפרקליטות) מייצגים את המדינה בבתי המשפט בהליכים פליליים שבסמכותם, ובהם תיקים הכוללים אישומים בעבירות חמורות, הכול בכפיפות להנחיות היועץ המשפטי לממשלה. חטיבת התביעות במשטרת ישראל (להלן - חטיבת התביעות) מייצגת את המדינה בבתי המשפט ברוב ההליכים הפליליים (כ-90% מהם) - בתיקים הכוללים אישומים בעבירות קלות יותר ועל פי חלוקת הסמכויות הקבועה בחסד"פ[5]. החל באפריל 2015 כפופה חטיבת התביעות מהבחינה המקצועית למפקח הכללי של המשטרה, ולא לאגף חקירות ומודיעין במשטרה.

משטרת ישראל אמונה על אכיפת החוק בישראל, עוסקת במניעת עבירות ובגילוין, בתפיסת עבריינים ובהעמדתם לדין, בקיום הסדר הציבורי ובשמירה על ביטחון הנפש והרכוש. בשנת 2016 נפתחו במשטרת ישראל 329,764 תיקי חקירה בעקבות חשד לביצוע עבירות פליליות מסוגים שונים, ובעקבות כך הוגשו כתבי אישום בעניינם של 45,434 (כ-13.8%) מהתיקים[6].

> בשנת 2016 נפתחו במשטרת ישראל 329,764 תיקי חקירה בעקבות חשד לביצוע עבירות פליליות מסוגים שונים, ובעקבות כך הוגשו כתבי אישום בעניינם של 45,434 (כ-13.8%) מהתיקים

על פי נתוני חטיבת התביעות, מספר תיקי החקירה שהגישה בעניינם כתבי אישום בשנת 2015 הסתכם ב-40,745, ועל פי נתוני הפרקליטות לאותה שנה, מספר התיקים שהגישה בעניינם כתבי אישום הסתכם ב-5,339.

במהלך החקירה הפלילית מתבצע תהליך של בירור העובדות, גביית עדויות ואיסוף ראיות. תהליך זה נועד לחשוף את האמת, ובסופו אמור להיקבע אם חומר החקירה מבסס תשתית ראייתית מספקת להגשת כתב אישום. החוקר הממונה על החקירה מנהל תיק חקירה הכולל את כל חומרי החקירה שנאספו, נתפסו, נרשמו או הופקו לצורך החקירה, ועשויים להיות רלוונטיים להכרעה בנוגע לחשדות המיוחסים לחשוד בתיק.

חומרי החקירה הם רבים ומגוונים, ודבר קיומם מתועד במפתח תיק החקירה: טופס המודפס על כריכת תיק החקירה ובו רשימה של כל חומר החקירה שנאסף או נרשם בתיק החקירה או תיעוד של פעולות חקירה שנעשו. למשל, יהיו בתיק מסמכים שונים שנוצרים במהלך החקירה כגון הודעות שנגבו מחשודים או מעדים, מזכרים, דוחות, חוות דעת של מומחים, תעודות רפואיות, הקלטות של האזנות סתר ופרטיהן, תמלילים של הקלטות ועוד. חלק מחומרי החקירה הם חפצים שתפסה המשטרה במסגרת החקירה. עוד מתועדות בתיק כל פעולות החקירה או ההנחיות לבצע פעולות חקירה, לרבות סיכום התיק, תרשומות, חוות הדעת, המלצות, תכנית החקירה, בקשות שהוגשו לבית המשפט בנוגע לדיוני מעצר או לצווים ועוד.

3 בכל מקום שמוזכר תובע בלשון זכר, הכוונה גם ללשון נקבה.

4 בכל מקום שמוזכר פרקליט בלשון זכר, הכוונה גם ללשון נקבה.

5 סעיף 60 לחסד"פ קובע את חלוקת הסמכויות בין הפרקליטות ובין חטיבת התביעות.

6 השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל לשנת 2016, https://www.police.gov.il/.

בתום החקירה הפלילית מעבירה המשטרה את תיק החקירה לגופי התביעה - הפרקליטות או חטיבת התביעות, כדי שיוחלט אם להגיש כתב אישום או לגנוז את התיק, על בסיס חומר החקירה שנאסף, בהתאם לעילות המפורטות בחוק ולפי שיקול דעתו של התובע. אם מוגש כתב אישום, חומר החקירה הנוגע לאישום יוגש לבית המשפט וישמש אותו בבוא העת לבחון את טענות הצדדים ולהכריע בתיק.

החל משלב החקירה נדרשת המשטרה לשמור את חומרי החקירה שנתפסו, וגורמי אכיפת החוק נדרשים לבחון כיצד יש לנהוג בהם בשלבים השונים של ההליך הפלילי (ראו להלן). כמו כן, בהתאם להוראות הדין חל איסור לפרסם פרטים שונים בנוגע לחקירת המשטרה, ובכלל זה לפרסם חומרי חקירה (ראו להלן).

עם הגשת כתב אישום בעבירות מסוג פשע או עוון, קמה לגופי התביעה חובת גילוי של חומרי החקירה כלפי הנאשם וסנגורו. החסד"פ קובע כי לנאשם זכות לעיין בכל זמן סביר ב"חומר החקירה" וכן ברשימת כל החומר שנאסף או שנרשם בידי הרשות החוקרת והנוגע לאישום נגדו, ולהעתיקו.

לצד המשטרה פועלות במדינת ישראל כמה רשויות המוסמכות לבצע חקירה פלילית. למשל, הרשות לניירות ערך הפועלת לחקור ולעצור חשודים בפעילות לא חוקית בבורסה לניירות ערך; הממונה על ההגבלים העסקיים העוסק באכיפת דיני ההגבלים העסקיים בין היתר באמצעות כלים פליליים; רשות המסים, האחראית, בין היתר, לאכיפת החוק כאשר מתעורר חשד לביצוע עבירות מס פליליות ולטיפול בעבירות אלה. דוח זה מתמקד בהיבטים בטיפול בחומרי חקירה בהליך הפלילי שאותם מבצעים, מכוח החסד"פ, המשטרה וגופי התביעה - פרקליטות וחטיבת התביעות.

פעולות הביקורת

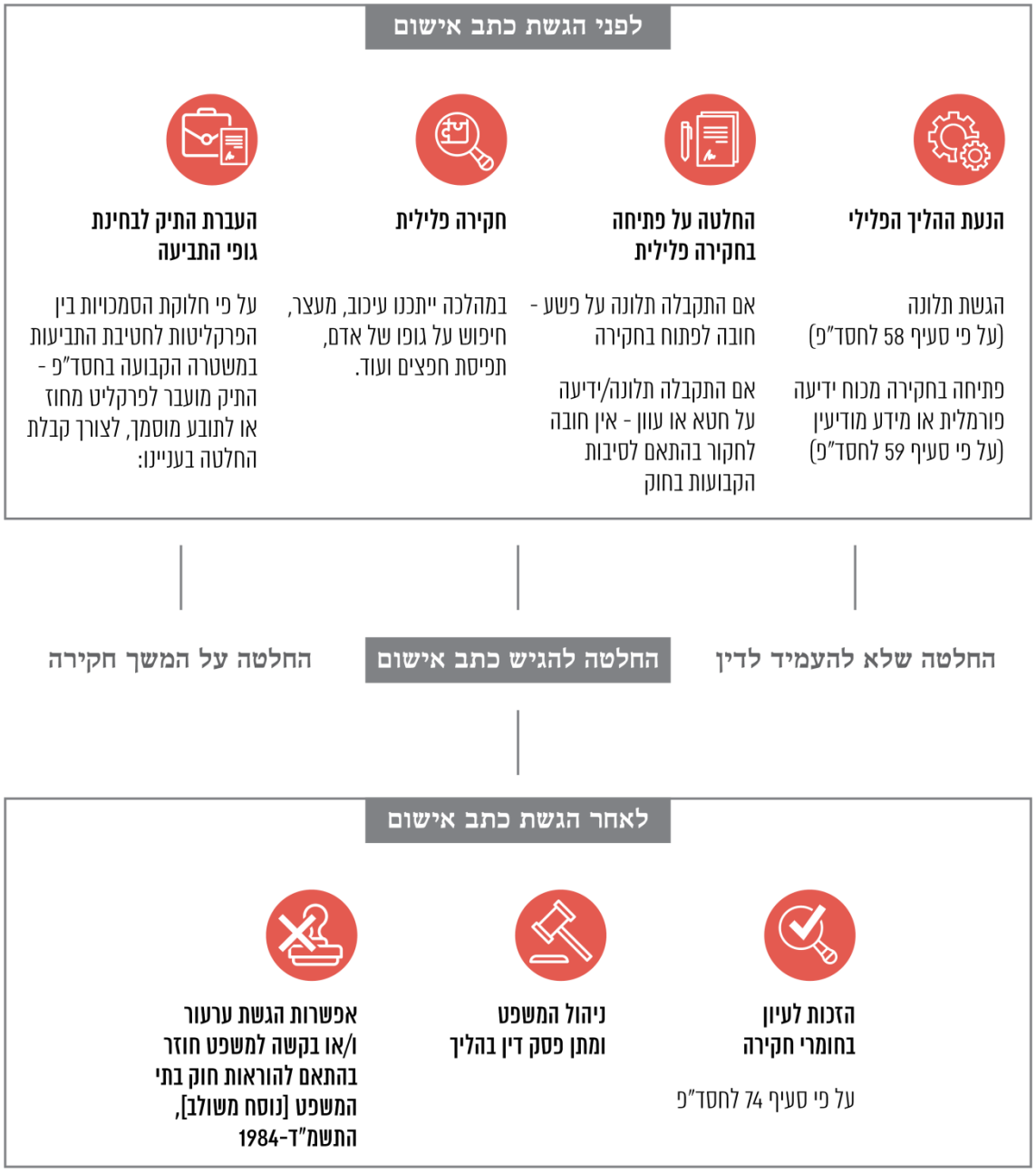
בחודשים מרץ-נובמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בעיון ובטיפול בחומרי חקירה בהליך הפלילי. בביקורת נבחנו הפעולות להבטחת זכותו של נאשם לעיין בחומרי החקירה ולהעתיקם, ובהם סידור תיק החקירה והעברת חומרי החקירה מהמשטרה לגופי התביעה, אופן שמירת חומרי החקירה ופרסום שלא כדין של פרטים הנוגעים לחקירה. הביקורת נעשתה במשרד המשפטים - בפרקליטות המדינה, ובמשטרת ישראל - בחטיבת התביעות, באגף חקירות ומודיעין (להלן - אח"ם) ובארבע תחנות משטרה.

הבטחת זכות הנאשם לעיין בחומרי חקירה

1. זכותו של נאשם לעיין בחומר החקירה ולהעתיקו וברשימת כל החומר שנאסף הנוגע לאישום נגדו קבועה בחסד"פ. זכות זו השתרשה כזכות רחבה, המושתתת על הזכות לחירות, והיא אחת מאבני היסוד של הזכות למשפט הוגן, שהרי אם מלוא חומר החקירה הנוגע לנאשם לא הוצג לו ולא הובא לידיעתו, אין להניח כי יוכל לממש את זכותו להתגונן. בפסיקה שבה וצוינה לאורך השנים עמדת בית המשפט כי "אין חקר לתבונת סנגור מוכשר, ואין לנחש כיצד היה יכול לנצל את החומר הנמצא לפניו"[7]. בתרשים 1 להלן יפורטו שלבי ההליך הפלילי המבוסס על הוראות הדין.

7 השופט אולשן בע"פ 35/50 **מלכה נגד היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד ד(1) 429 (1950).

תרשים 1: **שלבי ההליך הפלילי**



2. זכות העיון תואמת גם את האינטרס הציבורי ולפיו יש להבטיח כי מערכת המשפט תכריע בעניינו של נאשם במשפט הוגן, שבו ניתנה לו הזדמנות מלאה להציג את הגנתו שכן לא ניתן להוציא את האמת לאור אם כלל לא ניתנת לנאשם האפשרות להתייחס לראיה מפלילה ולבחון את מהימנותה, בשל אי-גילוי חומר חקירה הנוגע לעניין. משהוגש כתב אישום בעבירות מסוג פשע או עוון, על התביעה להעביר לידי ההגנה כל מסמך שהוא בגדר "חומר חקירה" - כלומר כל חומר שקשור במישרין או בעקיפין לאישום ונוגע ליריעה הנפרסת באישום הפלילי.

החסד"פ גם קובע כי לנאשם זכות לעיין ברשימת כל החומר שנאסף בחקירה הנוגע, במישרין או בעקיפין, לאישום המיוחס לו וליריעת המחלוקת והראיות (להלן - רשימת כל החומר). על פי ההגדרה בחוק, רשימת כל החומר תכלול גם את "ציון קיומו של חומר שנאסף או שנרשם בתיק שאינו חומר חקירה ושל חומר שנאסף או שנרשם בתיק שהוא חסוי על פי כל דין, וכן פירוט של סוג החומר כאמור, נושאו והמועד שבו נאסף או נרשם".

3. ההחלטה אילו מהמסמכים והראיות הנמצאים בתיק החקירה ייחשבו ל"חומר חקירה" כמשמעו בחוק נתונה להחלטתו של התובע. בתיקון לחסד"פ מאוגוסט 2016[8] (להלן - תיקון 75) עוגן הנוהג שקדם לתיקון, ולפיו הרשות החוקרת תבצע את הסיווג הראשוני של החומר שנצבר במהלך החקירה, ואילו על התביעה מוטלת האחריות לוודא כי החומר סווג כראוי ולפקח כי הוא יועמד לרשות הנאשם.

א. אם ניטשה מחלוקת בין התביעה לבין נאשם בשאלה אם לסווג חומר מסוים כחומר חקירה שיש לו זכות עיון בו, רשאי הנאשם לבקש מבית המשפט שהוגש לו כתב האישום להורות להתיר לו לעיין בחומר.

ב. החוק אינו מגדיר במפורש מהו "חומר חקירה". נקבעו בו כמה הנחיות בנוגע לשאלה מה ייכלל ב"רשימת כל החומר שנאסף או שנרשם בידי הרשות החוקרת והנוגע לאישום" ללא הרחבה לגבי הפרטים והמאפיינים שתכלול הרשימה. המונח "חומר חקירה" אינו מוגבל לחומרים כתובים בלבד, אלא כולל גם ראיות חפציות שאספה הרשות החוקרת, למשל קלטות וידאו או שמע ומוצגים מוחשיים אחרים הנמצאים ברשות התביעה[9].

ג. היבטים של זכות העיון בחומרי חקירה באים לידי ביטוי בהנחיית פרקליט המדינה מס' 6.1 (להלן - הנחייה 6.1)[10] ובפקודת המטה הארצי (להלן - פקודת המטא"ר) בנושא "חומר חקירה - החובה לתת לנאשם לעיין בו ולהעתיק אותו" מיולי 2010, המרכזות גם את הוראות החוק ואת עיקרי הפסיקה ומפרטות כמה קווים מנחים בנושא.

8 סעיף 74(א1) לחוק, שנוסף במסגרת תיקון מס' 75 לחוק באוגוסט 2016.

9 בש"פ 4077/06 **אדריאן שוורץ נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 11.06.06).

10 הנחיה 6.1 **"עיון הנאשם בחומר החקירה לאחר הגשת כתב אישום נגדו"** מ-9.1.91, עודכנה לאחרונה ב-1.1.03.

על פי הנחיה 6.1 "חומר חקירה" כולל בעיקר הודעות ואמירות שנגבו בחקירה; מוצגים ומסמכים שנתפסו במהלך החקירה; זיכרונות דברים המתעדים פעולות שהתבצעו במסגרת החקירה; חומר המתעד פעולות שננקטו במהלך החקירה (כגון: תצלומים, שחזורים, קלטות וכדומה); וממצאים של בדיקות מעבדה הרלוונטיים לחקירה. בפקודת המטא"ר האמורה מפורטים כ-15 סוגי מסמכים שייחשבו "חומר חקירה", בכפוף לפרמטרים שנקבעו בפסיקה.

על פי האמור בהנחיה 6.1, להפרת החובה להעמיד את חומר החקירה לעיונו של נאשם יש שתי תוצאות אפשריות: איסור השימוש בראיה בהליך הננקט נגד הנאשם כאשר לא ניתנה לו הזדמנות סבירה לעיין בה, וזיכוי נאשם אם הפגיעה בזכות העיון גרמה לעיוות דינו ולפגיעה בזכותו למשפט הוגן.

> להפרת החובה להעמיד את חומר החקירה לעיונו של נאשם יש שתי תוצאות אפשריות: איסור השימוש בראיה וזיכוי הנאשם

ד. עולה אפוא כי לסיווגו של חומר שאספו רשויות החקירה כ"חומר חקירה" עשויות להיות השפעות מרחיקות לכת על ההליך הפלילי, מעבר להיבט הטכני הכרוך בפעולת הסיווג. שכן נאשם יהיה זכאי לעיין רק במסמכים שניתן להחיל עליהם את ההגדרה "חומר חקירה". מכאן שאם המשטרה אוספת חומר רב שאינו מסווג כחומר חקירה, עשויות להתעורר מחלוקות רבות וממושכות בין הצדדים בנוגע לאופן סיווג החומרים ולזכות הנאשם לעיין בכל אחד מהם.

מהאמור עולה כי אם לא יובאו לידיעת הנאשם חומרים שסווגו כ"חומרי חקירה" על פי הדין, הדבר עלול להביא לפגיעה בהגנת הנאשם ולעיוות דין, וכן לפגיעה באמון של ההגנה, בית המשפט והציבור בגופי התביעה ובהליך המשפטי.

ליקויים בתהליך העברת חומרי חקירה מהמשטרה לפרקליטות

המשטרה, כרשות החוקרת, אחראית לניהול תיקי חקירה. פקודות המשטרה[11] מטילות על המשטרה את החובה לתייק ולתעד את כל החומרים ואת כל הפעולות שבוצעו בנוגע לחקירה בטופס מפתח תיק החקירה וביומן החקירה שבתוך תיק החקירה, הכולל את פרטי החוקר, הנחיות, חוות דעת, המלצות, סיכום או תכנית של החקירה. בסיום החקירה על החוקר האחראי לחתום בטופס סיכום תיק חקירה על הצהרה כי כל חומר החקירה נכלל בתיק, וכי רשימת כל החומר הוכנה כחוק. לאחר המיון והסיווג של חומרי החקירה אחראי

11 פקודת המטה הארצי בנושא **"תיק חקירה - סידורו"** מיולי 2010; פקודת המטה הארצי בנושא **"הטיפול בתלונה ובתיק חקירה"** מאוגוסט 1994; פקודת המטה הארצי בנושא **"חומר חקירה - החובה לתת לנאשם לעיין בו ולהעתיק אותו"**.

החוקר להעביר באופן ידני את התיק השלם, המלא והמעודכן לגופי התביעה. בהתאם לחומר החקירה שרוכז בתיק והועבר עמו, אמורים גופי התביעה להחליט אם להגיש כתב אישום או לסגור את התיק, וזאת בהתאם לעילות המפורטות בחוק ולפי שיקול דעתו של התובע האחראי.

השפעת ניהול חומרי החקירה בתיק על מימוש זכות העיון של נאשם ועל ניהול הראיות בבית המשפט מקבלת משנה תוקף בתיקי חקירה גדולים ומורכבים, בתיקים רגישים[12] ובתיקים של נאשמים הנתונים במעצר, ועל כן לוח הזמנים מחייב פעולה מהירה של כל הגורמים המטפלים בעניינם. ב"פרשיות ענק" מרובות ראיות נדרשת מערכת התביעה לעמוד בסטנדרט מחמיר יותר של ניהול חומרי החקירה.

לגופי התביעה תפקיד מרכזי בהליך המיון והסיווג של החומרים שנאספו בתיק, במסגרת הליך הפיקוח על עבודת הרשות החוקרת. על כן חשוב מאוד שהתובע יוודא, עם קבלת התיק, שטופס סיכום תיק החקירה מלא וחתום כראוי. הדבר דרוש לו גם לשם קבלת החלטה אם להגיש כתב אישום. ברור כי הגשת כתב אישום לפני שהתובע מעיין בכל חומרי החקירה עלולה להיות כר נרחב לתקלות.

נמצא כי במשך השנים עלו לא אחת ליקויים בתהליך העברתם של חומרי החקירה מהמשטרה לגופי התביעה, ובהם: ניהול לקוי של רשימת כל החומר בתיק החקירה; עיכובים בהעברת חומרי חקירה מסוגים מסוימים לגופי התביעה, לנאשם, לסנגורו ולבית המשפט; וחומרי חקירה הנאספים לאחר העברת תיק החקירה לגופי התביעה אך לא נמסרים להם. במשך השנים אף דנו גורמים במשטרה ובפרקליטות בחלק מהליקויים האמורים, אולם הם לא קבעו כל נוהל או הנחיה המסדירים באופן מפורט ומלא את ממשק העבודה ביניהן. לנוהל כזה חשיבות מירבית, שכן הסדרת העבודה המשותפת של גופי האכיפה נדרשת לשמירה על תקינות ההליך.

לא פעם מתחו בתי המשפט ביקורת על גורמי אכיפת החוק בשל ליקויים שנגרמו בתהליך העברתם של חומרי החקירה והשפעתם על זכויותיהם של נאשמים בהליך הפלילי. במקרים חריגים הדבר אף הביא לזיכוים של נאשמים שהליקויים בעניינם היו בבחינת עיוות דין או פגיעה בזכות למשפט הוגן.

ואולם, למרות הביקורות ואף שהמשטרה והפרקליטות דנו לאורך השנים בסוגיות האמורות, במועד סיום הביקורת תהליך העברת חומרי החקירה טרם הוסדר, ועדיין לא גובש פתרון מערכתי נאות ומקיף לבעיות היסודיות שהועלו, כמפורט להלן:

1. אשר לתיקים אשר זכות העיון בעניינם נפגעה, נדרשו בתי המשפט להכריע אם ראוי לרפא את הפגם - באמצעות מציאת דרך להסדרת העיון והמשך

12 למשל, כאלו שבהם מעורבים קטינים.

ניהול ההליך הפלילי, שהוא אינטרס ציבורי - או שמא מדובר בעיוות דין שאינו הפיך, ולפיכך יש להצדיק את ביטול האישום.

למשל, במקרים מסוימים העירו בתי המשפט למדינה על עיכובים שחלו בהעברת כל חומרי החקירה ורשימת כל החומר, מחקו כתב אישום ואף ביטלו הרשעה משלא ניתן להסתמך על ראיה שהנאשם טרם עיין בה או הורו שלא להגישה עד אשר תובטח זכותו של הנאשם לעיין בה; במקרים מסוימים התקבלה טענת נאשם ל"הגנה מן הצדק" או נפגעה זכותו למשפט הוגן והנאשם זוכה או קוצר משך המעצר ששהה בו הנאשם; במקרים אחרים נדונו בקשות לביזיון בית משפט ואף נפסק כי המדינה תישא בהוצאות המשפט בשל מחדלים הנוגעים לאי-העברת חומרי החקירה.

2. באוגוסט 2010 הורה בית המשפט המחוזי בתל אביב על ביטול כתבי האישום נגד בעלי תפקידים במוסד פיננסי בגין דיווחים כוזבים, לכאורה, לרשות לאיסור הלבנת הון[13]. זאת בשל "התנהגות נפסדת" של המדינה, אשר בין היתר לא העבירה לעיון ההגנה חומר חקירה "בכמויות בלתי נתפסות" - יותר מ-150 ארגזי מסמכים. בית המשפט ציין כי יש סבירות לא מבוטלת שכתב האישום הוגש בלי שהתביעה עצמה עיינה באלפי מסמכים מחומר החקירה. על כך נקבע כי "הגשת כתב אישום ללא עיון בכלל חומר החקירה הינו מעשה פגום היורד לשורש סמכות כתב האישום".

בעקבות פסק דין זה הוקם בפרקליטות צוות לבחינת האופן שבו רשויות האכיפה מנהלות את התיקים ולגיבוש מתווה לנוהלי עבודה בתחומים הנוגעים לטיפול בתיקים רחבי היקף או מורכבים. בעקבות האמור פרסם אח"ם באוגוסט 2012 טיוטת הנחיה הכוללת התייחסות לרשימת חומר חקירה - אופן הכנתה, עדכונה, בדיקת ההתאמה בינה ובין החומר עצמו, אופן הכנת הרשימה כשיש יותר מגוף חוקר אחד ועוד.

> נמצא כי במועד סיום הביקורת, על אף הביקורת החריפה שמתח בית המשפט על האופן שבו הועברו חומרי החקירה, ועל אף תוצאותיהן החמורות של התקלות בהעברת חומרי החקירה, עד כדי ביטול כתבי אישום, המשטרה והפרקליטות טרם גיבשו נוהל עבודה תקף ומחייב שיסייע במניעת התקלות שבית המשפט עמד עליהן.

בתשובתה של פרקליטות המדינה בינואר 2018 למשרד מבקר המדינה היא ציינה כי אכן, יש ליקויים בממשק שבין המשטרה לבין הפרקליטות בכל הנוגע להעברת חומרי החקירה, ואת בייחוד בתיקים שבהם חומר הראיות רב וכולל סוגים שונים של חומרי חקירה. עם זאת, הן הפרקליטות והן המשטרה ערות לקשיים אלו ומשקיעות מאמצים רבים בניסיון לשפר את ממשק העבודה.

בעניין זה טענה המשטרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מתחילת פברואר 2018 ובמסמכים משלימים שהעבירה במהלך פברואר 2018, כי יש כמה פקודות ונהלים הנוגעים לסידור תיקי החקירה ולטיפול בהם, וכי כמה צוותי עבודה

> על אף הביקורת החריפה שמתח בית המשפט על האופן שבו הועברו חומרי החקירה, המשטרה והפרקליטות טרם גיבשו נוהל עבודה תקף ומחייב שיסייע במניעת התקלות שבית המשפט עמד עליהן

13 תפ (ת"א) 40279/08 **מדינת ישראל נגד אליק לדר** (פורסם במאגר ממוחשב, 22.8.10).

משותפים למשטרה ולפרקליטות עוסקים בין היתר בנושא העברתם המלאה של חומרי חקירה בין הגופים. בעניין זה הפנתה המשטרה לנוהל בנושא סיווג וטיפול בחומר חקירה מודיעיני, אשר נכתב בעקבות תיקון 75 ולהנחיית פרקליט המדינה בנושא.

כמו כן, טענה המשטרה כי חטיבת החקירות פועלת לקראת מעבר לדיגיטציה של תהליך העברת חומרי החקירה. בינתיים הוספו טפסים למערכת המשטרתית הממוחשבת "פלילי 2000" (להלן - מערכת הפל"א) שמטרתם לוודא כי כל חומר החקירה בתיק עובר לפרקליטות. לסיכום ציינה המשטרה כי הבעיה אינה כרוכה בהיעדרן של פקודות, הנחיות או נהלים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי בתשובתה ובמסמכים שהעבירה, אין מענה לצורך בהסדרה מפורטת של ממשק העבודה בין גופי התביעה. הנהלים שציינה בתשובתה, אינם עוסקים במישרין בתהליך העברת כל סוגי חומרי החקירה מהמשטרה לפרקליטות, ואין בהם הוראות שתכליתן למנוע תקלות שעלולות להיגרם בתהליך זה. גם הטופס הממוחשב שציינה בתשובתה הוא חלק מפרויקט "תיק חקירה דיגיטלי"[14] שתאריך היעד לסיומו נדחה במשך שנים (ראו להלן).

יצוין כי הנוהל שכתבה המשטרה בעקבות תיקון 75 נועד, כפי שנכתב בו, להתוות את התבחינים לסיווג חומר חקירה כ"חומר חקירה מודיעיני" שנאסף או שנרשם בידי "רשות מודיעין", ואת אופן הטיפול בחומר זה בלבד. כמו כן, לא גובש כל נוהל בהתבסס על הממצאים שעלו בעבודת צוותי העבודה המשותפים האמורים בתשובתה, אף שהם מעידים כי יש להסדיר מיד ובאופן מלא את ממשק העבודה בין הגופים. הדברים מקבלים משנה תוקף כל עוד הליך הדיגיטציה של העברת חומרי החקירה בין המשטרה והפרקליטות נמצא בעיצומו (ראו להלן).

ליקויים בסידור תיק החקירה

החוק אינו מציין אילו פרטים יש לכלול ברשימת כל החומר שהמשטרה תאסוף ותעביר לעיונו של נאשם, מאחר שלא ניתן לקבוע מראש מסגרת נוקשה של פרטים כאלה. כאמור, הזכות לעיין ברשימה האמורה חלה על מלוא החומר הנוגע, במישרין או בעקיפין, לאישום המיוחס לאדם וליריעת המחלוקת והראיות - גם אם הרשות החוקרת אינה רואה בחומר משום "חומר חקירה".

באפריל 2015 מתח בית המשפט העליון[15] ביקורת על האופן שבו ניהלה המדינה את תיק החקירה, אשר גרם לעיכוב בלתי סביר בהעברת מלוא חומרי החקירה לידי ההגנה. גם בעקבות ביקורת זו של בית המשפט הוקם צוות בראשות

14 "תיק חקירה דיגיטלי" עתיד לאפשר את העברת מלוא חומרי החקירה באופן דיגיטלי מהמשטרה לפרקליטות.

15 בש"פ 148/15 **מדינת ישראל נגד חאלד גבארין** (פורסם במאגר ממוחשב, 19.4.15).

המשנה לפרקליט המדינה כדי לדון בדרכים לבקרה על תהליך העברת חומרי חקירה מהמשטרה לפרקליטות ובדרכים לייעול ההליך (להלן - צוות המשנה).

במסגרת עבודתו עמד צוות המשנה על כמה ליקויים המעידים על כשלים בניהול תיק החקירה אשר משפיעים על עבודת התביעה והסנגוריה. בין היתר, נציגי מחוזות הפרקליטות ברחבי הארץ הלינו כי מפתחות תיקי החקירה הכוללים את רשימת כל החומר אינם מפורטים די הצורך; כי רשימת כל החומר אינה מסודרת או מפורטת; וכי לאחר העברת התיק לפרקליטות קשה לאתר את הגורם האחראי במשטרה שניתן לפנות אליו בעניין החומרים שהועברו או שיש להשלים את העברתם.

יצוין כי נציגי המשטרה שהוזמנו לדיונים של צוות המשנה טענו כי אין מדובר בתופעה, אלא במקרים נקודתיים. בדיונים צוין כי בהיעדר נוהל המסדיר את אופן העברת חומר החקירה, לא ניתן לבחון אם השוטר פעל לפי הכללים המקובלים בתהליך העברת החומר. אף ממסמכים של המשטרה עלו ליקויים מהותיים בדבר ניהול תיק החקירה: למשל, ממסמך המלצות של אח"ם מספטמבר 2014 עולה כי ניהול תיק החקירה במערכת הפל"א בד בבד עם תיק הקרטון הפיזי התבצע באופן מסורבל בלי יכולת לקשר בין הראיות ולבצע הצלבות מתאימות בין מסמכים לקובצי האודיו והווידאו. כמו כן צוין כי לא מתבצע רישום אחיד של הראיות, חלקן אובדות, הראיות הדיגיטליות משוכפלות לעשרות העתקים והשליטה בחומרים רגישים וסודיים מתרופפת ככל שמתקדמת החקירה.

יצוין כי הדברים עלו גם בנוגע להעברתם של חומרי חקירה מחטיבת החקירות לחטיבת התביעות בתוך המשטרה: בדיון של חטיבת התביעות בנובמבר 2013 צוין כי בתיקי החקירה המגיעים אליה חסרים סיכום תיק חקירה וכל חומרי החקירה.

במועד סיום הביקורת נמצא כי הליכי הבחינה של צוות המשנה לא הובילו לגיבוש של נוהל או לנקיטת פעולות אפקטיביות לתיקון הליקויים שהעלה הצוות (ראו להלן).

המשטרה הפנתה בתשובתה מפברואר 2018 לנוהל שכתבה בעקבות תיקון 75 שעניינו, כאמור, "סיווג וטיפול בחומר חקירה מודיעיני".

יוער למשטרה כי הנוהל אליו הפנתה אינו נוגע כלל לממצאי צוות המשנה שעניינם כשלים בניהול והעברה של תיקי חקירה. יצוין כי בתשובת פרקליטות המדינה בנושא זה לא הוזכר הנוהל האמור.

עיכובים חוזרים בהעברת חומרי חקירה לתביעה

חומרי החקירה יכולים לשמש בבוא היום כראיות הרלוונטיות להכרעה בהליך הפלילי. בדיוני צוות המשנה עלה כי באופן תדיר המשטרה אינה מצליחה להמציא לתביעה את כל חומרי החקירה שנאספו בתיק, וכי על פי האמור בדיון "הם צפויים להתקבל רק לאחר הגשת כתב האישום". לעתים חומרי חקירה שנאספו ונמצאים בתיק - כגון הקלטות של תרגילי חקירה ותמליליהן, תשאולים שתועדו בהקלטה, חומרי חקירה שתויקו בטעות בתיקים אחרים ומחקרי תקשורת[16] - אינם מועברים לעיון הפרקליטים בשל טעות, ואלה כלל אינם ערים לדבר קיומם.

> לעתים חומרי חקירה שנאספו ונמצאים בתיק אינם מועברים לעיון הפרקליטים בשל טעות, ובשל כך הפרקליטים כלל אינם ערים לקיומם

עוד צוין בדיונים כי אי-העברה תקינה של חומרי החקירה לתביעה מאפיינת לא מעט תיקי חקירה, בעיקר תיקי מעצר המועברים ב"מסלול מהיר", בהיותם חמורים ומחייבים טיפול דחוף. דברים אלו עלו גם מפנייה של פרקליט המדינה למפכ"ל המשטרה ממרץ 2016 (ראו להלן).

נמצא כי הפרקליטות מגישה בבתי המשפט כתבי אישום רבים אף במקרים שבהם היא ערה לכך שהמשטרה טרם העבירה לה את כל חומרי החקירה כמתחייב. יודגש כי העברתם של חומרי החקירה בשלבים מאוחרים יותר של ההליך אינה מרפאת לחלוטין את הפגם בעניין זה, שכן הוראות הדין נועדו להבטיח כי בעת הגשת כתב האישום יהיה בידי הנאשמים כל המידע הרלוונטי שהם עשויים להזדקק לו לצורך מיצוי זכותם להגנה.

בתשובת פרקליטות המדינה צוין כי התופעה של הגשת כתבי אישום בלי שכל חומר החקירה הועבר לפרקליטות מאפיינת, ככלל, רק תיקי מעצר ובפרט תיקים גדולים ומורכבים שדחוף ביותר להגיש כתב אישום בעניינם[17], אך המשטרה טרם סיימה את הכנת רשימת חומר החקירה ואת סידור תיק החקירה, לצורך העברתו לפרקליטות. במסגרת האיזונים הנעשים בין חובת הגשת כתב האישום בתוך תקופת המעצר לצורכי החקירה, מחד גיסא, והרצון להימנע מפגיעה בלתי מידתית בנאשם במעצר ממושך מדי לצורכי חקירה, מאידך גיסא - עמלה הפרקליטות בשיתוף עם המשטרה להפחית את מספר כתבי האישום המוגשים לפני שהועברו כל חומרי החקירה. מכל מקום, כתב האישום יוגש לאחר שהפרקליט שוכנע שחומר החקירה שהועבר אליו מלמד על תשתית ראייתית מספקת להגשת כתב אישום על פי המבחנים שנקבעו בפסיקה.

16 מחת"ק - מחקרי תקשורת - הם שיוך מספר טלפון לאדם מסוים על פי בקשה לקבלת נתונים שאותה מגישה המשטרה לחברות התקשורת, והכל על פי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - נתוני תקשורת), התשס"ח-2008.

17 בתיקי מעצר החשוד נמצא במעצר לצורכי חקירה וכתב האישום מוגש תוך כדי ימי המעצר בד בבד עם הגשת בקשה לבית המשפט למעצר עד תום ההליכים המשפטיים נגדו. זאת, מאחר שכתב האישום בעניינם מגבש עילת מעצר (סיכון לשלום/ביטחון הציבור, חשש משיבוש מהלכי משפט, חשש מפני הימלטות מהדין) ומכאן גם החובה להגיש את כתב האישום מבלי לשחררם מהמעצר בו שהו לצרכי החקירה.

המשטרה ציינה בתשובתה כי על אף המאמצים שנעשים בעניין זה, כאשר היקף החומר גדול במיוחד אין אפשרות מעשית להעבירו לפרקליטות באופן מלא לפני שיחל המשפט. במקרים רבים טוענים סניגורים כנגד העברה חלקית של חומרי החקירה מתוך אינטרסים שונים הנוגעים לניהול ההתדיינות מול התביעה, ועמדת התביעה היא כי הטענות אינן מוצדקות. אין לראות בהסכמה של התביעה למסור חומרים נוספים, לפנים משורת הדין, כהסכמה שלא כל החומר הועבר כדין במסגרת הזמן הנדרש.

מדיוני צוות המשנה עולה כי העברתם של חומרי חקירה מסוימים מהמשטרה לפרקליטות כרוכה, באופן תדיר, בתקלות או בעיכובים. הדברים אמורים למשל בחומרים אלה: תקליטורים שתוכנם מחייב תמלול; חומרים סודיים שיש לבקש לגביהם תעודת חיסיון וחוות דעת בנוגע לחומרים שנלקחו לבדיקות מעבדה שונות. להלן הפרטים:

תיעוד ותמלילים של חקירות

1. חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים), התשס"ב-2002 (להלן - חוק חקירת חשודים), מגדיר את תנאי החקירה של חשוד בתחנת המשטרה ואת החובה לתעד את כל מהלך החקירה. יש לבצע תיעוד חזותי, תיעוד קולי או תיעוד בכתב של חלק מהחקירות, וזאת על פי התנאים שנקבעו בחוק. אם קלטות החקירה הן "חומר חקירה", הרי שיש להעבירן לנאשם לצורך העתקתן, מכוח זכות העיון וההעתקה.

   ככלל, בדין לא נקבעה החובה לתמלל את קלטות הווידאו או האודיו המתעדות את החקירה במלואה. עם זאת, במסגרת חקירות רבות מעבירה המשטרה לתמלול את הקלטות, או את החלק הרלוונטי שלהן ועל פי הפסיקה[18] עליה למסור לידי הנאשם מבעוד מועד את התמליל לצורך העתקתו. על פי נתוני המשטרה ממאי 2016, בשנים 2014 ו-2015 חלה חובת התיעוד בעניינם של כ-24,000 תיקי חקירה ותומללו בפועל כ-488,000 עמודים.

   בחוק חקירת חשודים נקבע כי על שר המשפטים והשר לביטחון הפנים (להלן - השר לבט"פ) להתקין תקנות לעניין הכנתו של תמליל מודפס מתיעוד חזותי או מתיעוד קולי של חקירת חשוד, ולפי הצורך, לעניין תרגום התמליל (להלן - תקנות התמלול). החוק נכנס לתוקף ביולי 2003.

   בפברואר 2009 נקבע נוהל בין-משרדי משותף למשרד המשפטים ולמשרד לביטחון הפנים בעניין חלוקת האחריות בין המשרדים לתמלול חקירות שתועדו בהתאם לחוק חקירת חשודים (להלן - נוהל 2009). בנוהל 2009

18 ראו בש"פ 5881/15 **מדינת ישראל נגד רונאל פישר** (פורסם במאגר ממוחשב, 15.12.15), סעיף כ"א להחלטה.

צוין כי לאחר שיצטבר ניסיון בנושא, ניתן יהיה לעגן נוהל זה בתקנות, כמתחייב בחוק.

רק בינואר 2018, לאחר סיום הביקורת, כ-14 שנים לאחר שנכנס לתוקף חוק חקירת חשודים, הושלם הליך התקנת התקנות והן פורסמו ברשומות.

בד בבד עם הליך התקנת התקנות שני המשרדים הכינו נוהל בין-משרדי ליישום התקנות. בנוהל האמור נקבעו הוראות בנוגע לאיכות התמלול, למשך הזמן המירבי הנדרש לתמלול, להליך הפיקוח והבקרה על היקף התמלילים שנדרשו, לאומדן עלותם הכספית ועוד. פרקליטות המדינה עדכנה את משרד מבקר המדינה בתשובתה מינואר 2018 כי הנוהל הופץ בפרקליטות ובתוך זמן קצר יופץ גם במשטרה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לביטחון הפנים ולמשרד המשפטים כי העיכוב הממושך בהתקנת התקנות בנושא תמלילי חקירות הוא חריג ביותר, וכי במשך שנים עלה הצורך החיוני בהוראות מפורטות בנושא לשם מניעת הפגיעה בהליך הפלילי.

יצוין כי בתקנות התמלול לא נקבעו פרקי זמן מירביים להעברת תמלילי חקירה, והם נקבעו רק בנוהל הבין-משרדי שבין הגופים.

2. על פי נוהל 2009, אם מתיק החקירה של חשוד עולה כי נסיבות החקירה מחייבות תיעוד חזותי או קולי של החקירה, יבצע החוקר, נוסף על התיעוד החזותי או הקולי, תיעוד מפורט בכתב של מהלך החקירה בעת שהיא מתבצעת (להלן - תיעוד בכתב). אם הוחלט להגיש כתב אישום, יוחזר תיק החקירה למשטרה לצורך תמלול חומר החקירה שתועד.

בספטמבר 2009 התקשרה משטרת ישראל עם חברה פרטית למתן שירותי תרגום ועריכה של תמלילים של חומרי חקירה (להלן - חברת התמלול). נוהל משטרתי בנושא "תרגום ועריכת תמליל חומר חקירה" קובע הוראות בנוגע לעבודת התמלול ולאיכותה וקוצב זמנים לתמלול, בהתאם לדחיפות התיק.

א. בביקורת הועלה כי עיכובים או תקלות שחלו בכמה תיקים שבוצע בהם תיעוד חזותי או קולי השפיעו על תוצאות הליכים פליליים או על מהות ההליך. בין התקלות היו למשל, חוסר התאמה בין התיעוד בכתב של ההודעות בחקירה לבין הדברים שנשמעו בהקלטה ותומללו, אובדן של תקליטורי החקירות וליקויים באופן ניהול החקירה. בחלק מהתיקים היו הנאשמים עצורים בחשד לביצוע עבירות חמורות או שהיו קטינים, ובעקבות המחדלים קבעו בתי המשפט כי יש לזכותם מהעבירות המיוחסות להם או שהתביעה חזרה בה מהאישום.

ב. נמצא כי גם בדיונים שהתקיימו בפרקליטות ובפניות למשטרה בשנים 2011 עד 2017 הועלה נושא העיכובים בהעברת תמלילים לתיקי חקירה אולם לא ננקטו פעולות משמעותיות לשינוי המצב, להלן דוגמאות.

בתיקים רבים מתקבלים תמלילים חיוניים חודשים רבים אחרי הגשת כתב האישום

(1) בישיבה של בכירי הפרקליטות בספטמבר 2011 הועלה כי תמלילים של חקירות המתועדות בקלטות וידאו או אודיו (ולעתים ההקלטות עצמן) נמסרים לפרקליטות באיחור רב, באופן שאינו מאפשר לפרקליט לבדוק את כל החומר לפני הגשת כתב אישום בתיקי מעצר.

(2) עוד עלה כי במקרים רבים בשל העיכובים בקבלת התמלילים, מסתמכים הפרקליטים על התיעוד בכתב שמבצע החוקר אף שלעתים, כשמדובר בהקלטות של שעות חקירה רבות, יש פערים בין התמליל לבין ההקלטה. בסיכום הדיון הוחלט להעביר מקרים בולטים לגורם האחראי במשטרה לצורך ביצוע בדיקות מדגמיות ומציאת דרכים לשיפור איכות עבודתה של החברה המתמללת.

(3) בינואר 2015 העלתה פרקליטת מחוז צפון לפני פרקליטי המחוזות את הקושי בקבלת תמלילים בענייני של תיק שהתנהל באותה תקופה - אף שכתב האישום בעניינו הוגש כבר תשעה חודשים לפני כן, עדיין היו חסרים בו כ-65 תמלילי שיחות רלוונטיות.

מתכתובות של הפרקליטות בנושא נמצא כי מדובר בתופעה רווחת - בתיקים רבים מתקבלים תמלילים חיוניים חודשים רבים אחרי הגשת כתב אישום. מהתכתובות עלה כי מדובר בבעיה כלל-ארצית, הנוגעת לא רק לתמלילים אלא לחומרי חקירה מסוגים שונים, הגורמת לעיכובים מיותרים ופוגעת באיכות העבודה.

(4) בדצמבר 2015 כתב המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) דאז (להלן - המשנה לפ"מ) לפרקליט המדינה ולמחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים (להלן - מחלקת ייעוץ וחקיקה) כי נושא העיכובים בהעברת תמלילי החקירות הוא "אחת מאבני הנגף הבולטות בעבודתנו. שנים אנו מנסים לפתור את הקושי הזה מול המשטרה, אך ללא הצלחה". עוד כתב כי עיכוב בקבלת התמלילים והעברתם באיחור להגנה גורם לעיכוב בהתנהלות המשפט, וכי "נראה שנקעה נפשם של בתי המשפט מההתנהלות שלנו בנושא זה... כמעט בכל מפגש עם שופטים עולה סוגיה מטרידה זו". על הנושא ציין כי הוא משפיע באופן יום יומי על עבודת הפרקליטות, הסנגוריה ובתי המשפט וכי "הגיעה העת למהפכה בתחום הזה" (ההדגשות במקור).

בעקבות האמור, במרץ 2016 הציג פרקליט המדינה למפכ"ל המשטרה דאז כמה דוגמאות לעיכובים בקבלת חומרי חקירה ובהם תמלילים, תרגומי חקירות וחוות דעת של המעבדות לזיהוי פלילי של המשטרה (להלן - מז"פ), ופירט את הבעיות והסכנות הכרוכות בהעברה מאוחרת או חלקית של חומרי החקירה מהמשטרה לפרקליטות.

פרקליט המדינה פירט את הקושי שבהעברת חומרי החקירה, ההולך ומתעצם עם הזמן, וציין כי לנוכח מספרם העצום של התיקים שיש בהם "ריבוי קלטות", דהיינו חומר חקירה בהיקף גדול מאוד המתועד בקובצי אודיו ווידאו, יש להיערך מחדש לטיפול בנושא; העיכוב בהעברת חומרי החקירה מכביד על הפרקליטות בלימוד התיק. עוד ציין פרקליט המדינה כי בתי המשפט אינם נמנעים מלשוב ולבקר את אורכו וסרבולו של תהליך מסירת חומרי החקירה להגנה, והדבר אף משפיע על בירור האמת.

ג. הביקורת העלתה כי הבעיות העולות במהלך ניהול תיקי חקירה גדולים מוכרות וידועות גם למשטרה לא רק בשלב העברת התיק לטיפול בפרקליטות אלא כבר בשלבים שבהם היא מנהלת את החקירה.

בתשובת אח"ם לפרקליט המדינה מאפריל 2016 נכתב כי אח"ם ער זה שנים לקושי בהתמודדות עם ניהול תיקי חקירה גדולים, וכי עבודות מטה רבות בשיתוף אגפים אחרים עוסקות בנושא. בתשובה צוינו כמה פתרונות שהועלו בעבר, ועם זאת צוין כי שום פתרון מהפתרונות האמורים לא יושם. בכמה עבודות מטה נדונו גם פתרונות טכנולוגיים לבעיית התמלול, אולם טרם נמצא פתרון שיושם.

במאי 2016 התקיים דיון בנושא "תקנות תמלילי חקירה והצורך בנתונים" בראשות פרקליט המדינה ובהשתתפות גורמים בכירים, ובהם מנכ"לית משרד המשפטים, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) (להלן - המשנה הפלילי), המשנה לפ"מ, ראש אח"ם במשטרה, היועץ המשפטי של המשרד לביטחון הפנים, הסנגור הציבורי הארצי, מנהל בתי משפט וגורמים נוספים במשטרה ובמשרד המשפטים. בסיכום הדיון הוחלט לקיים בדיקה מדגמית ולרכז בפרקליטות ובמשטרה נתונים הנוגעים לעיכובים בהעברת תמלילי החקירות.

על פי הבדיקה, בכ-78% מהמקרים התמליל מתקבל יותר מחודש לאחר שהוגשו הבקשות לתמלול קלטות חקירה, ובכ-62% מהמקרים האמורים (כ-48% מכלל המקרים) התמליל מתקבל לאחר יותר משלושה חודשים.

פרקליט המדינה קיבל מהמשטרה העתק של המלצת אח"ם מיולי 2016 ולפיה חטיבת החקירות באח"ם תפעל לצמצום העיכוב

בתמלולים באמצעות בקרה מוגברת על אופן ניהול התיקים שבוצע בהם תמלול; נוהל אח"ם הנוגע לתמלול ירוענן ויופץ בקרב הגורמים הרלוונטיים; ויוגבר התיאום עם הפרקליטות, באמצעות קיום ישיבות בנושא על פי הצורך.

במסמך נוסף של אח"ם מאותו חודש, אשר הופץ לקציני האגף צוין כי ניתוח הממצאים בנושא תמלילי חקירה מעלה כי ישנן סיבות מגוונות שמובילות לעיכובים ואיחורים "אך הגורם המשמעותי ביותר הם תקלות הנובעות מהתנהלות לקויה מצד היחידה החוקרת".

באוגוסט 2016 כתב פרקליט המדינה למפכ"ל המשטרה כי הנתונים ממחישים את חשיבות נקיטת הצעדים במשטרה לצמצום העיכובים, וכי יש מקום לשקול שוב התקנת תקנות שיקבעו פרקי זמן מירביים להעברת תמלילי חקירה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה ולפרקליטות כי מחובתן להירתם למציאת פתרון משמעותי, ישים ויעיל לטיפול בתופעה הנרחבת והחמורה של עיכובים בהעברת תמלילים של חומרי חקירה. לנוכח ממצאיו של פרק זה מצטיירת תמונת מצב מדאיגה, ולפיה אף שזה שנים הדרגים הבכירים בפרקליטות ובמשטרה מתריעים על הליקויים בתחום זה ואף פועלים למציאת דרכים לתיקונם, בייחוד כשמדובר בתיקי חקירה גדולים, העיכובים נמשכים, ופוגעים ביכולת למיצוי הבירור של ההליך הפלילי.

תשובות פרקליטות המדינה, המשטרה וחברת התמלול מלמדות כי הן אכן מכירות בבעיית העיכובים בהעברת תמלילים של חומרי חקירה, אשר גורמת לקשיים מהותיים בניהול התיק הפלילי. מצירוף התשובות ניתן אף ללמוד כי לכל אחד מהגורמים האמורים חלק באחריות לקיומה של הבעיה.

לנוכח האמור לעיל על שרת המשפטים והשר לבט"פ לתת את דעתם על הממצאים האמורים ולפעול לטיפול בבעיות שהועלו בתחום זה. נוסף על כך הפרקליטות והמשטרה נדרשות לשקול נקיטת פעולות להטמעת ההוראות הקבועות בתקנות ובנוהל הבין-משרדי, לקיים מעקב הדוק בנושא כדי לוודא שהן מיושמות ולחקור אירועים שבהם חלו עיכובים ניכרים בהעברת החומר ולהפיק לקחים בעניינם.

בקשות לקבלת תעודות חיסיון

1. לעתים אוספת המשטרה חומרי חקירה סודיים שחשיפתם עלולה לסכן חיי אדם, לחשוף שיטות עבודה ואמצעים של המשטרה, לסכל פעולות חקירה עתידיות או לפגוע בשיתוף פעולה בין הציבור ובין המדינה. על פי סעיף 45 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת הראיות),

מוסמך השר לבט"פ להוציא תעודת חיסיון על חומר חקירה אם לדעתו גילוי או מסירה של המידע המתואר בתעודה עלולים לפגוע בעניין ציבורי חשוב.

על פי החסד"פ, חובתו של תובע להעמיד לעיון הנאשם את חומר החקירה אינה חלה על חומר חקירה שהוצאה לגביו תעודת חיסיון או שהוא "חומר מודיעין" כפי שהוגדר בחוק. במקרים אלו, אם סבר תובע, בהמלצת הרשות החוקרת, שיש הצדקה לחסות את המידע, עליו להגיש לממונה על החסיונות במשרד לביטחון הפנים בקשה לקבלת תעודת חיסיון. מדור חסיונות במשטרה בוחן את החומר ומכין עבור גופי התביעה את הבקשות לתעודות החיסיון לחתימת השר לבט"פ, ומנחה את יחידות המודיעין, החקירות והתביעות לגבי הוראות הדין הנוגעות לחיסוי חומרי חקירה.

ברוב המוחלט של המקרים שבהם מוגשת בקשה לקבלת תעודת חיסיון מוגש כתב האישום לבית המשפט לפני שהתקבלה תעודת חיסיון מהשר לבט"פ

ככלל, חזקה על התביעה שלא תעלים ראיות שיכולות להועיל להגנת הנאשם[19]. עם זאת, נאשם רשאי להגיש לבית המשפט עתירה לגילוי הראיה אם הוא סבור כי החומר החסוי עשוי להועיל להגנתו, וכי מידת התועלת שבחשיפתו עולה על העניין שיש באי-גילויו. במקרים אלו רשאי בית המשפט להפסיק את המשפט לתקופה שיקבע עד להכרעה וגם במקרים בהם נעתר לגילוי הראיה ייתכן שאין בראיה החסויה כדי להועיל להגנת הנאשם. במצב זה עלולים להיווצר עיכובים בניהול ההליך המשפטי עקב התמשכות הליכי הגילוי של הראיות החסויות.

בפקודת מטא"ר בנושא "תעודת חסיון - הכללים וההנחיות להגשת הבקשה" מאפריל 2012 נקבע כי תובע לא יגיש כתב אישום לבית המשפט אלא לאחר שהתקבלה תעודת החיסיון חתומה בידי השר לבט"פ, אלא אם כן יש סיבות המצדיקות זאת. במקרה זה, יעשה התובע את כל הנדרש כדי להביא להשלמת ההליך של מתן תעודת החיסיון בהקדם האפשרי.

גם בהנחיות פנימיות בפרקליטות הונחו פרקליטים לצמצם ככל הניתן את הפער בין מועד הגשת כתב האישום לבין מועד הוצאת התעודה, בייחוד בכל הנוגע לתיקי מעצר.

2. הביקורת העלתה כי בפועל, ברוב המוחלט של המקרים שבהם מוגשת בקשה לקבלת תעודת חיסיון מוגש כתב האישום לבית המשפט לפני שהתקבלה תעודת חיסיון מהשר לבט"פ ובמקרים רבים תעודת החיסיון מתקבלת כמה חודשים לאחר הגשת כתב האישום. במצב זה, במקרים רבים עד שתעודת החיסיון מתקבלת חל עיכוב גם בהליך המשפטי ובמימוש זכותו של נאשם לעיין בחומר החקירה. זאת בפרט אם ברצונו של הנאשם להגיש עתירה לגילוי הראיה. להלן הפרטים:

משרד מבקר המדינה בדק את נתוני המערכות הממוחשבות במדור חסיונות במשטרה ובמשרד המשפטים בנוגע לתיקים שהפרקליטות הגישה בהם כתבי אישום והתבקשה לגביהם תעודת חיסיון ממדור חסיונות בשנים 2014

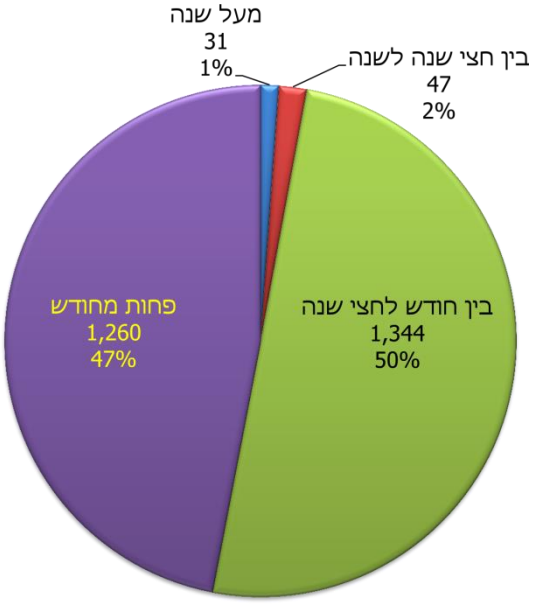
19 בש"פ 7014/12 **מדינת ישראל נגד שאהין מוחמד** (פורסם במאגר ממוחשב, 11.1012).

עד 2017. ניתוח הנתונים התאפשר רק בנוגע לתיקים שהפרקליטות - ולא חטיבת התביעות המשטרתית - הגישה בעניינם כתבי אישום.

א. משנת 2014 ועד ינואר 2017 טיפל מדור חסיונות ב-7,187 בקשות שהגישה הפרקליטות לקבלת תעודת חיסיון. בדיקה של 3,051 מכלל התיקים שהוגשו בקשות בעניינם[20] העלתה שכ-73% מהם הוגדרו "תיקים דחופים" (לרוב תיקי מעצר) ויתר התיקים הוגדרו "רגילים". נתון זה יכול להסביר את הדחיפות שבקבלת החלטה בעניין התיק ובהגשת כתב אישום אפילו קודם להגשת הבקשה לקבלת תעודת חיסיון. עם זאת, לעיכובים של חודשים בהגשת הבקשה לאחר כתב האישום עלולות להיות תוצאות חמורות, במיוחד כשמדובר בתיקי מעצר.

ב. נמצא כי כ-94% מהבקשות הוגשו למדור חסיונות לאחר מועד הגשת כתב אישום בתיק. תרשים 2 להלן מציג נתונים על משך הזמן שעבר ממועד הגשת כתב האישום ועד שהוגשה הבקשה לתעודת חיסיון.

תרשים 2: **משך הזמן שעבר ממועד הגשת כתב האישום ועד להגשת הבקשה לתעודת חיסיון**



20 הנתונים צומצמו וטויבו לאחר שסוננו התיקים שהיו עלולים להשפיע על אמינות הנתונים משום שהוגשו יותר מכתב אישום אחד או יותר מבקשה אחת לקבלת תעודת חיסיון. כמו כן, סוננו שורות כפולות, תיקים שנרשמה לגביהם הערה שלבסוף לא נדרשה בהם תעודת חסיון וכדו'.

מן הנתונים עולה שבכ-53% מהתיקים שהוגשה בהם בקשה לקבלת תעודת חיסיון היא הוגשה לאחר תקופה של חודש עד מעל לשנה ממועד הגשת כתב האישום. בתיקים שבהם עברו בין חודש לחצי שנה ממועד הגשת כתב האישום (ששיעורם כ-50% מהתיקים) ועד מועד הגשת הבקשה נאמד העיכוב הממוצע בהגשת הבקשה בכ-60 ימים מיום הגשת כתב האישום.

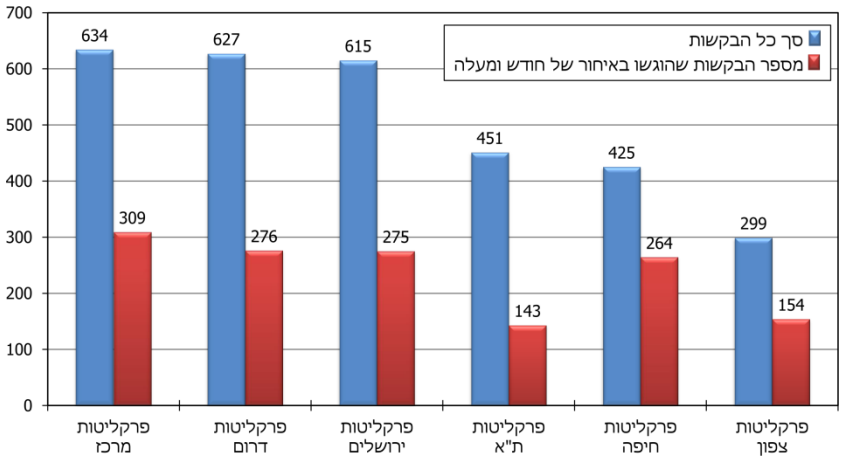
פרקליטות המדינה כתבה בתשובתה כי בתיקי מעצר[21], שבהם דחוף להגיש את כתב האישום בעת שהחשוד נמצא במעצר, יוגש כתב האישום בלא שהתקבלה תעודת חיסיון, אך בד בבד עם הגשת כתב האישום תוגש גם בקשה לקבלת ארכה להגשת תעודת חיסיון. בתי המשפט, הערים לצורך במתן הארכה, מאשרים כדבר שבשגרה את הגשת תעודת החיסיון לאחר הגשת כתב האישום וחזקה עליהם כי לו סברו שיש בכך משום פגיעה כלשהי בזכויות הנאשם, או בהליך הפלילי, לא היו מחליטים כך. היא הוסיפה כי במרץ 2017 אושרה בכנסת בקריאה ראשונה הצעת חוק שבמסגרתה הוצע לעגן לוחות זמנים להוצאת תעודות חיסיון לאחר הגשת כתב האישום, וכי בכך יינתן מענה מסוים לבעיית העיכובים בהוצאת תעודות החיסיון.

המשטרה ציינה בתשובתה כי מדור חסיונות משתדל לעמוד בלוח זמנים קצר ככל הניתן להוצאת תעודת חיסיון באמצעות תיעדוף תיקי המעצר ובאמצעות הגשת בקשות לאורכה לבית המשפט. עם זאת, בדרך כלל אי-אפשר להוציא תעודה במסגרת הליך מעצר בד בבד עם הגשת כתב אישום בשל מורכבות ההליך. אשר לנתונים האמורים, המשטרה ציינה כי הליך הוצאת תעודת החיסיון בתיקים שמטפלת בהם הפרקליטות מורכב בהרבה מהליך הטיפול בתיקי חטיבת התביעות, וכי נדרשות בו פעולות תיאום רבות בין הגורמים המטפלים בהליך.

ג. בתרשים 3 שלהלן נתונים על מספר התיקים שבהם הגישו יחידות הפרקליטות במחוזות בקשה לקבלת תעודת חיסיון ועל התיקים שבהם התעכבה הגשת הבקשה לקבלת תעודת חיסיון מעל חודש ממועד הגשת כתב האישום.

21 בשונה מ"תיקי הכנה" בהם החשוד איננו במעצר ואין דחיפות מיוחדת בהגשת כתב האישום.

תרשים 3: **מספר תיקי בקשה לתעודת חיסיון ומספר התיקים שבהם התעכבה הבקשה למעלה מחודש ממועד הגשת כתב האישום - לפי מחוזות**



הנתונים בתרשים מראים כי בכל אחד ממחוזות הפרקליטות היה שיעור גדול של תיקים שבהם הגשת הבקשה לקבלת תעודת חיסיון התעכבה מעל חודש ממועד הגשת כתב האישום, יחסית לכלל התיקים: בפרקליטות מחוז חיפה שיעורם היה הגדול ביותר: כ-62% מכלל התיקים שבהם הוגשו בקשות חיסיון, בפרקליטות מחוז ת"א שיעורם היה הקטן ביותר: כ-32%, בפרקליטויות מחוז צפון ומחוז מרכז שיעורם היה כ-51%, ובפרקליטות מחוז דרום שיעורם היה כ-44%. ראוי שהנהלת הפרקליטות תבחן את תמונת המצב, המעידה על עיכובים ניכרים בטיפול בתעודת חיסיון במרבית המחוזות, ותפעל להקדמת המועדים של הגשת בקשות חיסיון.

יצוין כי בפרקליטות מחוז צפון, שבה מספר הבקשות היה הקטן ביותר (299) פרק הזמן שעבר ממועד הגשת כתב האישום עד הגשת הבקשה היה הארוך ביותר - כ-89 ימים בממוצע. בפרקליטות מחוז מרכז, שבה מספר הבקשות היה הגדול ביותר (634), פרק הזמן שעבר ממועד הגשת כתב האישום עד הגשת הבקשה היה הקצר ביותר - כ-62 ימים בממוצע.

מן האמור לעיל עולה כי שלא בהתאם לאמור בפקודות המשטרה ובהנחיות פרקליטות המדינה בנושא מועד הגשת בקשה לקבלת תעודת חיסיון, בפועל מוגשים כתבי אישום רבים לבתי המשפט זמן רב לפני שהוגשה הבקשה, ועל כן באותם תיקים גם מתעכב ההליך הפלילי כולו. על הפרקליטות לנקוט את הפעולות הדרושות לקיום הנחיות פרקליטות המדינה ולצמצם ככל הניתן את הפער בין מועד הגשת כתב האישום לבין מועד הגשת הבקשה לתעודת החיסיון והוצאתה. יובהר כי אין בעצם העובדה שבתי המשפט אישרו בקשות לקבלת ארכה להגשת תעודת חיסיון, כדי לייתר את חובתה של הפרקליטות לנקוט את הפעולות הדרושות על מנת להבטיח שימולאו ההנחיות הרלוונטיות בנושא.

המשטרה ציינה בתשובתה כי בימים אלו היא מקימה מערכת חסיונות ממוחשבת שמטרתה, בין היתר, לקצר את משך הטיפול בחומרי חקירה חסויים באמצעות ממשק מחשובי בין המשטרה לבין הפרקליטות.

חוות דעת של המעבדות לזיהוי פלילי של המשטרה

חלק מחומרי החקירה והמוצגים שנאספים בזירות העבירה שחוקרת המשטרה מועברים למז"פ לצורך נטילת דגימות. במעבדות מיושמות שיטות מדעיות וטכנולוגיות לטיפול במוצגים, וחוות הדעת שמופקות בהן מוגשות ליחידות החקירה ומשמשות אותן ככלי לפענוח האירועים הפלילים הנחקרים ולבסוף מוגשות גם כראיה לבתי המשפט[22].

צוות המשנה שהוקם לבחינת דרכים לבקרה על תהליך העברת חומרי החקירה מהמשטרה לפרקליטות ולייעול תהליך זה ציין כי החומרים ממעבדות מז"פ נכללים בין חומרי החקירה שמתגלים עיכובים בתהליך העברתם, ופרקליט המדינה ציין אף הוא, בפנייתו למפכ"ל המשטרה במרץ 2016, את העיכובים שחלים בהכנת חוות הדעת של מעבדות מז"פ.

בלוח 1 שלהלן יוצגו נתונים של המשטרה ממערכת פל"א על תיקים שהתקבלה בהם חוות דעת ממז"פ ועל מועדי הגשת כתב האישום בעניינם בשנים 2014 עד 2016.

22 בעניין זה ראו פרק "מערך הזיהוי הפלילי במשטרה", המפורסם בדוח זה.

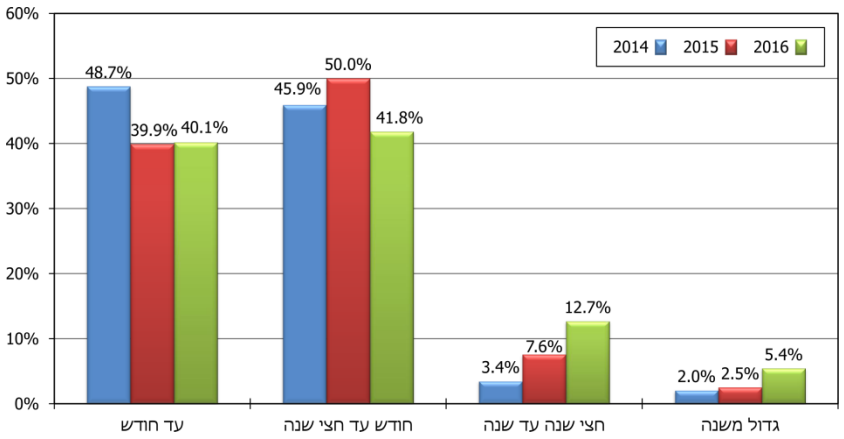
לוח 1: **תיקים שהתקבלה בהם חוות דעת ממז"פ**

השנה	כלל התיקים שהתקבלה בהם חוות דעת ממעבדות מז"פ	מספר התיקים שבהם חוות דעת התקבלה לפני הגשת כתב האישום	מספר התיקים שבהם חוות הדעת התקבלה אחרי הגשת כתב האישום	שיעור התיקים שבהם התקבלה חוות הדעת אחרי הגשת כתב האישום מתוך כלל התיקים
2014	1,975	1,337	638	32.3%
2015	1,672	1,025	647	38.7%
2016	2,340	1,376	964	41.2%

מן הלוח עולה כי בשנים 2014 עד 2016 חל גידול של כ-28% בשיעורם של מספר התיקים שחוות הדעת בעניינם התקבלה אחרי הגשת כתב האישום מכלל התיקים שהתקבלה בהם חוות דעת ממעבדות מז"פ. באותן השנים התקבלה חוות הדעת לאחר הגשת כתב האישום בכ-38% מהתיקים בממוצע.

עם השנים התארך משך הזמן שעבר ממועד הגשת כתב האישום ועד לקבלת חוות הדעת. בתרשים 4 יוצגו נתונים על שיעור התיקים שנוהלו בשנים 2014 עד 2016 אשר חוות הדעת של מז"פ בעניינם התקבלה לאחר הגשת כתב האישום ועל משך הזמן שעבר ממועד הגשת כתב האישום ועד שהתקבלה חוות הדעת.

תרשים 4: **שיעור התיקים ומשך הזמן שעבר ממועד הגשת כתב האישום ועד קבלת חוות הדעת ממז"פ בשנים 2014 עד 2016**



מן הנתונים עולה כי בשנת 2014 חוות הדעת בעניינם של כ-51% מן התיקים התקבלה ממעבדות מז"פ בין חודש ועד מעל לשנה לאחר הגשת כתב האישום, לעומת כ-60% בשנים 2015 ו-2016, גידול של כ-17%. בשנת 2015 חל גידול של כ-87% במספר התיקים שעברה חצי שנה ומעלה ממועד הגשת כתב האישום ועד מועד קבלת חוות הדעת בעניינם, לעומת שנת 2014; בשנת 2016 חל גידול של כ-80% לעומת שנת 2015, ושל כ-235% לעומת שנת 2014. יוצא אפוא שבמשך השנים מסתמנת מגמת גידול בשיעור התיקים שחל עיכוב ממושך בקבלת חוות הדעת בעניינם ממעבדות מז"פ יחסית למועד הגשת כתב האישום.

העיכובים בקבלת חוות הדעת של המעבדות לזיהוי פלילי עשויים להקשות על היחידות החוקרות במשטרה, גופי התביעה ומערכת המשפט לרדת לחקר האמת

פרקליטות המדינה ציינה בתשובתה כי אכן, קיימת בעיה מסוימת בהעברת חוות הדעת ממעבדות מז"פ, אך במקרים שחוות הדעת הסופית מתעכבת, לרוב תועבר חוות דעת ראשונית המאפשרת לקבל החלטות בהסתמך על ממצאיה. הפרקליטות הוסיפה, כי בדצמבר 2017 התקיים דיון משותף לפרקליטות ולמשטרה במטרה לבחון דרכים לייעול קבלת חוות דעת מז"פ בתחום טביעות האצבע, ובהמשך ייבחן שינוי דומה בתחומים נוספים.

המשטרה ציינה בתשובתה כי בשנים האחרונות חל גידול ניכר בהיקף הבדיקות וחוות הדעת המבוקשות על ידי יחידות החקירה ועל כן נוצרו עיכובים במעבדות. חוות הדעת נכתבות תוך הקפדה על מקצועיות וזהירות מרבית לצד שקידה על ייעול התהליכים המתגבשים בימים אלה עם פרקליטות המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה ולפרקליטות כי ממצאי חוות הדעת של מעבדות מז"פ משמשים כלי לבירור האמת הדרוש לעבודת המשטרה, הפרקליטות ובתי המשפט. העיכובים בקבלת חוות הדעת האמורות עשויים להקשות על היחידות החוקרות במשטרה, גופי התביעה ומערכת המשפט, לרדת לחקר האמת, והם אף עשויים להקשות על הנאשם לממש את זכותו לעיין בחומרי החקירה ולגבש את קו הגנתו. ראוי שהפרקליטות והמשטרה ידונו בממצאים האמורים ויבחנו דרכים לייעול הליך הטיפול ולהעברת חוות הדעת ממעבדות מז"פ לחוקרי המשטרה, לפרקליטות ולבסוף גם לעיונו של הנאשם.

עיכובים במסירת חוות הדעת של המרכז הלאומי לרפואה משפטית

המרכז הלאומי לרפואה משפטית (להלן - המכון) הוא המוסד היחיד בישראל המספק שירותים רפואיים-משפטיים לגורמים ממשלתיים כגון משרד המשפטים והמשרד לביטחון הפנים.

חוות הדעת הרפואיות-משפטיות של רופאי המכון משמשות לרוב כראיה בהליכים משפטיים פליליים, והן כוללות את ממצאי נתיחת הגופה, המתבצעת

סמוך ככל האפשר למועד הפטירה או בדיקת החיים[23], ואת סיבת המוות או הגורם לפציעה שנבדקה, בהתאמה. חוות דעת אלו מבוססות על אירוע חד-פעמי של נתיחה או בדיקה אשר ככלל לא ניתן לשחזרן בשלב מאוחר יותר לצורך בקרה או בדיקה חוזרת. במצב דברים זה ברור כי חוות הדעת של המכון חייבות לעמוד בסטנדרטים גבוהים של מקצועיות, וכי בתהליך גיבוש חוות הדעת לא יחול כל פגם.

> פעמים רבות הוגשו כתבי אישום ללא חוות דעת של המכון לרפואה משפטית

בישיבה במאי 2014 בראשות המשנה לפ"מ דאז ובהשתתפות כמה פרקליטי מחוז, גורמים במשטרת ישראל, משרד הבריאות ומנהל המכון עלה כי פרקליטים נתקלו במספר לא מבוטל של תיקי מוות שבהם חלו עיכובים במתן חוות הדעת של רופאי המכון. להערכת מנהל המכון, לאחר תקופת הסתגלות לנהלים חדשים שנוספו במכון, חוות הדעת יוגשו במועד.

בתכתובות של בכירי הפרקליטות בנושא בדצמבר 2015 הם עמדו על עיכובים רבים וחמורים במתן חוות הדעת של המכון, לרבות בתיקי רצח ובתיקים דחופים של נאשמים השוהים במעצר. נציגי כל מחוזות הפרקליטות תיארו את המצב כבעייתי; פרק הזמן למתן חוות הדעת בתיקים שאינם תיקי מעצר היה בממוצע כשנה ממועד הנתיחה; פעמים רבות הוגשו כתבי אישום ללא חוות דעת של המכון. כמו כן חלו עיכובים במתן כמה חוות דעת הנוגעות לתיקי רצח.

פרקליטות מחוז דרום ציינה כי כמעט בכל תיקי הרצח לא התקבלה חוות דעת ראשונית ב-30 הימים הראשונים שלאחר מועד הנתיחה, קל וחומר שלא חוות דעת סופית; פרקליטות מחוז תל אביב ציינה כי המכון אינו נכון להכין אפילו חוות דעת ראשונית בעניין ממצאי הביניים של תיקי מעצר, גם אם מדובר בתיקי רצח, והכול אף שלחוות הדעת יכולה להיות השפעה מכרעת על בירור האמת ועל הוכחת האישומים כנגד הנאשם; שני מחוזות ציינו כי מצבם של תיקי המעצר סביר יחסית למצבם של שאר התיקים. פרקליטת מחוז צפון ציינה כי בתיק מסוים היא ממתינה לחוות הדעת שנתיים ממועד הגשת הבקשה לקבלתה.

כמו כן הוצגו לצוות הביקורת מקרים של תיקים המנוהלים בבתי המשפט, אשר חלו עיכובים של חודשים (לעתים יותר מחצי שנה) במתן חוות הדעת בעניינם. לדוגמה, בכמה תיקים נדרשת בדיקה של הקשר הסיבתי בין אירוע מסוים לפטירה מאוחרת של הקורבן. בפועל, ולנוכח העובדה שלעתים מתן חוות הדעת מתעכב חודשים רבים, נדרשים הפרקליטים להחליט - על פי הערכתם המשפטית - אם להמשיך בניהול התיק ללא חוות דעת רפואית. בחלק מהתיקים ההליכים בבית המשפט הוקפאו בשל העיכוב במתן חוות הדעת.

בדיון נוסף שהתקיים ביולי 2017 בראשות המשנה לפ"מ ובהשתתפות נציגים ממשרד הבריאות ומהמשטרה נדונו שוב העיכובים בקבלת חוות הדעת מהמכון,

23 מדובר בבדיקה הנעשית בעקבות חבלות בקרב אנשים חיים.

שמקורם בעיקר במיעוט משאבים. בדיון צוין כי חלק מהתיקים נשלחים מהמשטרה למכון ללא הצדקה, והטיפול בהם גוזל משאבים רבים. בסיכום הדיון נקבע כי יינקטו כמה דרכים לצמצום מספר התיקים שיועברו למכון; כי ייעשה שימוש מוגבר בחוות דעת ראשוניות בעניין תיקי רצח שהחשוד בהם עצור; וכי ייקבעו סדרי עדיפויות שלפיהם תעביר המשטרה את התיקים למכון.

עיכוב תדיר של כמה חודשים ואף למעלה משנה במתן חוות דעת בעניינם של תיקי עבירות חמורות מעורר חשש כבד לפגיעה בהגינות ההליכים הננקטים נגד הנאשמים שתיקיהם נמצאים בטיפול, בייחוד נוכח משקלה המכריע של חוות הדעת. בנסיבות אלה גם פעולתה של התביעה נפגעת, שכן מדובר בחוות דעת המשפיעה במישרין על משקל הראיות נגד נאשם ועל האפשרות לבירור האמת.

פרקליטות המדינה ציינה בתשובתה כי העיכובים בקבלת חוות הדעת של המכון הם בעיה של ממש, אשר יוצרת קשיים מהותיים בעת גיבוש החלטות בעניינם של תיקים, בייחוד תיקי מעצר, ומקשה את ניהול התיק הפלילי.

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2017 כי עם כניסתו לתפקיד של מנהל המכון הנוכחי בשנת 2013 בוצעו שינויים הכרחיים בנוהלי כתיבת חוות הדעת של רופאי המכון: שופרה איכות חוות הדעת שנדרשות להיות מפורטות ומנומקות יותר ונעשו פעולות לקדם את שקיפות חוות הדעת ואת הבקרה עליהן. לטענת המשרד לוח הזמנים המצופה לכאורה לגיבוש חוות דעת אינו מבוסס על הערכה מציאותית. זאת בייחוד מאחר שלעתים נדרש מידע מגורמים חיצוניים הנוגע למנוח, לפרטי האירוע ולנסיבותיו. לאלו יש השפעה לא מבוטלת על משך הזמן לקבלת חוות הדעת, וללא המידע לא ניתן לגבש את חוות הדעת הסופית. בתשובה צוין עוד כי הגורם העיקרי לבעיה הוא מחסור קשה בכוח אדם עד כי "העומס המוטל על רופאי המכון הוא בלתי נסבל בכל קנה מידה". בתנאים אלו, עושה המכון את מירב המאמצים כדי להתמודד עם העיכובים שנוצרו בהתאם לדחיפות הנדרשת. המשרד הוסיף כי הפתרון הזמני של שימוש בחוות דעת ראשוניות נותן מענה מספק והולם לגורמי אכיפת החוק, וכי במכון מונה אחראי לתיעדוף התיקים העומד בקשר רציף עם יחידות המשטרה.

המשטרה ציינה בתשובתה כי התקיימו כמה ישיבות בהשתתפות נציגים מפיקוד חטיבת החקירות ומהנהלת המכון ובהן סוכם כי יינקטו כמה פעולות לצמצום העיכובים בחוות הדעת, ובהן תיעדוף חוות הדעת בהתאם לדחיפות; שימוש בחוות דעת ראשוניות בתיקים המתאימים; הדבקת הפיגור בטיפול בתיקים ישנים ומינוי קצין תיאום חקירות במכון החל מספטמבר 2017.

יצוין כי בינואר 2016 מינה שר הבריאות ועדה בראשות מנכ"ל משרד הבריאות "לבחינת הרפואה המשפטית בישראל". הוועדה התבקשה לדון, בין היתר, באפשרות להסמיך גופים נוספים להכין חוות דעת ולספק שירותי רפואה משפטית. במועד סיום הביקורת טרם סיימה הוועדה את עבודתה. משרד הבריאות עדכן בתשובתו כי דוח הוועדה עתיד להתפרסם בקרוב.

תופעת העיכובים בקבלת חוות הדעת מהמכון קיימת כבר שנים והשפעותיה על ההליך המשפטי מהותיות. אף שמשנת 2014 נדונה תופעת העיכובים כמה פעמים, ואף שנראה שהגורמים הנוגעים בדבר פועלים למציאת פתרונות ביניים במסגרת המשאבים הקיימים, הבעיה טרם נפתרה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי מיד לאחר שיוגש סיכום דוח הוועדה לבחינת הרפואה המשפטית בישראל יש להציג את המלצותיו לשרת המשפטים ולשר לבט"פ כדי שידונו עם שר הבריאות בפעולות שיש לנקוט על מנת להבטיח התמודדות אפקטיבית עם הקשיים המשמעותיים והמתמשכים בקבלת חוות הדעת מהמכון. לעניין זה מוצע כי ייקבעו אף יעדים כמותיים שישקפו הליך עקבי של טיפול בבעיה עד לפתרונה.

עבודת צוות המשנה בנושא העברת חומרי חקירה

כאמור, פרקליט המדינה הורה להקים צוות בראשות המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) (בפועל) דאז בשיתוף נציגי הפרקליטות והמשטרה. צוות המשנה הוקם בעקבות החלטה של בית המשפט העליון מאפריל 2015 ובה נקבע כי המקרה שבו הוא דן "יובא לידיעתו של פרקליט המדינה, כדי שיורה על עריכת בדיקה מקיפה במחדלים שקרו לכאורה במכלול, על מנת שיופקו כל הלקחים הדרושים, לרבות בממשק שבין המשטרה לבין הפרקליטות, והכל מתוך תקוה שתקלות מעין אלו לא תישנינה עוד"[24].

צוות המשנה העלה, כאמור, ליקויים בניהול תיק החקירה, וכן ליקויים ועיכובים בתהליך העברת חומרי החקירה מהמשטרה לפרקליטות. בדיוני צוות המשנה צוינו ההשפעות האפשריות של הליקויים, למשל: אפשרות השחרור של החשוד ממעצר, זיכויו, הסדר טיעון "בעייתי", פגיעה תדמיתית בפרקליטות, פגיעה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק, הימשכות ההליך וחבות המדינה בפיצויים.

צוות המשנה העלה שני אמצעים עיקריים להבטיח כי כלל חומר החקירה הועבר לפרקליטות לפני הגשת כתב אישום: פעולות להטמעת המודעות בקרב שוטרים ופרקליטים לנושא חומרי חקירה חסרים בתיק, וגיבושו של טופס ממוחשב המגובה בנוהל משותף שיסייע לוודא שכל החומרים בתיק הועברו לגופי התביעה. בטופס הממוחשב יוודא קצין החקירות כי כלל החומרים בתיק הוזנו, וכי התיק מוכן להעברה לגופי התביעה.

בפברואר 2017 החליט צוות המשנה כי מאחר שגיבושו של הטופס הממוחשב עתיד להסתיים רק כעבור כשנה וחצי, הרי שיש למצוא פתרון ביניים לטיפול בבעיות האמורות. למשל, טופס ממוחשב קצר הכולל כמה פרטים על חומרי החקירה בתיק או נוהל מתואם ומשותף של המשטרה והפרקליטות עד

24 בש"פ 148/15 **מדינת ישראל נגד חאלד גבארין** (פורסם במאגר ממוחשב, 19.4.15).

להשלמת המענה הממוחשב. המשטרה נדרשה לבחון את האפשרות לנסח נוהל משותף כאמור ולחוות דעה בעניינו עד אפריל 2017. מפרקליטות המדינה נמסר למשרד מבקר המדינה כי ישיבה נוספת התקיימה בדצמבר 2017, לקראת גיבוש המלצות ומסקנות שיועברו לאישור פרקליט המדינה.

נמצא כי בין נובמבר 2015 לדצמבר 2017 צוות המשנה התכנס חמש פעמים, ובמהלך עבודתו הוא גיבש תובנות לגבי ליקויים הנוגעים לתיקי חקירה רבים והיורדים לשורשי ההליך הפלילי ולזכויות יסוד של נאשמים, ובהם כאלה שנשללה חירותם. הצוות עדיין לא סיים את עבודתו, ופרקליט המדינה טרם הורה על דרכי הטיפול בבעיות היסודיות שהעלה צוות המשנה.

פרקליטות המדינה ציינה בתשובתה כי האחריות להעברת חומרי החקירה לידי גופי התביעה מוטלת על משטרת ישראל. במהלך ישיבות הצוות העלו גורמי הפרקליטות לא מעט דרכים לשינוי שיטת העברת התיקים, אולם לטענתה המשטרה ציינה כי יש קשיים וחסמים מובנים הנובעים מהיעדר אחידות בין עבודת התחנות במרחבים השונים.

משרד מבקר המדינה מציין כי חלפו יותר משנתיים וחצי מהמועד שבית המשפט העליון מתח ביקורת על האופן שבו ניהלה המדינה את תיק החקירה. משך הזמן אינו מתיישב עם חומרת הכשלים שבגינה הורה בית המשפט העליון לבחון את הנושא בהקדם ועם התוצאות האפשריות של התקלות שהועלו בדיוני צוות המשנה. לפיכך ראוי שפרקליט המדינה יקדם את עבודת הצוות עד השלמתה, ובד בבד יבחן היתכנות של תחילת יישום הפתרונות שהועלו במסגרתו.

תרגום הוראות החסד"פ לנהלים מעשיים

בהתאם לתיקון 75, החל מאוגוסט 2016, על התובע לוודא שחומר החקירה ורשימת כל החומר שהרשות החוקרת העבירה לעיונו, יועמדו לעיון הנאשם וסנגורו בעת הגשת כתב האישום או בסמוך לכך[25]. עוד קובע תיקון 75 כי היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה יקבע הנחיות לביצוע סעיף זה. בהחלטה מיוני 2017 הדגיש בית המשפט העליון[26] כי הוראת חוק זו מעידה אפוא על החשיבות בכך שגורמי אכיפת החוק יקבעו נהלים קונקרטיים לעניין הליך המיון והסיווג של חומר החקירה. בפס"ד אחר מציין בית המשפט העליון באמירת אגב כי אמנם בתיקון 75 הוספו לחוק כמה הנחיות בנוגע לרשימת כל

25 סעיף 74(א1) לחסד"פ.

26 בש"פ 3488/17 **סלאח ג'רושי נגד מדינת ישראל**, (פורסם במאגר ממוחשב, 22.6.17).

החומר, אולם הגדרה זו אינה ממצה ומלאה, ולדעתו ראוי שאת שהחסיר המחוקק יש להשלים בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה[27].

הצורך בהנחיות שיסדירו את חלוקת העבודה בין המשטרה לפרקליטות בכלל ואת נושא רשימת כל החומר בפרט הועלה, כאמור, בפסיקה, ולמרות זאת רק במהלך הביקורת, ביולי 2017, כשנה לאחר תיקון החוק, פרסם פרקליט המדינה הנחיה בנושא "הגבלת זכות העיון בחומר מודיעיני הנוגע לחקירה"[28]. ואולם, ההנחיה עוסקת בעיקר בזכות העיון ב"חומר מודיעיני" וכמעט איננה כוללת התייחסות לרשימת כל החומר או לפיקוח התביעה על עבודת המיון והסיווג של חומרי החקירה שמבצעת המשטרה.

הסנגוריה הציבורית השיבה בדצמבר 2017 והעירה כי רובו של תיקון 75 לחוק עדיין אינו מיושם באופן מלא ומעשי, וכי רשימות כל החומר המתקבלות בעניינם של תיקים שבטיפולה עדיין אינן עולות בקנה אחד עם ההגדרה שנקבעה בחוק.

המשטרה הפנתה בתשובתה לנוהל שכתבה בעקבות תיקון 75 וציינה כי צוות הטמעה עובר בין כל יחידות החקירה של משטרת ישראל על מנת להסביר את הנוהל ולהיערך לעבודה לפיו החל בינואר 2018.

בשנים האחרונות עוסק משרד המשפטים בתיקון ובעדכון של הנחיות פרקליט המדינה, ובהן הנחיה 6.1 העוסקת בזכות הנאשם לעיון בחומר החקירה לאחר הגשת כתב האישום נגדו.

ואולם הועלה כי עדכון ההנחיה יימשך לכל הפחות עד יולי 2018.

יצוין כי במועד סיום הביקורת עדיין לא הושלמה טיוטת הנחיה של הפרקליטות בנושא "רשימת החומר שנאסף בתיק חקירה", שהכנתה החלה עוד לפני אוגוסט 2016.

פרקליטות המדינה ציינה בתשובתה כי מדובר במלאכה מורכבת הדורשת משאבים לא מעטים, וכי תפעל להשלמת ההנחיות בהקדם האפשרי.

☆

זכותו של נאשם לעיין בחומר החקירה הנוגע לאישום נגדו מתבססת על זכותו לחירות ולהגנה ראויה והוגנת במשפט. הבטחת זכות העיון של נאשם תלויה בפעולה מתואמת ומוסדרת של גורמי אכיפת החוק: בניהול תיק החקירה וחומרי החקירה שבו, ובהקפדתה של המשטרה למסור את כל חומרי החקירה לגופי התביעה.

הבטחת זכות העיון של נאשם תלויה בפעילות מתואמת ומוסדרת של גורמי אכיפת החוק: בניהול תיק החקירה וחומרי החקירה שבו ובהקפדתה של המשטרה למסור את כל חומרי החקירה לגופי התביעה

27 ראו בש"פ 163/17 **מדינת ישראל נגד חיים חג'ג'**, פסקה 12-14 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 12.1.17).

28 יישומה החל ביום 1.1.18.

ממצאיו של פרק זה מעידים על ליקויים בכל אחד מתחומים אלו: לא נקבעו נוהל או הנחיה המסדירים את מלוא ההליך להעברת חומרי החקירה מהמשטרה לגופי התביעה. זאת, אף שהדבר נדון כמה פעמים במהלך השנים האחרונות ועל אף ביקורת שמתחו בתי המשפט על המצב הקיים; הפרקליטות מגישה כתבי אישום בעניינם של תיקים רבים אף שידוע לה שחסרים בהם חומרי חקירה, ואלו מועברים רק לאחר פרק זמן ארוך ובלתי סביר ממועד הגשת כתב האישום; בהעברת חומרי חקירה מסוימים מתגלים באופן תדיר תקלות או עיכובים.

ליקויים באבטחת מידע ובטיפול בחומרי מודיעין

אבטחת מידע מוגדרת בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), כ"הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדין". אבטחה של מערכות מידע היא "מכלול השיטות, אמצעי הגנה פיזיים ונהלים, שמטרתם למדר את מערכות המידע ולהגן פיזית על אזור מוגדר כדי לאפשר גישה לאזור זה או למנוע אותה, לפי הצורך, וכן להגן על הנכסים הנמצאים בו מפני השמדה, השחתה או גניבה"[29]. כמו כן, ישנה אבטחה שכוללת הפעלה של אמצעים נוספים לאבטחת מערכות התקשורת והתשתית כדי למנוע כניסה לא מורשית למערכות ההפעלה המרכזיות או לרשת המקומית.

תכליתה של מדיניות אבטחת מידע, על כל סוגיה, היא לספק את ההגנה הראויה על מידע, אשר מטעמים שונים טעון סיווג וחיסיון. במשרד המשפטים מוחזק מידע ממגוון רחב של סוגים ופעילויות. פרקליטות המדינה מטפלת בעשרות אלפי תיקים בשנה, ובכלל זה בחומרים מתיקי חקירה המועברים מהמשטרה לפרקליטויות ברחבי הארץ, שחשוב לאבטח אותם על מנת שלא לפגוע בצנעת הפרט, לחשוף ולסכן מקורות מודיעיניים, לפגוע בחיסיון שבין עורך דין ללקוח, לחשוף עמדה משפטית בתיק שהטיפול בו טרם הסתיים, ועוד. גם אופי העבודה המחייב תנועה פיזית של התיקים והעברתם של מסמכים ממשרדי הפרקליטות לבתי המשפט או לגורמים אחרים שמחוץ לפרקליטות מגביר את הסיכונים הנוגעים לאבטחת המידע בהם.

1. באוגוסט 2013 הוגש למנכ"ל משרד המשפטים דאז ולפרקליט המדינה דאז דוח ביקורת פנים בנושא "אבטחת מידע ומסמכים בפרקליטות המדינה". ממצאי הדוח העלו, בין היתר, כי אין בידי יחידות הפרקליטות הפלילית נוהל או הסדרי עבודה מחייבים לשמירה על מידע משטרתי רגיש, כי נמצאו

29 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64ג** (2014) "אבטחה פיזית ושרידות של תשתיות אינטרנט ומחשוב עבור משרדי ממשלה", עמ' 1585; וראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 63ב** (2013) "ניהול אבטחת מידע ושרידות תשתיות אינטרנט ומחשוב עבור משרדי ממשלה", עמ' 277.

ביחידות האמורות ליקויים בשמירתו של מידע רגיש בכספות, וכי לא נקבעו הנחיות אחידות לגבי שמירה על מידע הנוגע לתיקי אנשי ציבור; עוד נמצא כי קיימים ליקויים באבטחת הגישה הפיזית למשרדי הפרקליטות, במידור בתוכה ובאחסנת חומר רגיש באחת מיחידות הפרקליטות.

בדוח הביקורת נקבע כי יש מקום לטיפול מערכתי בתחום אבטחת המידע, ובכלל זה בנושאים אלה - קביעת המדיניות, חיזוק תפקיד הממונה על אבטחת המידע וחיזוק מנגנוני הבקרה המערכתיים, קביעת כללים והנחיות לטיפול בנושאים רגישים ביחידות הפרקליטות וחיזוק מנגנוני אבטחת המידע הפיזי והממוחשב, לרבות במערכות המידע בהן.

ביוני 2014 התקיימה ישיבה, בראשות מנכ"לית משרד המשפטים, שעסקה בדוח ביקורת הפנים האמור. בישיבה הוחלט למנות ממונה אבטחת מידע במשרד, להפיץ נוהל משרדי מחייב בתחום ולהנחות את הפרקליטים בנוגע לשמירה פיזית על חומרי מודיעין. כמו כן, הוחלט שלשכת המנכ"לית תקיים בקרה על הנושא, לרבות ביקורת מעקב.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, יותר מארבע שנים לאחר הגשת דוח ביקורת הפנים, טרם הושלם הליך קביעת מדיניות כוללת וממצה של אבטחת מידע במשרד המשפטים.

אגף בכיר ביטחון חירום, ביטחון מידע וסייבר במשרד המשפטים (להלן - אגף הביטחון) כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 כי תהליך יישומה של מדיניות אבטחת מידע אורך זמן רב וביצועו מחייב הקצאת משאבים ואמצעים.

פרקליטות המדינה ציינה בתשובתה כי מתבצעים כל העת מהלכים לשיפור תחום אבטחת המידע, כמו מינוי אחראי לאבטחת מידע, מתוך הכרה בבעייתיות של סוגיה זו.

בתשובת אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים ובתשובת אגף הביטחון מינואר 2018 פורטו פעולות שנעשו לשיפור אבטחת המידע כגון הכנת נהלים מפורטים בתחום אבטחת מידע, חיבור מערכות מסווגות לרשת מאובטחת, מיגון פיזי של חדרים וכספות לצורך שמירה על חומרים רגישים, העלאת המודעות לסוגיות בנושא הגנת המידע בקרב העובדים ופעולות להתמודדות עם סכנת מתקפות הסייבר כמו גיוס מומחה מתודולוגיות הגנת סייבר וביצוע סקר סיכוני סייבר.

אף שחדרי האחסון בפרקליטויות מוגנו ואובטחו, חומרי חקירה רבים נמצאים במזכירויות או פזורים בארגזים במסדרונות

אגף הביטחון כתב למשרד מבקר המדינה כי התריע לא אחת על כמויות אדירות של חומרים משטרתיים המגיעים לכלל הפרקליטויות, אך אינם מדווחים ולפיכך גם לא נרשמים על פי נוהל ולא מתבצעים לגביהם מעקב או בקרה. האגף קיים ישיבות בנושא בהשתתפות נציגי המשטרה על מנת לפתח מנגנון משותף לטיפול בנושא אולם הדברים לא הבשילו לכדי ביצוע. בתשובה צוין כי למועד סיום הביקורת עדיין אין לאגף הביטחון כל מידע על כמותם ואיכותם של החומרים המועברים מיחידות המשטרה החוקרות לפרקליטויות ברחבי הארץ; על אף שחדרי האחסון בפרקליטויות מוגנו ואובטחו, חומרי חקירה רבים נמצאים במזכירויות או פזורים בארגזים במסדרונות.

האגף הוסיף כי ראוי יהיה לפתח מנגנון נוסף לשמירת חומר המועבר מהמשטרה לפרקליטויות בדומה למנגנון המשמש אותו לטיפול בחומר ברמת סיווג גבוהה. האגף נכון לסייע בנושא ולפעול לתיקון ליקויים שעלו בעבר אך נדרשת הקצאת משאבים של כוח אדם ומערכות ממוחשבות וכן יש להסדיר את הנושא בנהלים מחייבים.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת משרד המשפטים והפרקליטות כי תשובת אגף הביטחון מדגישה את הצורך המידי במעורבותו ופעילותו לתיקון הליקויים שעליהם עמד. על הנהלת המשרד והפרקליטות לפעול בתיאום עם אגף הביטחון והמשטרה כדי להביא לטיפול מערכתי ומשולב בתהליך העברת חומרי החקירה בין הגופים, בדרכי הטיפול בהם ביחידות הפרקליטות ובאחסונם באופן בטוח ובכך למלא את החסר בתחום האבטחה של המידע המועבר מהמשטרה לפרקליטויות וההגנה ההכרחית עליו.

2. על פי פקודת מטא"ר בנושא "תיק החקירה - סידורו" מיולי 2010 חומר מודיעין הנוגע לחקירה יתויק ויוחזק בנפרד מתיק החקירה הכולל את כל החומר הנוגע לחקירה. הנחת היסוד היא כי כאשר מדובר במידע רגיש או סודי יש להקפיד לצמצם את חשיפתו באופן שהיא תותר אך ורק לגורמים המורשים, על מנת להגן על האינטרס הציבורי ולפיו יש לשמור על הסודיות של עבודת המודיעין ולמנוע נזקים הנוגעים לחיי אדם ולשיבוש עבודת המשטרה. ביוני 2014 התקיים דיון בהשתתפות נציגים מהמשטרה ומהפרקליטות לקראת הקמה ותפעול של מערכת ממוחשבת לתחום החסיונות. בדיון הועלו בעיות בתחומי אבטחת המידע והעברת החומרים מהמשטרה לפרקליטות וצוין כי חלו תקלות באבטחה של חומר המודיעין - החומר נשלח לתובע עם תיק החקירה, וזאת שלא באמצעות נציג של יחידת המודיעין, בניגוד לפקודת מטא"ר האמורה. עוד צוין בדיון כי אין נהלים ברורים בנוגע לסדרי הטיפול בחומר המודיעין והאחסנה שלו.

עוד ביוני 2012 בדיון מטה אח"ם במשטרה בנושא ממצאי "ועדה בודקת" שמונתה לטפל בנושא העברת חומרי חקירה לפרקליטות צוין כי קיימת

בעיה חמורה בהעברת חומרי מודיעין לפרקליטות ובאופן טיפולה של הפרקליטות בחומרים אלה. עוד צוין כי למשטרה אין נוהל סדור בנושא.

המשטרה ציינה בתשובתה כי נושא העברת חומרי חקירה - ובכלל זה חומרי מודיעין - לפרקליטות נמצא על שולחנו של צוות עבודה השוקד בימים אלו על פרויקט תיק החקירה הדיגיטלי (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי פניותיו אליה בבקשה לקבל את דוח הוועדה הבודקת וכן מידע וחומרים המתעדים פעולות שנעשו לתיקון הליקויים לא נענו. כמו כן אין בתשובת המשטרה האמורה כדי ללמד על פעולות אופרטיביות שננקטו לתיקון הליקויים שעלו עוד בשנת 2012.

אף שהמשטרה ומשרד המשפטים מזהים ליקויים בתחום אבטחת המידע, לרבות בסדרי הטיפול והאחסנה של חומרי מודיעין, ולמרות חומרת הממצאים שהועלו בדוח ביקורת הפנים ובדיונים שהתקיימו במשטרה ובפרקליטות והזמן הרב שעבר מאז הוסבה תשומת לבם של הארגונים לצורך להסדיר את התחום, הם עדיין לא נקטו פעולות של ממש לתיקון הליקויים בנושא. נוכח האמור לעיל, ובייחוד נוכח הרגישות שבשמירת מידע פלילי-מודיעיני, על משרד המשפטים והמשטרה לפעול ביחד ולחוד כדי לתקן בהקדם את הליקויים הנוגעים לתחום אבטחת המידע.

הפעולות להסתרת מידע חסוי והעברתו להגנה

במשרד המשפטים מתכנס באופן עתי וקבוע, החל משנת 2005, פורום עבודה בנושא "חומר חקירה וחיסיון" (להלן - הפורום). הפורום מונה נציגים מיחידות הפרקליטות ומיחידות רלוונטיות במשטרה, כמו חטיבת התביעות ומדור חסיונות. הפורום בוחן סוגיות בנושאים מקצועיים הנוגעים לתחום חומרי חקירה וחסיונות בעקבות פסיקה או שאלות העולות מהשטח, המצריכות הנחייה באמצעות הפצה לציבור הפרקליטים.

בין היתר הפורום דן, החל בינואר 2015, בגישות שונות של פעולות להסתרת מידע חסוי בהודעות עדים, והעברתו באופן מצונזר להגנה במסגרת זכות העיון.

דרך אחת היא העברת הידיעות במתכונתן המקורית, לאחר שהושחרו במסמך[30] כל הפרטים החסויים, והוצאת תעודת חיסיון לשמירה על הפרטים החסויים. המסמך המושחר מועבר להגנה בצירוף הודעה כי מדובר בחומרים "ערוכים" בשל הצורך בחיסיון. החיסרון בדרך זו הוא בכך שהיא מפנה זרקור לחלק החסוי, והדבר עשוי לגרום לפגיעה שאותה אמור היה למנוע החיסיון.

30 והחלק הרלוונטי בתיעוד הקולי או החזותי, ככל שישנו.

דרך שניה היא העברה של התוכן הגלוי בלבד, הערוך בתוך טבלה או בדרך אחרת, והוצאת חיסיון מלא על תוכנו של המסמך (להלן - שיטת הטבלה). בדרך זו המסמך מועבר לנאשם, לסנגורו ואף לבית המשפט בלי שמי מהם יודע כי מדובר במסמך ערוך המתבסס על המסמך המקורי. כך גם לא ניתן לדעת מהו המידע החסר ומה היקפו.

בדיוני הפורום לא הייתה הסכמה לגבי השיטה המועדפת. מחד גיסא עלה חשש כי שימוש בדרך של השחרת חומרים מגדיל במידה ניכרת את הסכנה שהמידע שמבקשים להסתיר ייחשף. מאידך גיסא צוין כי שיטת הטבלה בעייתית שכן היא כרוכה בעריכה של מסמכי מקור ועלולה להגיע לכדי עבירה, ושיש להשתמש בה כדי לטפל במקרים חריגים בלבד וכי הבעיה היא שכיום שיטת הטבלה ננקטת במסגרת הטיפול בתיקים רבים. המשנה לפ"מ דאז ציין כי יש להעלות את הנושא לפני פרקליט המדינה.

הביקורת העלתה כי לא התקבלה החלטה עקרונית בדבר הפרקטיקה הרצויה במקרים שבהם נדרש לחסות מידע חסוי בהודעות עדים לפני העברתו להגנה ולבית המשפט. נראה שככלל אין שיטה נוהגת המשמשת כברירת מחדל, ואחת השיטות הנוהגות בתיקים רבים שנויה במחלוקת. למעשה, נמצא כי משך כשלוש שנים ניטשת מחלוקת פנימית בקרב גורמים בפרקליטות באשר לשיטה הרצויה במקרים אלו, וזו טרם יושבה.

פרקליטות המדינה ציינה בתשובתה כי העובדה שקיימות שיטות שונות להסתרת מידע חסוי, אינה מעידה בהכרח על בעייתיות בעניין זה, וכי הדברים יובאו בהקדם להכרעת פרקליט המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת הפרקליטות כי אכן יש להביא בהקדם סוגיה זו לדיון ולהכרעה של פרקליט המדינה, זאת בייחוד נוכח העובדה שעשויות להיות לדבר השפעות חמורות על הנאשם, על סנגורו ועל ההליך המשפטי.

ליקויים בהליך ההעתקה של חומרי החקירה

החסד"פ קובע כי זכות העיון בחומר חקירה כוללת גם את הזכות להעתיקו, וכי עיון בחומר החקירה או העתקה ממנו יהיו במשרד תובע או במקום אחר שתובע הועיד לכך, ובמעמד אדם שתובע מינה, דרך כלל או לעניין פלוני, כדי להבטיח שהעיון וההעתקה ייעשו בהתאם לחוק ולהוראות התובע. ככלל, על התביעה

להעמיד את החומר לעיון ההגנה בתנאים הולמים, וההגנה תישא בעלות העתקתו[31].

הליך ההעתקה בשלוחות חטיבת התביעות במשטרה

חטיבת התביעות במשטרה מונה שמונה יחידות ובהן 25 שלוחות הפרושות ברחבי הארץ. ככלל, הליך העתקת חומרי החקירה בכל אחת מהשלוחות מתבצע בימים ובשעות שנקבעו לקבלת קהל, באמצעות מכונות צילום הנמצאות בשלוחות. בחלק מהן נציג מטעם התביעה מצלם את החומר עבור הסנגורים, ובחלקן הוא מפקח על הסנגור המבצע את הצילום בעצמו, במכונת צילום באמצעות מטבעות כסף. עבור כל דף צילום נגבה תשלום, והוא מועבר לחברה פרטית שהמכונות בבעלותה. ביחידת תביעות תל אביב בלבד נציג המזכירות סורק את חומרי החקירה ומעבירם לסנגור בדואר האלקטרוני או במדיה אחרת על פי בחירתו. צילום הנעשה באופן ידני תמורת תשלום הוא איטי יותר, עלותו גבוהה יותר, והסיכוי שיחולו בו תקלות רב יותר.

בדיוני "פורום עדכון הדדי" של משרד המשפטים והמשרד לביטחון פנים מדצמבר 2016 צוין כי בדרכי הצילום הנוהגות בשלוחות התביעה של המשטרה יש בעיות קשות: "כיום נעשה צילום החומר במקומות אלה על ידי הסנגורים עצמם תוך בזבוז זמן וכסף משווע...קשה לתאר עד כמה המצב היום בלתי יעיל ובזבזני וכמה תקלות נגרמות ודיונים נדחים בשל בעיות בצילום החומר". יצוין כי בדיון של פורום ראשי יחידות תביעה שקיימה חטיבת התביעות ביוני 2017 ציינה ראש יחידת תביעות ירושלים כי בהיעדר תיקיות המיועדות לתרשומות פנימיות של תובעים, נחשפים סנגורים למסמכים שאינם חומרי חקירה.

על כן הוצע באותו מועד לעבור לשיטה חדשה ובה חומרי החקירה ייסרקו ויועברו באמצעות מדיה דיגיטלית, שכן פתרון זה "יעיל, ירוק וסביבתי, חסכוני, מייתר את הצורך בהדפסה מיותרת של דפים, מנגיש את החומר למכשירים ניידים, מאפשר מפתוח שלו ובכך מסייע בלימוד החומר ובטיפול בו... אם נצליח לקדם פתרון כזה, נעשה מהפכה אמתית שתחסוך כסף וזמן רב".

ביוני 2016 הנחה מפכ"ל המשטרה את הסמפכ"ל למפות את הסיכונים הכרוכים בהליכי ההעתקה המתוארים לעיל ולהציע דרכי העתקה חלופיות. במסמך מאוגוסט 2016 בו רוכזו הנתונים מכל היחידות נכתב כי אין אחידות בדרכי הצילום בשלוחות השונות; כי חלה פגיעה במתן השירות בעקבות עומס הבקשות לצלם בו זמנית את תיקי החקירה; כי יש סיכון שיועברו לידי הסנגורים חומרי חקירה שאינם מותרים להעברה על פי דין; כי יש חשש שיאבדו חומרי חקירה; וכי אין הלימה בין ריבוי המטלות של עובדי המזכירות לבין מצבת כוח האדם הקיים.

31 בש"פ 1956/12 **מדינת ישראל נגד פרדי אלגמיל** (פורסם במאגר ממוחשב, 7.8.12). עם זאת, נפסק כי במקרים חריגים כגון בתיקים רחבי היקף רשאי בית המשפט מכוח סמכותו להורות לתביעה לסרוק את החומר עבור הנאשם ולבחון כיצד לחלק את עלות הסריקה בין הנאשם למדינה.

בשנים 2016 ו-2017 נדונו כמה פתרונות אפשריים לבעיה האמורה, אולם אלו נמצאו לא ישימים מסיבות שונות, ובהן מצוקת כוח אדם, מכשור ושיקולי תקציב. עמדת חטיבת התביעות הייתה כי פרויקט תיק חקירה דיגיטלי ישמש פתרון לבעיה. יצוין כי על פי הערכות המשטרה ביצוע פרויקט תיק חקירה דיגיטלי עתיד להימשך לפחות עד יולי 2018, ואולם עולה ספק ממשי לגבי האפשרות לסיים את הפרויקט במועד זה (ראו להלן).

ביוני 2017 התקיים דיון בנושא בהשתתפות מפכ"ל המשטרה וסגנו. בדיון סיכם המפכ"ל כי המטרה היא למצוא פתרון שישתלב עם פרויקט תיק חקירה דיגיטלי ולא לנקוט מהלך שיהיה כרוך בהוצאות גדולות "לשימוש מספר חודשים בלבד". לחלופין, יש לנהל שני העתקים של תיק החקירה, שאחד מהם יועבר לצילום חומרי החקירה, בכפוף לבקרה.

> מסתמן שעד אשר ניתן יהיה להעביר את כל חומרי החקירה במלואם באופן דיגיטלי לסנגורים צפוי לעבור זמן ניכר

מסתמן שעד אשר יושלם פרויקט תיק חקירה דיגיטלי וניתן יהיה להעביר את כל חומרי החקירה במלואם באופן דיגיטלי לסנגורים צפוי לעבור זמן ניכר. נוכח הסיכונים שבדרכי הצילום הקיימות, כפי שעלו בבדיקת חטיבת התביעות, ראוי שהמשטרה תבחן שוב את ההיערכות להסדרת הנושא ואת ההיתכנות של מימוש חלופות ראויות אך לא יקרות להליך ההעתקה הנוכחי.

הליך ההעתקה ביחידות הפרקליטות

1. בהתאם למכרז פומבי מאוגוסט 2014 למתן שירותי העתקת דיסקים וצילום מסמכים באתרי פרקליטויות המחוז (להלן - המכרז) התקשר משרד המשפטים עם חברה פרטית לביצוע הליך ההעתקה של חומרי החקירה (להלן - החברה). נציגים של החברה מוצבים בחמישה מחוזות ברחבי הארץ והם שמבצעים את צילום החומרים[32] במכונות צילום, תמורת תשלום לפי מספר הצילומים. הליך הצילום מתבצע בהנחיית נציג משרד המשפטים על פי סדרי עדיפויות המתחשבים בתאריך הדיון בבית המשפט ובמידת דחיפותו של הטיפול בתיק.

   את הרישום והתיעוד של עבודות הצילום מבצעים נציגי החברה באופן ידני בטפסים הכוללים את פרטי התיק ופרטי המונה של מכונת הצילום[33]. את התשלום עבור הצילומים גובים נציגי החברה מהסנגורים בהגיעם לקבל את חומרי החקירה שצולמו.

   במהלך הביקורת עדכן משרד המשפטים כי במקרים שבהם היקפו של חומר החקירה רב, מספר הסנגורים גדול או כאשר בית המשפט מנחה אותו לעשות כן, חומר החקירה אינו מצולם אלא נסרק ומועבר לרשות ההגנה באמצעות קובצי מחשב. כמו כן ציין משרד המשפטים כי הוא בוחן את

32 העתקת תקליטורים אינה מבוצעת על ידי החברה, אלא על ידי עובדי משרד המשפטים.

33 בנוסף, נעשה תיעוד של פרטי העברת התיק לצילום על ידי המזכירות ביחידות הפרקליטות.

האפשרות להתקשרות עם ספק פרטי לצורך קבלת שירותי סריקה של מסמכים. עוד צוין כי לעתים דווקא סנגורים מעדיפים לקבל את חומרי החקירה בהעתק צילומי קשיח בלבד ולא על גבי מדיה דיגיטלית.

בתשובת החברה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 נאמר כי במקרים בהם מדובר בחומרי חקירה רבים היא דואגת לתוספת של כוח אדם ושעות עבודה על מנת לעמוד במטלותיה.

כשלים טכניים שונים עלולים לפגוע ביכולת לממש את הזכות המהותית לעיון ולהעתקה: איכות העתקה ירודה, עיכוב בהעברת החומרים לנאשם, טעויות אנוש בפעולות הצילום, אי-סדר בתיקי החקירה, אובדן חומרים או צילום חומרים האסורים בצילום. מטבע הדברים הסיכוי לקיומם של כשלים אלו גדול יותר בתיקי מעצר המצריכים העברת חומר מהירה ובתיקים מרובי מסמכים שבהם נדרש צילום של עמודים רבים; בה בעת, לא פעם דווקא תיקים אלו עשויים להיות רגישים יותר, ומכאן שלכשלים בצילומם עלולות להיות השפעות חמורות.

לנוכח חשיבותה של זכות העיון וההעתקה והשפעתה הרבה על הגנת הנאשם, נדרשים התאמה וייעול של דרכי ההעתקה הקיימות, למשל באמצעות סריקה או העתקה דיגיטלית במקום צילום על גבי נייר. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי הדבר נכון על אחת כמה וכמה לנוכח ההתפתחויות הטכנולוגיות שחלו משנת 1965, מועד חקיקתו של החסד"פ.

2. על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים). לאחר שלב המכרז מוסדרת מערכת היחסים בין הצדדים בחוזה, הקובע את תנאי ההתקשרות, לרבות את האפשרות להאריך אוטומטית את החוזה עם סיום המועד שנקבע במועד החתימה עליו. הארכת ההתקשרות טעונה אישור של ועדת המכרזים במשרד.

במועד סיום הביקורת - כשלוש שנים לאחר תחילת תקופת ההתקשרות של משרד המשפטים עם החברה - אישרה ועדת המכרזים של משרד המשפטים להאריך את תקופת ההתקשרות עם החברה שלוש פעמים, כאמור בתנאי החוזה.

הביקורת העלתה כי בתקופה האמורה אישורי ועדת המכרזים לחידוש ההתקשרות ניתנו באיחור של כמה חודשים כל פעם, והצדדים חתמו על חוזה ההתקשרות רק במחצית השנייה של שנת ההתקשרות ואף לאחר מכן. משמע שבמהלך כל תקופת ההתקשרות היו חודשים רבים שבהם פעלו הצדדים בניגוד לדין וללא חוזה תקף.

משרד המשפטים ציין בתשובתו מינואר 2018 כי לרוב הוא מחדש התקשרויות מראש, וכי הוא יקפיד על כך בהמשך על מנת שגם ליקויים חריגים כמתואר בדוח הביקורת לא יישנו.

עיכובים ביצירת תשתית להעברת חומרי חקירה באופן דיגיטלי

לפרקליטות ולמשטרה קשרי עבודה רבים הכוללים העברת מידע ונתונים מתיקי חקירה, לרבות חומרי חקירה, לצורך ההחלטה אם להעמיד לדין את החשודים בתיק ולצורך ניהול התיק.

אחד הממשקים הממוחשבים הנדרשים לעבודה מתואמת וסדורה בתהליך העברת התיקים הוא ממשק להעברת תיק חקירה דיגיטלי מהמשטרה לפרקליטות. ממשקי המערכת הממוחשבת לתכנון, ניהול ובקרה - פרקליטות המדינה - (להלן - מערכת תנופ"ה) עם המערכות הממוחשבות במשטרה, בהם מערכת פל"א, הם נדבך מרכזי בעבודה המשותפת בין הגופים. ממשקים אלו מחייבים הליכי אפיון ותכנון קפדניים, קביעת לוחות זמנים לביצוע ותהליכי עבודה מתואמים.

הביקורת העלתה כי בשנת 2006 החלו הנסיונות להקמת ממשק ממוחשב, בין היתר לשם העברת תיקי חקירה בין המשטרה לפרקליטות, אולם הלכה למעשה נמצא כי במועד סיום הביקורת, בשל קשיים שהתעוררו במהלך העבודה, התהליך עדיין לא הושלם ותאריך היעד לסיומו שב ונדחה.

סוגיות העברת מידע, לרבות חומרי חקירה באופן דיגיטלי בין הגופים נדונו במשך השנים במסגרות שונות, ובהן צוות משותף למשרד המשפטים ולמשטרה שהוקם בדצמבר 2006; פרויקט "ענן אכיפה" מאוגוסט 2013; צוות עבודה לאפיון תיק החקירה הדיגיטלי; ועדת היגוי משותפת מיוני 2015. החל בשנת 2013 אף החלה העברת מידע, במסגרתה מועברים באופן אלקטרוני נתונים רישומיים - כגון פרטי החשוד וסעיף העבירה - מתיק המשטרה במערכת פל"א למערכת תנופ"ה (ללא חומרי חקירה), זאת בד בבד עם העברת תיק החקירה הפיזי המלא לפרקליטות.

בין הקשיים שהועלו בנסיונות להקים ממשק ממוחשב היו היעדר סינכרון בין מערכת המחשוב של הפרקליטות לבין מערכות המחשוב השונות של המשטרה והעובדה שהמשטרה לא יכולה להתחייב כי כל חומר החקירה הקיים בתיק הנייר הפיזי ייכלל בתיק החקירה הדיגיטלי שיועבר לפרקליטות.

בספטמבר 2016 הנחה מפכ"ל המשטרה את הסמפכ"ל, את מנהל מינהל טכנולוגיות במשטרה (להלן - מנ"ט) ואת ראש אח"ם להשלים בתוך שנה - קרי עד ספטמבר 2017 - את פרויקט "ענן אכיפה/תיק חקירה דיגיטלי".

בינואר 2017 החל לפעול "צוות אפיון משותף" המתכנס באופן קבוע. במאי 2017 הודיעה המשטרה לפרקליטות כי היא משדרגת את מערכת פל"א, ובעקבות כך תידחה השלמתו של תיק החקירה הדיגיטלי ליולי 2018. יצוין כי נציגי מינהל טכנולוגיות במשטרה, האמונים על תחום המחשוב במשטרה, הסתייגו מתאריך יעד זה והדגישו את המורכבות הטכנולוגית הכרוכה בהעברת חלק מהמסמכים והנתונים באופן דיגיטלי.

גם גורמי המקצוע במשרד המשפטים העלו ספקות בנוגע לאפשרות העמידה בתאריך יעד זה, שכן חלק גדול מפרויקט תיק החקירה נמצא בשלב של אפיון ראשוני בלבד, של אבטיפוס לכל היותר. להשלמת הפרויקט נדרש אפיון מפורט, שבמסגרתו עולים בדרך כלל צרכים נוספים, אילוצים ומגבלות, נדרשים פיתוח, בדיקות ותיקונים, שלבים הכרוכים לעתים גם בהשהיות ועיכובים. בהינתן שפעולות האפיון המפורט יחלו באפריל 2018 מסתמן "כי תיק חקירה דיגיטלי מלא לא יושלם בלוחות זמנים סבירים".

> כ-12 שנים לאחר שהוחל לראשונה לנסות להסדיר את הממשקים הממוחשבים בין המערכות הממוחשבות של הפרקליטות והמשטרה, פרויקט תיק חקירה דיגיטלי עדיין מתעכב

מהאמור לעיל עולה כי יש ספק של ממש שהפרויקט יסתיים במחצית הראשונה של שנת 2018 כפי שעולה מהודעת המשטרה. עולה אפוא כי במועד סיום הביקורת, כ-12 שנים לאחר שהוחל לראשונה לנסות להסדיר את הממשקים הממוחשבים בין המערכות הממוחשבות של הפרקליטות והמשטרה, פרויקט תיק חקירה דיגיטלי עדיין מתעכב ותאריך היעד לסיומו שב ונדחה.

המשטרה ציינה בתשובתה כי כיום אגפי החקירות והמודיעין ומנ"ט משקיעים תשומת לב רבה בפרויקט תיק חקירה דיגיטלי, אולם על מנת שהפרויקט יהיה שלם ומלא יש עוד כברת דרך. הפרויקט מתנהל בצורה יעילה יותר בין הגופים וקצב פיתוח המשימות של הפרויקט הולך וגובר הן בפרקליטות והן במשטרה. המשטרה פירטה כמה תחומים בפרויקט שיש לתת עליהם את הדעת ואשר כרוכים בקשיים, למשל נושא ההנגשה של התיק הדיגיטלי להנהלת בתי המשפט או שינויי חקיקה נדרשים בתחום החתימה האלקטרונית. כמו כן, נדרשים תתי-פרויקטים שיסדירו כמה תחומים, למשל העברת תוצרי וידאו ואודיו באופן דיגיטלי, שינוי שיטת העבודה של חוקרים בעקבות תיקון 75 באופן שישפיע גם על תהליכי העבודה הטכנולוגיים ועדכון קובץ החוקים המשטרתי. עוד ציינה כי היא שמה דגש על ייעול תהליכים טכנולוגיים מול גופים נוספים שהיא משתפת פעולה אתם באופן שוטף. למשל, במסגרת קבלת מידע מבנקים, העברה דיגיטלית של תיעוד וידאו של חקירות ילדים ואנשים עם מוגבלות, קבלת תמלילים מחברת התמלול, והפעלת מערכת חסיונות ממוחשבת. המשטרה ציינה בפברואר 2018 כי החל במאי 2018 יועברו לפרקליטות כל המסמכים שבמערכת הפל"א.

לפי תשובת המשטרה, פרויקט תיק חקירה דיגיטלי הוא הפתרון המחשובי המרכזי שעתיד לאפשר את הסדרת הליקויים הנוגעים להעברת מלוא חומרי החקירה המעודכנים. תשובה זו משקפת את החשיבות ואת המורכבות שבקידום הליכי האפיון, הגיבוש וההשלמה של הפרויקט. לפיכך על המשטרה לפעול להשלמת הפרויקט על סמך תכנית עבודה מפורטת הכוללת אבני דרך ולוחות זמנים, וכל זאת בשיתוף ובתיאום עם הפרקליטות וכלל הגופים הנוגעים בדבר.

הטיפול בחומרי החקירה ושמירתם

בכ-20% מתיקי החקירה הנפתחים נתפסים מוצגים; בשנת 2015 היה בחזקת המשטרה מלאי של כ-670,000 מוצגים

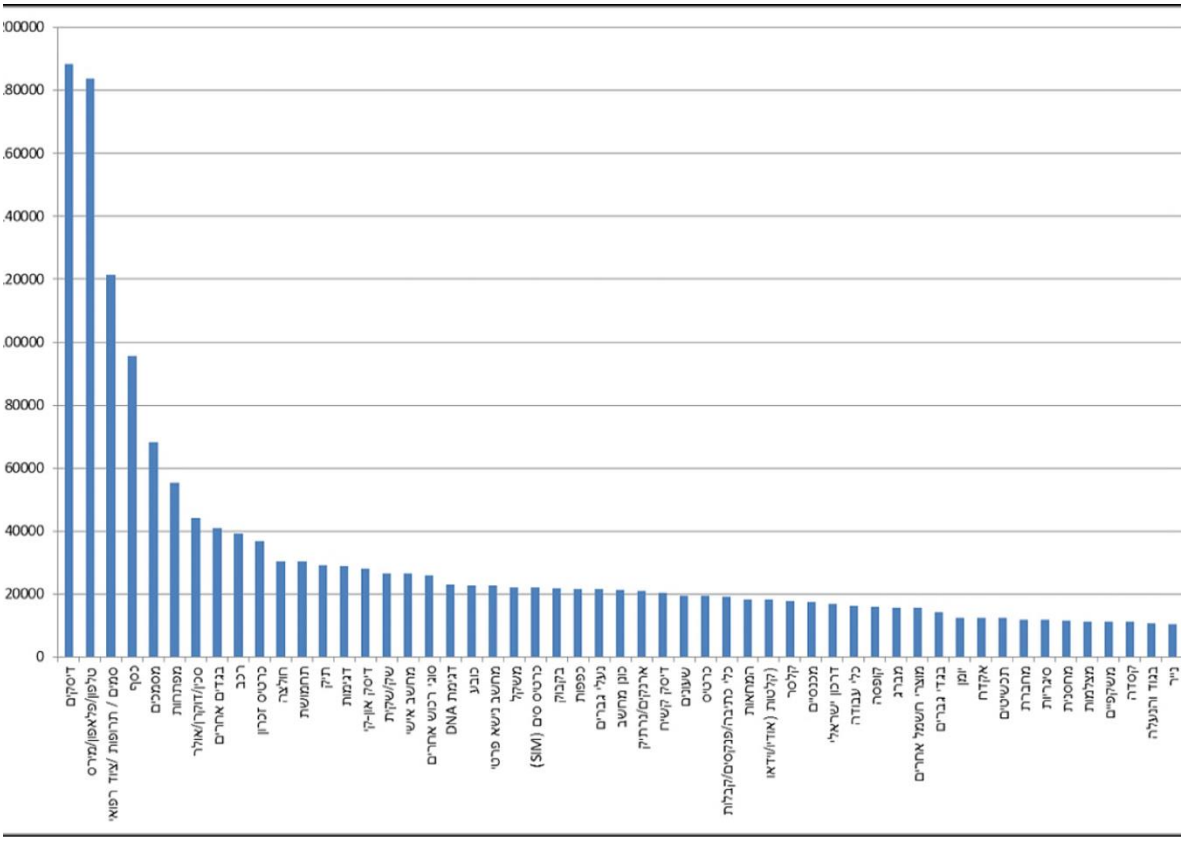
חומרי החקירה בתיק הפלילי כוללים מסמכים שונים שהמשטרה יוצרת במהלך החקירה כגון הודעות, מזכרים ודוחות. כמו כן, במסגרת החקירה תופסת המשטרה מפעם לפעם חפצים או מסמכים הדרושים לה לצורך החקירה (להלן - חפצים, מוצגים או תפוסים), וזאת בהתאם לסמכותה על פי פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) התשכ"ט-1969 (להלן - פסד"פ מעצר וחיפוש או הפקודה). נכון לשנת 2015 היה בחזקת המשטרה מלאי של כ-670,000 מוצגים. בכ-20% מתיקי החקירה הנפתחים נתפסים מוצגים, וכ-3% מהתיקים שבהם נתפסים מוצגים הם תיקי פשע חמור שהעונש עליהם הוא מאסר של יותר מ-15 שנה.

הטיפול הנאות במוצגים והשמירה עליהם חשובים מאוד להשלמת הליך החקירה ומיצוי הדין עם נאשמים. למשל, אם מוצג שיועד לשמש כראיה בהליך הפלילי אבד, בוער בטעות או בטרם עת, או ניזוק עד כי לא ניתן להציגו כראיה, עשוי הדבר לגרום לביטול ההליך הפלילי או להפחתת חומרת סעיף האישום. אם מוצג שיש להשיבו לבעליו אבד, ניזוק או בוער, עשויה להתקיים עילת נזיקין כנגד המשטרה. חשוב מאוד גם לשמור על מוצגים אשר נקבע כי יש לחלטם לטובת המדינה[34] וזאת על מנת לשמור על ערכם ולהפיק מהם את המרב מעבר לפן של העונש המוטל על הנאשם.

להלן בתרשים 5 נתונים על מספר המוצגים הקיימים במשטרת ישראל, לפי סוג המוצג:

34 בפסד"פ (מעצר וחיפוש) נקבע כי בית המשפט רשאי להורות על חילוט של חפץ כעונש אם האדם שהורשע במעשה העבירה שנעשה בחפץ הוא בעליו.

תרשים 5: **מספר המוצגים במשטרת ישראל לפי סוג**



המקור: מצגת למפכ"ל מ-27.6.16. הנתונים נכונים לשנת 2015.

מהתרשים עולה כי המוצגים הנפוצים ביותר הם דיסקים, טלפונים, סמים, כסף ומסמכים, וכי שיעורם - 30% מכלל המוצגים.

בדרך כלל מוצג נתפס על ידי שוטר או חוקר בזירה, או נמסר להם, והוא מועבר לגורם המרכז את החקירה המקבל את ההחלטה אם המשטרה תמשיך להחזיק במוצג. במידה והוחלט להחזיק במוצג הוא מועבר למחסן המוצגים הנמצא בכל תחנת משטרה לצורך קליטתו לאחסון ולרישום במערכת, והוא נשמר במחסן התחנה. ככלל, חומרי חקירה בהעתקי נייר, מוצגי נייר[35] ודיסקים נשמרים בתיק החקירה הנמצא אצל הגורם החקירתי המטפל בתיק ולאחר מכן מועבר לתובע או לפרקליט המטפל. לאחר שהטיפול בתיק הסתיים, הוא מועבר למשרד הרישום בתחנת המשטרה ונשמר שם בהתאם לתקופות השמירה הקבועות בדין. מדי שישה חודשים מיום תפיסת המוצג, וכל עוד לא הוגש כתב אישום, על

35 מסמכים שנתפסו המשמשים כראיה ולהבדיל ממסמכים שיצרה המשטרה בעצמה.

השוטר האחראי למוצג (להלן - רשם המוצגים) להגיש לבית המשפט בקשה להארכת ההחזקה בו. לאחר שאין עוד צורך במוצג (משום שהחקירה נסגרה ללא הגשת כתב אישום, משום שהמוצג לא הוגש כראיה, או משום שהוגש כראיה ואין עוד צורך בו), מתקבלת החלטה מה ייעשה במוצג: השמדה, חילוט לטובת המדינה, החזרה או שמירה לתקופה מסוימת או לצמיתות.

אופן שמירת המוצגים בתחנות המשטרה

1. פסד"פ מעצר וחיפוש מעניקה לשוטר סמכות לתפוס חפץ אם יש לו יסוד סביר להניח כי נעברה בו עבירה או עומדים לעבור בו עבירה או שהוא עשוי לשמש ראיה בהליך פלילי וזאת עד אשר יוגש לבית המשפט. בית המשפט יכול לחייב את אוצר המדינה בנזיקין אם חפץ שתפסה המשטרה אבד או ניזוק.

משטרת ישראל הסדירה את נושא הטיפול במוצגים בכמה הוראות, והעיקרית שבהן היא פקודת מטא"ר שעניינה "תפיסת חפצים הקשורים לעבירה והטיפול בהם" מינואר 2015. פקודת מטא"ר זו קובעת עקרונות כלליים לתפיסה של מוצגים, מגדירה מי הגורמים האחראים לשמירתם ולניהולם, לרישומם ולסילוקם, וקובעת כי כל שוטר המטפל במוצג שנתפס ינקוט אמצעים סבירים לשמור על שלמותו, למניעת נזק למוצג ולמניעת פגיעה בראיות שיש בו לעניין העבירה. יצוין כי עד שנת 2015 כללה פקודת המטא"ר הוראות מפורטות בדבר אופן שמירת המוצגים בהתאם למאפייניהם, לרבות אריזתם, מקום הנחתם ותנאי חדר המוצגים וכן היא התייחסה לסוגי מוצגים מיוחדים, אך ההוראות האמורות בוטלו. כמו כן, לחטיבת החקירות במשטרה יש כמה נהלים העוסקים בטיפול בסוגים מסוימים של מוצגים כגון כלי רכב, נשק, ציוד צבאי, סמים ומחשב.

יוער כי פקודת המטא"ר האמורה כללית ואינה קובעת הוראות לגבי אופן שמירת המוצגים, שלא כנוסחה הקודם. כמו כן, בשנת 2015 נכתבה טיוטת נוהל חטיבת החקירות שנועד להחליף את הנהלים הפרטניים, ואולם עד מועד סיום הביקורת עדיין לא אישר אגף החקירות את הטיוטה. עוד יוער כי בפקודת המטא"ר נכתב שהמוצגים יאוחסנו על פי סוגיהם, ערכם ותכונותיהם, כקבוע בנוהלי אח"ם או בנוהלי אג"ם[36], אולם אין למשטרה נהלים מפורטים לגבי כל סוגי המוצגים.

משטרת ישראל כתבה בתשובתה כי הצעת חוק בנושא שמירת מוצגים לצרכים ראייתיים נמצאת בשלבי אישור במשרד המשפטים ועוסקת בהסדרת נושא תקופות שמירת המוצגים. כמו כן המשטרה נערכת להקמת

36 אגף מבצעים.

מרכז ארצי לאחסון מוצגים. היא הוסיפה כי נושא שמירת מוצגים נדון בהחלטה של בית המשפט העליון בשנת 2015 ובתיק נוסף משנת 2017 שטרם התקבל פסק דין בעניינו, וכי עם אישור החוק וקבלת ההחלטה בבית המשפט יגובש נוהל מסודר בעניינם של כלל המוצגים (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל כי בתשובתה אין מענה ממשי לשיהוי בטיפולה בנושא. על המשטרה לפעול אפוא לאלתר לגיבוש נהלים מפורטים לגורמי השטח שיסדירו את אופן שמירת המוצגים מאחר שאי-אישורו של תזכיר החוק והדיונים בבית המשפט אינם מצדיקים את דחיית הטיפול בנושא.

לשמירה על המוצגים חשיבות רבה לעניין השלמת הליך החקירה ומיצוי הדין עם נאשמים

2. כאמור, לשמירה על המוצגים חשיבות רבה לעניין השלמת הליך החקירה ומיצוי הדין עם נאשמים. אולם לא פעם עלה בפסיקת בתי המשפט ודווח בפרסומים שונים כי לא נשמרו מוצגים כנדרש. להלן דוגמאות:

א. במהלך חקירה נתפסו במוסך שבבעלות התובע חלקי חילוף החשודים כגנובים ואף הוגש נגדו כתב אישום[37]. בתום ההליך הפלילי זוכה התובע והגיש תביעה אזרחית נגד המשטרה, בין היתר בשל נזק שנגרם לחלקי החילוף שנתפסו בזמן שהיו במשמורת המשטרה. בית המשפט קבע כי "קשה לחלוק על שהמשטרה לא שמרה על חלקי החילוף...להפך, השוטרים השליכו את חלקי החילוף לשקים ולארגזים שאינם מתאימים מבלי להפריד חלק לחלק והפקירו אותם לפגעי מזג האויר..."[38].

ב. אמה של קורבן רצח פנתה לבית המשפט בבקשה לקבל את הטלפון הסלולרי של בתה שהיה ראיה מרכזית במשפט, אך נמסר לה כי הוא לא אותר[39]. מהפרסום בכלי התקשורת עולה כי המכשיר אבד, אולם בעקבות עוגמת הנפש שנגרמה לאם החליט רשם המוצגים בתחנת המשטרה הרלוונטית לסרוק את המוצגים הרבים בתחנה בחיפוש אחר המכשיר, ובאפריל 2017 הוא אותר.

ג. במסגרת חקירה פלילית תפסה המשטרה רכב, והוא הובל למגרש אחסנה. לאחר מכן התיק נסגר מחוסר ראיות, המשטרה ביקשה מבית המשפט צו להשמדת הרכב, וזה ניתן ללא קבלת התייחסות בעל הרכב. בעל הרכב הגיש לבית המשפט בקשה להחזרת התפוס, ובית המשפט קיבל את הבקשה והורה למשטרה להחזיר את התפוס אך

37 תא (י-ם) 1641/09 **יובל גילה נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 29.9.15).

38 בית המשפט אף חייב את המשטרה לפצות את התובע על הנזק בסך 87,600 ש"ח שנגרם לחלקי החילוף.

39 ראו בהקשר זה תפ"ח (נצ') 502/07 **אילנה ראדה נ' מ"י** (פורסם במאגר ממוחשב, 4.1.17) החלטה בבקשה מס' 146.

הופתע לגלות כי הרכב כבר הושמד. בית המשפט, בהליך אזרחי[40], מתח ביקורת על המשטרה וקבע שהיה עליה לפנות לבעל הרכב ולתת לו זכות טיעון בעניין ההשמדה[41].

3. אגף חקירות ומודיעין במשטרה מסר כי כל אימת שנמצאו ליקויים בשמירה על חומרי חקירה או על מוצגים ממונה קצין בודק או גורם בדיקה אחר לטיפול בעניין.

משרד מבקר המדינה ביקש לקבל ממחלקת המשמעת במשטרה את רשימת המקרים שבהם מונו גורמים בודקים לבחינת ליקויים בשמירה על מוצגים בשנים האחרונות. המשטרה מסרה כי אין לה את הנתונים המבוקשים, וכי אין גורם אחד המרכז את כלל המידע על גורמי בדיקה שמונו ואת ממצאי בדיקתם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל כי בהיעדר מידע כזה נפגעת יכולתה להפיק לקחים מהבדיקות שנעשות. על המשטרה לפעול לריכוז כלל הנתונים על מינוי גורמים בודקים ועל ממצאי בדיקתם, לנתח את המסקנות, הלקחים וההמלצות בנוגע לטיפול בחומרי חקירה ולהיעזר בתובנות אלו לצורך קיום פעולות בקרה ותיקון בכלל היחידות והמחוזות.

4. בפברואר 2015, במסגרת החלטה בבקשה למשפט חוזר[42], קבע בית המשפט העליון בדן יחיד כי אין לגורמי האכיפה סמכות להורות על השמדת מוצגים מכוח הפסד"פ בין שהם הוגשו כראיה ובין לאו (ראו להלן).

באוגוסט 2015 מינה ראש אח"ם צוות בראשות ניצב משנה לבחון את נושא שמירת המוצגים במשטרה (להלן - צוות שמירת מוצגים), לצורך בחינת המשמעויות של דבריו האמורים של בית המשפט העליון, וכן במסגרת ההיערכות לשינוי חקיקה בתחום בעקבות כך שמשרד המשפטים שקד על הכנתה של הצעת חוק בנושא שמירת מוצגים (ראו להלן). צוות זה התבקש לנתח את המצב הקיים תוך השוואה לארגונים אחרים, לבחון את המשמעויות המשפטיות, הלוגיסטיות והתקציביות של השינויים הנדרשים, לגבש המלצות מערכתיות ולהגיש לאישור הממונים תכנית לביצוע ההמלצות. הצוות התבקש להציע תוצרים לראש אח"ם עד סוף נובמבר 2015.

צוות שמירת מוצגים בדק את הנושא באמצעות הפצת שאלון לכל משרדי הרישום בארץ, ביקורים בכמה משרדי רישום ומחסני מוצגים, השוואה לגופים אחרים ועוד. במרץ 2016 פרסם הצוות דוח שממצאיו היו חמורים,

40 תא (נצ') 50481-05-12 **קאסם יוסף נ' מ"י** (פורסם במאגר ממוחשב, 26.5.14).

41 בפסק הדין חויבה המשטרה לשלם לתובע 17,700 בגין ערך הרכב ועוגמת נפש.

42 מח 8498/13 **סולימאן אל-עביד נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 12.2.15), החלטת כבוד השופטת נאור.

והמצב במשרדי הרישום הוגדר על ידי כותביו כ"קטסטרופה", ובידי המפכ"ל כ"מביש".

על פי ממצאי הדוח לעתים נעלמו מוצגים קריטיים ששימשו ראיה מרכזית. עוד הוצגו בדוח כמה דוגמאות לתקלות שחלו בשמירה על מוצגים שבגינן התביעה המשטרתית נאלצה להגיע להסדרי טיעון מקלים עם נאשמים.

כמו כן נכתב בדוח כי יש מחסור במקומות אחסון למוצגים, ועקב כך מוצגים מאוחסנים במקומות לא מתאימים הגורמים לנזקים עד כדי אובדן מוחלט של מוצגים: מוצגים המאוחסנים במכולות; מוצגים חשופים לפגעי מזג האוויר; זוחלים ומכרסמים שורצים במכולות ובמחסנים; המוצגים זרוקים בערימות ללא סדר. אמצעי האבטחה על המוצגים בחלק מהתחנות אינם מספקים; בכמה מקרים נפרצו מקומות האחסון ונגנבו מוצגים; נמצא חוסר בציוד אחסון - מדפים, אמצעי אריזה וכיו"ב. בחלק ניכר מהיחידות נעשה שימוש בעגלות סופרמרקט לשינוע המוצגים; אין התייחסות מיוחדת למוצגים הזקוקים לתנאי אחסון מיוחדים (כגון אחסון בקירור); בתחנות נצברות כמויות גדולות של סמים, ובשל היעדר תנאי שמירה נאותים הם מתכלים.

עוד צוין בדוח כי משנת 2003 שילמה המשטרה פיצויים בסך כ-2.54 מיליון ש"ח לפחות[43] בגין תביעות לפיהן המשטרה לא שמרה כראוי על רכוש ומוצגים.

צוות שמירת מוצגים המליץ, בין היתר, על הקמת מרכז לוגיסטי ארצי (להלן - מרלו"ג) לשמירת מוצגים לטווח ארוך[44] ובו ירוכזו המוצגים לאחר שלב החקירה על מנת להפחית את העומס בתחנות ולשפר את הארגון והיעילות של השמירה על המוצגים. בדיון מיוני 2016 אישר מפכ"ל המשטרה את המלצות צוות שמירת מוצגים, בכפוף לבדיקה כלכלית, והנחה כי "יש להתחיל לעשות סדר בתחנות בראייה של התפיסה העתידית (הפרדה בין שוטף לשמירה בטווח הארוך)".

בעקבות אישור המפכ"ל הוקם בחטיבת החקירות צוות נוסף ליישום המלצות הדוח (להלן - צוות היישום), בשיתוף אגף תכנון וארגון במשטרה (להלן - אג"ת). המשטרה התקשרה גם עם חברת ייעוץ לצורך קביעת מודל לתפעול המרלו"ג על בסיס ניתוח נתונים ותמחור, מיפוי נפחי האחסון הנדרשים, הכנת מפרט למכרז וקביעת קווים מנחים לשמירת המוצגים בתחנות. בדיון במרץ 2017 ציין המפכ"ל כי תהליך מימושו של מכרז המרלו"ג צפוי להימשך זמן רב, וכי "יש להיות מוכנים מוקדם ככל הניתן

> במרץ 2016 פרסם צוות משטרתי דוח בנושא שמירת מוצגים. ממצאי הדוח היו חמורים, והמצב במשרדי הרישום הוגדר על ידי כותביו כקטסטרופה

43 הדוח מסייג כי מערכת הנזיקין במשטרה תלויה בכך שהמזין סיווג נכונה את התיק הרלוונטי.

44 הצוות התייחס לתקופות השמירה של כל מוצג באופן מחמיר יותר מזה שנקבע בטיוטת תזכיר הצעת החוק בנושא שמירת מוצגים כנוסחה באותה עת. לאחר שהתקבלו הערות לתזכיר החוק צומצמו תקופות השמירה.

ולא להמתין לקבלת התקציב או לסיום הטיפול במכרז השינוע"[45]. תאריך היעד להקמת המרלו"ג נקבע לדצמבר 2018.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי על אף חומרת המצב העולה מהדוח ועל אף הצורך הדחוף בתיקונו, הרי שבמועד סיום הביקורת, כשנה וחצי לאחר שהוגשו המלצות הצוות, טרם הסתיים ההליך ליישום ההמלצות. במסגרת זו, המשטרה עדיין לא נקטה צעדים ממשיים לסידור מחסני המוצגים לצורך היערכות לשינויים הצפויים כפי שהנחה המפכ"ל.

המשטרה עדיין לא נקטה צעדים ממשיים לסידור מחסני המוצגים כפי שהנחה המפכ"ל

5. הדוח עסק גם בהיבטים אחרים הנוגעים לשמירת מוצגים והעלה ממצאים קשים: לעתים תפיסת מוצגים מתבצעת גם כאמצעי ענישה; נתפסים מוצגים רבים שאינם רלוונטיים לתיק; התעורר קושי ממשי באיתור בעלים של מוצגים שהיה צורך להחזירם; התביעה המשטרתית והפרקליטות אינן מקפידות לקבל החלטות לגבי המוצגים בעצמם או באמצעות בית המשפט; לרשמי המוצגים אין מידע מדויק בנוגע למספר המוצגים השמורים בתחנה ולמספר המוצגים שסולקו; חסרים נהלים מסודרים לאחסון מוצגים ולסילוקם; לא מתבצעים פיקוח ובקרה הולמים בנוגע ליישום נוהל לרישום מוצגים ולטיפול בהם; יש מחסור בכלי רכב מתאימים לשינוע המוצגים (לבית משפט, למעבדות וכדו'), ועקב כך לעתים המוצג משונע באוטובוס; אין נהלים לגבי שינוע מוצגים; אין מפתח תקינה לתפקיד רשם המוצגים ותנאי העבודה במחסנים קשים.

בהתייחס לממצאים אלה המליץ צוות שמירת המוצגים על פרסום נוהל שיאגד את כל הכללים הנוגעים לטיפול בכל סוגי המוצגים ויחליף את הנהלים הפרטניים בנושא; על התקנת מדפים מתאימים במשרדי המוצגים ואספקת ציוד לתפעול שוטף של משרדי המוצגים; על שדרוג אמצעי האבטחה שבמחסני המוצגים; על הוצאה לפועל של פרויקט לשינוע המוצגים למז"פ; על קביעת כללים לטיפול במוצגי סמים ועל טיפול בסילוק מוצגים שאין בהם צורך מחדרי הרישום. בדיון של ראשי האגפים הרלוונטיים[46] באפריל 2016 אף ציין ראש אג"ת כי "גם כעת בתנאים הנוכחיים ניתן לשפר את איכות שמירת המוצגים, באמצעות אמצעים, תהליכים, הכשרות ואנשים".

במועד סיום הביקורת, שנה וחצי לאחר שהוגשו ההמלצות, הן עדיין לא יושמו.

45 עוד לפני שהחלה העבודה בנושא שמירת המוצגים התבצעה במשטרה עבודה בנושא שינוע המוצגים ממחסן המוצגים לצרכים שונים - לשם בדיקות מעבדה, לגורמי התביעה או לבית המשפט.

46 אג"ת, אח"ם ואת"ל (אגף תמיכה לוגיסטית).

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא בוחנת דרכי פעולה לשיפור המצב הקיים בנוגע לשינוע מוצגים והשמדת סמים במחסני המוצגים. היא הוסיפה כי בתחילת שנת 2018 הוקצו למחוזות משאבים לטיפול במחסני המוצגים, על בסיס תכנית מסודרת שביצע כל מחוז.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי אין בתשובתה כדי לקדם את יישומן של מרבית ההמלצות של צוות שמירת המוצגים. לנוכח המצב הקשה במשרדי הרישום ובמחסני המוצגים שעליו עמדה המשטרה, עליה לפעול באופן מיידי ליישום המלצותיו של הצוות שאינן תלויות בהקמת המרלו"ג.

זאת ועוד. בתשובה נוספת של המשטרה מפברואר 2018 נכתב כי הבחינה בנוגע לשינוע מוצגים והשמדת סמים החלה עוד באמצע 2013 אולם גם בחינה זו לא הסתיימה כעבור כחמש שנים.

6. משרד מבקר המדינה ביקר בארבעה משרדי רישום ומחסני מוצגים במשטרת ישראל המשמשים לאחסון ראיות בעניינם של תיקים פעילים ותיקים שהסתיימו, ולהלן הממצאים:

א. **תחנת חדרה:** המבנה המשמש את מחסן הרישום והמוצגים קטן מלהכיל את המוצגים המאוחסנים בו; תיקי החקירה נערמים במעברים של משרד הרישום בשל מחסור במדפים, מוצגים מונחים על הרצפה; בשל רטיבות בתקרה ובקירות נוצר עובש ונפגעים תיקים וארגזי מוצגים; מוצגי סמים נשמרים בשקיות על רצפת המרתף ונודף מהם ריח חריף המקשה לשהות במקום; מוצגי סמים קטנים יותר מאוחסנים בחדר בעל דלת פנים רגילה הננעלת במפתח פשוט; מוצגים רבים מאוחסנים תחת כיפת השמים בשל היעדר מקום; כלי הרכב במגרש המחוזי שבתחנה חשופים לפגעי מזג האוויר; כלי רכב שנתפסו ומאוחסנים בו מוזנחים ובחלקם חלונות הרכב פתוחים; מוצגים המיועדים למכירה נשמרים בתנאים לא נאותים הפוגמים בערכם. אין במחסן אמצעי כיבוי אש למעט מטף שפג תוקפו. התמונות שלהלן צולמו בתחנת חדרה בספטמבר 2017:

תמונות 1-6: **תחנת חדרה**



תמונה עליונה מימין - מוצגים המיועדים לחילוט ועלולים לאבד מערכם בשל אופן האחסנה. **תמונה עליונה משמאל** - חלקי מעבדת סמים תחת כיפת השמים. **תמונה מרכזית מימין** - ארגזי מוצגים בתיקי רצח שניזוקו מרטיבות בגג המבנה. **תמונה מרכזית משמאל** - שקיות סמים על רצפת מרתף משרד הרישום. המקום אינו מאוורר ובו ריח חריף המקשה על השהות בו. **תמונה תחתונה מימין** - בשל מחסור במדפים התיקים במשרד הרישום מאוחסנים במעברים, והדבר גורם לקושי רב באיתור מסמכים. **תמונה תחתונה משמאל** - אחסנת רכבים החשודים שנעברה בהם עבירה ועשויים להיות מוחזרים או מחולטים.

המשטרה מסרה בתשובתה כי מגרש הרכבים אינו מקורה בשל העלות הגבוהה הכרוכה בכך, וכי מפעם לפעם מבוצעות פעולות ניקיון וסילוק כלי רכב. כמו כן הונחו המשתמשים בשירותי המגרש להקפיד על סגירת הפתחים של כלי הרכב כשהדבר מתאפשר. לאחרונה הקצה אגף החקירות סכום של 40,000 ש"ח, בתנאי שהמחוז יקצה לכך סכום

דומה, לצורך היערכות להקמת המרלו"ג. המשטרה הוסיפה כי בכוונתה לטפל בבעיית העובש והרטיבות, וכי היא מתכננת להתקין מדפים מתאימים לאחסון תיקי החקירה בתחילת 2018.

ב. **תחנת לב הבירה:** בביקורת נמצאו כמה מוצגים מחוץ לאריזתם באופן שאינו מאפשר לזהות לאיזה תיק הם שייכים. יצוין כי באוגוסט 2017 הושמדו כמה מוצגים כאלו, שלא ניתן היה לשייכם לתיק מסוים.

חלק מרכזי ממחסן המוצגים הוא מסדרון ארוך וצר והצפיפות בו רבה; בשל היעדר מקום חלק מהמוצגים, בייחוד מוצגים גדולים, מאוחסנים במכולות במחסן בתחנה אחרת (עטרות); מוצגים רבים אינם מאוחסנים בארגזים ומפוזרים על הרצפה; חלק מהמוצגים נוטים ליפול מהמדפים; במקרים שבהם חוקר אינו יכול להעביר דגימות שנאספו בבית חולים מנפגעי עבירות מין ישירות למז"פ לבדיקה (כגון בסופי שבוע וחגים) הן נשמרות במקרר ביחידת החקירות עם מוצרי מזון המשמשים את החוקרים; אין במחסן אמצעי כיבוי אש, למעט מטף שפג תוקפו. התמונות להלן צולמו בתחנת לב הבירה בחודשים ספטמבר ואוקטובר 2017:

תמונות 7-10: **תחנת לב הבירה**



תמונה עליונה מימין - המסדרון המרכזי בו מאוחסנים מוצגים. בקצה העליון של התמונה - שקים על סף קריסה מהמדפים. **תמונה עליונה משמאל** - ערימת מוצגים על רצפת מחסן המוצגים. השק התלוי על הדלת מכיל אף הוא מוצגים. **תמונה תחתונה מימין** - חדר שבו כלי נשק וביניהם אקדחים שנשמטו מעטיפתם, שלא ניתן לשייכם לתיק חקירה. **תמונה תחתונה משמאל** - מוצגים מושלכים בערבוביה - חלקם ללא מדבקה ובשל כך הושמדו שכן לא ניתן לשייכם לתיק.

המשטרה מסרה בתשובתה כי מוצגים שהיו פזורים על הרצפה נארזו מחדש, וכי הוקמו מדפים נוספים על מנת לשמור על המוצגים. מוצגים ללא תיוג הושמדו באישור קצין אח"ם. לגבי האקדח במרכז התמונה, ככל הנראה מדובר באקדח פלסטיק, והוא הושמד לאחר הבקרה. בשנת 2017, ועוד לפני שנעשתה הביקורת, בוצעה עבודה מקיפה בנושא בכלל מחוז ירושלים ובמסגרתה, בין היתר, סודרו מחדש מחסני המוצגים, חלקם סולקו וחלקם הושמדו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי העובדה שמצב משרד המוצגים ביום הביקורת משקף את המציאות לאחר שבוצעה במקום עבודה יסודית של סידור מוצגים וסילוקם, מעידה על חומרת הבעיה.

ג. **מרחב איילון**[47]: מוצגים שנתפסו במעבדות סמים (יריעות, צנרת, מאוררים, מנורות) מאוחסנים תחת כיפת השמים בערבוביה עם ציוד משרדי ושקי גריסה. בעת הביקורת ירד גשם, והמוצגים היו ספוגי מים; בשל מחסור במקום, חדר האשפה בתחנה הוסב למחסן מוצגים ובו מאוחסנים תיקי רצח הנשמרים לצמיתות עם סמים ומוצגים נוספים. שקי הסמים מונחים על הרצפה והחומר שבהם תוסס ונוזל החוצה. אין בחדר חלון או אמצעי אוורור אחר, ושורר בו ריח רע חזק; חלק מתיקי החקירה מאוחסנים במחסן מפח שנבנה על רחבה חיצונית מרוצפת בתחנה אחרת. המקום אינו אטום לגשם ומים חודרים מהחיבור בין דפנות המחסן לרצפה במקומות מסוימים. כמו כן קני נמלים הביאו לתזוזת הרצפות ולהימצאות חול על רצפת המחסן. תיקים במדפים תחתונים ניזוקו מרטיבות. ארגז ובו תיק אונס שעליו נכתב כי יש לשומרו לצמיתות מונח על הרצפה, הארגז התפורר בשל הרטיבות והחומרים הנמצאים בו נרטבו אף הם; בשום מקום מהמקומות שבהם מאוחסנים המוצגים ותיקי החקירה אין ציוד כיבוי אש. תמונות 11-16 צולמו באוקטובר 2017 במרחב איילון:

47 מרבית מחסני המוצגים של המרחב נמצאים בתחנת המשטרה בבת ים. המוצגים ותיקי החקירה הסגורים מאוחסנים בשמונה מקומות ברחבי התחנה. כמו כן יש תיקי חקירה סגורים המאוחסנים בתחנת משטרה אחרת בבת ים ובמחסן בתל אביב בסמוך למטה המחוז.

תמונות 11-16: **מרחב איילון**



תמונה עליונה מימין - חדר אשפה שהוסב לחדר מוצגים. **תמונה עליונה משמאל** - חדר האשפה מבפנים -שקי סמים על הרצפה, מחלקם נזלים חומרים. **תמונה מרכזית מימין** - חלקי מעבדות סמים, ציוד משרדי ישן ושק גריסה. **תמונה מרכזית משמאל** - תיק אונס מונח על רצפת אחד מארכיוני התיקים במרחב וניזוק מרטיבות. קלטות ומסמכים נרטבו. **תמונה תחתונה מימין** - תיקי חקירה שניזוקו מרטיבות באותו ארכיון. **תמונה תחתונה משמאל** - רצפת הארכיון האמור.

ד. **תחנת עיירות**[48]: בנוהל אח"ם "תפיסה וחיפוש במחשבים" נקבע כי בעת תפיסת חומרי מחשב ומדיה מגנטית יש לארוז את הציוד כדי למנוע נזקי טלטול, חום וכיו"ב ויש בנוהל התייחסות מיוחדת למדיה מגנטית הרגישה לשינויי חום וקור. בחצר התחנה מוצבות שתי מכולות המשמשות כחדרי מוצגים. בקיץ הטמפרטורות באזור התחנה מגיעות ל-40 מעלות ויותר, ובתוך המכולות הטמפרטורות גבוהות בהרבה - כה גבוהות שלא ניתן לשהות בהן אלא לזמן קצר מאוד. במכולות מאוחסנים מוצרי אלקטרוניקה ומדיה דיגיטלית, ואלה עשויים להיפגע מהחום הכבד; בשל היעדר מקום מאוחסנים מוצגים רבים על רצפת המכולות ובמעבר, ויש קושי רב להגיע למוצגים השונים. לאחת המכולות לא ניתן להיכנס כלל בלי להוציא שקי מוצגים החוסמים את המעבר. על רצפת המכולה השנייה נמצאו מוצגים מפוזרים, לרבות דיסק מרוסק של עימות חקירה ותיק חקירה שהיה קבור מתחת למוצגים אחרים.

מחסן הרישום שבו מאוחסנים התיקים הוא מבנה פח שאינו אטום, החשוף לפגעי מזג האוויר. במעברים במחסן מונחים כמה שקים שאין עליהם כל רישום ובתוכם מוצגים שונים, לרבות דיסקים. בתחנה מגרש מגודר ובו מכוניות שנתפסו בחשד ששימשו לביצוע עבירות. המכוניות מכוסות אבק רב, ובחלק מהן החלונות פתוחים. במקום מאוחסנים גם זוגות אופניים תחת כיפת השמים והם מעלים אבק וחלודה. בתוך המגרש יש גם ערימות של ציוד ממעבדת סמים.

בתחנה אין מקום מסודר לאחסון סמים, ובשל כך אחד מחדרי החוקרים בתחנה הוסב לחדר סמים ואוחסנו בו כמויות גדולות של סם. הסמים פונו כמה חודשים לפני ביקור צוות הביקורת, אך במקום נותר ריח חריף שלא הצליחו להעלים, עד כי המשטרה נאלצה להחליף את רצפת החדר שאליה חלחלו מיצי הסמים שהתפרקו במהלך הזמן[49]. התמונות להלן צולמו בתחנה בנובמבר 2017:

48 יש לציין כי הוצגו לצוות הביקורת מספר פעולות שנעשו בשנה האחרונה לשיפור המצב במחסני המוצגים בתחנה לרבות סידור ופינוי מוצגים ובכלל זה מוצגי רכב שהיו פזורים בחניות התחנה.

49 יצוין כי בשבועיים שקדמו לביקור צוות הביקורת נעשו פעולות נוספות ובהם פינוי שני טון סמים שאוחסנו במחסן כלי הנשק למחסן סמים באופקים ואיסוף של מוצגים רבים לתוך שקים גדולים לצורך סידורם מחדש.

תמונות 17-20: **תחנת עיירות**



תמונה עליונה מימין - שקים וארגזים במעברי מחסן הרישום. **תמונה עליונה משמאל** - אחסון אופניים במגרש התחנה. **תמונה תחתונה מימין** - כניסה חסומה למכולה בה מאוחסנים מוצגים. **תמונה תחתונה משמאל** - רצפת מחסן המוצגים ובה תיק חקירה, תקליטור שבור ומוצגים מפוזרים נוספים.

המשטרה כתבה בתשובתה כי משרד המוצגים בתחנת עיירות יאורגן מחדש, כי הגורמים יונחו להקפיד על שימור ואחסון של המוצגים באופן המיטבי, וכי הנחיות בנושא יופצו לכלל יחידות החקירה במחוז.

לשמירה על חומרי חקירה חשיבות מכרעת להגעה לחקר האמת ומיצוי הדין עם נאשמים מחד, ולהגנתו של הנאשם מאידך. הליקויים שעלו בארבע תחנות המשטרה שנבדקו ממחישים את הכשלים החמורים בנושא שמירת המוצגים עליהם עמדה המשטרה עצמה ומעלים תמונה של הזנחה קשה ומתמשכת של תחום המוצגים לאורך שנים. הדברים חמורים אף יותר שכן בהתחשב בכך שבמועד סיום הביקורת, שנה וחצי לאחר שהמשטרה עמדה על חומרת המצב, טרם חלו שינויים ניכרים בשטח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה לפעול בלא דיחוי ליישום המלצות הצוות לשמירת המוצגים שאומצו שאינן תלויות בהקמת המרלו"ג. כמו כן עליה לפעול לזירוז התהליכים הנדרשים להקמת המרלו"ג ולהקדים את השלמת ההיערכות להקמתו באמצעות פעולות כגון סידור המחסנים וסילוק התפוסים לפי הוראות הדין. כמו כן עליה לפרסם נהלים חדשים ולעדכן נהלים קיימים בנושא שמירת מוצגים ולפקח על יישומם.

> הליקויים שעלו בארבע תחנות המשטרה שנבדקו ממחישים את הכשלים החמורים בנושא שמירת המוצגים ומעלים תמונה של הזנחה קשה ומתמשכת של תחום המוצגים לאורך שנים

אופן שמירה על חומרי חקירה המוחזקים בתיק החקירה

בתיקי החקירה מוחזקים מסמכים שונים שנוצרו במהלך החקירה, מוצגי נייר, קלטות ודיסקים. נמצאו כמה מקרים בהם במהלך הדיון המשפטי התברר כי חומרי חקירה אבדו מן התיק, ובתי המשפט אף מתחו ביקורת על המשטרה בנושא. מדובר בשלב שבו תיק החקירה והחומרים שבו נמצאים בידי החקירות או התביעות והפרקליטות ולא במשרד הרישום. כמו כן נמצאו מקרים נוספים של נזקים או אובדן לתיקי חקירה. להלן דוגמאות:

1. בפרשת רצח[50] אבדה קלטת חקירה של עדים, וקלטת נוספת של חקירת עד נמחקה. בית המשפט מתח ביקורת על גורמי החקירה והגדיר זאת "מחדל ממשי".
2. מתיק שעסק בעבירה של שימוש בכוח או באיומים למניעת מעצר[51] נעלמה תמונת סימני החבלה על הנאשם, שצולמה במעמד חקירתו על ידי

50 תפח (ת"א) 46038-03-12 **מדינת ישראל נ' זלמן שלמה ניאמציק** (פורסם במאגר ממוחשב, 10.9.14).

51 פ (כ"ס) 49815-09-12 **מדינת ישראל נ' נתנאל בודנר** (פורסם במאגר ממוחשב, 14.1.16).

המשטרה והייתה לה חשיבות רבה לעניין קו ההגנה של הנאשם. בית המשפט קבע כי בתיק היו מחדלי חקירה מהותיים, ואובדן התמונה הוא מהעיקריים שבהם, וזיכה את הנאשם.

3. בתיק שעסק בגרימת מוות בנהיגה רשלנית נעלם דיסק הקבצים הדיגיטליים המקוריים של הצילומים מזירת התאונה ללא כל הסבר. בית המשפט קבע בפרשה זו כי "מחדלי החקירה שנתגלו במקרה זה הם כה רבים וקשים, וחומרתם קיפחה את הגנתו של הנאשם בצורה שאינה ניתנת לריפוי... היעלמות דיסק התמונות... יחד עם מחדלי החקירה האחרים בזירה, גרמו נזק ראייתי חמור לנאשם שבית המשפט עומד פעור פה מולו ואין הדעת יכולה לסובלו"[52].

4. באוקטובר 2013 כתבה ראש משרד מוצגים במז"פ כי בשנת 2011 פרצה שריפה בארכיב של המשטרה וכילתה כ-200,000 תיקים.

5. ביולי 2014 כתב ראש משרד הרישום באחת התחנות, במענה על בקשה של הסנגוריה הציבורית לעיין בחומר חקירה בתיק רצח, כי בשל מצוקת מקום אוחסנו תיקי החקירה עם המוצגים במרתף התחנה. המרתף הוצף בביוב עד כי איש לא נכנס לתוכו. לצורך איתור התיקים, ובעקבות בקשה של הסנגוריה, נכנסו כמה אנשים למרתף עם ציוד מגן והוציאו כ-20,000 תיקים שהיו ספוגים בפסולת ביוב. בסופו של דבר נמצא התיק המבוקש אך המוצגים בתיק זה לא אותרו.

> לקביעת משך התקופה שבה יש לשמור על מוצגים יש חשיבות רבה בכמה מקרים, ובהם תיקים שטרם הפכו חלוטים ותיקים של מורשעים שעשויים להגיש בקשה למשפט חוזר

תקופות שמירתם של מוצגים

לקביעת משך התקופה שבה יש לשמור על מוצגים יש חשיבות רבה בכמה מקרים, ובהם: בעניינם של מוצגים בתיקים שטרם הפכו חלוטים[53], למשל כאשר ערכאת הערעור מחזירה את התיק לדיון בערכאה הקודמת; כאשר הופקו ממוצגים דגימות שונות וההגנה מעוניינת לבצע במוצגים בדיקות מטעמה; כאשר מדובר בתיקים אזרחיים הנלווים להליך הפלילי, או בתיקים בהם לא הוגש כתב אישום היות שהעבריין לא נודע, וייתכן שיימצאו בעתיד במסגרת חקירה אחרת, וכאשר מדובר בתיקיהם של מורשעים שעשויים להגיש בקשה למשפט חוזר.

שמירת מוצגים לצורך משפטים חוזרים

משך תקופת שמירת המוצגים לצורך הגשת בקשה למשפט חוזר היא קריטית למבקש. חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן- חוק בתי המשפט), קובע כי שופט בית המשפט העליון רשאי להורות על קיום משפט

52 גמר (נצ') 15-11-148 **מדינת ישראל נ' עלי שלבי** (פורסם במאגר ממוחשב, 30.3.17), עמ' 10 בפסק הדין.

53 תיקים שעברה תקופת הערעור על פסקי הדין שניתנו בהם.

חוזר בעניין פלילי שנפסק בעניינו סופית, בין היתר אם הוצגו עובדות או ראיות העשויות לשנות את תוצאות המשפט לטובת הנידון או אם התעורר חשש של ממש כי בהרשעה נגרם לנידון עיוות דין. את הבקשה למשפט חוזר יכול להגיש הנידון (ואם נפטר - קרובי משפחתו) או היועץ המשפטי לממשלה.

אחד הנימוקים לשמירת המוצגים לצמיתות לצורך משפטים חוזרים מבוסס על כך שייתכן כי בעתיד יפותחו טכנולוגיות שלא היו קיימות בזמן המשפט, אשר יאפשרו להוכיח כי אדם הורשע בעבירה שלא ביצע או להפריך את טענתו זו, ומכאן החשיבות של שמירת המוצגים. בהקשר זה יצוין כי בארצות הברית ובמדינות נוספות קיימים פרויקטים מטעם ארגונים שונים לתיקון הרשעות שוואו[54]. הפרויקט המוכר שבהם הוא "פרויקט החפות" בארצות הברית, שבמסגרתו מתבצעות השוואות בין דגימות גנטיות של אסירים לבין דגימות מזירות הפשע, שלא ניתן היה לבצע בזמן המשפט משום שהיכולת הטכנולוגית לא הייתה קיימת באותה עת. במסגרת הפרויקטים השונים נחשפו בארצות הברית משנת 1989 למעלה מ-400 מקרים של הרשעות שווא כתוצאה מבדיקות DNA שנערכו בשלב מאוחר יותר[55].

על פי נתוני הנהלת בתי המשפט, בשנים 2012-2016 הוגשו לבית המשפט העליון 111 בקשות למשפט חוזר. בשנים אלו נדחו או נמחקו 112 בקשות (לרבות בקשות שהוגשו לפני שנת 2012), שש בקשות התקבלו ובקשה אחת התקבלה באופן חלקי.

חוק הסנגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995, קובע כי הסנגוריה מוסמכת לייצג נידון המבקש משפט חוזר בתנאים הקבועים בחוק. בשני מקרים פנתה הסנגוריה הציבורית לפרקליטות בבקשה לקבל מוצגים בתיקים פליליים חמורים שבהם נבחנה הגשת בקשה למשפט חוזר ונענתה כי המוצגים בוערו. הפנייה הראשונה נגעה לפרשה של אדם שהורשע ברצח ומרצה מאסר עולם. הסנגוריה ביקשה לקבל את החפץ שבאמצעותו נרצחה המנוחה, אך פרקליטות המדינה הודיעה כי המוצג הושמד באישור הפרקליטות. המקרה השני נגע לפרשה של אדם שהורשע ברצח, אינוס וחטיפה ונידון למאסר עולם. הסנגוריה ביקשה לקבל חומרי חקירה ומוצגים, אך התברר כי הם הושמדו בעקבות הצפה במחסן המוצגים.

המסגרת החוקית ופסיקת בתי המשפט

1. בהתאם לפסד"פ (מעצר וחיפוש) המשטרה רשאית לשמור את החפץ שנתפס במהלך החקירה עד אשר יוגש לבית המשפט. אם בתוך שישה חודשים מיום תפיסת החפץ לא הוגש כתב האישום שהחפץ נוגע אליו, תחזיר המשטרה את החפץ לאדם שממנו נלקח, אלא אם כן ביקשה מבית

54 בחלק מהמדינות קיימים גם מנגנוני בקרה פנימיים של התביעה לבחינת הרשעות שוואו.

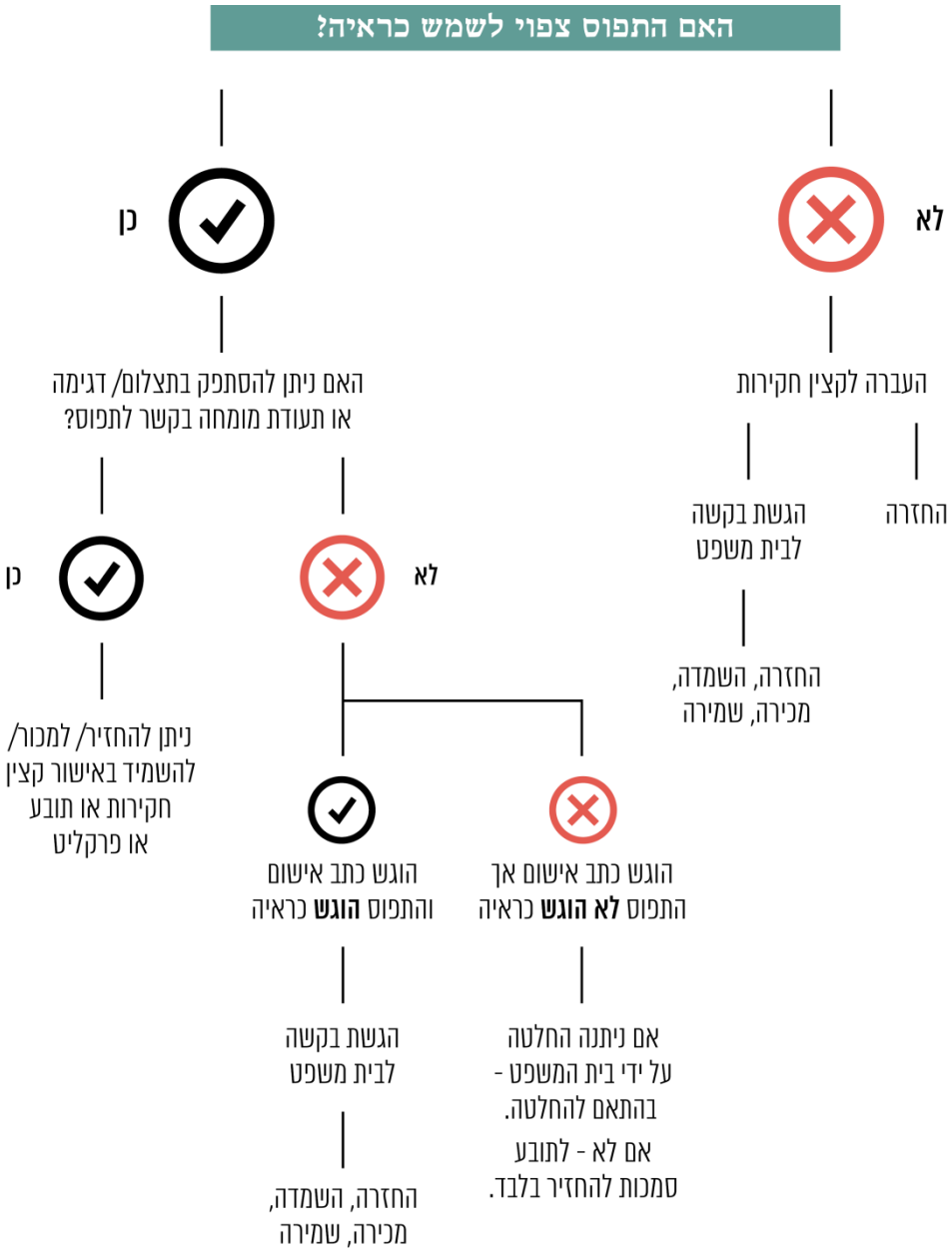
55 על פי נתוני The national registry of exonerations שהוא פרויקט משותף של כמה מוסדות אקדמיים בארצות הברית המספק מידע על כלל הרשעות השוואו הידועות בארצות הברית החל משנת 1989. יש לתת את הדעת להבדלים בין שיטות המשפט בין המדינות וההשפעה שיש להם על סוגיה זו. https://www.law.umich.edu/special/exoneration/Pages/DNA.aspx

המשפט צו להארכת תקופת שמירת החפץ. לאחר הגשת החפץ כראיה רשאי בית המשפט לצוות מה ייעשה בחפץ. הפקודה קובעת כי בית המשפט רשאי להורות על חילוט של חפץ כעונש אם האדם שהורשע במעשה העבירה שנעשה בחפץ הוא בעליו.

נוסף על כך יש הוראות חוק ספציפיות העוסקות בטיפול בתפוסים מיוחדים כגון סמים (פקודת הסמים המסוכנים, התשל"ג-1973) וציוד הימורים (סעיף 234 לחוק העונשין, התשל"ז-1977). בכל הנוגע לטביעות אצבע, לדגימות ביולוגיות ולתצלומים קובע חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי), התשנ"ו- 1996, כי אם הם בבחינת חומר חקירה בתיק החקירה המשטרתי - הם לא יבוערו כלל.

2. בפקודת המטא"ר שכותרתה "תפיסת חפצים הקשורים לעבירה והטיפול בהם" נקבעו כללים בנוגע לסילוק (ובכלל זה השמדה) של תפוסים. להלן יוצג תרשים 6 - תרשים זרימה המתאר את הכללים לסילוק תפוסים.

תרשים 6: **כללים לסילוק תפוסים**



התרשים מבוסס על פקודת מטא"ר.

יצוין כי בהתאם לפקודת המטא"ר האמורה, חילוט של מוצג משמעו שלילת קבע של הבעלות או החזקה בו באמצעות מכירה או פדיון של החפץ והעברת התמורה לאוצר המדינה (או לקרן ייעודית), השמדה או כל דרך אחרת שיקבע בית המשפט. על משרד הרישום בתחנה לנהוג במוצג בהתאם לקבוע בצו - למוכרו, להשמידו, להשתמש בו לצורכי המשטרה, כגון לצורכי הדרכה, או לנהוג בו בדרך אחרת שיקבע בית המשפט.

> אין לקבל מצב שבו במשך שנים פועלת המשטרה ללא כללים אחידים לסילוק המוצגים

המשטרה לא גיבשה כללים להבניית שיקול הדעת וליצירת אחידות בהחלטה כיצד יש לנהוג במוצגים שאין בהם עוד צורך בהליך הפלילי. חשיבות הדבר רבה לנוכח העובדה שלא אחת בתי המשפט מאפשרים לגורמי האכיפה לקבוע, לפי שיקול דעתם, כיצד לנהוג במוצגים[56], והאחראים למוצג צריכים להכריע אם להחזירו לבעלים, להשמידו או למוכרו.

המשטרה חזרה על תשובתה כי תקבע נהלים מתאימים לאחר שתתקבל הכרעה בבית המשפט העליון בעניינו של הליך התלוי ועומד בו ולאחר שייחקק החוק בנושא שמירת מוצגים.

יצוין כי טיוטת התזכיר בנושא שמירת מוצגים טרם הועברה לאישור שרת המשפטים לצורך הפצה להערות הציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי אין לקבל מצב שבו במשך שנים פועלת המשטרה ללא כללים אחידים לסילוק המוצגים, וכי יש לפעול לאלתר לגיבוש הכללים אשר ינחו את השוטרים כיצד עליהם לפעול בשטח בנושא זה. בעניין זה לא יהיה נכון לדחות המענה לתקופה משמעותית נוספת תוך המתנה לסיום הליכי החקיקה שצפויים להימשך עוד זמן לא מבוטל.

3. חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (להלן - חוק הארכיונים), מגדיר חומר ארכיוני כ"כל כתב על גבי נייר או על גבי חומר וכל תרשים, דיאגרמה, מפה, ציור, תו, תיק, תצלום, סרט, תקליט, וכיוצא באלה". סעיף 12 לחוק קובע כי אין לבער חומר ארכיוני במוסד ממוסדות המדינה או ברשות מקומית אלא בהתאם לתקנות.

בתקנות הארכיונים (שמירתם וביעורם של תיקי בתי משפט ובתי דין דתיים) התשמ"ו- 1986 (להלן-תקנות הארכיונים בתי משפט) שנקבעו מכוח חוק הארכיונים נקבע כי תיק ראשי בבית המשפט העליון ותיקי פשע חמור בבית המשפט המחוזי יישמרו לצמיתות. יתר התיקים הפליליים בבית המשפט המחוזי יישמרו לתקופות שבין שבע לעשר שנים, בהתאם לסוג התיק. בבתי

56 ראו למשל ת"פ (חיפה) 438-05-17, **מ"י נ' בל** (פורסם במאגר ממוחשב, 19.7.17). ת"פ (ב"ש) 13161-06-16 **מ"י נ' יוסי אלקיים** (פורסם במאגר ממוחשב, 8.1.17). ת"פ (ת"א) 63597-10-15 **מ"י נ' חסן מוחמד** (פורסם במאגר ממוחשב, 29.1.17).

משפט השלום אורכן המזערי של תקופות השמירה על תיקים פליליים הוא שנתיים, ואורכן המרבי - שמירה לצמיתות בהתאם לסוג התיק. בהתאם לתקנות, לאחר תקופות השמירה הקבועות ניתן לבער את החומר באישור גנז המדינה.

עמדת המשטרה והפרקליטות היא כי הוראות פסד"פ (מעצר וחיפוש) חלות על כל סוגי המוצגים, הן כאלה שהוגשו כראיה והן כאלה שלא ואילו הוראות חוק הארכיונים ותקנותיו חלות רק על שמירת מסמכים הנמצאים בתיקי חקירה, תביעה ובית משפט. לשיטתן, אין הוראה חוקית בדבר תקופות קבועות של שמירה על המוצגים וניתן להשמידם באישור תובע, פרקליט או בית המשפט בהתאם לנסיבות.

בשנת 1997 נתן בית המשפט העליון את החלטתו בעניין עזריה[57], שעסק בבקשה למשפט חוזר שהגיש מי שהורשע ברצח ובמעשה מגונה בנער שבוצע בשנת 1981. אחת הטענות של המבקש הייתה כי קיימות ראיות או עובדות נוספות שיש בהן כדי להצדיק משפט חוזר. אחת הראיות הייתה בגדי המנוח שעליהם נמצאו תאי זרע שהוגשו כמוצג מטעם התביעה.

לאחר דחיית ערעורו של המבקש בבית המשפט העליון על הרשעתו ברצח, נלקחו בגדי המנוח למשטרת ישראל, וחמש שנים לאחר שהסתיים המשפט הם הושמדו. לטענת המבקש, עם התקדמות המדע התאפשרה השוואה בין ה-D.N.A. שבכתמי הזרע שעל בגדי המנוח ובין ה-D.N.A. מגופו של המבקש. בכך נסללה לטענתו הדרך להוכחה חד-משמעית בדבר חפותו, אשר נשללה ממנו עם ביעור הבגדים, ויש לאפשר לו ליהנות מהספק. היועץ המשפטי לממשלה הכיר בכך שביעור בגדי המנוח - אף שנעשה בתום לב - נעשה שלא כדין, אך סבר כי מדובר בספקולציה גרידא שאינה בגדר "ראיה חדשה" המצדיקה משפט חוזר.

השופט ברק דחה את הבקשה וקבע כי "אכן, ביעור בגדיו של המבקש הינה טעות מצערת. היא פעולה בניגוד לחוק. על פי חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 אין לבער חומר ארכיוני - וחומר זה כולל תיק בית המשפט - אלא בהתאם לתקנות. על פי האמור בתקנות הארכיונים (שמירתם וביעורם של תיקי בתי משפט ובתי דין דתיים), התשמ"ו-1986 יש לשמור תיק חקירת רצח - וכן תיק שנידון בבית המשפט העליון - לצמיתות. תיק בית המשפט כולל בחובו גם את המוצגים שהוגשו לבית המשפט במהלך המשפט. אף שהביעור של בגדי המבקש נעשה בניגוד לחוק, שוכנעתי כי הוא נעשה בתום לב... יש לקוות כי ניתנו הנחיות מתאימות לשמירת תיקי בית המשפט והמוצגים שבהם".

יוצא אפוא, שהוראות חוק הארכיונים ותקנותיו חלות, לכל הפחות, בנוגע למוצגים שהוגשו כראיה, בכל תיק ובכל ערכאה, בהתאם לתקופות השמירה שנקבעו בתקנות, ואין סמכות להשמידם קודם לכן.

57 מ"ח 6148/95, **עזריה נ' מדינת ישראל**, פ"ד נא(2)334, החלטת כב' הש' ברק בדן יחיד מ-4.6.97.

הפרקליטות כתבה בתשובתה שלדעתה ההחלטה חלה רק על עבירות רצח ועל תיקים שיידונו בבית המשפט העליון.

> למרות אמירתו של בית המשפט בעניין עזריה, ואף שהיועץ המשפטי לממשלה הכיר בכך שהביעור באותו מקרה נעשה שלא כדין, המשיכו המשטרה והפרקליטות במשך שנים להגיש לבתי המשפט בקשות להורות על השמדת המוצגים. במהלך שנים אלו שב ומתח בית המשפט ביקורת בעניינם של כמה תיקים אחרים שבהם גורמי האכיפה השמידו ראיות או שהן אבדו[58].

פרקליטות המדינה מסרה בתשובתה כי בתי המשפט אישרו את הבקשות שהוגשו להן להשמדת המוצגים בהתאם להוראות הפסד"פ.

> במהלך השנים הללו עסקו הפרקליטות והמשטרה רבות בעניין זה ועל אף שהבינו כי המצב הקיים לקוי, רק בשנת 2015, 18 שנה לאחר שהתקבלה החלטת בית המשפט בעניין עזריה, שינו משרד המשפטים ומשטרת ישראל את התנהלותם בנושא.

למרות אמירתו של בית המשפט המשיכו המשטרה והפרקליטות במשך שנים להגיש לבתי המשפט בקשות להורות על השמדת המוצגים. רק בשנת 2015, 18 שנה לאחר שהתקבלה החלטת בית המשפט... שינו משרד המשפטים ומשטרת ישראל את התנהלותם בנושא

4. בשנת 2013 הגיש סולימאן אל עביד בקשה למשפט חוזר בנוגע להרשעתו ברצח[59]. אחת מטענות ההגנה הייתה כי בזירת האירוע נמצאו בדלי סיגריות שהוגשו כראיה אולם לא נבדקו ואף הושמדו בשלב מסוים על ידי המשטרה בהתאם לצו בית משפט שניתן לבקשת הפרקליטות בפברואר 2001. המדינה ציינה כי באותה עת עדיין לא ניתן היה להפיק חומר ביולוגי מספק מבדלי הסיגריות.

הנשיאה נאור דחתה את הבקשה למשפט חוזר[60], וזאת לנוכח אופיין של הראיות, שאינן ישירות, ומשום שלא היה ברור אם יש קשר בין הבדלים לרוצח או לקורבן. עם זאת הנשיאה התייחסה באמירת אגב לנושא שמירת המוצגים. היא הרחיבה את החלטתו של השופט ברק בעניין עזריה וקבעה כי אין לגורמי האכיפה סמכות להורות על השמדת מוצגים מכוח הפסד"פ בין שהם הוגשו כראיה ובין לאו, ויש לנהוג בהם בהתאם לחוק ולתקנות הארכיונים. עוד ציינה כי משמעות הדבר שאין לבית המשפט סמכות להורות על השמדתם של חפצים ויש לפנות לגנז המדינה לצורך כך. השופטת הוסיפה כי: "כבר בעניין עזריה הביע הנשיא א' ברק את תקוותו כי כלקח מאותו מקרה 'ניתנו הנחיות מתאימות לשמירת תיקי בית-המשפט

58 ראו למשל, מ"ח 5568/09 **כמאל סביחי נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 31.8.11); עפ 4226/11 **נביל אבו חדיר נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 15.2.16); תפ (ת"א) 4114-08-14 **מדינת ישראל נ' יהודה אדרי** (פורסם במאגר ממוחשב, 18.1.16). ראו גם תפ (ב"ש) 8192/04 **מדינת ישראל נ' בוחבוט יוסי** (פורסם במאגר ממוחשב, 29.11.07); ת"פ 40462-01-15 **מדינת ישראל נ' נוקד** (פורסם במאגר ממוחשב, 31.8.16).

59 מח 8498/13 **סולימאן אל-עביד נ' מדינת ישראל,** (פורסם במאגר ממוחשב, 12.2.15).

60 החלטה מיום 12.2.15.

והמוצגים שבהם' (שם). צו השמדת המוצגים ניתן בענייננו שש שנים לאחר פסק הדין בעניין עזריה".

5. יצוין, כי בדצמבר 2017 התקיים בבית המשפט העליון דיון בהרכב מורחב של שלושה שופטים בבקשת אמה של קורבן רצח לקבל מוצגים השייכים לבתה המנוחה. הדיון עסק ביחס בין פסד"פ (מעצר וחיפוש) לבין הוראות חוק הארכיונים והתקנות מכוחו. התיק נדחה למתן פסק דין. הפרקליטות הצהירה כי ממועד מתן פסק הדין ועד מועד הסדרת הנושא בחקיקה היא מוכנה להחיל על עצמה את ההסדר שנקבע בהצעת החוק בנושא שמירת המוצגים (ראו להלן).

לאחר שמבקר המדינה העביר בפברואר 2018 את הדוח לראש הממשלה התקבל במרץ 2018 פסק הדין[61] בתיק האמור. הפרקליטות טענה כי אמנם הפסיקה עד היום החילה את חוק ותקנות הארכיונים על מוצגים חפציים בתיקי בית משפט, אך עמדתה הנוכחית היא כי פסיקה זו בטעות יסודה. בית המשפט קבע כי בעניין שמירת מוצגים חלות הוראות הפסד"פ ולא הוראות חוק ותקנות הארכיונים, וציין כי "מסקנה זו מהווה שינוי של הפסיקה ששררה עד עתה". בית המשפט הדגיש כי רשם לפניו את הצהרת המדינה שלא תגיש בתיקי פשע חמור בקשה להשמדת המוצגים וציין כי יש לקוות שעד להסדרה חוקית כוללת של הסוגיה, התחייבות זו של המדינה "תשים קץ ליד הקלה על הדק הביעור".

עוד ציין בית המשפט "לא אכחד כי ההשלכות המעשיות של התוצאה המשפטית אליה הגעתי אינן משביעות רצון" ובהמשך פסק הדין אף נכתב כי הוא "אינו אלא פתרון ביניים, זמני, חלקי; דרושה חקיקה ממצה בהקדם".

> במשך קרוב לעשור לא הצליחו משרד המשפטים והמשטרה להסדיר את נושא תקופות שמירת המוצגים לא באופן מערכתי ולא בהיבטים פרטניים

טיפול משרד המשפטים והמשטרה בהסדרת סוגיית תקופת השמירה על מוצגים

במשך קרוב לעשור לא הצליחו משרד המשפטים והמשטרה להסדיר את נושא תקופות שמירת המוצגים לא באופן מערכתי ולא בהיבטים פרטניים שהועלו במשך השנים. הפעולות שננקטו במשך השנים להסדרת הנושא לא היו רצופות ותכליתיות, ובמועד סיום הביקורת הן עדיין לא השתכללו לכלל הוראות מחייבות. להלן הפרטים.

1. בנובמבר 2008 הוקם צוות משותף למשטרה ולפרקליטות שמטרתו לבחון את האפשרות לקבוע הסדר כולל לטיפול במוצגים שנתפסו לאחר חקירה. ממסמכי הפרקליטות עולה כי הצוות הוקם בעקבות ביקורת שמתח בית המשפט העליון על כך שהמשטרה השמידה מוצגים שנתפסו בחקירה בתיק מסוים[62] ומשנמצא כי אין נהלים מסודרים בסוגיה זו. כבר בישיבה

61 בש"פ 4073/17, **ראדה נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 26.3.18).

62 עפ 8520/06 **דימיטרי סטופק נ' מדינת ישראל**.

הראשונה של הצוות התגלעו חילוקי דעות בין הפרקליטות למשטרה בנוגע לאפשרות שהציגה הפרקליטות להארכת תקופות השמירה על מוצגים, וזאת בשל העלות התקציבית שהמשטרה תידרש לשאת בו.

נמצא כי עבודת הצוות המשותף נזנחה, ורק ביוני 2010 פנה המשנה לפ"מ אל המשנה הפלילי בבקשה לקיים דיון בנושא.

בדיון שהתקיים בינואר 2011 השתתפו נציגי הפרקליטות והמשטרה וסוכם בו כי על המשטרה והפרקליטות להתחיל לפעול במשותף לנקיטת "מהלך עמוק" של בחינת הנושא. עוד סוכם כי יש לשמור חפצים שהופקו מהם דגימות וניתנה לגביהם חוות דעת מומחה (כגון דגימות ביולוגיות).

ואולם גם סיכום זה לא התממש והנושא עלה שוב לדיון במשרד המשפטים, כעבור למעלה משנה, במרץ 2012, בעקבות פנייה של הסנגוריה הציבורית. נמצא כי נוהלי המשטרה לא שונו ובמועד סיום הביקורת המשטרה עדיין משמידה חפצים שניתנה לגביהם חוות דעת של מומחה בנסיבות מסוימות[63].

2. בישיבה שהתקיימה באוגוסט 2013 במחלקת ייעוץ וחקיקה בהשתתפות גורמים מהמשטרה ומהנהלת בתי המשפט הובהר כי ככלל, המשטרה פונה לבית המשפט בבקשה שיחליט מה ייעשה במוצגים שבתיקיהם של נאשמים שהוגשו נגדם כתבי אישום. אשר למוצגים שלא שימשו כראיה, המשטרה פונה לבית המשפט רק אם היא מבקשת להשמיד את המוצגים. בסיכום הדיון הוזכר עניין עזריה ונכתב כי הנשיא ברק קבע שתקנות הארכיונים חלות גם על מוצגים פיסיים שאינם כתב.

בישיבה התברר כי ישנם מקרים בהם המשטרה אינה מגישה בקשות כלל וממשיכה להחזיק בחפצים בלא שניתנה הדעת לסוגיית המשך החזקתם.

המשטרה השיבה שהיא מנהלת מעקב אחר חפצים שתפסה, וכי מדי חצי שנה היא מגישה בקשה לחידוש החזקתם.

3. באוקטובר 2013 התקיים דיון נוסף במחלקת יעוץ וחקיקה בהשתתפות נציגים מהפרקליטות, מהסנגוריה הציבורית, מגנז המדינה, מהנהלת בתי המשפט וממשרד האוצר. בין המשתתפים שררה תמימות דעים כי יש להסדיר את תחום שמירת המוצגים בחקיקה וסוכם כי יוקם צוות עבודה מצומצם שיגבש הצעה ראשונית לחקיקה. דיונים נוספים בנושא התקיימו בחודשים מרץ, ספטמבר ודצמבר 2014.

63 כאשר אין מדובר בתיקים חמורים כאמור בהנחיית רח"ט חקירות (ראה להלן).

בדיון מינואר 2015 ציינו נציגי התביעה המשטרתית כי למשטרה נהלים משלה בנוגע לשמירת מוצגים ואילו לפרקליטות אין כלל נהלים בנושא, והדבר גורם קשיים רבים ואי-התאמות בממשק בין גופי התביעה ובין המשטרה. נקבע כי תתקיים ישיבה בעניין זה בהשתתפות נציגים של גופי האכיפה הנוגעים בדבר ושל הנהלת בתי המשפט, כדי לגבש נהלים עדכניים ואחידים בנושא ולפעול להטמעתם וליישומם.

ואולם נמצא כי במועד סיום הביקורת עדיין לא גיבשה הפרקליטות נהלים בנושא שמירת המוצגים.

4. בפברואר 2015 התקיים דיון שמטרתו הסדרת נהלים אחידים בעניין טיפול בתפוסים בתיקים שהוגש בעניינם כתב אישום וזאת עד לקידום הליכי החקיקה בנושא. בסיכום הדיון נקבע כי הפרקליטות תקבע נוהל להסדרת נושא שמירת המוצגים, אשר יעסוק בין היתר בצורך לקיים דיון בנושא מוצגים במעמד שני הצדדים, בנושא מקום השמירה של המוצגים ובאופן הגשת מסמכים המשמשים כמוצגים לבית המשפט - הגשת העתק בלבד במקום הגשתו של המסמך המקורי. עוד נקבע כי יש להעלות את המודעות של שופטים לנושא בדרך שתקבע הנהלת בתי המשפט.

במועד סיום הביקורת עדיין לא קבעה הפרקליטות נהלים בנושא מוצגים בתיקים שהוגש בעניינם כתב אישום.

פרקליטות המדינה מסרה בתשובתה כי ההחלטה בעניין אל עביד "עיכבה את אפשרות הפרקליטות לקדם את הסדרת ההנחיות בנושא תקופת השמירה על המוצגים, וזאת לאור אי הבהירות שנוצרה באשר למצב החוקי הקיים והציפייה לקידום חקיקה".

משרד מבקר המדינה מעיר לפרקליטות כי אין בתשובתה כדי להסביר מדוע לא בוצעה ההסדרה, ולו בעניינים נקודתיים שעלו במהלך השנים שקדמו למועד קבלת ההחלטה בעניין אל עביד, כמפורט לעיל. כמו כן דווקא ההחלטה צריכה לשמש זרז לקידום החקיקה בנושא. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי עליו לפעול לגיבוש נהלים בתיאום עם המשטרה.

תזכיר חוק שמירת מוצגים

כאמור, במהלך השנים השתרשה אצל גורמים שונים במשרד המשפטים התפיסה כי יש צורך בחקיקה שתסדיר את אופן שמירת המוצגים וזו גובשה במהלך 2014. במאי 2015 התקיים דיון בהשתתפות המשנה הפלילי כדי להכריע בשאלות שהיו שנויות במחלוקת בנושא טיוטת תזכיר החוק. בסיום הדיון קבע

המשנה כי "יש לעשות מאמץ להביא את תזכיר החוק לאישור שרת המשפטים בהקדם האפשרי, וזאת גם על רקע הדחיפות בקידום חקיקה לאור החלטת הנשיאה נאור מפברואר 2015 בפרשת אל עביד". התזכיר פורסם בסוף דצמבר 2015.

בתזכיר חוק שמירת מוצגים לצרכים ראייתיים נקבע כי הוא יחול על מוצגים החל מהגשת כתב אישום, ואילו לגבי מוצגים המטופלים לפני הגשת כתב אישום יחולו הוראות הפסד"פ. התזכיר קובע כמה זמן יישמרו המוצגים בהתאם לסוג העבירה ולאורך תקופת המאסר שנגזרה על הנאשם, ומקנה לבית המשפט את הסמכות לקבוע תקופות שמירה ארוכות או קצרות יותר. עוד קובע התזכיר כי על שמירת מסמכים מתיק חקירה יחולו הוראות חוק הארכיונים ותקנותיו, ועם זאת לא יבוער חומר ארכיוני בתיק חקירה, תיק תביעה או תיק בית משפט כל עוד מוצג באותו תיק נשמר לפי חוק שמירת המוצגים.

תזכיר החוק אינו מסדיר שמירה של מוצגים בתיקים סגורים שלא הוגשו בעניינם כתבי אישום (כגון במקרים שבהם העבריין לא נודע) ובדברי ההסבר לחוק נכתב שאלה יוסדרו בנוהלי המשטרה.

נמצא כי המשטרה לא פרסמה נהלים בנוגע לשמירה של מוצגים בתיקים סגורים שלא הוגשו בעניינם כתבי אישום.

המשטרה שבה וכתבה כי נהלים מתאימים ייכתבו לאחר שתתקבל הכרעה בבית המשפט העליון בעניינו של הליך התלוי ועומד בו ולאחר שייחקק חוק שמירת מוצגים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שאין בתשובה זו כדי להסביר באופן המניח את הדעת מדוע היא נמנעה עד כה מלטפל בנושא, שכן ההכרעה בעניינו של התיק התלוי ועומד בבית המשפט וטיוטת תזכיר החוק אינם עוסקים בסוגיה זו. לכן על המשטרה לפרסם נהלים בנוגע לשמירת מוצגים בתיקים סגורים שלא הוגשו כתבי אישום בעניינם.

בסיכום דיון במחלקת ייעוץ וחקיקה מיוני 2016 בדבר השפעות ההחלטה בעניין אל עביד בהשתתפות גורמים מהמשטרה, המשרד לביטחון פנים, המכון לרפואה משפטית, פרקליטות המדינה, ארכיון המדינה, הנהלת בתי המשפט והסנגוריה הציבורית נכתב "... אין מנוס מקידום מהיר של חקיקה ייעודית לנושא אשר תיתן מענה לכלל ההיבטים". בפברואר 2017 הנחה היועץ המשפטי לממשלה שגיבוש תזכיר החוק יימשך במחלקת ייעוץ וחקיקה.

בפברואר 2018 - כתשע שנים לאחר שמשרד המשפטים העלה את הצורך להסדיר את תקופות שמירת המוצגים, ולמעלה משנתיים לאחר שפורסם התזכיר - משרד המשפטים עדיין לא הביא טיוטת חוק לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה, אף שהוא סבור כי חשוב מאוד לקדם את החוק.

פרקליטות המדינה מסרה בתשובתה כי קידום הצעת החוק לשמירת מוצגים התעכב בשל מחלוקות בנושא תקופות שמירת המוצגים והצורך להסדיר את נושא התקציב שיוקצה למשטרה לצורך יישום החוק. עוד נמסר כי בחינת ההערות לתזכיר החוק הסתיימה בימים אלה, וטיוטת הצעת החוק הועברה ללשכת שרת המשפטים, בבקשה שהיא תאשר את הבאתה לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה. אם שרת המשפטים תאשר את הבקשה האמורה, ועדת השרים צפויה לדון באישורה בקרוב.

כאמור, במרץ 2018 ניתן בבית המשפט העליון פסק דין בנושא שמירת מוצגים[64], בו נכתב כי סוגיית שמירת המוצגים "זועקת לחקיקה מלאה ועדכנית" וכי "יש לקוות כי המחוקק יזדרז להסדיר את הסוגיה בחקיקה ראשית, תוך קביעת הסדרים ראשוניים המותאמים הן לעידן החוקתי בו אנו נמצאים והן להתפתחות הטכנולוגית, תוך תיאום בין הגופים והמוסדות הרלוונטיים (כמו משטרה, פרקליטות, בתי משפט והמכון לרפואה משפטית)". עוד נכתב כי אמנם מלאכת חקיקת החוק מורכבת, "אבל ה'שטח', הקידמה, וזכויות נאשמים ומורשעים בפלילים - קוראים להחישה".

הנחיות המשטרה והפרקליטות בעקבות הלכת אל עביד

הפרקליטות סברה כי החלטת הנשיאה בעניין אל-עביד מעוררת קשיים ואינה ניתנת ליישום. לעמדתה, חוק הארכיונים ותקנותיו לא נועדו להסדיר את תחום שמירת המוצגים, ומקריאת החוק והתקנות לא ברור אילו כללים צריכים לחול בעניין זה.

באוגוסט ובספטמבר 2015 קיים פרקליט המדינה דיונים בהשתתפות נציגי המשטרה והפרקליטות בשאלה כיצד להנחות את חטיבת התביעות המשטרתית והפרקליטות לעניין שמירת מוצגים לאחר תום ההליך המשפטי בעקבות ההחלטה בעניין אל עביד. בסיכום הדיונים נכתב כי מדובר בהחלטה מוטעית וכי נציגי המשטרה ציינו שבשל הקושי העצום ליישמה, היא אינה מיושמת במשטרה.

בסיכום הדיונים האמורים הנחה פרקליט המדינה כי יוגשו לבתי המשפט בקשות להכרעה בעניינם של מוצגים (ובין היתר השמדתם) רק במסגרת "פיילוט" של מספר תיקים שייבחרו, מתוך סוגי התיקים כמפורט להלן: בתיקי פשע חמור כאשר אין בעיה מיוחדת לשמור על המוצגים, תוגש לבית המשפט בקשה להשמיד את המוצגים רק בהתייעצות עם הפרקליטות; בתיקים שאינם תיקי פשע חמור ובהם מוצגים שאין בהם עוד צורך ראייתי בתום המשפט - ייבחרו תיקים מתאימים שתוגש לבית המשפט בקשה להשמדת מוצגים השמורים בהם[65]; בכל מקרה אחר - תיקים שלא הוגש בעניינם כתב אישום, תיקים אשר

64 בש"פ 4073/17, לעיל בה"ש 61.

65 תוך ציון עמדת המדינה כי ההחלטה בעניין אל עביד מוטעית וכי היא ניתנה בדן יחיד באמרת אגב.

הוגשה בקשה להחזיר או לחלט מוצגים השמורים בהם ולא להשמידם, תיקים שמתבקשת השמדת מוצגים שחלה לגביהם הוראת חוק ספציפי כגון סמים - ייבחרו תיקים מתאימים אשר תוגש לבית המשפט בקשה להשמיד את המוצגים שבהם[66]. יוצא אפוא שלפי ההנחיה אין להכריע בעניינם של מוצגים, אלא באמצעות פנייה לבית המשפט, במקרים מסוימים שייבחרו לפיילוט.

באוגוסט 2015 בין שני הדיונים דלעיל, עוד לפני שהתקבלה הנחיית פרקליט המדינה, הפיץ ראש חטיבת חקירות (להלן - רח"ט חקירות) הנחיה בתפוצה רחבה ולפיה עד להודעה חדשה אין להשמיד מוצגים ברשימת עבירות חמורות שפירט, בכל עבירה שעונשה מעל 20 שנות מאסר ובפרשות בעלות עניין ציבורי ללא קשר למצבן החקירתי או המשפטי של המוצגים. עוד צוין בהנחיה כי בשלב זה הטיפול במוצגים ובתיקי עבירות שלא צוינו יהא בהתאם לנהלים הקבועים במשטרה, דהיינו - בתיקים בהם נהוג לפנות לבית המשפט לשם הכרעה בעניינם של המוצגים יש להוסיף ולעשות כן.

> שתי ההנחיות שהוצאו בקיץ 2015 אינן מתיישבות זו עם זו. הנחיית פרקליט המדינה קובעת כי אין להשמיד מוצגים אלא במקרים שייבחרו ולאחר הגשת בקשה מתאימה לבית המשפט, ואילו הנחיית רח"ט חקירות קובעת כי בתיקים שאינם תיקי פשע חמור יש להמשיך ולנהוג בהתאם לנהלים המקובלים במשטרה. דהיינו ניתן להמשיך ולפנות לבתי המשפט לקבלת הכרעה בעניינם של מוצגים, ללא המגבלה הקבועה בהנחיית פרקליט המדינה.

המשטרה כתבה בתשובתה שלדעתה אין סתירה בין סיכום דיון פרקליט המדינה לבין הנחיית רח"ט חקירות. הפרקליטות כתבה בפברואר 2018 שהיא מודעת לכך שקיים פער בין התייחסות המשטרה לנושא שמירת המוצגים לבין התייחסות הפרקליטות לנושא, אולם פרקליט המדינה החליט שלא לכפות את הנחייתו על המשטרה.

> משרד מבקר המדינה מעיר לפרקליטות ולמשטרה כי המצב שבו הפרקליטות מגישה בקשות להשמדת מוצגים רק בעניינם של תיקים מעטים במסגרת פיילוט, בעוד שהמשטרה ממשיכה להגיש בקשות להשמדת המוצגים בכלל התיקים למעט תיקי פשיעה חמורה, אינו מתקבל על הדעת.

סמוך למועד סיום הביקורת בית המשפט העליון קיבל החלטה בבקשה למשפט חוזר[67] בעניין עובדיה שלום, שהורשע בספטמבר 1997 ברצח[68]. בית המשפט העליון בהחלטת דן יחיד דחה את הבקשה, אך מתח ביקורת חריפה על אופן

66 תוך ציון ההחלטה בעניין אל עביד ואבחנתה מהמקרים העולים לדיון.

67 מ"ח 1632/16 **עובדיה שלום נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 7.9.17).

68 ת"פ (מחוזי י-ם) 98/95 **מדינת ישראל נ' עובדיה**, פ"מ התשנ"ח(1) 433 (1997), הערעור בבית המשפט העליון נדחה בע"פ 5825/97 שלום נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(2) 933.

תפקודה של הפרקליטות הן בשל הסחבת הארוכה בטיפול בפניות הסנגוריה הציבורית והן בשל אובדן מוצגים[69] והקושי באיתור מוצגים. השופט ציין כי "נוכח השתלשלות אירועים זו, הדברים ראויים להיאמר בצורה המפורשת והברורה ביותר: פרקליטות המדינה אינה יכולה לעכב העברת ממצאים למבקשים להגיש משפט חוזר במשך זמן כה רב... על פרקליטות המדינה... לבחון מחדש את אופן שמירת חומרי החקירה... על המקרה שלפנינו לשמש תמרור אזהרה. עלינו למצוא דרך לשבור את מעגל השוטים שבו נפגעת האפשרות לבסס את העילות לקיומו של משפט חוזר בשל אובדנם של מוצגים ובשל היעדר נגישות לראיות הנחוצות לביסוס עילות אלו. טוב יעשו הרשויות, כל אחת בתחומה, אם יחדדו ויעדכנו נהליהן ותפקודן, על מנת לסייע לגילוי האמת ולהקל על הגשת בקשות לקיומם של משפטים חוזרים."

הפרקליטות מסרה בתשובתה כי גרב הניילון אבד ככל הנראה עוד בשלב חקירת המשטרה ולא הושמד במתכוון, וכי מעתקי טביעות האצבעות עלו באש בשריפה רחבת היקף שפרצה במחסני המשטרה וכילתה מוצגים רבים. עוד צוין בתשובה בעניין שני הארגזים שאבדו וכן בעניין קלטות נוספות שנמצאו בידי המשטרה כי הסנגוריה תיעדה את תוכנם של הארגזים האמורים והעתיקה את הקלטות בשנת 2009, ולפיכך החומר היה אמור להיות גם ברשותה.

ממצאיו של פרק זה מעידים על ליקויים מהותיים הנוגעים לטיפול בנושא, ובכללם: היעדר כללים ברורים בנוגע להשמדת מוצגים, הבדלים בין עמדות המשטרה לבין עמדות הפרקליטות בכל הנוגע לתקופות שמירת מוצגים, ופעולה שאינה תואמת את פסיקת בית המשפט בנושא.

על משרד המשפטים והמשטרה, כל אחד בתחומו, לפעול בהקדם לתיקון הליקויים: הבאת טיוטת הצעת החוק בנושא שמירת מוצגים לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה; קביעת הנחיות ונהלים ברורים ואחידים לשמירת מוצגים, קיום מעקב ובקרה בנושא הטיפול במוצגים; מתן אפשרות לפונים בבקשה לעיין בחומרי חקירה לצורך משפט חוזר. בעשותן זאת על הפרקליטות והמשטרה לפעול באופן מתואם בנושא שמירת המוצגים, וכמו כן עליהן להקפיד לקיים את הנחיות פרקליט המדינה.

69 גרב הניילון אשר שימש את התוקף של המנוח והמוכתם בדם המנוח ובו שתי שערות אדם וכתמי רוק, לא נמצאה. כמו כן הסתבר כי מעתקי טביעות האצבע שהופקו בזירת הרצח נשרפו.

איסור פרסום חומרי חקירה ומידע אחר מהליכים פליליים

בישראל חלות כמה הוראות חוק האוסרות על פרסום סוגים שונים של מידע מהליכים פליליים משלב החקירה ועד לסיום ההליך המשפטי. סוגיית פרסום מידע כזה משקפת לא פעם התנגשות בין ערכים וזכויות יסוד נוגדים. מחד גיסא, עומדים כבוד האדם, שמו הטוב ופרטיותו - עקרונות המבוססים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בהתאם לעקרונות אלה אדם הוא בחזקת זכאי כל עוד לא הוכחה אשמתו. כמו כן קיים חשש שפרסום המידע עלול לשבש את החקירה ובכך לפגוע בזכות להליך משפטי הוגן. מאידך גיסא עומדים עקרון חופש הביטוי שממנו נגזרים חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת. עקרון חופש הביטוי הוכר בפסיקת בית המשפט העליון כזכות יסוד במשטר הדמוקרטי הבאה להגן על אינטרס בירור האמת ולאפשר לכל אדם להביע את דעתו, ואף כזכות הנגזרת מעקרון כבוד האדם.

היבטים נוספים נוגעים לאינטרס הציבורי בשמירת החוק ואכיפתו שכן פרסום פעולות אכיפת החוק מעורר תחושת ביטחון ומרתיע עבריינים. במקרים מסוימים הפרסום עשוי להוביל לפענוח של עבירות נוספות. היבט נוסף נוגע להתפתחויות הטכנולוגיות, בפרט בתחום ה"מדיה החדשה"[70], המאפשרות זרימה חופשית של מידע לציבור שלא ניתן למונעה.

מלאכת האיזון בין הזכויות המתנגשות אינה קלה והיא נדונה לא אחת בפסיקת בית המשפט העליון תוך התייחסות לערך נוסף, והוא אינטרס הציבור[71].

ככלל, הגורמים העיקריים הנחשפים לחומרי החקירה הם הנוכחים בעת קרות המעשה הפלילי, השוטרים שהוזעקו למקום, חוקרי המשטרה, החשוד והמקורבים לו, סנגורו, חשודים ונחקרים נוספים, גורמי התביעה ובית המשפט. ככל שמתקדמים החקירה וההליך הפלילי, מתרחב מעגל הגורמים החשופים לחומרי החקירה. אמנם יצוין כי סנגורו של הנאשם נחשף לחומרי החקירה רק לאחר הגשת כתב האישום, אך לרוב הוא ניזון עוד קודם לכן מדברי החשוד בנוגע למקרה שבו עוסקת החקירה, מדיוני מעצר בבתי המשפט ובמקרים בהם מתקיים שימוע לפני הגשת כתב אישום - אף לפני השימוע. אשר לגורמי התביעה, במרבית התיקים מעורבותם מתחילה רק לאחר שהחקירה הסתיימה והתיק הועבר אליהם לצורך הגשת כתב אישום.

יצוין כי יש תיקים, בעיקר חמורים או מורכבים, אשר פרקליט מלווה את חקירתם (להלן - פרקליט מלווה) לצורך הכוונה והתייעצויות. לתפיסת הפרקליטות שילוב של פרקליט מלווה מסייע בכך שמשלב מוקדם של החקירה משולבות

70 בהקשר זה הכוונה לתקשורת הדיגיטלית המופצת באמצעות האינטרנט לרבות אתרים, רשתות חברתיות וכדו' ואת לעומת "מדיה ישנה" - דפוס וטלוויזיה.

71 ראו דין וחשבון של הוועדה לבחינת הסדרים בעניין פרסומים מחקירות משטרה וגופי חקירה סטטוטוריים אחרים (מרץ 2000) כמפורט להלן.

תובנותיו של מי שעתיד לנהל את התיק בבית המשפט בתכנון החקירה ובביצועה. תפקידו של הפרקליט אינו לנהל את החקירה אלא לסייע בשקילת הראיות בזמן אמת ולהצביע על חסר ראייתי בשלב שבו עדיין יש בידי המשטרה אפשרויות טובות יותר להשלימו, וכן לסייע בסקירת טענות הגנה אפשריות עוד בשלב החקירה.

גורמים מרכזיים נוספים הרלוונטיים לנושא הם מערכי הדוברות של המשטרה ומשרד המשפטים. חטיבת אוכלוסייה ותקשורת במשטרה כפופה ישירות למפכ"ל, והיא מסמיכה ומנחה את מערך הדוברות וההסברה ומפקחת על הדוברים במטה ובשטח[72]. החטיבה פועלת באמצעות דוברת המשטרה ומערך הדוברות הפרוס במחוזות, כיום למשטרה 35 דוברים שבמסגרת תפקידם נחשפים לחקירות המתנהלות ומדבררים אותן לציבור. במשרד המשפטים פועל אגף דוברות הסברה ותקשורת ובו תשעה דוברים, חלקם פועלים ממחוזות המשרד, ונותנים שירותים בכל הנושאים שהמחוז עוסק בהם ובעיקר לפרקליטויות המחוז.

<u>יודגש כי פרק זה מתייחס למשרד המשפטים ומשטרת ישראל, שהם גופים מבוקרים על פי חוק יסוד: מבקר המדינה, זאת בשעה שגורמים שונים אחרים עשויים לפרסם אף הם חומרי חקירה ומידע האסורים בפרסום, כגון חשודים והמקורבים להם, סנגורים וכלי התקשורת.</u>

חקיקה והנחיות הנוגעות לאיסור הפרסום מחקירות ומההליך הפלילי

בישראל יש כמה הוראות חוק האוסרות על פרסום פרטים מחקירות ומהליכים פליליים. נקבע כי העונש על ביצוען של חלק מהעבירות הוא מאסר.

1. חוק בתי המשפט קובע כי לא יפרסם אדם דבר על עניין פלילי התלוי ועומד בבית המשפט במטרה להשפיע על מהלך המשפט או על תוצאותיו (איסור זה ידוע גם בשם "סוב יודיצה" - sub judice). חוק זה אוסר גם על פרסום שמו ופרטיו של חשוד שטרם הוגש כתב אישום נגדו למשך 48 שעות מעת התייצבותו לחקירה[73].
2. חוק העונשין, התשל"ז-1977 קובע איסור לפרסם כל פרט שיש בו כדי לחשוף את זהותו של אדם כמי שנפגע בעבירת מין, או לרמוז על זהותו, גם אם הזיהוי יתאפשר רק לסביבתו הקרובה.

72 הוראת משטרה 02.02.06 "חטיבת תקשורת ואוכלוסייה - ייעוד, תפקידים ומבנה מ-4.9.17. ההוראה החליפה הוראה קודמת שכותרתה "חטיבת דובר המשטרה - ייעוד תפקידים ומבנה".

73 או עד שהובא לפני שופט (לפי המוקדם בהם), בכפוף לסייגים בחוק.

3. חוק חקירת חשודים אוסר על פרסום תיעוד חזותי או קולי של חקירת עד ללא אישור בית המשפט.

4. חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן - חוק הנוער), אוסר על פרסום שמם של קטינים שמייחסים להם עבירה, או שנעברה בהם עבירה, או על פרסום כל דבר העשוי להביא או לרמוז לזיהויים.

"הוועדה לבחינת הסדרים בעניין פרסומים מחקירות משטרה וגופי חקירה סטטוטוריים אחרים" אשר מונתה לבחון את ההסדרים הקיימים בנושא, בראשות השופט בדימוס אליהו וינוגרד (להלן - ועדת וינוגרד), הגישה לשר המשפטים ולשר לבט"פ במרץ 2000 דוח[74] ובו המליצה שתי המלצות עיקריות: לאסור פרסום של שם חשוד לפני הגשת כתב אישום, אלא אם כן מדובר באישי ציבור או בעבירות שיש בהן עניין ציבורי מיוחד, ולאסור על גילוי חומרי חקירה לפני שהוגשו כראיה במשפט למעט בנסיבות המצדיקות זאת.

ועדת וינוגרד ציינה כי הדרך לאכוף את המלצותיה אלו היא פרסום הנחיה חדשה של היועץ המשפטי לממשלה שתחליף את ההנחיה הקודמת בנושא ותגדיר את האסור והמותר בנושא פרסומים מחקירות, אכיפה של האיסורים ונקיטת תרבות ארגונית של הימנעות מהדלפות, לרבות כללי אתיקה לעיתונות ולעורכי הדין כדי להבטיח שגם הם לא יפרסמו חומרי חקירה.

שלוש שנים לאחר מכן פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיה חדשה בנושא[75] ובה נקבע, בין היתר, כלהלן: אין ליזום השתתפות של גורמי תקשורת בפעולות חיפוש, שחזור וחקירה ואין להרשות כניסה של אמצעי תקשורת לרשות היחיד בעת ביצוע פעולות כאמור; יש להימנע מפעולות חיפוש או מעצר ראוותניות; ככלל, אין למסור כל פרט שיש בו כדי לזהות חשוד[76]; לא יימסר לפרסום מידע שעשוי להיות מוגש כחומר ראיה במשפטו של החשוד (כגון אמרות שמסרו חשודים או נחקרים אחרים, תרשומות חוקרים או כל מסמך שנוצר בחקירה, ראיות שנאספו וכו'); ככלל, גורמי האכיפה לא יחוו בתקשורת דעה באשר לאשמתו של החשוד או לאפשרות שיודה בעת המשפט בעובדות המעשה.

מהאמור עולה כי ההסדרה הקיימת בעניינה של סוגיה זו אינה מלאה. בין היתר החקיקה אינה מתייחסת לפרסום תמלילי חקירה וחומרים נוספים שנאספו בחקירה, סיכום תיק החקירה ועוד. היבטים מפורטים יותר של הסוגיה מוסדרים כאמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, אך זו מתייחסת לגורמי אכיפת החוק בלבד. ניסיונות משרד המשפטים להסדיר את מלוא היבטיה של סוגיה זו טרם הושלמו, להלן הפרטים.

74 דין וחשבון של הוועדה לבחינת הסדרים בעניין פרסומים מחקירות משטרה וגופי חקירה סטטוטוריים אחרים (מרץ 2000).

75 "קווים מנחים לרשויות האכיפה בעניין פרסומים מחקירות", הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1003" מ-6.3.2003.

76 למעט מקרים חריגים שנקבעו בהנחיה שעניינם קיום אינטרס הציבור או צורכי החקירה בפרסום או אם שם החשוד כבר נודע לציבור ממקורות אחרים.

תיקוני חקיקה והנחיות היועץ המשפטי לממשלה

1. בספטמבר 2008, בדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת הציג היועץ המשפטי לממשלה את עמדתו ולפיה המצב ובו החוק אוסר בבירור רק על פרסום צילומי וידאו או אודיו של חקירה[77] אך לא על פרסום תמלול או ציטוט של החקירה[78] אינו נכון ואינו ראוי. גם מפכ"ל המשטרה חיווה בדיון את דעתו כי נכון לבצע תיקון לחוק.

2. במאי 2010 החליט היועץ המשפטי לממשלה ליזום תיקון חקיקה שירחיב את איסור פרסום הפרטים מחקירת חשוד ולבחון את הצורך בעדכון הנחיית היועץ. באוגוסט 2010 הועברו ליועץ עיקרי תיקון מוצעים להנחיה. לאחר אישור היועץ הופצה טיוטת ההנחיה לגורמים הרלוונטיים, לקבלת הערותיהם.

3. בשנת 2011 החל משרד המשפטים לנסח את טיוטת תזכיר חוק העונשין (איסור פרסום והעברה של חומר מתיק חקירה) (תיקון). בתזכיר נקבע איסור לפרסם קלטת חקירה או שחזור, איסור לפרסם חומר מתיק החקירה אלא באישור בית המשפט ואיסור העברת חומר חקירה על ידי עובד ציבור או סנגור ולקוחו.

   חומר חקירה הוגדר בסעיף כחומר שנוצר על ידי שוטר או חוקר במסגרת החקירה, ולא כחומר חקירה שתפסה המשטרה במהלך חקירת העבירה. על פי התזכיר ההסבר לכך הוא "על מנת לשמור על האיסור בהיר וברור".

4. במרץ 2011, בדיון בוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת[79], ציינה נציגת משרד המשפטים כי המשרד מגבש הצעת חוק האוסרת על הדלפת חומרי חקירה, וכי: "יש בעיה בפועל. אנחנו מסכימים שיש בעיה. אנחנו מנסים לגבש הצעה. המערכת לא מתמודדת טוב, גם המערכת שאני נמצאת בה לא מתמודדת טוב עם הנושא של ההדלפות ולכן מגבשים הצעה שאסור בכלל יהיה לפרסם את חומרי החקירה".

5. ביוני 2013 הועבר תזכיר החוק לאישור בטרם הפצתו. מחלקת ייעוץ וחקיקה מסרה למשרד מבקר המדינה כי לנוכח קידום התזכיר הוחלט להשהות את קידום תיקון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה עד לסיום הליך החקיקה.

   בדיון הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת שהתקיים במאי 2014 ציינה נציגת משרד המשפטים כי טיוטת התזכיר ממתינה לאישור שרת המשפטים.

   לנוכח העובדה שהצעת החוק לא קודמה מסרה מחלקת ייעוץ וחקיקה לצוות הביקורת כי באמצע שנת 2014 הוחלט שוב לפעול לתיקון ההנחיה. הסוגיה הועלתה לאחר מכן לפני שרת המשפטים הנכנסת ובאמצע שנת 2015 תזכיר החוק הועבר לאישורה.

77 סעיף 13 לחוק חקירת חשודים.

78 למועד סיום הביקורת האיסור חל מכוח הנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

79 שעסק בהצעת חוק העונשין (איסור צילום נפגעי עבירה מינית), התש"ע-2010.

במועד סיום הביקורת - כעשר שנים לאחר שעמדו גורמי המקצוע במשרד המשפטים על הצורך להסדיר היבטים נוספים בנושא איסור הפרסום של חומרי חקירה, ויותר משש שנים לאחר שהחל המשרד לפעול לתיקון החקיקה והנחיית היועץ המשפטי לממשלה - טרם הושלמה הפעילות בנושא. על משרד המשפטים, בהתייעצות עם המשטרה, לפעול ללא דיחוי לפרסום התיקון להנחיה, ואם יסבור כי יש צורך בכך, גם לקדם את תיקון החקיקה. מוצע כי במסגרת זו תיבחן הגדרת חומר מתיק החקירה באופן שיכלול גם חומר שנתפס על ידי המשטרה.

יותר משש שנים לאחר שהחל משרד המשפטים לפעול לתיקון החקיקה והנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא איסור פרסום מחקירות, טרם הושלמה הפעילות בנושא

הפרות איסור הפרסום מחקירות

בשנים האחרונות פורסמו בכלי התקשורת פרטים וחומרים מחקירות, לכאורה בניגוד להוראות הדין. משרד המשפטים פנה כמה פעמים למשטרת ישראל בנוגע לכך, ובחלק מהמקרים המשטרה אף הסכימה כי החומרים שפרסמה היו אסורים לפרסום, להלן הפרטים:

1. בשנת 2014 הוגש כתב אישום בפרשת רצח אשר סוקרה בתקשורת. בכתבות שפורסמו על הפרשה נכלל העתק מחומר חקירה שנאסף בין היתר פורסמו צילומי מצלמות אבטחה, ציטוט שיחות עם מוקד המשטרה, פעולות חקירה שביצעה המשטרה, תיאור שיטות חקירה שהופעלו על הנאשם, התייחסות לתוצאות בדיקות D.N.A. כל זאת, תוך הפרה של כמה הוראות בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לפרסומים מחקירות. באותה שנה פורסמה בכלי התקשורת כתבה בדבר מעצרו של חשוד באונס ורצח. לכתבה צורף סרטון ובו תיעוד של המעצר, זאת בניגוד מוחלט להנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

בעקבות פרסומים אלה פנתה ביולי 2014 נציגת מחלקת ייעוץ וחקיקה למשטרה וציינה כי מדובר בהפרה של כמה הוראות שנקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה. נציגי המשטרה התבקשו לבדוק את המקרה ולעדכן בדבר ממצאי הבדיקה. באוגוסט 2014 התקבלה תשובה ולפיה "לאור העידן הטכנולוגי המתפתח, ולאור אתגרים שונים בפניהם ניצבות הרשויות" יש מקום לעדכן את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה. עוד נכתב בתשובה כי "אנו מזהים כי קיימים פערים בין המצב הרצוי והמצוי, לבין הנורמות הקבועות בהנחיה", כי מפכ"ל המשטרה הנחה כי אח"ם וחטיבת הדוברות יבחנו במשותף את הנושא, וכי ההמלצות שיגבשו בעניינו יועלו לדיון בהשתתפות היועץ המשפטי לממשלה.

המשטרה לא התייחסה בתשובתה לפניית מחלקת ייעוץ וחקיקה לגופם של שני המקרים שהועלו בפנייה, והיא אף התעלמה מן הבקשה לבדוק כיצד הגיע המידע האמור לתקשורת.

במסמך מראש אח"ם דאז למפכ"ל דאז בקשר לפניית מחלקת ייעוץ וחקיקה מינואר 2015 צוין כי "לפחות חלקם של הדברים שפורסמו, הגיעו לידיעת כלי התקשורת באמצעות המשטרה, וזאת, על פניו, בניגוד להנחיית היועץ".

בפברואר 2018 כתבה המשטרה בתשובתה כי נוכח הזמן הרב שעבר מאז התרחשו האירועים האמורים ונוכח חילופי בעלי התפקידים שעסקו בנושא לא עלה בידם להתחקות אחר בירור האירועים ואחר אופן הטיפול בהם. המשטרה הוסיפה כי היא פעלה וממשיכה לפעול בהתאם לנוסח הנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה, חוץ מאשר במקרים חריגים.

2. ביולי 2015 שלח המשנה הפלילי מכתב ליועץ המשפטי של המשטרה (להלן - יועמ"ש משטרה) בעקבות פרסום אסור מחקירת מוות, אשר הסנגור הציבורי המחוזי בירושלים הסב את תשומת לבו אליו. הסנגור הציבורי המחוזי ציין שהמידע שנחשף כלל בין היתר פרטים מהחקירה לרבות פרטים אישיים של הנחקרים, ציטוטים מתוך חקירתם, זהותם העדתית וסיפור חייהם (להלן - מכתב המשנה). במכתב צוינה גם הפנייה מיולי 2014 ונכתב בו כי "למרבה הצער נראה כי המדובר באירועים חוזרים ונשנים אשר מסיבים נזק רב לחשודים ונאשמים שטרם הוכחה אשמתם, ובסופו של דבר גורמים גם לפגיעה חמורה באמון הציבור ובמערכת אכיפת החוק". לנוכח הישנותם של אירועים כאמור, בסיום המכתב ביקש המשנה הפלילי כי המשטרה תבדוק את הנושא וביקש לדעת כיצד בכוונתה לטפל בכך הן בדרג הפרטני והן בדרג המערכתי. באמצע אוגוסט 2015 פנה פרקליט המדינה לראש אח"ם באותו עניין.

בספטמבר 2015 השיב ראש אח"ם כי הנושא מונח על שולחנו, וכי חלק מהפרסומים מקורם בדברים שאמרו נציגי המשטרה בבית המשפט במסגרת דיוני הארכות מעצר ולא היה בהם מידע חדש. עוד נכתב כי לנוכח חשיבות הנושא ביקשה המשטרה לקדם הצעת חוק בנושא איסור הפרסום של חומר חקירה. ראש אח"ם הוסיף במכתבו כי ביקש מראש חטיבת הדוברות וראש חטיבת החקירות לחדד את ההנחיות והנהלים בנוגע לפרסומים מן החקירות. לדבריו צוות אח"ם, יועמ"ש משטרה ודוברות הגיש למפכ"ל המלצות בנוגע לטיפול בתופעה ולעדכון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, והן יובאו לפני המפכ"ל הנכנס.

הביקורת העלתה כי לא נמצאו בחטיבת החקירות אסמכתאות לפיהן ננקטו בשעתו פעולות לחידוד וריענון הנהלים או כי בוצעו פעולות הסברה והטמעה בקרב היחידות בשטח.

המשטרה מסרה בתשובתה כי מדובר בשני מקרים נקודתיים וחריגים, ולפיכך - מבלי להפחית מחומרתן - אין מדובר בתופעה רווחת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי ממכתבו של המשנה הפלילי לפיו נראה כי המדובר באירועים חוזרים ונשנים ומהדוגמאות המובאות להלן עולה שלא ניתן להתייחס למקרים אלה כמקרים נקודתיים וחריגים.

המשטרה כתבה בתשובתה כי על מנת לתקן את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה עדיין נדרש לקיים ישיבות ודיונים בהשתתפות צוותו של היועץ המשפטי לממשלה.

נכון לפברואר 2018 טרם קיימה המשטרה דיון בהשתפות היועץ המשפטי לממשלה כדי לבחון אם נדרש לשנות את הנחייתו.

3. בינואר 2016 הפנתה נציגת מחלקת ייעוץ וחקיקה ליועמ"ש המשטרה וליועץ המשפטי של המשרד לביטחון פנים דוגמאות, שהועברו למחלקה מהסנגוריה הציבורית ומהאגודה לזכויות האזרח, למקרים שבהם פורסמו בתקשורת שמותיהם ותמונותיהם של קטינים שחקרה המשטרה. באחד המקרים פורסם במהדורות החדשות סרטון מחומר החקירה, בו מופיעה נערה שנחקרה על ידי המשטרה, ולה קעקוע ייחודי. על אף טשטוש התמונה, מי שמכיר אותה יוכל לזהותו וכן את קולה, שלא עוות בשידור.

בפברואר 2016 השיב יועמ"ש המשטרה כי המשטרה העבירה לכלי התקשורת רק חלק מהפרסומים. הוא הסביר כי הדוברות העבירה לכלי התקשורת קטע מצונזר מהסרטון בצירוף דרישה כי יינקטו כל האמצעים למניעת זיהוי הקטינה, וכי גורמי החקירה סברו כי פרסום הסרטון יקדם את החקירה, נימוק המאפשר את פרסום החומר בהתאם להוראות חוק הנוער. יועמ"ש המשטרה הוסיף כי מצא לנכון להפיץ מסמך ריענון בנושא חשוב זה בתפוצה ארצית וצירף אותו למכתבו.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אופן טיפולה של המשטרה במקרה זה. היה על המשטרה להעביר את החומרים לתקשורת רק לאחר שביצעה את כל הנדרש לשמירת הסודיות בנושא זהות הקטינה, ולא לגלגל על כלי התקשורת את האחריות לכך. במקרה כזה לא די בכך שהמשטרה תסתפק בהפצת מסמך ריענון בנושא, ועליה ללוות את התהליך בפעולות הסברה והטמעה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי פרסום כל פרט שעלול לזהות פרטי קטין אינו תקין. היא הוסיפה כי היא מקיימת בקרב גורמים רלוונטיים הדרכות בנוגע לעבודה עם קטינים תוך שימת דגש על שמירת פרטיות הקטין ומניעת זיהויו. כמו כן הנושא עולה בבדיקה בתיקי חקירה במסגרת בקרות וביקורי עבודה ביחידות.

על החשיבות שבהטמעת ההוראות הרלוונטיות ניתן ללמוד מכך שכעבור מספר חודשים לאחר מקרה זה, פורסם באינטרנט סרטון ובו שני פעוטות רוכבים על טרקטורון חשמלי המיועד לילדים בכביש ראשי. צפייה בסרטון מעלה בבירור שהוא צולם מתוך ניידת המשטרה, והיא אף פתחה בחקירה בנושא. הסרטון הופץ בקבוצות ביישומון "ווטסאפ" ומצא את דרכו לרשת. בחלק מהאתרים טושטשו פניהם של הקטינים, אך הסרטון הופץ גם ללא טשטוש.

המשטרה כתבה בתשובתה כי "סרטון האירוע ללא טשטוש הופץ בקבוצות ווטסאפ שונות בימים שבסמוך לאירוע. מטעם דוברת המשטרה הרלוונטית (את"ן) הופץ הסרטון רק לאחר טשטוש ומבלי שניתן לזהות את הקטינים המעורבים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי הסרטון צולם מתוך ניידת המשטרה. גם אם דוברות המשטרה טשטשה את הצילום לפני העברתו לתקשורת, עליה לבדוק אילו גורמים במשטרה הפיצו אותו ללא טשטוש ולפעול למניעת הישנותם של מקרים כאלה.

4. בדצמבר 2016 כתב הסנגור הציבורי המחוזי של מחוז צפון ליועץ המשפטי לממשלה כי בערבו של יום הגשתו של כתב אישום בתיק מסוים, שודרה במהדורת חדשות כתבה הסוקרת את הגשת כתב האישום, שכללה ריאיון עם קצין משטרה ותמונות וסרטון הלקוחים מחומר החקירה, אף שחומר זה עדיין לא הועבר לסנגורים. בימים שלאחר מכן פורסמו חומרים נוספים ואף דוברות המשטרה עצמה חשפה בריאיון את מהלך החקירה, את הראיות, את העמדה כי די בראיות אלו כדי להרשיע את הנאשם, את עמדת הנאשם ופעולות חקירתיות שנעשו. בסיכום הפנייה ביקש הסנגור הציבורי המחוזי "לסכור את השיטפון הגואה" של פרסומים מחדרי חקירות וביקש לבצע בירור בעניין. להלן הפרטים:

   א. קצינה במדור חקירות סיכמה את הבירור במכתב לראש מדור חקירות וציינה, בין היתר, כי כיום החוק בנוגע ל"סוב יודיצה" אינו נאכף, כי הפרטים שפורסמו צוינו בכתב האישום, כי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה אינה עדכנית, וכי המשטרה והפרקליטות פועלות לעדכנה. סיכום הבירור הועבר למשרד המשפטים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי היא הגורם המרכזי האמון על אכיפת החוק ולכן מצופה ממנה שתשמש דוגמה בכל הנוגע לשמירה קפדנית על הוראות החוק, גם אם היא אינה אוכפת אותו על הציבור אלא במקרים נדירים[80], ולא תצדיק את אי-שמירת הכללים הקיימים בתכניות לשינוי המצב החוקי, שיישומן נמשך כבר שנים.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא מקפידה על יישום החוקים, הפקודות והנהלים בנושא פרסומים מחקירות. עם זאת לא ניתן לצפות כי לא יחולו טעויות בנושא, בפרט לנוכח ההיקפים הנרחבים של פעולות דוברות המשטרה, ויש לראות במקרי ההפרות שצוינו בדוח זה מקרים חריגים שאינם מעידים על הכלל. לגבי המקרה שהעלה הסנגור הציבורי במחוז צפון מסרה המשטרה כי הנושא נדון בישיבה במשרד המשפטים ולדעתה הובהר כי רוב האמור בתלונה אינו מוצדק.

ב. מחלקת ייעוץ וחקיקה כתבה למשטרה בפברואר 2017 כי סיכום הבירור אינו מניח את הדעת, וכי המשטרה הפרה את האמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה. עוד צוין כי עד שתתוקן הנחיית היועץ על המשטרה לשקול להוציא הנחיה פנימית בדבר איסור פרסום חומרי חקירה לאחר הגשת כתב אישום ולפני שהסנגור קיבל אותם, גם אם הנחיית היועץ אינה עוסקת בכך.

פרקליטות המדינה מסרה בתשובתה כי בספטמבר 2017 התקיימה ישיבה בראשות המשנה הפלילי ובסופה סוכם כי במסגרת תיקון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה יובהר גם נושא פרסום חומרי חקירה לאחר הגשת כתב אישום ולפני העברתם לסנגור וייקבע כי במקרים מסוימים יש לערב את הפרקליטות לפני פרסום החומרים.

המשטרה ציינה בתשובתה כי באותה ישיבה "נושא זה נדון, והושגו הבנות לפיהן ללא קשר למועד בו הועבר החומר לסניגור, שיתוף הפרקליטות בפרסום המתבצע לאחר הגשת כתב אישום" יבוצע כאשר יש פרקליט מלווה וכאשר עמדתו נדרשת לפני הפרסום בנוגע לאפשרות של שיבוש ההליך המשפטי.

80 על המקרים הנדירים שבהם ניתן להחיל את החוק בעניין עבירת הסוביודיצה ראו ע"א 409/13 **שידורי קשת בע"מ נ' שמעון קופר** (פורסם במאגר ממוחשב, 11.4.13).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי היות שהנחיית היועץ המשפטי לממשלה אינה עוסקת במפורש בהעברת חומרי חקירה לתקשורת לאחר הגשת כתב אישום ולפני העברתם לסנגור, ולנוכח עמדתו המקצועית שיש למנוע מצבים כאלו, הרי שעליו לפעול בהקדם לתיקון ההנחיות באופן שיבטיח שסנגורים שטרם קיבלו את חומרי החקירה לא ייחשפו אליהם לראשונה בכלי התקשורת.

5. בפברואר 2017 הפיצו דוברת המשטרה והיועצת המשפטית של אגף דוברות הסברה ותקשורת בקרב דוברי המשטרה מסמך ריענון סוגיות משפטיות בעבודת הדוברות, המציין כי יש לפעול בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לפרסומים מחקירות.

א. בסמוך לאחר מכן, פורסם בכלי התקשורת תמונות וסרטון וידאו שבהם משוחזר רצח. כחודשיים לאחר הפרסום האמור, הפיצה המשטרה תמונות מזירת רצח, לרבות תמונת שקית ובה גופת הנרצח וכן הכלים ששימשו לרצח.

המשטרה מסרה בתשובתה כי במקרה הראשון כתבים חיכו בזירת הרצח במשך כל היום, עמדו מאחורי המבנה וצילמו מחלון במבנה, שהיה פתוח לצורכי אוורור לאחר שריפה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי נכון יהיה להפיק לקחים ממקרה זה ולהיערך בעתיד מראש לקראת ביצוע שחזורים בשטח על מנת להבטיח כי מהלך השחזור לא יפורסם בתקשורת.

ב. במסמך הריענון של הדוברות נכתב כי לפני פרסום של סרטונים שצולמו במרחב הציבורי או באמצעות מצלמות אבטחה יש לבחון אם מדובר בחומרי חקירה. אשר להפצת סרטונים שצילמו שוטרים, המסמך מפנה להנחיית היועץ המשפטי לממשלה ולפיה יש להימנע מפעולות ראוותניות ומציין כי יש לבקש מיועמ"ש המשטרה אישור גם כדי לפרסם תצלומים המתעדים פעולות מעצר שהותר לצלמם במסגרת פרויקט מצלמות גוף[81].

81 פרויקט שהמשטרה החלה ביישומו במסגרתו השוטרים נושאים מצלמות על גופם לתיעוד פעולותיהם. זאת בין היתר כדי להגדיל את כושר ההרתעה וליצור שקיפות של עבודת המשטרה ואופן התנהלות השוטר מול האזרח.

על דוברות המשטרה לחדד את ההנחיות במסמך הריענון באופן שיובהר באילו מקרים סרטונים הם בגדר חומרי חקירה, מיהו הגורם שיקבע אם הם חומרי חקירה, ובאילו מקרים פרסומם אינו עולה בקנה אחד עם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

המשטרה כתבה בתשובתה כי כיום התקשורת מרבה להשתמש בסרטונים. ההבהרה נועדה להנחות את הדוברים שיש לבחון כל סרטון לגופו. על כן, לא רצוי להגדיר מראש מה ייחשב לחומר חקירה, מה מותר בפרסום ומתי. לטענת המשטרה "מובן לכל דובר, כי בכל סוגיה הקשורה בסיווג חומר כחומר חקירה הדבר נתון לאישורו של גורם החקירה המוסמך בלבד".

מסקירת הודעות דוברות המשטרה במחצית הראשונה של שנת 2017 עולה כי המשטרה העבירה לא פעם לכלי התקשורת, עוד לפני הגשת כתב אישום, סרטונים שנתפסו במצלמות אבטחה המתעדים אירועים פליליים או תפיסות של סמים, סחורות גנובות וכדו', וזאת שלא בהתאם לאמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה ולפיה לא יימסר לפרסום מידע שעשוי להיות מוגש כחומר ראיה במשפטו של החשוד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי דברים אלו מלמדים על הצורך לפעול בשני מישורים: האחד, להטמיע בקרב היחידות בשטח את העקרונות ואמות המידה שעל פיהם יש לקבל החלטות בדבר פרסום חומרים מחקירות, והשני, לקבוע מיהם הגורמים המוסמכים לבחון ולהכריע בעניין פרסום חומרים מחקירות.

ג. עוד נכתב במסמך הריענון כי ככלל, יש צורך בטשטוש תמונה (פנים, לוחית זיהוי, סימן מסחרי או כל פרט מוכמן אחר) על מנת למנוע זיהוי של המעורבים ופגיעה אפשרית בפרטיות או הוצאת דיבה.

בביקורת נמצאו עשרה מקרים שבהם העבירו דוברים במשטרה לכלי תקשורת סרטונים ללא טשטוש וביקשו מהם לפרסם את הסרטונים לאחר שיטשטשו אותם[82]. עוד נמצא מקרה שבו פורסם סרטון שמקורו במשטרה ללא טשטוש[83].

> המשטרה העבירה לא פעם לכלי התקשורת, עוד לפני הגשת כתב אישום, סרטונים שנתפסו במצלמות אבטחה המתעדים אירועים פליליים או תפיסות של סמים, סחורות גנובות וכיו"ב, וזאת שלא בהתאם לאמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה

82 ראו בהקשר זה גם את המקרה שהובא לעיל בעניין הקטינה שהוסרטה ותגובת יועמ"ש המשטרה בנושא.

83 המשטרה היא שהפיצה את הסרטון והוא פורסם באתרי חדשות באופן מטושטש אך מופיע במרשתת גם ללא טשטוש.

המשטרה מסרה בתשובתה כי נושא טשטוש הפנים בתמונות או סרטונים לפני הפצתם לגורמי תקשורת חודד כמה פעמים בקרב הדוברים. לפי המשטרה היא מפיצה מדי חודש כ-1,000 הודעות דוברות, ולכשליש מהן מצורפות תמונות, ולכן לדבריה שיעור החריגות המדוברות מכלל ההודעות הוא זעיר.

משרד מבקר המדינה מעיר לדוברות המשטרה כי טשטוש פרטים בסרטונים שהיא מוסרת לתקשורת נדרש בין היתר כדי להימנע מפגיעה בחקירה ובפרטיות. לכן יש מקום כי תבצע זאת בעצמה ולא תטיל על כלי התקשורת את האחריות לכך. זאת על מנת שניתן יהיה להבטיח כי גורמים מעורבים שצולמו לא יזוהו.

> יש מקום שהמשטרה תטשטש בעצמה פרטים בסרטונים שהיא מוסרת לתקשורת ולא תטיל את האחריות לכך על כלי התקשורת

ד. כאמור לעיל המשטרה טענה לא אחת כי יש לתקן את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, וכי המלצות שיגבש צוות שהקימה יידונו עם המפכ"ל ולאחר מכן גם עם היועץ. בינואר 2017 המשנה הפלילי פנה פעם נוספת לראש אח"ם וליועמ"ש המשטרה תוך הפניה לפנייה מיולי 2014, לפנייתו הקודמת ולפניות נוספות וביקש לקבל עדכון בדבר התקדמות טיפול המשטרה בנושא בציינו "לעיתים מזומנות אנו עדיין נתקלים בפרסומים לא מעטים אשר על פניהם עומדים בניגוד להנחיית היועץ המשפטי לממשלה".

בספטמבר 2017 כתב סגן ראש אח"ם למשרד מבקר המדינה כי הצעת המשטרה לתיקון הנחיות היועץ המשפטי לממשלה הועברה למשרד המשפטים בתחילת ספטמבר 2017.

יוער למשטרה כי כבר בשנת 2014 היא סברה שיש לשנות את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה אך רק כשלוש שנים לאחר מכן, ובמהלך הביקורת, העבירה המשטרה למשרד המשפטים את הצעתה לתיקון ההנחיה. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל כי היה עליה לנקוט עוד במהלך השנים האחרונות פעולות ממשיות, בשיתוף משרד המשפטים, לתיקון ההנחיות ולהטמעתן. עד לתיקון ההנחיות, על המשטרה להקפיד לפעול בהתאם להנחיות הקיימות. על משרד המשפטים, בהיותו הגורם האחראי לנושא הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, להוביל את הפעולה לתיקון ההנחיה.

המשטרה הסבירה כי עם כניסתו לתפקיד של המפכ"ל בדצמבר 2015 היא החלה לפעול לצמצום הפרסומים האסורים מן החקירות. המשטרה ציינה כי המפכ"ל הגדיר את השינויים בממשק עם התקשורת, שכללו בין היתר הנחיות אלה: יש לפעול ליישום התפיסה שיש להכפיף את הדוברים המחוזיים לדוברות הארצית; למפקדים לא יהיה קשר ישיר עם התקשורת - לא ביוזמתם ולא ביוזמת כתבי התקשורת; בכל פגישה של מפקד עם איש תקשורת יהיה נוכח דובר. כמו כן החל משנת 2016 מבצעת המשטרה שאלון תעסוקתי העוסק בין היתר בהעברת מידע לגורם לא מוסמך; כמו כן, תיקון לפקודת המשטרה מיולי

2017[84] הסמיך את המשטרה לבצע בדיקות פוליגרף לשוטרים בכירים ולמי שלא עבר את השאלון התעסוקתי.

אשר לפרסום רשמי של מידע האסור בפרסום, בשנת 2015 ביצע ראש אח"ם בקרב גורמי החקירה והדוברות ריענון בנושא הנחיית היועץ המשפטי לממשלה לגבי פרסומים אסורים, ובשנת 2017 בוצע ריענון בקרב גורמי החקירה לעניין איסור פרסום של תיעוד חזותי או קולי מחקירה. הנחיות וריענון מבוצעים מפעם לפעם גם בישיבות המתקיימות בדוברות המשטרה. לטענת המשטרה "אין שום גורם המעורב בתהליכי החקירה ואכיפת החוק שנקט פעולות מסוג זה או דומה להן למניעת הדלפות, גם לא בהיקף מצומצם. לא הפרקליטות, בוודאי לא הסנגוריה הציבורית, על אחת כמה וכמה לא סנגורים או נחקרים".

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעילות שהחלה המשטרה לנקוט נגד הפרות איסור הפרסום מחקירות. בפרק זה עלו דוגמאות של הפרות האיסור כגון: תיעוד מעצר, חשיפת פרטים אסורים לפרסום על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בכתבות עיתונאיות, פרסום פנים וסימנים מזהים ללא טשטוש ועוד. דוגמאות אלו מדגישות את הצורך בהמשך פעילות רצופה ומעמיקה שתבטיח את צמצום הפרסומים האסורים.

אכיפת איסור הפרסום מחקירות

ועדת וינוגרד סקרה את האינטרסים השונים הנוגעים לסוגיית איסור הפרסום וציינה כי "ערים היינו לכך שהחיים חזקים מכל כלל שננסה לעצב. מידע שיש למישהו עניין בפרסומו דרכו לצאת לאוויר העולם... הוזהרנו לבל נהיה נאיביים: נמליץ מה שנמליץ, כפי שעשו גם אחרים לפנינו, מידע שהציבור מוצא עניין ציבורי בפרסומו-יפורסם ברבים בדרך זו או אחרת... עלינו להיות מציאותיים. את הבעיה שהוצבה בפנינו לא נפתור במלואה. נוכל, אם נהיה אופטימיים, להציע דרכים להפחית את הפגיעה המיותרת בכבוד האדם ובצנעת הפרט, אך לא למנעה כליל...". דברים אלו שנאמרו בשנת 2000 תקפים שבעתיים בעידן הנוכחי, שבו פני התקשורת והטכנולוגיה משתנים מדי יום ביומו.

חוק העונשין קובע כי אסור לעובד ציבור למסור ללא סמכות ידיעה שהגיעה אליו בתוקף תפקידו, לאדם שלא היה מוסמך לקבלה, וקובע כי יוטל עונש מאסר על מפר האיסור. לפי פירושם של הפסיקה[85] וגופי האכיפה, סעיף זה כולל את האיסור לגלות מידע מחקירות.

84 חוק לתיקון פקודת המשטרה (תיקון מס' 33) התשע"ז-2017, ס"ח התשע"ז 1141.

85 ראו למשל תפ (ת"א) 10106/03 **מדינת ישראל נ' ברקוביץ' ליאורה** (פורסם במאגר ממוחשב, 16.3.05); תפ (י-ם) 44139-07-15 **מדינת ישראל נ' ערן מלכה** (פורסם במאגר ממוחשב, 20.9.15).

1. פקודת קבע של המשטרה בנושא "הדוברות במשטרת ישראל" קובעת כי איש משטרה לא רשאי להעביר מידע לתקשורת ללא אישור של הדוברות; כי איש משטרה המוסר ללא אישור מידע שהגיע אליו תוך כדי עבודתו עובר עבירה פלילית לפי חוק העונשין וכן עבירה משמעתית; כי דוברים מכל הדרגים במרחב ומעלה ידאגו לאיתור פרסומים באמצעי התקשורת, שיש חשד כי מקורם בהדלפה, ויתריעו עליהם לפני מפקדם. אם יש חשש שההדלפה מכוונת יש לדווח עליה למפקד המחוז ולדובר המשטרה; וכי "עם היוודע דבר הדלפה" ימונה קצין בודק או ועדה בודקת לבדיקת המקרה.

> נמצא כי דוברות המשטרה לא פעלה בשנים האחרונות לאתר פרסומים החשודים כאסורים, זאת שלא בהתאם לפקודת הקבע.

> דוברות המשטרה לא פעלה בשנים האחרונות לאתר פרסומים החשודים כאסורים בפרסום

המשטרה מסרה בתשובתה כי קשה מאוד לאתר הדלפות ולעמוד על זהות המדליפים משום שמדובר בגורמים רבים במשטרה ומחוץ לה הנחשפים למידע מחומר חקירה. סיבה נוספת היא שבעידן הטכנולוגי שבו אנו חיים העברת המידע מתאפשרת במהירות, בתפוצות נרחבות ולרוב ללא כלים המאפשרים להתחקות אחר השולח. עוד נכתב כי פקודת הקבע של המשטרה בתחום זה נכתבה בשנת 1986 והמשטרה עמלה על תיקון הפקודה באופן שבין היתר תושמט הדרישה ממערך הדוברות לאתר הדלפות.

> מערך הדוברות עומד בקשר ישיר עם גורמי התקשורת וביכולתו לזהות פרסומים החשודים כאסורים. דברים אלו אמורים בפרט במקרים שבהם ברור שחומרי החקירה הועברו מגורמים שונים במשטרה ולבסוף פורסמו בכלי התקשורת. עם זאת, ככל שהמשטרה סבורה כי הפקודה טעונה עדכון, הרי שעליה להשלים פעולתה בנושא זה, ואולם בכל מקרה עליה לפעול לאכיפת איסור פרסום מחקירות.

2. לפי פקודת המטא"ר בנושא "קצינים בודקים וועדות בודקות" מפברואר 2008, ניתן למנות קצין בודק (להלן - קבו"ד) או ועדה בודקת כל אימת שיש עניין הטעון בדיקה. אם מתעורר חשד ולפיו שוטר ביצע פרסום אסור העולה כדי הפרת הוראת חוק, המחלקה לחקירות שוטרים (להלן - מח"ש) יכולה לפתוח בחקירה בנושא.

נמצא כי אף שהמשטרה מנהלת רישום ממוחשב של קבו"דים ושל ועדות בדיקה, רישום כאמור אינו מאפשר לאתר קבו"דים וועדות בדיקה שמונו לטיפול בנושא החשד לפרסומים אסורים, ולכן לא ניתן לדעת אם מונו, ואם כן - כמה מונו. גם במערכת המחשוב של מח"ש לא ניתן להפיק נתונים בדבר מספר החקירות שנפתחו בעניין פרסומים אסורים מחקירות, שכן חקירה בנושא זה עשויה להיות מסווגת במגוון נושאים.

מח"ש כתבה למשרד מבקר המדינה כי "על בסיס זיכרון ארגוני והיכרות", בשלוש השנים שקדמו לביקורת נבדק מספר מצומצם של תיקים שבהם החשד העיקרי היה הדלפה, והם לא הבשילו לכדי הגשת כתב אישום פלילי. מח"ש איתרה תיק אחד שלאחר בדיקתו הועברו חומרים לבחינה משמעתית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה לרכז את כל הנתונים על הפרות איסור הפרסום מחקירות שביצעו גורמים במשטרה. לאחר שתהיה לפניה התמונה המלאה עליה לבדוק אם דרכי הטיפול שהיא נוקטת מספקות ושמא עליה לנקוט אמצעים אחרים לצמצום היקף הפרסומים האסורים.

3. ביוני 2016, בעקבות דיון בין פרקליט המדינה למפכ"ל המשטרה, הנחה המפכ"ל את ראש אח"ם לא להעביר חומרי חקירה לתקשורת ללא תיאום עם הפרקליטות.

בבחינת הטמעה ויישום ההנחיה במשטרה התעורר קושי שכן מחד גיסא, דוברות המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה כי ההנחיה אינה מוכרת לה. מאידך גיסא, בתשובת המשטרה נכתב כי "דוברי המחוזות ודובר אח"ם מכירים את ההנחיה ואף פועלים לפיה". יוער כי פניות משרד מבקר המדינה אל המשטרה ואל הפרקליטות לקבל אסמכתאות המלמדות כי הן פעלו למימוש ההנחיה האמורה לא נענו.

4. מעת הגשת כתב האישום מעגל הגורמים החשופים לחומר החקירה מתרחב. עם זאת עדיין נודעת חשיבות יתרה למניעת הפצת פרסומים אסורים על ידי גורמי האכיפה ובכלל זה הפרקליטות, אשר מלווה חלק מהחקירות עוד מראשיתן.

פרקליטות המדינה כתבה למשרד מבקר המדינה כי לא ידוע לה על פרסום אסור מחקירות על ידי פרקליט מאז שנת 2004. כמו כן, נמסר כי מאמצע שנת 2014 עד אמצע שנת 2017 לא התקבלו בלשכת פרקליט המדינה תלונות ולפיהן הפרקליטות הפרה את האיסור על פרסום מחקירות.

בשנים האחרונות פורסמו בכלי תקשורת פרטים הנוגעים לכמה חקירות באופן שאינו מתיישב עם האמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, תוך הפניה למקורות בפרקליטות, ועלו טענות להדלפות של הפרקליטות גם מחקירות בעלות פרופיל תקשורתי גבוה הנוגעות לאישי ציבור בכירים. המשנה הפלילי התייחס בפומבי לכך שבוצעו הדלפות גם בפרקליטות ובתביעה המשטרתית.

משרד מבקר המדינה מעיר לפרקליטות כי לנוכח חשיבות הנושא והרגישות הכרוכה בו, עליה לנקוט יוזמה ולפעול למניעת פרסומים אסורים, בין היתר באמצעות ריענון ההנחיות הפנימיות בנושא.

פרקליטות המדינה מסרה בתשובתה כי בימים אלה מתבצעת עבודת מטה לגיבוש הנחיית יועץ בעניין "קווים מנחים למדיניות אכיפה בעבירות הנוגעות להדלפות - מסירת מידע האסור בגילוי". עוד נמסר כי מתבצעת עבודת מטה לעדכון הנחיית פרקליט המדינה בנושא "מדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בשל הפרת איסור פרסום". פרסום ההנחיות יתרום למניעת הפרסומים האסורים.

☆

פרסומים אסורים מחקירות גורמים לפגיעה קשה בחשודים ועשויים אף לגרום לשיבוש החקירה, לפגיעה בהליך המשפטי ולפגיעה בפרטיות. כמו כן, הם גורמים לשחיקה במעמדם של גורמי אכיפת החוק ובאמון הציבור בהם. על משרד המשפטים לפעול ללא דיחוי להשלמת התיקון להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בהתייעצות עם המשטרה. עד אז על המשטרה להקפיד לפעול בהתאם להנחיה הקיימת. המשטרה והפרקליטות נדרשות לפעול למניעת פרסומים אסורים, לבדוק את המקרים בהם קיים חשש שפורסמו פרטים אסורים ולבחון דרכים יעילות יותר לטיפול בנושא.

סיכום

חומרי החקירה עומדים במרכזו של ההליך הפלילי, והם משמשים כלי לחקר האמת ולמיצוי הדין עם נאשמים או להוכחת חפותם. הזכות לעיין בחומר חקירה הנוגע לאישום מושתתת על הזכות לחירות ומשמשת נדבך של הזכות למשפט הוגן. פגיעה בזכות העיון עלולה להשפיע על הגנת הנאשם, על היכולת לברר את האמת וכן להביא למניעת השימוש בראיה בהליך הפלילי ובמקרים חריגים אף לזיכוי הנאשם. הבטחת מימושה של זכות העיון של נאשם תלויה בפעולה מתואמת ומוסדרת של גורמי אכיפת החוק. לשם הבטחת בירור האמת יש חשיבות מכרעת לשמירת מוצגים ותיקי חקירה באופן הולם ולתקופת זמן מספקת. היבט נוסף הנוגע לשמירה על איכות החקירה, על בירור האמת ועל זכויות החשוד הוא מניעת פרסומים אסורים מתוך החקירה לאורך ההליך הפלילי.

ממצאיו של דוח זה מלמדים על כמה ליקויים חמורים בניהול של תיקי החקירה וחומרי החקירה, ובהם: לא תמיד נמסרים כל חומרי החקירה לגופי התביעה; בתיקים רבים מוגשים כתבי אישום שחסרים בהם חומרי חקירה, והם מצורפים לתיקים זמן רב לאחר הגשת כתב האישום; חלו תקלות ועיכובים בהעברתם של חומרי חקירה; עדיין לא הוסדרו תחום אבטחת המידע והמסמכים בפרקליטות המדינה והפרקטיקה הרצויה במקרים שבהם נדרש חיסוי מידע רגיש; השיטות להעתקה ולצילום של חומרי חקירה כרוכות בסיכונים לכשלים טכניים שונים, וחל עיכוב מתמשך בניסיונות להסדיר חלופה ממוחשבת להעברת חומרי חקירה בין המשטרה והפרקליטות.

בדוח מוצגים כשלים חמורים בשמירה, באחסון ובאופן סיום הטיפול בחומרי החקירה. תקופות שמירת המוצגים שנאספו בתיקים לא הוסדרו כראוי, והדבר גרם לחוסר אחידות וחוסר בהירות בנושא, העלולים להשפיע על היכולת לברר את האמת ועל האפשרות של נאשמים לממש את זכויותיהם. עוד העלה הדוח כי אף שמשרד המשפטים והמשטרה סבורים כי הנורמות הקיימות בעניין פרסומים אסורים מחקירות אין בהן כדי למלא את הצרכים בנושא זה, לא קודמו צעדים להסדרת הנושא.

על המשטרה והפרקליטות להירתם לשיפור כלל הנושאים הנוגעים לטיפול בחומרי חקירה: עליהן לגבש דרכי פעולה לטיפול מקיף, ישים ויעיל בתופעה הנרחבת והחמורה של עיכובים בהעברת חומרי חקירה, לפעול לצמצם באופן משמעותי את הפער בין מועד הגשת כתבי אישום לבין מועד קבלתם לתיק של חומרי חקירה שונים, ובהם תמלילי חקירות, תעודות חיסיון, חוות דעת של מעבדות מז"פ ושל המכון הלאומי לרפואה משפטית. נוכח הסיכונים הכרוכים בשיטות הצילום הנפוצות, ראוי שהמשטרה והפרקליטות יפעלו לקידום ולהשלמה של פרויקט "תיק חקירה דיגיטלי". כמו כן עליהן להבטיח שהשמירה על חומרי החקירה תהיה מיטבית, לקדם את הסדרת תקופות השמירה על מוצגים ולהטמיע את יישומן, לקבוע נורמות מעודכנות בנושא איסור פרסום חומרי חקירה ולאוכפן.