

הליכי המעצר במשטרת ישראל ובבתי המשפט

תקציר

רקע

הזכות לחירות היא זכות יסוד בישראל מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. מעצרו של אדם פוגע פגיעה קשה בחירותו האישית. חוק המעצרים מסמך את גורמי אכיפת החוק להגביל את חירותו של אדם בדרך של עיכוב או מעצר. גורמים רבים מעורבים בהליכי המעצר הפלילי: המשטרה מחליטה על המעצר על פי הסמכויות שהוקנו לה בחוק המעצרים ומכוח ייעודה לעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. בבתי המשפט מתנהלים הליכי המעצר, והנהלת בתי המשפט מסייעת לדרג השיפוט.

נתוני מפתח

21	35%	16%	כ-174,000
עצורים במוצא ביום הובאו לפני שופט מעצרים בכל אחד ממחוזות בתי המשפט בשנת 2018	שיעור הבקשות למעצר עד תום ההליכים המשפטיים מכלל המעצרים שבוצעו בשנת 2018	מכלל העצורים בשנים 2016-2018 שוחררו לפני שהובאו בפני שופט	מעצרים בוצעו בשנים 2016-2018 לפי נתוני משטרת ישראל
66%	7 ימים	5 שנים	156 מיליון ש"ח
מהבקשות למינוי סנגור שנבדקו הועברו לסנגוריה הציבורית לאחר שהעצור כבר נחקר	משך ההחזקה החציוני של עצור ממועד המעצר המוקדם ביותר ועד לסיום המעצר	לא אספה המשטרה נתונים על השימוש בסמכות קצין ממונה לשחרור בתנאים בתחנת המשטרה ולכן אין תמונה מלאה בנושא	הופקדו במשטרה ובבתי המשפט כערוכה לשחרור עצורים ולא הוחזרו עד אוגוסט 2019. מרביתם בחזקת הנהלת בתי המשפט

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד יוני 2019 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול המערכתי של גורמי האכיפה השונים בתחום המעצרים. פרק זה עוסק בהתנהלות המשטרה ומערכת בתי המשפט. פעולות הביקורת כללו ניתוח מאגרי נתונים של המשטרה לשנים 2016 - 2018 וביקורים במחוזות המשטרה, בתחנות משטרה¹ ובבתי משפט².

1. בתחנות לב הבירה (ירושלים), השכונות (תל אביב), רמלה, חיפה ובאר שבע.
2. בתי משפט השלום בירושלים, בתל אביב ובאר שבע.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



תיעוד המעצרים והצגתם לציבור - נתוני משטרת ישראל על מספר המעצרים הפליליים, המפורסמים בשנתון הסטטיסטי, מציגים תמונה חלקית בלבד של היקף השימוש בסמכות המעצר. בשנים 2016 - 2018 הנתונים לא כללו כ-123,000 מעצרים. במאות מקרים נמצא תיעוד כפול של המעצר. במקרים רבים דוחות המעצר תיעדו באופן חלקי את הפעולות שנעשו במסגרת המעצר: ב-24% מדוחות המעצר השוטר לא פירט את עילת המעצר; רק ב-57% מדוחות המעצר צוין מועד הבאת העצור לתחנת המשטרה. כמו כן, נמצא כי ישנה אי-הלימה בין מגמת השימוש בסמכות העיכוב (עלייה של כ-5% לעומת שנת 2017) לבין מגמת השימוש בסמכות המעצר והיקף תיקי החקירה שטופלו באותה התקופה (ירידה של 11%-2.5% בהתאמה).

מימוש זכות ההיוועצות בעורך דין - המשטרה אינה מתעדת באורח מסודר ומקיף את כל הפעולות שהיא חייבת לבצע על מנת להבטיח שהעצור יממש את זכותו להיוועץ עם עורך דין, לרבות נתונים על שעת העברת בקשה למינוי סגור. ב-23% מהמעצרים שנבדקו טופס הבקשה הוכן ונשלח לאחר שהעצור נחקר, חרף החלטת הקצין הממונה על שליחתו לפני החקירה. לכן, עולה החשש שבמקרים אלו הופרה זכות ההיוועצות.

שחרור עצורים בתנאים - זה כעשור שבה ומועלית טענה מצד הנהלת בתי המשפט והסנגוריה הציבורית שהמשטרה אינה עושה די שימוש בסמכויותיה לשחרר עצורים בתנאים בתחנת המשטרה, אלא מביאה אותם לבית המשפט שלא לצורך. מנגד, המשטרה טוענת כי הדבר נובע מכך שסמכויות הקצין הממונה מוגבלות, ויש להרחיב את סמכויותיו. ואולם, המשטרה לא אספה נתונים בנושא. בכ-52% מתוך כ-30,000 המעצרים שבדק משרד מבקר המדינה, החלטת השחרור של בית המשפט הייתה מצויה בסמכות הקצין הממונה.

הפקדת ערובה והחזרתה - במערכת בתי המשפט הצטברו לאורך השנים סכומי כסף גבוהים שהופקדו כערובה לשחרור ממעצר וטרם הושבו לזכאים. באוגוסט 2019 היו מופקדים בבתי המשפט כ-148 מיליון ש"ח ב-42,855 תיקי מעצרים - כ-47% מכלל הפיקדונות. כל נתיבי הפעולה שהועלו בהנהלת בתי המשפט כדי לטפל בבעיית החזרת הכספים שהופקדו, לרבות בעיית איתור הזכאים, לא קודמו או לא הושלמו. במשטרה הצטברו כ-8 מיליון ש"ח שהופקדו וטרם הושבו לזכאים.

זמינות בתי המשפט - בתי המשפט מגבילים את שעות הגשת בקשות המעצר בבתי משפט השלום לשעות הבוקר המוקדמות בלבד. כמו כן, נוהלי המעצרים במחוזות ברחבי הארץ אינם אחידים.

בקורות בתחום המעצרים - יעדי המפכ"ל דרשו צמצום מקרים שבהם ייעשה שימוש במדדים של מעצר עד תום ההליכים או הגשת כתב אישום. ואולם, בשלושה מחוזות נקבעו יעדים שנתיים בתחום המעצרים שאינם עולים בקנה אחד עם יעדי המפכ"ל. כתוצאה מכך, גובר החשש כי עבודת המחוז תוטה לעבר שיטור יתר או שיטור חסר, וכי הטמעת התפיסה הערכית שבמדדי המפכ"ל תיפגע.

היוועדות חזותית - נושא היוועדות חזותית בדיוני מעצר אינו מקודם במשך שנים, ומאז שנת 2013 לא הוכרעו המחלוקות בין הגורמים המעורבים ולא קודם הליך של חקיקה בנושא.



הלנות עצורים בתחנות - מאז הביקורת הקודמת חלה ירידה במספר העצורים שהולנו בתחנות המשטרה ברחבי הארץ - מ-23,000 עצורים בשנת 2015 ל-3,694 עצורים בשנת 2017.

עיקרי המלצות הביקורת

💡 על המשטרה לתעד במערכות הממוחשבות את נתוני המעצרים באורח מסודר. תיעוד זה יאפשר לה לערוך בחינה כוללת ומקיפה של השימוש בסמכות המעצר ולפרסם את הנתונים המלאים לציבור. עליה להקפיד שהכנת הדוחות תיעשה באמצעות המערכות הממוחשבות ובאופן מקוון.

💡 על המשטרה לוודא כי החוקרים והקצינים הממונים מתעדים באופן מסודר את כל השלבים המקדימים ליישום זכות ההיוועצות, כדי לאפשר פיקוח ובקרה ברמה הארצית ובדיקת טענות בתיק ספציפי לגופן. זאת גם כאשר העצור נחקר על ידי חוקר בטרם יובא לפני קצין ממונה.

💡 על המשטרה לאסוף נתונים בנוגע לשימוש בחלופות מעצר משלב החלטת הקצין הממונה, דרך הגשת בקשה במזכירות בית המשפט ועד לתנאים שנקבעו בבית המשפט.

💡 מוצע כי המפכ"ל יוודא שמספר הבקורות גדל, וכי התמריץ של תחנת המשטרה לעמוד בחובותיה על פי דין יגבר. לשם כך מוצע שפעילות הבקרה והביקורת הנערכת באח"ם, במחוזות, במרחבים ובתחנות תובא לפני הפיקוד הבכיר במשטרה על מנת שיוכל לאמוד את טיבה ואת תדירותה.

💡 על הנהלת בתי המשפט לבחון את הטענות המועלות בקשר למועדי הגשת בקשות במזכירות בתי המשפט והשפעתם, הלכה למעשה, על פעולותיהם של כל גורמי אכיפת החוק המעורבים.

💡 אשר להחזרת כספי פיקדונות - מוצע להנהלת בתי המשפט לשקול פעולות נוספות על אלו שביצעה עד כה שסייעו בקידום הפתרון לבעיה. בהן, השקת השירות באתר אינטרנט ופרסום השירות לציבור; השקת טופס מקוון להזנת פרטי התקשרות ותשלום; קבלת הכספים באמצעות בנק הדואר במזומן ולא רק באמצעות העברה בנקאית; בחינת סיוע אפשרי לאיתור פרטי התקשרות מעודכנים מגורמים אחרים.

💡 על משרד המשפטים לשקול לקדם את הסדרת ההיוועדות החזותית בחקיקה, ובמסגרתה לדון ולהכריע במחלוקות שהועלו לאורך השנים.

סיכום

הטיפול בתחום המעצרים מחייב איזון בין צורכי החקירה הפלילית לבין הזכות לחירות אישית של העצור וחזקת החפות העומדת לו. נמצאו ליקויים בפעילות משטרת ישראל בתחום המעצרים - היעדר הקפדה על זכויות עצורים, כדוגמת מימוש זכות ההיוועצות, תיעוד חסר של פעולותיה ואי-שימוש מספק בפיקוח ובבקרה המקצועית בתחום המעצרים. כמו כן, נמצא כי הנהלת בתי המשפט מגבילה את זמיונה למשטרה וטרם מצאה פתרון להחזרת כספי פיקדונות לזכאים. חרף העובדה שהמשטרה היא גורם אחראי מרכזי בתחום זה - משלב המעצר ועד להחלטת השחרור - אין בידיה נתונים מלאים על הפעולות שהיא מבצעת ועל מיצוי זכויותיהם של עצורים.

השינויים בהיקף המעצרים הפליליים בשלושת העשורים האחרונים, לפי סוג המעצר

