

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



נושאים מערכתיים

טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים



טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים

רקע

משטרת ישראל היא הזרוע העיקרית במערך החקירה הפלילית, ומשנודע לה על ביצוע עבירה היא תפתח בחקירה. הוראות חוק סדר הדין הפלילי מסדירות את סיום הטיפול בתיקי חקירה פליליים שבהם גורמי החקירה או התביעה מצאו שאין מקום להעמיד את החשודים לדין, וגורמי התביעה בוחרים את עילת הסגירה של תיק החקירה על פי הנחיות פרקליט המדינה ופקודות המשטרה בנושא. עילות הסגירה העיקריות הן כי "נסיבות העניין אינן מתאימות להמשך חקירה או להעמדה לדין", "חוסר ראיות" ו"היעדר אשמה". פרטיו של חשוד שתיקו נסגר נותרים במרשמי המשטרה, אלא אם כן התיק נסגר בעילת "היעדר אשמה", ויש לכך השלכות על שמו הטוב של האדם ועל אפשרויות הפרנסה שלו.



נתוני מפתח

כ-4,500	כ-6,000	כ-55,000	כ-830,000
מספר תיקי החשודים שסגרה הפרקליטות בשנת 2020 בעילת "נסיבות העניין אינן מתאימות להעמדה לדין/המשך חקירה (נל"ן)", לעומת כ-6,200 בשנת 2015	מספר תיקי החשודים שסגרה הפרקליטות בעילת "היעדר אשמה" בשנת 2020, לעומת כ-3,500 בשנת 2015	מספר תיקי חשודים שסגרו המשטרה והפרקליטות בשנת 2020 בעילת "חוסר ראיות"; שיעורם כ-60% מהתיקים שנסגרו באותה שנה (כ-90,000 תיקים)	מספר הבגירים בישראל שיש להם רישום במרשם המשטרה - אחד מכל 7.5 בגירים במדינת ישראל
כ-3,800	7	כ-130,000	
מספר התיקים שהסתיימו בהסדרים מותנים במשטרה בשנת 2020, לעומת כ-6,300 תיקים, וכ-5,700 תיקים שהסתיימו בהסדרים מותנים בשנים 2018 ו-2019, בהתאמה	מספר תיקי הערר של מתלוננים שיחידת העררים בפרקליטות הורתה להגיש נגדם כתב אישום, מתוך כ-1,500 תיקי ערר שהתקבלו ביחידה בשנת 2020 (כ-0.5%)	מספר הנילוונים ¹ שנפתחו להם תיקי חקירה בלי שנחקרו באזהרה בשנים 2020-2015. התיקים של כ-126,000 מהם נסגרו בעילת נל"ן, ושל כ-675 מהם בעילת "חוסר ראיות" בלי שהמשטרה מעדכנת אותם על כך	

פעולות הביקורת

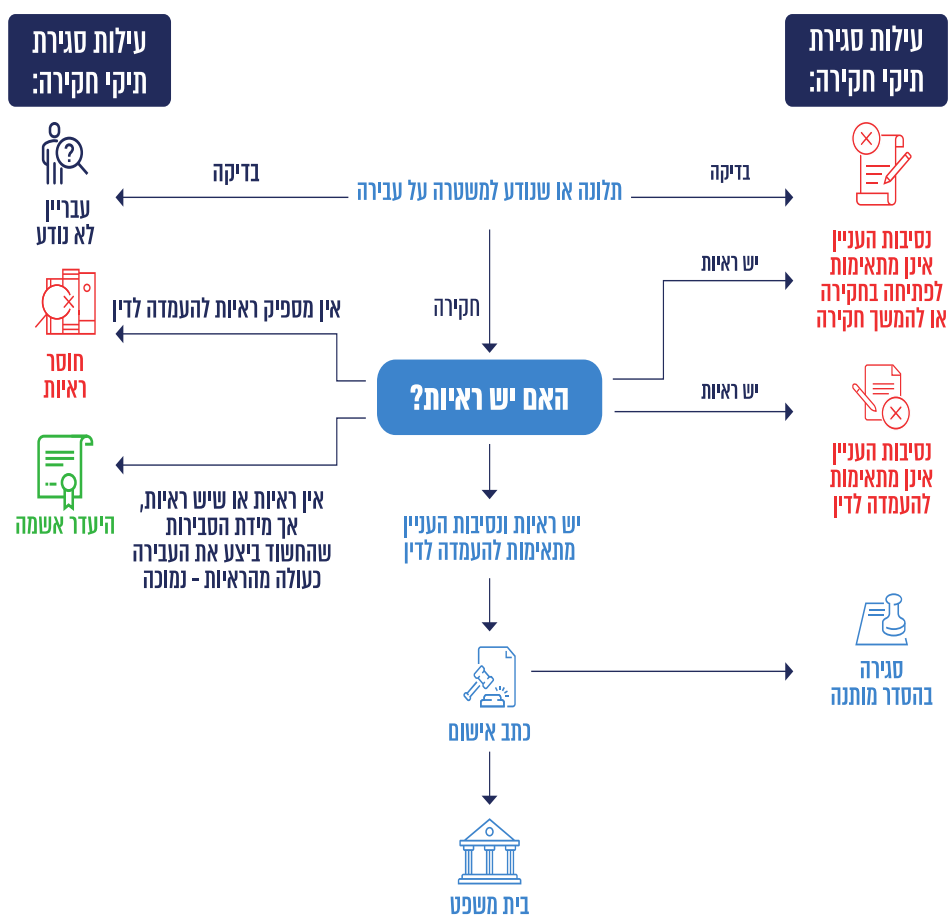
בחדשים פברואר עד יולי 2021 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של הליכי סגירת תיקי חשודים ועררים על סגירתם. הבדיקה התמקדה בעילות לסגירת תיקים פליליים של חשודים ובבחינת הליקויים והחסמים בהליכי הערר של מתלוננים וחשודים על סגירת התיק. הביקורת נעשתה בפרקליטות המדינה ובמשטרת ישראל. בדיקות השלמה נעשו במשרד לביטחון הפנים, במשרד האוצר ובכלשכת היועץ המשפטי לממשלה.



1 נילון הוא אדם שמעורב בתיק פלילי לאחר שהתלוננו עליו אך אין לגביו חשד פלילי.



הליך החקירה במשטרה עד להגשת כתב אישום או סגירת התיק





תמונת המצב העולה מן הביקורת



רישום במרשם המשטרה והשלכותיו - המרשם המשטרה כולל גם רישום של תיקי חקירה של חשודים שנסגרו בלא שהוגש כתב אישום. ביוני 2021 לכ-830,000 אנשים, שהם כ-13% מאוכלוסיית הבגירים בישראל, היה רישום במרשם המשטרה (אחד מכל 7.5 בגירים). לכ-450,000 (54%) בגירים היה רישום של תיק אחד, ולכ-166,000 מהם רישום בן יותר מ-11 שנים. לנוכח מספר הגופים ובעלי התפקידים הרשאים לקבל מידע על תיקים סגורים מן המרשם המשטרה ובכך להשפיע בצמתים שונים על חייו של אדם שתיק חקירה בעניינו נסגר, יש חשיבות להקפדה יתרה על סגירת תיק פלילי בעילה הנכונה.



סגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" ובעילת "היעדר אשמה" בפרקליטות - מטרת תיקון הנחיית פרקליט המדינה בינואר 2018 הייתה לשנות את המציאות, כך שיותר תיקים ייסגרו בעילת "היעדר אשמה" ופחות בעילת "חוסר ראיות". נמצא כי בפועל לא פחת שיעור התיקים שסגרה הפרקליטות בעילה של חוסר ראיות (כ-59%). בעקבות התיקון עלה מספר התיקים שנסגרו בעילת "היעדר אשמה" מכ-3,500 בשנת 2015 לכ-6,000 בשנת 2020, ואולם פחת מספר התיקים שנסגרו בעילה "נסיבות העניין אינן מתאימות להעמדה לדין/המשך חקירה (נל"ן)", מכ-6,200 בשנת 2015 לכ-4,500 בשנת 2020 (ירידה של כ-27%).



סגירת תיקים במחוזות הפרקליטות (פלילי) - נמצאו הבדלים של כ-20% בין מחוזות הפרקליטות בשיעור התיקים הנסגרים בעילות השונות. הבדלים אלו מעלים חשש כי הסיכוי של חשוד שתיקו ייסגר בעילה של "היעדר אשמה" שונה בכל אחד מהמחוזות. בשנת 2020 הסיכוי כי התיק ייסגר בעילה זו בפרקליטות מחוז צפון היה כ-33% ובפרקליטות מחוז חיפה הסיכוי ירד למחצית מכך, לכ-15%.



היעדר נתונים על סגירת תיקים במשטרה בעילת "היעדר אשמה" - נמצא כי נתוני סגירת תיקי חשודים בעילת "היעדר אשמה" אינם קיימים במערכות המיחשוב של מדור מחקר וסטטיסטיקה של המשטרה. במצב דברים זה לא ניתן לבחון את יישומה של הנחיית פרקליט המדינה 1.3 במשטרה ואת הטמעת עקרונותיה בנוגע לשימוש בעילת "היעדר אשמה", מאחר שהמשטרה אינה אוספת נתונים אלה לצורכי פיקוח ובקרה, לימוד וסטטיסטיקה ארגונית.



סגירת תיקי חשודים במשטרה בעילת "חוסר ראיות" - נמצא כי חלה עלייה ניכרת בשיעור התיקים הנסגרים בחטיבת החקירות מ"חוסר ראיות": מ-41% בשנת 2015 ל-58% בשנת 2020. עוד נמצא כי משנת 2015 עד שנת 2020 חלה ירידה מתונה של כ-5% בשיעור התיקים שנסגרו בחטיבת התביעות במשטרה בעילת "חוסר ראיות", ולמעשה ההנחיה המתוקנת לא הובילה לשינוי ניכר בשיעור התיקים הנסגרים בעילה זו. לכל אדם עומדת חזקת החפות כל עוד לא הוכחה אשמתו מעבר לספק סביר בבית המשפט. לכאורה, סגירת תיק החקירה חלף העמדה לדין משמעותה אשור של חזקת החפות. ואולם, סגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" יש בה כדי לכרסם בעקרון יסודי זה, בייחוד כאשר היא נעשית בשיעור ניכר מהתיקים - כ-40,000 תיקים בממוצע בשנים 2019-2020.



סגירת תיק במשטרה של נילון שלא נחקר - נמצא כי בכל שנה נסגרים בממוצע כ- 21,000 תיקים פליליים לנילוני שלא נחקרו באזהרה בעילת "נל"ן" ובלי שהמשטרה מעדכנת אותם על כך. בשנים 2015 - 2020 תיקיהם של 675 נילונים שלא נחקרו נסגרו בעילת "חוסר ראיות". אדם בסיווג נילון שלא נחקר באזהרה כלל איננו מידע כי תיק בעניינו נפתח ואז נסגר ונמנעת ממנו הזכות להגיש בקשה לשינוי עילת הסגירה.

ערר מתלונן על החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין את החשוד - בקרב מתלוננים, עורכי דין וגורמי משטרה קיימת אי-בהירות בנוגע לגורם שיש להגיש לו ערר של מתלונן על סגירת תיק חקירה. בשנים 2018-2020 קיבלה יחידת העררים בפרקליטות החלטה בכ-2,000 עררים של מתלוננים על סגירת תיקים בכל שנה. כ-0.5% מהעררים התקבלו והוגשו בעקבותיהם כתבי אישום, בכ-3% עד כ-5% מהעררים התקבלה החלטה על השלמת חקירה בעניינם. כ-94% מהעררים נדחו.

בקשת חשוד לשינוי עילת הסגירה במשטרה - בידי המשטרה אין ריכוז נתונים על בקשות לשינוי עילת הסגירה.

חסמים למימוש הזכות של המתלונן לערור על סגירת תיק ושל חשוד לבקש שינוי של עילת הסגירה - עלה כי לגבי 30% עד 40% מהתיקים שנסגרו לא נשלחה למתלונן או לחשוד הודעה על סגירת התיק. ההודעות נשלחות על ידי המשטרה בדואר רגיל, ואין דרך לדעת אם נמסרו כדין ומה המועד שבו התקבלו. מאחר שההודעה למתלונן על סגירת התיק של החשוד נשלחת בדואר רגיל לא ברור מהו המועד הקובע לתחילת מניין 60 הימים להגשת ערר מתלונן. בבדיקת 34 החלטות בבקשות של חשודים לשינוי עילת סגירה או בעררי מתלוננים שנבדקו, נמצא כי 13 מהן לא היו מנומקות. עוד עלו פערים בכל הנוגע להעברת צילום חומרי חקירה לחשודים ולמתלוננים המבקשים להגיש ערר, ובכך עלולה להיפגע זכותו של האזרח המעוגנת בחוק לערור או לבקש שינוי עילת סגירה.

הסדרים מותנים במשטרה - בשנת 2018 חתמה יחידת ההסדר מותנה עם חשודים על כ-6,300 הסדרים מותנים ובכך עמדה ביעד המשטרתי - חתימה על 6,000 הסדרים בשנה. אולם מאז ועד שנת 2020 ירד מספר ההסדרים בשיעור של כ-40%, ובהתאמה ירד בכ-17% סכום הקנסות שהושטו על חשודים והפיצויים שהם התחייבו לשלם למתלוננים מכ-6.4 מיליון ש"ח בשנת 2018 לכשישה מיליון ש"ח בשנת 2019 ולכ-5.3 מיליון ש"ח בשנת 2020. בשנים 2018-2020 הסכום הממוצע ששילם כל חשוד במסגרת ההסדר שנערך לו היה כ-1,000 ש"ח בלבד. הירידה במספר ההסדרים בשנים 2019 ו-2020 מנוגדת לצפוי, זאת מאחר שהסדר מותנה הוחל משנת 2019 על כלל עבירות העוון שבסמכות המשטרה, וחטיבת החקירות העבירה באותן שנים מספר רב יותר של תיקים ליחידת הסדר מותנה. מספר התיקים שהועברו ליחידה עלה בכ-24%, מ-11,595 בשנת 2018 ל-14,364 בשנת 2019.



משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את השימוש בהליכים חלופיים להליך הפלילי, במקרים המתאימים לכך, ובכלל זה את השימוש בהליך של סגירת תיקים בהסדר. זאת כדי להשיג הלימה טובה, בנסיבות מסוימות, בין חומרת העבירה לבין התגובה החברתית שתביא הן לצמצום מספר כתבי אישום, הן למניעת הכתמה פלילית שלא לצורך והן לירידה בכמות תיקי החקירה הנסגרים ללא כתבי אישום.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי פרקליטות המדינה תבחן אם הנחיית פרקליט מדינה 1.3 מיושמת על ידי פרקליטויות המחוז בדרך העולה בקנה אחד עם תכליתה לצמצם את השימוש בעילת "חוסר ראיות" ותחדד את ההבדלים שבין עילות הסגירה. עוד מוצע כי תוודא שכל פרקליטויות המחוז פועלות גם בהתאם לרציונלים העומדים בבסיס ההנחיה, כך שמדיניות סגירת התיקים תהיה אחידה בכל המחוזות. הדבר יתיישב עם הנחיות פרקליט המדינה, שנועדו בין היתר להבטיח את הפעלת הסמכות לפי עקרון השוויון.

מומלץ כי המשטרה תבחן באופן עיתי את המידה שבה משמשות עילות הסגירה השונות, בין היתר, באמצעות איסוף נתונים מלא בנושא, ובכלל זה, על תיקים שנסגרו בעילת "היעדר אשמה", וניתוח כלל הנתונים במדור מחקר וסטטיסטיקה של המשטרה. איסוף וניתוח הנתונים ישמש בסיס להתוויית מדיניות האכיפה. נוסף על כך, על חטיבת החקירות להנחות ולהדריך את קציני החקירות והחוקרים המוסמכים לסגור תיקים בכל התחנות והמחוזות, באופן שיגשים את התכלית של הנחיית פרקליט מדינה 1.3.

מוצע כי השר לביטחון הפנים יוסיף אמת מידה לביטול רישום משטרתי שתאפשר מחיקה אוטומטית של רישומים בני עשרות שנים מהמרשם המשטרתי של אזרחים אשר בעבר הרוחק נפתח להם תיק אחד במשטרה ומאז הם רשומים במרשם המשטרתי.

על המשטרה, בתיאום עם משרד המשפטים, להשלים את הסדרת הטיפול בתיק של נילון שנסגר, בין שהנילון נחקר באזהרה ובין שלא נחקר כלל. עד להסדרת הנושא, מומלץ שהמשטרה תיידע מתלוננים ונילונים שלא נחקרו באזהרה והוחלט לסגור את תיקם כדי לאפשר לנילון להשיג על עילת הסגירה ולמתלונן לערור על סגירת התיק.

על המשטרה לציין באופן מדויק על גבי טופס ההודעה למתלונן את שם הגורם שאפשר להגיש לו ערר על סגירת תיק החקירה ואת פרטי ההתקשרות עימו.

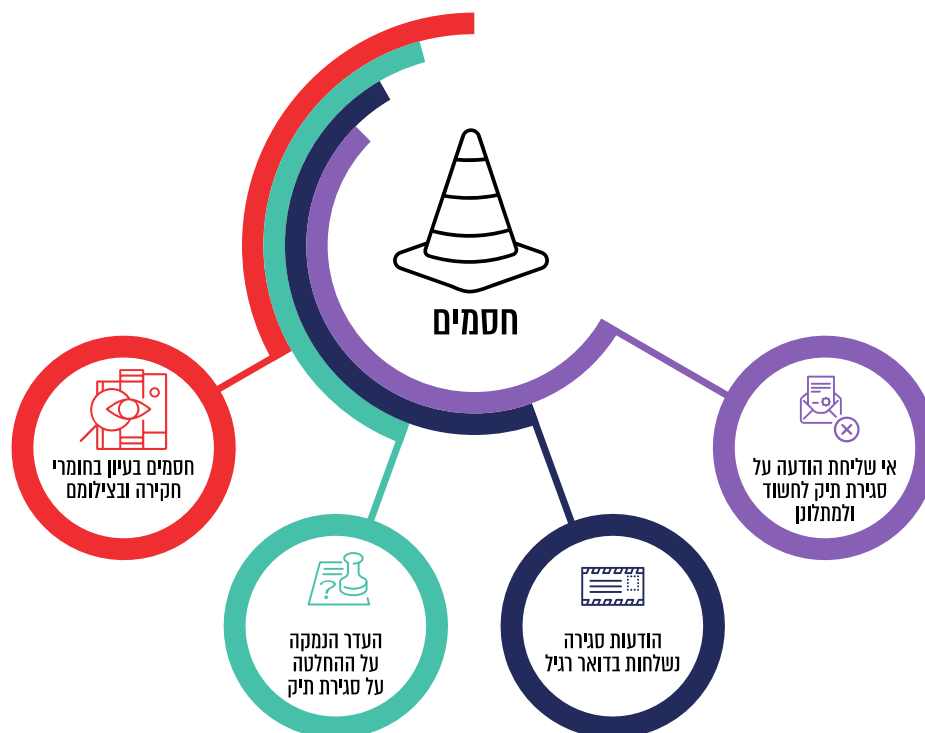
מוצע כי המשטרה והפרקליטות ימנו גורם מנתב אחד, שהמתלוננים או החשודים יוכלו להגיש באמצעותו עררים והשגות לגורם שסגר את התיק גם באופן מקוון.

לנוכח מגמת הירידה במספר ההסדרים המותנים, על חטיבת התביעות וחטיבת החקירות במשטרה לפעול יחד להגדלת מספר התיקים הרלוונטיים שנסגרים בהסדר תוך קביעת כללים ברורים להעברת התיקים ביניהן. כמו כן, מוצע לקבוע לחטיבת החקירות יעד של מספר התיקים שיסתיימו בהסדר מכלל התיקים שהיא מעבירה ליחידת הסדר מותנה.

מומלץ כי משרד המשפטים יבחן אם הליך הסדר מותנה מתאים למטרת חקיקתו - צמצום העומס על רשויות התביעה ומערכת המשפט - ואף ישקול להנחות את חטיבת התביעות והפרקליטות לקבוע יעדים להרחבת השימוש בהסדרים מותנים תוך צמצום השימוש בכלים הפליליים בתיקים המתאימים.



חסמים למימוש הזכות לערור על סגירת תיק



סיכום

ההחלטה של רשויות האכיפה והתביעה על סגירה של תיק פלילי עלולה לצמצם את אפשרויות הפרנסה של האדם ולהכתים את שמו הטוב. דוח זה כולל ממצאים המצריכים בחינה של רשויות האכיפה והתביעה בדבר מידת השימוש בעילות הסגירה השונות. בחינה זו ראוי כי תיעשה גם לאור העדכון של הנחיית פרקליט המדינה משנת 2018 שנועד, בין היתר, להביא לצמצום מספר התיקים שנסגרים בעילה של "חוסר ראיות". בשים לב לחזקת החפות העומדת לחשודים שעה שהוחלט לסגור את תיק החקירה נגדם, ולסתימת הגולל על האפשרות להעמיד לדין את מי שהמתלוננים טוענים כי פגע בהם, מומלץ כי רשויות האכיפה והתביעה יפעלו לתיקון ליקויים המצביעים על חסמים במיצוי זכותם של חשודים ומתלוננים לערור על ההחלטה. כמו כן מוצע למנות גורם מנתב אחד שאליו יוכלו לפנות המתלוננים או החשודים לשם הגשת עררים והשגות, גם באופן מקוון.