

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"ו)", 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 המשטרתי - 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 2015-2020. התיקים של כ-126,000 מהם נסגרו בעילת נל"ו, ושל כ-675 מהם בעילת "חוסר ראיות" בלי שהמשטרה מעדכנת אותם על כך	

פעולות הביקורת

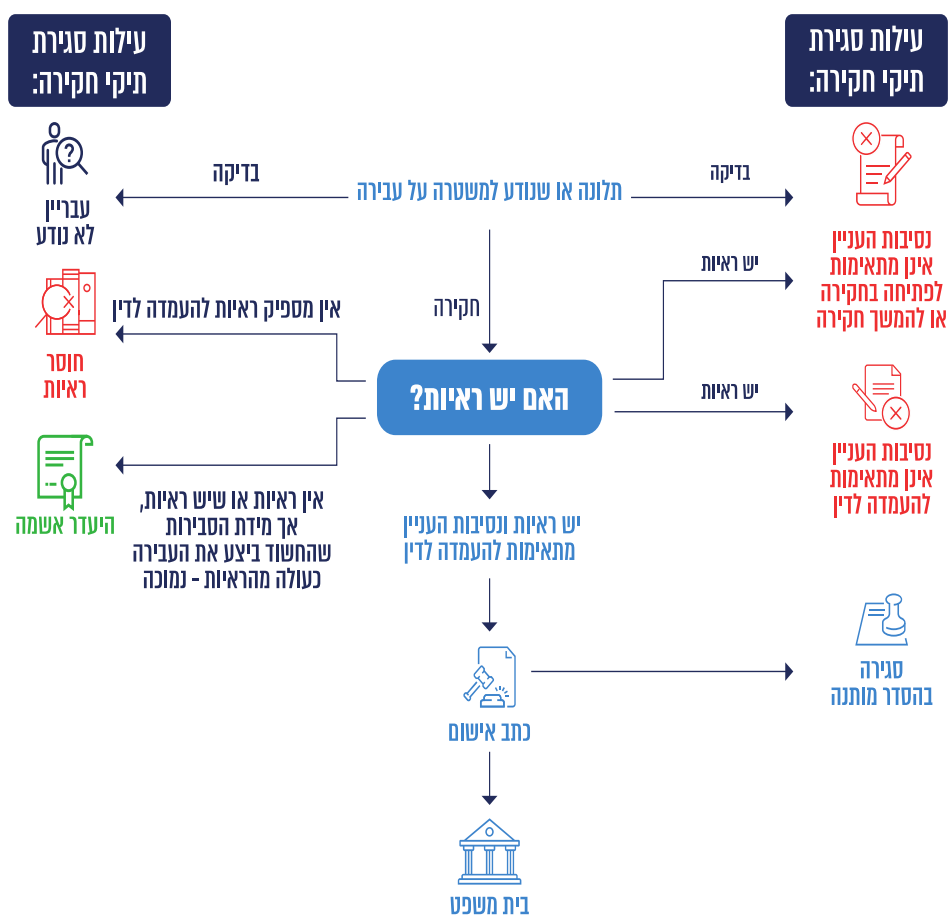
בחדשים פברואר עד יולי 2021 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של הליכי סגירת תיקי חשודים ועררים על סגירתם. הבדיקה התמקדה בעילות לסגירת תיקים פליליים של חשודים ובבחינת הליקויים והחסמים בהליכי הערר של מתלוננים וחשודים על סגירת התיק. הביקורת נעשתה בפרקליטות המדינה ובמשטרת ישראל. בדיקות השלמה נעשו במשרד לביטחון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

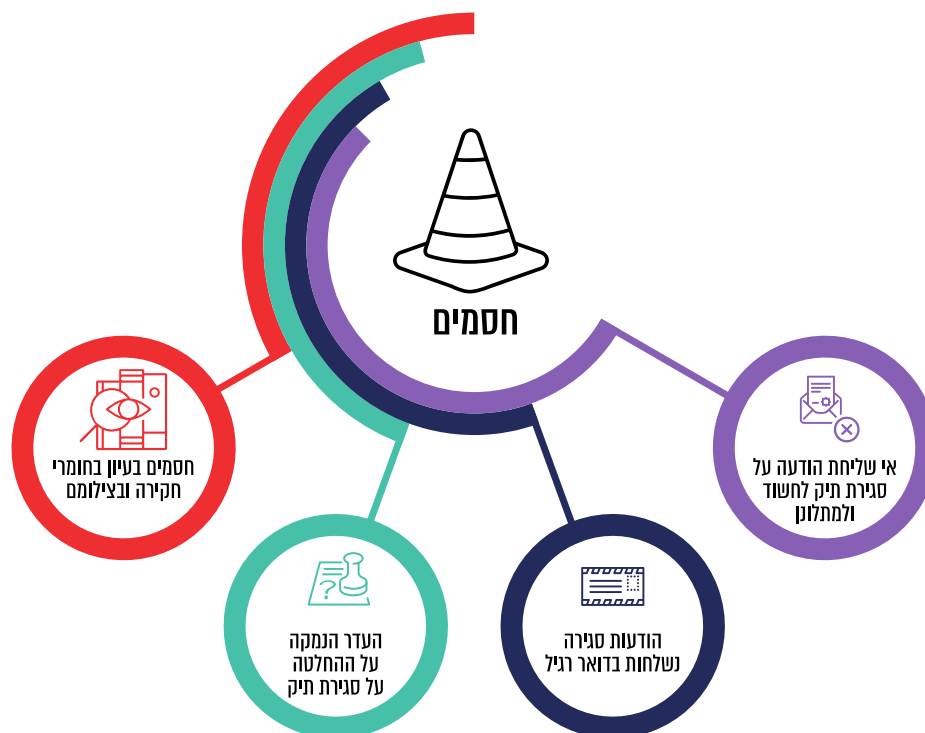
מוצע כי המשטרה והפרקליטות ימנו גורם מנתב אחד, שהמתלוננים או החשודים יוכלו להגיש באמצעותו עררים והשגות לגורם שסגר את התיק גם באופן מקוון.

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 פליי 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.



טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים

מבוא

למשפט הפלילי כמה מטרות, ובהן התווית גבולות ההתנהגות המותרת והאסורה של הפרט בחברה, לצורך שמירה על אורך חיים תקין ולאפשר את הסדר הציבורי. משטרת ישראל (להלן - המשטרה) היא זרוע אכיפת החוק במדינת ישראל, ומתפקידיה לגלות עבירות ולתפוס עבריינים ולהעמידם לדין. חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - החסד"פ), קובע כי על המשטרה לפתוח בחקירה בעקבות תלונה או אם נודע לה על ביצוע עבירה, ובהתאם לכך נפתחים בכל שנה במשטרה כ-320,000 תיקי חקירה, ומהם כ-180,000 תיקים כנגד חשודים¹. דוח זה עוסק רק בתיקי חקירה שבהם יש חשוד או נילון.

החקירות מתנהלות במשרדי החקירות שבתחנות המשטרה וביחידות חקירה מרחביות, מחוזיות וארציות (להלן - יחידות חקירה), הכפופות פיקודית למפקדי השטח, ומקצועית - לחטיבת החקירות שבאגף לחקירות ולמודיעין (להלן - אח"ם) במטה הארצי של המשטרה. חטיבת החקירות אחראית לגיבוש תורת הפעלה בתחום החקירות בהתאם לחוק, לפסיקה, להנחיות היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש לממשלה) ולמדיניות המשטרה.

בסיום החקירה, בעבירות מסוג "פשע"² ולאחר שנאספו לדעת יחידת החקירות מספיק ראיות, מועבר התיק לתביעה המשטרית או לפרקליטות המדינה (להלן - הפרקליטות) לצורך הערכת התובע או הפרקליט (יכוננו ביחד להלן - התובע או גורמי התביעה) אם יש להגיש כתב אישום בתיק או לסגור אותו. החלטת התובע אם להעמיד את החשוד לדין תלויה בקיומן של ראיות מספיקות לאישום בתיק; בעניין הציבורי שבהגשת כתב אישום; ובסיכויו, בהתאם לראיות המצויות בתיק, שאם יוגש כתב האישום, ההליך יסתיים בהרשעה³. מפכ"ל המשטרה הסמך גורמי פיקוד ביחידות החקירה, המוסמכים להורות שלא לחקור בעבירות עוון או חטא בעילה של "נסיבות העניין אינן מתאימות לפתיחה בחקירה"⁴. ככלל, בעל הסמכות להגיש כתב אישום הוא גם בעל הסמכות להורות על סגירת התיקים.

הסמכות לסגירת תיקי חקירה היא מן הסמכויות המינהליות המשמעותיות ביותר שמופקדות בידי פקידי ציבור. במתן הסמכות לסגור תיקים הפקיד המחוקק בידי התובע שיקול דעת שלטוני בעל

- 1 ממוצע תיקי החקירה והתיקים הגלויים (תיקים שיש בהם חשוד או נילון) לשנים 2015 - 2019 מתוך השנתון הסטטיסטי של המשטרה לשנת 2019.
- 2 לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), העבירות מסווגות לפי חומרתן: פשע - עבירה שנקבע לה עונש חמור ממאסר לתקופה של שלוש שנים; עוון - עבירה שנקבע לה עונש מאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים ושאינה עולה על שלוש שנים; חטא - עבירה שנקבע לה עונש מאסר לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים.
- 3 סעיף 62(א) לחסד"פ; בג"ץ 2534/97 **חבר הכנסת יונה יהב נ' פרקליטות המדינה** (פורסם במאגר ממוחשב, 15.6.97).
- 4 סעיף 59 לחסד"פ. נוסף על כך, קצין המשטרה מוסמך לסגור את התיק אם הוא סבור כי רשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור בעבירה.



אופי שיפוטי אשר על הפעלתו חלות, בצד הוראות החסד"פ, גם ההוראות הכלליות של המשפט המינהלי.⁵

הפרקליטות והתביעה המשטרתית הן הזרועות העיקריות של התביעה הכללית. הפרקליטות פועלת במשרד המשפטים באמצעות הלשכה המרכזית שלה ופרקליטות המחוז, והתביעה המשטרתית פועלת באמצעות יחידות תביעה מחוזיות הכפופות לראש חטיבת התביעות במשטרה.

חלוקת העבודה בין הפרקליטות לבין התביעה המשטרתית קבועה בחסד"פ והיא מתבססת על דרגת חומרת העבירה. הפרקליטות הפלילית מטפלת בכ-10% מהתיקים הפליליים בישראל הנוגעים לעבירות החמורות שבספר החוקים, ובכללן עבירות המתה, עבירות הונאה, עבירות מין ועבירות אלימות חמורות. בשנת 2020 הגישה הפרקליטות כ-4,100 כתבי אישום.⁶

כ-90% מהתיקים הפליליים, שהם כ-76,000 תיקים בשנה, מטופלים בחטיבת התביעות. תיקים אלה הם בעיקר בעבירות פגיעה בסדר הציבורי ובאיכות חייו של הפרט, ובכלל זה גניבה, גניבת רכב, פריצה לבתי מגורים ולבתי עסק, עבירות סמים, קטטות והפרעות ברחובות ובמוסדות, איומים, מטרד רעש, חסימת דרך והסגת גבול. בשנת 2020 הגישה חטיבת התביעות כ-35,000 כתבי אישום.⁷

בתרשים 1 מוצגים בתמצית הליך החקירה במשטרה מהשלב שבו נודע לה על ביצוע העבירה או קבלת התלונה וצומתי ההכרעה של התובע אם להגיש כתב אישום או לסגור את התיק באחת מעילות הסגירה העיקריות.

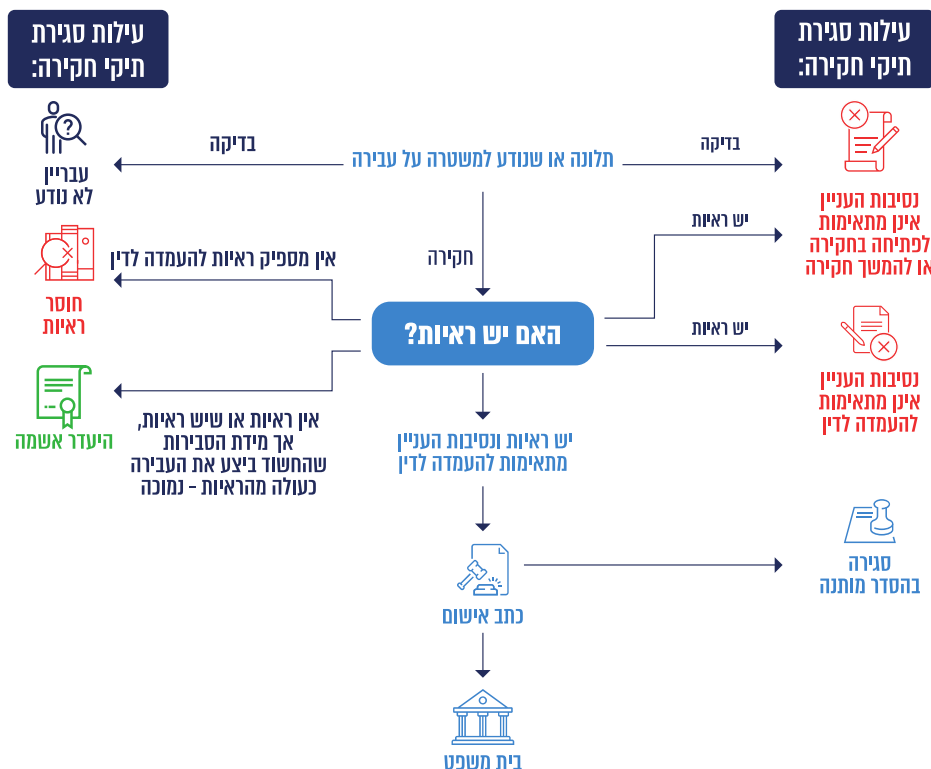
5 בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485 (1990).

6 דיווח לשנת 2020 של הפרקליטות שהועבר לכנסת לפי סעיף 67 לחסד"פ (תיקון מס' 66), התשע"ב-2012.

7 משטרת ישראל, השנתון הסטטיסטי לשנת 2020 (2021).



תרשים 1: הליך החקירה במשטרה עד להגשת כתב אישום או סגירת התיק



עילות סגירת תיקי חקירה

הוראות החסד"פ מסדירות את אופן סיום הטיפול בתיקי חקירה פליליים שבהם גורמי התביעה מצאו שאין מקום להעמיד את החשודים לדין. עם זאת, החוק אינו קובע הוראות כלשהן בנוגע לבחירת עילת הסגירה. התובעים בוחרים את עילת הסגירה על פי הנחיות פרקליט המדינה ופקודות המשטרה בנושא. סגירתם של תיקי החקירה נעשית לרוב על בסיס אחת מהעילות האלו (להלן - תיקים סגורים):

1. **היעדר אשמה (חוסר אשמה):** אם הסיכוי שהחשוד ביצע את העבירה, כעולה מהראיות שנאספו בתיק, נמוך, התיק ייסגר מחוסר אשמה.
2. **נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה או להעמדה לדין:** המשטרה חייבת לפתוח בחקירה משנודע לה על ביצוע עבירה, אולם בעבירה שאינה פשע רשאי קצין משטרה שלא לחקור, אם הוא סבור שנסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה. בכל העבירות התובע רשאי להימנע מהעמדתו של החשוד לדין, גם אם נאספו די ראיות לביסוס אשמתו של החשוד, אם הוא סבור שהנסיבות אינן מתאימות



להעמדה לדין, והוא רשאי לסגור את התיק בעילה של "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להעמדה לדין"⁸ (להלן - נל"ן); בהמשך ייעשה שימוש במונח זה גם עבור עילת הסגירה "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה"⁹.

הנחיית פרקליט מדינה 1.1¹⁰ מינואר 1994, שעודכנה בספטמבר 2019, מתווה את מדיניות גופי החקירה והתביעה בשיקולים לאי פתיחה בחקירה פלילית או לסגירת תיק פלילי נגד חשוד בעילת נל"ן, ובהם חומרת מעשה העבירה ונסיבות ביצועו; היקף הנזק שנגרם מביצוע העבירה; שכיחות ההתנהגות העבריינית של החשוד; האם מדובר בעבירה מתמשכת; חלופה הזמן מאז ביצוע העבירה; גילו ומצבו הבריאותי של החשוד; עברו הפלילי; תיקים שנסגרו בעבר נגד החשוד; מסוכנותו של החשוד; מידת הפגיעה בנפגע העבירה; ומידת הפגיעה באמון המתלונן, נפגע העבירה או הציבור במערכת אכיפת החוק.

3. **חוסר ראיות:** העמדת חשוד לדין פלילי תלויה בראיות מספיקות הקושרות את החשוד לביצוע העבירה, בסיכוי סביר וממשי להרשעה בדין ובעניין ציבורי בהעמדה לדין. בהיעדר ראיות מספיקות ייסגר התיק בעילת "חוסר ראיות". בישראל נסגרו בשנת 2020 כ-60% מהתיקים של חשודים בגירים בעילת "חוסר ראיות". גם במדינות אחרות נסגרים תיקי חשודים בעילה זו בשיעור דומה. בשנת 2016 הופסקו בארצות הברית כ-65% מההליכים המשפטיים כנגד חשודים עקב חוסר ראיות (Insufficient evidence)¹¹, ובאנגליה בשנים 2019 - 2020 נסגרו בממוצע כ-58% מהתיקים שבהם אותר חשוד בשל קשיים ראייניים (Evidential difficulties)¹².

4. **סגירה בהסדר:** בהוראות החסד"פ קיימת עילה נוספת לסגירת תיק - "סגירה בהסדר"; במקרה כזה התיק הפלילי מופנה לאכיפה חלופית באמצעות הסדר מותנה¹³.

8 בסעיף 62(א)(4) - (4) לחסד"פ הוגדרו בעלי התפקיד שאישורם נדרש להחלטה שלא להעמיד לדין, לפי הפירוש שלהלן: פרקליט מחוז או פרקליט בכיר בעבירות פשע או עוון שחומר החקירה בהן הועבר לטיפולו של פרקליט; קצין משטרה המכהן כראש יחידת תביעות או תובע משטרה בכיר שהוא הסמך לכך; קצין משטרה המשמש כתובע שהוסמך לכך על ידי המפקח הכללי של המשטרה בעבירות שאינן פשע, למעט עבירות עוון שההחלטה בעניינן מתקבלת על ידי פרקליט מחוז, ראש יחידת התביעות, או פרקליט או תובע בכיר שהם הסמך לשם כך לפי סעיף 62(א)(1) - (2) לחסד"פ; וקצין משטרה המכהן כראש יחידת התביעות בעבירות לפי סעיף 19 מחלוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, או פרק 1א לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

9 הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 82) (החלפת המונח "עניין לציבור" בעילה לסגירת תיק), התשע"ח-2017, ה"ח 748, עמ' 56. בעבר כונתה עילת הסגירה נל"ן בשם "היעדר עניין לציבור". המחוקק בחר לשנות את שם העילה מ"היעדר עניין לציבור" ל"נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה" או "אינן מתאימות להעמדה לדין", כיוון שהנוסח המקורי התפרש כאילו הפגיעה אינה מעניינת את הציבור ואף גרם עוגמת נפש לנפגעי העבירה. בהצעת החוק נכתב כי אין בתיקון שם העילה כדי להשפיע על מהות השיקולים העומדים מאחורי העילה עצמה.

10 הנחיית פרקליט המדינה 1.1 בעניין "אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת 'נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/העמדה לדין'", עדכון אחרון: 2.9.19. לפני תיקון מס' 82 לחסד"פ [חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 82) התשע"ח-2018, ס"ח 2694, עמ' 192] כונתה עילת הסגירה נל"ן בשם "היעדר עניין לציבור".

11 Mark Motivans, "Federal Justice Statistics, 2016 - Statistical Tables", *Bureau of Justice Statistics* (29 Dec. 2020). NCJ 251722. Available from <https://www.bjs.gov/index.cfm?ty=pbdetail&iid=7187>, בעמ' 13.

12 Home Office (2020). Crime Outcomes in England and Wales 2019-2020. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/statistics/crime-outcomes-in-england-and-wales-2019-to-2020>, בעמ' 9.

13 סעיף 167 לחסד"פ. פרק בנושא סגירת תיקים בעילת "הסדר מותנה" יובא בהמשך דוח זה.



5. **עילות סגירה נוספות:** רשויות החקירה והתביעה סוגרות תיקים בעילות נוספות¹⁴, ובכללן "עברייך לא נודע"¹⁵, "רשות אחרת מוסמכת לחקור"¹⁶, "המבצע אינו בגיל האחריות הפלילית"¹⁷, "החשוד אינו בר עונשין"¹⁸, "מות החשוד או הנאשם"¹⁹, "התיישנות העבירה"²⁰ ו"עיכוב הליכים"²¹. פילוח נתוני סגירת תיקי בגירים מוצג בלוח 1 להלן:

14	פקודת מטא"ר 14.01.01 – אירוע תלונה ומידע אחר על עבירה – דיווח, סיווג וטיפול.
15	כאשר לא ידוע מי ביצע את העבירה ולא ניתן בחקירה סבירה להגיע לזהותו.
16	במקרה זה כלל החומר שנאסף על ידי המשטרה יועבר לרשות המוסמכת לחקור.
17	כאשר הוכח כי בעת ביצוע העבירה טרם מלאו לחשוד 12 שנים.
18	כאשר הוכח על פי תעודה של רופא פסיכיאטר מוסמך כי החשוד אינו נושא באחריות פלילית עקב מצבו הנפשי ועל פי צו בית משפט.
19	כאשר הוכח כי החשוד או הנאשם בתיק נפטר.
20	כשחלפו תקופות ההתיישנות הקבועות בסעיף 9 לחסד"פ: בחטא - שנה. בעוון - חמש שנים. בפשע - 10 שנים. בפשע שדינו שבע שנות מאסר ומעלה, והוא עבירה המנויה בתוספת הראשונה ב' - 15 שנים. בפשע שדינו מיתה או מאסר עולם - 30 שנים.
21	בכל שלב במשפט, לאחר הגשת כתב האישום ולפני הכרעת הדיון, רשאי היועמ"ש לממשלה, פרקליט המדינה, משנה ליועץ המשפטי, משנה לפרקליט המדינה או פרקליט שהוסמך על ידי היועמ"ש לממשלה, לעכב את ההליך המתנהל בבית המשפט.



לוח 1: תיקי חשודים בגירים שנסגרו, לפי עילות סגירה, 2015 - 2020²²

2020	2019	2018	2017	2016	2015	עילת הסגירה*
54,865	54,624	58,878	62,123	56,619	58,762	חוסר ראיות
20,165	20,836	30,400	35,104	36,131	38,685	נל"ן
3,976	4,762	2,351	452	150	284	סגירה בהסדר מותנה
438	383	342	424	411	459	מות נילון/חשוד/נאשם
369	532	434	482	408	720	אי-איתור נילון/חשוד/נאשם
203	255	328	339	278	336	רשות אחרת מוסמכת לחקור
145	44	37	37	53	48	התיישנות
112	176	106	92	123	207	נילון/חשוד/נאשם אינו בר עונשין מטעמי אי-שפיות
84	120	142	125	179	82	עיכוב הליכים
80,357	81,732	93,018	99,178	94,352	99,583	סך הכול

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* עילת הסגירה "עבריו לא נודע" לא כלולה בלוח זה כיוון שבלוח מוצגים נתונים עבור תיקי חשודים בלבד.

מהנתונים שבלוח עולה כי שתי עילות הסגירה העיקריות שבהן המדינה מרבה להשתמש בסגירת תיקים שבהם יש חשודים הן "חוסר ראיות" ו"נל"ן".

נושא סגירת תיקי חקירה במשטרה בעילת "היעדר עניין לציבור" עלה בשני דוחות קודמים של מבקר המדינה: בשנת 2006 פורסם דוח שבו נכתב כי מידע על החלטה לגנוז תלונה נכלל ברישומים שהמשטרה מנהלת ומועבר לגופים שמחוץ למשטרה, דבר הפוגע בשמו הטוב של החשוד ועלול לגרום לו נזק²³; ובשנת 2011 פורסם דוח שבו עלה, בין היתר, כי היועמ"ש לממשלה לא גיבש מדיניות כללית ואחידה להעמדה לדין ולסגירת תיקים לכלל סוגי העבירות ולא הובנה שיקול הדעת של התובע בהחלטה על העמדה לדין או על סגירת תיקים בשל היעדר עניין לציבור²⁴.

22 למשטרה אין נתונים בנוגע לסגירת תיקים בהיעדר אשמה, כפי שיפורט בהמשך הדוח.

23 מבקר המדינה, דוח שנתי 56 (2006), "סדרי סגירת תיקים פליליים בשל היעדר עניין לציבור ופיתוח פתרונות חלופיים - משטרת ישראל", עמ' 355.

24 מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, "סגירת תיקי חקירה בשל היעדר עניין לציבור", עמ' 35.



המידע הפלילי

המרשם הפלילי כולל מידע על הרשעות וזיכויים של נאשמים בפלילים שהוגש נגדם כתב אישום. ניהולו מוסדר בחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981 (להלן - חוק המרשם הפלילי).

קיימת הבחנה בין המרשם הפלילי לבין המרשם המשטירתי; המרשם המשטירתי, כולל גם רישום של תיקי חקירה של חשודים שנסגרו בלא שהוגש בהם כתב אישום. סגירת תיק חקירה אינה מוחקת את שם החשוד ממרשמי המשטרה, התיקים הסגורים נרשמים במרשם המשטירתי, המנוהל על ידי מדור מידע פלילי, תחת חטיבת החקירות במשטרת ישראל. חריג לכך הוא סגירת תיק בעילת "היעדר אשמה", אז רישומו של התיק נמחק מרישומי המשטרה בנוגע לחשוד, תיק החקירה נשאר במשטרה כתיק כללי ורישומו המשטירתי של החשוד נשאר נקי.

קיים הבדל בין המרשמים, שכן נגד מורשע בפלילים התנהל משפט שבסיומו הוחלט להרשיעו מעבר לכל ספק סביר וניתנה לו ההזדמנות לטעון לחפותו, ואילו למי שתיקו נסגר בכל עילת סגירה למעט "היעדר אשמה", עומדת לו חזקת החפות אך עלול להיפגע שמו הטוב²⁵. למידע במרשם הפלילי יכולים להיחשף מאות גופים²⁶, וחלקם רשאים לקבל מידע גם מהמרשם המשטירתי²⁷. חשוב לציין כי המרשם המשטירתי מכיל נוסף על מידע על תיקים סגורים גם מידע על תיקים תלויים ועומדים. דוח זה עוסק בתיקים סגורים במרשם המשטירתי ובגישה למידע על תיקים אלו.

חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019 (להלן - חוק המידע הפלילי), שעתידי להיכנס לתוקף ביולי 2022, יחליף את חוק המרשם הפלילי. השינוי בחוק מתבסס, בין היתר, על מסקנותיה של הוועדה לבחינת חוק המרשם הפלילי בראשות פרופ' רות קנאי (להלן - ועדת קנאי)²⁸. בפרק ד' לחוק זה עוגן בחקיקה המרשם המשטירתי והכללים לגביו, כולל רשימת הגופים הרשאים לקבל ממנו מידע²⁹.

לקיומו של מידע פלילי יש השלכות רבות על אדם. הכתם הציבורי מלווה אותו ופוגע בשמו הטוב³⁰ ועלול אף לפגוע באפשרויות הפרנסה שלו וביכולותיו להתמנות לתפקידים שונים. סעיף

25 השלכות הרישום המרשם המשטירתי על בעל הרישום יפורטו בהמשך הדוח.

26 כמפורט בתוספת הראשונה לחוק המרשם הפלילי. נוסף על הגורמים המנויים בתוספת הראשונה לחוק, למרשם הפלילי רשאים להיחשף גם "גופי הגישה הישירה" המנויים בסעיף 4 לחוק וכן מאות גורמים הזכאים לקבל מידע פלילי לפי סעיפים 6 - 10 לחוק.

27 כמפורט בתוספת השלישית לחוק המרשם הפלילי וכן גופי הגישה הישירה המנויים בסעיף 4 לחוק. הגישה למרשם המשטירתי והבקורות על גורמי המשטרה הרשאים לקבל רישומים מוסדרים בפקודת משטרת ישראל של המפקח הכללי מספר 14.03.18 בעניין "גישה למידע - לפי סעיף 4 לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים", תאריך תחולה: 1.12.98 (להלן - פקודת מטא"ר 14.03.18).

28 הוועדה לבחינת חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981, דין וחשבון, מאי 2010.

29 לרשימת בעלי התפקידים והגופים הרשאים לקבל מידע מהמרשם המשטירתי ראו את התוספת השישית לחוק המידע הפלילי ונספח 1 למסמך זה.

30 "שמו הטוב של אדם הוא נכס יקר. חשד פלילי שהועלה נגד אדם הוא כתם שהוטל בשם הטוב... אפשר להבין לליבו של אדם, המשוכנע שהוא חף מפשע, כאשר הוא דורש כי חשד שהועלה נגדו יימחק לחלוטין, ובתיק שנפתח נגדו יירשם כי התיק נסגר כיוון שהתברר כי אין הוא אשם". מתוך בג"ץ 4539/92 קבלר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נ(3) (1996).



11א לחוק המרשם הפלילי מגביל את תפוצת המרשם המשטרתי בעניינם של תיקי חקירה סגורים לגורמי ביטחון ומשפט³¹, אך למרשם המשטרתי יש השלכות נוספות, כפי שיפורט בהמשך.

בקשה של חשוד לשינוי עילת סגירה וערר של מתלונן על סגירת תיק החקירה

לאחר סגירת תיק החקירה בהחלטה שלא להעמיד לדין אמורה להימסר לחשוד ולמתלונן הודעה בכתב על סגירת התיק³² ללא ציון עילת הסגירה, למעט בעבירות מין ואלימות שבהן נמסרת עילת הסגירה. החשוד שתיקו נסגר והמתלונן רשאים לברר את עילת סגירת התיק באמצעות פנייה לכל תחנת משטרה.

עבור החשוד, החשיבות שבמתן הודעת סגירה היא במתן האפשרות להגיש בקשה לשינוי עילת הסגירה. עבור המתלונן ונפגע העבירה, החשיבות בהודעה על סגירת תיק החקירה כנגד החשוד והחלטה על אי-הגשת כתב אישום, היא שמירה על זכותו לערור על החלטת הסגירה.

מתן הודעה לחשוד ולמתלונן על ההחלטה לסגור את התיק הפלילי אינה ייחודית לישראל. כך למשל על התובע באנגליה להודיע לקצין המשטרה כי לא ניתן להגיש כתב אישום נגד אדם בשל היעדר ראיות, או בשל העובדה שעניין הציבור אינו דורש הגשת כתב אישום, או במקרה של יישוב העניין בתהליך לא שיפוטי, ועל קצין המשטרה להודיע על כך בכתב לחשוד. על ההודעה לחשוד לכלול הבהרה כי תיתכן הגשת כתב אישום אם ראיות נוספות או מידע נוסף יובאו לידיעת המשטרה ובמקרה שיתברר שההחלטה שלא להעמיד לדין הייתה שגויה³³.

בצפון אירלנד על התובע להודיע לנפגע העבירה על ההחלטה שלא להגיש כתב אישום נגד החשוד, ונפגע העבירה רשאי לדרוש מהתובע הסברים נוספים, לבקש פגישה איתו בטרם מתן החלטה, והוא יכול לספק לתובע מידע נוסף אשר עשוי לסייע בגיבוש החלטה אחרת³⁴. בקנדה התובע צריך לעדכן את נפגע העבירה בדבר ההחלטה שלא להגיש כתב אישום ולנמק את החלטתו, אלא אם פירוט נימוקי ההחלטה עלול לפגוע בחשוד או בגורם שלישי³⁵. באיחוד האירופי נקבע כי על המדינות החברות להודיע לנפגעי העבירה המבקשים זאת מידע בדבר החלטה על סגירת תיק החקירה. עוד נדרש מהמדינות החברות באיחוד האירופי לוודא שנפגעי העבירה מודעים לזכותם זו³⁶.

31 בהתאם לרשימת הגופים בתוספת השלישית לחוק. הגורמים במשטרה שרשאים לצפות במרשם התיקים הסגורים מפורטים בפקודת מטא"ר 14.03.18.

32 הודעה על סגירת תיק נמסרת לחשוד בהתאם לסעיף 62(ב)(1) לחסד"פ ולמתלונן בהתאם לסעיף 63 לחסד"פ.

33 <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/charging-directors-guidance-sixth-edition-december-2020>

34 <https://www.ppsni.gov.uk/publications/victim-and-witness-policy>, בעמ' 10.

35 <https://docisolation.prod.fire.glass/?guid=a2af9c5f-373b-4ec1-aeab-ba5d37a9eefc>

36 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32012L0029>

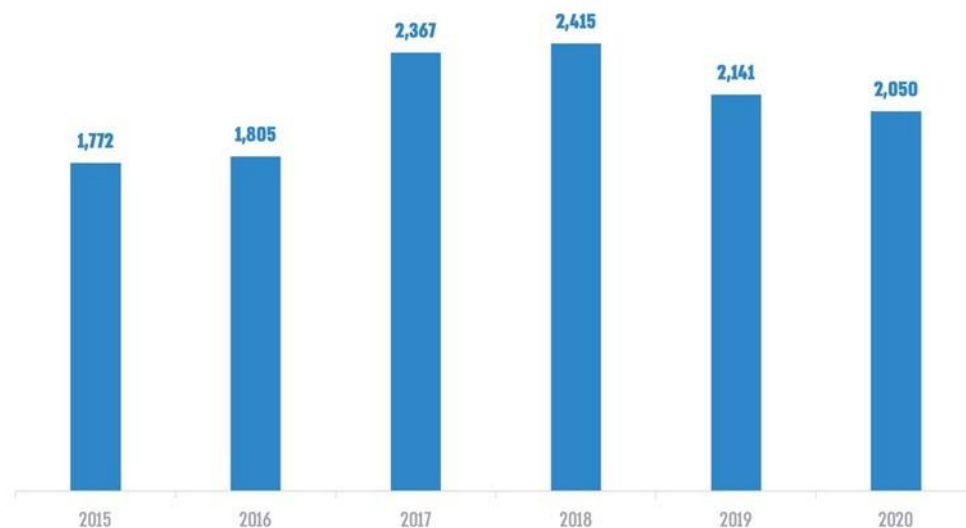


עררים על סגירת תיקים

יחידת העררים בפרקליטות המדינה (להלן - יחידת העררים) היא יחידת מטה האחראית לטיפול בשני סוגי עררים על סגירת תיקים. היחידה אחראית לטיפול בעררים הפליליים המוגשים על ידי מתלוננים ונפגעי עבירה נגד החלטות סגירת תיקים ואי-פתיחה בחקירה של כלל גופי החקירה והתביעה בישראל. נוסף על כך, היחידה מטפלת גם בעררים המוגשים על ידי חשודים לאחר שבקשתם לשינוי עילת סגירה נדחתה בפרקליטות³⁷.

להלן בתרשים 2 מספר תיקי הערר של מתלוננים ונפגעי עבירה על סגירת תיקי החקירה שנפתחו ביחידת העררים בשנים 2015 - 2020.

תרשים 2: מספר תיקי ערר של מתלוננים שנפתחו ביחידת העררים, 2020 - 2015



על פי נתוני יחידת העררים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי נפתחו ביחידת העררים כ-2,090 תיקי ערר בממוצע בכל שנה בשנים 2015 - 2020. עוד עלה מנתונים שהתקבלו מהיחידה כי מספטמבר 2020 עד יולי 2021 שיעור התיקים שבהם המתלוננים בערר יוצגו על ידי עורך דין היה כ-38%³⁸.

כמוצג להלן בלוח 2, בשנים 2018 - 2020, יחידת העררים קיבלה את הערר ושינתה את עילת הסגירה, בממוצע, בכ-27% מהעררים שהוגשו על ידי חשודים שבקשתם לשינוי עילת הסגירה נדחתה בפרקליטות.

37 פרקליטות המדינה, **סיכום שנתי לשנת 2019**.

38 כ-1,375 תיקי ערר נפתחו במחלקה מיום 13.9.20 ועד ליום 5.7.21, מתוכם ב-519 תיקים היה העורר מיוצג על ידי עורך דין.



לוח 2: פילוח החלטות בעררים על עילת סגירת התיק שהוגשו ליחידת העררים על ידי חשודים, 2018 - 2020

קבלת הערר	דחיית הערר בכפוף לשינוי סעיף העבירה או עילת הסגירה	דחיית הערר	עררים שבהם התקבלו החלטות	
16 (27%)	1 (2%)	42 (71%)	59	2018
20 (28%)	2 (3%)	50 (69%)	72	2019
16 (27%)	2 (3%)	41 (70%)	59	2020

על פי נתוני יחידת העררים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יש לציין כי יחידת העררים אינה מטפלת בבקשות של חשודים לשינוי עילת הסגירה בתיקים שבהם הגורם הסוגר הוא המשטרה (חטיבת החקירות או חטיבת התביעות). בקשות אלו מטופלות על ידי קצין המשטרה שהחליט לסגור את תיק החקירה נגד החשוד. אם הבקשה נדחת על ידי הגורם שסגר את התיק, רשאי החשוד לערור על ההחלטה לפני הגורם המקצועי הממונה על הגורם שסגר את התיק³⁹.

פעולות הביקורת

בחודשים 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 ובבחירת הליקויים והחסמים בהליכי הערר של מתלוננים וחשודים על סגירת התיק. הביקורת נעשתה בפרקליטות ובמשטרה. בדיקות השלמה נעשו במשרד לביטחון הפנים, במשרד האוצר וב"לשכת היועמ"ש לממשלה.

39 נוהל חטיבת החקירות 03.300.271 בנושא "הטיפול בבקשת חשוד לשינוי עילת סגירה של תיק חקירה".



עילות סגירת תיקים

תובע הסבור כי על פי הראיות שנאספו בתיק קיים סיכוי סביר להרשעת החשוד ונסיבות העניין בכללותן מצדיקות העמדה לדין - עליו להגיש כתב אישום. אם תנאים אלו אינם מתקיימים, על התובע להימנע מהגשת כתב אישום ועליו לסגור את התיק. פרק זה יעסוק בשלוש עילות הסגירה המרכזיות של תיקי חשודים: "נל"ן", "חוסר ראיות" ו"היעדר אשמה" ובהשלכות הבחירה בהן על האזרח.

השלכות הבחירה בעילת סגירה

בעת סגירת תיק חקירה נגד חשוד, פרטי התיק והחומר שנאסף בו יישמרו במשטרה. אולם רק בתיק שנסגר בעילה של "היעדר אשמה" המידע לא יופיע במרשם המשטרה על החשוד וגיליון המידע הפלילי שלו יהיה ריק. לעומת זאת, תיק שנסגר בעילת סגירה של "חוסר ראיות" או "נל"ן" לא ייחקק ויופיע ברישום המשטרה של החשוד כתיק סגור.

בסוף שנת 2020 הייתה אוכלוסיית ישראל כ-9.3 מיליון תושבים מתוכם כ-6.24 מיליון בגירים⁴⁰. להלן בלוח 3 מספר הבגירים בישראל הרשומים במרשם המשטרה.

לוח 3: מספר הבגירים בישראל שיש להם תיקים (אחד או יותר) במרשם המשטרה, יוני 2021*

מספר התיקים במרשם לאדם	מספר האנשים
1	449,547
2	135,723
3	92,180
4 ויותר	149,443
סך כל הבגירים שיש להם רישום משטרה	826,893

על פי נתוני משטרת ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים המוצגים כוללים גם רישום של תיקים פליליים סגורים ותיקים הממתינים לביור דין (מב"ד).

מהלוח עולה כי ביוני 2021 לכ-830,000 אנשים, שהם כ-13% מאוכלוסיית הבגירים בישראל, היה רישום במרשם המשטרה. לכ-450,000 (54%) בגירים הרשומים במרשם המשטרה היה רישום של תיק אחד, ולכ-136,000 (16%) בגירים - רישום של שני תיקים.

⁴⁰ "אוכלוסיית ישראל לפי גיל ומין, סוף שנת 2020", פורסם ב"דף אוכלוסייה" באתר המרשתת של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

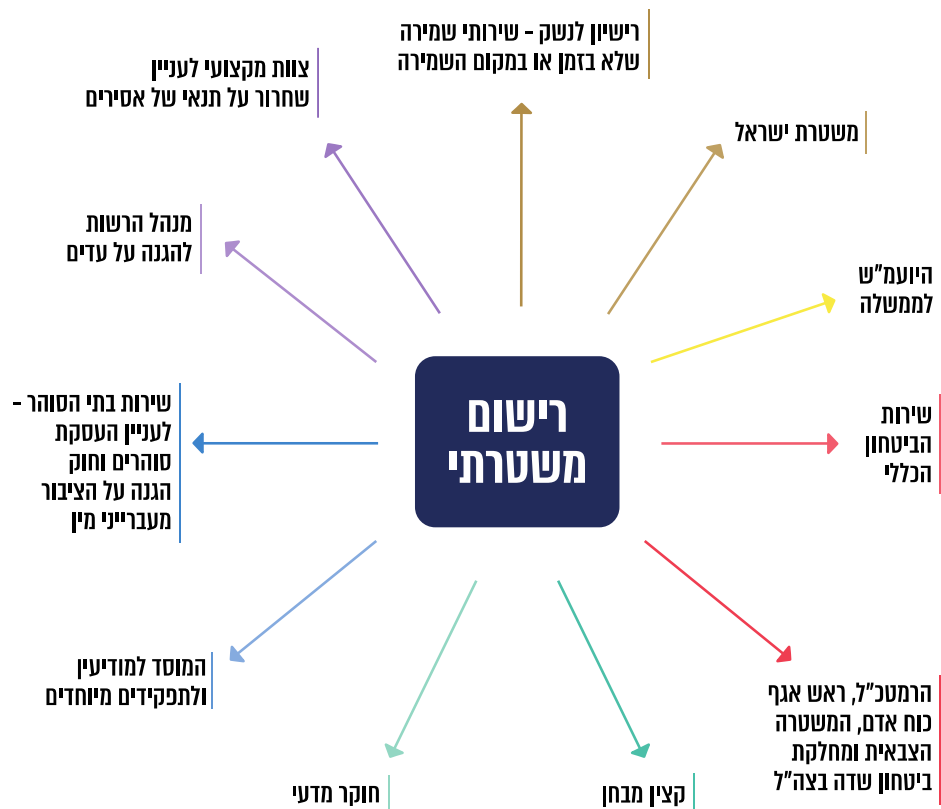


יוצא אפוא שלאחד מכל 7.5 בגירים במדינת ישראל קיים רישום במרשם המשטרה.

השלכות הרישום במרשם המשטרה

סעיף 11א לחוק המרשם הפלילי מגביל את האפשרות לחשוף את הרישום במרשם המשטרה בעניינים של תיקי חקירה סגורים לגורמי ביטחון ומשפט⁴¹, להלן בתרשים 3 פירוט של הגורמים הנחשפים לנתונים אלו.

תרשים 3: דוגמאות לגופים הרשאים לעיין במרשם המשטרה או לעשות בו שימוש



41 בהתאם לרשימת הגופים בתוספת השלישית לחוק. נוסף על כך, יש מקרים שבהם נדרש אדם להמציא מידע בדבר הרישום המשטרה הקיים בעניינו: למשל, בהתאם לסעיף 10ג(ה)(2) לחוק כלי היריה, התש"ט - 1949, נשיאת נשק על ידי עובד חברת שמירה שלא במקום או בפרק הזמן שבהם מתבצעת שמירה, מותנית, בין היתר, בכך שאין לבעל הרישיון רישום של תיק שנסגר בעילת "נל"ך". מעסיק עשוי לדרוש ממועמד לעבודה להציג פלט מהמרשם הפלילי הכולל גם את הרישום המשטרה המופיע בתדפיס, חרף העובדה שדרישה זו מצד המעסיק אסורה בחוק. גופים הזכאים על פי חוק לקבל מידע פלילי, ובכלל זה מידע על תיקים סגורים, מחויבים לקבלו מן המשטרה ואינם רשאים לדרוש את המידע מהאדם מבקש הזכות.



יצוין כי אלפי שוטרים במשטרה רשאים לעיין ברישום המשטרתי, החל במפקד"ל ומפקדי מחוזות, מרחבים, תחנות וסגניהם, עבור לאנשי אגף החקירות, אגף המודיעין, אגף התנועה, אגף המבצעים, אגף התכנון, אגף כוח אדם, מג"ב, יחידת הביקורת, היחידה לתלונות הציבור וכלה באנשי מחלקת המתנדבים⁴².

בית המשפט העליון התייחס בעניין ארגמן⁴³ (להלן - בג"ץ ארגמן) לפגיעה אפשרית בשמו הטוב של האדם ובפרנסתו בשל קיומו של רישום במרשם משטרתי: "כאשר תיק נסגר באחת העילות שאינן היעדר אשמה – התוצאה היא שאדם שלא הוגש נגדו כתב אישום, ולא ניתן לו יומו בבית המשפט, נותר כשהוא נושא עמו כתם של אשם פלילי. כתם כזה, מטבע הדברים, עלול לפגוע באורחות חייו, בכבודו ובשמו הטוב. טלו מקרה כמו זה של העותר שלפנינו, שמצא את פרנסתו בעבודות אבטחה וכן התנדב במשך 35 שנים במשטרה – ובעקבות החקירה נגדו לא רק שנדחה משורות הארגון, אלא גם נפגעה פרנסתו. כל זאת, מבלי שהורשע בדין, ואף מבלי שהוגש נגדו כתב אישום".

על ההשלכות של שמירת הרישומים בתיקי חקירה שהוחלט בהם שלא להגיש כתב אישום, עמדה גם ועדת קנאי. במסקנות הוועדה נכתב כי "שמירת הרישומים המשטרתיים במשך תקופה בלתי מוגבלת מעיבה על חיו של בעל הרישום, פוגעת בתדמיתו העצמית, ופוגעת בסיכוי להשתקם".

לפי סעיף 31 לחוק המידע הפלילי, שצפוי להיכנס לתוקף ביולי 2022, השלכות קיומו של רישום משטרתי התרחבו למקרים נוספים. גופים ובעלי תפקידים נוספים רשאים לקבל מידע בהתאם לחוק זה בנוגע לקיומו של רישום משטרתי בתיקים סגורים, בהם: עובד סוציאלי לפי חוקי הסמכה שונים, מנהל רשות החברות הממשלתיות לגבי מינוי רואה חשבון או יועץ משפטי לחברה ממשלתית, רשות או סוכנות מדינתית לאכיפת חוק פלילית ושאינה פלילית⁴⁴ וועדת מינויים לפי חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד - 1984.

לנוכח מספר הגופים ובעלי התפקידים הרשאים לקבל מידע על תיקים סגורים מן המרשם המשטרתי ובכך להשפיע בצמתים שונים על חיו של אדם שתיק חקירה בעניינו נסגר, יש חשיבות להקפדה יתרה על סגירת תיק פלילי בעילה הנכונה. לעילת הסגירה יש השפעה שעלולה להיות כתם על שמו הטוב של האדם ועל אפשרויות הפרנסה שלו למשך שנים ארוכות.

המשטרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2021 (להלן - תשובת המשטרה) כתבה כי היא רואה את החשיבות הרבה בסגירת תיק בעילה הנכונה. עוד כתבה כי לעיתים בהם ההחלטה אינה דיכוטומית מופעל שיקול דעת אודות עילת הסגירה.

42 הגורמים המשטרה שרשאים לצפות במרשם התיקים הסגורים מפורטים בפקודת מטא"ר 14.03.18.

43 בג"ץ 6213/14 ארגמן נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממחושב, 1.12.16).

44 מידע יימסר לרשות או לסוכנות מדינתית לאכיפת חוק רק במקרים מיוחדים ובאישור קצין משטרה בכיר בדרגת ניצב משנה ומעלה.



מחיקת רישום משטרה

כיום קיימים שני מסלולים לביטול רישום במרשם המשטרה:

ביטול אוטומטי: מחיקה אוטומטית בחלוף זמן הקבוע בחוק המרשם הפלילי אפשרית רק בעבירות עוון ובחלוף שבע שנים מיום האירוע לבגיר או חמש שנים לקטין⁴⁵. הביטול אינו תלוי בהגשת בקשה לביטול על ידי האדם שהמידע נוגע לו, אלא אמור להתבצע באופן אוטומטי.

ביטול בשיקול דעת: ראש אח"ם או קצין משטרה בדרגת סגן ניצב ומעלה שהוא הסמיך לכך (להלן - הגורם המוסמך) רשאי לבטל רישום מרישומי משטרה של אדם על פי אמות המידה שקבע השר לביטחון הפנים⁴⁶. בתקנות המרשם הפלילי ותקנת השבים (אמות מידה לביטול רישומי משטרה), התשס"ט-2009 (להלן - תקנות המרשם הפלילי) נקבעו זמנים מוגדרים לביטול רישום כאמור בשיקול דעת של הגורם המוסמך לפי סיווג העבירה שאדם נחשד בביצועה. בחשד לביצוע עבירות מסוג עוון, רישום של קטין יבוטל לאחר שלוש שנים ממועד האירוע בו עוסקת החקירה, ורישום של בגיר לאחר חמש שנים; בחשד לביצוע עבירה מסוג פשע, הרישום של קטין יבוטל לאחר חמש שנים, ורישום של בגיר לאחר שבע שנים. בתקנות המרשם הפלילי נקבע כי הגורם המוסמך רשאי להורות כי רישום לא יבוטל אוטומטית כשקיים רישום נוסף ברישומי המשטרה וכשמדובר בעבירות מסוימות כגון שיבוש מהלכי משפט והטרדת עד.

חשוד שתיק החקירה בעניינו נסגר יכול לפנות לגורם המוסמך בבקשה לביטול רישום, והגורם המוסמך יוכל לבטלו בסיומה של תקופה מינימלית לפי תקנות המרשם הפלילי. החשוד נדרש לנמק את בקשתו ולתמוך אותה במסמכים, וההחלטה בבקשה תישקל, בין היתר, למול חומרת העבירה שיוחסה לו, חומרת הפגיעה הנטענת כלפי אדם אחר, היקף הפגיעה המיוחסת ברכוש, קיומם של רישומי משטרה אחרים ביטולים קודמים של רישומים משטרה ונסיבותיו האישיות.

להלן לוח 4 המציג נתונים ממדור מידע פלילי במשטרה בנוגע לביטול רישומים של תיקים סגורים.

45 סעיף 1(ה) לחוק המרשם הפלילי קובע כי רישום בדבר החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין בנוגע לעבירה שאינה פשע יבוטל בתוך שבע שנים אלא אם החליט אחרת ראש אח"ם במשטרה או קצין בדרגת סגן ניצב ומעלה שהוא הסמיך לכך.

46 סעיף 1(ד)(1) לחוק המרשם הפלילי.



לוח 4: מספר הבקשות שטופלו במדור מידע פלילי לביטול רישומים משטרתיים של תיקים סגורים, 2019 - 2020⁴⁷

השנה	ביטול אוטומטי	סך כל הבקשות לביטול	בקשות שנדחו בשל אי-עמידה בתנאי סף	בקשות שעמדו בתנאי הסף	בקשות לביטול שהתקבלו	עררים על דחיית בקשות שהוגשו לראש אח"ם	עררים שהתקבלו על ידי ראש אח"ם
2019	14,696	1,221	823	398	156	25	7
2020	15,768	1,115	794	321	161	39	5

על פי נתוני מדור מידע פלילי במשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בשנת 2019 התקבלו 156 בקשות לביטול רישום (שהן כ-39% מהבקשות שעמדו בתנאי הסף וכ-13% מסך הבקשות). מרבית הבקשות (67%) נדחו בשל אי-עמידה בתנאי הסף. בשנת 2020 התקבלו 161 בקשות לביטול רישום (שהן כ-50% מהבקשות שעמדו בתנאי הסף וכ-14% מסך הבקשות). עוד עולה מהנתונים כי מספר העררים שהוגשו לראש אח"ם על דחיית הבקשות לביטול רישום הסתכם בעשרות בודדות, 25 בשנת 2019 ו-39 בשנת 2020. מתוכם התקבלו 7 (28%) בשנת 2019, ובשנת 2020 התקבלו 5 (כ-13%).

מהמקובץ עולה כי ביוני 2021 היו ל 826,893 ישראלים רישום משטרתי בגין תיקים בהם לא הוגש נגדם כתב אישום. בכל שנה מתבטלים מהמרשם תיקים לכ-15,000 בגירים שהם כ-1.8% מכלל הבגירים הרשומים במרשם המשטרתי. עוד עולה כי במוצע התווספו בכל שנה משנת 2015 עד 2020 כ-90,000 תיקי חשודים סגורים חדשים למרשם המשטרתי. היה ולא יעשה שינוי בתחום זה וקצב הגידול הממוצע במספר הרישומים בכל שנה ומיעוט הביטולים יוסיפו ויעמדו בעינם, הרי שתוך עשור יתכן שיוכפל מספר האזרחים הרשומים במרשם המשטרתי ויעמוד על מיליון וחצי אנשים.

המשטרה מסרה בתשובתה כי אם יוחלט על שינוי מדיניות באשר לפתיחת תיקים פליליים או למחיקת תיקים ולרישום פלילי, היא תגבש ותציג את עמדתה באשר לתבחינים הרצויים.

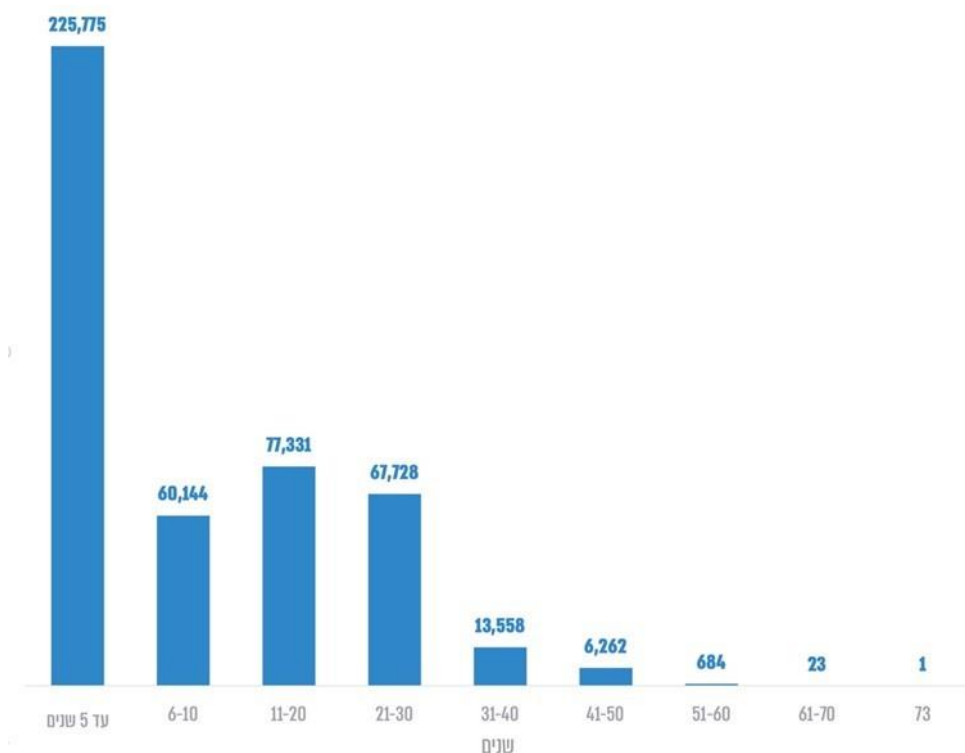
תקנות המרשם הפלילי הותקנו בשנת 2009. ועדת קנאי פרסמה את המלצותיה ב-2010, ובהן הביעה את דעתה שההוראות שנקבעו בחוק ובתקנות אינן נטולות בעיות, שהתנאים לביטול אוטומטי מרובים ושהביטול שבשיקול דעת מותנה בכך שבעל המרשם יפנה בבקשה לביטול הרישום. עם זאת, הוועדה הביעה תקווה שהפעלת הביטול האוטומטי תביא להפחתה במספר

47 נתונים שהתקבלו ממדור מידע פלילי: "מענה בנושא כמות הבקשות שטופלו במדור מידע פלילי במסגרת ביטול רישום משטרתי (תיקים סגורים) - פניית מבקר המדינה", 13.07.21. "מענה לפניית מבקר המדינה", 19.7.21.



הפניות הנוגעות לביטול רישומים ותקטין את הפגיעה שנגרמה לבעלי רישומים אלה. יש לציין כי הסדר הביטול האוטומטי בחוק המרשם הפלילי נכנס לתוקף ב-30.3.10 לאחר פרסום המלצות ועדת קנאי⁴⁸. להלן בתרשים 4 גיול התיקים במרשם המשטרה של בעלי רישום משטרה בודד, ובתרשים 5 יוצג פילוח של בעלי רישום משטרה יחיד לפי קבוצות גיל ומגדר.

תרשים 4: פילוח מספר האזרחים אשר להם רישום תיק יחיד במרשם המשטרה, לפי גיל התיק (בשנים), אוגוסט 2021

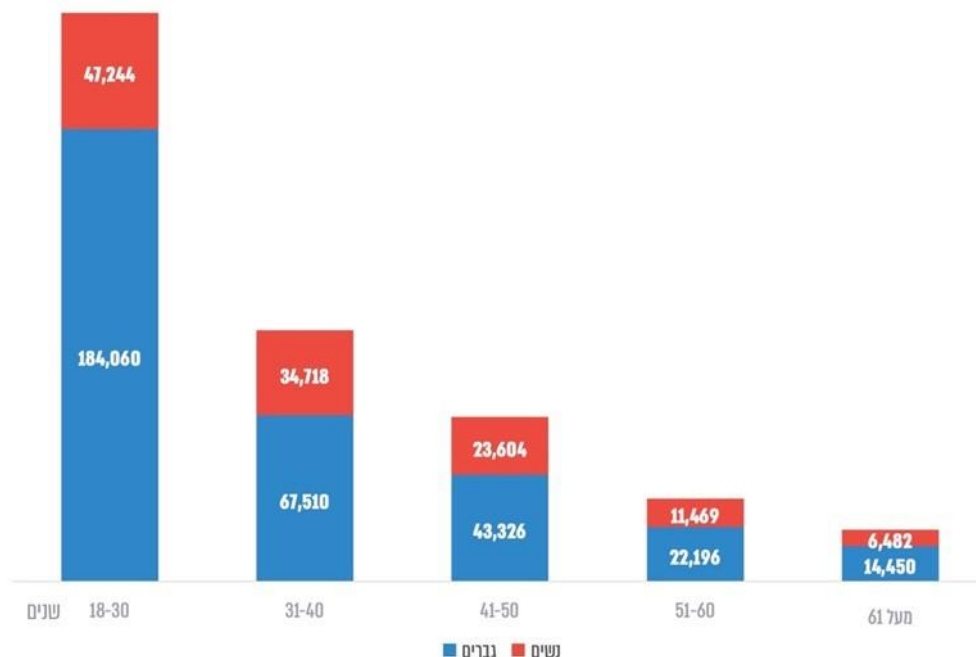


על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

48 חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים (תיקון מס' 8), תשס"ח - 2008.



תרשים 5: פילוח מספר הגברים והנשים שיש להם תיק יחיד במרשם המשטרתי, לפי קבוצות גיל (בשנים), נובמבר 2021



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי כ-124,000 (27%) מכ-455,000 אזרחים בגירים שיש להם רישום יחיד במרשם המשטרתי, הם נשים. כ-230,000 (50%) אזרחים בגירים הם בטווח הגילאים 18 - 30, מהם כ-47,000 (20%) נשים. בטווח הגילאים 30 ואילך, שיעור הנשים שיש להן רישום יחיד במרשם המשטרתי הוא בין 30% ל-35%.

לבחירה בעילת הסגירה של תיק שהוחלט שלא להגיש בו כתב אישום עלולה להיות השפעה על שמו הטוב של האדם ועל אפשרויות הפרנסה שלו למשך שנים ארוכות. אולם מהנתונים עולה כי מתוך מאות אלפי האזרחים שתיק החקירה בעניינם נסגר ושיש להם רישום יחיד במרשם המשטרתי, לכ-166,000 מהם רישום בן יותר מ-11 שנים, לכ-60,000 אזרחים קיים רישום משטרתי שגילו בין שש לעשר שנים, ולכ-225,000 אזרחים קיים רישום שגילו עד חמש שנים. יצוין כי לאדם אחד רישום משטרתי שגילו כגיל המדינה (73 שנים).

המשטרה מסרה בתשובתה כי ככל הנראה, הנתונים המוצגים נוגעים לאנשים שיש להם תיק יחיד בעבירה מסוג פשע. עוד ציינה המשטרה כי לאחר חלוף הזמן הקבוע בתקנות יכול אדם שיש לו רישום בגין עבירת פשע להגיש בקשה לביטול רישום משטרתי שבשיקול דעת, ובקבלת ההחלטה הגורם המוסמך צריך להסתמך גם על שיקולים כגון חומרת העבירה, חומרת הפגיעה, קיומם של רישומי משטרה אחרים או ביטולם ונסיבות אישיות של המבקש.



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

המשטרה כתבה בתשובתה כי ניתן לשקול קביעת אמות מידה שיאפשרו מחיקה אוטומטית של רישומים אולם יש להביא בחשבון פרמטרים נוספים מעבר לחלוף הזמן. עוד כתבה המשטרה שאם יישקל הדבר, מתבקש שגורמי אח"ם, התביעה המשטרתית ויועמ"ש המשטרה יהיו חברים בצוות.

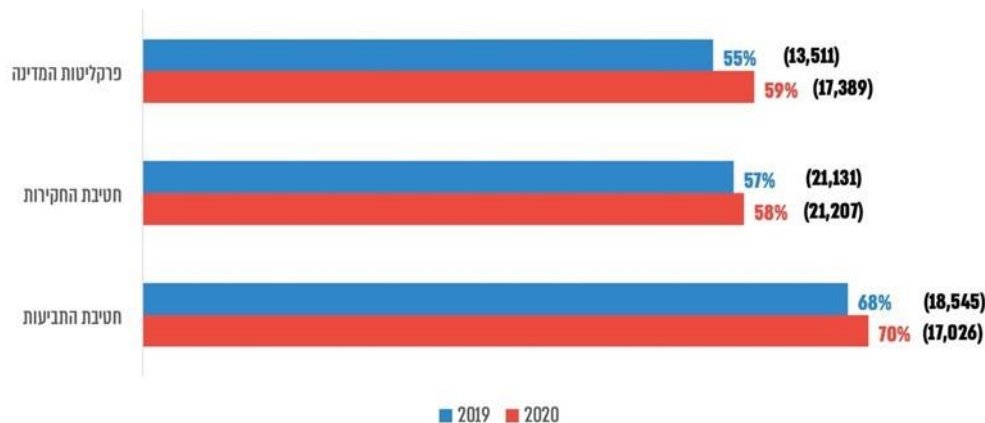
המשרד לביטחון הפנים כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2022 (להלן - תשובת המשרד לביטחון הפנים) כי בהתאם לחוק המידע הפלילי ותקנת השבים, שעתידי להיכנס לתוקף במהלך שנת 2022, הסמכות לקבוע אמות מידה בנושא נתונה לשר לביטחון הפנים ולשר המשפטים באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. הוספת אמת מידה נוספת כמוצע היא שאלה של מדיניות הכרוכה בשאלות מקצועיות, והיא תיבחן מול גורמי המקצוע במשטרה.

סגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" ובעילת "היעדר אשמה"

1. משמעותה של סגירת תיק חקירה בעילה של "חוסר ראיות" היא שלא נמצאו ראיות מספיקות להגשת כתב אישום נגד חשוד ובכל זאת כתם החשדות נגדו ממשיך להתקיים במרשם המשטרת. במציאות זו, מצבו של חשוד שנסגר תיקו בעילת "חוסר ראיות" רע ממצבו של חשוד שנמצאו ראיות מספיקות להגשת כתב אישום נגדו, אך הראיות לא חצו את רף ההרשעה בבית המשפט והוא זוכה. כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, וכמוצג בתרשים 6, עילת הסגירה המרכזית לסגירת תיקי חשודים בפרקליטות ובמשטרה היא "חוסר ראיות".



תרשים 6: שיעור תיקי חשודים שנסגרו בפרקליטות⁴⁹ ובמשטרה בעילת חוסר "ראיות", 2019 - 2020 (באחוזים ולידם מספר התיקים שנסגרו בעילת "חוסר ראיות")



על פי נתוני הפרקליטות והמשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בפרקליטות נסגרו בממוצע בשנים 2019 - 2020 כ-57% מתיקי החשודים בעילת "חוסר ראיות", ובמשטרה, ביחידות החקירה ובחטיבת התביעות נסגרו באותן שנים כ-62% מתיקי החשודים באותה העילה.

יצוין כי מגמה זו, ולפיה רוב התיקים נסגרים בעילת "חוסר ראיות", נמשכת לאורך שנים. כבר בשנת 2002 הציג פרקליט מחוז ירושלים דאז לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת נתונים ולפיהם 55% - 60% מכלל תיקי החקירה שנסגרים, חוסים תחת עילת "חוסר ראיות", 20% - 25% נסגרים בעילת "נל"ן"⁵⁰ ואחוז קטן מאוד מהתיקים נסגרים בעילה של "חוסר אשמה"⁵¹.

2. הנחיית פרקליט מדינה מס' 1.3 מאוקטובר 1989 עוסקת בסגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" ובעילת "היעדר אשמה" (להלן - הנחיה 1.3 או ההנחיה). נוכח טענות שעלו לאורך השנים בנוגע לריבוי השימוש בעילת הסגירה של "חוסר ראיות" והשלכותיו, בשנת 2015 הטילה שרת המשפטים דאז על המשנה ליועמ"ש לממשלה (פלילי) דאז לבחון את האפשרות למחוק רישומים של תיקים שנסגרו בעילה של "חוסר ראיות" מהמרשם המשטרתי.

49 בדוח זה נתוני סגירת תיקי חשודים בפרקליטות אינם כוללים נתונים על תיקי חשודים שסגרה המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש).

50 בשמה הקודם של העילה "חוסר עניין לציבור".

51 הכנסת - מרכז מחקר ומידע, מסמך רקע בעניין: "מדיניות סגירת תיקים בפרקליטות ובתביעה המשטרית" הוגש לוועדת החוקה חוק ומשפט, 6.2.2002.



בדיון שהתקיים ביוני 2015 בנושא, בהשתתפות המשנה ליועמ"ש לממשלה (פלילי) דאז, המשנה לפרקליט המדינה (פלילי) דאז וגורמים מהמשטרה, הפרקליטות ומחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי), התנגדו נציגי המשטרה לביטול עילת "חוסר הראיות" וכן לביטול הרישום המשטירתי בתיקים שנסגרו בעילה זו. לדבריהם, המידע הקיים במרשם המשטירתי חשוב למשטרה לצורך קבלת תמונה רחבה על החשוד ברגע שנפתח תיק נוסף נגדו, והוא עשוי ללמד על שיטות פעולה של החשוד ולהעיד על רצידיביזם⁵². עוד נטען כי התכלית של שמירת המידע היא שמירה על שלום הציבור וביטחון וגילויי עבריינים, שהם מתפקדי הליבה של המשטרה, ומכאן שאין מקום לביטול ההבחנה בין סגירת תיק בעילה של "חוסר ראיות" לבין העילה של "היעדר אשמה".

בנוגע לשימוש אפשרי לרעה במרשם, אמרו נציגי המשטרה, כי המידע על תיקים סגורים נמסר לרשימת גופים מצומצמת המנויה בתוספת השלישית לחוק המרשם הפלילי, כי רישומים על אודות תיקים סגורים בעבירות עוון מבוטלים באופן אוטומטי לאחר שבע שנים, כל עוד לא קיים רישום נוסף וכי לראש אח"ם יש סמכות ביטול בתקופות קצרות יותר.

נציגי הפרקליטות ונציגי המשטרה שנכחו בדיון סברו כי ייתכן שהקושי אינו נעוץ בעצם קיומה של עילת "חוסר ראיות מספיקות", אלא בעובדה שבמקרים רבים נסגר תיק בעילת "חוסר ראיות" אף שמתאים היה כי התיק ייסגר בעילה של "היעדר אשמה". בעקבות הדיון הוחלט שהפרקליטות ומחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) יבחנו יחד תיקון של הנחיה 1.3 בדרך של הוספת אמות מידה ברורות שיתוו את שיקול הדעת המאפשר סגירת תיקים בעילה של "חוסר ראיות".

בישיבת הנהלת הפרקליטות שהתקיימה בספטמבר 2015, בהשתתפות המשנה לפרקליט המדינה (פלילי) דאז, פרקליטי המחוזות ומנהלי מחלקות בפרקליטות, התבקשו המשתתפים לחוות דעתם בשתי סוגיות:

א. האם יש מקום לשנות בהנחיה 1.3 המשרטטת את קו הגבול בין סגירת תיק בעילת "חוסר ראיות" לעומת "היעדר אשמה", את מבחן "ספק סביר חפות החשוד" המעוגן בהנחיה ולפיו כאשר יש ספק בחפותו של החשוד, נגזר התיק בעילה של "חוסר ראיות".

ב. האם השימוש שנעשה במרשם התיקים הסגורים בבחינת כשירות האדם לתפקיד הוא לגיטימי⁵³.

בכירי הפרקליטות היו חלוקים בדעותיהם לגבי שתי הסוגיות והציגו עמדות שונות: חלקם סברו כי רק במקרים מועטים קיים צורך חקירתי לעיין בתיק שנגזר בעילת "חוסר ראיות" במרשם המשטירתי. הם הציעו להסתפק בהחלטה דיכוטומית: להעמיד לדין או לגנוז, ללא הבחנה בין עילת "חוסר ראיות" ל"היעדר אשמה". לעומתם, אחרים סברו שאין מקום לביטול עילת "חוסר ראיות", אך יש מקום לשקול "חיסיון" מלא ומוחלט על מרשם התיקים הסגורים בעילת "חוסר ראיות", כך שישמש לצרכים חקירתיים בלבד, בד בבד עם הרחבת השימוש בעילת "היעדר אשמה".

52 מועדות - דפוס התנהגותי של אדם אשר שב לבצע עבירות.

53 כך דרישה ממועמד לעבודה להציג מרשם נקי מהמשטרה, על אף היותה נפוצה מאוד המגזר הפרטי, היא בניגוד לחוק.



המשנה לפרקליט המדינה (פלילי) דאז סיכם את הדיון וקבע כי נכון היה לבטל את עילת הסגירה "חוסר ראיות" ולהסתפק בהחלטה דיכוטומית, כלומר סגירת תיק החקירה או הגשת כתב אישום, אולם צורכי הגורמים הנחשפים למידע לא יאפשרו זאת. עוד ציין כי ספק אם שמירה על סודיות עילת הסגירה כשמדובר בנושא תפקיד ציבורי בכיר מתיישבת עם זכות הציבור לדעת. משיקולים אלו, סיכם המשנה לפרקליט המדינה (פלילי) דאז, כי יש לצמצם את היקף המקרים שבהם תיקים נסגרים בעילת "חוסר ראיות".

יצוין כי לעניין משמעות אופן הסיווג של עילת הסגירה של תיק חקירה בעילת "חוסר ראיות" או "היעדר אשמה", הוצגה בבית המשפט העליון בבג"ץ ארגמן, באמירת אגב, דעתה של אחת השופטות כי חזקת החפות מחייבת לקבוע שתקו של חשוד ייסגר בעילה של "היעדר אשמה", אלא אם כן שוכנעו רשויות התביעה כי קיים ספק ממשי לגבי חפותו של אדם.

בינואר 2018 התקיים דיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת על הצעות לתיקון החסד"פ וביטול הרישום המשטרתי בעילת "חוסר ראיות"⁵⁴. לקראת הדיון הגישה הסנגוריה הציבורית את עמדתה, לפיה יש לקבוע כברירת מחדל שבמקרה שלא נמצאו ראיות מספיקות לאישומו של אדם, יש לסגור את תיק החקירה נגדו בעילה של "חוסר אשמה" כך שרישומי הפלילי יימחק מרישומי המשטרה.

בסופו של התהליך קיבלה הוועדה את עמדת הממשלה, לפיה יש חשיבות בשמירת המידע במרשם המשטרתי לצרכים מודיעיניים ואחרים, והצעת החוק שונתה בקריאה הראשונה באופן שמתמקד בהודעה לחשוד ולמתלונן על סגירת תיק החקירה⁵⁵.

4. בינואר 2018 פרסמה הפרקליטות עדכון של הנחיה 1.3 ובו התוויית מדיניות התביעה לסגירת תיק חשוד כאשר אין בתיק מספיק ראיות להעמדתו לדין והתובע נדרש להכריע בדבר עילת סגירה של התיק: "חוסר ראיות" או "היעדר אשמה". יודגש כי הנחיה זו אינה מתווה את ההבחנה והיחס שבין שתי עילות אלה לבין סגירה בעילת "נל"ן.

הסטת נקודת ההכרעה בסגירת תיקים בין עילת "חוסר ראיות" לבין עילת "היעדר אשמה"

מטרת העדכון של הנחיה 1.3 הייתה להתוות את מדיניות התביעה בשיקולים ובמבחנים לסגירת תיק פלילי נגד חשוד בעילת "חוסר ראיות" ו"היעדר אשמה", וכן להנחות ולהבנות את שיקול הדעת של הגורם הסוגר תיק חקירה בקביעת עילת הסגירה המתאימה. על פי המבחן שהיה לפני העדכון, על התובע לסגור תיק של חשוד בעילת "חוסר ראיות" כאשר הוא סבור כי אין סיכוי סביר להרשעה, אף שיש בתיק "שמץ ראיות". לאחר עדכון ההנחיה, כדי לקבוע שיש לסגור תיק בעילת "חוסר ראיות" על התובע לבחון את מידת הסבירות שהחשוד ביצע את העבירה המיוחסת לו ולהיעזר ב"מבחן הראיה המינהלית", ולפיו התיק ייסגר בעילת "חוסר ראיות" במקרה

54 פרוטוקול מס' 523 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 16.1.18 כשעל סדר היום הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון - מחיקת רישום פלילי בהיעדר ראיות), התשע"ה-2015, פ/201604/20, הצעת ח"כ דוד אמסלם והצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון - מחיקת רישום פלילי בהיעדר ראיות), התשע"ו-2015, פ/202088/20, הצעת ח"כ מיקי לוי. הצעת ח"כ לוי הוסרה והוצמדה להצעת התיקון לחוק הממשלתי של ח"כ אמסלם.

55 דיון ועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 30.5.18 בהצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 84) (שינוי פרטי ההודעה על סגירת תיק לעניין עילת הסגירה), התשע"ח-2018 של ח"כ דוד אמסלם (פ/201604/20) וח"כ מיקי לוי (פ/202088/20).



שבו מדובר בראיות שאדם סביר היה מסתמך עליהן כדי לקבוע שקיים סיכוי שאינו נמוך, שהחשוד ביצע את העבירה במכלול הנסיבות. אולם אם עולה מהראיות שנאספו כי הסיכוי שהחשוד ביצע את העבירה הוא נמוך, הרי שעל התובע לסגור את התיק בעילה של "היעדר אשמה"⁵⁶.

ראש יחידת העררים בפרקליטות, שריכוז את העבודה על תיקון הנחיה 1.3, אמר במהלך הדיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט בינואר 2018 כי התיקון הזיז את נקודת האיזון על הציר לעבר זכויות החשוד, מתוך הכרה בחזקת החפות ובזכותו לשם טוב, כך שיותר תיקים ייסגרו בעילת "היעדר אשמה" ויימחקו מרישומי המשטרה⁵⁷. בדיון שקדם לעדכון ההנחיה והתקיים במחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי), ביוני 2015, סיכם המשנה ליועמ"ש (פלילי) דאז לממשלה כי "נוכח דברים אלו של הגורמים הרלוונטיים בפרקליטות ובמשטרה נראה שיש מקום לבחון מחדש את המבחן שנקבע בהנחיית פרקליט המדינה... ולקבוע מבחן אחר אשר יביא לצמצום במספר התיקים שנסגרים בעילה של חוסר ראיות".

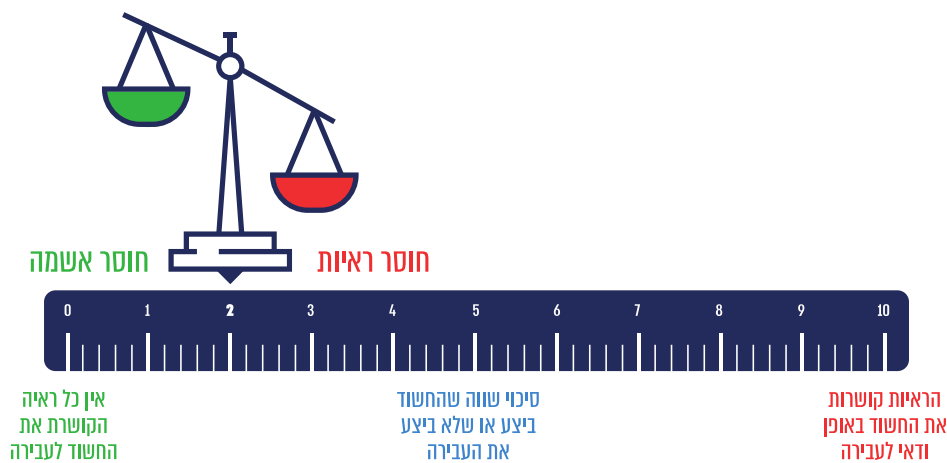
בהנחיה מוצג כלי עזר לתובע כסרגל המדמה את עוצמת הראיות בתיק, שנעה מאפס - כאשר אין כל ראיה בתיק הקושרת את החשוד לבצוע העבירה, לעשר - כאשר הראיות קושרות את החשוד לעבירה באופן ודאי. בדירוג חמש הסיכוי שהחשוד ביצע את העבירה זהה לסיכוי שלא ביצע אותה. על סרגל זה, כמודגם בתרשים 7, תיק שבו עוצמת הראיות היא 2 ומטה ייסגר בעילה של "היעדר אשמה", ואילו תיק שבו עוצמת הראיות היא יותר מ-2 ייסגר בעילה של "חוסר ראיות".

56 הנתונים שעל התובע לשקול לצורך הערכת מידת הסיכוי שהעבירה בוצעה על ידי החשוד הם אלה: מידת מהימנותן של העדויות המרכזיות וראיות נוספות המבססות את החשד נגד החשוד; מידע מודיעיני; ראיות בלתי קבילות המצויות בתיק, כגון עדות קרובים הפסולה להגשה. נוסף על כך, ניתן לתת משקל לתוצאות בדיקת פוליגרף שנערכה מטעם הרשות ובפיקוח ובקרה נאותים. ככלל, הרשעות קודמות או תיקים סגורים לא יהיו בעלי משקל לעניין עילת סגירת התיק, להוציא מקרים חריגים, כגון שהחשוד הורשע בעבר בעבירות בעלות אופי דומה. כמו כן, במצבים שבהם המשטרה מחליטה שאין מקום למצות את החקירה וגונזת את התיק, יש לשקול את האפשרות לסגור את התיק בעילה של "היעדר אשמה", אם קיימת היתכנות שאם החקירה הייתה ממוצה, היה הדבר מוביל לסגירת התיק בהיעדר אשמה.

57 פרטוקול מס' 523 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 16.1.18.



תרשים 7: סגירת תיק בעילת "חוסר ראיות" לעומת עילת "היעדר אשמה", לפי מידת הסבירות שהחשוד ביצע את העבירה



על פי הנחיה 1.3, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מטרת תיקון הנחית פרקליט המדינה 1.3 בינואר 2018 הייתה לשנות את המציאות, כך שיותר תיקים ייסגרו בעילת "היעדר אשמה" ופחות בעילת "חוסר ראיות". ואולם הנתונים שיובאו בהמשך מצביעים על כך שההנחיה לא השיגה מטרה זו, ולא חל שינוי בשיעור תיקי החשודים שנסגרים בעילת "חוסר ראיות".

סגירת תיקי חשודים בפרקליטות המדינה

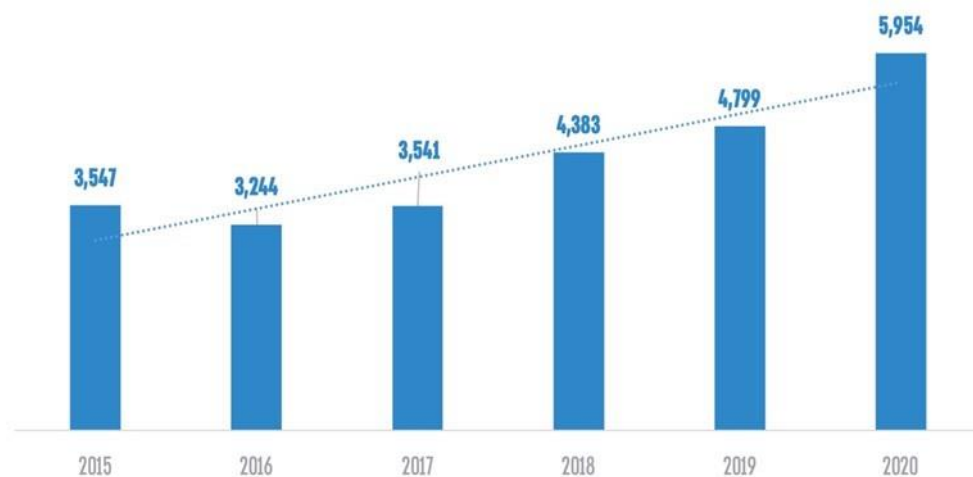
עילת "היעדר אשמה" לעומת עילת "חוסר ראיות"

מנתונים שהתקבלו מהפרקליטות עולה כי בממוצע סגרה הפרקליטות כ-28,000 תיקי חשודים בכל שנה משנת 2015 עד 2020 (בשנת 2019 נסגרו באופן חריג מספר תיקים נמוך בכ- 13% אחוזים מהממוצע, כ-24,400)⁵⁸. להלן בתרשים 8 מספר התיקים שסגרה הפרקליטות בעילה של "היעדר אשמה" באותן שנים:

58 לצין כי בדוח זה נתוני סגירת תיקי חשודים בפרקליטות אינם כוללים תיקי חשודים שסגרה המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש).



**תרשים 8: מספר תיקי חשודים שסגרה הפרקליטות בעילת "היעדר אשמה",
2020 - 2015**



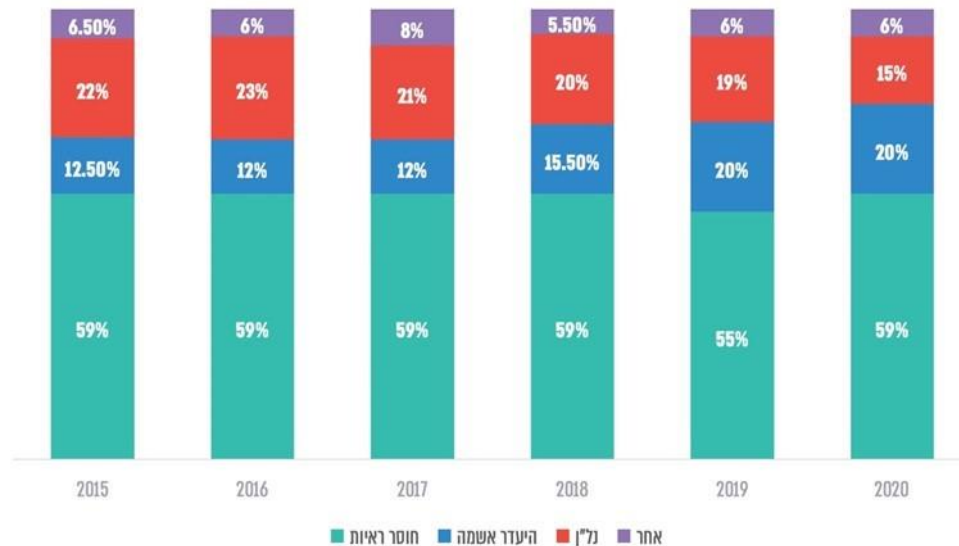
על פי נתוני הפרקליטות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מאז תיקון הנחיה 1.3 בינואר 2018 חלה עלייה של כ-70% בשיעור תיקי החשודים שנסגרו בפרקליטות בעילה של היעדר אשמה. העלייה היא מכ-3,500 תיקים בשנת 2015 לכ-6,000 תיקים בשנת 2020.

ואולם, פילוח שיעור תיקי החשודים שנסגרו בפרקליטות בשנים 2015 - 2020, שלוש שנים לפני עדכון ההנחיה ושלוש שנים אחריה, לפי עילות סגירה, מעלה תמונה מורכבת יותר כמוצג בתרשימים הבאים:



תרשים 9: התפלגות עילות הסגירה בתיקי החשודים שנסגרו בפרקליטות, (באחוזים) 2020 - 2015



על פי נתוני הפרקליטות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

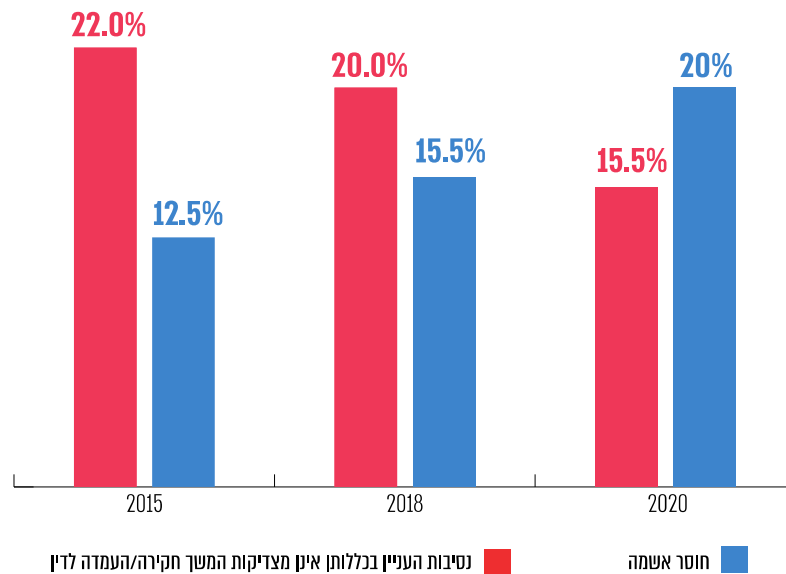
מהתרשים עולה כי בשנים 2015 - 2020 לא חל שינוי בשיעור תיקי החשודים שנסגרו בעילת "חוסר ראיות" שהיה כ-59%, למעט שנת 2019 שבה שיעור התיקים שנסגרו בעילת "חוסר ראיות" היה 55%.

הפרקליטות כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2021 (להלן - תשובת הפרקליטות) כי הפרקליטות בוחנת כל תיק לגופו, בהתאם לתשתית הראייתית שנאספה במהלך החקירה, ובהתאם לנסיבותיו הספציפיות. מרבית התיקים נסגרים בעילה של 'חוסר ראיות' כיוון שלמרות מאמצי המשטרה לאסוף את כל הראיות הרלוונטיות, נותר בהם עדיין ספק בדבר אשמתו של החשוד. באותם תיקים, הסבירות שהחשוד לא ביצע את המעשים בהם נחשד אינה נמוכה ולכן לא ניתן לסגור אותם בעילת "היעדר אשמה".

בתרשים 10 מודגם השינוי שחל בנקודת האיוון בין סגירת התיקים בעילה של "היעדר אשמה" לסגירת תיקי החשודים בעילת "נל"ן" בעקבות תיקון הנחיה 1.3:



**תרשים 10: התפלגות עילת סגירה "היעדר אשמה" ועילת סגירה "נל"ן"
בפרקליטות, 2015, 2018, 2020 (באחוזים)**



על פי נתוני הפרקליטות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנים 2015, 2018 ו-2020 שיעור תיקי החשודים שנסגרו בפרקליטות בעילת "חוסר ראיות" היה כ-59%. עיקר הגידול שחל במספר התיקים שנסגרו בעילה של "היעדר אשמה" באותן שנים, מ-12.5% בשנת 2015 לכ-20% בשנים 2018 ו-2020, נבע מירידה בשיעור התיקים שנסגרו בעילה של "נל"ן", שירד מכ-22% בשנת 2015 לכ-15% בשנת 2020.

הפרקליטות כתבה בתשובתה כי הנחיה 1.3 שעניינה סגירת תיקים בעילות הסגירה "חוסר ראיות" ו"היעדר אשמה" עוסקת במערכת השיקולים הראייתית של התיק, ואילו הנחיית פרקליט המדינה 1.1, שעניינה סגירת תיקים בעילת "נל"ן", עוסקת במערכת השיקולים "המערכתית-ציבורית-אישית". תיק נסגר בעילת "נל"ן" כשהתובע מצא שיש די ראיות להעמדה לדין, והוא מחליט שלא להעמיד לדין כיוון שהאינטרס הציבורי גובר על האינטרס שבהעמדת החשוד לדין. עוד נכתב בתשובת הפרקליטות כי ניתן להשתמש במערכת שיקולים המערבת בחינה ראייתית ובחינה ציבורית-ערכית-אישית רק במקרים נדירים, וככלל אין מקום לערב בין שתי מערכות השיקולים הללו.



כאמור, מטרת תיקון הנחית פרקליט המדינה 1.3 הייתה לשנות את מידת השימוש בעילות סגירת תיקים, להגדיל את שיעור תיקי החשודים שנסגרים בעילה של "היעדר אשמה" ולהקטין את שיעור התיקים שנסגרים בעילה של "חוסר ראיות". ההנחיה אינה מתווה את ההבחנה והיחס שבין שתי עילות אלה לבין סגירה בעילת "נל"ן". בפועל, ניתוח הנתונים שהתקבלו מהפרקליטות מעלה כי בעקבות תיקון ההנחיה, פחת מספר תיקי החשודים שנסגרו בפרקליטות בעילה "נל"ן, מכ-6,200 בשנת 2015 לכ-4,500 בשנת 2020 (ירידה של כ-27%) ולא הופחת שיעור התיקים שנסגרו בעילה של "חוסר ראיות" (כ-59%).

מוצע כי פרקליטות המדינה תחדד את ההבדלים שבין עילות הסגירה.

התפלגות עילות סגירת תיקי חשודים במחוזות הפרקליטות

הנחיית היועמ"ש לממשלה בעניין הנחיות מינהליות⁵⁹ קובעת, בין היתר, כי מטרת ההנחיות היא להימנע במקרים דומים מהחלטות הסותרות זו את זו ולהפעיל את הסמכות של הגורם המחליט באופן המבסס את עקרון השוויון בפני החוק ובכך להגביר את האמון וההערכה של הציבור כלפי הרשות המינהלית.

עקרונות אלו אמורים לחול ביתר שאת כשמדובר בהחלטה על סגירת תיקים, הנמצאת בליבת ההליך הפלילי. מכאן שבהתאם לעקרון השוויון בפני החוק, שהוא "עקרון המצוי בגרעין הקשה של הצדק בהליך הפלילי"⁶⁰ וכחלק מאמון הציבור במערכת אכיפת החוק, חשוב להבטיח כי אמות המידה לסגירת תיקים יהיו אחידות בכל מחוזות הפרקליטות.

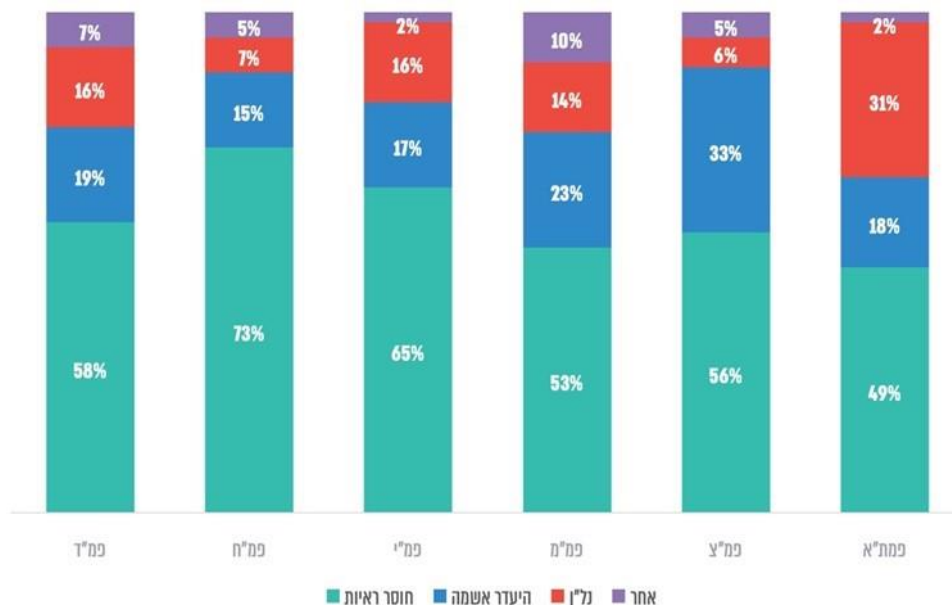
ואולם בחינת שיעור סגירת תיקי חשודים בעילות של "חוסר ראיות", "היעדר אשמה" ו"נל"ן" מלמדת על שונות בין המחוזות השונים. להלן בתרשים 11 שיעור סגירת התיקים בעילות אלו בפרקליטות המחוז הפליליות בשנת 2020.

59 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.0002, "הנחיות מינהליות", 1.4.1986, עודכנה ביום 3.7.02.

60 בג"ץ 5699/07 פלונית (א') נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(3) 550 (2008).



תרשים 11: שיעור סגירת תיקים במחוזות הפרקליטות (פלילי) בעילה של "חוסר ראיות", "היעדר אשמה" ו"נל"ן", 2020⁶¹ (באחוזים)



על פי נתוני הפרקליטות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כעולה מהתרשים, בשנת 2020, שלוש שנים מאז תיקון ההנחיה, עילת סגירת תיקי חשודים בגין "חוסר ראיות" הייתה עילת הסגירה השכיחה ביותר בכל פרקליטות המחוז.

מהנתונים עולה כי בפרקליטות מחוז חיפה שיעור סגירת התיקים בעילה של "חוסר ראיות" הוא כ-73% (ובשנים 2018, 2019 היה כ-69% וכ-68%, בהתאמה). בפרקליטות מחוז תל אביב שיעור סגירת התיקים בעילה זו הוא הנמוך ביותר, כ-49% (ובשנים 2018, 2019 היה כ-50% וכ-47%, בהתאמה). עוד עולה מהנתונים כי שיעור סגירת התיקים בעילת "נל"ן" בפרקליטות מחוז תל אביב הוא הגבוה ביותר מכל פרקליטות המחוז, כ-31% (ובשנים 2018, 2019 היה כ-33% וכ-32%, בהתאמה).

61 פמ"ד - פרקליטות מחוז דרום (פלילי); פמ"ח - פרקליטות מחוז חיפה (פלילי); פמ"י - פרקליטות מחוז ירושלים (פלילי); פמ"מ - פרקליטות מחוז מרכז (פלילי); פמ"צ - פרקליטות מחוז צפון (פלילי); פמ"תא - פרקליטות מחוז תל אביב (פלילי).



קיימים אפוא 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%⁶².

מומלץ כי הפרקליטות תבחן אם ההנחיה מיושמת על ידי פרקליטות המחוז בדרך העולה בקנה אחד עם תכליתה לצמצם את השימוש בעילת "חוסר ראיות" ותחדד את ההבדלים שבין עילות הסגירה. עוד מוצע כי תוודא שכל פרקליטות 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.

הפרקליטות כתבה בתשובתה כי המטרה של עדכון הנחיה 1.3 הייתה, בראש ובראשונה, לייצר מדיניות אחידה בכל מחוזות הפרקליטות ובחטיבת התביעות במשטרה, לגבי האופן שבו מחליט התובע באיזו עילה לסגור את התיק וזאת לאחר שהתברר שקיימת שונות בין היחידות. הפרקליטות הוסיפה כי היא מקבלת את הצורך בבחינת אופן יישום ההנחיה על ידי מחוזות הפרקליטות עם זאת השונות אינה מלמדת, בהכרח, על מדיניות שונה של המחוזות אלא שהיא נגרמת מאופי תיקי החקירה, איכות החקירות וטיב העבירות האופייני באותו מחוז.

סגירת תיקי חשודים במשטרה

מרבית התיקים הפליליים נסגרים במשטרה - בחטיבת החקירות ובחטיבת התביעות. נושא סמכויות הסגירה מוסדר בפקודות ונוהלי המשטרה והסמכות נתונה הן לגורמי החקירות והן לגורמי התביעה⁶³. בשנים 2015 - 2020 סגרו היחידות בחטיבת החקירות כ-42,500 תיקי חקירה של חשודים בכל שנה. בשנים אלו הגישה חטיבת התביעות בממוצע כ-36,000 כתבי אישום בכל שנה וסגרה כ-32,500 תיקי חשודים בכל שנה.

כאמור, תכלית עדכון ההנחיה ב-2018 הייתה שינוי המבחן הנוהג בעת סגירת תיק מ"שמץ ראיות" ל"מבחן הראיה המנהלית", לפיו מדובר בראיות שאדם סביר היה סומך עליהן כדי לקבוע שקיים סיכוי שאינו נמוך, שהחשוד ביצע את העבירה במכלול הנסיבות. אם אין בתיק ראיות מסוג זה, תהיה עילת הסגירה "היעדר אשמה".

כמו בפרקליטות כך גם במשטרה - שינוי נקודת ההכרעה בהנחיה 1.3 חייב שינוי תפיסתי הכרוך בפעולות הדרכה, חניכה ובקרה, כדי לוודא שנושא זה אכן הוטמע בקרב כל הגורמים העוסקים בסגירת תיקים במשטרה, הן בחטיבת החקירות הן בחטיבת התביעות. חשיבות יתרה נודעה

62 בהקשר זה יש לציין כי כבר בשנת 2015 ערכה נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נב"ם) ביקורת מערכתית ויוזמה בפרקליטות המדינה על אופן הטיפול בתיקים שהוחלט על סגירתם ללא הגשת כתב אישום. מהביקורת עלה כי לא קיימת מדיניות כללית לגבי אופן הטיפול בסגירת תיקים במחוזות הפרקליטות ולא קיים גורם אחראי אחד לטיפול ופיקוח כולל על תהליך סגירת תיקים. נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נב"ם), דוח נושאי 1/15, מרץ 2015.

63 פקודת המטא"ר 14.01.01 בעניין "הטיפול בתלונה ובתיק חקירה" ונוהל אח"ם 300.01.152 בנושא "נימוקים ושקולים לסגירה של תיקים פליליים".



למהלך זה בחטיבת החקירות, שכן המשטרה היא בעיקרה גוף חקירה והשיקולים החקירתיים הם במוקד עניינה.

פעולות להטמעת הנחיה 1.3 במשטרה

בדיונים שונים קודם לתיקון ההנחיה נאמר כי חשוב שהנושא יילמד ויוטמע בקרב המשטרה העוסקת בסגירת מרבית תיקי החקירה. כך למשל בדיונים שנערכו בפרקליטות בקשר לנחיצות עדכון ההנחיה בנוגע לתיקי גרסה מול גרסה, שבהם אין ראיות פרט לתלונתו של המתלונן שמוכחשת על ידי החשוד, נאמר כי תיקים אלה נסגרים במשטרה כעניין שבשגרה בעילת "חוסר ראיות". אחד השינויים המשמעותיים בהנחיה המעודכנת הוא שתתיקים שיש בהם ספק ממשי לגבי מהימנות גרסת המתלונן, ייסגרו בעילת "היעדר אשמה".

1. בדצמבר 2018 במסגרת יום עיון מקצועי שנערך לראשי היחידות וראשי השלוחות של התביעה המשטרית הוצג עדכון הנחיה 1.3 על ידי מנהל יחידת העררים בפרקליטות המדינה והמשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים). כן ניתנו הרצאות להטמעת ההנחיה במסגרת השתלמויות לתובעים ולמתמחים שנערכו במהלך שנת 2020.
 2. ההנחיה המתוקנת הופצה בכל גופי החקירה ביולי 2018. ראש חטיבת החקירות דאז כתב לכל קציני החקירות: "אנו, קציני החקירות, נושאי הדגל של הבחנה נכונה בין עילות הסגירה השונות וסגירה מקצועית ונכונה של תיקי החקירה בהתאם לעוצמת הראיות ולא בהתאם לשיקולים זרים. אבקש לפעול בהתאם להנחיות פרקליט המדינה, תוך הקפדה על סגירת תיקים בעילת "היעדר אשמה" במקרים המתאימים".
 3. המשטרה אף עדכנה את פקודת מטא"ר 14.01.01⁶⁴ תוך הצגת כלי העזר מתוך הנחיה 1.3 שנועד להתוות את שיקול הדעת בעת בחירה בין סגירה של תיק בעילת "חוסר ראיות" לסגירה בעילה של "היעדר אשמה". בכך קלטה המשטרה באופן רשמי את ההנחיה כחלק אינטגרלי מפקודות המשטרה שעל פיהן היא פועלת.
 4. נושא עילות סגירת תיקים הוא חלק ממערכי השיעורים המועברים במסגרת קורסים לקציני חקירות וחוקרים חדשים, המתקיימים במכללה הלאומית לשוטרים מעת לעת.
- מעיון בתוכני הקורסים עולה כי עדיין נלמדים במסגרתם מינוחים שהיו נכונים טרם תיקון ההנחיה. כך למשל באחת המצגות המועברות במסגרת הקורס נכתב: "כאשר מעשה מהווה עבירה, אך אין שמץ ראיה נגד החשוד, יש לסגור את התיק לחשוד מחוסר אשמה", אולם ההנחיה קובעת כי "שמץ ראייתי" אינו המבחן לסגירת תיק בעילת "היעדר אשמה".
- נוסף על כך, ההדרכה בדבר עקרונות ההנחיה והדרך לגבש שיקול דעת בנוגע לעילת הסגירה המתאימה מועברות במסגרת קורסים והכשרות לקציני חקירות ולחוקרים חדשים, בביקורת בשבע תחנות משטרה, לא נמצא כי כלל הגורמים העוסקים בסגירת תיקים הודרכו לפני שניו ההנחיה בנוגע לעקרונות ההנחיה ולשינוי הכלל הראייתי שהיא קבעה.

64 פקודת מטא"ר 14.01.01 בעניין "אירוע תלונה ומידע אחר על עבירה - דיווח, סיווג וטיפול", 23.8.20.



בביקורת עלו ליקויים בפעולות המשטרה להטמעת התיקון היסודי שנעשה בהנחיה 1.3 של פרקליט המדינה:

1. תוכני הקורס לקציני חקירות שונו בשל תיקון ההנחיה בדצמבר 2020, כשנתיים לאחר עדכון ההנחיה, ותוכני הקורס לחוקרי משטרה שונו באפריל 2021, כשלוש שנים לאחר שתוקנה ההנחיה.

2. תוכני הקורסים המעודכנים אינם משקפים באופן מדויק את התיקון בהנחיה ואת המבחנים להתוויית שיקול הדעת בנוגע לעילת הסגירה (כך שימוש במונח "שמץ ראייה" שנעשה בו שימוש בקורס, אינו המבחן לסגירת תיק בעילת "חוסר ראיות").

3. לא נעשתה פעולת הטמעה אופקית וסדורה לכל החוקרים הפועלים בתחנות ובמחוזות.

4. קיימת שונות במידת ההיכרות עם ההנחיה ואין פעולה אחידה בהתאם לה: צוות הביקורת ביקר בשבע תחנות משטרה ומצא כי בשלוש תחנות קציני חקירות ותיקים כלל לא הכירו את ההנחיה; בשתי תחנות קציני חקירות למדו את ההנחיה במסגרת קורס חוקרים מתקדם שאליו יצאו; בשתי תחנות קציני החקירות הכירו את ההנחיה ומסרו כי הם פועלים לפיה.

על המשטרה לעדכן את תוכני הקורס כך שישקפו באופן מדויק את התוויית שיקול הדעת של הגורם הסוגר שנקבעה בהנחיה; 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.

המשטרה כתבה בתשובתה כי תוכני הקורס שמבצעים הצוערים עוברים בימים אלו תיקוף, וניתן דגש על תיקון ההנחיה. התכנים יועברו גם בקורס הסבה לחוקרים, וההנחיה תרוענן על ידי חטיבת החקירות לכלל המערך הפרוס. המשטרה הוסיפה כי התכנים הנוגעים לסוגיית סגירת תיקים ישקפו באופן מדויק את התוויית שיקול הדעת כפי שנקבע בהנחיה 1.3.

סגירת תיקי חשודים בחטיבת החקירות ובחטיבת התביעות

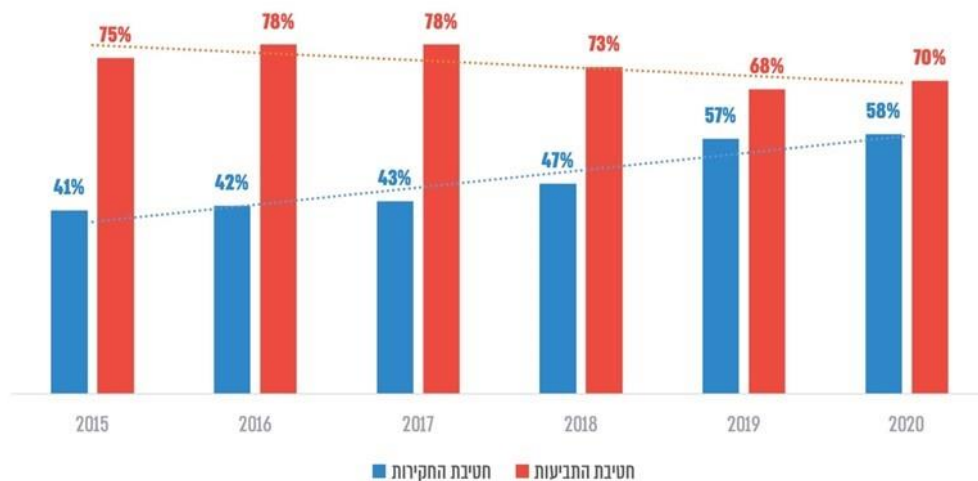
כאמור, בשנת 2018 ציין ראש יחידת העררים בפרקליטות, אשר ריכוז את העבודה על תיקון הנחיה 1.3, כי מטרת התיקון היא שבבחירה בין "חוסר ראיות" ל"היעדר אשמה" ייסגרו יותר תיקים בעילת "היעדר אשמה" ויימחקו מתיקי המשטרה⁶⁵.

להלן בתרשים 12 שיעור התיקים שנסגרו בעילה של "חוסר ראיות" בחטיבת התביעות וביחידות חטיבת החקירות בשנים 2015 - 2020 מתוך כלל התיקים שנסגרו באותה שנה:

65 פרטוקול מס' 523 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 16.1.18.



תרשים 12: שיעור סגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" בחטיבת החקירות ובחטיבת התביעות, 2015 - 2020 (באחוזים)



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בחטיבת החקירות חלה עלייה ניכרת בשיעור התיקים הנסגרים בעילת "חוסר ראיות" מ-41% בשנת 2015 ל-58% בשנת 2020. בשנת 2019, לאחר פרסום ההנחיה המתוקנת, אף חלה "קפיצה" בשיעור התיקים שנסגרו בעילת "חוסר ראיות" מ-47% ל-57%.

עוד עולה כי משנת 2015 עד שנת 2020 חלה בחטיבת התביעות ירידה מתונה של כ-5% בשיעור התיקים שנסגרו בעילת "חוסר ראיות" ונראה כי הנחיה 1.3 לא הובילה לשינוי ניכר בשיעור התיקים הנסגרים בעילה זו.

המשטרה מסרה בתשובתה כי כל תיק נבחן לגופו ובהיעדר תבחינים חד-ערכיים לסגירת תיק מעילת "היעדר אשמה", שיקול הדעת בעילת סגירת התיקים נתון לקציני החקירות. תיקים המועברים לחטיבת התביעות לשם העמדת החשוד לדין עוברים "בדיקה כפולה" הן על ידי התובע שממליץ על עילת הסגירה והן על ידי גורם מוסמך בכיר שמאשר את עילת הסגירה. עם זאת, הוסיפה המשטרה בתשובתה, ההנחיה תרוען באח"ם ובחטיבת התביעות.

כלל בסיסי בשיטת המשפט הישראלית הוא כי לכל אדם עומדת חזקת החפות כל עוד לא הוכחה אשמתו מעבר לספק סביר בבית המשפט. לכאורה, סגירת תיק חקירה חלף העמדה לדין משמעותה אשור של חזקת החפות. ואולם, סגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" יש בה כדי לכרסם בעיקרון יסודי זה, בייחוד כאשר היא נעשית בשיעור ניכר מהתיקים, כ-40,000 תיקים מדי שנה בשנים 2019 - 2020.



נתונים על סגירת תיקים בעילת "היעדר אשמה" במשטרה

מסד נתונים המאפשר חיפוש ושליפה מהירים הוא כלי ניהולי הכרחי בכל מערכת מורכבת. בית המשפט העליון עמד בשנת 2016 על חשיבותו של מסד נתונים איכותי גם בפן המשפטי וציין כי בחינה של נתונים יכולה להראות פעמים רבות בנקל אם זכותו של פלוני, למשל לשוויון, נפגעה. נוסף על כך, בחינת הנתונים תורמת לשקיפות באופן כללי ומאפשרת על ידי כך דיון ציבורי בסוגיות חשובות⁶⁶.

ועדת הכנסת, שדנה בעבר בנושא עילות הסגירה, דרשה בינואר 2018 לקבל מידע על מספר התיקים הנסגרים מדי שנה בחוסר אשמה, אולם נתון זה לא הוצג לה, שכן נאמר שאינו קיים⁶⁷. בינואר 2018 אמר ראש חטיבת התביעות למפכ"ל המשטרה דאז כי במשטרה כמעט לא נסגרים תיקים בעילת "חוסר אשמה". גם בכירים בפרקליטות אמרו בפברואר 2017 כי המשטרה כמעט לא סוגרת תיקים בעילה של "היעדר אשמה" וגם כאשר לא היו ראיות בתיקים כלל, התיקים נסגרו בעילה של "חוסר ראיות". יצוין כי נתון זה נדרש על מנת לבחון אם התוויית המדיניות שקבע פרקליט המדינה בהנחייתו בנוגע לסגירת תיק פלילי נגד חשוד בעילת "חוסר ראיות" או "היעדר אשמה" מקוימת.

צוות הביקורת פנה למדור מחקר וסטטיסטיקה של המשטרה לקבלת נתוני סגירת תיקי חשודים בעילת "היעדר אשמה", ונמסר לו כי נתונים אלו אינם קיימים במערכות המיחשוב של המדור. במצב דברים זה, לא ניתן לבחון את יישומה של ההנחיה במשטרה ואת הטמעת עקרונותיה בנוגע לשימוש בעילת "היעדר אשמה", מאחר שהמשטרה אינה אוספת נתונים אלה לצורכי פיקוח ובקרה, לימוד וסטטיסטיקה ארגונית.

כדי שניתן יהיה לבחון את הרחבת השימוש בעילת היעדר אשמה במקרים המתאימים לפקח באופן מלא אחר יישום נחיה 1.3, מומלץ כי המשטרה תנהל מאגר מידע מלא ואמין בנוגע לכלל תיקי החשודים שהיא סוגרת ובכל העילות שיכולות לשמש את מקבלי ההחלטות.

בשל ההשלכות שיש לרישום במרשם המשטרתי על שמו הטוב של אדם ועל מקורות פרנסתו, שהובילו לעדכון הנחיה 1.3, מומלץ כי המשטרה תבחן באופן עיתי את המידה שבה משמשות עילות הסגירה השונות, בין היתר, באמצעות איסוף נתונים מלא בנושא, ובכלל זה, על תיקי חשודים שנסגרו בעילת "היעדר אשמה", וניתוח כלל הנתונים במדור מחקר וסטטיסטיקה של המשטרה. איסוף וניתוח הנתונים ישמש בסיס להתוויית מדיניות האכיפה.

66 רע"ב 8858/15 סיבוני נ' שירות בתי הסוהר (פורסם במאגר ממוחשב, 3.8.16). בפסקה 16 לפסק דינו של השופט מוזס נאמר: "מסד נתונים המאפשר חיפוש ושליפה מהירים הוא כלי ניהולי ממדרגה ראשונה בכל מערכת מורכבת, למסד נתונים איכותי יש גם חשיבות בפן המשפטי. בחינה של נתונים יכולה להראות פעמים רבות בנקל אם זכותו של פלוני, למשל לשוויון, נפגעה; היא יכולה להראות כי פגיעה בזכות היא מוצדקת ומבוססת על צורך אמיתי; ובנוסף היא תורמת לשקיפות באופן כללי ומאפשרת על-ידי כך דיון ציבורי בסוגיות חשובות... בהעדר נתונים מפורטים ומדויקים, קשה לבחון האם המדיניות הכללית מיושמת באופן כללי, האם החריגים לה נשמרים כחריגים בלבד. יתרה מזו - האם כלל ניתן ליישמה באופן רחב (משום שהחריגים, המוצדקים, הם כה רבים)".

67 פרוטוקול מס' 523 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 16.1.18.



המשטרה כתבה בתשובתה כי היא תומכת בפיתוח היכולת לפלח נתונים אלה, וכי תבחן את הנושא.

סגירת תיק שסווג "פ"א נילון"

במערכת המשטרית שמנהלת את תיקי החקירה יש שלושה סיווגים בנוגע למעורבים בתיקים פליליים. הסיווג הראשון הוא "מעורב כללי" - עד, מתלונן או נילון שלגביהם אין חשד פלילי. במקרה זה נפתח תיק המסווג "כללי" ובו אין עבירות ואין חשודים או נילונים; הסיווג השני הוא "חשוד" - אדם הנחשד בפלילים ונחקר באזהרה. לחשוד נפתח בדרך כלל תיק המסווג "פ.א." (פרטי אירוע)⁶⁸ וניטלים ממנו אמצעי זיהוי בכלל זה צילום, טביעות אצבע ובמקרים המתאימים גם דגימה ביולוגית לצורך הפקת די-אן-איי⁶⁹; סיווג שלישי, הקיים רק במשטרה ולא בפרקליטות - "נילון", שהוא לפי הגדרת המשטרה "יצור כלאיים בין חשוד למעורב כללי" ולו נפתח תיק המסווג "פ"א נילון".

לשימוש בסיווג "פ"א נילון" במשטרה שתי מטרות: האחת, שלא להכתים אדם ברישומו כחשוד, לרבות נטילת אמצעי זיהוי, כאשר מדובר בעבירה קלה ובמעידה חד-פעמית שלו (כך למשל, במקרי סכסוך שכנים שבהם מוגשת תלונה, לא פעם תסווג המשטרה את מושא התלונה כנילון). המטרה השנייה, ככלי חקירתי, הוספת תקופת ביניים בשלב החקירה לצורך בדיקה וקבלת תמונה כללית של האירוע ונסיבותיו, בטרם יתויג הנילון כחשוד. קיימים שני סוגי נילונים - נילון שנחקר באזהרה ונילון שלא נחקר. להלן בתרשים 13 יפורט הליך הטיפול בתיקי נילון.

68 פ"א - פרטי אירוע, שהוא למעשה מספר התיק הפלילי שנפתח במשטרה.

69 נוהלי אח"ם מס' 300.04.029 "נטילת אמצעי זיהוי למטרת זיהוי אדם ולשם הוכחת עבירה". לפני נטילת טביעות אצבע בעמדת הטבעה אלקטרו-אופטית החוקר ממלא טופס 3004 ממוחשב בעמדת ההטבעה הדיגיטלית, וטביעות האצבע מועברות למאגר המשטרתי.



תרשים 13: הליך הטיפול בתיקי נילון במשטרה



על פי נתוני משטרת ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהביקורת עלה כי המשטרה עושה שימוש רב בסגירת תיקים במעמד של "פ"א נילון", הן כלפי נילון שנחקר באזהרה (כ-9,800 בשנה) והן כלפי נילון שלא נחקר באזהרה (כ-21,000 בשנה). יצוין כי אדם במעמד נילון שלא נחקר לא מקבל הודעה על סגירת התיק, כך שאין באפשרותו לדעת כי תיק בעניינו נפתח ואז נסגר ונמנעת ממנו הזכות להגיש בקשה לשינוי עילת סגירה או כל בקשה אחרת.

מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי) במשרד המשפטים כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2021 (להלן - תשובת מחלקת ייעוץ וחקיקה) כי בהתאם לכללים שנקבעו במשטרה בתיאום עימה, המידע על "פ"א נילון שנחקר נגיש אך ורק למשטרה ולשירות הביטחון הכללי ואינו נמסר ליתר הגורמים הזכאים לקבל מידע על תיקים סגורים.

בהנחיית המשטרה ממאי 2017 בעניין סיווג אדם כנילון נקבע כי אין לסגור תיק כנגד נילון בעילת "חוסר ראיות".

בלוח 5 שלהלן מובאים נתונים על אודות מספר נילונים שנחקרו באזהרה ושלא נחקרו ועילות הסגירה של תיקיהם, בשנים 2015 - 2020.



לוח 5: מספר הנילונים שנחקרו באזהרה ושלא נחקרו באזהרה ועילות הסגירה של תיקיהם, 2015 - 2020

מספר הנילונים שלא נחקרו באזהרה			מספר הנילונים שנחקרו באזהרה			
תיקים שנסגרו בעילת חוסר ראיות	תיקים שנסגרו בעילת נל"ן	סה"כ נילונים שלא נחקרו באזהרה	תיקים שנסגרו בעילת חוסר ראיות	תיקים שנסגרו בעילת נל"ן	סה"כ נילונים שנחקרו באזהרה	
24	22,355	22,839	41	10,260	10,499	2015
10	21,101	21,606	37	10,052	10,280	2016
41	22,019	22,451	53	10,052	10,761	2017
119	20,321	20,666	225	10,501	10,014	2018
327	17,881	18,736	519	7,758	8,466	2019
154	22,538	23,176	219	8,530	8,939	2020
675	126,215	129,474	1,094	57,153	58,959	סה"כ

על פי נתוני משטרת ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי משנת 2015 עד שנת 2020 נפתחו ל-129,474 אנשים תיקי חקירה ללא ידיעתם ובלי שידעו על זכותם לערור בעניינם. עוד עולה מהנתונים כי כ-97% מתיקי הנילונים נסגרו בעילת "נל"ן".

המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) הביע לפני ראש חטיבת החקירות במשטרה באפריל 2021 את עמדתו ולפיה בסיווג "נילון" יש בעייתיות רבה - האזרח אינו מודע להכנסתו למרשם משטרה כלשהו, הוא אף אינו יכול לקבול על עצם הכנסתו למרשם זה, והקושי מתעצם נוכח העברת מידע משטרה לגופים המנויים בחוק ללא ידיעת האזרח.

בתשובת מחלקת ייעוץ וחקיקה נכתב כי בהתאם לסעיף 59 לחסד"פ, החלטה שלא לחקור אינה מחייבת הודעה לנילון או לחשוד, אך כללי המשטרה קובעים כי חשודים ונילונים שכן נחקרו יקבלו הודעה על החלטה שלא לחקור. עוד נמסר כי אדם אינו חייב לגלות מידע פלילי על עצמו למי שאינו זכאי לקבל את המידע לפי החוק, אין הוא נושא באחריות פלילית או אחרת בשל הימנעותו מלמסור מידע למי שאינו זכאי לקבלו, ולא ניתן להאשים אדם בדבר שקר על מידע שלא היה בידיעתו.



בממוצע נסגרים בכל שנה כ-21,000 תיקים פליליים לנילושים שלא נחקרו באזהרה בעילת "נל"ן" ובלי שהמשטרה מעדכנת אותם על כך. בשנים 2015 - 2020 תיקיהם של 675 נילושים שלא נחקרו נסגרו בעילת "חוסר ראיות", מכלל האמור לעיל עולה אפוא כי אדם בסיווג נילון שלא נחקר באזהרה כלל אינו מיועד כי תיק בעניינו נפתח ואז נסגר ונמנעת ממנו הזכות להגיש בקשה לשינוי עילת סגירה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי רישום אדם כנילוש שלא נחקר הוא במרשם פנים-משטרתי שלא מופיע במרשם המשטרתי, ואינו מועבר לשום גורם מחוץ למשטרה. עוד מסרה כי נושא הנילושים נמצא בהליכי הסדרה מול גורמי משרד המשפטים.

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



הטיפול בעררים על סגירת תיקי חקירה ובבקשות לשינוי עילת סגירה

ערר מתלונן

מחובת המשטרה לדווח למתלונן בכתב על החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד את החשוד לדין והמתלונן זכאי לערור על החלטת הסגירה בתוך שישים ימים לאחר שנמסרה לו ההודעה.

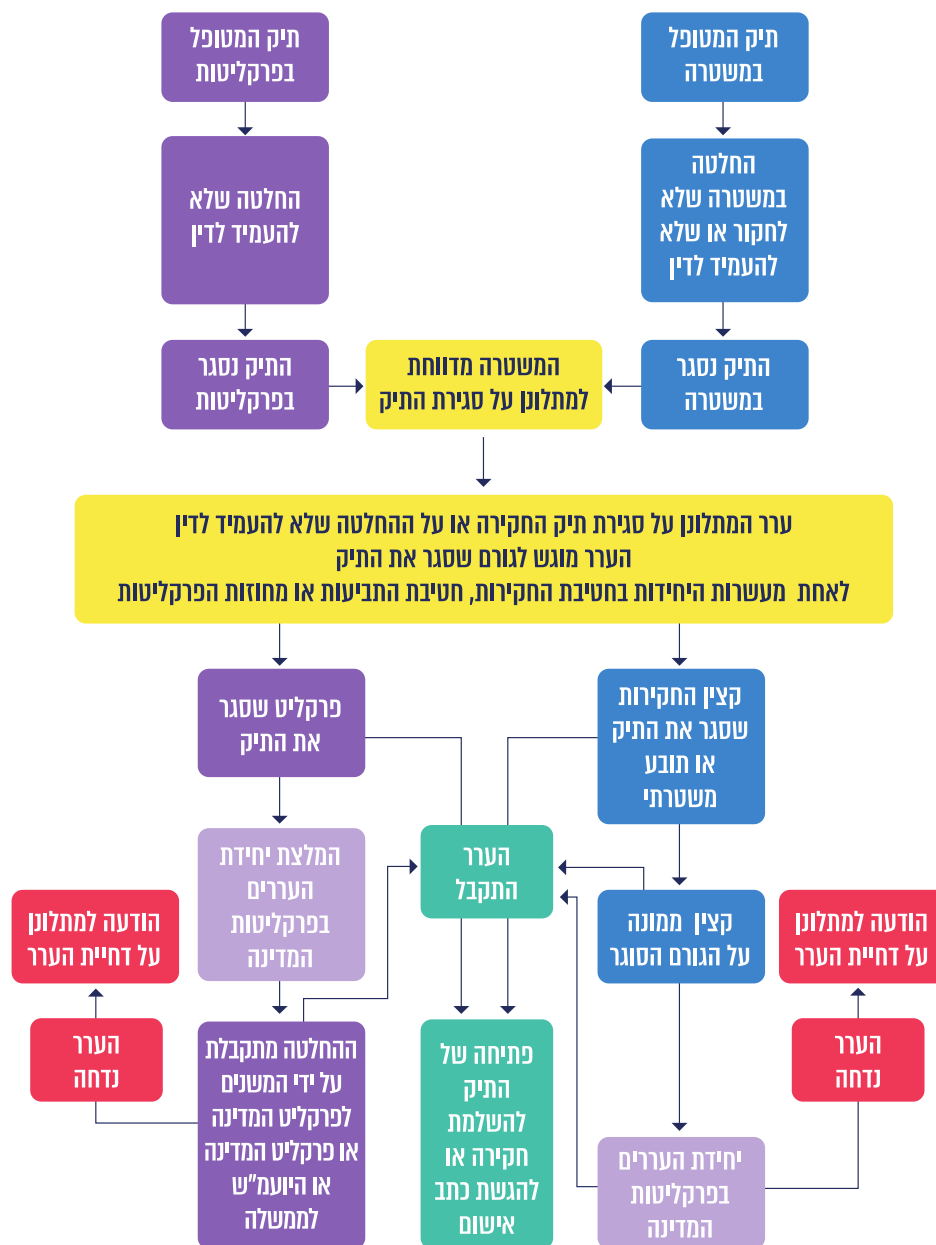
המתלונן המבקש לערור על ההחלטה לסגור את תיק החקירה מגיש את הערר באמצעות קצין החקירות או התובע המשטרתי או הפרקליט שסגר את התיק (להלן - הגוף הסוגר או הגורם הסוגר). משמעות הדבר היא שאדם שתלונתו נסגרה במשטרה או על ידי תובע ורוצה לערור כנגד החלטת הסגירה, צריך לאתר את הגוף הסוגר מתוך עשרות הגורמים במשטרה (בחטיבת החקירות או בחטיבת התביעות) או בפרקליטות שמוסמכים לסגור תיקי חשודים⁷⁰, אשר סגר את תיקו ולהגיש באמצעותו את הערר.

לאחר שהמתלונן מגיש את הערר לגוף הסוגר, יש באפשרותו של הגוף הסוגר לקבל את הטענות בערר ולפתוח את תיק החקירה מחדש, ואין לו סמכות לדחות את הערר. אם לפי עמדת הגוף הסוגר יש לעמוד על כך שהתיק ייסגר (שלא לקבל את הערר), מועבר התיק על ידי הקצין הממונה על קצין החקירות שסגר את התיק או על ידי הפרקליט שסגר את התיק לטיפול יחידת העררים בפרקליטות המדינה כמפורט בתרשים 14.

70 במשרד מבקר המדינה התקבל מסמך אקסל עם רשימה של כ-400 קצינים ובעלי תפקידים במשטרה המורשים לסגור תיקי חקירה. זאת נוסף על תובעים ופרקליטים המוסמכים להחליט שלא להעמיד לדין ולסגור את התיק. באתר האינטרנט של יחידת העררים בפרקליטות המדינה מוצגת טבלה ובה כתובות ומספרי טלפון של כ-60 יחידות משטרה הרלוונטיות לסגירת תיקים.



תרשים 14: הליך ערר מתלונן על ההחלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין





הגורם שאליו יש להפנות את הערר

מביקור שערך צוות הביקורת ביחידת העררים עולה כי מזכירות היחידה פיתחה הליך עבודה עבור תיקים בסטטוס של "קדם ערר". מדובר בתיקים שנשלחו ליחידת העררים בפרקליטות המדינה ישירות על ידי המתלוננים ולא באמצעות הגורם שסגר את התיק. מזכירות המחלקה מעבירה את הפניות לטיפול הגורמים החוקרים והתובעים באמצעות שליחה בדואר ומנהלת מעקב אחר הטיפול של הגורם הסוגר של התיק, עד לשלב שבו הם יועברו לטיפול במחלקת עררים.⁷¹ מזכירת המחלקה מעריכה כי כ-80% מעבודתה מוקדש להליך קדם ערר.

חוסר הבהירות בנוגע לגורם שאליו צריך להפנות את הערר נעוץ, בין היתר, בנוסח ההודעות שמקבלים המתלוננים.⁷² בטופס יש הנחיה כללית למתלונן לפיה "על החלטה מהסיבה לעיל, הנך רשאי/ת לערור תוך 60 ימים מהיום בו נמסרה לך הודעה זו... את הערר עליך להגיש באמצעות הגורם שהודיע לך על הסגירה".

אלא שבטופס מוזכרים ארבעה גורמים שונים, שכל אחד מהם יכול להיות מבחינת המתלונן "הגורם שהודיע על הסגירה", ואלו הם: היחידה במשטרה שאליה הוגשה התלונה; היחידה המשטרתית שטיפלה בתיק; הגורם שקיבל את ההחלטה לסגור את התיק (קצין החקירות או תובע משטרה או פרקליטות המחוז) והרשם הפלילי שהפיק את הטופס. להלן בתמונה 1 דוגמה לטופס הודעה למתלונן על סגירת תיק התלונה.

71 מכתב הפנייה ממזכירות יחידת העררים לגורם המשטרה הסוגר כולל בקשה להעברת התיק בצירוף חוות הדעת של הגורם הסוגר. המכתב כולל הפניה להנחיית פרקליט המדינה 1.11 הקובעת את לוחות הזמנים להעברת החומרים ליחידת העררים, ולפיהם בעבירות מין ואלימות מסוג פשע על הגוף הסוגר להעביר את החומרים והתייחסותו ליחידת העררים תוך 45 ימים, ובעבירות אחרות יש להעביר את חוות דעת הגוף הסוגר בצירוף תיק החקירה ותיק יחידת התביעה ליחידת העררים תוך 90 ימים.

72 הודעות שכותרתן "הודעה על החלטה שלא לחקור" או "הודעה על החלטה שלא להמשיך לחקור או שלא להעמיד לדין".



תמונה 1: נוסח הודעה למתלונן על החלטה שלא להמשיך לחקור או שלא להעמיד לדין

מספר תיק: [REDACTED]
שם מעורב: [REDACTED]
מזהה מסמך: [REDACTED]

משטרת ישראל

הודעה על החלטה לא להמשיך לחקור או שלא להעמיד לדין

לכבוד: [REDACTED]

פרטים כלליים

יחידה: תחנת טבריה כנרת צפון
מספר תיק פלא: [REDACTED]
סיווג תיק: פ.א.
תאריך: 15/03/2021, ב' ניסן תשפ"א, 08:45
כתובת: הציונות 23 טבריה

טלפון: 04-6728444
פקס: 04-6728470
מס' מסמך בתיק: כ
נושא המסמך:

סימוכין:

תלונתך מתאריך: 26/08/2020
שהוגשה ביחידת חקירות כפר כנא צפון
וטופלה ביחידה: תחנת טבריה כנרת צפון

בדבר:

מס' סעיף חוק	נוסח סעיף חוק	נוסח חוק	עבירה נגזרת
[REDACTED]	[REDACTED]	חוק העונשין, תשל"ז - 1977	

נגד:

שם פרטי	שם משפחה	הערות
[REDACTED]	[REDACTED]	

1. הריני להודיע כי בעקבות תלונתך המשטרה פתחה בחקירה, במסגרתה נחקרו/חשודים בביצוע עבירה/עבירות פליליות. עם זאת לא נמצאו ראיות מספיקות להעמדתך/העמדתם לדין. כלל שיתקבלו ראיות חדשות או מידע חדש, יבחן חידוש החקירה בכפוף להוראות הדין התקבלה החלטה על סגירת התיק בתאריך 15/03/2021 על ידי פרקליטות מחוז הצפון, נצרת.

2. לתשומת ליבך,

א. על החלטה מהסיבה שפורטה לעיל, הנך רשאלית לערוך תוך 60 ימים מהיום בו נמסרה לך הודעה זו, לפי סעיפים 64 ו-65 לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב - 1982 את הערר עליו להגיש באמצעות הגורם שהודיע לך על הסגירה.

ב. על החלטה מהסיבה שפורטה לעיל, בעבירות המנויות בתוספת השנייה לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב - 1982, הנך רשאלית להגיש קובלנה לבית המשפט לפי סעיף 68 לחוק זה.

ג. באפשרותך לקבל מידע אודות ההליך הפלילי, לרבות לעניין ההחלטה על סגירת התיק והעילה לסגירתו, במערכת ממחושבת לנפגעי עבירה (מל"ע) באמצעות שימוש בקוד ובסיסמה האישיים שנמסרו לידך.

בכבוד רב,
פרטי מפקח הטופס:

מ"א	שם משפחה	שם פרטי
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
תפקיד	מקום השירות	תחנת טבריה כנרת צפון
רשם פלילי		

כפי שניתן לראות, מנוסח הטופס לא ברור למתלונן מי הגורם "שהודיע לו על הסגירה" ולמי עליו להגיש את הערר.

במהלך הביקורת נמסר למשרד מבקר המדינה על ידי מנהל יחידת העררים בפרקליטות כי נוסח ההודעה ומורכבות ההליך גורמים בלבול גם לעורכי דין המייצגים את המתלוננים ואלו מגישים את הערר ישירות ליחידת העררים. כך למשל תובע, מוסמך היועמ"ש לממשלה, פנה ליחידת העררים בעבר על סגירת תיק החקירה במקום ליחידה שסגרה את תיק התלונה שהוגשה מטעם מרשתו.



אף במשטרה לעיתים לא יודעים מי מטפל בערר המתלונן, כפי שניתן לראות במענה המשטרה לתלונה שטופלה על ידי נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה ושנמצאה מוצדקת. נכתב שם כי "יש צורך לחדד ליחידות שכל ערר על סגירת תיק מטופל ע"י הגורם הסוגר ואין להפנות את העורר ישירות למחלקת העררים, אלא ליחידה הסוגרת".



בקרב מתלוננים, עורכי דין וגורמי המשטרה קיימת אי-בהירות בנוגע לגורם שיש להגיש לו ערר של מתלונן על סגירת תיק.

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.

בתשובה כתבה הפרקליטות כי מקובל עליה שבהודעה למתלונן יש לציין באופן ברור איזו יחידה קיבלה את ההחלטה על סגירת התיק, וכן שיש לציין באופן ברור שאת הערר יש להגיש באמצעות יחידה זו.

עוד מסרה הפרקליטות בתשובתה כי לעמדתה חובה לשמור על תהליך העבודה, ולפיו הערר מועבר באמצעות הגוף הסוגר. חשוב כי לגוף הסוגר תהיה אפשרות לשנות את עמדתו לאחר קבלת הערר, וכי לגורם המחליט תהיה אפשרות לבחון את כלל הטענות הן של הגורם הסוגר והן של המתלונן העורר על ההחלטה. כן כתבה הפרקליטות כי על מנת ליצור מנגנון אחד אליו ינותבו כל העררים יש צורך לתקן את החוק וכי הטלת האחריות על יחידת העררים לקבל את כלל העררים והפצתם לכלל היחידות הסוגרות עלולה להוביל לסרבול ולבירוקרטיה רבה.

בשל אי-הבהירות בנוגע לגורם שיש להגיש לו ערר של מתלונן על סגירת תיק חקירה, מומלץ כי הפרקליטות ויחידת העררים יפשוטו את הליך הגשת הערר ויאפשרו הגשתו באופן מקוון לגורם מנתב אחד אשר ינתב הערר לגורם הסוגר, בהתאם לחוק, ובכך יפעלו להנגיש את ההליך עבור המתלוננים המעוניינים לערר על סגירת התיק בעניינם.

המשטרה ציינה בתשובתה כי בטופס ההודעה על סגירת התיק מצוין במפורש מי קבל את ההחלטה על סגירת התיק, אך לנוכח הערת הביקורת היא תבחן את האפשרות לדייק את הנוסח בטופס ההודעה וכן תישקל האפשרות ליצירת מנגנון מקוון למול הפרקליטות לנושא הטיפול בעררים.

הטיפול בעררי מתלונן ביחידת העררים

טיפול בתיק ערר ביחידת העררים כולל בחינה מחדש של כל חומרי החקירה בתיק וההחלטות שהתקבלו בו; כתיבת חוות דעת מקיפה על ידי פרקליט במחלקה, הכוללת גם התייחסות לטענות שהועלו בערר; התייחסות לעמדת היחידה שסגרה את התיק, שאלה הוגש הערר; שקילת ביצוע השלמות חקירה; ראיונות ושימועים ולבסוף קבלת החלטה.

כאמור בתרשים 14 לעיל, ההחלטות בעררים המוגשים על תיקים שנסגרו על ידי המשטרה מתקבלות על ידי פרקליטי יחידת עררים, בעוד החלטות בעררים המוגשים על תיקים שנסגרו



בפרקליטות מתקבלות על ידי המשנים לפרקליט המדינה, פרקליט המדינה או אף היועץ המשפטי לממשלה, לאחר קבלת חוות דעת מיחידת עררים. פילוח החלטות בעררים של מתלוננים מוצג בלוח 6.

לוח 6: פילוח החלטות בעררים שהוגשו על סגירת תיקים, 2018 - 2020

השנה	מספר העררים שהתקבלה החלטה לגביהם	עררים שהתקבלו			עררים שנדחו		
		מספר העררים שהתקבלה החלטה לגביהם	מספר העררים שהתקבלו והוחזרו להשלמת חקירה	מספר העררים שהתקבלו לדיון משמעותי או הסדר מותנה	מספר העררים שנדחו	מספר העררים שנדחו בשני עילת הסגירה / בשני העבירה / בשליחת מכתב אזהרה לנילון	מספר העררים שהועברו לטיפול גורם מוסמך אחר
2018	2,280	13 (0.6%)	84 (3.7%)	2 (0.08%)	2,084 (91%)	79 (3.5%)	18 (0.8%)
2019	1,970	10 (0.5%)	65 (3.3%)	2 (0.1%)	1,827 (93%)	40 (2%)	26 (1.3%)
2020	1,527	7 (0.5%)	80 (5%)	1 (0.06%)	1,385 (91%)	43 (2.8%)	11 (0.7%)

על פי נתוני מחלקת עררים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בשנים 2018 - 2020 קיבלה יחידת העררים בפרקליטות החלטה בכ- 2,000 עררים של מתלוננים על סגירת תיקים בכל שנה. כ-0.5% מהעררים על סגירת תיקים התקבלו והוגשו בעקבותיהם כתבי אישום. בכ-3% עד כ-5% מהעררים התקבלה החלטה על השלמת חקירה בעניינם. כ-94% מהעררים נדחו⁷³.

73 שיעור זניח של תיקים שהערר בעניינם התקבל הוצג גם בדוחות השנתיים של איגוד מרכזי הסיוע. כך ב-2019 הוגשו 142 עררים של מתלוננים לפרקליטות על סגירת תיקים בעבירות מין והטרדות מיניות, מתוכם 3% נשלחו להשלמת חקירה או להגשת כתב אישום. ב-2018 הוגשו 182 עררים לפרקליטות בנושא זה, רק בתיק אחד מהם מחלקת עררים הורתה על השלמות חקירה (כ-0.5%), מתוך דוח שנתי 2019: כן בבית ספרנו - חינוך לקידום מיניות הדדית ומניעת פגיעה מינית; דוח שנתי 2020: צל מגפה - השלכות משבר הקורונה על נפגעות ונפגעי תקיפה מינית.



יחידת העררים מסרה לצוות הביקורת כי יש סיבות שונות לכך ששיעור העררים המתקבלים ביחידה הוא נמוך: כ-2,000 עררים מוגשים בשנה על ידי מתלוננים, אולם מדובר בכ-3% בלבד מכלל התיקים שסוגרת המשטרה מדי שנה, כך שלא בהכרח שהתיקים המגיעים ליחידה מייצגים את התיקים שראוי לפתוח מחדש; ערר של מתלונן שמתקבל על ידי הגורם הסוגר בגלגול ראשון לא נספר בנתוני היחידה, וייתכן שמספר רב יותר של עררים מתקבל בשנה; במהלך השנים עם התמקצעות היחידה היא הפכה לגורם מנחה והיחידות הסוגרות מתייעצות איתה בטרם קבלת החלטה על סגירת תיק, מה שמייתר את הגשת הערר.

הפרקליטות ציינה בתשובתה כי כל ערר נבחן באופן מעמיק הן על ידי היחידה שסגרה את התיק והן על ידי מקבל ההחלטה בערר. כמו כן, ההחלטה בדבר סגירת התיק על ידי היחידה הסוגרת מתקבלת לאחר בחינה של חומר הראיות וליבון המצב המשפטי, ולפיכך רבות מהודעות הערר אינן מוסיפות נתונים חדשים על אלו שהיו בידי הגוף הסוגר, ועל כן טבעי הוא שאחוז העררים המתקבלים לא יהיה גדול.

נוכח הנתונים המצביעים על דחייתם של כ-94% מהעררים של מתלוננים המוגשים ליחידה, מומלץ כי יחידת העררים תבחן איסוף של כלל הנתונים בנוגע לעררים המתקבלים גם ביחידות אחרות, כדי שניתן יהיה לקבל תמונה אמينة ומלאה של מספר העררים שהתקבלו. כמו כן מוצע לבחון חסמים בהליך הטיפול בעררים.

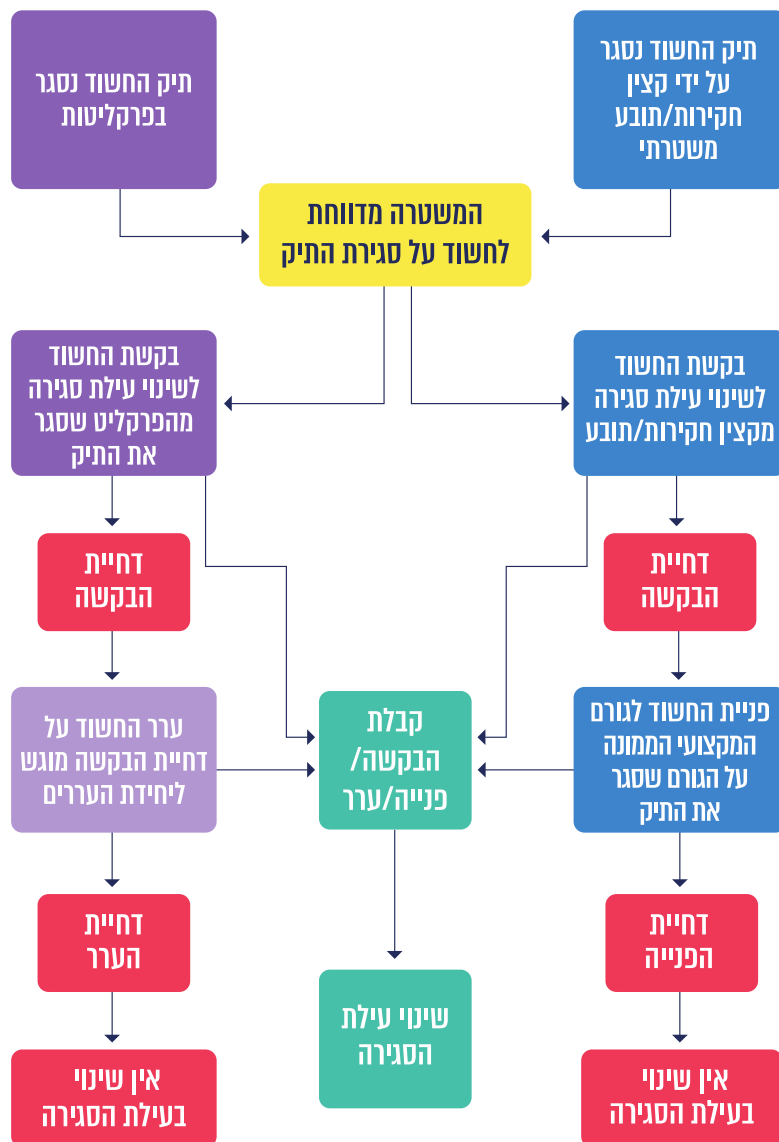
הפרקליטות כתבה בתשובתה כי בימים אלו היא מפתחת דוח ממוחשב בנושא עררים אשר במסגרתו ייאספו גם נתונים על אודות עררים המתקבלים ביחידות הפרקליטות השונות לפני העברתם ליחידת עררים.

בקשת חשוד לשינוי עילת סגירה

חשוד רשאי לפנות לגורם שהחליט על סגירת התיק בעניינו בבקשה מנומקת לשנות את עילת הסגירה לכל אחת מעילות הסגירה החוקיות ובכלל זה לעילת "היעדר אשמה", כדי ששמו יימחק מהמרשם המשטרתי. אם הגורם הסוגר לא נעתר לבקשה, הפרקליטות והמשטרה קבעו הליכים שונים המאפשרים לחשוד לפנות בערר על החלטת הגורם הסוגר, כפי שמפורט בתרשים 15. המשטרה אינה אוספת נתונים על היקפי הבקשות ואין לה ריכוז נתונים על בקשות לשינוי עילת סגירה, כפי שיפורט להלן.



תרשים 15: הליך הטיפול בבקשה של חשוד לשינוי עילת הסגירה של התיק במשטרה ובפרקליטות



בהודעת הסגירה של התיק שמקבל החשוד מצוין שם הגורם שסגר את התיק וכן כתוב כי בבקשה לשינוי עילת סגירה יש לפנות לגורם שסגר את התיק, אולם אם הוא ידחה את הבקשה, ניתן להשיג על החלטה זו בפני הגורם המקצועי הממונה עליו. ההשגה תוגש באמצעות הגורם שסגר את התיק. כלומר יש לפנות פעמיים לאותו גורם, פעם ראשונה בבקשה לשינוי עילת הסגירה ופעם שנייה בהשגה אם הגורם הסוגר החליט לדחות את הבקשה לשינוי עילת הסגירה.



יצוין כי הגשת ערר על החלטה של הגורם הסוגר לדחות את בקשת החשוד לשנות את עילת הסגירה לא עוגנה בחוק אלא בנוהל משטרתי ובנוהל בפרקליטות⁷⁴.

הטיפול בהשגות על בקשות לשינוי עילת סגירה שנדחו: אם החלטת הסגירה התקבלה על ידי גורם בפרקליטות, והגורם הסוגר בפרקליטות דחה את בקשתו של החשוד לשנות את עילת הסגירה, הפונה יכול לערור על ההחלטה של הגורם הסוגר לדחות את בקשתו ליחידת העררים⁷⁵. כלומר בפרקליטות נושא הטיפול בהשגות על בקשות לשינוי עילת סגירה שנדחו מרוכז תחת גורם אחד, יחידת העררים. לעומת זאת, במשטרה הטיפול בנושא זה מבוזר בין כל הממונים המקצועיים האחראים לגורמים בעלי סמכות סגירה.

עיון מחדש (ההשגה) בהחלטה הדוחה את הבקשה לשינוי עילת סגירה באותו גוף (במשטרה) אינו נקי מקשיים. בעבר הועלתה ההצעה שיחידת העררים בפרקליטות המדינה תעסוק גם בבקשות לשינוי עילות סגירה שנדחו על ידי הגורם הסוגר במשטרה. ההצעה עלתה במסגרת תיקון חקיקה שיזמה הפרקליטות, שנועד לעגן בחוק את הזכות לערור בנושא שינוי עילה ולוחות הזמנים בקשר אליו. אולם משהובן שככל שהנראה לא יתקבלו תקנים לצורך הטיפול בתיקים אלו, ההצעה ירדה ולא קודמה.

בעניין זה פנה עורך דין למשטרה בהצעה שבקשות לשינוי עילת סגירה ידונו על ידי גורם חיצוני למשטרה, כלומר יועברו לפרקליטות לקביעה אם יש מקום לשינוי עילת הסגירה. בתשובת המשטרה נכתב כי נערכה בדיקה מול פרקליטות המדינה והוחלט על ידי גורמים בכירים בפרקליטות כי אין מקום לשנות את המצב הקיים.

עלה כי העיון המחודש (ההשגה) בבקשה לשינוי עילת סגירה נעשה בתוך אותו גוף, במשטרה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לפרקליטות כי בשים לב לכך שבכל שנה נסגרים בממוצע במשטרה כ-73,000 תיקים ולהשפעתם על אזרחים, נושא הטיפול בהשגות על בקשות לשינוי עילת סגירה שנדחו על ידי הגורם הסוגר, לא ייבחן או יטופל על ידי אותה יחידה שבה התקבלה החלטת הסגירה של התיק. עוד מוצע כי ההחלטה על אי-קבלת הבקשה לשינוי עילה, תועבר לטיפול יחידת העררים בפרקליטות. בדרך זו יובטח כי הבקשה נבחנת בלב פתוח ונפש חפצה ובאופן אובייקטיבי.

74 נוהל אח"ם מס' 300.05.271 "הטיפול בבקשת חשוד לשינוי עילת הסגירה של תיק החקירה". בבג"ץ 7256/95 פנחס פישלר נ' מפכ"ל המשטרה פ"ד נ(5) 1 (1996): מצייתת הפרקליטות בהודעתה לבית המשפט כי "כל אזרח המעוניין להשיג על כך שהתיק נגדו נגזר מ"חוסר ראיות" או מ"חוסר עניין לציבור". והמבקש לשנות את עילת הגניזה ל"חוסר אשמה", רשאי לפנות לגורם שסגר את התיק ולבקשו לעשות כן. במקרה שבו נדחית בקשת האזרח, רשאי הוא לערער על החלטת הדחייה בפני הגורם הממונה על הגורם שסגר את התיק".

75 בג"ץ 1594/18 פלוני נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב 16.05.18). בית המשפט העליון דחה את עתירת העותר על החלטת דחיית בקשתו לשינוי עילת סגירה בשל קיומו של סעד חלופי - הגשת ערר ליחידת עררים בפרקליטות המדינה על החלטת הדחייה. אף שערר זה לא מעוגן בחוק, מדובר בנוהל ידוע ומוכר והנחיות לגבי הגשתו מפורטות באתר המרשתת של משרד המשפטים.



הפרקליטות כתבה בתשובתה כי "במצב התקנים הקיים, אין לפרקליטות וליחידת עררים שום יכולת לעמוד במשימה זו". הגדלה ניכרת של מספר התיקים שיועברו ליחידת העררים כדי שתקבל החלטה בעניינם תחייב השקעת עבודה נוספת ותוספת כוח אדם.

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

המשטרה כתבה בתשובתה כי היא תשקול את האפשרות להקים מנגנון מקוון למול הפרקליטות לנושא הטיפול בעררים. הפרקליטות כתבה בתשובתה כי על מנת ליצור מנגנון אחד אליו ינותבו השגות חשודים לשינוי עילת סגירה, יש צורך לתקן את החוק.

נתוני המשטרה על בקשות לשינוי עילת סגירה

כאמור, המשטרה זקוקה למסד נתונים אמין, ככלי ניהולי הכרחי ומהטעם של מינהל תקין, וזאת לצורך קבלת החלטות, בקרה, מעקב, ביקורת והפקת לקחים.

משרד מבקר המדינה פנה למשטרה לקבלת נתוני בקשות לשינוי עילת סגירה שהגישו חשודים, אך המשטרה השיבו שאין בידם נתונים אלו.

עלה כי אין בידי המשטרה ריכוז נתונים על בקשות לשינוי עילת סגירה.

בשים לב לכך שבממוצע שנתי כ-80% מהתיקים הפליליים נסגרים במשטרה, מוצע שהמשטרה תאסוף נתונים בדבר בקשות לשינוי עילות סגירה המוגשות אליה ותנתח אותם.

המשטרה ציינה בתשובתה כי אין לה מסד נתונים לגבי בקשות לשינוי עילת סגירה ולגבי ההחלטות בעניינן אך היא תבחן את האפשרות לפיתוח מחשובי לסימון בקשות כאמור.

נתונים על בקשות לשינוי עילת סגירה בפרקליטות

הפרקליטות אוספת נתונים לגבי בקשות לשינוי עילת סגירה. להלן בלוח 7 מספר הבקשות לשינוי עילות סגירה שהוגשו בפרקליטות בשנים 2018 - 2020 ומספר הבקשות שהתקבלו.



לוח 7: מספרי הבקשות לשינוי עילת סגירה שהוגשו בפרקליטות והבקשות שהתקבלו מתוכם, 2018 - 2020

השנה	מספר הבקשות לשינוי עילת הסגירה	בקשות שהתקבלו
2018	340	23 (6.8%)
2019	285	82 (29%)
2020	320	78 (24%)

על פי נתוני הפרקליטות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אם הבקשה לשינוי עילת הסגירה נדחתה, החשוד יכול לערור נגד החלטה זו ליחידת עררים. ליחידה מוגשים מדי שנה בין 50 ל-100 עררים על דחיית בקשות לשינוי עילת סגירה. להלן בלוח 8 התפלגות ההחלטות שהתקבלו באותם עררים בשנים 2019 - 2020⁷⁶:

לוח 8: התפלגות ההחלטות בעררים על דחיית בקשה לשינוי עילת סגירה בפרקליטות, 2019 - 2020

השנה	מספר ההחלטות בעררים שהתקבלו	עררים שהתקבלו ושונתה עילת הסגירה	עררים שנדחו תוך שינוי סעיף העבירה	עררים שנדחו ללא שינוי עילת הסגירה
2019	72	20 (28%)	3 (4%)	49 (68%)
2020	59	16 (27%)	2 (3%)	41 (70%)

על פי נתוני יחידת עררים בפרקליטות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בשנים 2019 - 2020 התקבלו כרבע מהבקשות לשינוי עילת סגירה שהוגשו לפרקליטות ושיעור דומה של עררים על החלטות שדחו בקשות לשינוי עילת הסגירה התקבלו ביחידת העררים.



עולה מנתונים אלו כי בשנים 2019 - 2020 כרבע מהתיקים שנסגרו בפרקליטות בעילת "חוסר ראיות" והוגשה בקשה לשינוי עילת הסגירה בהם היו צריכים להיסגר בעילת "היעדר אשמה" בהתאם להנחיה 1.3.

76 פרקליטות המדינה, **סיכום שנתי לשנת 2019** ונתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה.



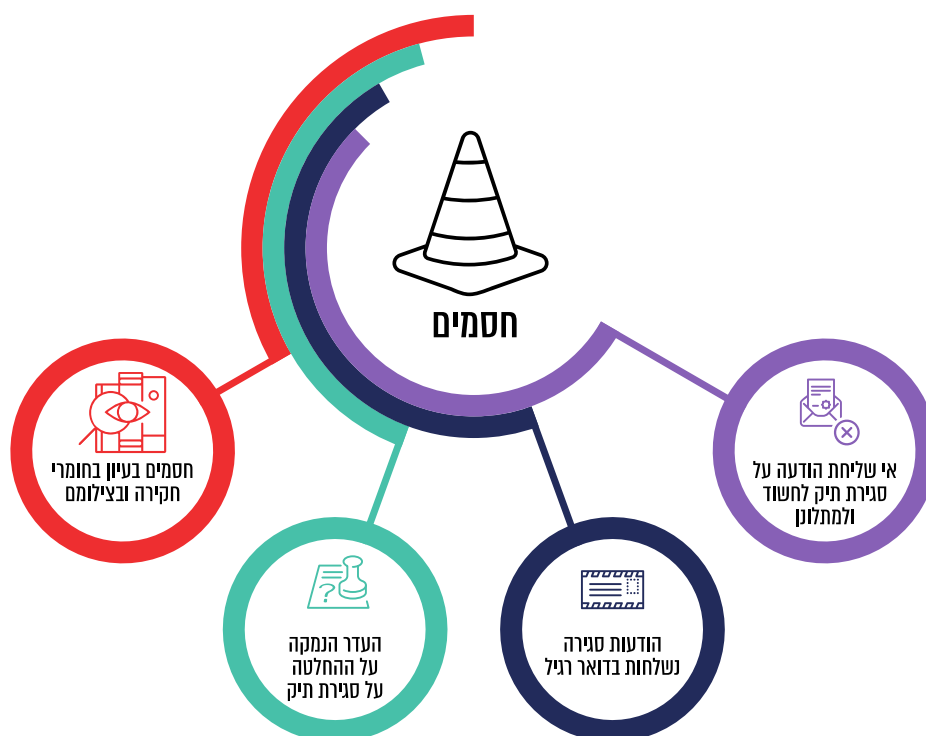
מוצע כי יחידת העררים תפיץ בקרב כלל הגורמים המוסמכים לסגור תיקים במשטרה ובפרקליטות את נימוקיה בעררים, זאת לצורך התוויית מדיניות אחידה בסגירת תיקים.

הפרקליטות מסרה בתשובתה כי ההמלצה מקובלת עליה, אולם מימושה תלוי במשאבים משמעותיים שיוקצו למטרה זו.

חסמים במימוש הזכות לערור על סגירת תיק ולבקש שינוי של עילת סגירה

בחינת מספר העררים של מתלוננים על סגירת התיק והבקשות של חשודים לשינוי עילת סגירה, אל מול מספר התיקים הנסגרים במשטרה ובפרקליטות, כפי הוצגו בפרקים הקודמים, מלמדת על חסמים במימוש הזכויות כפי שמוצג בתרשים 16:

תרשים 16: חסמים למימוש הזכות של המתלונן לערור על סגירת תיק ושל חשוד לבקש שינוי של עילת הסגירה





להלן הפרטים:

1. אי-שליחת הודעה על סגירת תיק לחשוד ולמתלונן: כאמור, על החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין נמסרת הודעה למתלונן ולחשוד. המתלונן רשאי להגיש ערר בתוך 60 ימים ממועד מסירת ההודעה על ההחלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין את החשוד, והוא יכול לבקש להאריך את המועד להגשת הערר. החשוד יכול לבקש שינוי עילת סגירה ללא הגבלת מועד.

בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה התקבלו תלונות שנמצאו מוצדקות על כך שמתלוננים לא קיבלו הודעת סגירה בעניינם. אף בבקורות שערכה המשטרה בשנים 2018 - 2019 עלה כי לגבי 30% עד 40% מהתיקים שנסגרו לא נשלחה למתלונן או לחשוד הודעה על סגירת התיק. גם מפניות שהגיעו לצוות הביקורת מאיגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית (להלן - איגוד מרכזי הסיוע)⁷⁷, שחלק מעיסוקו הוא תמיכה בנפגעי עבירה, נמסר כי לעיתים מתלוננים כלל לא יודעים כי התיק כנגד החשוד שעליו הלינו נסגר.

המשטרה כתבה בתשובתה כי היא מקפידה לשלוח מכתבים והודעות סגירה למתלוננים. לאחרונה היא גיבשה פתרון מחשובי כך שבעת סגירת תיק, מתלונן או חשוד מקבלים מכתב הודעה על הסגירה ובהמשך, בהתאם להנחיית פרקליט המדינה, נשלח לחשוד מכתב מפורט בעניין. עוד ציינה המשטרה כי היא בוחנת את האפשרות לשלוח את ההודעות בדואר רשום ואם יתוקן החוק ותינתן אפשרות מבחינה משפטית לשלוח את ההודעות גם באמצעים דיגיטליים (בדואר האלקטרוני או במסרונים לטלפון הנייד).

על המשטרה להקפיד שבכל החלטת סגירה תישלח הודעה לחשוד ולמתלונן בהתאם לדרישות החוק, זאת בשים לב לכך שהודעה לחשוד ולמתלונן על סגירת תיק החקירה נדרשת על פי דין ולהשלכות הנובעות מכך.

2. הודעות סגירה נשלחות בדואר רגיל⁷⁸: אין חובה על פי דין לשלוח הודעת סגירה לחשוד ולמתלונן בדואר רשום⁷⁹, ומשיקולי תקציב ההודעה על סגירת תיק חקירה נשלחת כמכתב רגיל על ידי המשטרה לחשוד ומתלונן באמצעות חברה חיצונית שנותנת שירותים למשטרה.

מאיגוד מרכזי הסיוע נמסר לצוות הביקורת כי פעמים רבות העובדה שהודעת הסגירה נשלחת בדואר רגיל למתלונן שהוא גם נפגע העבירה מסכלת את אפשרותו להגיש ערר

77 איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית הוא ארגון גג, המאגד תחתיו תשעה מרכזי סיוע מקומיים.

78 בהתאם לנתונים שפורסמו על ידי נציב תלונות הציבור בדוח השנתי 47 לשנת 2020, חברת דואר ישראל בע"מ היא הגוף עם שיעור התלונות המוצדקות הגבוה ביותר (73%) בכל אחת מהשנים 2018 - 2020.

79 אולם יש מקרים אחרים שבהם החוק קובע שהודעה צריכה להישלח בדואר רשום. כך למשל נשלחת בדואר רשום הודעת יידוע לחשוד, ולפיה יש לו זכות להעלות טענות בטרם יוגש נגדו כתב אישום בעבירת פשע, וזאת כדי לוודא כי ההודעה הומצאה לחשוד כדיון.



במועד הקבוע בחוק על סגירת התיק. עיסוק רב מושקע על ידי מתלוננים, באי כוחם ונציגי האיגוד בבקשות להארכת מועד להגשת ערר⁸⁰.

הודעות נשלחות על ידי המשטרה בדואר רגיל ואין דרך לדעת אם נמסרו כדין ומה המועד שבו התקבלו. מאחר שהודעה למתלונן על סגירת התיק של החשוד נשלחת בדואר רגיל לא ברור מהו המועד הקובע לתחילת מניין 60 הימים להגשת ערר מתלונן.

מנתונים שהתקבלו מיחידת העררים עלה כי מדי שנה כ-300 בקשות להארכות מועד נפתחות ובבחנות במחלקה. מתחילת שנת 2021 עד ל-20.7.21 הוגשו 195 בקשות, מתוכן - 170 התקבלו (87%); ארבע בוטלו; אחת נדחתה (0.5%) והיתר עודן בטיפול.

מוצע למשטרה ולפרקליטות לבחון את האפשרות ליידע חשודים ומתלוננים כי תיקם נסגר באמצעים דיגיטליים עם אישור קבלה ובמקרים מסוימים בדואר רשום. עוד מומלץ כי בהודעת הסגירה תנקוב המשטרה בתאריך המועד הקובע לתחילת מניין 60 הימים להגשת ערר מתלונן.

הפרקליטות מסרה בתשובתה כי בתחילת שנת 2022 צפויה לעלות אפליקציה ייעודית לחשודים ולנפגעי עבירה שבמסגרתה הם יקבלו מידע על אודות ההליך המתנהל בעניינם באופן ישיר ומיידי. ההודעות שיימסרו במסגרת האפליקציה לא יהיו הודעות פורמליות כפי שנדרש בחוק אך יהיה בהן כדי ליידע חשודים ומתלוננים על החלטות שהתקבלו בעניינם. עוד מסרה הפרקליטות כי על שולחן הכנסת מונח תזכיר חוק "ביצוע פעולות באמצעים דיגיטליים". אישור החוק יאפשר גם לפרקליטות ולמשטרת ישראל המצאת מסמכים רשמיים לאזרחים באמצעים דיגיטליים במקום בדואר רשום.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת הביקורת והיא תבחן את האפשרות לוודא כי ההודעות אכן מתקבלות על ידי הנמענים (בדואר רשום). עם זאת, המשטרה מסרה בתשובתה כי במצב החוקי היום לא ניתן לבצע המרה של "מסירה לידו" או של דואר רשום באמצעים דיגיטליים. עוד ציינה כי שאם תינתן האפשרות לשלוח הודעות באמצעים דיגיטליים הנושא יבוא על פתרונו.

3. היעדר הנמקה: אחת מחובות היסוד המוטלות על רשות ציבורית היא חובת ההנמקה, בפרט כשפעולה או החלטה שלה עלולות לפגוע במי שהחלטה מופנית כלפיו או כלפי צד שלישי. בית המשפט העליון קבע כי "חובת ההנמקה מקטינה את החשש מפני החלטות שרירותיות

80 יש לציין שבכל הנוגע לנפגעי עבירה, קיימת עבורם אפשרות להתעדכן במצב תלונתם באמצעות מערכת מידע לנפגעי עבירה (מערכת מנ"ע), מה שאין כן לגבי חשודים. אולם הודעה במערכת זו אינה מייטרת את ההודעה באמצעות הדואר. מערכת מנ"ע היא מערכת ממוחשבת למתן מידע שוטף לנפגעי עבירה על התקדמות ההליך הפלילי. המערכת כוללת מידע על הגורם המטפל בתיק בכל שלב, האם הוחלט להגיש כתב אישום או לסגור את התיק, מועדי הדיונים בבית המשפט, תוצאת ההליך הפלילי, מידע על מאסר הנאשם ועוד. המידע ניתן באמצעות הטלפון או האינטרנט, לפי קוד וסיסמה הניתנים לנפגע העבירה בתחנת המשטרה.



או שגויות והיא תורמת לבניית האמון במערכת היחסים שבין הרשות לאזרח במדינה דמוקרטית⁸¹.

ככל פעולה מנהלית, גם החלטה על סגירת תיק צריכה להיות מנומקת, זאת על מנת לאפשר לחשוד ולמתלונן להבין את החלטת הסגירה ולהשיג או לערור עליה כחוק.

מבקורות שערך מדור חקירות במשטרה בשנים 2018 - 2019 נמצאו באחת הבקורות תיקים שבהם נימוקי הסגירה לא היו מספקים ולא שיקפו את העולה מהתיק או את עמדת הקצין הסוגר בנוגע לסיבות בשלן הוחלט על סגירה; בשתי בקורות נמצא כי בחלק מהתיקים כלל לא היו נימוקי סגירה; באחת הבקורות היו בתיקים נימוקים דלים או לא ענייניים ובבקרה נוספת היו תיקים בהם נמצאו נימוקים שאינם נכונים.

חשוד המעוניין לשנות את עילת הסגירה שבה נסגר תיקו ולטעון לחפותו צריך לקבל מידע על הנימוקים שבגינם בחר הגורם הסוגר בעילה של "חוסר ראיות" או "נל". גם מתלונן המעוניין לערור ולבקש כי תלונתו תיפתח מחדש ותיחקר צריך לדעת מהם נימוקי הסגירה, על מנת שיוכל להתמודד עימם.

בבדיקת 34 החלטות בבקשות של חשודים לשינוי עילת סגירה או בעררי מתלוננים שנבדקו, נמצא כי 13 מהן לא היו מנומקות, אלא נכתבו באופן לקוני. להלן כמה דוגמאות:

- "לא מצאנו לשנות מהחלטתנו שלא לפתוח בחקירה פלילית";
- "לאחר עיון בחומר החקירה ובבקשותיך המפורטות, מצאתי כי אין מקום להיעתר לבקשתך ועל כן עילת הסגירה תיוותר על כנה";
- "לאחר עיון בחומר החקירה ובבקשתך... אין מקום לשנות את עילת הסגירה"

בתהליך שיתוף ציבור עם עורכי דין פליליים שקיים צוות הביקורת, ציינו עורכי הדין את חשיבות קבלת הנימוקים מצד הגורם הסוגר, כדי שיוכלו להשיג בשנית על החלטה שלא לשנות את עילת הסגירה או לערור למחלקת עררים על אי-פתיחה בחקירה.

הפרקליטות כתבה בתשובתה כי, ככלל, היא מקפידה לפרט בכל תיק שנסגר את נימוקי הסגירה במסגרת חוות דעת פנימית וכן את נימוקי הקבלה או הדחייה של הערר או הבקשה לשינוי עילת סגירה. עוד מסרה הפרקליטות כי במקרים בהם יפנה מתלונן ויבקש לעיין בנימוקי סגירת התיק לשם הגשת ערר על החלטת הסגירה, עיקרי הנימוקים ימסרו לו בכתב.

המשטרה כתבה בתשובתה כי בהחלטה על סגירת תיק חקירה נדרש מהגורם המוסמך רישום מפורט ומנומק ביומן התיק, וגם בהחלטה שיש לעמוד על עילת הסגירה או על סגירת התיק נדרש פירוט של עיקרי הנימוקים. עוד מסרה המשטרה כי נימוקי עילת הסגירה ונימוקי

81 ע"מ 9135-03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 250, 217 (2006). ראו גם ע"מ 6823-10 מתן שירותי בריאות בע"מ נ' משרד הבריאות (פורסם במאגר ממוחשב, 28.2.11) וכן יצחק זמיר, **הסמכות המנהלית**, כרך ב' (2011) עמ' 897 - 898.



ההחלטות מפוקחים ומבוקרים במסגרת הבקורות המקצועיות של שהיא מבצעת. עם זאת, המשטרה תפעל לחדד את הדברים בקרב הגורמים המוסמכים לטפל בנושאים אלו.

על היחידות החוקרות וגורמי התביעה להקפיד כי בסיכום תיק החקירה החלטות על הסגירה וסיווג עילת הסגירה תהיינה מנומקות. כמו כן, עליהם להקפיד כי החלטות הדחייה של בקשה לשינוי עילת סגירה וכן דחיית ערר מתלונן יהיו גם הן מנומקות.

4. חסמים בעיון בחומרי חקירה ובצילומם: זכות חשוד שתיקו נסגר לעיון בחומרי חקירה עוגנה בפסיקת בג"ץ⁸², שקבעה ברוב דעות שזכות העיון נגזרת מהזכות לשם טוב וכי נקודת המוצא היא שעל הרשות לאפשר לאזרח לעיון בתיק החקירה נגדו. עוד נקבע כי אין להגביל זכות זו אלא אם מימושה עלול לפגוע, בדרגת הסתברות גבוהה, באינטרס ציבורי חשוב.

בהנחיית פרקליט מדינה 14.8 נקבע כי כאשר מתלונן מבקש לערור על החלטה לסגור תיק, נקודת המוצא היא שיש לאפשר לו לעיון בחומר, בכפוף לקריטריונים הקבועים בהנחיה זו⁸³.

איגוד מרכזי הסיוע מסר לצוות הביקורת כי יש בעייתיות רבה בפרוצדורה להגשת ערר. פעמים רבות מאמץ רב מושקע בבירור היכן התיק, בצילום שלו ובהגשת בקשות ארכה למחלקת עררים. המצב מגיע עד כדי הגשת ערר על ידי נפגעות עבירה בלי שעינו בחומרים, כדי לא להחמיץ את מועד ההגשה.

הפורום הפלילי בלשכת עורכי הדין מסר למשרד מבקר המדינה כי המענה והתיאום במשטרת ישראל לגבי צילום חומרי חקירה הוא חסר, סגור אינו יודע אם החומר שנמסר לו כולל את כל חומרי החקירה.

ועדת זכויות נפגעי עבירה בלשכת עורכי הדין העבירה לצוות הביקורת נייר עמדה ולפיו "לא פעם נתקלים נפגעי עבירה או באי כוחם, בקושי מול המשטרה או הפרקליטות לקבל את מלוא החומרים... בחלק מן המקרים נמסרים חלק מן החומרים בלבד וכן אין זהות בין החומרים המועברים לנפגע לצורך ערר לחומרים המועברים לסניגוריה"⁸⁴.

☆

בביקורת עלו פערים בכל הנוגע להעברת צילום חומרי חקירה לחשודים ולמתלוננים המבקשים להגיש ערר. היכולת להשיג על עילת סגירה או לערור כנגד סגירת תיק עלולה להיפגע אם אין מתקבל חומר הראיות המלא ובכך עלולה להיפגע זכותו של האזרח לערור או לבקש שינוי עילת סגירה המעוגנת בחוק.

82 בג"ץ 10271/02 אברהם פריד נ' משטרת ישראל מחוז ירושלים (פורסם במאגר ממוחשב, 30.07.06).

83 הנחיית פרקליט מדינה מס' 14.8 - בקשה מצד גורמים שונים לעיון במידע המצוי בתיק חקירה, 2.1.1994, עדכון אחרון: 30.3.2014.

84 יש לציין כי העברה חלקית של חומרי חקירה עשויה להתרחש בגין מחלוקת משפטית או בגין מכשולים טכניים (ראו לעניין זה מבקר המדינה, דוח שנתי 168 (2018), עיון וטיפול בחומרי חקירה בהליך פלילי). עוד יצוין כי לא כל חומרי החקירה נסרקים לפורמט דיגיטלי.



על המשטרה לאתר את החסמים המונעים קבלת חומרי חקירה לחשודים ולמתלוננים ולפעול להסירם, כך שיוכלו לממש באופן מלא את זכותם להגשת ערר או בקשה לשינוי עילת סגירה. בבחינה זו מוצע לשתף ארגונים רלוונטיים ונציגות עורכי דין פליליים העוסקים בנושא.

המשטרה כתבה בתשובתה כי נושא צילום חומרי חקירה על ידי חשודים ומתלוננים המבקשים להגיש ערר יתווסף לנוהל המסדתי העוסק בנושא "הטיפול בבקשת חשוד לשינוי עילת סגירה של תיק החקירה".

משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לב המשטרה לצורך במענה בתחום זה גם למתלוננים.



סגירת תיק פלילי בהסדר מותנה

הסדר מותנה הוא הסכם בין המדינה לחשוד המאפשר דרך חלופית להעמדת חשוד לדין פלילי בבית המשפט. זהו כלי אכיפתי מידתי המבטא את ההלימה המיטבית בין חומרת העבירה ונסיבותיה לבין התגובה החברתית הננקטת כלפי החשוד מבצע העבירה. סגירת תיק בהסדר מותנה היא אכיפה "רכה" ללא הכתם של תיק פלילי ומאפשרת הטלת סנקציות מתאימות, כגון פיצוי לקורבן העבירה או כתיבת מכתב התנצלות, ללא הגשת כתב אישום וניהול הליך בבית המשפט. השימוש בהסדר מותנה מגביר את ההרתעה בנסיבות שבהן בעבר נסגרו תיקים אלה בלי שהוגש בהם כתב אישום.

בשנת 2013 נכנסו לתוקף הוראות תיקון מספר 66 לחסד"פ⁸⁵ העוסק בסגירת תיק בהסדר (להלן - חוק הסדר מותנה)⁸⁶. החוק מסמך רשות תביעה במדינת ישראל, כגון הפרקליטות או חטיבת התביעות במשטרה⁸⁷ להחיל את הוראותיו על עבירות ונסיבות בהתאם להנחיה המאושרת על ידי היועץ המשפטי לממשלה (להלן - הנחיית היועמ"ש בעניין הסדר מותנה)⁸⁸.

לחוק שתי תכליות: האחת, הפחתת העומס מהתביעה ומבתי המשפט. השנייה, מיצוי האינטרס הציבורי במקרים פליליים לא חמורים שבהם נהגה בעבר התביעה לסגור את התיק, כיוון שלא הייתה הצדקה להטיל סנקציה פלילית על החשוד, שלדוגמה, מעד באופן חד-פעמי והוא נורמטיבי והתנהגות עבריינית אינה מאפיינת את התנהלותו או שאינה דומיננטית באורח חייו, או בגלל אילוצי כוח אדם וזמן שיפוט⁸⁹.

תיק המתאים להליך הסדר מותנה מחייב תשתית ראייתית מספקת להגשת כתב אישום, ואם אין מספיק ראיות להגשת כתב אישום, על התיק להיסגר בעילת "חוסר ראיות".

במסגרת ההסדר וכתנאי לחתימתו החשוד מודה בביצוע העובדות המהוות עבירה פלילית ומתחייב לקיים את התנאים שפורטו בו, ומוכן, לדוגמה, לפצות את הקורבן ומתחייב לא לעבור

85 במסגרת התיקון נוסף סימן א'1 בפרק ד' לחסד"פ.

86 בהתאם לדברי ההסבר בהצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 66) (הסדר לסגירת תיק מותנית), התשס"ט-2008, ההסדר נועד לשמש בעיקר במקרים של עבירות קלות או עבירות שבוצעו בנסיבות מקילות, או במקרים של נסיבות מקילות הנוגעות לחשוד שביצע את העבירה. התיקון לחוק מתבסס על מחקר אקדמי של פרופ' אורן גול אשר הציג במאמרו "הסדרי ענישה - הצעה להליך חדש" עיוני משפט ל(1) 125 (2006), בהסתמך על הסדרים הקיימים במדינות שונות, הצעה להסדר ביניים בין סגירת תיק לבין הגשת כתב אישום.

87 בהתאם להנחיית היועמ"ש בעניין הסדר מותנה גורמי התביעה הרשאים לערוך הסדרים מותנים הם: 1. פרקליט בהתאם לסעיף 12(א)(1) לחסד"פ; 2. תובע שהוא קצין משטרה המכהן כראש יחידת תביעות או תובע משטרת בכיר שהוא הסמך לעניין זה; 3. מי שהיועמ"ש לממשלה הסמך לכך, לפי סעיף 12 לחסד"פ ולפי סעיף 258 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, להגיש כתב אישום לפי חוק התכנון והבניה, והוא מפוקח בידי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה.

88 הנחיית היועמ"ש לממשלה מספר 4.3042 בעניין "הפעלת תיקון 66 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 - "הסדר מותנה".

89 הצ"ח 416 הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מספר 61) (הסדר לסגירת תיק מותנית), התשס"ט-2008; הנחיית היועמ"ש בעניין הסדר מותנה; "הסדרים מותנים וכתבי אישום" מחקר שנכתב לבקשת הסגוריה הציבורית במחלקת המחקר, חטיבת התכנון, מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים, ינואר 2021.



את העבירה שוב. מנגד, התביעה מתחייבת שלא להגיש לבית המשפט את כתב האישום כנגד החשוד ולסגור את התיק שנפתח נגדו בעילה של "סגירה בהסדר".

החוק קובע מספר תנאי סף, שרק בהתקיימם ניתן לסגור תיק בהסדר מותנה, ובכללם: העונש המתאים לחשוד אינו כולל מאסר בפועל או בעבודות שירות; לחשוד אין עבר פלילי בחמש השנים שלפני ביצוע העבירה; לחשוד אין חקירות או משפטים פליליים תלויים ועומדים בעניינו שאינם חלק מההסדר; לא נערך הסדר מותנה עם החשוד בחמש השנים שלפני ביצוע העבירה נושא ההסדר.

הסדר מותנה ניתן לערוך בעבירות מסוג חטא או עוון⁹⁰, והוא נועד למקרים שבהם בוצעו עבירות קלות או עבירות שבוצעו בנסיבות מקילות של החשוד בביצוע העבירה⁹¹. בהסדר המותנה ניתן לכלול אחד או יותר מהתנאים האלו: תשלום קנס לאוצר המדינה, תשלום פיצויי לנפגע העבירה, התחייבות של החשוד להימנע מביצוע מעשה העבירה במהלך תקופה שתפורט בהסדר ולא תעלה על שנה, פסילת רישיון נהיגה, הפקדת כלי ירייה, התחייבות להימנע מכניסה למקום או קשר עם אדם, מכתב התנצלות לקורבן, עמידה בתנאי תוכנית טיפול, תיקון ושיקום שיקבע קצין מבחן ותיקון הנזק שנגרם עקב העבירה לשם השבת המצב לקדמותו⁹². אם החשוד מסרב להסדר, לתנאי מתנאיו או שלא ממלא אחר התנאים שהוסכם עליהם בהסדר, הוא צפוי לעמוד לדין פלילי ויוגש נגדו כתב אישום.

לאחר שהחשוד עימו נערך ההסדר מילא את כל תנאיו, התובע סוגר את תיק החקירה בעילה של "סגירה בהסדר" ומדווח על סגירתו למשטרה ולחשוד. סגירת תיק בהסדר מקבלת ביטוי ברישומיה הפנימיים של המשטרה תחת "תיקים סגורים"⁹³ ומידע זה גלוי לקבוצה מוגדרת של גופים⁹⁴. לאחר סגירת התיק, רשות התביעה מפרסמת במרשתת את דבר סגירת התיק בהסדר עם תיאור העובדות המהוות עבירה שבהן הודה החשוד, הוראות החיקוק שפורטו בהסדר, תנאי ההסדר והנימוקים לסגירת התיק בהסדר, ובלי לכלול פרטים שיאפשרו את זיהויו של החשוד שתיוקו נסגר ושל המתלונן.

90 סעיף 67א(ג) לחסד"פ. עבירות מסווגות לשלוש דרגות חומרה על פי סימן ה' בפרק ד' לחוק העונשין: חטא - עבירה שנקבע לה עונש מרבי מאסר לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים; עוון - עבירה שנקבעה לה עונש מאסר מרבי לתקופה העולה על שלושה חודשים ושאינה עולה על שלוש שנים; פשע - עבירה שהעונש המירבי שנקבע בגינה אינו פחות ממאסר לתקופה של שלוש שנים. רשויות התביעה רשאיות להחיל הסדר מותנה על עבירות המנויות בהנחיית היועמ"ש לממשלה בעניין הסדר מותנה. לציון כי לפי החוק ניתן לערוך הסדר בעבירה מסוג פשע המנויה בתוספת השישית, אך נכון למועד כתיבת הדו"ח לא מנויות עבירות מסוג פשע בתוספת השישית.

91 הנחיית פרקליט המדינה מספר 1.1 בעניין "אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/העמדה לדין" קובעת שלא כל תיק שהתובע סבור שיש לסגור אותו בעילה של "נסיבות העניין אינן מתאימות להעמדה לדין" מתאים להסדר מותנה. בהתאם להנחיה, על התובע להפנות להסדר מותנה רק בנסיבות שבהן אי-הגעה להסדר תצדיק את העמדתו של החשוד לדין, ורק בנסיבות שבהן קיום תנאי ההסדר על ידי החשוד מצדיקות את אי-העמדתו לדין.

92 סעיף 67 לחסד"פ. במסגרת ההסדר סכום הקנס או הפיצוי לא יכול לעלות על הסכום הקבוע בסעיף 61א(2) לחוק העונשין, שהם 29,200 ש"ח. מצגת "הסדר תיק מותנה", יום עיון משותף תביעות-אח"ם.

93 בהתאם להוראות סעיף 11א לחוק המרשם הפלילי.

94 המפורטת בתוספת השלישית לחוק המרשם הפלילי.



הסדר מותנה בפרקליטות המדינה

פרקליטות המדינה רשאית ליישם הליכי הסדר מותנה בכל עבירות העוון שבטיפול, ובכלל זה עבירות של גרימת מוות ברשלנות, קבלת דבר במרמה, עבירות הונאה, הלבנת הון, עבירות על פי חוק איסור לשון הרע, הטרדה מינית ועבירות על פי פקודת סימני מסחר.

להלן בלוח 9 מספר כתבי האישום שהגישה הפרקליטות בשנים 2018 - 2020 ולידם מספר התיקים שנחתמו בהסדר מותנה.

לוח 9: מספר כתבי האישום שהגישה הפרקליטות ומספר ההסדרים המותנים שערכה, 2018 - 2020⁹⁵

השנה	מספר כתבי אישום שהגישה הפרקליטות	מספר התיקים שנחתמו בהסדר מותנה
2018	4,110	196 (4.8%)
2019	3,750	194 (5.2%)
2020	4,300	202 (4.7%)

על פי נתוני פרקליטות המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן בלוח 10 מספר התיקים שנחתמו בהסדר מותנה בשנים 2018 - 2020 בהתאם להוראת החיקוק הנפוצות לגביהן בוצעה העבירה.

95 דיווח לכנסת לפי סעיף 67 לחוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 66), התשע"ב-2012, בדבר סגירת תיקים בהסדר, 5.4.21. בהתאם להוראת החוק שר המשפטים מעביר דיווח בכתב לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, בכל אחד במרץ, על אודות נתונים מצויים בידי הפרקליטות בעניין הסדרים מותנים, ובכלל זה מספר התיקים שבהם נעשה הסדר, סעיפי העבירה, שיעור התיקים שנסגרו בהסדר מסך התיקים שנסגרו באותה שנה ומספר כתבי האישום שהוגשו.



**לוח 10: מספר התיקים שנחתמו בהסדר מותנה בפרקליטות בעבירות
הנפוצות, 2018 - 2020**

2020	2019	2018	הוראת החיקוק
28	23	15	מעשה מגונה
26	14	7	תקיפה סתם
20	14	15	ניסיון לקבלת דבר במרמה
13	14	16	קבלת דבר במרמה
12	19	16	שימוש במסמך מזויף
15	25	17	זיוף מסמך בכוונה לקבל באמצעותו דבר
8	21	19	השאת ילד בלא השגחה
9	10	8	גניבה
3	9	15	החזקת טובין שסומנו או יובאו לישראל שלא כדין
2	4	10	תקיפת שוטר

על פי נתוני הפרקליטות שדווחו לכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים 17 מוצגים סכום הקנסות שהושתו והפיצויים למתלוננים שנקבעו במסגרת הסדרים מותנים והועברו לגבייה ברשות האכיפה והגבייה וכן הסכום ששילמו החשודים.



תרשים 17: קנסות ופיצויים בהסדרים מותנים שערכה הפרקליטות לצד הסכום ששילמו החשודים, 2016 - 2020 (באלפי ש"ח)



על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2016 - 2020 עלה סך הקנסות שהושת על חשודים שנחתם עימם הסדר מותנה מכ-440,000 ש"ח בשנת 2016 לכ-578,000 ש"ח (31%) בשנת 2020. הפיצוי שנקבע שעל החשודים לשלם למתלוננים עלה מכ-469,000 ש"ח בשנת 2016 לכ-782,000 ש"ח בשנת 2020 (67%). **הסכום הממוצע ששילם כל חשוד במסגרת ההסדר שנערך לו היה כ-6,000 ש"ח.**

הצדקה להרחבת השימוש בהסדרים מותנים נמצאת, בין היתר, בשיעור הגבייה הגבוה במסלול הסדר מותנה (90%). זאת לעומת גביית הפיצויים במסגרת ההליכים הפליליים המתנהלים בבתי המשפט. שיעור הגבייה במסלול הסדר מותנה מצביע על נכונות נאשמים ליישב בהסכמה סכסוכים בהליך חלופי ותוך תשלום פיצוי לקורבן. לשם השוואה, בממוצע בכל שנה בשנים 2015 - 2018 הושת בפסקי דין סכום פיצוי לנפגע עבירה סך של כ-60.4 מיליון ש"ח, מתוכם גבתה רשות האכיפה והגבייה כ-12 מיליון ש"ח (כ-20%) בלבד⁹⁶.

בתשובת רשות האכיפה והגבייה מדצמבר 2021 נכתב כי הנתון של 19% גבייה נכון לנקודת זמן מסוימת וכי שיעורי הגבייה גדלים ככל שחולף הזמן.

בסיכום התקציבי של משרד האוצר עם פרקליטות המדינה⁹⁷ תוגברה הפרקליטות ב-14 תקני כוח אדם ותקציב של 4.8 מיליון ש"ח בבסיס התקציב לשנת 2019. במסגרת סיכום זה נקבע, בין היתר, יעד לפיו מספר תיקי חשודים שבהם ייערכו הסדרים מותנים על ידי פרקליטות המדינה יגדל ב-10% בשנת 2020, 15% בשנת 2021, 17% בשנת 2022 ו-20% בשנת 2023. עוד נאמר

96 לוח 1.10 מתוך דוח נתונים שנתיים לשנים 2009 - 2018 של רשות האכיפה והגבייה, נוצר ועודכן ביום 13.1.20.

97 בעקבות החלטת הממשלה מס' 3595 מיום 25.2.18 בנושא "שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחייה בבתי סוהר" נערך "סיכום תקציבי עם פרקליטות המדינה - המלצות צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר" מיום 31.7.19.



בסיכום כי שנת 2019 תהיה שנת הבסיס לצורך בחינת הגידול במספר תיקי ההסדר ועל הפרקליטות להציג מדי שנה את היעדים שנקבעו.

מנתוני הפרקליטות עולה כי בשנת 2019 הסתיימו 194 תיקים בהסדר מותנה. בשנת 2020 הסתיימו 202 תיקים בהסדר מותנה, וזו עלייה של 4.12% בהשוואה לשנת 2019 ואי-עמידה ביעד שנקבע בפרקליטות (10%).

מוצע כי הפרקליטות תבחן גיבוש מתכונת עבודה שביסודה יעד רב-שנתי להרחבת השימוש בהסדרים מותנים במקרים המתאימים, זאת לנוכח העמידה החלקית ביעד שנקבע לה בעריכת הסדרים מותנים בשנת 2020 בהשוואה לשנת 2019.

הפרקליטות מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה ובשנת 2022 נקבע יעד בתכנית העבודה של החטיבה הפלילית להרחבת השימוש בהסדרים מותנים במקרים המתאימים בהתאם ליעדים שנקבעו עם משרד האוצר.

הסדר מותנה במשטרת ישראל

הקצאת משאבים לצורך יישום חוק הסדר מותנה

בין משרד האוצר למשרד לביטחון הפנים נחתם סיכום תקציבי להקצאת משאבים למשטרה לצורך יישום החוק. בשנים 2016 - 2017 הוקצו בשתי פעימות סך כולל של 28 מיליון ש"ח עבור 84 תקני כוח אדם ועוד תקציב חד-פעמי בסך של תשעה מיליון ש"ח. עוד הוסכם כי אם מספר ההסדרים המותנים שהמשטרה תערוך יהיה כ-12,000 בשנה ניתן יהיה לדון בדרישה לתוספת משאבים. בסיכום התקציבי לשנת 2019 נכלל סעיף ביטול של כל הסכמי העבר, ולכן בוטל גם הסיכום לגבי הסדר מותנה והמשאבים שהוקצו בשנים 2017 ו-2018, תוקצבו בבסיס התקציב של משטרת ישראל.

ממרץ 2016 החלה המשטרה ליישם את הליכי הסדר מותנה ולצורך כך הקימה את יחידת הסדר מותנה (להלן גם - היחידה), שהיא הגורם התביעתי הרשאי והמוסמך היחיד בחטיבת התביעות לערוך הסדרים מותנים ולסגור תיק חקירה כנגד חשוד בעילה של "סגירה בהסדר". היחידה פרוסה בכל הארץ במחוזות תל אביב, מרכז, דרום, ירושלים-ש"י וחוף-צפון והוקצו לה 59 תקנים. במקביל הוקצו לחטיבת החקירות 23 תקנים לצורך תגבור מערך החקירות בחוקרים שתפקידם למצות חקירה בתיקים המתאימים להסדר מותנה ולהפחית בסגירת תיקים הנסגרים בעילת "חוסר ראיות" ו"נסיבות העניין אינן מתאימות לחקירה/העמדה לדין". כמו כן הוקצו תקנים עבור פיקוח ובקרה על נושא ההסדר מותנה.

בהסכם מיולי 2017 נקבע כי על המשרד לביטחון הפנים לקיים דיוני סטטוס בכל שישה חודשים בהשתתפות נציגים ממשרד האוצר, ובמסגרתם על המשטרה להציג נתונים על מספר התיקים שבהם נערכו הסדרים מותנים אל מול התיקים שבהם הוגש כתב אישום; מספר התיקים שהועברו לטיפול היחידה מחטיבת התביעות; זמן ממוצע לחתימה על הסדר ממועד ביצוע העבירה; סוגי העבירות שבגינן בוצע הסדר מותנה; פירוט מספר התקנים ביחידת הסדר מותנה



ומספר התקנים המאוישים ביחידה; מספר התיקים שמגיעים בפועל לבית משפט שעומדים בתנאי הסף בגין העבירות שניתן להחיל בגינן הסדר מותנה.

בביקורת נמצא כי המשרד לביטחון הפנים ומשרד האוצר לא קיימו דיוני סטטוס כמתחייב בסיכום התקציבי וממילא המשטרה לא הציגה למשרד האוצר את נתוני הביצוע של היחידה ומצבת כוח האדם בחטיבת החקירות ובחטיבת התביעות המוקצה ליישום חוק הסדר מותנה במשטרה.

המשטרה כתבה בתשובתה כי אם תועבר לה דרישה לנתונים או יתקיימו ישיבות סטטוס בנושא, היא תשתתף בדיון.

בשים לב להיקף הקצאה של 84 תקנים בהיקף תקציבי של 28 מיליון ש"ח לשנה לצורך העיסוק בתיקים המתאימים להסדר מותנה. ובשים לב, לשינוי הארגוני שערכה המשטרה בחטיבת התביעות עם הקמת יחידת הסדר מותנה שבה עשרות תובעים, מומלץ כי משרד האוצר והמשרד לביטחון הפנים יפעלו לקבלת הנתונים מהמשטרה בהתאם להוראות ההסכם ויקיימו דיוני סטטוס באופן עיתי כדי לוודא כי המשאבים שהוקצו אכן מופנים באופן יעיל ומיטבי להשגת תכליות חוק הסדר מותנה.

המשרד לביטחון הפנים כתב בתשובתו כי המלצת המבקר מקובלת עליו, ויתקיימו דיוני סטטוס באופן עיתי. המשרד ציין כי בין השנים 2017 - 2019, הוא קיים דיונים בנוגע לסטטוס יישום הסדר תיק מותנה ובהם הוצגו נתונים. הדיונים הופסקו בשנת 2019, מאחר שבסיכום התקציבי הופסק המעקב אחר יישום הסכמים קודמים.

הפעילות ביחידת ההסדר המותנה

בשנים 2016 - 2020 החילה המשטרה את ההסדר המותנה בצורה מדורגת בהתאם לתיקונים שנוספו מעת לעת בנספח ב' להנחיית היועמ"ש בעניין הסדר מותנה. ממרץ 2016 הוחלה ההנחיה בשלוש עבירות עוון⁹⁸, החל מינואר 2017 טיפלה היחידה ב-12 סוגי עבירות עוון⁹⁹ והחל מינואר 2019 רשאית יחידת הסדר מותנה לערוך הסדרים מותנים בכל עבירות העוון המצויות בסמכות התביעה המשטרית. מנתוני המשטרה עולה כי עיקר השימוש בהסדרים מותנים בשנים

98 איזמים - עבירה לפי סעיף 192 לחוק העונשין; הסגת גבול - עבירה לפי סעיף 447 (א) לחוק העונשין; מעשי פזיזות ורשלנות בבעלי חיים - עבירה לפי סעיף 338(א)(6) לחוק העונשין.

99 איזמים - עבירה לפי סעיף 192 לחוק העונשין; הסגת גבול - עבירה לפי סעיף 447 (א) לחוק העונשין; מעשי פזיזות ורשלנות בבעלי חיים - עבירה לפי סעיף 338(א)(6) לחוק העונשין; תקיפה - עבירה לפי סעיף 379 לחוק העונשין; גניבה - עבירה לפי סעיף 384 לחוק העונשין; היקף בזדון - עבירה לפי סעיף 452 לחוק העונשין; תגרה - עבירה לפי סעיף 191 לחוק העונשין; החזקת נכס חשוד - עבירה לפי סעיף 413 לחוק העונשין; הטרדה - עבירה לפי סעיף 30 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982; הונחת השמירה על כלי ירייה - עבירה לפי סעיף 339 לחוק העונשין; העלבת עובד ציבור - עבירה לפי סעיף 288 לחוק העונשין; אישור מכירת משקה משכר לקטין - עבירה לפי סעיף 193א לחוק העונשין.



2018 - 2020 נעשה בעבירות איומים, תקיפה, גניבות וגרימת נזק לרכוש בזדון¹⁰⁰, כמפורט להלן בלוח 11.

לוח 11: פילוח מספר התיקים שבהם נערכו הסדרים מותנים ביחידת ההסדר מותנה, לפי סוגי עבירות נפוצות, 2018 - 2020

סוג העבירה	2018	2019	2020
איומים	1,820 (29%)	1,609 (28%)	1,312 (34%)
גניבה	1,334 (21%)	1,82 (19%)	1,277 (33%)
תקיפה	1,182 (19%)	1,239 (22%)	672 (18%)
גרימת נזק לרכוש בזדון	536 (8.5%)	447 (8%)	546 (14%)

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

קצין החקירות הממונה על תיק החקירה ובעל סמכות לגיזת תיקים מקבל התראה אוטומטית במחשב כשהוא מטפל בתיקו של חשוד העומד בתנאי סף להסדר מותנה. בשלב זה נדרש קצין החקירות למצות את החקירה, גם אם מדובר בתיק גבולי שהיה נסגר בעבר בעילה של נסיבות העניין אינן מתאימות להעמדה לדין. לאחר שנאספו בתיק ראיות מספיקות להוכחת אשמתו של החשוד מועבר התיק לשלוחת יחידת הסדר מותנה¹⁰¹.

ראשי השלוחות ביחידה להסדר מותנה או סגניהם מבצעים סינון ראשוני של התיקים לפני העברתם לתובע ביחידת הסדר מותנה. תיקים שהתקבלו ביחידה אך לדעת ראש השלוחה אין בהם ראיות מספיקות לעריכת כתב אישום מוחזרים לחטיבת החקירות להשלמת חקירה או נסגרים בעילת "חוסר ראיות".

מנתונים שהתקבלו מהמשטרה עולה כי חטיבת החקירות מעבירה ליחידת הסדר מותנה כ-80% מהתיקים שעומדים בתנאי הסף ושאר התיקים מועברים ליחידה מחטיבת התביעות.

בשנת 2018 נדרשו יחידות החקירה במחוזות המשטרה להעביר לטיפול יחידת הסדר מותנה 70% מהתיקים הפוטנציאליים להליך הסדר מותנה, זאת על מנת לעמוד ביעד המשטרתי של חתימה על 6,000 הסדרים מותנים בשנה. באותה שנה עמדה יחידת הסדר מותנה ביעד וחתימה עם חשודים על כ-6,300 הסדרים. חטיבת החקירות הנחתה בשנת 2019 את מחוזות המשטרה להעביר ליחידת הסדר מותנה 19,000 תיקים פוטנציאליים בשנה, והיעד החודשי שנקבע לכל

100 דיווח לכנסת לפי סעיף 67 לחוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 66), התשע"ב-2012, בדבר סגירת תיקים בהסדר בשנת 2018 (6.1.19), 2019 (3.2.20) ו-2020 (5.4.21). בהתאם להוראת החוק מדווח השר לביטחון הפנים מדי שנה באחד במרץ לוועדת החוקה, חוק ומשפט פרטים על פעילות המשטרה בעניין הסדרים מותנים ובכלל זה מספר התיקים שבהם נעשה הסדר, סעיפי העבירה, שיעור התיקים שנסגרו בהסדר מסך התיקים שנסגרו באותה שנה ומספר כתבי האישום שהוגשו.

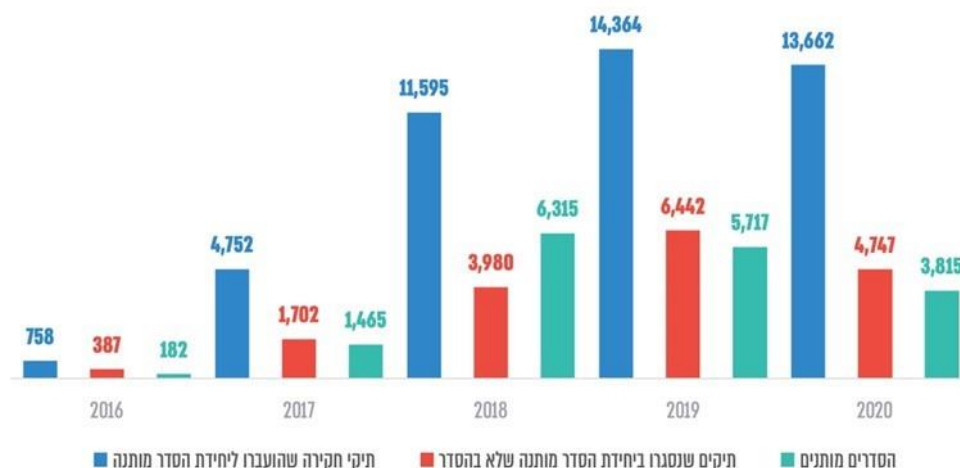
101 נוהל חטיבת החקירות מס' 03.300.282 "הטיפול בעבירות עוון במסגרת הליך הסדר מותנה (תביעה משטרית)", נובמבר 2016.



מחוז להעביר ליחידת הסדר מותנה היה כ-50% מהתיקים הפוטנציאליים שבטיפולו. יצוין כי במהלך שנת 2019 ביצעה חטיבת החקירות בקורות רבעוניות ובדקה את אחוז התיקים המתאימים המועברים ליחידת הסדר מותנה מתוך סך התיקים הפוטנציאליים בכל מחוז. בפועל הועברו באותה שנה כ-14,000 תיקים פוטנציאליים ליחידת הסדר מותנה.

להלן בתרשים 18 מספר התיקים שהועברו מחטיבת החקירות לחטיבת התביעות ומספר התיקים שנסגרו ביחידה להסדר מותנה לצד מספר התיקים שהסתיימו בהסדרים בשנים 2016 - 2020:

תרשים 18: מספר התיקים שהועברו מחטיבת החקירות ליחידה להסדר מותנה לצד התיקים שהסתיימו בהסדרים מותנים ותיקים שנסגרו ביחידה שלא בהסדר, 2016 - 2020



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מאז שנת 2016 עד שנת 2020 חלה עלייה של כמעט פי 20 במספר התיקים שהועברו על ידי חטיבת החקירות לטיפול יחידת הסדר מותנה ובשנים 2019 - 2020 הועברו בכל שנה כ-14,000 תיקים. בה בעת השימוש בהסדרים המותנים עלה מ-182 הסדרים בשנת 2016 ל-3,815 בשנת 2020.

עוד עולה מהתרשים כי בשנת 2017 נחתמו 1465 הסדרים שהם כ-31% מסך התיקים שהועברו ליחידה להסדר מותנה מחטיבת החקירות (4,752 תיקים). בשנת 2018 עלה שיעור ההסדרים שנחתמו מתוך התיקים שהועברו ליחידה לכ-54% (נערכו 6,315 הסדרים מתוך 11,595 תיקים שהתקבלו ביחידה).





משנת 2019 חלה ירידה בשיעור ההסדרים שנערכו מתוך התיקים שהועברו ליחידה להסדר מותנה מחטיבת החקירות. נמצא כי בשנת 2019 נערכו 5,717 הסדרים מתוך 14,364 שהתקבלו ביחידה מחטיבת החקירות (כ-40%), ובשנת 2020 נערכו 3,815 הסדרים מתוך 13,662 תיקים (כ-30%).

עוד עולה מהנתונים כי בעוד שבשנת 2018 נסגרו 6,315 תיקים בהסדר לעומת 3,980 תיקים שנסגרו לא בהסדר מותנה, הרי שבשנים 2019 - 2020 המשטרה לא עמדה ביעד של עריכת 6,000 הסדרים בשנה. באותן שנים נסגרו ביחידה יותר תיקים שלא בהסדר (6,442 בשנת 2019 ו-4,747 בשנת 2020) מאשר תיקים שהסתיימו בהסדר מותנה (5,717 בשנת 2019 ו-3,815 בשנת 2020).

אחד מתנאי הסף העיקריים לעריכת הסדר מותנה הוא קיומן של ראיות מספיקות לאישום בעבירה נושא ההסדר. בבקורות פנימיות שערכה חטיבת החקירות נמצא כי יחידות החקירה העבירו תיקים רבים ליחידות הסדר מותנה, אף שעוצמת הראיות בהם הייתה נמוכה.

קנסות ופיצויים במסגרת הסדר מותנה

לאחר חתימת הסדר עם חשודים, סכומי הקנסות והפיצויים שהושתו על החשודים עימם נערך ההסדר מועברים לגבייה ברשות לאכיפה ולגבייה. בתרשים 19 מוצגים סכומי הקנסות שהושתו על החשודים וסכומי הפיצויים שהם חויבו לשלם למתלוננים במסגרת ההסדרים ושהועברו לגבייה והסכום ששולם.

תרשים 19: סכום הקנסות והפיצויים למתלוננים בהסדרים מותנים לצד הסכום ששולם, 2016 - 2020 (באלפי ש"ח)



על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרחשים עולה כי בשנים 2019 - 2020 חלה ירידה בסכומי הקנסות שהושטו על חשודים והפיצויים שהם התחייבו לשלם למתלוננים במסגרת הסדרים מותנים. בשנת 2018 סך הקנסות והפיצויים היה כ-6.4 מיליון ש"ח, ואילו בשנת 2019 חלה ירידה של 6.5% בסכומים שהופנו לגבייה, וירידה נוספת של 11% חלה בין שנת 2019 לשנת 2020. זאת לעומת גבייה בשיעור 80% בשנת 2020, גבייה בשיעור של 89% בשנת 2019 ו-86% בשנת 2018.



מהמקובץ עולה כי שנת 2018 הייתה שנת שיא בעריכת הסדרים מותנים, כ-6,300 הסדרים, אך מאז ועד שנת 2020¹⁰² ירד מספר ההסדרים שנחתמו בשיעור של כ-40%, ובהתאמה ירד בכ-17% סכום הקנסות והפיצויים¹⁰³. עוד עולה מהנתונים כי בשנים 2018 - 2020 הסכום הממוצע ששילם כל חשוד במסגרת ההסדר שנערך לו היה כ-1,000 ש"ח בלבד.

יצוין כי מגמת 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.

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.

המשטרה כתבה בתשובתה כי תיקי הסדר מותנה מוגשים ומנוהלים על ידי חטיבת התביעות וכי החטיבה קובעת אם התיק מתאים להליך הסדר מותנה. עם זאת, הוסיפה המשטרה כי משנת 2022 תוכנית העבודה השנתית של יחידות החקירה צפויה לעסוק, בין היתר, במידת העמידה של היחידות ביעדים יחסיים של סיום הליך בהסדר מותנה או הגשת כתב אישום, בהתאם להחלטת יחידות הסדר מותנה.

102 לטענת המשטרה הירידה במספר ההסדרים בשנת 2020 נובעת באופן ישיר מהמאבק הלאומי בנגיף הקורונה. אולם המגמה החלה כבר בשנת 2019, שבה מספר ההסדרים שנחתמו פחת בכ-9.5% לעומת שנת 2018 ובמקביל, באותה שנה ירד שיעור הקנסות והפיצויים בכ-6.4%.

103 דיווח לכנסת לפי חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 66), התשע"ב-2012, בדבר סגירת תיקים בהסדר, מיום 5.4.21.



השלכות הליך סגירת תיקים בהסדר על מספר כתבי האישום שמגישה חטיבת התביעות

אחת מהתכליות של עריכת הסדרים מותנים הייתה להפחית את העומס מהתביעה ומבתי המשפט ובד בבד לתת מענה הולם במקרים לא חמורים אשר הנטייה היא לסגור אותם בעילה של "נל"י"¹⁰⁴.

בלוח 12 מוצגים מספר התיקים שהעבירה חטיבת החקירות לחטיבת התביעות בשנים 2016 - 2020 לצד מספר כתבי האישום שהגישה המשטרה:

לוח 12: מספר התיקים שהעבירה חטיבת החקירות לחטיבת התביעות ומספר כתבי האישום שהגישה חטיבת התביעות, 2016 - 2020

2020	2019	2018	2017	2016	
75,936	76,764	79,917	72,016	71,969	מספר התיקים שהעבירה חטיבת החקירות לחטיבת התביעות
44,015	45,367	46,710	45,883	45,852	מספר התיקים שהוגש בהם כתב אישום על ידי חטיבת התביעות

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

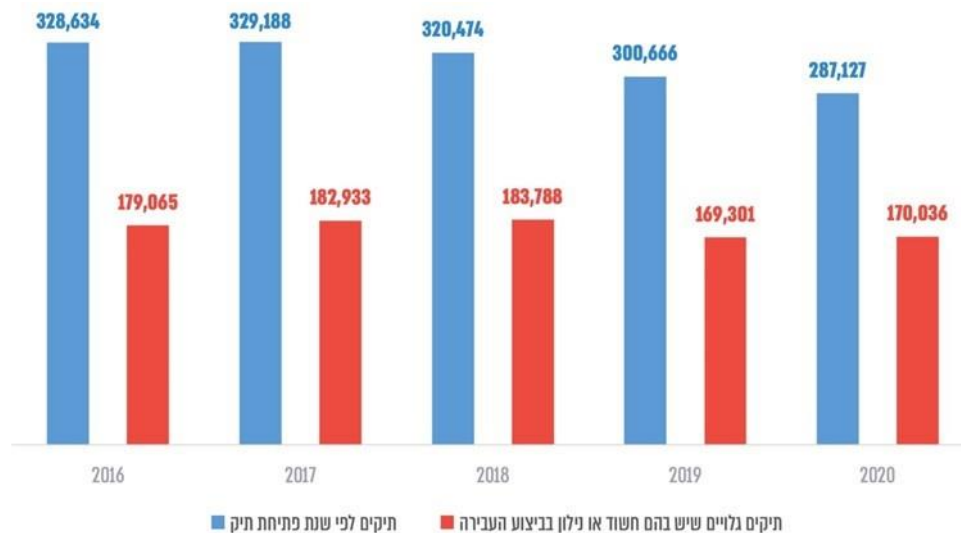
מהנתונים עולה כי בשנים 2016 - 2020 עלה מספר התיקים שהעבירה חטיבת החקירות לחטיבת התביעות בכ-5.5%, מכ-72,000 תיקים בשנת 2016 לכ-76,000 תיקים בשנת 2020. באותן שנים ירד מספר כתבי האישום שהגישה חטיבת התביעות בכ-4%, מכ-44,000 לכ-45,850.

יצוין כי בהתאם לנתוני המשטרה חלה בשנים 2016 - 2020 ירידה בפשיעה כמוצג בתרשים להלן:

104 סעיף 5 בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.3042 "נוהל והנחיות להפעלת תיקון 66 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 – "הסדר מותנה".



תרשים 20 : מספר התיקים הפליליים שפתחה המשטרה (כלל התיקים ותיקים גלויים), 2016 - 2020



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי משנת 2016 עד שנת 2020 חלה ירידה במספר התיקים הפליליים שפתחה המשטרה בכ-13%, מכ-330,000 בשנת 2016 לכ-287,000 בשנת 2020. במקביל חלה ירידה במספר התיקים שבהם היה חשוד או נילון (תיקים גלויים) בכ-5%.

יש לציין כי בדיקה שערכה מחלקת המחקר במשרד המשפטים בשנת 2018 לבקשת הסגוריה הציבורית, שנועדה לבחון אם קיום הסדרים מותנים הביא להפחתת העומס מהתביעה ומבתי המשפט, הצביעה על תופעה של "הרחבת רשת", לפיה שיעור הגשת כתבי האישום נשאר קבוע למרות השימוש בהסדרים מותנים. מסקנת עורכי המחקר הייתה כי נערכים הסדרים בתיקים שבעבר היו נסגרים בעילות שונות כבר בשלב החקירה¹⁰⁵.

מחלקת ייעוץ וחקיקה כתבה בתשובתה כי צמצום העומס על רשויות התביעה ומערכת המשפט הוא רק אחת מתכליות החוק. עוד הוסיפה כי מטרתו המרכזית של החוק היא לתת בידי התביעה כלי שיאפשר התאמה טובה יותר בין חומרת העבירה ונסיבות ביצועה לבין חומרת התגובה החברתית המופעלת נגד העבריין, והברירה בין שימוש בהסדר מותנה כדי להקל על העומס של בתי המשפט לבין השימוש בהסדר לצורך העמקת האכיפה במקרים בהם התיקים נסגרים בלא מענה נוסף, היא פועל יוצא של צרכים ואמצעים. המחלקה בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים יבחנו את אופן הגשמת הליך ההסדר המותנה את מטרותיו.

105 "הסדרים מותנים וכתבי אישום", מחקר שנכתב לבקשת הסגוריה הציבורית במחלקת המחקר, חטיבת התכנון, מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים, ינואר 2021.



יוצא אפוא שהירידה במספר כתבי האישום של כ-1,800 (4%) שהוגשו על ידי התביעה המשטרתית בשנים 2016 - 2020 מוסברת בירידה המקבילה של כ-9,000 (5%) במספר תיקי החקירה הגלויים שנפתחו באותן שנים ולא בהתרחבות השימוש בהסדרים מותנים.

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.

עם זאת, לנוכח הנתונים המוצגים, 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.

מחלקת ייעוץ וחקיקה כתבה בתשובתה כי "ככל שיימצא שיש להנחות את רשויות התביעה לקבוע יעדים להרחבת השימוש בהסדרים מותנים, הנחיה כאמור יכול שתיתן על ידי היועמ"ש לממשלה בכובעו כראש התביעה הכללית".

המשטרה כתבה בתגובתה כי היא סבורה שאין מקום להצבת יעדים כמותיים לחטיבת התביעות, וזאת כדי למנוע השפעה על שיקול הדעת של התביעה ולשמירת מראית פני הצדק. עוד ציינה כי קביעת יעד של סיום בהסדר מותנה אינה רלוונטית, שכן לעיתים התיק אינו מסתיים בהסדר בשל סירוב הנאשם. עם זאת, המשטרה כתבה כי חל שינוי במערכת המדידה המשטרתית, וכי יחידות החקירה יימדדו בכפוף להסכמת האזרח להסדר בפועל וכך יועברו ליחידת הסדר מותנה תיקי איכות.



סיכום

ההחלטה של רשויות האכיפה והתביעה על סגירה של תיק פלילי עלולה לצמצם את אפשרויות הפרנסה של האדם ולהכתים את שמו הטוב. מלבד המקרים בהם נסגר תיק פלילי בעילת "היעדר אשמה", נותרים החשודים עם רישום משטרה המלווה אותם שנים רבות, וזאת על אף חזקת החפות העומדת להם שעה שהוחלט שלא להעמידם לדין ולסגור את תיק החקירה נגדם. כמו כן, סגירת תיק פלילי סותרת את הגולל על האפשרות להעמיד לדין את מי שהמתלוננים טוענים כי פגע בהם.

בשל השלכות אלה עודכנה הנחיית פרקליט המדינה בנושא בשנת 2018. ואולם הביקורת מצביעה על כך שההנחיה לא השיגה מטרה זו, ורוב התיקים כ-55,000 (כ-60%) נסגרו במשטרה ובפרקליטות בשנת 2020 בעילת "חוסר ראיות".

על רשויות האכיפה והתביעה לבחון בחינה יסודית את מידת השימוש בעילות הסגירה, בין היתר באמצעות איסוף נתונים מלא בנושא ובכלל זה נתוני תיקים שנסגרו בעילת "היעדר אשמה". איסוף הנתונים וניתוחם ישמש את מקבלי ההחלטות ויהווה בסיס להתוויית מדיניות האכיפה.

ישנה חשיבות רבה לאפשר למתלוננים ולחשודים למצות את זכותם לערור ולבקש את שינויה של החלטה על סגירת תיק החקירה. לשם כך, על גופי האכיפה והתביעה לפעול להסרת החסמים ולהקל על מימוש זכויות אלו. כך, בין היתר, מוצע למנות גורם מנתב אחד שאליו יוכלו לפנות המתלוננים או החשודים לשם הגשת עררים והשגות, גם באופן מקוון. על יחידת העררים בפרקליטות לפעול לאיסוף כלל הנתונים בנוגע לטיפול בעררים ובהשגות על עילות סגירה שמתקבלים במשטרה ובפרקליטות כדי שניתן יהיה לקבל תמונה אמינה ומלאה על מספר העררים שהתקבלו.



נספח

רשימת הגופים הרשאים לקבל מידע מהמרשם המשטרתי בהתאם לחוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019, שייכנס לתוקף ביולי 2022.

1. המשטרה.
2. שירות הבטחון הכללי.
3. המשטרה הצבאית.
4. אגף המודיעין במטה הכללי של צבא ההגנה לישראל.
5. המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים.
6. אגף הממונה על הביטחון במערכת הביטחון.
7. המחלקה לחקירת שוטרים שבמשרד המשפטים.
8. היחידה לחקירות פנים בצבא הגנה לישראל.
9. נשיא המדינה.
10. היועץ המשפטי לממשלה.
11. קצין מבחן.
12. סנגור.
13. חוקר מדעי.
14. מנהל הרשות להגנה על עדים.
15. קצין פיקוח ובעלי תפקידים אחרים ביחידת הפיקוח שקבע השר לביטחון הפנים.
16. פרקליט צבאי ותובע צבאי.
17. ראש המטה הכללי וראש כוח אדם בצבא הגנה לישראל.
18. מפקח עבודה ראשי לעניין מינוי, מתן הסמכה או היתר לפי חוק חומרי נפץ.
19. נציב שירות בתי הסוהר.
20. בית משפט או בית דין.
21. ועדת מינויים לפי חוק בתי המשפט.
22. שר המשפטים, שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, הוועדה המייעצת לעניין נציג ציבור כמשמעותה לחוק בית הדין לעבודה.



23. עובד סוציאלי.

24. מנהל רשות החברות הממשלתיות.

גופים מחוץ לישראל הרשאים לקבל מידע מהמרשם הפלילי ומהמרשם המשטירתי (תוספת חמישית):

1. אינטרפול.

2. אירופול.

3. משטרה פדרלית או מדינתית, וכן משטרה מחוזית או עירונית הפועלת על פי דין.

4. רשות תביעה של מדינה.

5. רשות או סוכנות מדינתית לאכיפת חוק פלילי.

6. משטרת גבולות ורשות הגירה.

7. רשות או סוכנות מדינתית לאכיפת חוק שאינה פלילית.

8. רשות להגנה על עדים.

9. ארגון בין-לאומי לאכיפת חוק פלילי.

