

טיפול הפרקליטות בתיקים הפליליים הממתינים לבירור דין

תקציר

פרקליטות המדינה על מחוזותיה ועל מחלקותיה פועלת במסגרת משרד המשפטים (להלן - הפרקליטות) ומשמשת זרוע במערך אכיפת החוק והלחימה בפשיעה במדינת ישראל. בראש הפרקליטות עומד פרקליט המדינה, האחראי מהבחינה הניהולית והמקצועית לכל עבודת הפרקליטות. כפופים לו פרקליטי המחוזות, האחראים מהבחינה הניהולית והמקצועית לפרקליטויות המחוזות. כל תיק הנחקר במשטרה אשר עוסק בעברה שהיא פשע¹ והחקירה בעניינו הושלמה מועבר לפרקליט המחוז שבתחום שיפוטו נעשתה העברה. לפרקליט הסמכות להחליט אם להגיש כתב אישום אם לאו. המשטרה מעבירה לפרקליטויות המחוזות תיקים שחקרה (להלן - תיקי חקירה) והפרקליטות פותחת תיקים פליליים בעניינם: חלקם נסגרים בעילות שונות בלא שהוגשו כתבי אישום; בחלק מהתיקים מוגשים כתבי אישום נגד המעורבים; ושאר התיקים נותרים פתוחים עד שתתקבל הכרעה לגביהם (להלן - תיקים פתוחים). תיקים פתוחים אלה כוללים, בין היתר, תיקים הממתינים לבירור דין (להלן - מב"ד²), שטרם הוחלט אם יוגש כתב אישום נגד המעורבים בהם ושמה התיקים ייסגרו.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2007 עד ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול הפרקליטות בתיקי מב"ד בתחום הפלילי אשר טרם התקבלו החלטות בענייניהם במועד הביקורת. הבדיקה התמקדה בפרקליטות הפלילית במחוזות דרום, ירושלים וחיפה. השלמות נעשו עד אפריל 2010.³

- 1 "פשע" מוגדר בסעיף 24(1) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, כך: "עבירה שנקבע לה עונש חמור ממאסר לתקופה של שלוש שנים".
- 2 יתר התיקים הפתוחים הם תיקים העוסקים בעברות שהחשודים בביצוען עצורים או תיקים שנשלחו להשלמת חקירה למשטרה או תיקים שהמשטרה שלחה לפרקליטות בצירוף המלצות לסגירתם (ראו להלן).
- 3 הגורם העיקרי להתמשכות הביקורת היה בעייתיות בבסיס הנתונים של המערכת הממוחשבת של הפרקליטות (ראו להלן).

עיקרי הממצאים

בפרק הזמן שבין ינואר 2004 לספטמבר 2008 שלחה המשטרה לפרקליטות המחוזות כ-192,000 תיקי חקירה, ונפתחו בעניינם כ-142,000 תיקי פרקליטות פליליים⁴. לפי הנתונים המעודכנים לספטמבר 2008, כ-113,000 מתיקי הפרקליטות שנפתחו נסגרו בלא שהוגשו כתבי אישום; בכ-17,000 מהם הוגש כתב אישום נגד המעורבים, וכ-12,000 תיקים נותרו פתוחים בלי שהתקבלו החלטות בענייניהם; מהם כ-8,000 תיקי מב"ד.

בסוף שנת 2004 הכינה הפרקליטות "תכנית לחיסול מב"דים" (להלן - תל"ם) שהצטברו בפרקליטות המחוזות. התכנית הוגדרה תכנית חירום שמטרתה לסיים את הטיפול בתיקים בתוך שנתיים ולמנוע הצטברות דומה בעתיד. במסגרת תקני הפרקליטות הוקצו משרות נוספות של פרקליטים כדי לקדם את ביצוע תל"ם ואף על פי כן גדל מספר תיקי מב"ד בפרקליטות הפליליות מכ-7,300 בדצמבר 2004 לכ-8,000 בספטמבר 2008, מהם יותר מ-500 תיקים שהמתינו למעלה משלוש שנים ויותר מ-700 תיקים אחרים שהמתינו כשנתיים. בכך לא השיגה הפרקליטות את המטרות שהוגדרו בתל"ם.

אשר ל-207 תיקי מב"ד שנפתחו לפני שנת 2006 ונבדקו על ידי משרד מבקר המדינה, נמצא כי 79% מהם לא טופלו תקופה ממושכת ולא התקבלו בענייניהם החלטות. תיקים שעסקו בעברות כגון רצח, הריגה, אלימות במשפחה, עברות מין, הונאה, מרמה והפרת אמונים לא הופנו לפרקליטים ולא נעשתה לגביהם שום פעולה או שהם המתינו להתערבות גורם נוסף. תיקים אחרים הועברו בין פרקליטים. רק 21% מהתיקים טופלו באופן כלשהו. נמצאו תיקים שההחלטה לסגרם הושפעה, בין היתר, מהעובדה שחלף זמן רב ממועד פתיחת התיק בפרקליטות ועד מועד קבלת ההחלטה.

היועצים המשפטיים לממשלה שכיהנו משנת 2002 לא אכפו את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש לממשלה) ולא דרשו, למרות האמור בהנחיות, דיווח פרטני מפרקליט המדינה על תיקים שלא הוגשו נגד המעורבים בעניינם כתבי אישום. פרקליטי המדינה לא אכפו את ההנחיה ולפיה בדיווחם של פרקליטי המחוז עליהם לציין את המועד שבו קיבלה הפרקליטות את התיק, את הטעם לעיכוב ואת המועד המשוער להגשת כתב האישום.

הפרקליטות לא עמדה על כך שתיושם ההנחיה בדבר רישום אחיד של התיקים במערכת הממוחשבת. לפיכך מאגר הנתונים הממוחשב לא שיקף את מספר התיקים הנכון ואת מעמדם בכל רגע נתון. על כן נפגמה יכולתם של הדרגים הניהוליים לקבל החלטות.

הפרקליטות לא קיימה מעקב ובקרה שוטפים בנושא ביצוע תל"ם, לא בדקה בכמה מתיקי מב"ד הסתיים הטיפול בכל אחת מאבני הדרך שנקבעו ולא עמדה בלוחות הזמנים שנקבעו.

4 תיק פרקליטות אחד יכול לכלול יותר מתיק חקירה אחד.

טיפול הפרקליטות בתיקים הפליליים הממתינים לבירור דין

על פי הנחיות היועמ"ש לממשלה ופרקליט המדינה יש לתת עדיפות לתיקים העוסקים בחשודים שהם נבחרים ציבור. נמצאו תיקים שהמתינו שנתיים ושלוש שנים לקבלת החלטה, אף שהומלץ להעמיד לדין את מבצעי העברות שבהם עסק התיק או לסגור את התיקים.

סיכום והמלצות

הפרקליטות לא השיגה את המטרות שקבעה לעניין תל"ס. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את השיהוי בטיפול הפרקליטות בתיקי מב"ד פליליים. בכך נגרמו עיכוב דין ועינוי דין - הן כלפי החשוד בביצוע עברה והן כלפי הקרבן הממתינים לעשיית צדק. יתרה מזו, עלול להיווצר מצב שבו אחד השיקולים בעת קבלת החלטה לגבי תיק יהיה משך הזמן שחלף מאז פתיחתו, והדבר יגרום לעיוות דין ולבזבוז משאבים.

לדעת משרד מבקר המדינה השיהוי נגרם בין היתר בגלל ליקויים בסדרי הדיווח, המעקב, הפיקוח והבקרה של הפרקליטות.

ראוי שהפרקליטות תטמיע ותיישם, ללא דיחוי, את הנחיות היועמ"ש לממשלה ואת הנחיות פרקליט המדינה בנושאים שנבדקו, לרבות ההנחיות בדבר חובת הדיווח לבעלי התפקידים השונים ובדבר החובה לנמק את הסיבה לעיכוב הטיפול בתיקים.

לדעת משרד מבקר המדינה תיקון הליקויים שהועלו בדוח זה יחזק את פרקליטות המדינה ואת אמון הציבור בה, יגביר את כושר ההרתעה שלה ויאפשר לה לעמוד במטלות שנכוננו לה בהיותה גורם מרכזי במערך אכיפת החוק והלחימה בפשיעה במדינת ישראל.



מבוא

היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש לממשלה) הוא המופקד על התביעה הכללית הכוללת, בין היתר, את פרקליטות המדינה שבראשות פרקליט המדינה. פרקליטות המדינה על מחוזותיה ועל מחלקותיה פועלת במסגרת משרד המשפטים (להלן - הפרקליטות) ומשמשת זרוע במערך אכיפת החוק והלחימה בפשיעה במדינת ישראל. בראש כל פרקליטות מחוז ניצב פרקליט מחוז הכפוף לפרקליט המדינה. סמכויות הפרקליטות ומעמדה בתחום הפלילי נקבעו בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - החוק). הפרקליטות אחראית לפעולות האלה: החלטה אם להגיש כתבי אישום; הכנת כתבי האישום; ייצוג המדינה בבתי המשפט ובבתי הדין השונים על כל ערכאותיהם.

תקציב הפרקליטות לשנת 2008 היה כ-146 מיליון ש"ח, ובאותה שנה הועסקו בתחום הפלילי 478 פרקליטים ו-103 עובדי מינהלה. התחום הפלילי מטופל בלשכה הראשית של פרקליטות המדינה

ובשבע פרקליטות במחוזות: דרום, ירושלים, תל אביב, מרכז, חיפה, צפון ותל אביב - מיסוי וכלכלה (להלן - מיסוי וכלכלה).

כל תיק הנחקר במשטרה שעוסק בעברה שהיא פשע⁵ והחקירה בעניינו הושלמה מועבר לפרקליט המחוז שבתחומו נעברה העברה. לפרקליט הוקנתה הסמכות להחליט אם להגיש כתב אישום אם לאו, ואם כן - במה להאשים. בסמכותו גם להפסיק את הליכי ההעמדה לדין ולהחליט בעניין הסדרי טיעון. פרקליט המקבל החלטה להעמיד לדין חייב לבדוק שמתקיימים שלושה תנאים מצטברים: המעשה המיוחס לחשוד הוא עברה; בחומר החקירה נכללות ראיות מספיקות לאישום; והפרקליט אינו סבור כי אין עניין לציבור בהעמדה לדין.

הסמכות לסגירת תיקים מעוגנת בסעיף 62 לחוק ולפיו החלטה שלא להעמיד לדין בעברות שהן פשע, בשל היעדר עניין לציבור, תהיה באישור פרקליט מחוז או פרקליט בכיר שהוא הסמך לכך. לפיכך מועברים אל הפרקליטות גם תיקים שהמשטרה ממליצה שלא להעמיד לדין בגינם אולם אין בסמכותה לסגורם (להלן - תיקי גניזה ראשונית).

המשטרה מעבירה לפרקליטות המחוזות תיקים שחקרה (להלן - תיקי חקירה) שנפתחים בעניינם תיקי פרקליטות פליליים. התיקים שאינם נסגרים בעילות שונות, ואשר אין מוגשים לגביהם כתבי אישום נותרים פתוחים (להלן - תיקים פתוחים) בלי שהתקבלו הכרעות בענייניהם. תיקים פתוחים אלה כוללים, בין היתר, תיקים הממתינים לבירור דין (להלן - מב"ד).

בהנחיית היועמ"ש לממשלה שעניינה "זירוז הטיפול בהליכים פליליים"⁶, מוסבר הצורך בזירוז הטיפול בהליכים פליליים ונקבע כלהלן:

הליכים פליליים מהירים, הממחישים היטב את הקשר בין העבירה לבין העונש, יש להם חשיבות רבה כגורם מחנך ומרתיע, כלפי העבריינים ואף כלפי הציבור, ואילו הליכים פליליים המגיעים לכלל דיון בבית המשפט זמן רב לאחר מועד העבירה, לעיתים קרובות אין אפשרות לקיים אותם כראוי. ככל שעובר הזמן כן גדל הקושי להביא ראיות מלאות ואמינות. ויש בכך כדי להכביד על ניהול המשפט, לעתים על התביעה ולעתים על ההגנה, ואולי אף יותר על התביעה, שכן עליה מוטל להוכיח את האשמה מעל לכל ספק סביר. כמו כן, בית המשפט הגוזר עונשו של עבריין זמן רב לאחר מועד העבירה עשוי להתחשב בזמן שעבר כדי להקל בעונש, עד כדי כך שלעתים העונש נראה בלתי-הולם את העבירה, וערכו כגורם מחנך ומרתיע נפגם במידה רבה. זאת, בין היתר, משום שהזמן בו אדם נתון להליכי חקירה ומשפט נחשב לעינוי דין ומקובל לראות בו עונש כשלעצמו.

בפסיקת בג"ץ⁷ נקבע כי "הזכות למשפט הוגן חובקת ניהול וסיום יעיל ומהיר ככל שניתן של ההליך המשפטי, החל בתהליך החקירה, המשך בהליך ההעמדה לדין וכלה בהליך השיפוט. על שלבים אלה ועל כל אחד מהם להתנהל כך שאדם לא ייחשף לעינוי דין מתמשך המדיר שינה מעיניו, מיטו מאורח חייו התקין, מעמידו בחרדה מאימת הדין ומטיל בו דופי חברתי".

בחודשים נובמבר 2007 עד ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול הפרקליטות בתיקי מב"ד בתחום הפלילי שבמועד הביקורת טרם התקבלו החלטות בענייניהם. הבדיקה

5 "פשע" מוגדר בסעיף 1(24) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, כך: "עבירה שנקבע לה עונש חמור ממאסר לתקופה של שלוש שנים".

6 הנחיה מס' 4.1200 (70.012), "זירוז הטיפול בהליכים פליליים" מ-1.1.84 (עדכון מ-3.7.02).

7 בג"ץ 6972/96 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי פ"ד נ"א(2), 757, עמ' 782.

טיפול הפרקליטות בתיקים הפליליים הממתינים לבירור דין

התמקדה בפרקליטות הפלילית במחוזות דרום, ירושלים וחיפה. בדיקות השלמה נעשו עד אפריל 2010.⁸

תהליך הטיפול בתיקי חקירה

יש כמה שלבים עיקריים בהליך הפלילי. בשלב הראשון חוקרת המשטרה חשד לביצוע עברה ואוספת ראיות. בשלב השני שוקלות רשויות התביעה - התביעה המשטרית והפרקליטות - הממונות על בחינת הראיות שאספה המשטרה את העמדתו לדין של החשוד בביצועה. אם די בראיות כדי לבסס אישום פלילי, הן מחליטות על הגשת כתב אישום. החקיקה הפלילית אינה מגבילה את פרקי הזמן המוקצים לחקירה משטרית ולהליך ההעמדה לדין.

בתקופה שבין ינואר 2004 ועד ספטמבר 2008 העבירה המשטרה לפרקליטות המחוזות כ-192,000 תיקי חקירה, ונפתחו בעניינם כ-142,000⁹ תיקי פרקליטות פליליים. לפי הנתונים המעודכנים לספטמבר 2008, כ-113,000 מתיקי הפרקליטות שנפתחו נסגרו ללא הגשת כתבי אישום; נגד המעורבים בכ-17,000 מהם הוגש כתב אישום, וכ-12,000 תיקים נותרו פתוחים בלי שהתקבלו החלטות בענייניהם. תיקים פתוחים אלה כללו: תיקי גניזה ראשונית, תיקים שהועברו להשלמת חקירה במשטרה, תיקים שיש בהם חשודים עצורים (להלן - תיקי מעצר), והיתר - תיקי מב"ד.

תל"ם: "תכנית לחיסול מב"דים"

בנובמבר 2002 דנה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת במשך הטיפול של המשטרה והפרקליטות בתיקי חקירה. במועד הדיון המתינו כ-8,800 תיקי מב"ד לטיפול הפרקליטות. בעקבות הדיון בוועדה ביקש היועמ"ש לממשלה דאז, אליקים רובינשטיין, מפרקליטת המדינה דאז, עדנה ארבל, לקבוע נוהל לטיפול בתיקי מב"ד.

נמצא כי באפריל 2010 עדיין לא נקבע נוהל בעניין זה.

בדצמבר 2004 הגישה הפרקליטות למשרד האוצר "תכנית לחיסול מב"דים" (להלן - תל"ם) שהוגדרה תכנית חירום לטיפול בכ-7,300 תיקי מב"ד שהצטברו בפרקליטות המחוזות (ובכ-100 תיקי המחלקה לחקירות שוטרים). מטרת התכנית לסיים את הטיפול בתיקים במשך שנתיים ולמנוע הצטברות תיקים דומה בעתיד. בתכנית הוגדרו יעדי ביניים כמותיים מדי שישה חודשים. כמו כן נקבע בתכנית כי במחוזות ובלשכת פרקליט המדינה יופעל מנגנון למעקב ולבקרה שוטפים בנושא ביצוע התכנית. בהתאם לנתונים לגבי מספר תיקי מב"ד שהטיפול בהם הסתיים באבני

8 הגורם העיקרי להתמשכות הביקורת היה בעייתיות בבסיס הנתונים של המערכת הממוחשבת של הפרקליטות (ראו להלן).

9 תיק פרקליטות אחד יכול לכלול יותר מתיק חקירה אחד.

הדרך שנקבעו, היו אמורות להתבצע התאמות בתכנית. בתכנית נקבע כי מספר הימים הנדרשים לקבלת החלטה בעניין התיקים תלוי במידת המורכבות של התיק. מורכבות תיקי מב"ד נקבעה בחלוקה לשש דרגות קושי בהתבסס על כמות החומר שכולל התיק. לדוגמה, לטיפול בתיק מדרגה 1 יידרשו 1.2 ימי עבודה ולתיק מדרגה 6 יידרשו 39 ימים. יצוין כי רמת המורכבות של כ-90% מתיקי המב"ד סווגה כנמוכה ביותר - 1, ורמת המורכבות של 1% מהתיקים סווגה כגבוהה ביותר - 6. לצורך ביצוע תל"ם ביקשה הפרקליטות להקצות 50 תקנים להעסקת פרקליטים נוספים.

נמצא כי בפועל הפרקליטות לא ביצעה רישום של דרגות הקושי של התיקים, כך שניתן יהיה לעקוב אחר מורכבותם ולבצע מעקב בנושא, כפי שהתחייבה לעשות בתל"ם.

באוגוסט 2005 אישר משרד האוצר תקציב ל-50 תקנים לפרקליטות להעסקת פרקליטים במסגרת תל"ם. בינואר 2006 אישרה נציבות שירות המדינה יצירת הקצאה של 42 משרות של פרקליטים לתל"ם ועוד 8 משרות למרכז שירותי ניהול לפרקליטות. מסוף שנת 2006 עד תחילת שנת 2007 אוישו במחוזות השונים 37 מ-50 משרות הפרקליטים שאושרו.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן הביצוע של תל"ם והעלה את הממצאים האלה:

1. (א) הביקורת העלתה כי התקנים שיועדו לטיפול בתיקי מב"ד הוקצו למחוזות בלי שהובא בחשבון מספר הפרקליטים ביחס למספר תיקי המב"ד בכל מחוז. פרקליט המדינה לא דרש מפרקליטי המחוזות להציג תכניות עבודה מפורטות לרבות לוחות זמנים לטיפול בתיקי מב"ד.

(ב) ממסמכי הפרקליטות ומהסברים של פרקליטי המחוזות למשרד מבקר המדינה עולה כי בשל צורכי העבודה ואילוץ כוח אדם - חלק מהפרקליטים שהועסקו במסגרת תל"ם הועברו כעבור זמן קצר לעבודה השוטפת ולהופעות בבתי משפט, באופן שמספרם הכולל של הפרקליטים שעסקו בתל"ם פחת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העברת חלק מהפרקליטים לעבודה שוטפת במהלך השנתיים שהוקצו לתכנית לא עלתה בקנה אחד עם התכנית ועם המוסכם עם משרד האוצר, משום שתקני הפרקליטים נוספו לפרקליטות למטרה מוגדרת.

בספטמבר 2008 היו בפרקליטות 12,079 תיקים פתוחים, ומהם 7,982 תיקי מב"ד, 3,177 תיקי גניזה ראשונית, 523 תיקים בהשלמת חקירה ו-397 תיקי מעצר.

2. הביקורת העלתה כי על אף תוספת כוח האדם שהתקבלה לתל"ם, מספר תיקי המב"ד בפרקליטות הפליליות עלה מכ-7,300 בדצמבר 2004 ל-7,982 בספטמבר 2008. פירוט ראו בטבלה שלהלן:

טיפול הפרקליטות בתיקים הפליליים הממתינים לבירור דין

מספר תיקי מב"ד בספטמבר 2008 - מסווגים לפי שנת פתיחת התיק בפרקליטות	מספר תיקי מב"ד בדצמבר 2004						המחוז
	1990-2003	2004	2005	2006	2007	2008	
סך הכול	סך הכול	סך הכול	סך הכול	סך הכול	סך הכול	סך הכול	סך הכול
דרום	59	32	44	110	188	221	654
ירושלים	13	16	22	211	1,058	1,465	2,785
תל אביב	8	18	48	135	486	824	1,519
מרכז	44	26	53	93	314	561	1,091
חיפה	14	16	51	111	351	399	942
צפון	7	5	16	25	228	505	786
מיסוי וכלכלה	5	8	24	26	51	91	205
סך הכול	150	121	258	711	2,676	4,066	7,982

* לא כולל תיקי המחלקה לחקירות שוטרים.

בדצמבר 2004, במבוא לתל"ם, ציינה הפרקליטות שכ-600 תיקים ממתינים יותר משלוש שנים לקבלת החלטה, וכי תוצאותיו של מצב זה הן פגיעה חמורה בהרתעה, שחיקה ניכרת בענישה והעברת מסר לחברה שהפשע השתלם.

הביקורת העלתה כי בספטמבר 2008 המתינו 529 תיקי מב"ד יותר משלוש שנים להחלטות אם להגיש כתבי אישום נגד המעורבים או לסגרם. 711 תיקי מב"ד אחרים המתינו לכך כשנתיים. כלומר, על אף התל"ם נותרו עדיין 1,240 תיקי מב"ד שטרם התקבלו בענייניהם החלטות אף שחלפו שנתיים ומעלה מיום פתיחתם.

3. (א) משרד מבקר המדינה בדק את טיפול הפרקליטות ב-207 תיקי מב"ד שנמצאו בפרקליטות במחוזות דרום, ירושלים וחיפה, ואשר נפתחו בשנים 1999-2005. משרד מבקר המדינה סיווג תיקים אלה לחמש קטגוריות בהתאם לאופי הטיפול בהם (ראו להלן). יובהר כי התיקים שנבדקו כוללים תיקים שנפתחו בחשד לעברות כגון רצח, הריגה, אלימות במשפחה, עברות מין, הונאה, מרמה והפרת אמונים. תיקים אלה לא טופלו יותר משנתיים, ורבים מהם לא טופלו שלוש או ארבע שנים, בלי שהפרקליטות פעלה לקדם את הטיפול בהם. להלן יפורט מצב התיקים שנבדקו:

שיעור התיקים (באחוזים שלמים)	מספר התיקים	מצב התיק
21%	44	תיק מטופל: נמצאה בו פעילות כלשהי של הפרקליטות
6%	12	תיק חוסר מעש: לא שובץ פרקליט שיטפל בו ובמועד הביקורת עדיין לא נעשתה בו שום פעולה
32%	66	תיק הממתין לפרקליט פנוי: תיק שאף כי מונה פרקליט שיטפל בו הוא הועבר מפרקליט לפרקליט בלי שנעשתה בו שום פעולה
14%	29	תיק הממתין להתערבות גורם נוסף: הפרקליטות נמנעה מלקבל החלטה עד שתתקבל חוות דעת או תשובה מגורם אחר דוגמת המשטרה או רשות אחרת
27%	56	תיק הממתין לשיקול דעת נוסף: פרקליט חיווה את דעתו עליו ואולם התיק ממתין לקבלת החלטה סופית
100%	207	סך הכול

מזן הטבלה שלעיל עולה כי 79% מהתיקים לא טופלו פרק זמן ממושך: חלק ניכר מזן התיקים שנפתחו אשר עסקו בעברות חמורות לא הופנו לפרקליטים, איש לא שקל את הראיות הכלולות בהם ולא נעשתה בהם שום פעולה. רק 21% מזן התיקים טופלו באופן כלשהו.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שחל שיהיו ניכר במסגרת הטיפול בתיקים שנפתחו אשר עוסקים בעברות חמורות, מאחר שהדבר גורם לעיכוב ועינני דין, הן כלפי החשוד בביצוע העברה והן כלפי הקרבן הממתין לעשיית צדק.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק תיקי מב"ד שנפתחו בשנת 2005 ונסגרו במהלך הביקורת, והעלה כי ב-12 מהתיקים שנבדקו הזמן הרב שעבר ממועד פתיחת התיק בפרקליטות ועד מועד קבלת ההחלטה לגביהם היה אחד השיקולים שבהתבסס עליהם הוחלט אם לסגור את התיקים או להגיש כתבי אישום נגד המעורבים בעניינם.

השיהוי הרב בטיפול בתיקים עלול ליצור קושי באיתור עדים ונאשמים, וביצוע השלמות חקירה זמן רב לאחר האירועים מקשה גם את קבלת ההחלטות בתיקים. משרד מבקר המדינה מעיר כי מצב זה גורם לא רק לעינני דין אלא גם לפגיעה חמורה בהרתעה, ועקב כך יורדים לטמיון המשאבים הרבים שהשקיעו בתיקים אלה גורמי החקירה.

4. בספטמבר 2008 היו במחוז ירושלים 2,785 תיקי מב"ד שהם כ-35% מכל תיקי המב"ד באותה עת. ממסמכי הפרקליטות עולה כי אף שפרקליטות המדינה הייתה ערה לעובדה זו, היא לא בדקה את הסיבות לכך שכשליש מתיקי המב"ד נמצאים במחוז אחד.

5. כאמור לעיל, תיקי מב"ד אינם כוללים תיקי גניזה ראשונית ותיקים שהועברו להשלמת חקירה:

טיפול הפרקליטות בתיקים הפליליים הממתינים לבירור דין

(א) מכ-142,000 התיקים הפליליים שנפתחו בפרקליטות בין ינואר 2004 לספטמבר 2008, מחציתם הם תיקי גניזה ראשונית. הפרקליטות הסבירה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאוגוסט 2009, כי תהליך העבודה לגבי תיקים אלה מקוצר ומרוכז, ובתוך זמן קצר מאוד רובם המכריע נגנז. הפרקליטות מחזירה להמשך טיפול רק את מיעוטם החרוג.

הביקורת העלתה כי שלא לפי הסבר הפרקליטות היו בספטמבר 2008 בפרקליטות כ-3,200 תיקי גניזה ראשונית, אשר יותר מ-1,000 מהם הגיעו לפרקליטות בשנים 2004-2007.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהפרקליטות תשקיע מאמץ מרוכז לטיפול בתיקים אלה, דווקא לנוכח העובדה שאפשר לקבל החלטות לגביהם בהליך פשוט ומקוצר. כך יימנע עינוי דין של החשודים ושל הקרבות על כל המשתמע מכך.

(ב) בספטמבר 2008 היו בפרקליטות 523 תיקים שנפתחו בפרק הזמן שבין ינואר 2004 לספטמבר 2008 וטרם חזרו מהשלמת חקירה במשטרה. נמצאו גם תיקים פתוחים שנרשם כי הם נשלחו להשלמת חקירה אף קודם לכן, בשנים 1999-2003.

לדעת משרד מבקר המדינה, האחריות למעקב אחר תיקים שנשלחו להשלמת חקירה מוטלת על הפרקליטות. הפרקליטות נדרשת לבצע מעקב ובקרה בפרקי זמן מוגדרים לגבי התקדמות הטיפול בתיק, ולא לפטור את עצמה מאחריות עם העברת התיק לגורם אחר.

6. בינואר 2008 הוכנה טיוטת הנחיה של היועמ"ש לממשלה בנושא "משך זמן החקירה ומשך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום". ההנחיה נועדה להציב בפני גורמי החקירה והתביעה מגבלות זמן ברורות ולקבוע מנגנוני פיקוח ובקרה על ניהול החקירה והתביעה בפרקי זמן אלה. הפרקליטות הודיעה כי לשכת היועמ"ש לממשלה הודיעה לה כי הנחיית היועמ"ש הייתה חלק מתהליך שבו התבצעו בד בבד עם גיבוש ההנחיה שני מהלכים נוספים: ניסיון להתקין תקנות שעניינן ניהול חקירה - ניסיון זה לא צלח; הגשת הצעת חוק מטעם הממשלה¹⁰ שעניינה הגבלת פרק הזמן הכולל המיועד לביצוע ההליכים הפליליים בתחום החקירה והמשפט. באוגוסט 2010 הוציא היועמ"ש לממשלה הנחיה בנושא "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום"¹¹, המחליפה את ההנחיה בדבר "זירוז הטיפול בהליכים פליליים", וקבע כי כדי לאפשר למעורבות השונות להיערך כנדרש ליישומה, היא תיכנס לתוקף שנה מיום פרסומה.



10 הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 60) (התיישנות), התשס"ט-2008.
11 הנחיה מס' 4.1202 (4.1200).

מן הממצאים בפרק משנה זה עולה כי הפרקליטות לא השיגה את המטרות שהוגדרו בתל"ם: תיקי מב"ד לא "חוסלו", בוודאי שלא בטווח השנתיים שנקבעו כיעד, וכן לא נמנעה הצטברות נוספת של תיקי מב"ד על אף תוספת כוח האדם שהתקבלה למטרה זו. נמצא כי פרקליטים שהתקבלו לצורך טיפול בתיקי מב"ד הועברו, שלא כמוסכם, לתפקידים אחרים. נוסף על כך נמצא כי תיקים העוסקים בעברות חמורות המתניו שלוש וארבע שנים בלי שנעשו פעולות לקידום ההחלטות בענייניהם; תיקים נסגרים גם בשל חלוף הזמן והדבר עלול לגרום לעיוות דין ולכזבו משאבים; תיקי גניזה ראשונית ממתינים יותר משנה לסגירה, אף על פי שהעבודה בענייניהם מעטה; לא נעשה מעקב אחר תיקים שנשלחו להשלמת חקירה.

הפרקליטות הסבירה למשרד מבקר המדינה בתשובותיה מאוגוסט 2009 ומאוגוסט 2010, כי עם השנים חל גידול במורכבות ההליכים הפליליים ובמשכם אשר לא היה חופף לגידול כוח האדם בפרקליטות, וכי בשל כך נוצר עם השנים עיכוב בטיפול בתיקי המב"ד הפליליים.

בית משפט הגזור את עונשו של עבריין זמן רב לאחר שבוצעה העברה עשוי להתחשב בזמן שעבר כדי להקל את עונשו. אחת הסיבות לכך היא שהזמן שבו אדם נתון להליכי חקירה ומשפט נחשב לעיניו דין. לעתים במצב כזה יימנע בית המשפט אפילו מהטלת עונש מאסר. עקב כך לעתים העונש אינו הולם את העברה, וערכו כגורם מחנך ומרתיע נפגם במידה רבה¹². יצויין כי לפעמים אדם נענש בעיניו דין מעין זה במשך תקופה ממושכת על לא עוול בכפו, ואפשר שלנוכח זאת כלל לא יוגש כתב אישום נגדו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שפרקליט המדינה יקדם בדחיפות תכנית מערכתית לקידום היעדים שהציבה לעצמה הפרקליטות ערב החלת התל"ם, באופן שתינתן העדיפות הראויה לצמצום מספר תיקי מב"ד הממתינים כמה שנים לקבלת החלטות בענייניהם.

דיווח, מעקב, פיקוח ובקרה

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הדיווח, המעקב, הפיקוח והבקרה שמבצעת הפרקליטות בנושא תיקי הפרקליטות הפליליים בכלל ובנושא תל"ם בפרט והעלה כדלהלן:

1. **דיווח:** (א) בהנחיות היועמ"ש לממשלה שעניינן "זירוז הטיפול בהליכים פליליים" האמורות נקבע סולם עדיפויות לסוגים שונים של מקרים שבהם ראוי לפעול באורח נמרץ יותר למניעת שיהוי בטיפול בתיקים, משום ששיהוי במקרים שהוגדרו (כגון: מקרים שבהם החשוד נמצא במעצר ויש כוונה לבקש את המשך מעצרו, או כאשר החשוד קטין וכיוצא בזה) עלול לגרום

12 בבג"ץ 6972/96 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי פ"ד נ"א(2), עמ' 757, נקבע: "מפאת הזמן הרב שחלף עד כה והצפוי לחלוף עד המשפט, אם יוחלט על העמדה לדין, עלול חומר הראיות להתקשות עד כדי פגיעה בהגנת הנאשם, ויצא חלילה חף מפשע, אשם, או שתפגע יכולתה של התביעה להוכיח את האשמה ויצא אשם זכאי בדין, ונמצאו מחסימים את המסר החברתי שהיה בכוונתנו להעביר באמצעות העמדה לדין".

טיפול הפרקליטות בתיקים הפליליים הממתינים לבירור דין

נזק גדול יותר. כמו כן, נקבעה לכל הדרגים חובת דיווח לגבי הטיפול בתיקים בפרקי זמן קבועים: הנחיה של פרקליטי המחוז לפרקליטים המטפלים בתיק; חובת דיווח של הפרקליט המטפל לפרקליט המחוז; חובת דיווח של פרקליט המחוז לפרקליט המדינה פעם בשנה לפחות; חובת דיווח של פרקליט המדינה ליועמ"ש לממשלה על תיקים שלא הוגשו לגביהם כתבי אישום בתוך שנה מיום שהתקבלו בפרקליטות.

הביקורת העלתה כי בעלי התפקידים השונים אינם מדווחים לממונים עליהם בפרקי הזמן שנקבעו בהנחיות היועמ"ש לממשלה. לדוגמה, היועצים המשפטיים לממשלה שכיהנו משנת 2002 ואילך לא אכפו את הנחיות היועמ"ש לממשלה ולא דרשו, בין היתר, דיווח פרטני מפרקליט המדינה על תיקים שלא הוגשו לגביהם כתבי אישום בתוך שנה מיום שהתקבלו בפרקליטות. כמו כן פרקליטי המדינה לא אכפו את ההנחיה בעניין הדיווח של פרקליטי המחוז.

בהנחיות נקבע שעל פרקליט המחוז לקבוע נוהל ולפיו כל פרקליט שקיבל תיק לצורך הכנת כתב אישום ידווח לו בכתב שלושה חודשים אחרי קבלת התיק אם הוכן כתב אישום, ואם לא - מתי יוכן ומתי יוגש לבית המשפט.

הביקורת העלתה כי פרקליטי המחוזות הפליליים בפרקליטות שנובדקו לא קבעו נוהל כאמור. נמצא כי אין בפרקליטות המחוזות שנובדקו סדרי דיווח אחידים בין הפרקליטים ובין פרקליט המחוז. לא נמצא נוהל המעגן את חובת הדיווח לדרגים ממונים.

(ב) בהנחיית פרקליט המדינה¹³ בנושא "הגשת כתב אישום בתוך שנה מיום הגעת התיק לפרקליטות" נקבע, בין היתר, כי בדיווח לפרקליט המדינה יפורטו מועד הגעת התיק לידי הפרקליטות, הטעם לעיכוב והמועד המשוער להגשת כתב האישום.

הביקורת העלתה כי הפרקליטות לא הקפידה על מילוי ההנחיה האמורה. הדיווחים הועברו לפרקליט המדינה רק על פי בקשתו וכללו רק את מספר התיקים המעוכבים.

בתשובת הפרקליטות מאוגוסט 2009 למשרד מבקר המדינה הוסבר כי הקמת המנגנון של מערכת מחשוב חדשה ושל מרכז ניהול נועדה לשנות את תהליכי העבודה, הדיווח והניהול ולהחליף את מנגנון הדיווח האינדוידואלי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הקמת מערכת מחשוב בעתיד אינה פוטרת את הפרקליטות מלבצע הנחיות בהווה שנועדו לאפשר לה לבצע בקרה של פעולותיה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חובת הדיווח נועדה להמריץ את הפרקליט לעמוד בלוחות הזמנים. לדעת משרד מבקר המדינה, אי-עמידת הפרקליטות בחובת הדיווח פוגעת ביכולתה להפעיל פיקוח ובקרה נאותים ואף אינה מאפשרת פיקוח ובקרה חיצוניים.

13 הנחיה מס' 3.5 מ-1.1.03 (ערכון אחרון מ-8.1.07).

2. סדר יישום: סדרי ניהול תקנים מחייבים רישום נתונים מהימן, שוטף, עדכני ומדויק כדי שיהיה אפשר להשתמש ברישום לקבלת החלטות בכל הדרגים.

בדצמבר 2004 גיבש פרקליט המדינה דאז, ערן שנדר, הנחיה ל"רישום אחיד פתיחת תיקים וסגירתם", והנחה את פרקליטי המחוזות ואת מנהלי המחלקות לפעול על פיה החל מ-1.1.05. ההנחיה האמורה כוללת הוראות הקובעות למשל באילו מקרים תפתח המזכירות תיק בפרקליטות ובאילו מקרים יאוחדו תיקי חקירה לתיק פרקליטות אחד.

בביקורת נמצא כי הנחיה זו לא בוצעה וכי פרקליטי המדינה לא הקפידו על יישום ההנחיה במחוזות. בבדיקה אקראית נמצאו תיקים שנרשמו במערכת הממוחשבת כמה פעמים ותיקים שנרשמו שלא לפי הוראות הרישום האחד, לדוגמה: מזכירות המחוזות הקלידו באופן שונה נתונים זהים. נמצא כי עקב כך היו רשומים בפרקליטות בספטמבר 2008 כ-4,000 תיקים כפולים.

הביקורת העלתה כי כמה תיקים הרשומים במערכת הממוחשבת אבדו. למשל ברשימת תיקי מב"ד במחוז דרום מהשנים 1996-2005 שנמסרה למשרד מבקר המדינה נכללו תיקים הרשומים כפתוחים, אך הם לא אותרו על ידי עובדי הפרקליטות. גם מתכתובת פנימית בפרקליטות עולה כי תיקים הרשומים במערכת הממוחשבת נעלמו ואינם זכורים לאיש. כמו כן, במהלך הביקורת נמצאו תיקים שכלל לא היו רשומים במערכת הממוחשבת.

נוסף על כך עלה במהלך הביקורת כי כל תחום עיבוד הנתונים בפרקליטות מרוכז אצל אדם אחד, אשר בהיעדרו אי-אפשר לאחזר מידע פנימי וחיצוני מן המערכת הממוחשבת.

בגלל הזנה לא אחידה של נתונים ובגלל אי-קיום הנחיית הרישום האחד, מאגר הנתונים הממוחשב אינו משקף את מספר התיקים הנכון ואת מעמדם בכל רגע נתון. בשל היעדר מאגר מרכזי, אמין ומעודכן המתעד את מספר התיקים בכל מחוז, את מצב התיקים ואת משך הטיפול בהם נפגעת יכולתם של הדרגים הניהוליים לקבל החלטות. בהיעדר מאגר מרכזי כאמור אף אי-אפשר להעריך את מספר הפרקליטים הדרוש.

מהמסמכים עולה כי במשך שנים היו הדרגים הניהוליים הבכירים במשרד המשפטים ערים לעובדה שאין אחידות בשיטת הרישום בפרקליטות המחוזות. הם היו ערים גם להשפעות החמורות של המצב האמור ולעובדה שהפרקליטות אינה יכולה לקבוע סדרי עדיפות על בסיס מושכל ואינה יכולה לספק מידע אמין בדבר פעולותיה. עם זאת לא הצליחו אותם דרגים במשרד המשפטים להביא לשינוי המצב האמור ולהביא לפתרון הבעיה.

במרס 2008 הגיש פרקליט המדינה, משה לדור, לשר המשפטים דאז, פרופ' דניאל פרידמן, דוח המציג נתונים בנוגע לעבודת פרקליטות המחוזות בשנים 2004-2007. בדוח הדגיש פרקליט המדינה כי הנתונים אינם מדויקים לחלוטין, וכי עלולות להיווצר כפילויות שמקורן בהזנות מוטעות.

יצוין כי בינואר 2006 דיווח מר אלעד רוזנטל, סגן דאז לפרקליט המדינה, למר משה שילה, המשנה דאז למנכ"ל משרד המשפטים, כי הפרקליטות החלה בתהליך של החלפת מערכת

המחשוב והתיקים במערכת ממוחשבת חדשה. מטרת המערכת החדשה היא לייעל את תהליכי העבודה של הפרקליט והפרקליטות ולאפשר בקרה מרבית על כל אחד משלבי הטיפול בתיק. המערכת אמורה הייתה להתחיל לפעול באופן ניסיוני בסוף שנת 2008 ואולם, באפריל 2010 נמצא כי היא טרם הופעלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אם המשתמשים במערכת ממוחשבת - משוכללת ככל שתהיה - אינם מפנימים כללי הזנה ועדכון אחידים, נוצר מאגר נתונים לא אמין ונפגע תהליך קבלת ההחלטות. לדעת משרד מבקר המדינה תופעה כוללת זו של היעדר רישום אחיד, רישום תיקים כפולים ואבדן תיקים היא חמורה במיוחד. בגינה עלולה להיגרם פגיעה חמורה באכיפת החוק: החפים מפשע עלולים לסבול מסחבת קשה בענייניהם, ואילו העבריינים עלולים שלא לתת את הדין על פשעים שביצעו. פרקליטות המדינה נדרשת לפעול לכך שעובדיה יישמו את ההנחיות בנושא.

יודגש כי יישום ההנחיה בדבר הרישום האחיד אינו כרוך בהשקעת משאבים כלכליים אלא אך ורק בהטלת משמעת ובקביעת הרגלי עבודה אשר החלתם עשויה לצמצם את שעות העבודה הרבות שהפרקליטות נדרשת להשקיע בכל פעם שהיא מתבקשת להציג נתונים.

3. מעקב ופיקוח: בתל"ם נקבע כי במחוזות ובלשכת פרקליט המדינה יופעל מנגנון למעקב ולבקרה שוטפים בנושא ביצוע התכנית. בהנחיה בדבר הרישום האחיד הודגש שיש למלא במערכת הממוחשבת את השדה העוסק במספר הקלסרים שבכל תיק. מנתון זה אפשר ללמוד על מורכבות התיק "שהינו קריטי" לקידום תל"ם.

הביקורת העלתה כי שלא לפי הנחיית הרישום האחיד, לא הוזן מספר הקלסרים המשקף לדעת הפרקליטות את מורכבות התיקים, כפי שנדרש בתל"ם. פרקליט המדינה לא אכף על המחוזות את חובת הדיווח על התקדמות העבודה במתכונת שנקבעה בתל"ם. מאחר שאין לפרקליטות את המידע האמור, נבצר ממנה לפקח על התקדמות התכנית, לבקר אותה ולעשות בה שינויים לצורך התאמתה לצרכיה.

עוד העלתה הביקורת, כי לא נבדק מספרם של תיקי מב"ד שהטיפול בהם הסתיים באבני הדרך שנקבעו לכך בתל"ם. בהיעדר המידע האמור לא יכלו מקבלי ההחלטות לבצע בתכנית שינויים בהתאם לנדרש.

4. בקרה: בשנים 2004-2007 הסתייעו פרקליטי מחוזות חיפה, ירושלים ותל אביב בייעוץ ארגוני של חברה פרטית. בדוחות שהכינה החברה למחוזות חיפה ותל אביב אין התייחסות פרטנית לתיקי מב"ד. החברה בחנה את תהליכי העבודה, בין היתר, כדי לקצר את זמן הטיפול בתיקים. בדוח החברה על פעילות מחוז ירושלים מאוגוסט 2007 נקבע, בין השאר, כי על ראשי הצוותים לבצע מעקב ובקרה בנושא תיקי מב"ד ולספק דיווח שבועי לפרקליט המחוז.

הביקורת העלתה כי פרקליטות מחוז ירושלים לא קיימה מעקב ובקרה כנדרש בנושא הטיפול בתיקי מב"ד.

כמו כן פרקליטות המדינה לא דנה בהמלצות דוחות היועצים הארגוניים ולא התקיימו דיונים בהשתתפות פרקליט המדינה ופרקליטי המחוזות העוסקים באופן הביצוע וההתקדמות של תל"ם.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר בקרה שוטפת במהלך ביצוע התל"ם והיעדר בקרות של פרקליט המדינה על יישום תכניות העבודה הנוגעות לתיקי מב"ד בפרקליטות המחוזות הביאו להחמצת האפשרות לתקן את הליקויים במהלך הביצוע ופגמו בסיכויי ההצלחה של תל"ם.



במחוזות שנבדקו נמצא כי לא קוימו מעקב שוטף ובקרה תקופתית בנושא הטיפול בתיקי מב"ד. פרקליטי המדינה לא אכפו את ההוראות בדבר רישום אחיד ולא עקבו אחר מצב התיקים שהטיפול בהם התעכב כמה שנים; בעלי התפקידים בדרגים השונים לא דיווחו על העיכובים כנדרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, באמצעות הקפדה של כל גורמי הניהול בפרקליטות על יישום ההנחיות שנקבעו אפשר היה לצמצם במידה רבה את מספר תיקי המב"ד אגב שיפור הליכי קבלת ההחלטות בעניינים ניהוליים.

משרד מבקר המדינה מעיר לפרקליטות כי אילו היו מופעלים מערכת המאפשרת בקרה נאותה על אופן הטיפול בתיקי מב"ד ומנגנון ניהולי הולם הדורש מתן דיווחים תקופתיים והמפקח עליהם, היה אפשר לעמוד על הליקויים ביישום התכנית ועל נושא התיקים שאינם מטופלים, ובעקבות כך היה אפשר למזער, ואפילו למנוע, את הנזקים שמקורם בהתמשכות הטיפול בתיקים.

מדיניות ניהולית לטיפול בתיקי מב"ד

1. קביעת יעדים ותכניות עבודה: (א) מדיניות הפרקליטות הנקבעת על ידי פרקליט המדינה מתייחסת, בין היתר, לשיקולים שלפיהם נקבע מהם התיקים שיש לציבור עניין בהעמדה לדין של הגורמים המעורבים או בגניזתם ולמתן עדיפות לקידום הטיפול בתיקים מסוגים שונים. הנחיות פרקליט המדינה נועדו להבטיח מדיניות אחידה של התביעה הכללית בכל מחוזות הפרקליטות ואת השוויון בפני החוק, אשר יישומן עשוי להשפיע גם על אופן קידום הטיפול בתיקי מב"ד.

מדיניות ארגון צריכה לבוא לידי ביטוי בתכניות עבודה מפורטות. במאי 2006 הוכנה לראשונה תכנית עבודה כוללת לפרקליטות על כל יחידותיה הכוללת פירוט יעדים, סדרי עדיפויות ומדדים. שמירה על שלטון החוק הייתה המפתח להגדרת היעדים הארציים: המאבק בשחיתות השלטונית,

טיפול הפרקליטות בתיקים הפליליים הממתינים לבירור דין

המאבק בפשיעה המאורגנת, המאבק בעברות אלימות, אכיפה אזרחית וקידום השמירה על ביטחון הפרט ועל נכסי המדינה. תכנית זו שימשה בסיס לתכניות העבודה של המחוזות.

הביקורת העלתה כי בתיקי הפרקליטות לא נמצא תיעוד בדבר הליך סדור של פרקליטות המדינה ופרקליטות המחוזות לבדיקת השגת היעדים שנקבעו בתכניות העבודה לשנים 2006 ו-2007 ולהפקת לקחים בכלל, וליישום מדיניות פרקליט המדינה בנושא קידום הטיפול בתיקי מב"ד בפרט. עוד הועלה כי בשנת 2008 לא הוכנה כלל תכנית עבודה כוללת לפרקליטות המשקפת יעדים משותפים ומדיניות אחידה. הפרקליטות הודיעה בתשובתה מאוגוסט 2009 למשרד מבקר המדינה כי מעקב אחר תכניות העבודה ייעשה במסגרת מרכז הניהול שהוקם בפרקליטות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עבודה על פי תכניות עבודה סדורות, קביעת מדיניות אחידה לגבי מידת העניין לציבור, לגבי גניזת תיקים ולגבי מעקב בנושאים האמורים יביאו בהכרח לשיפור בטיפול בתיקי מב"ד.

(ב) עקרון השקיפות הוא אחד מעמודי התווך להבטחת תקינות פעולתו של המינהל הציבורי¹⁴. שקיפות מאפשרת פיקוח ובקרה שבאמצעותם ניתן לבדוק אם פעל המינהל כראוי. סדרי מינהל תקינים מחייבים גוף ציבורי לרשום פרוטוקול המשקף את עיקרי הדיון בעניינים מהותיים ואת ההחלטות שקיבל. הביקורת העלתה כי אין רישום של פרוטוקולים מדיונים שמקיים פרקליט המדינה עם פרקליטי המחוזות בעניין ניהול המחוזות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-רישום פרוטוקולים בישיבות אלה פוגע ביעילות הפיקוח בפרקליטות - ומדובר הן בפיקוח של פרקליט המדינה על פרקליטי המחוז והן בפיקוח של פרקליט המחוז על עובדיו - ובכלל זה בנושא תיקי מב"ד. על הפרקליטות להקפיד על רישום פרוטוקולים מפורטים, כנדרש לפי סדרי מינהל תקין.

2. הטיפול בתיקי מב"ד העוסקים בעברות כלכליות ובעברות מס : (א) במאי 2008 התבקשו המחוזות להעביר לטיפול של פרקליטות מיסוי וכלכלה את תיקי המב"ד שנפתחו אצלם עד סוף שנת 2006 אשר עוסקים בעברות כלכליות ובעברות מס. משרד מבקר המדינה בדק את יישום הבקשה האמורה בפרקליטות מיסוי וכלכלה באשר לכלל המחוזות.

הביקורת העלתה כי רק מחוזות ירושלים ודרום עמדו בדרישה זאת: 40 תיקים הועברו ממחוז ירושלים, ותיק אחד ממחוז דרום. מהם נסגרו 11, לגבי שני תיקים הוכנו כתבי אישום, 11 תיקים נשלחו להשלמת חקירה, שני תיקים הועברו לפרקליטות המדינה, שישה תיקים הועברו להליך כופר ותשעה תיקים נמצאו בטיפול, אולם טרם התקבלה החלטה בעניינם.

הפניית תיקים מקצועיים לפרקליטות המתמחה בתיקים אלה אמורה לזרז ולייעל את הטיפול בעניינם. לשם כך נדרש שיתוף פעולה עם המחוזות, שהושג כאמור בעיקר עם מחוז ירושלים.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על פרקליטות המדינה לאכוף את יישום החלטת פרקליט המדינה ולהקפיד שיתר המחוזות יבצעו את ההנחיה וישתפו פעולה עם יזמה זו.

14 בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב פ"ד נט(3), 817.

(ב) הביקורת העלתה כי פרקליטות מחוז חיפה קבעה ביולי 2008 הנחיה בעניין הטיפול בתיקים פיסקאליים [עברות מס] - סגירה מחוסר עניין וניתוב למסלול הכופר, ופעלה לפיה. יישום ההנחיה, בפרקליטות מחוז חיפה בלבד, הביא לחוסר אחידות ולפגיעה בעקרון השוויון. לאחר סיום הביקורת, הודיעה הפרקליטות למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010, כי הנחיה זו בוטלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שפרקליט המדינה יקבע מדיניות אחידה לעניין סגירת תיקים וכן לעניין הטיפול בתיקים פיסקאליים ולעניין העברתם למסלול כופר. יש לתת פומבי למדיניות שנקבעה ולהפעילה באופן אחיד בכל המחוזות. היעדר יישום אחיד בכלל המחוזות עלול לפגוע בעקרון השוויון.

3. מתן עדיפות לתיקי מב"ד נגד נבחרי ציבור: בהנחיית היועמ"ש לממשלה¹⁵ נקבע כי ככלל אין מקום להשהות טיפול בתיקים נגד נבחרי ציבור או מועמדים להיבחר שהגיעו לאחר חקירה לפרקליטות או לתביעה המשטרתית לצורך החלטה אם להגיש כתב אישום. נקבע כי לפי הצורך יובאו הדברים לפני היועמ"ש לממשלה או לפני פרקליט המדינה.

משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול בתיק שנפתח בשנת 2003 ובשמונה תיקים שנפתחו בשנת 2005 במחוז ירושלים ובמחוז דרום שבהם היה החשוד איש ציבור. נמצא כי אף שבחלק מן התיקים התקבלו המלצות להעמיד לדין את החשוד או לסגור את התיק, שמונה תיקים המתנו בחוסר מעש: שני תיקים המתנו יותר משלוש שנים, ארבעה תיקים יותר משנתיים ושניים אחרים יותר משנה. נמצא שרק תיק אחד טופל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ההשתהות בטיפול בתיקים במשך זמן כה רב עלולה לפגוע בנבחרי הציבור ולהזיק לעתידם בשל העננה המרחפת מעל ראשם, והיא אף עלולה לעכב את מיצוי הדין כחוק.

באוקטובר 2006 הנחה פרקליט המדינה דאז, ערן שנדר, את פרקליטי המחוזות שיש להעביר לראש סדר העדיפויות את הטיפול בתיקי מב"ד שעניינם שחיתות בשלטון המקומי. באותו מועד היו בפרקליטות 161 תיקים העוסקים בשחיתות בשלטון המקומי, בשחיתות בשלטון המרכזי, בשחיתות של נבחרי ציבור ובשחיתות של גורמי אכיפה וגבייה.

באפריל 2008, לקראת הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות שהתקיימו בנובמבר 2008, הנחה סגן פרקליט המדינה דאז את פרקליטי המחוז ואת מנהלת המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה להיערך לקידום הטיפול בתיקים אלה ולהשלמתן. המניע להנחיה היה המודעות להשפעות הפוליטיות האפשריות של קיום הליך משפטי נגד מועמד בבחירות. ביוני 2008 היו בפרקליטות 53 תיקי מב"ד הנוגעים לחשודים שהם נבחרי ציבור ברשויות המקומיות. ביולי 2008 הורה פרקליט המדינה לפרקליטיו כי גיבוש העמדות וקבלת ההחלטות בתיקים אלה, נכון שייעשו בשים לב לעובדה שהמועד האחרון להגשת מועמדות לבחירות הוא 8.10.08.

נמצא כי במועד הבחירות בנובמבר 2008 היו בפרקליטות 37 תיקי מב"ד, שהחשודים בהם הם נבחרי ציבור ברשויות המקומיות, תשעה מהם היו בהליכי בירור מתקדמים. בביקורת עלה כי חלק

15 הנחיה מס' 1.1913 מיוני 1998, "מדיניות התביעה והאכיפה לפני הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות". (ערכון מדצמבר 2005).

טיפול הפרקליטות בתיקים הפליליים הממתינים לבירור דין

מהתיקים האמורים המתינו לבירור דין למעלה משנתיים. לפיכך נוצר מצב של עינוי דין מתמשך כלפי החשודים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-סיום הטיפול בכלל התיקים של נבחרי ציבור בהתאם להנחיה של פרקליט המדינה עלול היה להשפיע גם על עתידם הפוליטי של המועמדים לבחירות. מן הראוי שאכיפת ההנחיה תיעשה באופן שוטף ולא רק לקראת בחירות.

הפרקליטות הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2009 כי מטרה מרכזית שנקבעה בתכנית העבודה שלה לשנת 2009 הייתה שיינתנו בידי פרקליט המדינה כלים לשם קביעת מדיניות ארצית וויסות משאבים בעבודת הפרקליטות על בסיס מידע שוטף. לצורך השגת המטרה חוזק מנגנון הדיווח של הפרקליטות ללשכת פרקליט המדינה לגבי תיקים "אסטרטגיים" המתנהלים ביחידות השונות. הפרקליטות הוסיפה בתשובתה כי במועד מתן התשובה מבצעת לשכת פרקליט המדינה מעקב שוטף אחר תיקים בעלי חשיבות מערכתית, ובכלל זה תיקים נגד נבחרי ציבור: מונו פרנטיס במחוזות האחראים לעדכון התיקים הללו ולמעקב אחריהם ומונה אחראי מטעם לשכת פרקליט המדינה המפקח על קבלת הנתונים ועל עדכונם.

סיכום

חובת ההגנות של הממשל מחייבת כי ההליך המשפטי - ובכלל זה הליך ההעמדה לדין, הנתון ברובו בידי הפרקליטות - יתנהל ביעילות המרבית ויסיים מהר ככל האפשר. התמשכות ההליכים המתקיימים נגד אדם שלא בצדק נחשבת לעינוי דין ואפשר לראות בה כשלעצמה עונש, קל וחומר אם בסופם כלל לא מוגש כתב אישום נגדו.

בחינת יישום התל"ם העלתה כי הפרקליטות לא השיגה את המטרות שנקבעו בה: תיקי מב"ד לא "חוסלו" ולא נמנעה הצטברות נוספת של תיקים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את השיהוי בטיפול בתיקי מב"ד פליליים. בכך נגרם עיכוב במתן הדין - הן כלפי החשוד בביצוע העברה והן כלפי הקרבן הממתין לעשיית צדק. יתרה מזו, אם ייסגרו תיקי מב"ד בשל חלוף הזמן והשיהוי הרב בטיפול בהם יגרום הדבר לעיוות דין ולבזבוז משאבים.

לדעת משרד מבקר המדינה השיהוי נגרם, בין היתר, בשל ליקויים בסדרי הדיווח, המעקב, הפיקוח והבקרה של הפרקליטות. על הפרקליטות להקפיד על הזנת נתונים אחידה ושוטפת במחוזות השונים כדי ליצור מאגר נתונים אמין ומעודכן. רק כך יוכלו הגורמים הניהוליים לקבל החלטות ניהוליות מיטביות בנוגע לתיקי מב"ד. ראוי שההחלטות בתחום המדיניות והאכיפה ייושמו באופן אחיד כדי למנוע פגיעה בעקרון השוויון.

ראוי שהפרקליטות תטמיע ותיישם, ללא דיחוי, את הנחיות היועמ"ש לממשלה ואת הנחיות פרקליט המדינה. אם עובדי הפרקליטות יידרשו לדווח על התקדמות הטיפול בתיקים ולנמק מדוע מתעכב הטיפול בתיקים שונים, יהיה בכך כדי להגביר את ערנותם לנושא התיקים המעוכבים ולהביא לכך שהם ייתנו עדיפות לטיפול בהם.

בתשובת הפרקליטות למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2010 נאמר כי מאז סיום הביקורת בוצעו בפרקליטות המדינה תהליכי ניהול רבים, שהואצו בשל הליך הביקורת; מוסדו צוותי מב"ד במחוזות דרום וירושלים ובוצעו, בין היתר, תהליכי טיוב נתונים ובכללם תהליכי בקרה והטמעה. תהליכים אלו הביאו, לטענת הפרקליטות, לצמצום מספר תיקי המב"ד.

יצוין כי באוגוסט 2010 הוציא היועמ"ש לממשלה הנחיה בנושא "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום" כחלק מהרצון לייעל את ההליך הפלילי, תוך הכרה בחשיבות הרבה בקיצור משך הזמן הנדרש לחקירה ולהכנת כתבי אישום.

לדעת משרד מבקר המדינה תיקון הליקויים שהועלו בדוח זה יגביר את ההרתעה, יחזק את פרקליטות המדינה ואת אמון הציבור בה, ויאפשר לה לעמוד במטלות שעליה למלא בהיותה גורם מרכזי במערך אכיפת החוק והלחימה בפשיעה במדינת ישראל.