



מסמך רקע בעניין:  
**מדיניות סגירת תיקים  
בפרקליטות ובתביעה המשטרתית**

**מוגש לוועדת החוקה חוק ומשפט**

גרסת אינטרנט

2	<u>תמצית</u>
4	<u>רקע</u>
4	<u>פומביות הנחיות מדיניות סגירת תיקים ומקורות המסמך</u>
5	<u>סמכות ההחלטה על סגירת תיקים</u>
7	<u>עילות הסגירה ומשמעותן</u>
7	<u>סגירת תיק בשל העדר עניין לציבור</u>
10	<u>סגירת תיק בעילה של העדר ראיות מספיקות (דיות ראיות)</u>
11	<u>סגירת תיק בעילה של חוסר אשמה</u>
11	<u>סגירת תיק בעילה של "אי-תביעה"</u>
11	<u>יישום המדיניות בפועל - ביקורת וסטטיסטיקה</u>
12	<u>הסנגוריה הציבורית</u>
12	<u>ועדת החוקה</u>
12	<u>נתונים סטטיסטים שהועלו בדיוני ועדת החוקה</u>
12	<u>ביקורת ונתוני מבקר המדינה</u>
13	<u>ליקויי זמן ומדיניות</u>
14	<u>תיעוד ושקיפות</u>
14	<u>ליקויים פרוצדורליים</u>
15	<u>העדר אחידות בהחלטות המחוזות השונים</u>
15	<u>סדרי עדיפות בטיפול</u>
15	<u>פירוט נסיבות ההחלטה על סגירת תיק</u>
16	<u>מסירת הודעה על סגירת תיק</u>
16	<u>עררים</u>

## תמצית

1. עניינו של מסמך זה בסקירת מדיניות התביעה המשטרית ופרקליטות המדינה בנוגע ל- "סגירת תיקים" בעבירות פליליות.
  2. סמכות סגירת התיקים הינה מן הסמכויות המינהליות המשמעותיות ביותר שמופקדות בידי פקידי ציבור. במתן הסמכות לסגור תיקים הפקיד המחוקק בידי התובע שיקול דעת שלטוני בעל אופי שיפוטי ברוח זו, קובעים כללי המשפט המינהלי כמו גם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, את הכלל לפיו בכפוף לחריגים מעטים מדיניות סגירת התיקים חייבת להיות פומבית.
  3. לצערנו, מזה למעלה מחודש וחצי אנו שבים ופונים למשרד לבטחון פנים בבקשה לקבל מידע על מדיניות סגירת התיקים בתביעה המשטרית – ואין אנו נענים. העובדה שמידע על מדיניות התביעה אינו נמסר לגורמי הכנסת, מעוררת חשש כי כללי המדיניות אינם פתוחים בפני הציבור והנחיית היועץ המשפטי כאמור אינה מתקיימת.
  4. הנחיות המדיניות של היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה התקפות כיום הינן מהשנים 1976, 1985 ו-1994. הפרקליטות הודיעה כי היא שוקדת בימים אלו על ניסוח ופרסום הנחיות מעודכנות.
  5. שלוש עילות הסגירה העיקריות הן חוסר אשמה, חוסר ראיות (דיות ראיות) וחוסר עניין לציבור.
  6. לכל אחת מעילות הסגירה יש תוצאה אחרת לחשוד: סגירה מחוסר אשמה אינה מותירה שום עקבות ברישומי המשטרה; סגירה מחוסר ראיות נכללת ברישומי המשטרה; סגירה מחוסר עניין לציבור נכללת אף היא ברישומי המשטרה, ומותר לה למסור מידע זה לגופים הרשאים לקבלו לפי חוק המרשם הפלילי.
- סגירת תיק בשל העדר עניין לציבור**
7. הימנעות מנקיטת הליכים כנגד עבריין, אשר לגבי העבירה שנעברה על-ידו יש ראיות לכאורה, היא מעשה יוצא דופן ותובע רשאי לנקוט בדרך זו רק במקרים קיצוניים בהם ברור בין היתר בעליל כי עקב הימנעות מנקיטת הליכים לא יגרם נזק לאינטרס הציבורי.
  8. החלטה על סגירת תיק בשל חוסר עניין לציבור הינה החלטה אשר מבוססת על שיקולים ערכיים, בנוסף לשיקולים מקצועיים.
  9. על-פי ההנחיות, החלטה על סגירת תיקים על-בסיס העילה של "העדר עניין לציבור" צריכה להעשות תוך מתן תשומת הלב, בין השאר, לשיקולים הבאים:
    - א. חומרת המעשה
    - ב. נסיבותיו האישיות של קורבן העבירה
    - ג. נסיבותיו האישיות של החשוד בביצוע העבירה
    - ד. אינטרסים חיוניים אחרים של המדינה
    - ה. שיקולים מוסדיים של התביעה ושל בתי-המשפט
    - ו. עדות מדינה
    - ז. שיקולי כח-אדם ומחסור בזמן שיפוטי

### סגירת תיק בעילה של העדר ראיות מספיקות (דיות ראיות)

10. בשונה מן העילה של העדר עניין לציבור, הקבועה בחוק, נשתרשה, על-דרך פרשנות והנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ההכרה בסמכות לסגור תיקים בעילות של העדר ראיות מספיקות והעדר אשמה. לאחרונה הכיר המחוקק בקיומן של עילות סגירה אלו, בהגדירו במסגרת תיקון 32 לחסד"פ סמכות ערר על החלטות כאמור.
11. מבחן המפתח מורכב משני רכיבים: קיומו של חומר ראיות אשר יכול להביא להרשעתו של אדם בעבירה ואפשרות סבירה להרשעה.
12. בהחלטה על סגירת תיק בעילה של דיות ראיות יש להתחשב, בין היתר, בנושאים הבאים:

- א. מתייחסים לראיות קבילות בלבד
- ב. יש לבחון גם את משקלן הלכאורי של הראיות
- ג. מותר ורצוי לראיין עדים. ההתרשמות מן העד ומהימנותו יתויקו בתיק ויובאו בגדר השיקולים להעמדה לדין

### סגירת תיק בעילה של חוסר אשמה

13. כאשר אין שמץ ראיות כלפי חשוד, מורות הנחיות היועץ המשפטי לממשלה כי יש לנמק את סגירת התיק בעילה של "חוסר אשמה".

### סגירת תיק בעילה של "אי-תביעה"

14. הואיל והתביעה המשטרית לא התייחסה לפניות מרכז המחקר והמידע בכנסת אין בידנו לספק מידע אודות משמעותה של העילה דנן, מקור הסמכות לקביעתה, הנחיות ליישומה ונתונים סטטיסטיים על השימוש בה.

### יישום המדיניות בפועל - ביקורת וסטטיסטיקה

15. הסגוריה הציבורית סבורה שתיקים יכולים גם להיסגר לפני שהם מוגשים לבית-המשפט, אם היה כוח-אדם מתאים לחקור עד תום, ואפילו להביא לכך שסניגור ייפגש וידונו בתיק לפני שהוא מוגש.
16. התפלגות עילות הסגירה: בכ 60%-55% מהתיקים שנסגרים מוסברת הסגירה ב- "חוסר ראיות מספיקות"; בכ-20%-25% מהתיקים שנסגרים הסגירה מוסברת ב- "חוסר עניין לציבור"; אחוז קטן מאוד מהתיקים נסגרים בעילה של "חוסר אשמה".
17. 11% מהעררים מתקבלים.
18. ככלל, הטיפול בתיק בתביעה המשטרית ממושך מזה שבפרקליטות.
19. שיעור התיקים שמשך הטיפול בהם עד סגירתם היה 6 חודשים ויותר הגיע בפרקליטות לכדי כ-30%, ובתביעה המשטרית לכדי 60%.

## רקע

1. עניינו של מסמך זה בסקירת מדיניות התביעה המשטרית ופרקליטות המדינה בנוגע ל- "סגירת תיקים" בעבירות פליליות, קרי החלטות שלא להגיש כתב אישום<sup>1</sup>.
2. סוגיה זו הועלתה ונדונה אגב דיונים שקיימה ועדת החוקה חוק ומשפט (להלן: "ועדת חוקה") בחודשים האחרונים, וכן נסקרה במסמכי רקע שהכין מרכז המחקר והמידע של הכנסת לקראת דיונים אלו (המסמכים רצ"ב).

## פומביות הנחיות מדיניות סגירת תיקים ומקורות המסמך

3. סמכות סגירת התיקים הינה מן הסמכויות המינהליות המשמעותיות ביותר שמופקדות בידי פקידי ציבור. במתן הסמכות לסגור תיקים הפקיד המחוקק בידי התובע **שיקול דעת שלטוני בעל אופי שיפוטי** אשר "על הפעלתו ... חלים - בצד הוראות חוק סדר הדין הפלילי ותוך הרמוניה עימן - ההוראות הכלליות של המשפט המינהלי"<sup>2</sup>.
  - ברוח זו, קובעים כללי המשפט המינהלי כמו גם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, את הכלל לפיו בכפוף לחריגים מעטים **מדיניות סגירת התיקים חייבת להיות פומבית**<sup>3</sup>.
  4. לצערנו, הנסיון של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביישום כלל הפומביות אינו מעיד טובות. תופעה זו מודגשת במיוחד בכל הנוגע למדיניות התביעה המשטרית.
- לצערנו, מזה למעלה מחודש וחצי אנו שבים ופונים למשרד לבטחון פנים בבקשה לקבל מידע על מדיניות סגירת התיקים בתביעה המשטרית – ואין אנו נענים**<sup>4</sup>. לאור העובדה שמידע על מדיניות התביעה אינו נמסר לגורמי הכנסת, מעוררת חשש כי כללי המדיניות אינם פתוחים בפני הציבור והנחיית היועץ המשפטי כאמור אינה מתקימת<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> מסמך זה עוסק בגופי התביעה המרכזיים: פרקליטות המדינה והתביעה המשטרית ואינו מתייחס לגופי תביעה אחרים.

<sup>2</sup> בג"ץ 935/89 גנור ואח'י נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 508.

<sup>3</sup> הטעם לדבר - שאלמלא כן אין בידי המושפעים מן ההחלטה יכולת לוודא כי זו נעשתה בהגינות, ללא הפליה, בתום לב ובסבירות. ר' הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מס' 51.051: מדיניות תביעה מדיניות חקירה ותביעה שיקולים כלליים, מיום 1 בדצמבר - 1985 יח' בכסלו התשמ"ו, הקובע כי: "בד"כ מן הראוי לתת פרוסום למדיניות שנקבעה אלא אם קיימים טעמים מיוחדים של טובת הציבור המצדיקים הימנעות מפרסום המדיניות או פרטים מסוימים של המדיניות לגבי עבירה מסוימת".

<sup>4</sup> פניות הופנו בעיקר אל מר שלום גואטה, ראש מטה השר לבטחון הפנים, אשר הבטיח חזר והבטח כי המידע יועבר אלינו, אלא שבהגיע כל מועד מובטח לקבלת המידע – מידע לא הגיע.

<sup>5</sup> מקורות מידע נוספים שסרקנו לימדו אותנו כי ככל הנראה קיימות הנחיות כאמור, לרבות עילת סגירה ייחודית הנהוגה במשטרה "אי-תביעה", ר' דיון ועדת החוקה מיום 22 ביולי 2001 (פרוטוקול מס' 344, בו ציינה סג"צ חנה פסובסקי, ראש מדור תביעות במשרד לבטחון פנים, כי: "המשטרה קובעת מדיניות שכפופה להנחיות פרקליטת

5. ככל שמדובר במדיניות סגירת התיקים של הפרקליטות, נראה כי למרות שיתוף הפעולה לו זכינו מצד גורמי הפרקליטות, גם במקרה זה הכללים הכתובים והמפורסמים אינם פורסים בפני הציבור את מלוא התמונה הנוגעת למדיניות סגירת תיקים<sup>6</sup>.

**הנחיות המדיניות של היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה התקפות כיום הינן מהשנים 1976, 1985 ו- 1994.**

בדיונים קודמים בפני ועדת החוקה וכן במסמך של המרכז למחקר ומידע של הכנסת (להלן: 'הממ"מ') שהוכן לקראת דיוני הוועדה נמסר מגורמי הפרקליטות כי מדיניות סגירת התיקים נבחנת באופן שוטף בהתאם להתפתחויות הדין והנסיבות. מכאן ניתן ללמוד כי, הנחיות בנות 8 עד 26 שנים אין בהן כדי לשקף את מלוא התמונה העדכנית בתחום מדיניות סגירת התיקים. ואכן, בחינת כללי המדיניות שהוזכרו בדיונים קודמים ובפסיקה והשוואתם לכללים הכתובים מגלה כי קיים פער בין המדיניות המוצהרת והמדיניות הנוהגת. **הפרקליטות מכירה בפער האמור, והודיעה בדיונים קודמים בפני ועדת החוקה, ובמסמך שהועבר לממ"מ כי היא שוקדת בימים אלו על ניסוח ופרסום הנחיות מעודכנות.**

### **סמכות ההחלטה על סגירת תיקים**

6. סמכות ההחלטה בעניין סגירת תיקים מהווה חלק אינטגרלי ממדיניות סגירת התיקים, שכן קיימת זיקה ישירה בין סמכותו, אישיותו וכישוריו של מקבל ההחלטה לבין היישום בפועל של הסמכות לסגור תיקים.

7. ככלל, בעל הסמכות להגיש כתב אישום הוא גם בעל הסמכות להורות על סגירת תיק, למעט החריג העיקרי של סגירת תיקים מטעם של "העדר עניין לציבור". בעניין העילה האחרונה נקבע בחוק סדר הדין הפלילי כי בעבירות מסוג "פשע" הסמכות לסגור תיק בעילה דנן נתונה בידי פרקליט מחוז או פרקליט בכיר שהוסמך לכך ואילו בעבירות אחרות (אשר חומר

המדינה והיועץ המשפטי לממשלה" (ההדגשה הוספה). מנוסח זה נלמד כי למשטרה ישנה מדיניות שונה מהמדיניות של הפרקליטות (למשל, כפי הנראה, סדרי עדיפויות שונים ביחס לעבירות שונות, ר' דיון ועדת החוקה מיום 27 בנובמבר 2001, פרוטוקול מס' 391); השווה דברי תנ"צ ירחמיאל הלפרין, סגן ראש אגף חקירות במשרד לבטחון הפנים, בדיון ועדת החוקה מיום 18 ביוני 2001, פרוטוקול מס' 322; ר' גם דברי ניצב משה מזרחי, ראש אגף חקירות במשרד לבטחון הפנים, בדיון ועדת החוקה מיום 3 ביולי 2001, פרוטוקול מס' 332 ר' גם בג"צ 7256/95 פישלר נ' מפכ"ל המשטרה ואח' פ"ד נ(5) 1.

פ"ד נ(5) 1: "... הופננו על-ידי פרקליטות המדינה לפקודות המטה הארצי (14.01.01) בדבר 'הטיפול בתלונה ובתיק חקירה'. ר' גם דו"ח שנתי 51 של מבקר המדינה בעמ' 364: " מדור תביעות אחראי, בין היתר, לביצוע מדיניות הפיקוד המשטרתי בנושא התביעה" (ההדגשה הוספה).

<sup>6</sup> בדיון קודם שהתקיים בוועדת החוקה הביע פרופ' זאב סגל את דעתו לפיה המדיניות הכללית של הפרקליטות היא מדיניות נסתר. פרקליטת המדינה הסתייגה מטענה זו במהלך הדיון. ר' דיון ועדת החוקה של הכנסת מיום 18 ביוני 2001, פרוטוקול מס' 322.

החקירה בהן הועבר לתובע מוסמך) הסמכות נתונה בידי קצין משטרה המכהן כראש יחידת תביעות או קצין משטרה המשמש כתובע והוסמך לכך<sup>7</sup>.

8. נוסף על הכלל החקוק דנן, קובעות הנחיות היועץ המשפטי לממשלה כי החלטה של פרקליט מחוז בעניין סגירת תיק בשל העדר עניין לציבור הנשענת על העילה של אינטרסים חיוניים של המדינה מחייבת התייעצות עם פרקליטת המדינה או היועץ המשפטי עצמו. ר' פרוט בעניין זה בסעיף ה'דן בשיקולים לסגירת תיקים בשל העדר עניין לציבור, בסעיף 13 להלן.

9. בהינתן שסוגית חלוקת הסמכויות נדונה זה מכבר בהרחבה בדיוני ועדת החוקה מסתפק מסמך זה בהפניה לטבלה הבאה, המסכמת את חלוקת הסמכויות הנוגעות להחלטה על סגירת תיקים.

ע"ר**		עילות סגירת תיק			ניהול המשפט	החלטה על העמדה לדין	סוג העבירה
סמכות ערעור	גורם מחליט	העדר עניין לציבור	דיות (חוסר) ראיות	העדר אשמה			
חוסר אשמה ודיות ראיות – פרקליט המדינה** העדר עניין לציבור – היועמ"ש**	פרקליט מחוז	פרקליט מחוז	כולם	כולם	פרקליטות	פרקליט מחוז	פשע
	אחר						
חוסר אשמה ודיות ראיות – פרקליט המדינה** העדר עניין לציבור – היועמ"ש**	פרקליט מחוז	פרקליט מחוז או פרקליט בכ"ב שהוסמך לתפקיד ע"י פרקליט המחוז	כולם	כולם	תביעה משטרתית	תובע מוסמך*	
	אחר						
	פרקליט מחוז** או פרקליט מפרקליטות המדינה שמונה למנהל תחום עררים			גוף חוקר			
	פרקליט מחוז** או פרקליט מפרקליטות המדינה שמונה למנהל תחום עררים	ראש יחידת תביעות במשטרה או קצין המשמש כתובע והוסמך לסגור תיקים	כולם	כולם		תובע מוסמך	עוון וחטא
	פרקליט מחוז** או פרקליט מפרקליטות המדינה שמונה למנהל תחום עררים			גוף חוקר			

\* טיפול בעבירות מסוג פשע על-ידי תובע מוסמך חל רק על עבירות שפרקליט המדינה העביר את הסמכות בעניין לתובע מוסמך. העבירות שפרקליט המדינה רשאי להעביר קבועות ברשימה סגורה המופיעה בחוק. החלטה כאמור טעונה פרסום ברשומות. ייצויין כי הסמכות לקבוע כי עבירה הינה עבירת פשע מצוייה למעשה בידי פרקליט מחוז, שכן היה והאחרון סבור כי חומר החקירה שהועבר לידי אינו מגלה עבירת פשע הוא רשאי להעביר את הטיפול בתיק לתובע מוסמך.

\*\* היועמ"ש, פרקליט המדינה ופרקליט מחוז רשאים להאציל סמכותם לגורמים ובתנאים המנויים בסעיף 64(ב) לחסד"פ.

<sup>7</sup> סעיף 62 לחוק סדר הדין הפלילי, התשמ"ב - 1982. (להלן: "החסד"פ").

## עילות הסגירה ומשמעותן

10. שלוש עילות הסגירה העיקריות הן חוסר אשמה, חוסר ראיות (דיות ראיות) וחוסר עניין לציבור. לכל אחת מעילות הסגירה יש תוצאה אחרת לחשוד: סגירה מחוסר אשמה אינה מותירה שום עקבות ברישומי המשטרה; סגירה מחוסר ראיות נכללת ברישומי המשטרה; סגירה מחוסר עניין לציבור נכללת אף היא ברישומי המשטרה, ומותר לה למסור מידע זה לגופים הרשאים לקבלו לפי חוק המרשם הפלילי. מכאן החשיבות הגדולה לזיהוי העילה בשלה נסגר תיק. יצויין כי בנוסף לשלוש העילות קיימת עילה של "אי-תביעה" הנהוגה במשטרה. בשל העדר שיתוף פעולה מצד המשטרה לא נסקרת עילה זו בפירוט במסמך זה.

## סגירת תיק בשל העדר עניין לציבור

11. החלטה על סגירת תיק מחמת "העדר עניין לציבור" הינה יוצאת דופן ביחס לעילות הסגירה האחרות. על-פי חוק סדר הדין הפלילי<sup>8</sup> ברירת המחדל המשפטית היא כי בהינתן ראיות המצביעות לכאורה כי אדם פלוני ביצע עבירה - יועמד האדם לדין. הוראה זו נשענת, בעיקר, על עקרון השוויון בפני החוק.

הימנעות מהגשת כתב אישום כלפי מי שקיימות ראיות לכאורה כי ביצע עבירה הינה, לפיכך, צעד חריג<sup>9</sup>. ברוח זו קבע היועץ המשפטי לממשלה בהנחיותיו מ-1976 כי **הימנעות מנקיטת הליכים כנגד עבריו, אשר לגבי העבירה שנעברה על-ידו יש ראיות לכאורה, היא מעשה יוצא דופן [ההדגשה במקור] ותובע רשאי לנקוט בדרך זו רק במקרים קיצוניים בהם ברור בין היתר בעליל כי עקב הימנעות מנקיטת הליכים לא יגרם נזק לאינטרס הציבורי.**

12. החלטה על סגירת תיק מחמת העדר עניין לציבור מתייחדת בעניין נוסף - ההחלטה בגינה חורגת הרבה מעבר למיתחם המשפטי, אל עבר המישור המינהלי, הערכי והציבורי. עמד על כך בית המשפט העליון אשר הביע דעתו כי החלטה על סגירת תיק בשל חוסר עניין לציבור הינה החלטה אשר מבוססת על שיקולים ערכיים, בנוסף לשיקולים מקצועיים, והחרה החזיק אחריו עו"ד שלמה שהם, היועץ המשפטי של ועדת החוקה (כתארו אז) בציינו כי:

**"אנחנו מדברים על מקום שבו מרחב שיקול הדעת הוא עצום. הנושא של סגירת תיקים מחוסר עניין לציבור הוא מרחב שיקול דעת שאין כמעט לאף גוף אחר במדינה. רק הדברים של מר לדור [פרקליט מחוז ירושלים, ד.ל.] נותנים דוגמה למערכת שיקולים שלעולם לא נוכל לפתור אותה בחקיקה כי לעולם לא נוכל לדעת מה יהיו**

<sup>8</sup> חוק סדר הדין הפלילי, התשמ"ב - 1982.

<sup>9</sup> ר' בג"צ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 508.



**ההסתברויות המציאותיות שיעמידו פרקליט בשיקולים כאלה ואחרים".**

13. על-פי ההנחיות, החלטה על סגירת תיקים על-בסיס העילה של "העדר עניין לציבור" צריכה להעשות תוך מתן תשומת הלב, בין השאר, לשיקולים הבאים:

(א) חומרת המעשה – ככל שחומרת המעשה רבה יותר, כך רב העניין בהעמדה לדין. במסגרת חומרת המעשה יש להתייחס לנושאים הבאים: חומרת העבירה עצמה; נסיבות ביצוע העבירה; היקף הנזק שנגרם; שכיחות ההתנהגות העבריינית ומשך הזמן שעבר מאז ביצוע המעשה.

(ב) נסיבות אישיות של החשוד – גיל החשוד; מצב בריאותו; עברו הפלילי; נסיונות שיקום; שיתוף הפעולה של החשוד עם הרשויות; הליכים וסנקציות מנהליים שננקטו כלפי החשוד במקביל והשפעת ההליך הפלילי על הנאשם; חוות דעת של גורמי רווחה, תסקיר קצין מבחן ואחרים<sup>10</sup>.

(ג) נסיבותיו האישיות של קורבן העבירה – ככל שהפגיעה בו קשה יותר והנזק שנגרם לו אינו ניתן לתיקון, כן כבד יותר משקלו של העניין לציבור בהעמדה לדין.

(ד) אינטרסים חיוניים אחרים של המדינה – לעתים עניין שיש לו ערך בטחוני, מדיני או ציבורי עשוי לחייב שלא להגיש כתב אישום. על-פי הוראת היועץ המשפטי לממשלה, בהחלטה על סגירת תיק משיקולים אלו חייב פרקליט המחוז להתייעץ עם פרקליט המדינה או היועץ המשפטי עצמו.

(ה) שיקולים מוסדיים של התביעה ושל בתי-המשפט – סדר עדיפויות בהעמדה לדין (למשל, התחשבות בסוגיות העומדות על סדר היום הציבורי<sup>11</sup>) בכפוף להחלת הכללים א-ד לעיל בקביעת סדר העדיפויות.

(ו) עדות מדינה - טובת הציבור מחייבת הבאתו לדין של עבריין עיקרי ואין אפשרות להביאו לדין אלא אם עבריין אחר, שעברתו פחותה בחומרתה יעיד נגדו, ואין דרך להביא לכך, אלא ע"י הפיכת העבריין האחר לעד מדינה.

(ז) שיקולי כח-אדם ומחסור בזמן שיפוטי – ההנחיות קובעות כי אם כל הקריטריונים שנדונו לעיל (א-ו) מצביעים על כך שקיים מקום להעמיד אדם לדין, שיקולי כח אדם ומחסור בזמן שיפוטי כשלעצמם אינם יכולים להצדיק סגירת תיק בעילה של חוסר עניין לציבור.

<sup>10</sup> הסיפא מתוך מסמך המרכז למחקר ומידע ולא מתוך הנחיות היועמ"ש ופרקליטת המדינה.

<sup>11</sup> מתוך מסמך המרכז למחקר ומידע ולא מתוך הנחיות היועמ"ש ופרקליטת המדינה.

(ח) יישום הכללים צריך להעשות תוך הפעלת שקול דעת עצמאי, בתום-לב, ללא שרירות, ללא הפליה בהגינות ובסבירות. כן מזכירות ההנחיות כי החלטות בעניין סגירת תיקים כפופות לביקורת בבג"ץ.

14. בנוסף על הכללים לעיל, הלקוחים מתוך ההוראות הכתובות והמפורסמות, עיון בפרוטוקולים של דיונים קודמים ובפסקי דין מלמד על קיומם של שיקולים נוספים. בין אלו נמנים בעיקר כללים הנוגעים לסדרי עדיפויות, כגון הכללים הבאים:

(א) "העובדה שכל השנים, בנזק בלבד, המשטרה לא מגישה תיקים פליליים, היא בגלל אי-היכולת להוסיף עוד אלפים רבים של תיקים לתיקים שגם כך נמצאים באלפיהם"<sup>12</sup>.

(ב) באופן דומה, צויינה, בעקיפין, מדיניות של סגירת תיקים כאשר המתלונן חוזר בו מתלונתו<sup>13</sup>.

(ג) נקבעה מדיניות שלא להמנע מלהעמיד לדין עדי מדינה, כי-אם להגיש כתב אישום גם נגד עד המדינה אבל להסתפק בענישה מופחתת<sup>14</sup>.

(ד) נושאים "חדשניים", נושאים שעל סדר היום ופניות בינלאומיות - כפי שציין היועץ המשפטי לממשלה בפני ועדת החוקה: "נושאים שיהיו בעדיפות דרך קבע אלה נושאים של הפשע הקרוי קלסי, החמור - נושאים של סמים, ויש דברים שלא ידענו בארצנו, והשנים הביאו אותם, כמו סחר בנשים, נושא שראוי בעצמו לדיון, ואני רק מזכיר אותו כדבר מהתקופה האחרונה. מצד אחר יש סוגים חדשים של עבירות כלכליות, שההתפתחות הטכנולוגית והגלובליזציה של המערכת הבין-לאומית מביאים, למשל, כל מה שקשור בקניין רוחני, נושאים חוצי גבולות, ויש אלינו גם פניות בין-לאומיות לאכיפה, כמובן".

15. עוד יצויין כי בדיונים קודמים הועלתה שאלת הפעלת קריטריון סגירה זה כלפי אישי ציבור. בהגינותם ציינו גורמי הפרקליטות כי הגם שהקריטריונים כלפי אישי ציבור זהים לקריטריונים הנוהגים כלפי כל אדם אחר הרי ש: "בפועל, נכון שבאופן מעשי קורה שמקדישים יותר זמן בגלל הנסיבות הציבוריות, עם זאת, ההחלטה ניתנת כמו בכל תיק"<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> ר' בדיון ועדת החוקה מיום 22 ביולי 2001, פרוטוקול מס' 344.

<sup>13</sup> עו"ד משה לדור, פרקליט מחוז ירושלים בדיון ועדת החוקה מיום 22 ביולי 2001, פרוטוקול מס' 344.

<sup>14</sup> ש.ם.

<sup>15</sup> דיון ועדת החוקה של הכנסת מיום 18 ביוני 2001, פרוטוקול מס' 322 ר' גם הסתייגותו של פרופ' זאב סגל על האמור שהובעה באותו דיון.

### סגירת תיק בעילה של העדר ראיות מספיקות (דיות ראיות)

16. בשונה מן העילה של "העדר עניין לציבור", הקבועה בחוק, נשתרשה, על-דרך פרשנות והנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ההכרה בסמכות לסגור תיקים בעילות של "העדר ראיות מספיקות" ו- "העדר אשמה"<sup>16</sup>. לאחרונה הכיר המחוקק בקיומן של עילות סגירה אלו, בהגדירו במסגרת תיקון 32 לחסד"פ סמכות ערר על החלטות כאמור<sup>17</sup>.

17. כאשר קיימות בתיק ראיות המעוררות חשד לביצוע עבירה על-ידי פלוני, אלא שחומר הראיות איננו מספיק להוכחת אשמתו של החשוד, וממילא אינו מספיק להעמדתו לדין, קובעות הנחיות היועץ המשפטי לממשלה כי יסגר התיק לגבי אותו חשוד בעילה של חוסר ראיות.

18. יש להדגיש כי סגירת תיק בעילה דגן אינה נוגעת רק למקרים בהן יש ראיות "חלשות" אלא גם למקרים בהן אחריות החשוד ברורה אולם קיים מחסום אחר בפני הוכחת אשמתו בבית המשפט.

19. מבחן המפתח לסגירת תיק בשל העדר ראיות מספיקות מורכב משני רכיבים: קיומו של חומר ראיות אשר יכול להביא להרשעתו של אדם בעבירה<sup>18</sup> ואפשרות סבירה להרשעה<sup>19</sup>. על-פי ההנחיות, בהחלטה על סגירת תיק בעילה של דיות ראיות יש להתחשב, בין היתר, בנושאים הבאים:

(א) מתייחסים לראיות קבילות בלבד ובוחנים האם יש בהן כדי לבסס לכאורה את כל יסודות העבירה.

(ב) במידת האפשר יש לבחון גם את משקלן הלכאורי של הראיות שבתיק והמהימנות שבית-המשפט צפוי ליחס להן. לפיכך, גם אם קיימות ראיות לכאורה בתיק, התובע רשאי שלא להגיש כתב אישום אם לדעתו בית המשפט לא יאמין לראיות או לחלקן.

(ג) מותר גם ורצוי לראיין עדים בשלב זה. ההתרשמות מן העד ומהימנותו יתויקו בתיק ויובאו בגדר השיקולים על ההעמדה לדין.

(ד) קיומה של עדות מפלילה אחת, ללא חיזוק נוסף מול עדות החשוד עצמו אינה מובילה בהכרח למסקנה של העדר ראיות מספיקות, אם כי, ככלל, יהיה בכך כדי לשמש שיקול מרכזי בהחלטה שלא להעמיד את החשוד לדין.

<sup>16</sup> ר' הנחיות פרקליט המדינה מה- 2.1. 1994 וכן בג"צ 7256/95 פישלר ואח' נ' מפכ"ל המשטרה ואח' פ"ד נ(5) 1 וכן דו"ח 51 של מבקר המדינה בעמ' 371 "ככלל, בעל הסמכות להחליט על העמדה לדין הוא גם בעל הסמכות לגנוז את התיק בעבירות מאותו סוג".

<sup>17</sup> ס' 64(א) לחסד"פ.

<sup>18</sup> י' קדמי, על סדר הדין בפלילים, (חלק ראשון, מהדורה משולבת ומעודכנת, תשנ"ז) 530.

<sup>19</sup> ר' בשי"פ 2305/00 פלוני נ' מ"י, פ"ד נד(4) 289 וכן בג"צ 2534/97 יהב ואח' נ' פרקליטת המדינה ואח', פ"ד נא(3) 1.

## סגירת תיק בעילה של חוסר אשמה

20. כאשר אין שמץ ראיות כלפי חשוד, מורות הנחיות היועץ המשפטי לממשלה כי יש לנמק את סגירת התיק בעילה של "חוסר אשמה". עילה זו ייחודית שכן משמעותה מחיקת הרישום הפלילי של אותו אדם במשטרה. לא ידוע לנו על קיומן של הנחיות מיוחדות לסגירת תיקים בעילה זו.

## סגירת תיק בעילה של "אי-תביעה"

21. בבג"צ 7256/95 פישלר נ' מפכ"ל המשטרה<sup>20</sup> מופיעה ההתייחסות הבאה:

**"... הופננו על-ידי פרקליטות המדינה לפקודות המטה הארצי (14.01.01) בדבר 'הטיפול בתלונה ובתיק חקירה' לפיהן קיימים סוגים מסויימים של תיקים שנסגרים תחת הכותרת "אי תביעה".**

22. הואיל והתביעה המשטרית לא התייחסה לפניות מרכז המחקר והמידע בכנסת אין בידנו לספק מידע אודות משמעותה של העילה דנן, מקור הסמכות לקביעתה, הנחיות ליישומה ונתונים סטטיסטיים על השימוש בה.

## יישום המדיניות בפועל - ביקורת וסטטיסטיקה

23. כאמור במבוא, לא עלה בידנו לקבל מידע סטטיסטי מתאים: מן התביעה המשטרית הואיל וזו לא מסרה כל תשובה לפניותינו, ואילו פרקליטות המדינה סיפקה בידנו מידע על שנת 2000 בלבד, כך שבהעדר נתונים על שנים קודמות לא התאפשר לנו לגזור נתונים שיצביעו על משכי הזמן עד להחלטה על סגירת תיק וכיו"ב נתונים שביקשה הוועדה עם זאת, הנתונים שהועברו מן הפרקליטות מצורפים כנספח למסמך זה. בנסיבות אלו, מסתמכים הנתונים להלן על דו"ח ביקורת שנתי 51 של מבקר המדינה המתייחס לנתוני 1999, ומכאן גם מצאנו לנכון להכניס תחת כנף אחת את סוגיית הביקורת והנתונים הסטטיסטיים. להשלמת התמונה, מן הראוי לציין שפרקליטות המדינה מסרה לנו שהיא עמדה בעבר והתריעה על כך שאין ביכולתה לגזור ממאגרי המידע שברשותה חתכים סטטיסטיים על משך הטיפול בתיקים שונים וחתכים סטטיסטיים לפי סוגי עבירות.

<sup>20</sup> בבג"צ 7256/95 פישלר ואח'י נ' מפכ"ל המשטרה ואח'י פ"ד נ(5) 1.

### הסנגוריה הציבורית

24. בדיון שהתקיים בוועדת החוקה ציין הסנגור הציבורי הארצי, פרופ' קנת מן, בהתייחס לתביעה המשטרית, כי לפי התרשמות הסנגוריה תיקים רבים נסגרים לאחר דין ודברים ראשוני בין הסנגור לבין התובעים המשטרתיים.<sup>21</sup> בנסיבות אלו מסיק פרופ' מן כי: "זה אומר שהתיקים האלה יכולים גם להיסגר לפני שהם מוגשים לבית-המשפט, אם היה כוח-אדם מתאים לחקור עד תום, ואפילו להביא לכך שסנגור ייפגש וידונו בתיק לפני שהוא מוגש".

### ועדת החוקה

25. בפתח דיון בעניין מדינות התביעה, ציין יו"ר ועדת החוקה של הכנסת, ח"כ אופיר פינס-פז כי:

"כל עניין משך זמן הטיפול, זה קשור בהחלט לעינוי דין, ועינוי דין לא קיים רק בבית-משפט. כל הפרוצדורה, כל התהליך של הוראה על חקירה, חקירה, החלטה אם כן אם לא להגיש כתב אישום, הגעה לבית-משפט - פרוצדורה שלא פעם לוקחת שנים ארוכות. השאלה אם בעניין הזה הפרקליטות יכולה להציג נתונים לגבי משך הזמן שבו לוקח לה, לפחות למצות את העבודה שלה עד שהיא מגיעה לבית-משפט"<sup>22</sup>

### נתונים סטטיסטיים שהועלו בדיון ועדת החוקה

26. עררים<sup>23</sup> - 11% מהעררים מתקבלים.<sup>24</sup>

27. התפלגות עילות הסגירה (עפ"י נתונים שמסר בדיון פרקליט מחוז ירושלים, מר משה לדור, ואשר הוגדרו על-ידו "מהשווולי")<sup>25</sup>. בכ- 55%-60% מהתיקים שנסגרים מוסברת הסגירה ב-"חוסר ראיות מספיקות"; בכ- 20%-25% מהתיקים שנסגרים הסגירה מוסברת ב-"חוסר ענין לציבור"; אחוז קטן מאוד מהתיקים נסגרים בעילה של "חוסר אשמה".

### ביקורת ונתוני מבקר המדינה

28. מבקר המדינה סקר בדו"ח השנתי 51 ב את נושא סגירת התיקים אגב בחינה רחבה שערך בתחום מדיניות הפרקליטות והתביעה המשטרית. בעניין התמשכות הטיפול ציין המבקר כי

<sup>21</sup> דיון ועדת החוקה של הכנסת מיום 18 ביוני 2001, פרוטוקול מס' 322

<sup>22</sup> דיון ועדת החוקה של הכנסת מיום 18 ביוני 2001, פרוטוקול מס' 322.

<sup>23</sup> הכוונה לעררים המוגשים על החלטות בעניין סגירת תיקים.

<sup>24</sup> משה שילה – סגן בכיר לפרקליטת המדינה בדיון ועדת החוקה מיום 22 ביולי 2001 (פרוטוקול מס' 344).

<sup>25</sup> ש.ם.

התמשכות הטיפול בתיק עד הסגירה או עד הגשת כתב אישום פוגעת באכיפת החוק ובכוח ההרתעה שבו, וכן גורמת עינוי דין לחשוד. הנתונים להלן מובאים כמעט כלשונם מדו"ח המבקר ומטעמי נוחות נמנענו בחלק מן המקרים מהצגת הטקסט כציטוט.

### ליקויי זמן ומדיניות

29. בהתייחס לשלושה הפרמטרים להלן, מצא המבקר את הממצאים המפורטים בטבלה שבהמשך:

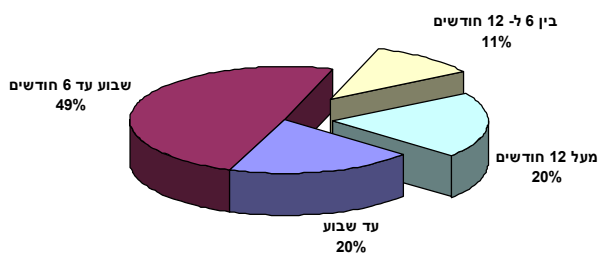
(א) **משך הטיפול** – המבקר הגדיר כי פרק זמן מקבלת התיק בגוף התובע ועד להגשת כתב האישום או עד קבלת ההחלטה על סגירת התיק העולה על שישה חודשים הוגדר כליקוי.

(ב) **מדיניות התביעה (א)** (תביעות "שווא")- הגשת כתב אישום בעבירות, שבהן לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, היה צריך לשקול נקיטת אמצעים חלופיים להליך הפלילי, משיקולים של העניין לציבור, הוגדרה כליקוי.

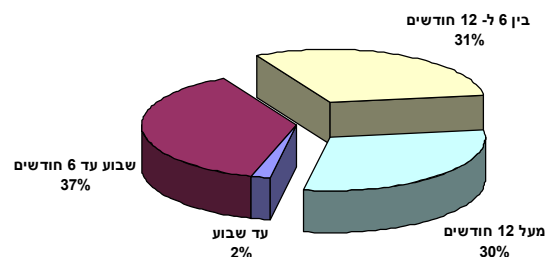
(ג) **מדיניות התביעה (ב)** (עילת סגירה)- נבדקה נכונות עילת הסגירה. סגירת תיק בעילה שונה מזו שבה היה עליו להיסגר בנסיבות העניין שבתיק, הוגדרה כליקוי.

קבוצת הליקוי	סוג הליקוי	אחוז במדגם
משך זמן הטיפול	התיק נסגר כעבור יותר מ-6 חודשים (מכלל התיקים שנסגרו):	52.5
מדיניות תביעה	הוגש כתב אישום למרות שעפ"י מדיניות הפרקליטות לא היה צריך להיות מוגש. (מכלל תיקי העבירות הקלות שטופלו בתביעה המשטרית):	61.8
	עילת הסגירה היתה צריכה להיות שונה (מכלל התיקים שהתביעה המשטרית סגרה):	9.8

נושך הטיפול בתיקים שבהם החליטה הפרקליטות שלא להגיש כתב אישום (1999)  
[% מכלל התיקים שנסגרו]



נושך הטיפול בתיקים שבהם החליטה התביעה המשטרית שלא להגיש כתב אישום (1999)  
[% מכלל התיקים שנסגרו]



המסקנות העיקריות מניתוח התוצאות של עיבוד נתוני המדגם (המתייחסים לתיקים שנסגרו בלבד) הן:

- (א) הטיפול בתיק בתביעה המשטרית ממושך מזה שבפרקליטות.
- (ב) בתיקים שנסגרו המצב חמור אף יותר: שיעור התיקים שמשך הטיפול בהם עד סגירתם היה 6 חודשים ויותר הגיע בפרקליטות לכדי כ- 30%, ובתביעה המשטרית לכדי 60%.

### תיעוד ושקיפות

30. בהתייחסו לאופי תיעוד ושקיפות ההחלטות בענין סגירת תיקים הביא מבקר המדינה את הדברים הבאים:

”מניתוח תוצאות נתוני המדגם עולה, שברוב המכריע של התיקים, כ- 90%, שבהם הגישה התביעה המשטרית כתב אישום, אין רישום בדבר טיב הראיות, אופן בחינתן ואמינות נתונים נוספים, שיסבירו את החלטת התובע להגיש כתב אישום; ביומני החקירה של תיקים שבמרכזם הודאת נאשם, המטופלים בתביעה המשטרית, אין תיעוד לכך שהתובע פעל על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה לפיה עליו לערוך בחינה של אמיתות ההודאה מתוך מכלול הראיות, טרם הגשת כתב אישום; בתיקים שבהם יש עדות יחידה של מתלונן מול עדות חשוד, או שמסיכום החקירה עולה ספק לגבי סיכויי ההרשעה, אין ככלל תיעוד שיסביר את החלטת התובע להעמיד לדין. כן עולה מניתוח נתוני המדגם, שכמעט בכל תיקי התביעה המשטרית שבהם מוגש כתב אישום אין פירוט של השיקולים הנוגעים ל”עניין לציבור” בהעמדה לדין, או בהימנעות ממנה, תוך התחשבות בחומרת העבירה, פירוט נסיבותיו האישיות של הנאשם ושל קורבן העבירה וכיוצא באלה נימוקים. היות שמרבית התיקים אינם מוחזרים להשלמת חקירה (כ- 90% על פי נתוני המדגם), לא ניתן לעניין זה להיעזר בהנחיות להשלמת חקירה ולהתחקות אחר עבודת התובע.”

### ליקויים פרוצדורליים

31. בהסדרים שקבעו פרקליטי המחוז נקבע, כאמור, אילו תיקי פשע שבטיפול התביעה תסגור התביעה המשטרית ואילו - תסגור הפרקליטות; לסגירת התיקים בידי הפרקליטות נקבע הליך מיוחד: נקבעים ימים מיוחדים שבהם נציג המשטרה מגיע אל פרקליט המחוז או אל סגנו עם תיקים רבים שהומלצו לסגירה; הפרקליט מעיין בתיקים ובדרך כלל מקבל את המלצת המשטרה. לדעת משרד מבקר המדינה, הליך זה יוצר, למראית עין, את הרושם שלא מתקיימת המידה הנדרשת של ניתוח הראיות והסקת המסקנות.

### העדר אחידות בהחלטות המחוזות השונים

32. נושא נוסף שנבדק על-ידי המבקר הינו העדר אחידות בעילות הסגירה בין המחוזות השונים בתביעה המשטרית, אשר משמעותה פגיעה בשוויון בפני החוק. בעניין זה נמצא כי המחוז היחיד בו נמצאו אפס תקלות הינו מחוז ירושלים. המבקר עומד על כך שתוצאה זו נובעת מדרך העבודה שגובשה ביחידת התביעות בירושלים. על פי המבנה הארגוני שנוצר שם כפופים התובעים לראשי צוותים, שתפקידם לפקח על עבודת התובעים ולהבטיח שכתב אישום יוגש רק לאחר בחינה ראייתית מקיפה ובחינת מידת העניין לציבור שבתיק; התובעים ביחידה זו מונחים לפרט את תמצית הראיות בתיק החקירה. בתיקים הכוללים בקשה למעצר עד תום ההליכים של הנאשם מפורטת חוות הדעת בבקשה זאת, ועל כן אינה מפורטת ביומן הטיפול. המבקר ממליץ על אימוץ נוהל זה בכל מחוזות המשטרה.

### סדרי עדיפות בטיפול

33. על פי הנחיות המשטרה, ראש לשכת תביעות אחראי לקביעת סדרי עדיפויות לעיון ולהכנת כתבי אישום בתיקי החקירה המתקבלים בלשכה, על פי שיקולים אלה: סדרי הגעת התיקים ללשכה, תיקי נוער, הוראות הפיקוד, עניין לציבור, חומרת העבירה, וכיו"ב. כמו כן, נקבע בהנחיות, כי ראש לשכת תביעות ידאג לחלוקת התיקים לתובעים לא יאוחר מתום שבועיים מיום קבלתם. המבקר מצא כי בארבע מבין חמש לשכות שהשיבו לשאלון, לא נעשה עיון ראשוני בתיק החקירה. במצב זה מצוין המבקר אין לדעת אם התיקים מטופלים לפי השיקולים המפורטים בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

### פירוט נסיבות ההחלטה על סגירת תיק

34. לעניין הבחינה הראייתית ושיקול הדעת קודם להחלטה על הסגירה - נמצא, כי בתיקים המטופלים בידי הפרקליטות מפורטים סיכום ממצאי החקירה, ניתוחם והסקת מסקנות לגבי הסגירה ועילת הסגירה הראויה. לעומת זאת, בבדיקת הליך סגירת תיקי חקירה בידי התביעה המשטרית מצא המבקר שלכל הפחות ב- 12% מכלל התיקים שנסגרו במשטרה אין הנמקת סגירה.



**מסירת הודעה על סגירת תיק**

35. מתוצאות ניתוח נתוני המדגם עולה, שבכ- 18% מהתיקים שסגרה התביעה המשטרית ובכ- 6% מהתיקים שסגרה הפרקליטות לא נשלחו לחשודים ולמתלוננים (אם היו) הודעות על הסגירה למרות הוראות המפכ"ל והיועץ המשפטי לממשלה בעניין זה.

**עררים**

36. בשנת 1999 התקבלו בפרקליטות המדינה 1,687 עררים ועד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2000, הסתיים הטיפול וניתנה החלטה ב-986 מהם; בשנת 2000 התקבלו 1,387 עררים, ומהם הסתיים הטיפול ב-55 עררים.