



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

משך הטיפול בתיקי עבירות עד להגשת כתב אישום או גניזתם

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: צח בן-יהודה

אישור: אורלי אלמגור לוטן, ראש צוות

גרסה לפני עריכה לשונית

ז' באייר תשע"ז

3 במאי 2017

מסמך זה הוכן לבקשת חבר הכנסת יאיר לפיד, ומוצגים בו נתונים על משך הטיפול של רשויות המדינה בתיקי עבירות עד להגשת כתב אישום נגד חשוד בפלילים או סגירת תיק החקירה שנפתח בעניינו. מסמך זה נכתב בהמשך למסמך "הגבלות על משך זמן החקירה וקבלת החלטה בדבר העמדה לדין פלילי – סקירה משווה"¹, והוא מתמקד במצב הקיים בישראל.

במסמך מוצגות ההוראות הקיימות בדבר הגבלת משך החקירה וטיפול גורמי התביעה בתיקי עבירות, וכן דוח מבקר המדינה בנושא, המתייחס גם ליוזמות קודמות להסדיר את הנושא בחקיקה. בהמשך מוצגים נתונים על משך הטיפול של משטרת ישראל והפרקליטות בתיקי עבירות. **יצוין, כי מרכז המחקר והמידע של הכנסת התקשה לקבל נתונים אמניים ומקיפים ממשטרת ישראל, וזאת על אף הזמן הרב שעבר ממועד הגשת הבקשה.**

תמצית

כיום, משך של חקירה במשטרה או הטיפול בתיק חקירה עד להגשת כתב אישום אינו מוסדר בחקיקה ראשית. בעבר, נעשו מספר ניסיונות חקיקה בכנסת שנועדו להגביל את משך החקירה כנגד חשודים בביצוע עבירות. בעקבות ניסיונות אלו וכן בעקבות הצעת חוק ממשלתית ברוח דומה, ביקש היועץ המשפטי לממשלה לעגן את פרקי הזמן הנדרשים לתובע לטפל בתיקי חקירה במסגרת הנחיית יועץ משפטי לממשלה, במקום בחקיקה. כך, בשנת 2010 פורסמה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה הקובעת את משך הזמן לטיפול התביעה בתיק עד להגשת כתב אישום, ובסוף שנת 2011 פורסם נוהל אגף חקירות ומודיעין במשטרה הקובע הגבלות על משך החקירה כנגד חשוד.

- כאמור, משך החקירה המרבי נקבע בנוהל אגף החקירות ומודיעין של המשטרה, והוא משתנה בהתאם לסוג העבירה. מפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת למשטרת ישראל עולה כי **הפיקוח והבקרה על עמידה בהוראות הנוהל נעשים על-ידי דרגי הפיקוד והגורמים המקצועיים ביחידות השטח וביחידות המטה באמצעות בדיקת תיקים באופן פרטני, ואין דיווח לגורם חיצוני על עמידה או אי-עמידה של היחידות החוקרות בנוהל של המשטרה עצמה.**
- למרות מספר פניות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת למשטרת ישראל בבקשה לקבל נתונים על משך הטיפול המשטרתי בעבירות שונות ביחס להוראות הקבועות בנוהל, **משטרת ישראל התקשתה לספק את מלוא הנתונים המבוקשים. על כן, במסמך זה יוצגו נתונים חלקיים בלבד של המשטרה.** מנתונים אלה נראה כי ככלל, משך הטיפול המשטרתי בעבירות אינו חורג משמעותית מהנוהל, אך יש קושי אמיתי לקבוע במדויק את מידת עמידתה בנוהל, ועד כמה יש חריגות ממנו.
- משך הטיפול של הפרקליטות בתיקי עבירה מעוגן בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, הקובעת גם היא את משך הזמן בהתאם לסוג העבירה. **מנתוני הפרקליטות באשר לשלוש השנים האחרונות עולה שרובם הגדול של התיקים נסגרו בפרקי זמן שנקבעו בהנחיה, ונראה כי חל שיפור בשיעור התיקים שהטיפול בהם הסתיים בפרקי הזמן הקבועים בהנחיה.** עוד עולה כי בפרקליטות הוקמו מנגנוני פיקוח, בקרה ומעקב אחר עמידה בהנחיית היועץ המשפטי. אולם אלו החלו לפעול רק במהלך שנת 2014, כ-4 שנים לאחר פרסום הנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

¹ ליאור בן דוד, **הגבלות על משך זמן החקירה וקבלת החלטה בדבר העמדה לדין פלילי – סקירה משווה**, תחום מחקר משפטי, הלשכה המשפטית, הכנסת, 20 במרס 2016.



- בשולי הדברים נבקש לציין שבמסגרת מסמך זה ביקשנו לבדוק גם עבירות מסוג חטא (עבירות שהעונש עליהן הוא עד 3 חודשי מאסר) המוזכרות באופן מפורש הן בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה והן בנוהל החקירות של המשטרה, אך **מתשובות שהתקבלו משני הגופים הללו משתמע שעבירות מסוג חטא אינן נאכפות על-ידי מי מהם.**

1. רקע

ככלל, בישראל חקירות פליליות מתבצעות על-ידי המשטרה ועם סיומן הן מועברות לתביעה המשטרית או לפרקליטות לצורך קבלת החלטה בדבר הגשת כתב אישום (לעיתים לאחר ביצוע השלמות חקירה), או סגירת תיק החקירה.² כפי שיפורט בהמשך, משך החקירה במשטרה מוסדר בנוהל אגף חקירות ומודיעין של המשטרה בשם **"נוהל הגבלת משך החקירה נגד חשוד"** (להלן: נוהל אגף חקירות ומודיעין) שעודכן ב-1 בפברואר 2014,³ ומשך טיפול הפרקליטות בתיקים מוסדר בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בשם **"משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום"** (להלן: הנחיית היועץ המשפטי) שפורסמה ב-2010 ועודכנה ב-2014.⁴

נכון להיום, החקיקה הישראלית אינה קובעת מגבלות מפורשות על פרק הזמן שבו נדרשת המשטרה להשלים את חקירותיה או על פרק הזמן שבמסגרתו נדרשות רשויות התביעה לקבל החלטות בדבר הגשת כתב אישום או סגירת תיק החקירה.⁵ בדו"ח השנתי של מבקר המדינה לשנת 2011 נבדקו היבטים של הליכי סגירת תיקים פליליים בשל היעדר עניין לציבור, וכן נבדקו גיבוש ההסדרים לסגירת תיקים אלו ואופן יישומם.⁶ מהדו"ח עולה, שבאוקטובר 2007 החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה לדחות דיון בהצעת חוק פרטית בנושא הגבלת משך החקירה וטיפול התביעה עד הגשת כתב אישום, וזאת כדי לאפשר לשר המשפטים דאז להגיש הצעת חוק חלופית מטעם הממשלה. בהתאם, בנובמבר 2007 גיבשה מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים טיוטת הצעת חוק ממשלתית, שפורסמה בנובמבר 2008, לקציבת פרק הזמן לגיבוש החלטה בדבר העמדה לדין או סגירת התיק על ידי התביעה. עם זאת, היועץ המשפטי לממשלה דאז, עורך הדין מני מזוז, ביקש כי עיגון פרקי הזמן הנדרשים לתובע לטפל בתיקי חקירה יעשה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, ולא בחקיקה. בהמשך לכך, היועץ המשפטי לממשלה ביקש ממחלקת ייעוץ וחקיקה לגבש טיוטת הנחיית יועץ משפטי בנושא, והטיפול בהצעת החוק הממשלתית נעצר. בעקבות זאת פרסם באוגוסט 2010 היועץ המשפטי לממשלה באותה עת, עורך הדין יהודה וינשטיין, הנחייה בדבר **"משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום"**.⁷ בהנחיה נקבעו פרקי הזמן לטיפול בתיק מיום קליטתו ביחידות התביעה או בפרקליטות ועד קבלת החלטה בדבר העמדה לדין או בדבר סגירתו. **לעניין זה העיר מבקר המדינה כי גיבוש ההנחיה נעשה מבלי שהתקיים דיון ציבורי בנושא, ללא קבלת התייחסות כלל הגורמים**

² סעיף 60 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, קובע אילו תיקים יועברו לטיפול של הפרקליטות ואילו תיקים יטופלו על ידי יחידת התביעות המשטרית (לאחר סיום החקירה).

³ משטרת ישראל, אגף חקירות ומודיעין, נוהל מס' 300.05.166, הגבלת משך חקירה נגד חשוד, תאריך פרסום 1 בפברואר 2014.

⁴ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, מס' 4.1202 (4.1200) משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום, תאריך עדכון יולי 2014.

⁵ ליאור בן דוד, הגבלות על משך זמן החקירה וקבלת החלטה בדבר העמדה לדין פלילי – סקירה משווה, תחום מחקר משפטי, הלשכה המשפטית, הכנסת, 20 במרס 2016.

⁶ מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב, משטרת ישראל – סגירת תיקי חקירה בשל היעדר עניין לציבור, עמ' 33.

⁷ מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב, משטרת ישראל – סגירת תיקי חקירה בשל היעדר עניין לציבור, עמ' 65. הכוונה היא להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, מס' 4.1202, בנושא "משך טיפול התביעה עד הגשת כתב אישום", אוגוסט 2010, כאמור, הנחייה זו עודכנה והוחלפה בהנחיה חדשה יותר ביולי 2014.



הרלוונטיים לסוגיה, וללא איסוף וניתוח כל הנתונים הרלוונטיים. עוד ציין המבקר כי "פרקי הזמן שנקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה ארוכים הרבה יותר מאלה הנדרשים בפועל", וזאת לאור בדיקה מדגמית שביצע לגבי פרקי הזמן עד שנסגרו בפרקליטות תיקי עבירות עוון ופשע. המבקר אף הוסיף וציין שלאור בדיקתו המדגמית "ספק אם פרקי הזמן שנקבעו בהנחיה יביאו לקיצור משך הזמן לטיפול בתיקים בתביעה המשטרית ובפרקליטות, ויש אף חשש שהם יביאו להארכתו".⁸

יצוין, שמאז הכנסת ה-16 הוגשו הצעות חוק שונות להגבלת משך החקירה במשטרה והטיפול בתיק חקירה בידי רשויות התביעה, אולם אף אחת מהן לא הבשילה לכדי חקיקה.

בשני הפרקים הבאים יוצגו נוהלי משטרת ישראל ופרקליטות המדינה בנוגע למשך הטיפול בתיקי חקירה בעבירות שונות, וכן יוצגו נתונים חלקיים לגבי משך הטיפול בתיקים אלו עד להגשת כתב אישום או עד לגניזתם.

2. נתוני משטרת ישראל

בפברואר 2014 פרסמה משטרת ישראל נוהל מטעם אגף חקירות ומודיעין בנושא "הגבלת משך החקירה נגד חשוד" (להלן: נוהל החקירות).⁹ סעיף 1 לנוהל מסביר שמטרתו היא לצמצם במידת האפשר את הפגיעה באדם החשוד בפלילים ובמשפחתו, פגיעה שמחמירה כשהחקירה נמשכת זמן רב ללא קבלת החלטה לגבי גורל התיק.

במסגרת נוהל החקירות נקבע שככלל, יש לסיים חקירה פלילית בהקדם האפשרי ובמסגרת פרקי הזמן המפורטים להלן (סעיף 2 לנוהל):

- בעבירות מסוג **חטא**¹⁰ יש לסיים את החקירה כנגד חשוד לא יאוחר מתום שישה חודשים מיום החשדתו במשטרה;¹¹
- בעבירות מסוג **עוון**¹² יש לסיים את החקירה כנגד חשוד לא יאוחר מתום שנה מיום החשדתו במשטרה;
- בעבירות מסוג **פשע**¹³ יש לסיים את החקירה כנגד חשוד לא יאוחר מתום 18 חודשים מיום החשדתו במשטרה.

נוהל החקירות גם קובע כי באמצעות קבלת **היתר להמשך חקירה** ניתן להאריך את משך החקירה בתקופה קצובה נוספת. היתר זה יכול להינתן על ידי אחד מהגורמים האלה: קצין אגף חקירות מרחבי; ראש ענף

⁸ מבקר המדינה, [קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב, משטרת ישראל – סגירת תיקי חקירה בשל היעדר עניין לציבור](#), עמ' 36-37.

⁹ משטרת ישראל, אגף חקירות ומודיעין, נוהל מס' 300.05.166, [הגבלת משך חקירה נגד חשוד](#), תאריך פרסום 1 בפברואר 2014. נוהל זה החליף נוהל קודם: נוהל מס' 03.300.166, הגבלת משך חקירה נגד חשוד, תאריך עדכון דצמבר 2011. יצוין כי הנהלים מנוסחים באופן זהה, ועם כניסתו לתוקף של הנוהל החדש פג תוקפו של הנוהל הקודם.

¹⁰ **ככלל, עבירות מסוג חטא הן עבירות שנקבע להן עונש מאסר לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים.** סעיף 24(3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

¹¹ הכוונה בביטוי "יום החשדת חשוד במשטרה" היא למועד בו התגבש חשד לביצוע עבירה על ידי אדם או תאגיד. לעומת זאת, שלב פתיחת התיק הוא המועד בו נודע למשטרה על ביצוע העבירה והיא החלה לבצע פעולות חקירה ומודיעין עד להחשדת אדם או תאגיד בביצוע העבירה.

¹² **ככלל, עבירות מסוג עוון הן עבירות שנקבע להן עונש מאסר לתקופה שעולה על שלושה חודשים ושאינה עולה על שלוש שנים.** סעיף 24(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

¹³ **ככלל, עבירות מסוג פשע הן עבירות שנקבע להן עונש חמור ממאסר לתקופה של שלוש שנים.** סעיף 24(1) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.



חקירות; ראש מפלג ביחידה מחוזית או ארצית או קצין מטעמו בדרגת סגן ניצב לפחות. ההארכה תינתן אם נמצא שיש לכך הצדקה, תוך נימוק הצדקה זו ביומן החקירות של תיק החקירה. במקרה שבו לא ניתן לסיים את החקירה גם לאחר תקופת ההארכה, יש לקבל היתר מיוחד להארכה נוספת אותו רשאי לתת קצין אגף חקירות מחוזי, וזאת לפרק זמן קצוב תוך נימוק ההחלטה ביומן החקירה. על אף בקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת לקבל מהמשטרה נתונים בנוגע למספר ההיתרים להמשך חקירה ומספר ההיתרים המיוחדים להארכה נוספת שניתנו בשנים האחרונות, המידע לא הועבר אלינו.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לאגף חקירות ומודיעין במשטרה בבקשה לקבל נתונים על משך הזמן של החקירות המתנהלות בה, בהתאם לפירוט המופיע בנוהל אגף החקירות. מאגף לחקירות ומודיעין הובהר כי למשטרת ישראל אין נתונים בנוגע לעבירות מסוג חטא, משום שעבירות מסוג זה כלל אינן נאכפות על ידה.¹⁴ בנוגע ליתר העבירות נמסר מהמשטרה, שלא ניתן להנפיק באופן ממוחשב נתונים אמינים ומדויקים לגבי מועד החשדת החשוד במשטרה כפי שמופיע בנוהל, לכן חישוב פרקי הזמן התבסס על תאריך פתיחת התיק במשטרה, תאריך שמוקדם לתאריך החשדת החשוד במשטרה.

כמו כן, מהאגף לחקירות ולמודיעין נמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי הפיקוח והבקרה על עמידה בהוראות הנוהל נעשים על-ידי דרגי הפיקוד והגורמים המקצועיים ביחידות השטח ויחידות המטה באמצעות בדיקת תיקים באופן פרטני. הבקרה על הנוהל היא חלק מתכנית העבודה השנתית של המשטרה, או שבקורות מבוצעות לפי צורך נקודתי. לפי עמדת האגף לחקירות ולמודיעין, בדיקת עמידת המשטרה בנוהל צריכה להיעשות על-ידי מחקר איכותני של בדיקת כל תיק בנפרד, על מאפייניו הייחודיים והשוניים, לעומת תיקים אחרים. מתשובת המשטרה עולה ספק באשר ליכולתה לקיים מעקב ובקרה סדורים אחר הנוהל שלה עצמה, בשיטה הנהוגה בה כיום.

לעניין משך הטיפול בתיקים נמסר מהמשטרה, כי הזמן עד לסגירת התיק או להגשת כתב אישום מושפע מגורמים שונים, חלקם חיצוניים למשטרה. כך למשל: פרק הזמן עד שמתקבלת החלטה בתביעה המשטרית אם להגיש כתב אישום או לסגור את התיק; החזרת תיקים מהפרקליטות או מהתביעה המשטרית לצורך השלמות חקירה; הצורך בפעולות חקירה התלויות בגורמים חיצוניים כמו בקשת עזרה משפטית ממדינה זרה, המצאת מסמכים מגופים שונים כמו בנקים, הימלטות של החשוד משטח מדינת ישראל וכדומה.¹⁵

לבסוף, האגף לחקירות ולמודיעין ביקש להביע את עמדתו לפיה "אין מקום לקבוע בחקיקה הגבלת זמן חקירה, אלא נכון שהנושא יעוגן בנוהל משטרתי שלגביו ייערכו בקורות מקצועיות על-ידי היחידות השונות. אין מקום לקבוע כללים מסוג זה לגבי חקירה שהינה דבר דינמי המושפע מגורמים שונים, חלקם חיצוניים למשטרה, וכי נכון ששיקולי החקירה יהיו מקצועיים ובלתי תלויים".¹⁶

¹⁴ עו"ד שלומית לנדס, סגן ניצב, עוזרת ראש אגף חקירות ומודיעין, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 7 בפברואר 2016.

¹⁵ עו"ד שלומית לנדס, סגן ניצב, עוזרת ראש אגף חקירות ומודיעין, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015.

¹⁶ עו"ד שלומית לנדס, סגן ניצב, עוזרת ראש אגף חקירות ומודיעין, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015; 7 בפברואר 2016.



בשתי הטבלאות להלן, נתונים על פרק הזמן מפתחת תיקי חקירה (של עבירות עוון ושל עבירות פשע) ועד להגשת כתב אישום. יובהר, כי נתונים אלו כוללים גם את משך החקירה וגם משך הטיפול של מחלקת התביעות המשטרית עד להגשת כתב אישום.

טבלה מס' 1 – נתונים על הזמן עד להגשת כתב אישום בגין עבירות מסוג עוון 2010-2015¹⁷

שנה	כתב האישום הוגש תוך שנה ממועד פתיחת התיק	כתב האישום הוגש כעבור יותר משנה ממועד פתיחת התיק	סך כול התיקים שנסגרו באותה השנה
2010	25,137 (83.6%)	4,926 (16.4%)	30,063
2011	23,107 (85.3%)	3,973 (14.7%)	27,080
2012	24,788 (84.4%)	4,566 (15.6%)	29,354
2013	25,285 (87%)	3,790 (13%)	29,075
2014	26,785 (89%)	3,318 (11%)	30,103
2015	24,254 (90.1%)	2,676 (9.9%)	26,930

מהטבלה עולה, שמאז שנת 2010 יש ירידה בשיעור תיקי החקירה של עבירות מסוג עוון שמשך הזמן עד להגשת כתב אישום בהם היה מעל לשנה. בשנת 2010 שיעור תיקי עבירות מסוג עוון שלקח יותר משנה לסגור אותם היה 16.4%, ואילו בשנת 2015 שיעורם היה 9.9%. כאמור, נתוני המשטרה מחושבים ממועד פתיחת התיק (שיכול להיות מוקדם למועד ההחשדה) ועד למועד הגשת כתב האישום (המאוחר ממועד סיום החקירה). על כן, לא ניתן לקבוע את מספר התיקים המדויק שמשך הטיפול בהם חרג ממסגרת הזמן שנקבעה בנוהל.

¹⁷ עו"ד שלומית לנדס, סגן ניצב, עוזרת ראש אגף חקירות ומודיעין, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015. הערות והבהרות: אסף שחור, מדור מחקר וסטטיסטיקה, משטרת ישראל, שיחת טלפון ודוא"ל, 7 בנובמבר 2016.



טבלה מס' 2 – נתונים על הזמן עד להגשת כתב אישום בגין עבירות מסוג פשע 2010-2015¹⁸

שנה	כתב האישום הוגש תוך שנתיים ממועד פתיחת התיק	כתב האישום הוגש כעבור יותר משנתיים ממועד פתיחת התיק	סך כול התיקים שנסגרו באותה השנה
2010	26,764 (94.5%)	1,552 (5.5%)	28,316
2011	22,656 (93.6%)	1,549 (6.4%)	24,205
2012	22,657 (94.6%)	1,294 (5.4%)	23,951
2013	24,404 (96.2%)	958 (3.8%)	25,362
2014	26,617 (97.1%)	801 (2.9%)	27,418
2015	26,832 (97.6%)	670 (2.4%)	27,502

מהטבלה עולה, שמאז שנת 2011 יש ירידה בשיעור תיקי החקירה של עבירות מסוג פשע שהזמן עד להגשת כתב אישום בהם היה מעל לשנתיים. יובהר, כי הזמן שנקבע בנוהל החקירות להגשת כתב אישום בעבירות מסוג זה עומד על 18 חודשים, אך פירוט זה לא נמסר מהמשטרה. בשנת 2011 שיעור תיקי עבירות פשע שלקח יותר משנתיים לסגור אותם היה 6.4% מתוך כלל תיקי עבירות פשע שנסגרו, ואילו בשנת 2015 עמד השיעור על 2.4%. כאמור, נתוני המשטרה מחושבים ממועד פתיחת התיק (שיכול להיות מוקדם למועד ההחשדה) ועד למועד הגשת כתב האישום (המאוחר ממועד סיום החקירה) ועל כן, לא ניתן לקבוע את מספר התיקים המדויק שמשך הטיפול בהם חרג ממסגרת הזמן שנקבעה בנוהל.

בכדי להשלים את התמונה בנוגע לזמן החקירה והגשת כתב אישום, מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש ממשטרת ישראל נתונים לגבי מספר הימים החציוני¹⁹ בין פתיחת תיק במשטרה ועד לסגירתו על ידי המשטרה, וכן התבקשו נתונים בפירוט לפי עילות הסגירה.²⁰ הנתונים שנמסרו ממשטרת ישראל היו לא אחידים ולא עקביים, ולכן הם לא יוצגו במסמך.

¹⁸ יובהר, כי מהמשטרה לא נמסרו נתונים בפילוח לפי נוהל החקירות, שקובע שסיום חקירה בעבירות מסוג פשע יהיה עד 18 חודשים. עו"ד שלומית לנדס, סגן ניצב, עוזרת ראש אגף חקירות ומודיעין, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015. אסף שחור, מדור מחקר וסטטיסטיקה, משטרת ישראל, דוא"ל, 7 בנובמבר 2016.

¹⁹ **חציון** – מספר המייצג ערך בקבוצה שחצי מערכיה מתחתיו וחצי מערכיה מעליו.

²⁰ עילות סגירת תיק פלילי על-ידי רשויות התביעה מוסדרות בסעיף 64 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, והן: חוסר ראיות מספיקות לאישום אדם, אין במשפט עניין לציבור, חוסר אשמה.



3. נתוני פרקליטות המדינה

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מיולי 2014 בנושא "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום"²¹, נועדה "לסייע במידת האפשר בקיצור הזמן הנדרש להכנת כתבי אישום בפרקליטות המדינה ובמשטרה, מתוך התחשבות בנסיבותיו של כל מקרה ומבלי לפגוע במטרות העיקריות של המשפט הפלילי" (סעיף 1(ו) להנחיה). מטרת ההנחיה "לקבוע, כעקרון מנחה, חובה לעשות כל מאמץ על מנת להשלים את הליכי החקירה עד לגיבוש כתב האישום בפרק הזמן הקצר ביותר האפשרי. ההנחיה באה להציב בפני גורמי התביעה מגבלות זמן ברורות עד להגשת כתב אישום, תוך קביעת מנגנוני פיקוח ובקרה על ניהול גורמי התביעה בפרקי זמן אלו" (סעיף 1(ז) להנחיה). יצוין, כי פרקליט המדינה, הכפוף ליועץ המשפטי לממשלה, פרסם עוד בינואר 2003 הנחיה בנושא "הגשת כתב אישום בתוך שנה מיום הגעת תיק לפרקליטות". במסגרת הנחיה זו נקבע כי יש לעשות כל מאמץ שתיק המועבר לפרקליטות יטופל בתוך לא יותר משנה מיום הגעתו אליה וכי יש חובה לדווח לפרקליט המדינה בתחילת כל שנת עבודה על תיקים שהטיפול בהם לא עמד במסגרת זמן זו. בהנחיה נכתב עוד כי "הנחיה זו ניתנה עוד בשנת 1985, וחזרנו עליה בשנת 1989 ובשנים מאוחרות יותר, אך מטעמים שונים לא הייתה הקפדה על ביצועה"²².

בסעיף 3 להנחיית היועץ המשפטי נקבע כי תובע ייתן החלטתו בתיק חקירה מסוים מוקדם ככל האפשר, ולא יאחר מפרקי הזמן האלה:

- בעבירות מסוג חטא יש לפעול לסיום הטיפול בתיק בתוך חצי שנה;
 - בעבירות מסוג עוון יש לפעול לסיום הטיפול בתיק בתוך 12 חודשים;
 - בעבירות מסוג פשע שדינן עד עשר שנות מאסר ובעבירות מיוחדות מסוג עוון שהוגדרו בהנחיה²³ יש לפעול לסיום הטיפול בתיק בתוך 18 חודשים;
 - בעבירות מסוג פשע שדינן עשר שנות מאסר ומעלה, יש לפעול לסיום הטיפול בתיק בתוך 24 חודשים.
- ההנחיה גם קובעת סולם עדיפויות של מקרים בהם יש לפעול באופן נחרץ יותר למניעת שיהוי בזמן טיפול התביעה, כך למשל: כאשר החשוד קטין (יודגש כי במסגרת סקירה זו לא יורחב אודות משך הטיפול בתיקי קטינים); כאשר יש צורך בהחזרת התיק למשטרה להשלמת חקירה; כאשר יש נסיבות מיוחדות הנוגעות לחשוד המצדיקות את זירוז הטיפול בתיק או נסיבות מיוחדות הגורמות לחשוד נזק או סבל רב מהרגיל; כאשר קיים עניין ציבורי מיוחד בסיום מהיר של ההליכים.²⁴
- עוד נקבע בהנחיה, שניתן להאריך את משך טיפול התביעה בתיק במקרים שאינם נובעים מהתנהלות רשות התביעה, כגון: היותו של חשוד או עד מרכזי בחוץ לארץ, עקב מצב נפשי או רפואי של אותו חשוד או עד מרכזי, או נוכח קיומו של הסדר מותנה²⁵ (סעיף 3(ב) להנחיה). במקרים של מספר חשודים, או חשוד אחד

²¹ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, מס' 4.1202 (4.1200) משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום, תאריך עדכון יולי 2014.

²² הנחיית פרקליט המדינה, מס' 3.5, הגשת כתב אישום בתוך שנה מיום הגעת תיק לפרקליטות, עדכון אחרון 1 בינואר 2003.

²³ עבירות מסוג עוון מיוחד הוגדרו בנספח א' להנחיה, ביניהן ניתן לציין: עבירות מסוימות בחוק העונשין, התשל"ז-1977; שימוש במידע פנים שמקורו באיש פנים או הפרת הוראות של חוק ניירות ערך (סעיפים 52 ו-53א) ו- (ב) לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968; עבירות של מחשבה פלילית (סעיף 124 לחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994); הפקרה אחרי פגיעה (סעיף 64 לפקודת התעבורה); הברחה או עבירות מכס אחרות (סעיפים 211א) ו-212א) לפקודת המכס); הצבעה שלא כחוק בבחירות לכנסת או לרשויות המקומיות (סעיף 124 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969; סעיף 90 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965).

²⁴ סעיף 2 להנחיית היועץ המשפטי.

²⁵ הסדר מותנה הוא הסכם בין התביעה לחשוד, לפיו החשוד מודה בביצוע העובדות המהוות עבירה ומתחייב לקיים את התנאים שפורטו בהסדר, וזאת כנגד התחייבות התובע להימנע מהגשת כתב אישום ולסגור את התיק שנפתח נגד החשוד בעילה של



שביצע מספר עבירות, משך הטיפול בתיק יקבע לפי העבירה החמורה ביותר באותו התיק (סעיף 3(ג) להנחיה).

בדו"ח השנתי של פרקליט המדינה לשנת 2015²⁶ דיווחה הפרקליטות כי "בשנים האחרונות הפרקליטות שמה לה כמטרה מרכזית את צמצום מלאי התיקים הפתוחים בכלל ובפרט את מלאי התיקים הפתוחים תקופה של למעלה משנתיים ולמעלה משנה". בטבלה להלן נתוני הדוח באשר לתיקים הממתינים לבירור דין (המכונים מב"דים):

טבלה מס' 3 – מספר התיקים הממתינים לבירור דין הפתוחים למעלה משנה ולמעלה משנתיים (2013-2015)²⁷

מועד הבדיקה	תיקים הפתוחים מעל לשנה	תיקים הפתוחים מעל לשנתיים
דצמבר 2013	2,245	1,201
דצמבר 2014	1,656	708
דצמבר 2015	1,164	116

מהטבלה עולה, כי מספר התיקים שטרם התקבלה בהם החלטה (הגשת כתב אישום או גניזה) נמצא במגמת ירידה בין השנים 2013-2015. עם זאת, בהיעדר פירוט של התיקים לפי סוג העבירה, לא ניתן להעריך כמה מהתיקים הללו חורגים מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה. יודגש, כי הנתונים בטבלה מתייחסים לתיקים שעדיין פתוחים, זאת לעומת הנתונים שיוצגו להלן המתייחסים לזמן הטיפול בתיקים שכבר נסגרו.

מהפרקליטות נמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי מאז כניסתו של פרקליט המדינה הנוכחי לתפקידו בשנת 2013, הוא פעל לקיצור משך הטיפול בתיקי פרקליטות וכן לצמצום מלאי התיקים הממתינים לבירור דין. כך, בנובמבר 2013, סמוך למועד כניסתו לתפקיד של פרקליט המדינה הנוכחי עורך הדין שי ניצן, היו למעלה מ-1,200 תיקים שהמתינו לבירור דין מעל לשנתיים, ואילו במרס 2016 המספר ירד ל-150 תיקים. עוד נמסר, שכיום המערכת הממוחשבת של הפרקליטות שולחת התראות אוטומטיות לפרקליט המטפל בתיק ולמנהליו כאשר מתקרב המועד הקבוע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה לסיום הטיפול בתיק.²⁸

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה ללשכת פרקליט המדינה בבקשה לקבל נתונים על משך טיפול רשויות התביעה בתיקי עבירות עד להגשת כתב אישום, לפי פירוט סוגי העבירות המופיע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה. מלשכת פרקליט המדינה נמסר כי אין בידיהם נתונים לגבי תיקי עבירות מסוג חטא, היות ואלו מטופלים על-ידי התביעה המשטרתית ולא על-ידי הפרקליטות. בהקשר זה יוזכר, שבתגובת משטרת ישראל נמסר כי גם המשטרה אינה אוכפת עבירות מסוג חטא.

²⁶ "סגירה בהסדר". להרחבה ראו: הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מס' 4.3042, נוהל והנחיות להפעלת תיקון 66 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולח], התשמ"ב-1982 – "הסדר מותנה", תאריך פרסום: מאי 2013.

²⁷ משרד המשפטים, פרקליטות המדינה – דו"ח סיכום שנת 2015, אוגוסט 2016.

²⁸ שם.

²⁸ הודיה מושל, מתמחה אצל פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 במרס 2016.



להלן מוצגים נתוני הפרקליטות לגבי משך הטיפול בתיקים עד להגשת כתב אישום או עד לגניזה.²⁹ לעניין הנתונים שהועברו למרכז המחקר והמידע של הכנסת ושיוצגו להלן חשוב לציין כי יש להבחין בין מספר תיקי עבירה לבין מספר החשודים בתיקים אלו, זאת משום שייתכנו מקרים בהם באותו תיק יש מספר חשודים וכנגד כל אחד מהם יהיה טיפול שונה (למשל נגד חלקם יוגש כתב אישום וכנגד אחרים תיק החקירה ייגנז); כמו כן, ממשד המשפטים נמסר כי חלק מהנתונים על מועדי סגירת תיקים לפני שנת 2014 אינם מהימנים דיים, ועל כן נתונים מפורטים מתייחסים לשנה זו ואילך.³⁰ כאמור, הנתונים להלן מתייחסים לתיקים שהטיפול בהם הסתיים, ולא לתיקים שעדיין פתוחים, זאת להבדיל ממספר התיקים הפתוחים שהוזכרו בדוח האחרון של הפרקליטות (טבלה מס' 3 לעיל).³¹

בשלוש הטבלאות שלהלן מוצגים נתוני הפרקליטות לגבי פרקי הזמן עד להגשת כתב אישום בתיקי עבירות מסוג עוון, עוון מיוחד ופשע שהעונש עליהן הוא עד 10 שנות מאסר, ועבירות מסוג פשע שהעונש עליהן הוא מעל ל-10 שנות מאסר.

²⁹ **גניזת תיק** היא סגירתו ללא הגשת כתב אישום. כאמור, עילות סגירת תיק פלילי על-ידי רשויות התביעה מוסדרות בסעיף 62 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, והן: חוסר אשמה, חוסר ראיות מספיקות לאישום אדם, אין במשפט עניין לציבור (המכונה גם "היעדר עניין לציבור").

³⁰ הודיה מושל, מתמחה אצל פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 במרס 2016.

³¹ מורן לביא, פרקליטה ביחידת הניהול בפרקליטות, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיחת טלפון, 9 בנובמבר 2016.



טבלה מס' 4 – נתונים על הגשת כתבי אישום בגין עבירות מסוג עוון (2012-2016)³²

שנה	מספר הנאשמים שהוגשו נגדם כתבי אישום	מספר כתבי אישום שהוגשו ³³	מספר כתבי האישום שהוגשו תוך 12 חודשים	מספר כתבי האישום שהוגשו תוך 24-12 חודשים	מספר כתבי האישום שהוגשו לאחר 24 חודשים	מספר הימים הממוצע עד להגשת כתב אישום	מספר הימים החציוני ³⁴ עד להגשת כתב אישום
2012	1,074	878	/	/	/	219.5	171.5
2013	1,214	1,030	/	/	/	227.6	166
2014	1,267	1,028	789 (76.8%)	164 (15.9%)	75 (7.3%)	228.3	115.5
2015	1,247	978	741 (75.8%)	187 (19.1%)	50 (5.1%)	224	147
2016	958	775	629 (81.2%)	119 (15.3%)	27 (3.5%)	206	145

מהטבלה עולה, שבין השנים 2014-2016 הייתה ירידה במספר כתבי האישום שהוגשו על ידי הפרקליטות בתיקי עבירות מסוג עוון, מ-1,028 כתבי אישום בשנת 2014 ל-775 בשנת 2016. כמו כן, בין השנים 2014-2015 שיעור כתבי האישום בעבירות מסוג עוון שהוגשו לאחר יותר מ-12 חודשים (כלומר, בחריגה מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה הקובעת שבעבירות מסוג זה יש לפעול לסיום הטיפול בתיק בתוך 12 חודשים) עמד על כ-23%, ואילו בשנת 2016 שיעורם ירד לכ-19%.

מנתוני הטבלה, לא ניתן להצביע על מגמה מאז שנת 2012 במספר הימים החציוני עד להגשת כתב אישום בתיקי עבירות עוון. מספר הימים הממוצע עד להגשת כתב אישום בתיקי עוון היה יחסית דומה בין השנים 2012-2015 – כ-220 ימים – ואילו בשנת 2016 הייתה ירידה ל-206 ימים, אך עוד מוקדם לקבוע אם הדבר מעיד על מגמה כלשהי. יצוין, שהפער בין מספר הימים הממוצע לבין מספר הימים החציוני מעיד על כך שיש תיקי עבירות עוון שמשך הזמן עד שהוגשו בהם כתבי אישום היה ארוך במיוחד יחסית לאחרים.

³² הודיה מושל, מתמחה אצל פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 במרס 2016; מורן לביא, פרקליטה ביחידת הניהול בפרקליטות, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 27 בפברואר 2017.

³³ כאמור, הנתון מתייחס למספר כתבי אישום והוא אינו מעיד על מספר תיקי הפרקליטות שטופלו, זאת היות וכל תיק יכול לכלול יותר מכתב אישום אחד. הודיה מושל, מתמחה אצל פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בדצמבר 2015.

³⁴ כאמור, חציון הוא מספר המייצג ערך בקבוצה שחצי מערכיה מתחתיו וחצי מערכיה מעליו. כך למשל, בשנת 2012 מחצית מכתבי האישום הוגשו תוך 171.5 ימים מיום פתיחתם בפרקליטות, ואילו מחצית מכתבי האישום הוגשו לאחר יותר מ-171.5 ימים מיום פתיחתם בפרקליטות.



טבלה מס' 5 – נתונים על הגשת כתבי אישום בגין עבירות מסוג עוון מיוחד ופשע שהעונש עליהן הוא עד 10 שנות מאסר (2012-2016)³⁵

מספר הימים החציוני עד להגשת כתב אישום	מספר הימים הממוצע עד להגשת כתב אישום	מספר כתבי האישום שהוגשו לאחר 18 חודשים	מספר כתבי האישום שהוגשו תוך 18 חודשים	מספר כתבי אישום שהוגשו	מספר הנאשמים שהוגשו נגדם כתבי אישום	שנה
8	116.3	/	/	1,902	2,658	2012
21	165.18	/	/	1,937	2,540	2013
37	204.5	374 (14%)	2,292 (86%)	2,666	3,505	2014
20	194	334 (12.4%)	2,365 (87.6%)	2,699	3,653	2015
34	179	215 (10%)	1,975 (90%)	2,190	2,752	2016

מהטבלה עולה, שבין השנים 2014-2016 הייתה מגמת ירידה בשיעור כתבי האישום בעבירות מסוג עוון מיוחד ופשע שהעונש עליהן הוא עד 10 שנות מאסר שהוגשו לאחר יותר מ-18 חודשים (כלומר, בחריגה מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה הקובעת שבעבירות מסוג זה יש לפעול לסיום הטיפול בתיק בתוך 18 חודשים) מ-14% בשנת 2014 ל-10% בשנת 2016.

מנתוני הטבלה, לא ניתן לקבוע האם קיימת מאז שנת 2012 מגמה במספר הימים החציוני עד להגשת כתב אישום בתיקי עוון מיוחד ופשע שהעונש בגינן הוא עד 10 שנות מאסר. מספר הימים הממוצע עד להגשת כתב אישום בתיקי היה במגמת ירידה החל משנת 2014: כ-204 ימים בשנת 2014, 194 ימים בשנת 2015, ו-179 ימים בשנת 2016. הפער בין מספר הימים הממוצע לבין מספר הימים החציוני מעיד על כך שבחלק מתיקי העבירות האמורות לעיל משך הטיפול עד להגשת כתב אישום היה ארוך במיוחד יחסית לאחרים.

³⁵ הודיה מושל, מתמחה אצל פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 במרס 2016; מורן לביא, פרקליטה ביחידת הניהול בפרקליטות, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 27 בפברואר 2017.



טבלה מס' 6 – נתונים על הגשת כתבי אישום בגין עבירות מסוג פשע שהעונש עליהן הוא מעל ל-10 שנות מאסר (2012-2016)³⁶

מספר הימים החציוני עד להגשת כתב אישום	מספר הימים הממוצע עד להגשת כתב אישום	מספר כתבי האישום שהוגשו לאחר 24 חודשים	מספר כתבי האישום שהוגשו תוך 24 חודשים	מספר כתבי אישום שהוגשו	מספר הנאשמים שהוגשו נגדם כתבי אישום	שנה
4	20.6	/	/	1,382	2,003	2012
4	43.2	/	/	1,572	2,142	2013
4	56.9	34 (2.2%)	1,490 (97.8%)	1,524	2,079	2014
6	62	35 (2.4%)	1,416 (97.6%)	1,451	2,033	2015
6	65	26 (2%)	1,254 (98%)	1,280	1,873	2016

מהטבלה עולה, שבין השנים 2014-2016 הייתה ירידה במספר כתבי האישום שהוגשו על ידי הפרקליטות בתיקי עבירות מסוג פשע שהעונש עליהן הוא מעל ל-10 שנות מאסר, מ-1,524 כתבי אישום בשנת 2014 ל-1,280 בשנת 2016. כמו כן, בין השנים 2014-2016 שיעור כתבי האישום בעבירות מסוג זה שהוגשו לאחר יותר מ-24 חודשים (כלומר, בחריגה מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה הקובעת שבעבירות מסוג זה יש לפעול לסיום הטיפול בתיק בתוך 24 חודשים) נותר עקבי יחסית ועמד על כ-2%.

מהטבלה עולה, שמספר הימים החציוני עד להגשת כתב אישום בתיקי עבירות פשע שהעונש בגינן הוא מעל ל-10 שנות מאסר עמד על 4 ימים בין השנים 2012-2014, ועלה ל-6 ימים בשנים 2015-2016.³⁷ מספר הימים הממוצע עד להגשת כתב אישום בתיקי פשע שהעונש עליהם הוא מעל ל-10 שנות מאסר היה במגמת עלייה בשנים שנבדקו: כ-20 ימים בשנת 2012, כ-57 ימים בשנת 2014, ו-65 ימים בשנת 2016.

³⁶ הודיה מושל, מתמחה אצל פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 במרס 2016; מורן לביא, פרקליטה ביחידת הניהול בפרקליטות, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 27 בפברואר 2017.

³⁷ יצוין כי מספר הימים החציוני עד להגשת כתב אישום בעבירות מסוג פשע שהעונש עליהן הוא מעל ל-10 שנות מאסר, בין השנים 2012-2014, נבדק פעמיים על-ידי הפרקליטות ואין מדובר בטעות. ברקת שמאי, מתמחה אצל פרקליט המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 10 בנובמבר 2016.



בכדי להשלים את התמונה בנוגע לזמן הטיפול בתיקי עבירות בפרקליטות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש מפרקליטות המדינה גם נתונים לגבי משך הזמן עד לגניזת תיקים.³⁸ בשלוש הטבלאות שלהלן מוצגים נתוני הפרקליטות לגבי משך הזמן עד לגניזת תיקי עבירות מסוג עוון, עוון מיוחד ופשע שהעונש עליהן הוא עד 10 שנות מאסר, ועבירות מסוג פשע שהעונש עליהן הוא מעל ל-10 שנות מאסר. כאמור, היות וחלק מנתוני הפרקליטות מהימנים רק החל משנת 2014, נתונים מפורטים יופיעו משנה זו ואילך.³⁹

טבלה מס' 7 – נתונים על גניזת כתבי אישום נגד חשודים בגין עבירות מסוג עוון (2012-2016)⁴⁰

מספר הימים החציוני עד לגניזה	מספר הימים הממוצע עד לגניזה	מספר התיקים שנגנזו לאחר 24 חודשים	מספר התיקים שנגנזו תוך 12-24 חודשים	מספר התיקים שנגנזו תוך 12 חודשים	עילת הגניזה			שנה	
					אחר ⁴¹	היעדר עניין לציבור	חוסר ראיות		
45	170.6	/	/	/	586	816	1,652	549	2012
65	168.4	/	/	/	845	779	2,428	455	2013
29	165.7	317 (5.3%)	531 (9%)	5,106 (85.7%)	289	1,543	3,536	586	2014
10	119	146 (2.4%)	508 (8.4%)	5,389 (89.2%)	242	1,864	3,192	705	2015
5	77.55	60 (0.9%)	321 (4.8%)	6,293 (94.3%)	325	2,071	3,508	770	2016

מהטבלה עולה, שבין השנים 2014-2016 הייתה מגמת ירידה בשיעור תיקי עבירות מסוג העוון שנגנזו לאחר יותר מ-12 חודשים, זאת תוך חריגה מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה: מכ-14% מהתיקים בשנת 2014, עבור בכ-11% בשנת 2015, ועד כ-6% בשנת 2016.

עוד עולה מהטבלה, שבין השנים 2014-2016 מספר הימים החציוני לגניזת כתבי אישום בתיקי עבירות עוון היה במגמת ירידה: 29 ימים בשנת 2014, 10 ימים בשנת 2015, ו-5 ימים בשנת 2016. מספר הימים הממוצע לגניזת כתבי אישום בתיקי עבירות עוון היה גם כן במגמת ירידה: כ-170 ימים בשנת 2012, כ-165 ימים בשנת 2014, וכ-78 ימים בשנת 2016. הפער בין מספר הימים הממוצע עד לגניזת כתבי האישום לבין מספר הימים החציוני עד לגניזתם מעיד על כך שיש מספר תיקי עבירות עוון שמשך הזמן עד לגניזתם היה ארוך באופן משמעותי יחסית לאחרים.

³⁸ כאמור, גניזת תיק היא סגירתו ללא הגשת כתב אישום. עילות סגירת תיק פלילי על-ידי רשויות התביעה הן: חוסר אשמה, חוסר ראיות מספיקות לאישום אדם, אין במשפט עניין לציבור (המכונה גם "היעדר עניין לציבור").

³⁹ יובהר שנתוני הגניזה מתייחסים למספר החשודים שהתיק שנפתח כנגדם נגנו במהלך שנה מסוימת, ואינו מעיד על מספר תיקי הפרקליטות שטופלו, זאת מכיוון שכל תיק פרקליטות יכול לכלול מספר תיקי חקירה, וכל תיק חקירה יכול לכלול מספר חשודים. הודיה מושל, מתמחה אצל פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בדצמבר 2015.

⁴⁰ הודיה מושל, מתמחה אצל פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 במרס 2016; מורן לביא, פרקליטה ביחידת הניהול בפרקליטות, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 27 בפברואר 2017.

⁴¹ בקטגוריה אחר נכללות עילות הסגירה הבאות: אין עבירה פלילית, החשוד אינו בר עונשין, מות החשוד, התיישנות, התיק הועבר לגוף תובע אחר, התיק נסגר בהסדר מותנה, עבריון לא נודע, עבריון נמלט. הודיה מושל, מתמחה אצל פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 במרס 2016.



טבלה מס' 8 – נתונים על גניזת כתבי אישום נגד חשודים בגין עבירות מסוג עוון מיוחד ופשע שהעונש בגינן הוא עד 10 שנות מאסר (2012-2016)⁴²

מספר הימים החציוני עד לגניזה	מספר הימים הממוצע עד לגניזה	מספר התיקים שנגנזו לאחר 18 חודשים	מספר התיקים שנגנזו תוך 18 חודשים	עילת הגניזה				שנה
				אחר	היעדר עניין לציבור	חוסר ראיות	חוסר אשמה	
32	134.2	/	/	1,270	1,462	4,364	1,047	2012
67	221	/	/	1,635	2,976	6,513	1,456	2013
92	215.8	1,555 (12.8%)	10,592 (87.2%)	548	2,817	7,651	1,131	2014
61	196.3	1,422 (10.8%)	11,750 (89.2%)	614	2,975	8,331	1,262	2015
35	150	884 (6.3%)	13,262 (93.7%)	749	3,288	8,722	1,387	2016

מהטבלה עולה, שבין השנים 2014-2016 הייתה מגמת ירידה בשיעור תיקי עבירות מסוג עוון מיוחד ועבירות פשע שהעונש בגינן הוא עד 10 שנות מאסר שנגנזו לאחר יותר מ-18 חודשים, זאת תוך חריגה מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה: כ-13% בשנת 2014, כ-11% בשנת 2015, וכ-6% בשנת 2016.

עוד עולה מהטבלה, ש**מאז שנת 2014**, מספר הימים החציוני לגניזת כתבי אישום בתיקי עבירות עוון מיוחד ופשע שהעונש בגינן הוא עד 10 שנות מאסר היה במגמת ירידה: 92 ימים בשנת 2014, 61 ימים בשנת 2015, ו-35 ימים בשנת 2016. מספר הימים הממוצע לגניזת כתבי אישום בתיקי עבירות מסוג זה היה גם כן במגמת ירידה משנת 2014: כ-216 ימים בשנת 2014, כ-196 ימים בשנת 2015, וכ-150 ימים בשנת 2016. הפער בין מספר הימים הממוצע עד לגניזת כתבי האישום בתיקים אלו לבין מספר הימים החציוני עד לגניזתם מעיד על כך שיש מספר תיקי עבירות עוון מיוחד ופשע שהעונש בגינן הוא עד 10 שנות מאסר שמשך הזמן עד לגניזתם היה ארוך באופן משמעותי יחסית לאחרים.

⁴² הודיה מושל, מתמחה אצל פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 במרס 2016; מורן לביא, פרקליטה ביחידת הניהול בפרקליטות, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 27 בפברואר 2017.



טבלה מס' 9 – נתונים על גניזת כתבי אישום נגד חשודים בגין עבירות מסוג פשע שהעונש עליהן הוא מעל ל-10 שנות מאסר (2012-2016)⁴³

מספר הימים החציוני עד לגניזה	מספר הימים הממוצע עד לגניזה	מספר התיקים שנגנזו לאחר 24 חודשים	מספר התיקים שנגנזו תוך 24 חודשים	עילת הגניזה				שנה
				אחר	היעדר עניין לציבור	חוסר ראיות	חוסר אשמה	
32	103.14	/	/	276	134	1,189	225	2012
49	160.5	/	/	287	137	1,672	166	2013
35	188	205 (6.3%)	3,024 (93.7%)	178	319	2,357	375	2014
38	186	219 (6.7%)	3,069 (93.3%)	188	307	2,329	464	2015
21	137	111 (3.4%)	3,182 (96.6%)	303	286	2,230	474	2016

מהטבלה עולה, שבשנת 2016 הייתה ירידה בשיעור תיקי עבירות מסוג העוון מיוחד ועבירות פשע שהעונש בגינן הוא עד 10 שנות מאסר שנגנזו לאחר יותר מ-24 חודשים, זאת תוך חריגה מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה: בעוד שבשנים 2014-2015 שיעורם עמד על כ-6%, בשנת 2016 שיעורם ירד לכ-3%.

עוד עולה מהטבלה, שמאז שנת 2014, מספר הימים הממוצע לגניזת כתבי אישום בתיקי עבירות מסוג פשע שהעונש עליהן הוא מעל ל-10 שנות מאסר היה במגמת ירידה: 188 ימים בשנת 2014, כ-186 ימים בשנת 2015, ו-137 ימים בשנת 2016. לאור תנודתיות במספר הימים החציוני לגניזת כתבי אישום בתיקי עבירות מסוג זה לא ניתן לקבוע אם קיימת מגמה דומה. יצוין שהפער בין מספר הימים הממוצע עד לגניזת התיקים לבין מספר הימים החציוני עד לגניזתם מעיד על כך שיש מספר תיקי עבירות פשע שהעונש עליהן הוא מעל ל-10 שנות מאסר שמשך הזמן עד לגניזתם היה ארוך באופן משמעותי יחסית לאחרים.

* * *

מנתוני השנים 2014-2016 עולה כי חל שיפור בשיעור תיקי העבירות שנסגרו בתוך מסגרת הזמן שנקבע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה. שיפור זה חל גם במספר התיקים שהוגשו בהם כתבי אישום וגם בתיקים שנגנזו. עם זאת, עדיין יש אחוז מסוים של תיקים החורגים ממסגרת הזמן הקבועה בהנחיה, במיוחד בתיקי עבירות מסוג עוון שהוגשו בהם כתבי אישום, כמפורט בטבלה מס' 4 לעיל.

⁴³ הודיה מושל, מתמחה אצל פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 במרס 2016; מורן לביא, פרקליטה ביחידת הניהול בפרקליטות, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 27 בפברואר 2017.



בהנחיית היועץ המשפטי נקבע גם מנגנון פיקוח ובקרה, לפיו נדרש אישור של פרקליט מחוז או של ראש יחידת התביעות או סגנו בכל מקרה של חריגה ממשכי הזמן שנקבעו בהנחיה (סעיף 4 להנחיה). שלושת הגורמים הללו רשאים בנסיבות מסוימות (המפורטות בסעיף 3(ב) להנחיה)⁴⁴ להאריך את משך הטיפול בתיק בתקופה נוספת שלא תעלה על 6 חודשים, ואילו היועץ המשפטי לממשלה רשאי לאשר הארכות לתקופות של 6 חודשים נוספים כל אחת (סעיף 4(ג) להנחיה). עוד נקבע שפרקליט המחוז או ראש יחידת התביעות יגישו ליועץ המשפטי לממשלה דו"ח שנתי על האישורים שניתנו להארכת תקופת הטיפול בתיק, הנימוקים לאישורים אלו והפעולות שנקטו לצורך קבלת החלטה בתיק בהקדם, סטייה מהמועדים שנקבעו בהנחיה ופעולות שנקטו במקרים של סטייה ממועדים אלו (סעיף 4(ו) להנחיה). מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לפרקליטות בבקשה לקבל את הדוחות השנתיים הללו מאז כניסתה של ההנחיה לתוקף. מתשובת הפרקליטות לבקשה **עולה כי על אף שההנחיה ניתנה עוד בשנת 2010, הדוח הראשון לגבי יישומה הוכן רק בשנת 2015 לגבי שנת 2014**.⁴⁵

בטבלה להלן תמצית הדיווחים לגבי השנים 2014-2015 בנוגע לתיקים שעדיין המתינו לבירור דין ונדרש בהם אישור פרקליט מחוז או יועץ משפטי לממשלה נוכח חריגה מהזמנים שנקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה:

טבלה מס' 10 – מספר התיקים בהם נדרשה הארכת זמן לטיפול בתיק מפרקליט המחוז או היועץ המשפטי לממשלה, בפירוט לפי מחוזות ומחלקות בפרקליטות (2014-2015)⁴⁶

מספר התיקים בהם נדרשה ארכת יועץ משפטי לממשלה		מספר התיקים בהם נדרשה ארכת פרקליט מחוז		
2015	2014	2015	2014	
0	0	9	8	פרקליטות מחוז צפון
0	0	0	1	פרקליטות מחוז חיפה
0	0	7	4	פרקליטות מחוז מרכז
0	0	19	9	פרקליטות מחוז תל-אביב
64	71	64	586	פרקליטות מחוז ירושלים
0	0	4	9	פרקליטות מחוז דרום
0	0	3	2	המחלקה לחקירות שוטרים
0	0	0	0	מחלקת מיסוי וכלכלה בפרקליטות
1	0	2	0	המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה
65	71	108	619	סך הכול

⁴⁴ כך למשל: היותו של חשוד או עד מרכזי בחוץ לארץ; עקב מצב נפשי או רפואי של אותו חשוד או עד מרכזי; תקופה שנמנעת העמדתו של אדם לדין בשל חסינות הנתונה לו על-פי דין; נוכח קיומו של הסדר מותנה.

⁴⁵ **מלשכת פרקליט המדינה נמסר כי ההנחיה של היועץ המשפטי נכנסה לתוקף רק במהלך שנת 2011, אי לכך לא היה מקום להעביר דוח לפני שנת 2012. בנוסף כיוון שההנחיה הייתה חדשה יחסית לא הוכנו דוחות על השנים 2012-2013.** הודיה מושל, מתמחה אצל פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 במרס 2016.

⁴⁶ הודיה מושל, מתמחה אצל פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 במרס 2016; ברקת שמאי, מתמחה אצל פרקליט המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 10 בנובמבר 2016.



מהטבלה עולה, שבין השנים 2014-2015 חלה ירידה משמעותית במספר התיקים בהם נדרשה ארכת זמן לטיפול בתיק מפרקליט מחוז, וכן הייתה ירידה במספר התיקים בהם נדרשה ארכה מהיועץ המשפטי לממשלה. עם זאת, בהיעדר נתונים משנים קודמות, לא ניתן לקבוע אם מדובר במגמה עקבית. כמו כן, היות ומדובר בתמצית דיווח, לא ניתן לדעת באילו סוגי עבירות מדובר, מה משך החריגה מההנחיה, ומה הסיבות לחריגות אלו. מהטבלה עולה עוד שבמחוז ירושלים דווח על מספר חריג של תיקים בהם נדרשה ארכה. מהפרקליטות נמסר כי הדבר "נבע מריבוי אירועים ביטחוניים במחוז ירושלים בשנים האחרונות, שהוביל לפתיחת תיקים רבים במחוז. בכדי להתמודד עם העיכובים הרבים השקיעה הפרקליטות מאמצים רבים, בכלל זאת גיוס של פרקליטים מיחידות אחרות".⁴⁷

⁴⁷ ברקת שמאי, מתמחה אצל פרקליט המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 10 בנובמבר 2016.



מקורות

חקיקה

חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

חוק העונשין, התשל"ז-1977.

נהלים והנחיות

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מס' 4.3042, נוהל והנחיות להפעלת תיקון 66 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 – "הסדר מותנה", תאריך פרסום מאי 2013.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, מס' 4.1202 (4.1200) משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום, תאריך עדכון יולי 2014.

הנחיית פרקליט המדינה, מס' 3.5, הגשת כתב אישום בתוך שנה מיום הגעת תיק לפרקליטות, עדכון אחרון 1 בינואר 2003.

משטרת ישראל, אגף חקירות ומודיעין, נוהל מס' 300.05.166, הגבלת משך חקירה נגד חשוד, תאריך פרסום 1 בפברואר 2014.

מסמכים

ליאור בן דוד, הגבלות על משך זמן החקירה וקבלת החלטה בדבר העמדה לדין פלילי – סקירה משווה, תחום מחקר משפטי, הלשכה המשפטית, הכנסת, 20 במרס 2016.

מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב.

משרד המשפטים, פרקליטות המדינה – דו"ח סיכום שנת 2015, אוגוסט 2016.

מכתבים ושיחות טלפון

מורן לביא, פרקליטה ביחידת הניהול בפרקליטות, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיחת טלפון, 9 בנובמבר 2016; דוא"ל, 27 בפברואר 2017.

עו"ד שלומית לנדס, סגן ניצב, עוזרת ראש אגף חקירות ומודיעין, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 7 בפברואר 2016.

הודיה מושל, מתמחה אצל פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 במרס 2016; 21 בדצמבר 2015.

ברקת שמאי, מתמחה אצל פרקליט המדינה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 10 בנובמבר 2016.

אסף שחור, מדור מחקר וסטטיסטיקה, משטרת ישראל, שיחת טלפון ודוא"ל, 7 בנובמבר 2016.

