

**מנגנוני בקרה על
הגשת כתבי אישום
בישראל**

מורן נגיד



**תמוז תשע"ה - יולי 2015
נייר מדיניות מס' 17**

מורן נגיד

בעלת תארים LLB LLM מהאוניברסיטה העברית. התמחתה בעריכת דין בבית המשפט העליון ושימשה כיועצת משפטית בחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי. עבדה כחוקרת בפרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה וכתבה מחקר בנושא "שיתוף ציבור בשלטון המקומי". עבדה כחוקרת ועמיתת מחקר בפורום קהלת, כתבה מחקרי מדיניות בתחום המשפט הפלילי והמנהלי. בהווה לומדת לתואר שלישי באוניברסיטת בר אילן ומשתתפת בתכנית דוקטורנטים לחוקרים מצטיינים בפורום קהלת.

מנגנוני בקרה על הגשת כתבי אישום בישראל

מורן נגיד



תמוז תשע"ה - יולי 2015
נייר מדיניות מס' 17

מנגנוני בקרה על הגשת כתבי אישום בישראל
מורן נגיד
© כל הזכויות שמורות לפורום קהלת (ע"ר)
נדפס בישראל, תמוז תשע"ה - יולי 2015

מסת"ב 7-14-7674-965-978



תוכן דברים

1.....	תקציר מנהלים
3.....	1. העמדה לדין פלילי לישראל
	2. בין תיאוריה למעשה – פיקוח שיפוטי
7.....	על העמדה לדין בישראל
7.....	2.1 דוקטרינת ההגנה מן הצדק
8.....	2.2 עתירה מנהלית
	2.3 הסדרי טיעון והשפעתם על שיעור ההליכים
9.....	הפליליים המתנהלים לפני בית-משפט
11.....	3. מערכת אכיפת החוק הפלילי בישראל – פליליות-יתר
13.....	4. ביקורת על הגשת כתבי אישום
13.....	4.1 מנגנוני בקרה על הגשת כתבי אישום בישראל – המצוי
14.....	4.2 מנגנוני בקרה על הגשת כתבי אישום בעולם
17.....	5. השימוע – מנגנון בקרה חשוב אך בלתי-מספק
	6. מנגנוני ביקורת על הגשת כתבי אישום בישראל
21.....	– המלצות למדיניות

נספח: הצעת חוק סדר הדין הפלילי

(תיקון – הזכות לשימוע וחקירה מוקדמת), התשע"ה-2015.....25

הערות.....27



מנגנוני בקרה על הגשת כתבי אישום בישראל – תקציר מנהלים

1. סמכות ההעמדה לדין הינה אחת הסמכויות הפוגעניות ביותר שהקנה החוק לרשות שלטונית. לאישום הפלילי עשויות להיות השלכות קשות על מעמדו האישי, הציבורי והתעסוקתי של אדם. בעברות חמורות, ובמקרים שבהם מעורבים אנשי ציבור ומפורסמים, הנאשם עלול לאבד את משרתו או את תפקידיו הציבוריים.
2. התביעה הפלילית בישראל היא הגוף היחיד המוסמך להחליט אם להעמיד אדם לדין. אין גוף או מנגנון אחר המוסמך לבקר את עבודתה לפני הגשת כתב אישום לבית-משפט, מה שמקנה לתביעה עוצמה רבה.
3. שיטת המשפט האדוורסרית בישראל מניחה כי לאחר שאדם הועמד לדין, תתברר האמת בבית-משפט, אשר יבחן את הראיות של התביעה ויאפשר לנאשם להגן על עצמו. אולם דיון בכתב אישום בבית-משפט משמעותו שהנאשם כבר ספג את הנזק הרב הנובע מעצם העמדתו לדין.
4. הכלים המשפטיים העיקריים העומדים לרשות נאשם כדי לנסות לבטל כתב אישום הם בקשה להגנה מן הצדק או עתירה מנהלית נגד הפרקליטות. אולם שניהם עומדים לרשותו רק לאחר שהוגש כתב אישום בפועל, על כל המשתמע מכך. זאת ועוד, בית-המשפט מקבל טענת הגנה מן הצדק לעיתים נדירות בלבד, ולא ידוע על מקרה שבו החלטה להעמיד לדין נפסלה בעתירה מנהלית.
5. במערכת התביעה הפלילית בישראל קיימת – בפועל ובניגוד לתיאוריה – "פרזומפציה של העמדה לדין". אחוז ההרשעות בבתי-המשפט גבוה מאוד, ועומד על כ-99%.
6. החוק והפסיקה בישראל מקנים לנאשמים בעברות מסוג "פשע" זכות לשימוע לפני הגשת כתב אישום. מוסד השימוע מוסיף הגנה לנאשם, אך אינו מספק. אין הליך ממוסד לשימוע. כל רשות תביעה קובעת בהנחיות פנימיות את אופן קיום השימוע. הענקת האפשרות לעיין בחומרי החקירה בתיק, קל וחומר בטקסט של כתב אישום מגובש, לפני קיומו של השימוע נתונה לשיקול-דעתה הבלעדי של רשות התביעה.

7. רובם המכריע של כתבי האישום – 95% ברמת בית-משפט מקומי ו-85% ברמת בית-משפט מחוזי – אינם מגיעים כלל לדיון בבית-משפט, אלא מסתיימים בהסדר טיעון. במקרה זה התביעה הפלילית פועלת לא רק כתובעת, אלא גם כגוזרת אשמה ועונש. הפיקוח המשפטי על עבודתה הוא נומינלי בלבד.

8. במערכות משפט אחרות קיימים מנגנונים קבועים לבחינת כתב אישום לפני הגשתו. בשיטות המשפט הפלילי האינקוויזיטוריות ("הקונטיננטליות") הנהוגות באירופה יש שלב-ביניים שבמסגרתו ההחלטה להעמיד לדין נבחנת על-ידי שופט-חוקר. במשפט הפדרלי בארצות-הברית כתב אישום חייב לקבל אישור של "חבר-מושבעים גדול" (grand jury) לפני הגשתו לבית-משפט. בישראל עד שנות השישים קבע החוק כי כל כתב אישום ייבדק ויאושר על-ידי שופט-בדק לפני הגשתו, אך חובה זו בוטלה.

9. יש למסד בחוק הישראלי הגנות לנחקרים בחשד לעברות מסוג פשע או עוון, שיאפשרו חקר של האישום ובדיקה של הראיות ושל תגובת הנאשם על התיק לפני קיום משפט. הגנות אלה יכללו:

א. מסירת הודעה לנאשם על הכוונה להעמידו לדין;

ב. עריכת שימוע לנחקר, ואם הוא חפץ בכך – רק לאחר קבלת ההחלטה להעמידו לדין וגיבוש כתב האישום;

ג. אם הוחלט להעמיד אדם לדין, יעבור כתב האישום חקירה מוקדמת אצל שופט-חוקר. לצד תיק הראיות תוצג לשופט תגובתו של הנאשם לאחר שהלה עיין בכתב האישום.



1. העמדה לדין פלילי בישראל

”סמכות ההעמדה לדין הינה אחת הסמכויות הפוגעניות ביותר שהקנה החוק לרשות שלטונית.”

בטעות, משום שהזיכוי בסופו של המשפט הפלילי אינו מרפא את הנזק העצום הנובע מגילוי האישום לציבור ומעינוי-הדין שיכול להיגרם לנאשם, לעיתים במשך שנים.⁴

הגשת כתב אישום מטילה על הנאשם גם עלויות אישיות, תעסוקתיות וכלכליות כבדות. נאשם בפלילים הנאבק על חפותו וחירותו עלול לשאת בעלויות משמעותיות הכרוכות בייצוג משפטי הולם. לאישום הפלילי עלולות להיות השלכות קשות על מעמדו האישי, הציבורי והתעסוקתי. בעברות חמורות, ובמקרים שבהם מעורבים אנשי ציבור ומפורסמים, הנאשם עלול לאבד את משרתו או את תפקידיו הציבוריים.

א. התביעה הפלילית בפרקליטות המדינה מחזיקה בסמכות הבלעדית להעמדה לדין של אדם בישראל.¹ לאחר הליך חקירה המתנהל על-ידי משטרת ישראל, חומרי החקירה מועברים לידי התביעה הפלילית,² ועל יסודם מתקבלת ההחלטה אם להגיש כתב אישום אם לאו.

ב. סמכות ההעמדה לדין הינה אחת הסמכויות הפוגעניות ביותר שהקנה החוק לרשות שלטונית.³ הפעלתה כרוכה בפגיעה חמורה בחירויות הבסיסיות ביותר של האזרח:

”הפגיעה נובעת מעצם הפרסום בציבור על הגשת כתב-האישום, מהסטיגמה הנוצרת בעקבות החלטה זו, מהבושה שבחשיפה השלילית וכן מן ההגבלות המוטלות לעיתים על נאשמים במקומות עבודתם... הפגיעה הקשה הנגרמת לאדם שהוצא נגדו כתב-אישום צריכה להוליך למסקנה שהתביעה נושאת באחריות כבדה ביותר להימנע מהגשת כתבי אישום

“זכותו של נאשם לקבל את יומו בבית-המשפט אינה מרפאה את הפגיעה הקשה בזכויותיו כאדם, בנסיבות שבהן לא הייתה כלל הצדקה להגיש כתב אישום.”

את הנאשם והתובע כיריבים, בעוד בית-המשפט משמש גורם נטרלי שתפקידו להכריע במחלוקת. אומנם, התובע אינו רק צד להליך האדוורסרי, אלא גם מייצג את האינטרס הציבורי במובנו הרחב והכולל,⁸ אולם הקושי המעשי והפסיכולוגי שלו לעמוד בדרישה זו ברור:

“האופי התחרותי-הלוחמתי של ההליך יוצר גירוי חריף לנהוג כמו במלחמה ולהסיר כפפות...”⁹

ההליך הדיוני המתנהל בבית-המשפט נתפס כמסגרת הראויה להעלאת טענותיו של הנאשם משום שתפקידו של השופט, כבוחן אובייקטיבי וחסר פניות, אינו רק להכריע במחלוקת, אלא גם לקיים את מטרות הדיון הפלילי, הכוללות יעילות מערכתית, הוגנות דיונית והגנה על זכויותיו של הנאשם. החלוקה בין הליכי טרום-משפט, המנוהלים על-ידי הרשות המנהלית, לבין הליכי משפט המנוהלים אצל הרשות השופטת, המחזיקה בסמכות ההכרעה הבלעדית בעניין פלילי,¹⁰ נועדה להגשים איזון ולהבטיח הוגנות דיונית לנוכח פערי הכוחות הקיימים בין הרשויות המנהליות לבין הנאשם.

ג. זכותו של נאשם לקבל את יומו בבית-המשפט אינה מרפאה את הפגיעה הקשה בזכויותיו כאדם, ובמערכת הצדק בכללותה, בנסיבות שבהן לא הייתה כלל הצדקה להגיש כתב אישום.

“אחריות כבדה מוטלת על כל מי שבא להחליט על הגשת כתב אישום פלילי נגד אדם, בייחוד בעבירות בעלות אופי חמור ועבירות שיש עמן קלון. יש אשר אפילו זיכוי בדין, אין בו כדי לתקן נזק, שנגרם מתוך אישום שלא היה צידוק להגישו... אין להתעלם מכך כי הליכי משפט דרכם להתמשך ולהסתעף, ולא אחת אף להתפרסם, ויש עמם לא אחת גם משום עינויי דין.”⁵

ד. התביעה הפלילית בישראל זוכה במעמד מיוחד המקנה לה מידת עצמאות גדולה. מול עוצמת הפגיעה הטמונה בסמכות להגיש כתב אישום, קשה לא לתהות על היקפן הנרחב של סמכויותיה.⁶ מעמדה המיוחד של התביעה הפלילית, עצמאותה ומרחב הפעולה המוענק לה הינם חלק מעקרונות הדיון הפלילי הנהוג בישראל, המזהה את מרכז-הכובד של ההליך הפלילי בהליך הדיוני המתנהל בין כותלי בית-המשפט במתכונת דיון אדוורסרי. על-פי מודל הדיון האדוורסרי, מי שמסוגל להציג את טענותיו באופן המיטבי הוא דווקא הגורם שאליו הטענות מתייחסות. לפיכך הדגש הוא בסדרי דין פומביים שבמסגרתם נשמעים טיעונים בעל-פה, מוצגות ראיות ונשמעות עדויות במטרה להביא לידי חשיפתה של ה“אמת”.⁷ מנקודת-ראות מסורתית, השיטה האדוורסרית תופסת

ה. כפי שהרחבנו לעיל, מרחב הפעולה המוענק לתביעה הפלילית מושתת על עקרונות הדיון הפלילי הנהוג בישראל, המזהה את מרכז הכובד של ההליך הפלילי בבית-המשפט. תפקידו של האחרון אינו רק לדאוג לניהול הוגן של ההליך הדיוני, אלא גם לבקר את הרשות התובעת ואת החלטותיה בקשר להליך הפלילי עצמו.



2. בין תיאוריה למעשה – פיקוח שיפוטי על העמדה לדין בישראל

2.1 דוקטרינת ההגנה מן הצדק

א. התיאוריה העומדת ביסודה של שיטת הדיון הפלילי בישראל מזהה את בית-המשפט כשחקן מרכזי בפיקוח ובבקרה על הרשות התובעת ועל החלטותיה בקשר לניהול ההליך הפלילי. אם בית-המשפט מזהה כי הרשות המנהלית הפרה את חובתה לנהל הליך הוגן, בסמכותו לבטל את כתב האישום תוך שימוש בדוקטרינת "ההגנה מן הצדק".

ב. דוקטרינת ההגנה מן הצדק התפתחה בפסיקה,¹¹ והוכרה בתיקון לחוק סדר הדין הפלילי משנת 2007 כטענה מקדמית.¹² למעשה, הדוקטרינה הינה הכלי העיקרי להפעלת פיקוח שיפוטי על העמדה לדין בישראל. ההסדר בחוק מאפשר לבית-המשפט, עוד בשלב הטרומי של המשפט, להחליט כי אין הוא דן במקרה המוצג לפניו, ובכך למעשה מחווה דעה בנוגע להתאמת המשפט הפלילי למקרה.¹³

ג. חשיבותה של הדוקטרינה אינה מוטלת בספק, אולם מידת מעשיותה מסופקת בהחלט. המבחן שנקבע בפסיקה להחלטה הוא מבחן מצמצם מאוד. טענת "הגנה מן הצדק" העומדת בבסיס הדוקטרינה תתקבל רק במקרים נדירים שבהם תוכח התנהגות שיש בה משום רדיפה, דיכוי והתעמרות בנאשם. תשתית עובדתית בלתי-מספקת להגשת כתב אישום (העדרן של ראיות-לכאורה להוכחת העבירות) אינה חוסה בגבולות הדוקטרינה. עם השנים אומנם ריכך בית-המשפט במעט את המבחנים לקבלת הטענה והרחיב את הזכות,¹⁴ אולם גם כיום הפעלתה שמורה למקרים נדירים בלבד.¹⁵

2.2 עתירה מנהלית

“לנוכח אופייה הנדיר, אם

בכלל, של התערבות בג”ץ

בהחלטות בדבר העמדה לדין,

עוצמתה הבלתי-מבוקרת של

התביעה נותרת בעינה.”

ג. אומנם, נכונה הטענה כי לעצם קיומה של אפשרות לתקוף החלטה פוזיטיבית להעמיד לדין יש ערך מאזן לעומת הביקורת השיפוטית על אי-העמדה לדין,²¹ אולם אי-אפשר לטעון כי יש בה כדי לאזן את עוצמת הפגיעה הכרוכה בהחלטת התביעה הפלילית לית להעמיד לדין או כדי להוות כלי פיקוח ובקרה אפקטיבי על הסמכות השלטונית הפוגענית ביותר. לנוכח אופייה הנדיר, אם בכלל, של התערבות בג”ץ בהחלטות בדבר העמדה לדין, עוצמתה הבלתי-מבוקרת של התביעה נותרת בעינה.

א. אמצעי ביקורת נוסף, אם כי נדיר בהיקפו, על הגשת כתבי אישום בישראל נוגע בזכותו של נאשם לפנות לבג”ץ בבקשה להתערב בהחלטה של התביעה כרשות מנהלית. בדיון המנהלי בג”ץ אינו נוהג לבדוק את התשתית הראייתית להגשת כתב האישום, והתערבותו, המצומצמת מאוד, מתרכזת בשאלת האינטרס הציבורי. בפועל התערבות בג”ץ עסקה בהחלטות לא להגיש כתב אישום, ולא להפך.¹⁶

ב. יתרה מזו, סירובו של בג”ץ לדון בעתירה המופנית נגד החלטה פוזיטיבית להעמיד לדין נובע מהתפיסה כי דרך-המלך להעלאת טענות נגד פגמים שנפלו בהגשת כתב אישום הינה במסגרת ההליך הפלילי.¹⁷ יש הטוענים כי גישה זו של בית-המשפט הקימה למעשה דוקטרינה חדשה – “דוקטרינת הביקורת המנהלית בפלילים” – שלפיה ערכאות פליליות יכולות להעביר ביקורת שיפוטית מנהלית ישירה על שיקול-דעתן המנהלי של רשויות אכיפת החוק.¹⁸ אומנם מידותיה של הדוקטרינה המנהלית רחבות מאלה של דוקטרינת ההגנה מן הצדק (היות שהדין המנהלי כולל את מכלול האינטרסים הרלוונטיים ואינו מוגבל לשיקולים של צדק פרטני).¹⁹ אולם התוצאה המעשית של הדוקטרינה היא שאם התקבלה החלטה להגיש כתב אישום, אי-אפשר לתקוף אותה בהליך נבדל ומוקדם להליך העיקרי.²⁰

2.3 הסדרי טיעון והשפעתם על שיעור ההליכים הפליליים המתנהלים לפני בית-משפט

א. היכולת לתקוף החלטה פוזיטיבית להגיש כתב אישום במסגרת ההליך המתנהל לפני הערכאה הדנה בתיק הפלילי, אפילו בשלביו המוקדמים של ההליך, אינה פותרת את החשש מפני פגיעה בלתי-נסבלת בזכויותיו של הפרט, באינטרס הציבורי ובמערכת הצדק בכללותה, בנסיבות שבהן לא הייתה כלל הצדקה להגיש כתב אישום. יתרה מזו, כריכת האפשרות לתקוף החלטה פוזיטיבית להגיש כתב אישום בקיומו של הליך פלילי במתכונתו הדיונית המלאה אינה מתיישבת עם המציאות שלפיה רק מיעוט קטן של כתבי אישום זוכים להתנהל בבתי-המשפט כהליכים פליליים במשמעותם המסורתית.

ב. מחקר עדכני שנערך על-ידי אוניברסיטת חיפה ומחלקת המחקר של הרשות השופטת²² מצא כי שיעורי התיקים הפליליים העוברים הליך שיפוטי מלא, שבמהלכו נשמעות עדויות ומוצגות ראיות, הם כ-5% בלבד מהתיקים המתנהלים בבית-משפט השלום כערכאה ראשונה וכ-15% מהתיקים המתנהלים בבית-המשפט המחוזי כערכאה ראשונה.²³ במציאות הישראלית העכשווית רובם המכריע של ההליכים הפליליים מסתיימים בהסדרי-טיעון, הרחק מעיני הציבור ומשבט ביקורתו של בית-המשפט. הפרקליטות אומנם מחויבת לקבל את אישורו של בית-המשפט להסדר-הטיעון, אולם בית-המשפט אינו נוטה להתערב בהסדרים הללו, וליתר דיוק, התערבותו שמורה למקרים קיצוניים בלבד.²⁴

ג. הנה כי כן, גם קבלת הטענה המכירה בדוק-טרינת ההגנה מן הצדק ככלי יעיל להפעלת פיקוח שיפוטי על העמדה לדין בישראל אינה יכולה לעמוד לבדה לנוכח שיעורם הזעום של ההליכים פליליים המתנהלים במסגרת דיונית בבית-המשפט:

”הסדרי הטיעון השתלטו כמעט לחלוטין על המשפט הפלילי. רק שיעור זעום מהכרעות הדין בפלילים מתקבלות לאחר הליך משפטי מלא. ברובם המכריע של המשפטים הפליליים מורשע הנאשם על פי הודאתו בלא שמיעת ראיות.”²⁵

**”במציאות של ריבוי
הסדרי-טיעון, רק מיעוט
בלתי-מייצג של הליכים
פליליים נחשף לביקורת
שיפוטית, בעוד הרשות
התובעת נהפכת גם
למרשיעה ולגוזרת
העונשים.”**

ה. שיעורם המבוטל של ההליכים הפליליים המתנהלים במתכונת אדוורסרית מלאה, והתערבותו הנדירה של בית-המשפט בהחלטותיה של התביעה הפלילית באמצעות דוקטרינת ההגנה מן הצדק או ההליך המנהלי, מקבלים משנה תוקף של חומרה לנוכח הביקורת שתוצג להלן בנוגע למאפייניה של מערכת אכיפת החוק הפלילי בישראל.

ד. מרחב הפעולה של התביעה הפלילית השתנה באופן שאינו מתיישב עם תפיסת הצדק המונחת ביסוד עקרונותיו של הדיון הפלילי הנהוג בישראל, המניחה כי סמכותה הרחבה של התביעה הפלילית תאוזן ותבוקר על-ידי הרשות השופטת. במציאות של ריבוי הסדרי-טיעון, רק מיעוט בלתי-מייצג של הליכים פליליים נחשף לביקורת שיפוטית, בעוד הרשות התובעת נהפכת גם למרשיעה ולגוזרת העונשים. מעבר לקושי הטמון בהאצלת סמכות ההכרעה בפלילים לרשות מנהלית, ליבו של ההליך הפלילי הועתק מכותלי בית-המשפט אל משרדי הרשות התובעת.²⁶ ברוב התיקים הפליליים בית-המשפט מנוטרל מתפקידו כגורם מפקח ומבקר ביחס לסמכותה של התביעה להגיש כתבי אישום, והחשש מפני שימוש לרעה בסמכות מתעצם.



3. מערכת אכיפת החוק הפלילי בישראל – פליליות-יתר

חשודים ונאשמים בישראל, וההגנה עליהם נתפסת כפוגעת ברשויות אכיפת החוק ובמלחמתן בפשיעה.³³

ב. בועז סנג'רו סבור כי שיעור ההרשעות הגבוה בישראל אינו מלמד בהכרח על נכונותן של ההחלטות המתקבלות בפרקליטות, אלא מעיד עד כמה ההחלטה להעמיד לדין חורצת גורלות.³⁴ סנג'רו מצביע על תרבות של "הסתמכות" אצל גורמי אכיפת הדין הפלילי בישראל: הפרקליטות סומכות על המשטרה, ובתי-המשפט סומכים על החלטות הפרקליטות.³⁵ ה"הנחה כי הרשויות פועלות כדין, במיומנות וביושר... מחליפה למעשה את ההנחה בדבר חפותו של החשוד או הנאשם וסוללת את הדרך לחזקת אשמה".³⁶ יתרה מזו, אופן החקירה המקובל במשטרת ישראל, המושתת על תפיסה של "אשמת החשוד" המתמקדת בחיפוש ראיות להוכחת אשמה ובניסיון לגבות הודאה, ושיטת המשפט במחוזותינו, שאינה דורשת ראיה עצמאית נוספת מלבד הודאה לשם הרשעה, מגבירים אף הם את הסיכון של הרשעת חפים מפשע בישראל.³⁷

א. מערכת אכיפת החוק הפלילי בישראל מתאפיינת ב"פליליות-יתר": הדין הפלילי מכיל עברות רבות מדי, המוגדרות לא פעם באופן רחב ועמום, והעונשים הקבועים בצידן של רבות מהן מופרזים ואינם מקיימים את עקרונות הפרופורציה וההגיונות.²⁷ כבר לפני שלושה עשורים זיהה דניאל פרידמן תופעה מדאיגה של ריבוי וגידול בכמות ההליכים הפליליים המופעלים נגד אזרחים בישראל, ושל התפשטות רחבה ובלתי-מבוקרת של דיני העונשין לתחומים רחבים ומגוונים בחיינו.²⁸ חוקרים נוספים זיהו פער בין התדמית הציבורית של המשפט הפלילי לבין המציאות הנוהגת.²⁹ למעשה, אין מודעות ציבורית מספקת לאחוז ההרשעות הגבוה במשפט הפלילי³⁰ ולירידה הדרגתית שאירעה לאורך העשורים בשיעור הזיכויים.³¹ בניגוד לתחושה הרווחת שלפיה בתי-המשפט בישראל מקילים עם מורשעים, נמדדה גם עלייה ברמת הענישה.³² יש הטוענים כי כתוצאה מתפיסה שגויה זו מתרחשת פגיעה מתמדת בזכויותיהם של

”אצל רשויות התביעה בישראל מזוהה ”פרזומפציה ארגונית לטובת הגשת כתבי אישום.”

ולא בדרך של בירור חוזר ומעמיק בשאלה אם רצוי להעמיד לדין.⁴¹ ”דומה שהגישה היא כי אי הגשת תביעה (כשקיימות ראיות לכאורה לביצוע עבירה) היא בבחינת חסד שאין הנאשם זכאי לו...”⁴²

ד. הדברים מקבלים חיזוק נוסף לנוכח הביקורת הקשה שהופנתה כלפי רשויות התביעה והעומדים בראשה בקשר לתקינותה של קבלת ההחלטות בדבר העמדה לדין במקרים לא-מעטים. משפטנים, אנשי ציבור ועיתונאים ביקרו בהרחבה את הפרקליטות, וטענו להתנהלות רשלנית,⁴³ להנהגת מדיניות בריינית⁴⁴ ולשימוש בלתי-ראוי ומסוכן בסמכויות.⁴⁵ ביקורת קשה הופנתה כלפי מרחב הפעולה המוענק לפרקליטות, ונטען כי מדובר במערכת אימתנית ורחבת-סמכויות הפועלת ללא קוד אתי ברור ובהעדר שקיפות.⁴⁶

ג. עקרון-היסוד של ההליך הפלילי בישראל קובע העדפה ברורה לתת-תביעה על עודף תביעה. העדפה זו צריכה לבוא לידי ביטוי גם בהחלטה בדבר הגשת כתב אישום.³⁸ אלא שאצל רשויות התביעה בישראל מזוהה ”פרזומפציה ארגונית לטובת הגשת כתבי אישום”.³⁹ הגשת כתב אישום היא ההליך המנהלי הרגיל שאינו מחייב הסבר, ואילו החלטה לא להעמיד לדין או לסגור תיק היא ההחלטה המחייבת הנמקה.⁴⁰ רות גביזון מזהה, ברמת ההחלטה אם להגיש כתב אישום אם לאו, העדפה ברורה לסיום יעיל של השלב בדרך להגשת כתב אישום,



4. ביקורת על הגשת כתבי אישום

”למעשה הפרקליטות פועלת בהעדר מנגנוני ביקורת אפקטיביים על עבודתה.”

רתו, מעצם טיבה, מוגבלת בהיקפה ובת־דירותה, ואינה משפטית. המבקר אינו בוחן עניינים שבשיקול-דעת, ועבודתו מוגבלת לבחינת תקינות מנהלית ופיננסית ולסוגיות של טוהר מידות. מנגנוני ביקורת פנימיים, מכוח המדרג המקצועי הקיים ברשויות התביעה, הוכחו כבלתי-מספקים, וזאת נוסף על הקושי האינהרנטי הטמון ביכולתו של המבקר לבקר את עצמו:⁴⁷

4.1 מנגנוני בקרה על הגשת כתבי אישום בישראל – המצוי

א. המציאות המתוארת לעיל מצביעה על כך כי הנטייה לסמוך בשתי ידיים על שיקול-הדעת של רשויות התביעה אינה נכונה. קיומו של הליך שיפוטי לפני בית-משפט בלתי-תלוי, שבמסגרתו הנאשם יכול לתקוף את נכונותו של כתב האישום שהוגש נגדו, היא ההגנה המרכזית שיש לפרט. אולם הגנה זו מרוקנת ממשמעות מעשית לנוכח חלקו הזעום של בית-המשפט בישראל במנגנון האכיפה הפלילית.

ב. המציאות הנורמטיבית חמורה עוד יותר היות שלמעשה הפרקליטות פועלת בהעדר מנגנוני ביקורת אפקטיביים על עבודתה. משרד מבקר המדינה אינו מתאים לעריכת ביקורת על עבודת הפרקליטות בכלל ועל הגשת כתבי אישום בפרט. המבקר מקבל אומנם תלונות על הפרקליטות מתוקף תפקידו כנציב תלונות הציבור, אולם ביקו־

”בחלק לא מבוטל משיטות המשפט – בעולם קיימים הליכים מקדמיים שמטרתם להוות חסם מפני אישומי שווא ושימוש-יתר בסמכות.”

ב. בשיטות המשפט הפלילי האינקוויזיטוריות (“הקונטיננטליות”) הנהוגות באירופה יש שלב-ביניים שבמסגרתו ההחלטה להעמיד לדין נבחנת על-ידי שופט-חוקר.⁵² הוראות הדיון הפלילי בשיטת המשפט הצרפתית⁵³ מתרכזות בהבטחת ההוגנות הדיונית ביחס לכל המעורבים בהליך הפלילי. מבנה הדיון הפלילי מבוסס על הרצון לא לרכז כוח רב מדי בידיו של גורם אחד, ולכן הוא מחולק עקרונית לשלושה שלבים מרכזיים: שלב החקירה והתביעה,⁵⁴ שלב החקירה בבית-משפט, ושלב המשפט. ההחלטה בדבר הגשת כתב אישום היא בידי התובע הציבורי, הנדרש להיות מייצגו של האינטרס הציבורי בהליך.⁵⁵

בעברות חמורות החלטת התובע הציבורי להעמיד לדין כרוכה בחובה לפנות לבית-המשפט בבקשה לחקירה.⁵⁶ הליך החקירה נתפס כחלק בלתי-נפרד מן הדרכים לחקר האמת הפתוחות לפני מערכת אכיפת החוק בצרפת. פרוצדורה זו נוצרה כשלב-ביניים בין החקירה במשטרה והתביעה לבין השפיטה העניינית, והיא נועדה להוות חסם מפני אישומי-שווא ומפני שימוש-יתר בסמכויות אכיפה. שלב החקירה אינו פומבי, וזאת במטרה להגן על החשוד מפני חריצת דין ציבורית לא-הוגנת. על השופט-החוקר מוטלת החובה להפעיל שיקול-דעת מקצועי באשר לתיק החקירה שבידיו.

”הם [העומדים בראש התביעה – מ' נ'] למעשה המחליטים על מדיניות התביעה, ולכן אם הם טועים במדיניותם אין מי שיתקן את הטעות. על כן דווקא כשלים מערכתיים – שהם חמורים – שבעתיים מבשלים נקודתיים – אינם זוכים לכל פיקוח. זאת ועוד, אי-אפשר להתעלם מהנטייה הטבעית של ראשי מערכת להגן עליה ולצדד בכפופים להם... ביקורת פנים-מערכתית היא מטבעה מוגבלת.”⁴⁸

4.2 מנגנוני בקרה על הגשת כתבי אישום בעולם

א. מאפייניה של שיטת הדיון הפלילי הנהוגה בישראל, בצירוף תכונותיה של מערכת אכיפת החוק הפלילי ומידת עצמאותן הבלתי-מבוקרת של רשויות התביעה, מעידים כי הצורך בקיומו של מנגנון שיבקר כתבי אישום בישראל אינו נובע משיקולים עיוניים גרידא.⁴⁹ בכל שיטות המשפט מוכר העיקרון שלפיו אין להעמיד לדין ללא בסיס ראיתי הולם. עיקרון זה אינו נובע משיקולים של הגנה על זכויות חשודים בלבד. קיים אינטרס ציבורי חשוב להימנע מהגשת תביעות-סרק, שכן הללו פוגעות ביעילותה של המערכת ומערערות את אמון הציבור ברשויות התביעה.⁵⁰ מסיבות אלה, ובעיקר משום יסוד הפגיעה הטמון בהליך ההעמדה לדין, בחלק לא-מבוטל משיטות המשפט בעולם קיימים הליכים מקדמיים שמטרתם להוות חסם מפני אישומי-שווא ושימוש-יתר בסמכות, וזאת בשלב מקדמי – לפני הגשת כתב האישום.⁵¹

**”במשפט האמריקאי קיימת
פונקציה ייחודית של ”חבר
מושבעים גדול” –
(grand jury), המנהל
הליך שימוע מקדמי
(preliminary hearing),
הכולל גם ביקורת על עצם
ההחלטה להעמיד לדין.”**

הוא אינו מכריע במחלוקות המשפטיות והעובדתיות בתיק, אולם ניתנת לצדדים האפשרות לטעון לפניו.⁵⁷ עם סיום החקירה על השופט-החוקר להוציא צו המכריז על סיומה של החקירה, והוא נדרש להורות על אחת משתיים: העברת התיק לדיון לפני בית-משפט או סגירת התיק בטענה כי אין להשיב לאשמה מטעמים של העדר ראיות מספיקות לאישום או כי הראיות אינן קבילות.

ג. גם בשיטה הגרמנית הוראות הדיון הפלילי מתרכזות בהבטחת הוגנות דיונית ביחס לכל המעורבים בהליך הפלילי. בדומה לשיטה הצרפתית, ההליך מחולק לשלושה שלבים. שני השלבים הראשונים אינם פומביים. החלטה פוזיטיבית להגיש כתב אישום מקדמת את הליך החקירה והתביעה לשלב המתנהל לפני שופט-חוקר.⁵⁸ ערכאת הדיון נקבעת לפי חומרת העבירה. עברות קלות נידונות לפני דן יחיד, בערכאה השנייה לפני שלושה שופטים, ובערכאה השלישית לפני חמישה. ”עקרון החקירה השיפוטית” ו”עקרון השימוע לפני הרשות השופטת” הם שניים מבין שלושה-עשר העקרונות הדיוניים שמנחים את הדיון הפלילי הגרמני, והם מושפעים מתפיסות-יסוד של הדין המהותי. ”עקרון החקירה השיפוטית” מתייחס לקיומה של חקירה בבית-המשפט על-ידי שופט-חוקר, הפועל באופן עצמאי ונפרד מחקירת המשטרה; ו”עקרון השימוע לפני הרשות השופטת” מעניק לכל חשוד את הזכות לשימוע לפני שופט-חוקר, ללא קשר למעשיו או לדבריו בחקירה, וזאת במטרה להבטיח את האובייקטיביות של החקירה.⁵⁹

”בישראל עד לשנת 1965 **הייתה ההחלטה בדבר הגשת** **כתב אישום בע ברה מסוג** **פשע מותנית בקיומו של** **הליך שיפוטי מיוחד של** **חקירה ודרישה מוקדמת** **אשר נוהל על ידי שופט בית** **משפט שלום.”**

אישום שלא היה בסיס ראייתי להגשתם. אף שההליך לא כלל בדיקה של שאלת האינטרס הציבורי בהגשת כתב אישום, עריכתו חייבה את התביעה לבדוק את עצמה היטב גם בתחום זה.⁶³ ההליך בוטל על-ידי המחוקק בחוק לתיקון סדרי הדין הפלילי (שופטים חוקרים), התשט”ז-1956. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי הטעם לביטול ההליך הוא ש”החקירה המוקדמת... גורמת לביטול זמן רב של שופטי השלום”.⁶⁴ התיקון לחוק העביר את הסמכות שהייתה מסורה לשופט לידי פרקליט מחוז.⁶⁵ בשנת 1965 עוגן השינוי בהוראות החדש”פ, והסמכות להגיש כתב אישום הועברה לחזקתה הבלעדית של הפרקליטות.⁶⁶

ד. בשיטות המשפט האדוורסריות המודרניות הליך הדיון הפלילי מחולק לשני שלבים: הליכי טרום-משפט והליך המשפט. אולם גם בשיטות אלה קיימים מנגנוני ביקורת על עצם הסמכות להגיש כתבי אישום. במשפט האמריקאי קיימת פונקציה ייחודית של ”חבר-מושבעים גדול” (grand jury), המנהל הליך שימוע מקדמי (preliminary hearing), הכולל גם ביקורת על עצם ההחלטה להעמיד לדין. ההנחה העומדת בבסיס ההליך היא כי הליך מקדמי הנערך על-ידי גוף בלתי-תלוי בתביעה עשוי להפחית באופן ניכר אישומי-שווא.⁶⁰ השימוע מתנהל לפני מושבעים שאינם בעלי השכלה משפטית, ואשר נבחרים באופן אקראי מתוך מאגר אזורי. ”חבר-המושבעים הגדול” נדרש לדון בכמה תיקים במקובץ למשך תקופה שנקבעה מראש. הוא מוסמך לבחון את הראיות ולקבוע את מידת התאמתן לאישום. אין להגנה זכות להופיע לפני ”חבר-המושבעים הגדול”, והחומרים מוצגים לפניו על-ידי התביעה בלבד. החלטה של ”חבר-המושבעים הגדול”, המתקבלת לפי הכרעת הרוב, לא להגיש כתב אישום מאיינת את המשך ההליך; החלטה פוזיטיבית סוללת את הדרך לניהולו של הליך אדוורסרי מלא. גם באנגליה, בעברות חמורות, קיים הליך של ”committal”, המאפשר חקירה מוקדמת שמטרתה לבחון את חומר הראיות לפני קיומו של ההליך השיפוטי.⁶¹

ה. בישראל היה קיים בעבר מנגנון בדיקה ייעודי לכתבי אישום. עד לשנת 1965 הייתה ההחלטה בדבר הגשת כתב אישום בעברה מסוג פשע מותנית בקיומו של הליך שיפוטי מיוחד של חקירה ודרישה מוקדמת אשר נוהל על-ידי שופט בית-משפט שלום.⁶² תפקידו של השופט היה לבדוק את הממצאים בתיק החקירה, כדי לוודא קיומן של ראיות-לכאורה לביצוע העברה, ובכך הוא שימש מחסום מפני הגשת כתבי



5. השימוע – מנגנון בקרה חשוב אך בלתי-מספק

**”נכון להיום האפשרות
היחידה העומדת לפני חשוד
שהוחלט להגיש כתב אישום
נגדו ואשר מבקש לתקוף
את ההחלטה לפני קיומו
של ההליך המשפטי היא
באמצעות הגשת
בקשה לשימוע.”**

א. נכון להיום לא קיים בישראל מנגנון ביקורת ייעודי על הגשת כתבי אישום. החוק הישראלי אינו מאפשר לתקוף את ההחלטה להגיש כתב אישום לפני ההליך המשפטי.⁶⁷ האפשרות היחידה העומדת לפני חשוד שהוחלט להגיש כתב אישום נגדו ואשר מבקש לתקוף את ההחלטה לפני קיומו של ההליך המשפטי היא באמצעות הגשת בקשה לשימוע. השימוע הינו הליך-ביניים המתקיים בין העברת תיק החקירה לידי התביעה לבין קבלת ההחלטה בדבר הגשת כתב אישום.

”...מאחר שההעמדה לדין כרוכה במידה רבה של עוגמת נפש, ופעמים רבות גם בשימוש במשאבים ניכרים מצדו של הפרט... הוכר בחלק משיטות המשפט בעולם הליך של שימוע טרם הגשת כתב האישום. מטרתו של השימוע הנה להוות חסם מפני אישומי שווא של החשוד, וזאת בשלב מקדמי של טרם הגשת כתב האישום והפנייה לבית המשפט.”⁶⁸

”מיסוד חובת היידוע בחוק ועיגון מעמדה החוקתי של זכות השימוע בפסיקה חשובים, אך אינם מספקים.”

ד. בית-המשפט העליון העניק להוראות החוק פרשנות מרחיבה, וקבע כי השימוע מחייב את רשויות התביעה לאפשר לחשוד לשטוח את טענותיו במלואן, ולהאזין להן “... בנפש חפצה, ומתוך נכונות להשתכנע ככל [האפשר] שבדברים יש ממש”.⁷⁶ לאחרונה אף הוענקה להוראות משמעות חוקתית כאשר ההזדמנות לשימוע לפני הגשת כתב אישום הוכרה על-ידי בית-המשפט העליון כזכות מהותית העומדת בצידה של חובת היידוע הקבועה בחוק:

”זכות השימוע נתונה לחשוד בשלב שבו טרם הוגש נגדו כתב אישום, ולא לאחר הגשתו. אין דומה שימוע ביחס לכתב אישום שטרם הוגש, לשימוע הנערך לאחר הגשתו. אין דומה שימוע לפני מעשה, לשימוע בדיעבד, בעוד כתב אישום תלוי ועומד... ראוי כי השימוע יהווה הליך טיעון ממשי שיביא להערכה מחודשת של מלוא השיקולים הרלבנטיים בידי התביעה, תוך נכונות להאזין לדברים בנפש חפצה ומתוך פתיחות לקלוט ואף להשתכנע, במקום שיש בדברים ממש...”⁷⁷

ב. “שימוע” בהקשר הישראלי פירושו הליך שבמסגרתו ניתנת לחשוד הזדמנות להציג את טענותיו לפני רשויות התביעה ולנסות לשכנען כי חומר הראיות או האינטרס הציבורי אינם מצדיקים הגשתו של כתב אישום. ההליך אינו הליך שיפוטי או תחליף לו.⁶⁹ מטרתו לאפשר להגנה לנסות להעמיד את רשויות התביעה על טעותן. בראשיתו דובר בהליך וולונטרי שהיה שכיח בפרשות פליליות שבהן היו מעורבים אנשי ציבור.⁷⁰ בשנת 2000 תוקן החסד”פ,⁷¹ וזכותו של כל אדם החשוד בעבירה מסוג “פשע”⁷² לבקש עריכת שימוע לפני קבלת החלטה בדבר הגשת כתב אישום נהפכה לנורמה מחייבת.

ג. הוראות החוק מחייבות את רשויות התביעה (בכפוף לסייגים אחדים המנויים בחוק), להודיע לחשוד כי יש בידיהן תשתית ראייתית להגשת כתב אישום בעבירה מסוג פשע.⁷³ חובת יידוע זו מאפשרת לחשוד לפנות לתביעה בבקשה להימנע מהגשת כתב אישום ולקיים בעניינו שימוע. בדרך-כלל השימוע נעשה בכתב, אולם בסמכותה של רשות התביעה גם לאפשר שימוע בעל-פה.⁷⁴ הבקשה לשימוע יכולה לכלול בקשה לסגור את התיק בכללותו או לא להעמיד לדין בעבירה מסוימת. אולם לא חלה על רשויות התביעה החובה להתייחס לטענות החשוד.⁷⁵

ה. מיסוד חובת היידוע בחוק ועיגון מעמדה החוקתי של זכות השימוע בפסיקה חשובים, אך אינם מספקים. אומנם תוכן הפנייה של החשוד אינו מוגבל על-ידי החוק, אולם חוסר האפשרות המעשית שלו להתייחס להאשמות לפי תיק החקירה מגבילה את יכולת התגובה שלו, ולעיתים אף פועלת לרעתו.

”...זכות השימוע הסטטוטורית אינה כוללת זכות עיון בתיק החקירה, ולמעשה נבנית פנייה זו לשימוע על זכרוננו של החשוד מאירועי חקירתו... מצב דברים זה מעלה תהיות באשר לנחיצותה של זכות השימוע הסטטוטורית עבור החשוד מן הבחינה הטקטית... מצבו [של החשוד] בשלב זה של ההליך הפלילי סובל מנחיתות ביחס לראיות בתיק, וטענות בגין מחדלי חקירה עשויות לזכות במענה בדמותה של הוראה להשלים את החקירה. כמו כן, עשוי החשוד לחשוף בפני התביעה את קווי ההגנה שלו, ובכך לאבד את יתרון ההפתעה הקיים לטובתו במתכונת הדיון האדוורסרית בהליך הפלילי. מטעמים אלה עשוי השימוש בזכות השימוע הסטטוטורית להיות אפקטיבי רק ביחס למספר מצומצם למדי של מקרים, הנסמכים בעיקרם על טענות ממידת החסד והרחמים...”⁷⁸

1. בגבולות ההסדר הקיים מוענק לתביעה הפלילית מרחב שיקול-דעת רחב למדי, שאין בו כללי הפעלה ברורים ואחידים. חולשתו העיקרית של ההסדר טמונה בהיותו הליך פנימי הנעשה על-ידי התביעה הפלילית עצמה. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה קובעת כי כל רשות תביעה תקבע בהנחיות פנימיות את דרכי ההודעה לחשוד ואת אופן קיום השימוע. הענקת האפשרות לעיין בחומרי החקירה בתיק, לפני קיומו של השימוע, נתונה לשיקול-דעתה הבלעדי של רשות התביעה. כך גם הסמכות להרחיב את זכות השימוע לשימוע בעל-פה או לעברות מסוג עוון או חטא. רשויות התביעה רשאיות אף להעניק לחשוד את אפשרות הבחירה אם להעלות את טענותיו סמוך למועד קבלת ההודעה או רק לאחר שתגבש בעניינו החלטה להגיש כתב אישום. במקרה האחרון תישלח לחשוד הודעה נוספת בדבר ההחלטה. הוראה זו עשויה לרפא חלק מפגמיו של ההסדר הקיים, אולם היות שהכללים להענקת אפשרות הבחירה האמורה לחשוד אינם ברורים, היא פוגעת ביכולת להבטיח שוויון לפני רשויות החוק ומערימה קשיים על מבקשי הזכות.



6. מנגנוני ביקורת על הגשת כתבי אישום בישראל – המלצות למדיניות

ב. אנו סבורים כי יש לקיים מגנון ביקורת ייעודי על הגשת כתבי אישום בעברות חמורות מסוג פשע או עוון באותה מתכונת שיפוטית של חקירה מוקדמת שהייתה קיימת בדין הישראלי בעבר ובוטלה.⁸⁰ מטרתו של הליך החקירה המוקדמת היא להבטיח צמצום מרבי של העמדות לדין ללא בסיס ראיתי הולם.⁸¹ רות גביון הביעה בעבר הסתייגות מפני פיקוח שיפוטי מוקדם על החלטה בדבר העמדה לדין. למרות הכרתה בצורך הגדול לפקח על הליך ההעמדה לדין בישראל, היא הביעה העדפה ברורה למיסוד מנגנון של פיקוח מנהלי פנימי – אם באמצעות הגברת חובת הדיווח, אם על-ידי הנהגת הליך דו-שלבי של החלטה להעמיד לדין ובעקבותיה הליך שיטתי של יידוע ועיון מחדש בהחלטה להעמיד לדין, ואם באמצעות שילוב של הדרכים הללו.⁸² מטרת המיסוד היא להביא לידי שיפור ברמת ההחלטות הראשוניות בנוגע להעמדה לדין.⁸³ אלא שעל-פי תפיסתה של גביון, מנגנון הבקרה המנהלי הפנימי אמור לפעול כמנגנון משלים למנגנון הבקרה של בתי-המשפט במסגרת ההליך הדיוני

א. עוצמת הפגיעה הטמונה בסמכות השלטון נית להעמיד אדם לדין פלילי מחייבת איזון בדמות פיקוח ובקרה שיעשו על-ידי רשות עצמאית ובלתי-תלויה. לנוכח מאפייניה של מערכת אכיפת החוק הפלילי בישראל והעדרם של מנגנוני ביקורת אפקטיביים על הגשת כתבי אישום, אנו סבורים כי הטעם לביטול מוסד החקירה המוקדמת בישראל אינו יכול לעמוד עוד כיום. העובדה שהליך החקירה הראייתית כרוך במשאבים של זמן שיפוטי אינה סיבה לביטולו של המנגנון החשוב, כי אם להגדלת מצבת השופטים הקיימת.⁷⁹ עם זאת, אנו מוצאים חשיבות בקיומם המקביל של תהליכי בקרה פנימיים בקרב רשויות התביעה. לפיכך אנו מציעים להרחיב את מוסד השימוע הקיים באופן שיגשים את יתרונותיו של ההליך המנהלי בד בבד עם הבטחת מידת השוויון בהליך. זאת, באמצעות קביעת כללים ברורים ואחידים להפעלתו.

“הליך בקרה במתכונת של חקירה שיפוטית מוקדמת ישמש מגן אובייקטיבי מפני פזיזות בהגשת כתבי אישום, מפני חוסר התעמקות בטיב הראיות ומפני נסיבות קיצוניות של אישומי-שווא ואכיפה לא כדין.”

ד. הליך החקירה המוקדמת ייעשה על-ידי שופט שלום (דן יחיד). יובהר כי אין מדובר בתחליף לשפיטה העניינית. בדומה לנהוג בשיטות המשפט שסקרנו לעיל, תפקידו של השופט בהליך מקדמי זה הוא טכני בעיקרו; המשכו של ההליך הפלילי יותנה בקיומן של ראיות מספקות התומכות בהרשעה.⁸⁶ ההליך יוגבל לעיון בחומרי החקירה ולבחינת התשתית העובדתית שהוגשה על-ידי רשויות התביעה. הצדדים לא ייטלו חלק בהליך. עם זאת, תינתן לנאשם הפוטנציאלי האפשרות להגיב על ההאשמות נגדו בכתב. תגובתו תצורף לתיק החקירה, ותוגש לעיונו של השופט-החוקר. כמו-כן, אם יראה השופט צורך בכך, הוא יוכל להזמין את נציגי רשויות התביעה לצורך התייעצות או מתן הסברים.

או במסגרת ביקורת מנהלית של בג"ץ. חלקם המבוטל של בתי-המשפט בתהליכי הבקרה על הגשת כתבי אישום בישראל מערער על נכונות התפיסה המוצעת על-ידי גביון. מנגנון סינון ייעודי על הגשת כתבי אישום באמצעות הליך של חקירה מוקדמת שיעשה על-ידי שופט שלום הוא אמצעי סביר ויעיל שעשוי לשפר במידה רבה את ההגנה על חירויותיהם של חשודים,⁸⁴ לחסוך במשאבים ולחזק את האמון במערכת אכיפת החוק הפלילי בישראל.⁸⁵

ג. הליך בקרה במתכונת של חקירה שיפוטית מוקדמת ישמש מגן אובייקטיבי מפני פזיזות בהגשת כתבי אישום, מפני חוסר התעמקות בטיב הראיות ומפני נסיבות קיצוניות של אישומי-שווא ואכיפה לא כדין. הדרישה כי הליך הבקרה ייעשה על-ידי גוף שיפוטי בלתי-תלוי ברשויות התביעה נובעת מההבנה כי ביקורת מהותית מחייבת את הגשתו של עקרון אי-התלות במבוקר. ביקורת פנימית, שעל חשיבותה נעמוד בהמשך, אינה כלי מספק לביקורת אפקטיבית העונה על הסכנות הגלומות בכוח להעמיד אדם לדין פלילי. יתרה מזו, קיומו של הליך בקרה מחוץ לכותליהן של רשויות התביעה נובע גם מהצורך לשמר את ההפרדה הרצויה בין שלוש הרשויות המעורבות בהליך הפלילי, ולאזן את האסימטריה הקיימת בין רשויות אכיפת החוק לבין האזרח. במובן זה הביקורת הינה גם גורם מאזן ובלם מפני שרירותן של רשויות אכיפת החוק, המחזיקות בסמכויות נרחבות – כגון חיפוש, מעצרים, זימון עדים לגביית עדות ואיסוף ראיות – אשר אינן מצויות בידיו של האזרח.

“תינתן לנאשם הפוטנציאלי האפשרות להגיב על ההאשמות נגדו בכתב. אם יראה השופט צורך בכך, הוא יוכל להזמין את נציגי רשויות התביעה לצורך התייעצות או מתן הסברים.”

ה. מנגנון החקירה המוקדמת אינו מיתר את הליך השימוע. יש יתרונות רבים להליך המנהלי. הסודיות העוטה את ההליך המנהלי מגינה על החשוד מפני פגיעה מיותרת בשמו הטוב, ועשויה לחסוך לו עוגמת-נפש ונזקים רבים הגלומים בפומביות ההליך השיפוטי.⁸⁷ אולם הליך השימוע מועיל לא רק לאוכלוסיית החשודים; הוא עשוי להקטין את היקף הטעויות בקבלת החלטות בדבר הגשת כתב אישום, ובכך להועיל גם למערכת אכיפת החוק הפלילי, במונעו את בזבז המשאבים הכרוך בניהולם של הליכים פליליים מיותרים.⁸⁸

1. עם זאת, וכפי שהרחבנו למעלה, אנו סבורים כי ההסדר הקיים מעניק לרשויות התביעה מרחב שיקול-דעת רחב מדי, המקשה עליה להבטיח שוויון לפני רשויות החוק. על-מנת להתמודד עם קושי זה, וכדי למצות את יתרונותיו של ההליך המנהלי, אנו ממליצים על השינויים הבאים:

1. יש להרחיב את חובת ההודעה גם לחשודים בעברות מסוג עוון.

2. יש להעניק לכל חשוד בעברות שחובת ההודעה חלה עליהן את האפשרות לדחות את הגשת טענותיו למועד שבו תתגבש ההחלטה בדבר הגשת כתב אישום אצל רשויות התביעה. אם אכן תתגבש החלטה כאמור, תישלח לחשוד הודעה נוספת, ומניין שלושים הימים להגשת תגובתו יחל ממועד קבלת ההודעה האחרונה. הוראה זו עשויה לשפר במידה ניכרת את עמדתם של מבקשי הזכות לשימוע, שכן היכולת לדחות את מועד התגובה עד לאחר שתתגבש החלטה בדבר הגשת כתב אישום בעניינם תמזער את החשש מפני חשיפת מידע שעלול לשמש לחורבתם, ותקטין את מידת אי-הוודאות שבתהליך.

3. על-פי החוק, החשוד רשאי לפנות לרשות התביעה בבקשה מנומקת “להימנע מהגשת כתב אישום, או מהגשת כתב אישום בעבירה פליונית”.⁸⁹ אנו סבורים כי יש להרחיב את טעמי הבקשה גם לטענות בדבר התקיימותם של תנאים ל”סגירת תיק בהסדר” לפי הוראות סעיף 67א לחסד”פ.

4. שר המשפטים, באישורה של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, יתקין תקנות המפרטות את התנאים להענקת הזכות לשימוע בעברות מסוג חטא, לעריכת שימוע בעל-פה, להארכת פרק-הזמן להגשת בקשה לשימוע, וכן למסירת חומרי החקירה לעיונו של החשוד.⁹⁰

**”אנו סבורים כי שילוב של
מנגנון בקרה פנימי, בדמות
עריכתו של שימוע לפני
רשויות התביעה, יחד עם
הליך בקרה ייעודי וחיצוני
לרשויות התביעה, על פי
מודל החקירה המוקדמת,
עשוי להניב תרומה
משמעותית לחיזוק ההגנה
על זכויות חשודים.”**

ז. אנו סבורים כי שילוב של מנגנון בקרה פנימי, בדמות עריכתו של שימוע לפני רשויות התביעה, יחד עם הליך בקרה ייעודי וחיצוני לרשויות התביעה, על-פי מודל החקירה המוקדמת, עשוי להניב תרומה משמעותית לייעול מערכת אכיפת החוק, לחיזוק ההגנה על זכויות חשודים, לשיפור תהליכי קבלת ההחלטות אצל רשויות התביעה ולהגדלת אמון הציבור במערכת אכיפת החוק בישראל.⁹¹ למסמך זה מצורפת הצעה לתיקון חקיקה בהתאם להמלצותיו.



נספח: הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון – הזכות לשימוע וחקירה מוקדמת), התשע"ה-2015

תיקון סעיף 60א: הוספת הזכות לשימוע

1. (א) בכותרת הסעיף, לאחר המילה "פשע" יבוא "או עוון".
(ב) בסעיף-קטן (א), לאחר המילה "פשע" יבוא "או עוון".
(ג) בסעיף-קטן (ד), לאחר המילים "בעבירה פלונית" יבואו פסיק והמילים "או לטעון מדוע מתקיימים בעניינו תנאים לסגירת התיק בהסדר לפי סעיף 67א לחוק".
(ד) בסעיף-קטן (ד), לאחר המילה "האמור" יבואו פסיק והמילים "לאפשר לחשוד לטעון לפניהם בעל-פה, להעביר לעיונו של החשוד את חומרי החקירה שבידיהם, והכל כפי שיקבע השר בתקנות".
(ה) כל הטקסט בסעיף-קטן (ה) יימחק, ובמקומו יבוא: "חשוד רשאי לפנות לרשות התביעה בבקשה לקבל הודעה נוספת לאחר שתתגבש ההחלטה בדבר הגשת כתב אישום נגדו. עם קבלת הודעה כאמור, רשאי החשוד לממש את זכות הפנייה לרשות התביעה כאמור בסעיף (ד). מניין 30 הימים יחל מיום קבלת ההודעה בדבר הגשת כתב אישום בעניינו".
(ו) בסעיף-קטן (ח) יימחקו המילים "ורשאית רשות התביעה להזמין את החשוד להציג בפניה את טיעונו בעל פה".
(ז) לאחר סעיף-קטן (ט) יבוא:
"י) שר המשפטים, באישורה של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, יתקין תקנות לביצוע סעיף זה."

2. לאחר סעיף 62א יבוא:

- "62ב (א) החלטה להעמיד לדין בעבירות חמורות מסוג פשע או בעבירות מסוג עוון שבצדן קבוע עונש מאסר תעבור הליך של חקירה מוקדמת לפני שופט בית-משפט שלום. (ב) עם קבלת ההחלטה להעמיד לדין תישלח לחשוד הודעה בכתב בדבר העברת ההחלטה להליך של חקירה מוקדמת. עם קבלת ההודעה תקום לחשוד ולסנגורו הזכות לעיין בחומרי החקירה בהתאם להוראות סעיף 74 לחוק, ולהגיב על ההחלטה בתוך 60 ימים. תגובת החשוד תועבר לבחינתו של השופט-החוקר בצירוף נימוקי ההחלטה להעמיד לדין וחומרי החקירה. (ג) הליך החקירה לא יהא פומבי, והוא יתנהל בהעדרם של הצדדים. בנסיבות מיוחדות, שיירשמו, רשאי השופט לזמן את רשויות התביעה לצורך מתן הבהרות או התייעצות. (ד) השופט-החוקר יבחן את חומרי החקירה ויחליט אם התשתית העובדתית שהונחה לפניו מספיקה לצורך הגשת כתב אישום. אם מצא השופט-החוקר כי אין תשתית ראייתית מספיקה לביצוע העבירות, יורה על סגירת התיק. אם מצא השופט-החוקר כי יש תשתית ראייתית מספיקה, ישיב את התיק לרשויות התביעה לשם הכנתו להגשת כתב אישום. (ה) הגשת בקשה להימנע מהגשת כתב אישום לפי סעיף 60א(ד) לחוק לא תפגע בזכותו של חשוד להליך של חקירה מוקדמת. אם הוגשה בקשה כאמור, יבחנו אותה רשויות התביעה ויחליטו לגביה קודם להעברת ההליך לחקירה מוקדמת. מניין 60 הימים להגשת תגובה לפי סעיף 62ב(ב) יחל מהמועד שבו התקבלה ההודעה בדבר ההחלטה להעמיד לדין והעברתה להליך של חקירה מוקדמת. (ו) שר המשפטים, באישורה של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, יתקין תקנות לביצוע סעיף זה."
3. בסעיף 18(א) לחוק הסניגוריה הציבורית, תשנ"ו-1995, לאחר סעיף-קטן (17) ייתוסף:
- "(18) חשוד שההחלטה להעמידו לדין הועברה להליך של חקירה מוקדמת לפני שופט שלום בהתאם להוראות סעיף 62 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982."

- 1 לפי ס' 12 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן: החסד"פ), התובעים הם היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו: פרקליט המדינה, משנהו, פרקליטי המחוז ופרקליטים אחרים מפרקליטות המדינה ששר המשפטים קבע את תואריהם בצו שפורסם ברשומות. החסד"פ קובע את ההסדרים הבסיסיים להליך האכיפה הפלילי. פרק ד לחסד"פ, שכותרתו "הליכים שלפני המשפט", מגדיר (בס' 67) את סמכותה של התביעה להגיש כתב אישום.
- 2 תיקים פליליים בעברות פשע יועברו לפרקליטות מחוז, ורוב התיקים בעברות שאינן פשע יועברו לטיפול של התביעה המשטרית ויותר מ-80% מהתיקים הפליליים). בשלב זה התביעה הפלילית משמשת גם גורם המבקר את עבודתה של הרשות החוקרת. ראו גבריאלי הלוי תורת הדין הפלילי כרך א 531 (הוצאת הקריה האקדמית אונג, 2011).
- 3 ראו מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב פרק שני - משרדי הממשלה: המשרד לביטחון הפנים 77-78 (2012) (להלן: מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011).
- 4 קנת מן "זכות הטיעון והביקורת על שיקול-הדעת של התביעה בדבר העמדה לדין" פלילים ה 189, 190 (1996).
- 5 "טיעון לפני הגשת כתב אישום פלילי" (שימוע) הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.3001 (התשנ"א) (להלן: הנחיות היועץ המשפטי לממשלה) (והנחיה עודכנה עם הזמן, והוראותיה תקפות גם כיום).
- 6 "בתחום אכיפת החוק הפלילי פועלת הפרקליטות באופן עצמאי ובלתי תלוי. מעמדה המיוחד של הפרקליטות כגוף האמון על ביצור שלטון החוק והמנהל התקין מוכר ומכובד על-ידי זרועות הממשל השונות בישראל" מתוך "אודות פרקליטות המדינה", אתר משרד המשפטים, <http://index.justice.gov.il/Units/Advocacy/About/Pages/About.aspx>. מרדכי קרמיניצר מתאר את כוחו העצום והרב של התובע בשיטה האדוורסרית, אשר מתעצם אף יותר בשיטה שיש בה הסדרי טיעון. מרדכי קרמיניצר "תפקידו של התובע בהליך פלילי" פלילים ה 173 (1996).
- 7 הלוי, לעיל הע' 2, בעמ' 161.
- 8 קרמיניצר דן בחשיבות של תפיסת תפקידה של התביעה כמייצגת את האינטרס של הציבור ובמחויבותה למניעת הרשעת החף, אולם מציג בהרחבה את הקשיים המעשיים שלה להגשים זאת בשיטה האדוורסרית, ואת כוחה העצום והלא-סימטרי פעמים רבות מול ההגנה. קרמיניצר, לעיל הע' 6, בעמ' 186. לדעת קרמיניצר, התובע נושא תפקיד כפול: מתפקידו להביא לידי בירור האמת, תוך שמירה על זכויותיו של החשוד-הנאשם ועל אלה של הציבור. שם, בעמ' 173.
- 9 שם, בעמ' 179. ראו גם מרים נאור "הפרקליט בשירות המדינה" משפטים כד 417, 418 (1995), הטוענת כי קשה לצפות שהתביעה תיחלץ לטובת הנאשם. לעומת השיטה האדוורסרית, שבה התובע והחוקר הם צדדים למשפט והתובע נחשב יריבו של הנאשם, בשיטה האינקוויזיטורית התובע אינו צד להליך הפלילי ואינו יריב של הנאשם, ולפיכך הציפייה שהוא יפעל למען בירור האמת ועשיית צדק עם החברה, ובכלל זה גם עם הנאשם, היא סבירה הרבה יותר.
- 10 הענקת סמכות הכרעה ייחודית בעניין פלילי לרשות השופטת מוכרת בכל שיטות המשפט הקיימות. הלוי, לעיל הע' 2, כרך ב, בעמ' 461-462.
- 11 ראו ע"פ 2910/94 יפת נ' מדינת ישראל, פ"ד (2) 221 (1996), שם טבע בית-המשפט את המונח "הגנה מן הצדק".
- 12 ראו ס' 149(10) לחסד"פ, שהוסף בתיקון לחוק משנת 2007.

- 13 החוק מונה רשימה של טענות מקדמיות שנאשם יכול לטעון לזכותו בפתח הדיון. מכוח הדוקטרינה בית-המשפט מוסמך לבטל כתב אישום שהגשתו או בירורו עומדים בסתירה לעקרונות צדק והגינות משפטית בהתאם למבחן התלת-שלבי שנקבע בע"פ 4855/02 מדינת ישראל נ' בורוביץ, פ"ד נס"ל 776 (2005): בשלב הראשון על בית-המשפט לזהות את הפגמים שנפלו בהליכים בעניינו של הנאשם, ולעמוד על עוצמתם במנותק משאלת אשמתו או חפותו; בשלב השני יש לבחון אם בקיום ההליך הפלילי חרף הפגמים יש משום פגיעה חריפה בתחושת הצדק וההגינות; ובשלב השלישי יש לבחון אם אי-אפשר לרפא את הפגמים שהתגלו באמצעים מתונים ומידתיים יותר מביטול כתב האישום.
 - 14 מרדכי קרמיניצר "האם המשפט הפלילי - ידו בכול?" ספר דניאל 935, 945-946 (2008). ראו גם דב גלעד כהן "טענות מקדמיות - שלושה חידושים פרקטיים: שימוע, הגנה מן הצדק והתיישנות" הסניגור 164, 4, 7-6 (2010), הטוען כי חל גידול במקרים שבהם התקבלה הטענה, ומפנה לעבודתו של ישגב נקדימון הגנה מן הצדק 78-74, 102-89 (מהדורה שנייה, 2009). ראו גם חלק הדיון בע"פ 6328/12 מדינת ישראל נ' פרץ (פורסם בנבו, 10.9.2013). טענת השוויון (אכיפה בררנית) הוכרה כחלק מדוקטרינת ההגנה מן הצדק גם מבלי שתידרש בהכרח הוכחה בדבר שיקול זה, הפליה מאגנת וזדונויות או חוסר תום-לב מצד הרשות.
 - 15 יעקב קדמי על סדר הדין בפלילים חלק שני כרך א 1338-1352 (מהדורה מעודכנת, 2009) וההפניות שם.
 - 16 מן, לעיל הע' 4, בעמ' 192-195. ראו גם בג"ץ 5675/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נס"ל 199 (2004). במקרה זה גם נידונה ההבחנה בין תקיפת החלטתו להעמיד לדין לבין תקיפת החלטתו לא להעמיד לדין. ראו גם בג"ץ 1607/97 בר טוב נ' הפרקליט הצבאי הראשי (פורסם בנבו, 12.3.1997); בג"ץ 6136/06 פרי נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 10.9.2006).
 - 17 ראו בג"ץ 9131/05 ניר עם כהן ירקות אגודה שיתופית חקלאית בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, פסק-דין של השופט גרוניס (פורסם בנבו, 16.2.2006).
 - 18 רענן גלעדי "בית המשפט הפלילי בשבתו כבג"ץ - הלכת ניר עם כהן ודוקטרינת הביקורת המינהלית בפלילים - חלק א" הסניגור 190, 5 (2013). בית-המשפט העליון דן בדוקטרינה במישורין בעניין פרץ, לעיל הע' 14, בפסק-דינו של השופט פוגלמן:
- "...בעניין ניר עם כהן הוצג - להשקפתי - אפיק נוסף להעלאת הטענה, וזאת על דרך העמדת ההחלטת המינהלית בדבר הגשת כתב אישום לביקורת שיפוטית בהליך הפלילי. אין לשלול על-פני הדברים את הטענה כי כאשר נטענת טענת אכיפה בררנית בשלב הגשת כתב האישום, ניתן לבחון את פעולת התובע בכלי הביקורת של המשפט המינהלי, הגם שהאכנסיה הדיונית היא ההליך הפלילי; זאת, בלא זיקה הכרחית למבחנים שנקבעו בגדרה של 'הגנה מן הצדק'. מכל מקום, הואיל ושאלה זו לא הועמדה להכרעה לפנינו, אמנע מקביעת מסמרות..."
- 19 גלעדי, שם, טוען כי השימוש בדוקטרינה אינו שולל שימוש מקביל בדוקטרינת ההגנה מן הצדק, אשר המיקוד שלה שונה. מודל דומה הוצע על-ידי פרידמן במאמרו "שיקול דעת שיפוטית בהעמדה לדין פלילי" הפרקליט לה 155 (1983). פרידמן הציע להעניק לבית-המשפט סמכות שיקול-דעת להפסיק הליך פלילי כאשר הוא סבור כי לא הייתה סמכות להגיש את כתב האישום כפי שהוגש. הוא הציע להכפיף לביקורת שיפוטית את שיקול-דעתה של התביעה בדבר העמדה לדין, כפטרון לקשיים הכרוכים בהליך הפלילי בתקופה המודרנית ושימוש המופרז בהליך הפלילי. שם, בעמ' 167-168. מרדכי קרמיניצר, במאמרו "האם המשפט הפלילי - ידו בכול?", לעיל הע' 14, מתכתב עם הצעתו זו של פרידמן, ודוחה אותה משום שלשיטתו אין בה כדי לתת השלכות משמעותיות של ההליך - עיניו הדין שנגרם לנאשם וניהולו של הליך יקר וממושך - וכן משום שאין ביכולתה "לחנך" את רשויות התביעה.
 - 20 לטענת גלעדי, לעיל הע' 18, בית-המשפט מחייב למעשה בפסיקתו את הנאשמים לחכות להליך הדיוני, והם אינם יכולים עוד, ככלל, להעלות טענות אלה לפני בג"ץ.
 - 21 קרמיניצר, לעיל הע' 14, בעמ' 942, טוען כי שכט ביקורתו של בית-המשפט הורחב להחלטות מוזיטיביות מסוג העמדה לדין אף שהדבר לא הניב עד כה התערבות בהחלטתו של התביעה להגיש כתב אישום. זאת, לטענתו, היות שלעצם העובדה שאפשרות זו קיימת יש ערך מאזן לעומת הביקורת השיפוטית על אי-העמדה לדין.
 - 22 אורן גול-אייל, ענבל גלון וקרן וינשל-מרגל "שיעורי הרשעה וזיכוי בהליכים פליליים" (אוניברסיטת חיפה ומחלקת מחקר של הרשות השופטת, 2012) http://weblaw.haifa.ac.il/he/Faculty/CazalAyal/Publications/Oren_Cazal-Ayal-Acq.pdf
 - 23 לנוכח ממצאים אלה, שיעור ההרשעות הגבוה הנמדד בישראל ועל-פי נתוני הלמ"ס - יותר מ-95% אינו מצביע בהכרח על נכונותם של תהליכי קבלת ההחלטות המתקבלות על-ידי הפרקליטות.
 - 24 הלכה זו נקבעה בע"פ 1958/98 פלוני נ' מדינת ישראל, פ"ד נז"ל 577 (2002). ביקורת אקדמית רחבה נמתחה על מעורבות-החסר של בית-המשפט בהסדר-הטיעון בישראל. ראו, בין היתר, אורן גול "הסדרי טיעון ובעיית החף" משפטים לה 1 (2005); אליהו הרנון "עסקות-טיעון בישראל - חלוקת התפקידים הראויה שבין התביעה לבית-המשפט ומעמדו של הקורבן" משפטים כז 543 (1997). ראו גם מרדכי קרמיניצר וליאת לבנון "ביקורת שיפוטית על הסדרי טיעון" מנחות דניאל וסדר הדיון הפלילי: אסופת מאמרים לכבודו של פרופסור אליהו ארנון 289 (ענת הורוויץ ומרדכי קרמיניצר עורכים, 2009).

- 25 גול, שם, בעמ' 1.
- 26 הפרקליטות מעורבת גם בעבודת הרשות החוקרת. ראו גיא לוריא ממונים על הצדק - רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה 163 (מחקר מדיניות 90, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011):

"הפרקליטות מפקחת למעשה על חקירות המשטרה, בדרך כלל בתום החקירה, כאשר פרקליט בוחן את חומר החקירה שאספה המשטרה ומחליט אם להעמיד את החשוד לדין, ותכופות גם קודם לכן, כאשר פרקליט מלווה חקירה מורכבת או רגישה מתחילתה. הפרקליטות גם פוסקת בעררים על החלטות של חוקרים במשטרה שלא לחקור בעניין כלשהו. אף שנחוצה הפרדה בין תפקיד החוקר ואיסוף ראיות לבין תפקיד התובע (והערכת ראיות) לצורכי הפיקוח, תכופות כאמור מוצאים עצמם הפרקליטים מלווים את עבודת החקירה של המשטרה ומעורבים בה."
- 27 ראו בועז סנג'רו "פיקוח חיצוני על עבודת הפרקליטות" הסיניור 4, 145 (2009), המפנה בהערות-שוליים למרדכי קרמיצר עיקרי מבנה וארגון של העבירות הספציפיות (חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור למשפטים", האוניברסיטה העברית בירושלים, תש"ס).
- 28 פרידמן, לעיל הע' 19, בעמ' 156-158. פרידמן טוען כי התפיסה שלפיה המשפט הפלילי עוסק בתופעות חריגות או בסטייה מנורמות התנהגות מקובלות אינה יכולה לעמוד, היות שבמבחן המציאות מדובר בהליכים הנוגעים בחלק נכבד מהאוכלוסייה.
- 29 יואב ספיר "הגנה ראויה על 'אנשים לא-נחמדים': הערות על מגילת הזכויות הרזה שבהצעת החוקה" משפט וממשל י 571, 581, 583 (2007).
- 30 שיעור ההרשעות בעברות "רציניות" (בלשונו של ספיר) עומד על 99.9%. שם. לפי ספיר, נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מצביעים על כך ששיעור הזיכויים בישראל בשנים 2003 ו-2004 עמד על 0.2% (שני אנשים מאלף). ספיר טוען כי אין הבנה בנוגע לאופי הרטורי של הביטוי "מעבר לספק סביר", וכי בתי-המשפט עשויים להרשיע גם על-סמך עדות יחידה או ראיות נסיבתיות כעניין שבשגרה.
- 31 שם, בעמ' 581.
- 32 שם, שם.
- 33 שם, בעמ' 571, 576-578.
- 34 סנג'רו, לעיל הע' 27, בעמ' 6.
- 35 סנג'רו טוען כי "ההסתמכות על מלאכת הסינון של התביעה מהווה גורם מרכזי לשיעור הגבוה של ההרשעות". שם, בעמ' 5.
- 36 רינת קיטאי "חשיבותה של חזקת חפות פוזיטיבית, תפקידה וטיבה בהליכים הקודמים להכרעת הדין בפלילים" עלי משפט ג 422-423, 405 (2004), מצוטט אצל סנג'רו, לעיל הע' 27, ה"ש 20.
- 37 סנג'רו, לעיל הע' 27, בעמ' 5.
- 38 פן, לעיל הע' 4, בעמ' 191.
- 39 רות גביון שיקול דעת מינהלי באכיפת החוק: הסמכות לעכב הליכים פליליים ולחדשם 145 (1991).
- 40 שם.
- 41 שם, בעמ' 241. ראו גם "פיקוח שיפוטי על ההליך הפלילי" 8 (רב-שיח בהשתתפות מרדכי קרמיצר, דניאל פרידמן, רות גביון והשופט משה בייסקי) http://hamishpat.colman.ac.il/files/05_2011/A_.pdf (להלן: הרב-שיח):

"המחקר שאני עשיתי גילה שיש הרבה יותר חריגות בכיוון של עודף תביעה, הן ברמה הנמוכה והן ברמה של אנשי ציבור, מאשר חריגות בכיוון ההפוך, כי יש מצב של חוסר סימטריה במובן הזה שבכל רמות שיקול-הדעת, שיקול-הדעת שצריך להפעיל והאחריות שצריכים לקבל, כשמחליטים להעמיד לדין, יותר קטנים מאשר בהחלטה לא להעמיד לדין. לכן הנטייה של כל המערכות היא להעמיד לדין."
- ראו עוד מיכאל ברנע "ההחלטה להעמיד לדין: סמכותו של פרקליט המחוז" פלילים ד 141 (1994) (הטוען כי החל-טות של הפרקליטות להעמיד לדין התקבלו במקרים שונים בדרך פגומה).
- 42 פרידמן, לעיל הע' 19, בעמ' 161. ראו גם את דבריה של רות גביון "שימוע, שוויון לפני החוק והיועץ המשפטי לממשלה" עיוני משפט טו 457, 477 (1990): "מרב רצון להפעיל את עקרון 'בזוגלו' ולשמור על תדמית הצדק, יש סכנה שיועצים משפטיים יקבלו את ההחלטות הקלות, ובכל מקרה של ספק - יעמידו לדין. התוצאה יכולה להיות בלתי-צודקת מבחינת האדם והרת-גורל מבחינת המדינה."

- 43 במהלך משפטו של חיים רמון, שבסופו הורשע הנאשם בעבירה של מעשה מזונה ללא הסכמה לפי ס' 348(ג) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, נשמעו טענות על אי-העברת חומרי חקירה שהושבו בהאזנות-סתר לסגנוניה, ובהכרעת הדין, וכן במהלך המשפט, מתחו השופטים ביקורת על תפקודן של המשטרה והפרקליטות בהקשר זה. ועדת בדיקה שמינה היועץ המשפטי לממשלה מאז עו"ד מני מזוז, בראשותו של השופט בדימוס שלום כרנר, קבעה כי התקיימה בעניינו של רמון "רשלנות רבתי" אך לא כבוננת זדון. חיים לוינסון "הפרקליטות הסתירה מביהמ"ש המחוזי האזנות סתר שבוצעו ל-5 פעילי ימין" הארץ 6.12.2012. <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1879945>
- 44 במאמר ביקורת נרחב אשר דן, בין היתר, בטיפולה של הפרקליטות בהתנגדות לתוכנית ההתנתקות, מביא סנגירו דוגמות קשות החושפות תמונה מדאיגה של התנהלות בְּרִירִית כנגד מתנגדי ההתנתקות, שבמסגרתה נוצרו "דינים" חדשים, הורחבה מדיניות המעצרים והונהגה מדיניות מחמירה מצד רשויות התביעה. בועז סנגיר "ההינתקות כמבחן לדמוקרטיה הישראלית: דמוקרטיה מתנוונת? או דמוקרטיה מגומדת? על טיפולן של רשויות אכיפת החוק - המשטרה, הפרקליטות ובתי המשפט - בהתנגדות להינתקות" ספר אורי קיטיא 193 (נוב, 2008).
- 45 בעקבות לחץ ציבורי ופוליטי כבד, שמוצאו ככל הנראה בפרסום מחדליה של הפרקליטות בפרשות שבהן היו מעורבים אישים ידועים ומפורסמים בישראל, מינה היועץ המשפטי לממשלה יהודה וינשטיין, ביום 22.3.2011, צוות לבחינת "אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות". ביום 25.11.2013 המליצה ועדת האיתור בראשות וינשטיין למנות את השופטת הילה גרסטל למבקרת הראשונה על פרקליטות המדינה, לפי המתכונת של מבקר פנימי הכנוף ליועץ המשפטי לממשלה. לדיון נרחב בשאלת הקמתו של גוף מבקר לפרקליטות, ולביקורת על ההסדר הקיים, ראו מורן נגיד ויצחק קליין "מבקר עצמאי לתביעה הפלילית של מדינת ישראל - מחקר השוואתי והצעה לשינוי" (פורום קהלת למדיניות, 2014).
- 46 עו"ד אביגדור פלדמן הביע את מורת-רוחו מעבודת הפרקליטות ואת חששותיו מכוחה הרב. בכנס השנתי של לשכת עורכי-הדין לשנת 2012 אמר פלדמן את הדברים הבאים:
- "התחושה היא שאתה עובד מול מערכת שאין בה קוד אתי ברור... הפרקליטות הינה גוף מפחיד, עורך דין יהסס להתלונן על פרקליט בשל החשש מכוחו הרב במפגש העתידי ביניהם. דווקא המסוס שאתה לא רואה, הוא שיפיל אותך."
- מצוטט אצל אבי חיים "עו"ד אביגדור פלדמן: הפרקליטות - ללא קוד אתי" ערוץ 7, 24.5.2012. <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/238510>. ראו גם אמנון רובינשטיין "משפט מרגול: ענישה ללא משפט" ישראל היום 8.6.2012.
- גם דוחות מבקר המדינה מעידים על סדרי התנהלות ועבודה לקויים שאינם מאפשרים לפרקליטות לבדוק את עצמה או לבחון את איכות תפקודה, גם אילו ביקשה לעשות כן. מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, לעיל הע' 3, בעמ' 78-33. מבקר המדינה דוח שנתי 2011 (390-363 251; 2001); מבקר המדינה דוח שנתי 2006 (377-353 256). 2006.
- 47 דיון במידת האפקטיביות של תפקידו של היועץ המשפטי ככלי ביקורת אצל מן, לעיל הע' 4, בעמ' 204-205.
- 48 לוריא, לעיל הע' 26, בעמ' 168.
- 49 פרידמן, לעיל הע' 19, בעמ' 161. לשיטתו, לא קשה למצוא דוגמאות להעמדה מיותרת לדיון או להאשמות שלא היה להן מקום.
- 50 גביוון, לעיל הע' 39, בעמ' 102.
- "עיקרון זה מתחייב, בראש ובראשונה, מזכויות החשודים. אולם יש גם אינטרס ציבורי חשוב בכך שלא תוגשנה תביעות סרק. ראשית, תביעות כאלה פוגעות ביעילות המערכת ומעמיסות עליה תיקים מיותרים. שנית, וחשוב יותר, ריבוי של תביעות סרק עלול לפגוע באמון הציבור ברשויות התביעה, במקצועיותן, ובמחויבותן לשקלול נכון של אכיפת חוק מול זכויות נאשמים."
- 51 הלוי, לעיל הע' 2, כרך א, בעמ' 545; גביוון, לעיל הע' 39, בעמ' 102.
- 52 להרחבה בנושא זה ראו הלוי, שם.
- 53 לקוח מתוך הלוי, לעיל הע' 2, בעמ' 87-100.
- 54 הגורם המפקח על המשטרה החוקרת בצרפת הוא התובע הציבורי. במטרה להגן על זכויות החשוד, המשטרה מחויבת ליידע את התובע הציבורי באופן מיידי על פתיחת חקירה.
- 55 התובע הציבורי הצרפתי הוא חלק ממשדר המשפטים, שבראשו עומד שר המשפטים. לכל סוג של בית-משפט מוסמן תובע ציבורי נפרד, והוא נדרש להיות מייצגו של האינטרס הציבורי. לפני הגשת כתב אישום על-ידי התובע הציבורי, הוא נדרש לבחון דרכי פעולה מתוננות יותר, כגון אזהרה, והוא רשאי גם לסגור את התיק מחוסר עניין לציבור.
- 56 בעברות קלות מדובר בשלב אפשרי בלבד, כהתאם להחלטת התובע הציבורי לפי שיקול-דעתו המקצועי. חקירה בבית-משפט עשויה להיפתח גם עקב הגשת תלונה של נפגע עבירה לשופט-חוקר.
- 57 השופט רשאי לבקר בזירה, לשמוע עדים, להורות על מעצר וכולי. כפועל השופטים-החוקרים נעזרים רבות במשטרה כדי להפעיל את סמכויותיהם.

- 58 במסגרת ניהול החקירה התביעה והמשטרה עובדות במשותף, ולתביעה יש סמכויות פיקוח והכוונה על פעולות איסוף הראיות. אולם מחובותיו של התובע הציבורי לאחר גם ראיות לטובתו של החשוד. על בסיס מכלול הראיות מחליט התובע אם לסגור את התיק או להגיש כתב אישום.
- 59 חוק הפרוצדורה הפלילית הגרמני אינו מאפשר לתביעה להגיע לעסקת-סיעון לפני שנערך שימוע לפני שופט.
- 60 ראו הלוי, לעיל הע' 2, בעמ' 546-547, והרחבה בה"ש 414-412.
- 61 נביון טוענת כי פרוצדורה זו מוגבלת, היות שהליך הסינון אינו בודק מידת העניין הציבורי בתביעה. אולם ייתכן שיסוד זה נבחן ככל-זאת בעקיפין דרך "ניחוש" התוצאה - עמדת המושבעים. נביון, לעיל הע' 39, בעמ' 248 וה"ש 135.
- 62 ס' 13 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (שפיטה על פי כתב האשמה) 1924, חא"י כרך א, 466.
- 63 אומנם החקירה המוקדמת אינה עונה באופן מלא על הצורך למנוע הגשת כתבי אישום מיותרים, היות שבעיקרה היא אינה בוחנת את שיקול-הדעת של התביעה. אולם זהו אמצעי שיכול בהחלט להקטין את הסכנה הגלומה בתביעה לא-מוצדקת. פרידמן, לעיל הע' 19, בעמ' 163.
- 64 דברי ההסבר להצעת חוק לתיקון סדרי הדין הפלילי (שופטים חוקרים), התשס"ז-1956, ה"ח 34, 38.
- 65 אם כי בפשע שעונשו יותר מעשר שנות מאסר יכלו הצדדים לבקש חקירה מוקדמת לפני שופט מחוזי. ברנע, לעיל הע' 41, ה"ש 10.
- 66 "משכונסל הליך זה על-ידי המחוקק הישראלי, הופקד מלוא שיקול-הדעת בהחלטה בדבר העמדה לדין של חשוד ביד הפרקליטות". נגיד וקליין, לעיל הע' 45, בעמ' 4. להרחבה ראו מן, לעיל הע' 4, בעמ' 192-195. לדעת ברנע, לעיל הע' 41, בעמ' 144, המחוקק לא הקל ראש בהעברת הסמכות, והקפיד להעניק אותה לבעל תפקיד מסוים, ואף ציין מפורשות כיצד עליו להפעיל את שיקול-דעתו. בפועל הדרג הבכיר בפרקליטות - היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה - הוא מעין ערכאה שנייה להחלטה. בעברות מסוג פשע הם רשאים לשנות את החלטתו של פרקליט המחוז. יש הוראות הקובעות כי במקרים מסוימים ההחלטה היא בסמכותו הבלעדית של היועץ המשפטי לממשלה או מחייבת את אישורו.
- 67 ס' 64-65 לחסד"פ מעניקים אפשרות ערעור על החלטה מנהלית לסגור תיק.
- 68 הלוי, לעיל הע' 2, בעמ' 546-547.
- 69 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, לעיל הע' 5, מדגישה (בס' 3) כי "מוסד השימוע אינו מהווה תחליף למשפט", וכי מטרתו "לאפשר לחשוד להציג טענותיו ולשכנע, כי חומר הראיות בעניינו או אינטרס הציבור אינם מצדיקים הגשת כתב אישום נגדו".
- 70 נביון, לעיל הע' 42, טוענת כי כאשר מדובר באנשי ציבור, ההליך הפלילי יוצר בעיה מוחרפת. מלבד העובדה שהשעייתו של איש הציבור יוצרת רושם כאילו הוא כבר הורשע בעוד השארתו בתפקיד מעוררת דאגה לגבי יכולת תפקודו וחשש לגבי אש תדמית הצדק, קיים באופן עקרוני עניין ציבורי בהמשך תפקודו של איש הציבור, והדבר מהווה שיקול להחשה מיוחדת של הליכי החקירה ולבדיקה זהירה במיוחד של ההחלטה להעמיד לדין. לשיטתה, יש הבדלים העשויים להצדיק נקיטת זהירות מיוחדת בהעמדה לדין של אנשים מסוימים, שחלקם הינם "מיוחסים", ובמקרים מסוימים שימוע הוא הדרך הטובה ביותר לקבלת החלטה טובה בעניינם. בספרה שיקול דעת מינהלי כאכיפת החוק, לעיל הע' 39, בפרק "קני מידה להערכת שיקול הדעת בעיכוב הליכים", טוענת נביון כי גם לגבי החלטות בדבר העמדה לדין של אנשים בעלי מעמד רגיש או בעברות מסוג מסוים התיקין המחוקק מנגנון פיקוח בדמות דרישה כי ההעמדה לדין במקרים אלה תיעשה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה או בהסכמתו.
- 71 על-ידי הוספת ס' 60 לחסד"פ.
- 72 החוק אומנם מעגן את החובה רק בקשר לעברות מסוג "פשע" אולם הוא לא שולל קיום שימוע גם בעברות קלות יותר. בעברות מסוג "עוון" ו"פשע" ההחלטה בדבר קיומו של שימוע תעשה בהתאם לשיקול-הדעת של רשויות התביעה, ביחס לאופיו ורגישותו של התיק.
- 73 לפי החוק, רשויות התביעה רשאיות לא לקיים חובה זו במקרים הבאים:
1. בעברות שלגביהן נקבע במפורש כי אין חובה להעביר לחשוד הודעה כאמור;
 2. לפי שיקול-דעתו של פרקליט מחוז או ראש יחידת תביעה במקרים שבהם יש ראיות לשימוש לרעה בזכות ופגיעה בעדים וכולי;
 3. בתיקי חקירה נגד עצור שכבר הוגש כתב אישום נגדו בעודו בחקירה. הסעם לכך הוא שכאשר מדובר בעציר, קיום החובה אינו אפקטיבי, היות שעוגמת-הנפש הקיימת ממילא חריפה יותר.
- 74 מן, לעיל הע' 4, בעמ' 215, טוען כי יש עדיפות לסייעון בכתב על הסייעון בעל-פה. סייעון בכתב הוא מסודר וענייני, חסכוני יותר, יוצר בסיס לבקרה טובה יותר, ומונע העלאת טיעונים לא-פורמליים שיש בהם משום השפעה לא-הוגנת. לפיכך הוא קובע כי חשוב ליצור הליכים ממוסדים ושוויוניים שיקבעו מתי תיענה בקשה לשימוע בעל-פה.

- 75 הלוי, לעיל הע' 2, בעמ' 551.
- 76 בג"ץ 554/05 אשכנזי נ' מפכ"ל המשטרה, פ"ד ס' 210, 299, 316 (2005).
- 77 בש"פ 984/10 פלוני נ' מדינת ישראל, פס' 15 לפסק-הדין (פורסם בנבו, 25.2.2010).
- 78 הלוי, לעיל הע' 2, בעמ' 554. בבג"ץ 3406/91 בבלי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מה(5) 1 (1991), גרס השופט ברק כי בהעדר זכות עיון בחומר החקירה אין כל תועלת בשימוע, שכן בלאו הכי לא יהא לחשוד מה לטעון.
- 79 לעניין חוסר היכולת של המערכת השיפוטית הנוכחית להתמודד עם דרישה כזו, במצבת השופטים הקיימת ותחת העומס הגדול שהם נתונים בו, ראו את דבריו של השופט בייסקי ברב-שיח, לעיל הע' 41, בעמ' 9-10.
- 80 סנג'יר, לעיל הע' 27, בעמ' 8-9, מזהה את תחום ההעמדה לדין בישראל כתחום גורלי שיש להפעיל עליו ביקורת שוטפת ובזמן-אמת באמצעות גוף חיצוני עצמאי. זאת, נוסף על בדיקה מדגמית שתיעשה על-ידי נציג תלונות ציבור, ובדיקה צופה פני עבר לבדיקת כשלים מערכתיים. סנג'יר מזהה את ההחלטה להעמיד לדין כהחלטה החשובה ביותר המתקבלת על-ידי הפרקליטות. ההכרעה על עצם ההעמדה לדין וההכרעה באילו עברות להאשים מובחנות מיתר ההחלטות המתקבלות על-ידי הפרקליטות מחמת השפעתן החריפה על הפרט.
- 81 "חלק גדול ממנגנוני הסינון המוקדם נועדו להבטיח צמצום מרבי של העמדות לדין ללא בסיס ראיתי הולם..." גביון, לעיל הע' 39, בעמ' 102.
- 82 שם, בעמ' 591-592.
- 83 "המטרה של כל מנגנוני הפיקוח חייבת להיות להבטיח, כי ההחלטות שיתקבלו יהיו הטובות ביותר ויהיה בהן השקלול הנכון של שוויון, צדק, אנושיות, יעילות ותבונה. הדרך להשגת מטרה זו היא עצמה מורכבת: המטרה צריכה להיות אופטימליות של איכות ההחלטות הראשוניות של המערכת לאכיפת החוק, תוך צמצום מירבי של ההיזקקות המתמדת למנגנוני הפיקוח; יעילותן של הפיקוח חייבת להיות בכך, שקיומו מכון את התנהגות הרשויות להחלטות הנכונות, לא בכך שהוא עצמו קובע מה הן ההחלטות הנכונות. ככל שיש מחלוקת רבה יותר בשאלה אילו הם ההחלטות הנכונות או הנוהל הנכון לעניין מסוים, כן חייב הפיקוח להסתפק במניעת חריגות בוטות כהחלטות, תוך כדי סיוע בניסוח כללים שיכוונו את ההחלטות מכאן ולהבא." גביון, לעיל הע' 42, בעמ' 476.
- 84 לדיון מורחב בהתפתחות הכללים להגנה מפני הגשת כתב אישום ראו מן, לעיל הע' 4, בעמ' 199-203 והערות-השוליים שם.
- 85 "ניתן לטעון שחלק גדול מזכויותיהם של החשודים והנאשמים נועדו להבטיח שדווקא האשמים יהיו אלה שיובאו לדין ויענשו... לפחות חלק מזכויותיהם של החשודים והנאשמים וההקפדה על "הליך ראוי" לא רק שאינן פוגעות באכיפת החוק, אלא אף משרתות אותה, בכך שהן מגדילות את הסיכוי שהאנשים שילכדו ברשתה של מערכת אכיפת החוק יהיו האנשים הנכונים." ספיר, לעיל הע' 29, בעמ' 577-578.
- 86 גביון, לעיל הע' 42, מבהירה כי שאלת קיומן של ראיות מספקות התומכות בהרשעה אינה שאלה פשוטה כלל ועיקר. עשויות להתעורר מחלוקות גם בקשר אליה, בין היתר עקב תשובות שונות לשאלה אם ראיות התביעה מהימנות.
- 87 מן, לעיל הע' 4, בעמ' 202-203. ראו גם גביון, לעיל הע' 39, בעמ' 461:
- 88 "להליך שיפוט יתרון גדול, לפחות על פני הדברים, מבחינת ההגנה על זכויות הנאשם... אולם... מבחינת הנאשם, בדרך כלל עדיפה החלטה מינהלית שלא להעמיד לדין על החלטה שיפוטית, עם הגנה על זכויותיו, אף אם היא של זיכוי..."
- 89 גביון, לעיל הע' 39, בפרק "קני מידה להערכת שיקול הדעת בעיכוב הליכים".
- 89 ס' 60אודו לחסד"פ.
- 90 מן, לעיל הע' 4, בעמ' 213, טוען כי זכות עיון בחומרי החקירה היא זכות משנית המתבקשת מתחת זכות טיעון, אלא שהיא עלולה להוביל להכבדה גדולה על הפרקליטות ולעיכובים. לפיכך יש היגיון באי-מתן זכות עיון כאמור, אולם יש לאפשר לכל-הפחות עיון בהודאות שמסר החשוד במשטרה, באשר מדובר בשלבי חקירה שבהם החשוד אינו מיוצג בדרך-כלל על-ידי עורך-דין:
- "יש לזכור שהודאות הנאשם הפוסנציאלי נרשמו מפיו, ואין זה ברור מדוע אין לו אינטרס מעין-קנייני בקבלת העתק של מה שרשם החוקר ואישר בחתימת ידו. זאת ועוד, בשלב זה כבר אין חשש שמא יגרסו גילוי החומר לשיבוש הליכי חקירה".
- 91 "...עלינו לשאוף לתוצאה מרחיקת-לכת יותר מזו שהתגבשה בדין האמריקאי. על-כן, לשם מניעת הפגיעה הנגרמת מהוצאת כתב-אישום, מוצע שהמשפט הישראלי יגדיר מסגרת רחבה מזו הקיימת כיום לזכות טיעון מוקדם לפני הגשת כתב-אישום." מן, לעיל הע' 4, בעמ' 203.

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-14-7



9 789657 674147