

הצעה לסדר 8

# איחוד התביעה המשטרית עם פרקליטות המדינה

גיא לוריא

בהשתתפות מרדכי קרמיניצר

נובמבר 2014



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# איחוד התביעה המשטרית עם פרקליטות המדינה

גיא לוריא

בהשתתפות מרדכי קרמניצר



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

הצעה לסדר 8

ירושלים, נובמבר 2014

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה בישראל ולגבש את ערכיה. הוא עוסק במחקר מעמיק ומנסח המלצות מעשיות לתכנון מדיניות ולעיצוב רפורמות בממשל, במינהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרד או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

מסת"ב: 978-965-519-157-8 ISBN

המכון הישראלי לדמוקרטיה  
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602  
טל': 02-5300888  
אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

להזמנת ספרים:  
החנות המקוונת: <http://tinyurl.com/idi-store>  
דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
טל': 02-5300867 ; פקס: 02-5300800, 1-800-20-2222

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה, תשע"ה  
Copyright © 2014 by The Israel Democracy Institute (R. A.)  
Printed in Israel

הצעה לסדר זו רואה אור הודות לתרומתה הנדיבה של קרן ברג.

הדברים המתפרסמים בסדרת "הצעה לסדר" אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

## תוכן העניינים

5	תקציר
6	א. מבוא
10	ב. השיקולים שעומדים על הפרק
17	ג. תולדות התביעה המשטרית בישראל
24	ד. מבט משווה
28	ה. הכשלים כיום
34	ו. ההמלצה: העברת חטיבת התביעות מן המשטרה אל פרקליטות המדינה



## תקציר

בחלוקה הנוהגת היום בישראל התביעה המשטרית מגישה כמעט 90% מן התביעות הפליליות. כלומר – שלא כפי שנהוג לפעמים לחשוב – לא הפרקליטות היא המגישה את רוב כתבי האישום. הפרקליטות מגישה את כתבי האישום בעברות החמורות יותר, ואילו התביעה המשטרית בעברות החמורות פחות.

ואולם כפיפותה של התביעה המשטרית למשטרה מקשה עליה להגשים את התכלית שלשמה קיימות רשויות התביעה – לייצג את האינטרס הציבורי ייצוג אובייקטיבי או מעין-שיפוטי. המשטרה – כגוף חוקר – נדרשת להשיג תוצאות באכיפת החוק, אבל בגלל הכפיפות של התביעה המשטרית למשטרה, שהיא גוף ביטחוני היררכי, יש נטיית יתר להשיג הרשעות ובתוך כך להתעלם מטעויות ומהטיות אפשריות של הגוף החוקר, כלומר המשטרה. ממצאים המעידים על הברלים ניכרים בין תפקוד התביעה המשטרית לבין תפקוד הפרקליטות מלמדים ששיקול הדעת של הפרקליטות קפדני ואיכותי מזה של התביעה המשטרית. משום כך החליטה ממשלת ישראל בשנת 2001 להביא לאיחוד בין התביעה המשטרית לפרקליטות. למרבה הצער, החלטת ממשלה זו לא יושמה עד היום. מסמך זה ממליץ:

- (1) להביא לאיחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות כדי להפריד בין הגוף התובע לגוף החוקר.
- (2) להותיר את מבנה התביעה המשטרית כמו שהוא ולהעביר את התביעה המשטרית למשרד המשפטים כפי שהיא.

השינויים המוצעים יביאו לתפקוד איכותי יותר, הגון יותר ומקצועי יותר הן של התביעה הן של המשטרה. הם נחוצים כדי שאזרחי מדינת ישראל יוכלו להגשים את זכותם להליך הוגן.

## א. מבוא

בשנת 2013 השתתפו אושרה בר ונדב פרנקוביץ בהפגנה במרכז תל אביב. ההפגנה נערכה לאות הזדהות עם סרבנית גיוס לצה"ל. כ-35 מפגינים השתתפו בהפגנה, ומחמת מיעוט המשתתפים בה, היא לא חייבה לפי חוק קבלת רישיון מהמשטרה. למרות זאת עצרה המשטרה את ההפגנה והגישה כתבי אישום נגד בר ופרנקוביץ בגין הפרעה לשוטר במילוי תפקידו ובגין תקיפת שוטר (באשר לפרנקוביץ). ב-26 במאי 2014 זיכה השופט שמאי בקר את בר ופרנקוביץ מכל האישומים. הוא קבע שלפי כל העדויות, כולל אלה של השוטרים עצמם, הייתה זו הפגנה שקטה שלא הפריעה לאיש. גם אין מחלוקת, כך לפי השופט, שלא היה צורך ברישיון להפגנה. המשטרה, לדברי השופט, "בחרה לעצור את תהלוכתם השקטה והמסודרת של המפגינים, ובכך פגעה בזכויות היסוד שלהם, ללא שהיה בכך כל צורך"<sup>1</sup>.

חטיבת התביעות של המשטרה (להלן: "התביעה המשטרית") ניהלה את ההליך הפלילי הזה. היא שהגישה את כתב האישום, שבו נכתב שחלק מהמפגינים פעלו "בניגוד לתנאי ההפגנה" – אמירה שתומה כאשר מדובר בהפגנה שאין לה צורך ברישיון, ולכן גם לא נקבעו לה תנאים. היא גם שעמדה על המשך ניהול האישומים גם לאחר שנשמעו העדויות והיה ברור שמדובר באישום לא מוצדק. אדרבה, התביעה המשטרית המשיכה לנהל את ההליכים גם אחרי שהיועץ המשפטי לממשלה הורה לחזור מן האישומים שהתביעה המשטרית ניהלה באותה תקופה נגד דפני ליף בהקשר של הפגנה אחרת. על כך שאל השופט: "מדוע דווקא בענין פרנקוביץ ובר – עמדה התביעה על המשך ההליכים? מה ההבדל? הייתכן כי בתביעה המשטרית לא חילחל די הצורך עקרון חופש הביטוי?"<sup>2</sup>.

\* תודה לדנה בובליל על עזרתה החשובה בניתוח הנתונים ולמרדכי קרמניצר על הנחיית המחקר. תודה גם לדן לנדאו ולתהילה שוורץ-אלטשולר על הערות על טיוטות. בנוסף תודה לעורכת הטקסט יהודית ידלין, וכן לענת ברנשטיין וליתר צוות ההוצאה לאור במכון הישראלי לדמוקרטיה.

- 1 ת"פ (ת"א) 11-11-01-42043 מדינת ישראל נ' אושרה בר (פורסם באתר נבו, 26.5.2014).
- 2 שם. השוו לרוח שפרסמה בנושא האגודה לזכויות האדם והאזרח. מסקנת האגודה: "סקירה של פסקי הדין ושל ההחלטות שניתנו בכ-21 תיקים בשלוש השנים האחרונות

מדוע עמדה התביעה המשטרית על ניהול ההליכים? השופט ציין שהמשטרה החליטה מלכתחילה לעצור את ההפגנה מן הנימוק, הפסול לדעת השופט, של "למנוע עימות לאור העובדה שמדובר בהפגנה בנושא רגיש כנגד צה"ל בעוד שאנו ימים ספורים לפני יום הזכרון".<sup>3</sup> ניכר כי מדיניות המשטרה בהקשר זה היא שהובילה גם את התביעה המשטרית להגיש את האישומים ולנהל את התיק. האם ייתכן שמדיניות המשטרה התגברה על השיקולים שהיו צריכים להנחות את התביעה המשטרית, קרי לעשות צדק ולהימנע מהעמדה לדין של חפים מפשע? האם ייתכן שהתביעה המשטרית קיבלה את החלטותיה לא על פי שיקול דעת עצמאי, כפי שהייתה אמורה לעשות? האם התביעה המשטרית הגישה כתבי אישום וניהלה את ההליכים משיקולי הממונים עליה – ראשי משטרת ישראל – להביא להרשעה כדי להרתיע מפני הפגנות "בנושא רגיש" זה?

שלא כפי שנהוג לפעמים לחשוב, בישראל לא הפרקליטות היא המגישה את רוב כתבי האישום. הפרקליטות מגישה כתבי אישום בעברות החמורות יותר, ואילו התביעה המשטרית בעברות החמורות פחות. התביעה המשטרית היא החטיבה במשטרת ישראל המופקדת בה על ניהול ההליכים הפליליים. היא מורכבת מ-7 יחידות תביעה (יחידה אחת ארצית ו-6 יחידות מחוזיות), ממדור חיסיון וממדור בקרה וחקיקה. כל יחידות התביעה כפופות לראש חטיבת התביעות, ואילו חטיבת התביעות כפופה לראש אגף חקירות ומודיעין במשטרה.<sup>4</sup> בחלוקה הנהוגה כיום יוצא שהתביעה המשטרית מגישה כמעט 90% מן התביעות הפליליות בישראל ושתובע משטרתי ממוצע מטפל במספר תיקים

---

מעלה תמונה מדאיגה ביותר של שימוש מופרז ופסול בכלי הפלילי החמור נגד מפגינות ומפגינים. מאז תחילת שנת 2012 זוכו 54 מפגינות ומפגינים ובוטלו 40 כתבי אישום, וזאת רק בתיקים שעלה בידינו לאתר" (ההרגשה במקור). ראו מכתבו של עו"ד אבנר פינצ'וק ליועץ המשפטי לממשלה (29.6.2014), [www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2014/07/protest-letter-290614.pdf](http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2014/07/protest-letter-290614.pdf)

3 פרשת אושרה בר, לעיל ה"ש 1.

4 "חטיבת התביעות – ייעוד תפקידים ומבנה" הוראות המשטרה 02.04.09 (21.12.2010); ריאיון פרטי עם יעל אידלמן ולילי באומהאקר, ראשות חטיבת התביעות, היוצאת ומחליפתה, בהתאמה (10.9.2013).



הגדול פי עשרה מזה שמטפל בו פרקליט ממוצע.<sup>5</sup> חלוקת העבודה המדויקת בין הפרקליטות לבין התביעה המשטרית קבועה בהוראת שעה שתוקפה יפוג בנובמבר 2014 (אלא אם יוארך בשנה נוספת כפי שמתכנן משרד המשפטים).<sup>6</sup> המקרה של בר ופרנקוביץ ממחיש את הבעייתיות שמגלמת סמכות הגשת כתבי האישום של התביעה המשטרית. רשויות התביעה נדרשות להחליט אם להגיש כתב אישום, ובאופן כללי לנהל את ההליכים הפליליים לפי הדין ולפי שיקול דעתן העצמאי.<sup>7</sup> בהפעלת שיקול דעתן הן אינן צריכות לנסות ולהביא להרשעה בכל מחיר. במקום זה מוטל עליהן לפעול בהגיונות כרשות מעין-שיפוטית. עליהן לייצג את האינטרס הציבורי במובן הרחב, להביא עבריינים לדין ולהימנע מהגשת כתבי אישום נגד חפים מפשע. כפי שהסבירה בפסק דין שופטת בית המשפט העליון דפנה ברק-ארז: "התובע מייצג את האינטרס הציבורי, ואל לו לפעול למען השגתה של הרשעה 'בכל מחיר', אלא לחתור רק להרשעת האשם ולחשיפת האמת".<sup>8</sup>

כפיפותה של התביעה המשטרית למשטרה מקשה עליה להגשים את תכלית רשויות התביעה – לייצג את האינטרס הציבורי ייצוג אובייקטיבי או מעין-שיפוטי. המשטרה כגוף חוקר נדרשת להשיג תוצאות באכיפת החוק. בשל כפיפות התביעה המשטרית למשטרה – גוף ביטחוני היררכי – יש נטיית

5 כך עולה למשל מדין וחשבון הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות בראשות אורית קורן (19.4.2012) (להלן: "דיוח ועדת קורן"). שם נכתב שבתביעה המשטרית כ-350 תובעים ה"מטפלים" בכ-40,000 כתבי אישום בשנה לעומת כ-4,700 כתבי אישום ש"מטופלים" בפרקליטות בידי מספר דומה של פרקליטים (לפי הדוח, בעמ' 8, יותר מ-400 פרקליטים מטפלים בתיקים פליליים). כלומר, העומס על תובע משטרתי ממוצע הוא בערך פי עשרה מזה המושת על פרקליט ממוצע.

6 חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 62 – הוראת שעה) (תיקון), התשע"ד-2013. על הכוונה של משרד המשפטים להאריך את תוקף הוראת השעה הזו בשנה נוספת ראו תזכיר חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 62 – הוראת שעה) (תיקון), התשע"ד-2014.

7 ראו למשל בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 512 (1989).

8 בג"ץ 6689/12 עזבון המנוח סלאח ראפת ז"ל נ' היועץ המשפטי לממשלה (טרם פורסם, 4.12.2013), פסקה 24 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.

יתר להשיג הרשעות ובתוך כך להתעלם מטעויות ומהטיות אפשריות של הגוף החוקר, כפי שקרה במקרה של בר ופרנקוביץ. כפיפות התביעה המשטרית לגוף החוקר גם פוגעת באמון הציבור במערכת המשפט, משום שהאמון הזה מבוסס בין היתר על תפיסת התביעה כגוף עצמאי הפועל בהגינות למען האינטרס הציבורי.<sup>9</sup> בנוסף, ערבוב בין הגוף החוקר לגוף התובע פוגע בגורמי החקירה עצמם. יש חשיבות עליונה לתפקידה של המשטרה כגוף חוקר. לשם הצלחתה חשוב שהיא תתמקד במה ששייך לה מהותית ואורגנית כגוף חוקר.

בשל הקשיים האלה החליטה הממשלה בשנת 2001 להביא לאיחוד בין התביעה המשטרית לפרקליטות. החלטה זו התקבלה גם לאור ממצאים שהיו לפנייה על הברלים ניכרים בין תפקוד התביעה המשטרית לבין תפקוד הפרקליטות, שהעידו ששיקול הדעת של הפרקליטות היה קפדני ואיכותי מזה של התביעה המשטרית. עד היום ההחלטה הזו לא יושמה.

בחיבור זה אנו ממליצים ליישם את החלטת הממשלה ולהביא לאיחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות כדי להפריד בין הגוף התובע לגוף החוקר. בסעיף ב' להלן נבחנים השיקולים שעומדים על הפרק; בסעיף ג' נסקרת הסוגיה הזו בראייה היסטורית; ובסעיף ד' – בהשוואה למקומות אחרים בעולם; בסעיף ה' מוצגים הכשלים בעבודת התביעה המשטרית בהשוואה לפרקליטות המדינה; בסעיף ו' מפורטת ההמלצה להביא ליישום החלטת הממשלה משנת 2001 לצרף את התביעה המשטרית לפרקליטות. אנו ממליצים להותיר את מבנה התביעה המשטרית כמו שהוא ולהעבירה למשרד המשפטים כפי שהיא.

9 על חשיבותה של הגינות רשויות התביעה לשמירה על אמון הציבור ראו למשל את פסק דינו של השופט נ' הנדל בע"א 4244/12 הארץ נ' ברכה (טרם פורסם, 19.2.2014).

## ב. השיקולים שעומדים על הפרק

בסעיף זה אסקור את השיקולים העקרוניים שעומדים על הפרק בשאלה אם ראוי להפריד את הגוף התובע מן הגוף החוקר.

1. תפקידן המעין-שיפוטי של רשויות התביעה. השאלה המרכזית היא אם התביעה המשטרית יכולה לשמור על תפקוד מעין-שיפוטי כאשר היא מושפעת ממדיניות משטרית שקובעים אותה בין היתר השר לביטחון פנים והממשלה.<sup>10</sup> המדינה הסמיכה את רשויות התביעה לאכוף את דיני העונשין, להגיש כתבי אישום ולנהל הליכים פליליים. מטרת רשויות התביעה הן לעשות זאת כרשות מעין-שיפוטי, בהגנות, בשוויוניות, ללא פניות ולפי שיקול דעת עצמאי על פי החוק בלבד. התביעה מייצגת את האינטרס הציבורי במובנו הרחב. עליה לשרת את הציבור ולאכוף את החוק אגב העמדה לדין של עבריינים מחד גיסא ומתוך שהיא נשמרת מהעמדה לדין של חפים מפשע מאידך גיסא. בהגנה על האופי המעין-שיפוטי של התביעה חשוב לעמוד על המשמר במיוחד בשיטה האדוורסרית הנהוגה בישראל בשל הסיכון הטבוע בשיטה זו, שבה התובע עשוי לראות את עצמו אך ורק כפרקליט שצריך להגיש כתבי אישום ולהביא בכל מחיר להרשעה.<sup>11</sup>

10 להשפעת הממשלה על מדיניות המשטרה, על הרכבה ועל המינויים בה ראו למשל ס' 2, 7, 8 א ו-9 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן: "פקודת המשטרה"); הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש בראשות עורך הדין חיים צדוק דוח הוועדה 44-50 (יוני 1999) (להלן: "דוח ועדת צדוק"). לטיעון זה באשר לתביעה המשטרית במקומות אחרים בעולם ראו Chris Corns, *Police Summary Prosecutions in Australia and New Zealand: Some Comparisons*, 19 (2) UNIVERSITY OF TASMANIAN LAW REVIEW 280, 301 (2000); Stephanie Beck, *Under Investigation: A Review of Police Prosecutions in New Zealand's Summary Jurisdiction*, 12 AUCKLAND U. L. REV. 150, 162-171 (2006)

11 ראו מרים נאור "הפרקליט בשירות המדינה" משפטים כד 417, 419-421 (תשנ"ה); מרדכי קרמניצר "תפקידו של התובע בהליך פלילי" פלילים 2ה 173, 175-179 (תשנ"ז); אליקים רובינשטיין "התביעה הכללית בשנת היובל למדינת ישראל ולהכרזה האוניברסלית על זכויות האדם" עלי משפט א 17, 22 (תש"ס); ועדת פרקליטות 2000 בראשות פרקליטת המדינה עדנה ארבל 38 דין וחשבון הוועדה (תש"ס). כך גם בארצות הברית. וראו למשל NATIONAL DISTRICT ATTORNEY ASSOCIATION, NATIONAL PROSECUTION

2. פיקוח על הגוף החוקר. בשיטה הנוהגת היום בישראל יש לתביעה תפקיד מעין-שיפוטי – מרסן ומפקח – גם ביחסיה עם הגוף החוקר, המשטרה. התביעה מפקחת על חקירת המשטרה: התובע בוחן את חומר החקירה שאספה המשטרה ומחליט – לפי שיקול דעתו העצמאי ולפי הדין בלבד – אם להעמיד את החשוד לדין. ובאשר לפרקליטות: הפיקוח הזה נעשה גם לפני תום החקירה, כאשר פרקליט מלווה חקירה מורכבת או רגישה מתחילתה.<sup>12</sup> גם למשטרה יש אחריות לפעול בהגינות לקידום האינטרס הציבורי. הפיקוח התביעתי על המשטרה נחוץ כדי לוודא שבלהיטותה ללכוד עבריינים לא תחרוג מחובתה לשרת את הציבור בהגינות ולפי הדין.

ניתן לדמות את תכלית שיקול הדעת העצמאי והנפרד של הגוף התובע לעומת הגוף החוקר להפרדת הרשויות או לשיטת האיזונים והבלמים הנהוגה בדמוקרטיה המודרנית.<sup>13</sup> שיטת האיזונים והבלמים מפרידה בין רשויות והופכת כל רשות למפקחת על רעותה, מתוך הבנה שריכוז סמכויות עלול להביא לניצולן לרעה. ההפרדה בין הרשות השופטת, שמחליטה עצמאית באשמתו של נאשם, לבין רשויות התביעה, שמחליטות עצמאית אם להעמידו לדין, נעשית כדי לאפשר פיקוח של הראשונה על השנייה וכדי למנוע שגיאות או הפרת זכויות מכוונת. שיקול דומה מצביע על הצורך להפריד בין הגוף התובע לבין הגוף

---

STANDARDS 2 (3rd edition, 2009). גם באירופה יש לתביעה הכללית תפקיד דומה, למרות כמה הבדלים ניכרים בין השיטה הקונטיננטלית לבין השיטה האנגלית-אמריקאית או האדוורסרית, הקרובה יותר לשיטתנו. ראו למשל COUNCIL OF EUROPE, THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE IN A DEMOCRATIC SOCIETY (1996)

12 על קבלת חומר החקירה מן המשטרה ועל החלטת התביעה אם להורות למשטרה להוסיף לחקור, אם להעמיד לדין או אם לסגור את התיק ראו סעיפים 60-62 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982. על תכיפות הפעלתם של פרקליטים מלווים לחקירות משטרה ראו למשל בג"ץ 6972/96 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד נא(2) 757, 781 (1997).

13 השוו לדנ"פ מדינת ישראל נ' רמי בקשי, פ"ד נד(3) 556, 562 (2000) ("על-פי סרדי הדין הפליליים הרגילים מתקיימת הפרדת רשויות" בין הרשות החוקרת לרשות התובעת"). ראו טיעון זה גם אצל Tony Krone, *Police and Prosecution*, Paper presented at the Third National Outlook Symposium on Crime in Australia 4 (Canberra, March 22-23, 1999)

החוקר, כדי למנוע האשמה שגויה, לא הוגנת או שאין בה צורך. האם התביעה המשטרית יכולה לפקח כראוי על חקירות כאשר היא כפופה פיקודית לראש אגף חקירות ומודיעין במשטרה?<sup>14</sup>

3. תפקידי המשטרה ותרבותה הארגונית. האתוס של המשטרה, תרבותה הארגונית וצורת ההכשרה של שוטריה אינם מאפשרים לתביעה המשטרית להגשים את מטרותיה המעין-שיפוטיות. תפקידה של המשטרה לשמור על הסדר הציבורי וללכוד עבריינים מחייב אותה לנחישות ונחרצות. המשטרה נדרשת לא פעם לפעולה דחופה, מהירה ומאומצת כדי לשמור על ביטחון הציבור. הדרג הפוליטי והדרג הבכיר במשטרה עשויים לדרוש – ובצדק – השגת תוצאות מהירה לשם שמירה על ביטחון הציבור מפני איום מיד. לדרישה זו עשוי להצטרף גם הציבור. כך נוצרים במשטרה – ולא רק בישראל – אתוס ותרבות ארגונית מעין-צבאיים. כפי שמראים מחקרים על המשטרה, ההתמקדות במשימת המאבק בפשע ותפיסתו כ"מלחמה" נוטות ליצור תרבות ארגונית שבה השוטרים הם חיילים שחייבים בנאמנות לחבריהם, למשטרה ולמפקדיהם (ולאו דווקא לחוק), שמטרתם מקדשת את (כל) האמצעים ושאינן להם אמון בגורמים שמחוץ למשטרה.<sup>15</sup>

יעדי המשטרה ותרבותה הארגונית עלולים ליצור מערכת תמריצים לפעולה דומה ולתרבות ארגונית דומה של התביעה המשטרית. ואולם המשטרה נדרשת לפעולה נחושה ומהירה לשם הגנה על הציבור מפני איומים מידיים, ואילו התביעה נדרשת להפעלת שיקול דעת שונה. אתוס המשטרה מתמקד בהגשמה נחושה של משימות, ולכן עשוי להצדיק, אולי, תרבות ארגונית מעין-צבאית, ואילו אתוס התביעה צריך להיות מעין-שיפוטי, אובייקטיבי והגון. על התביעה מוטל לבחון שמא להיטותה של המשטרה להשיג תוצאות מהירות לשם הגנה על ביטחון הציבור לא הביאה לשגיאות. כאשר התביעה כפופה למערכת המשטרית, יפעלו עליה אותם תמריצים הפועלים על הגוף החוקר לשם הגנה על ביטחון הציבור. כך אפשר שתיווצר בה תרבות ארגונית מעין-צבאית. אפשר

14 להרחבה על סוגיית הכפיפות הפיקודית של התביעה המשטרית, ראו להלן בסעיף ה.  
 15 על מאפייני התרבות הארגונית של המשטרה ראו דני גימשי משטרה בדמוקרטיה 504-499 (2003); פנחס יחזקאלי מבוא ללימודי משטרה ושיטור 90-95 (2004).

אפוא שתלקה בתמריץ יתר ובלהיטות יתר להגיש כתבי אישום בשעה שהיא נדרשת להחליט בשום שכל ומתוך בחינה שקולה, הגונה ומעין-שיפוטית.<sup>16</sup> תפקידי המשטרה, על פי פקודת המשטרה, הם לעסוק "במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש".<sup>17</sup> אלה תפקידים חשובים מאין כמוהם. תפקידי החקירה בלבד, הכוללים גילוי ומניעה של עברות ותפיסת עבריינים, מחייבים הקצאת משאבים רבים והתמקצעות השונה בתכלית מאלה הדרושים לתפקידי התביעה. אין קשר אורגני הגיוני בין השקעת המשאבים וההתמקצעות הדרושה לשם גילוי עברות ולכידת עבריינים לבין "תביעתם לדין". במילים אחרות, תביעה איננה חלק מליבת תפקיד המשטרה כגוף חוקר.<sup>18</sup> חקירה ולכידת עבריינים מחייבות מאמץ ארגוני מסודר, ממושמע ומתואם. מאמצים של צוותי חקירה לא יועיל אם הוא ייעשה בלא שיתוף פעולה הדוק עם גורמי מודיעין. בדומה לזה, גם מאמץ של גורמי האזנה למשל יהיה חסר פשר בלא קשר הדוק עם גורמי חקירה שמבינים את יעדי החקירה. לעומת זאת החלטה אם להעמיד לדין – גם כאשר היא נעשית בצוות – מחייבת שיקול דעת עצמאי. רק הראיות והדין צריכים להשפיע על ההחלטה. אלה הבדלים מהותיים בדרכי פעולה, ואין היגיון שהם ירוכזו באותו גוף, שגם כך אינו עתיר משאבים. בהתאמה להבדלים בין דרכי הפעולה של גוף חוקר לעומת גוף תובע, גם הכשרתו של שוטר לעומת ההכשרה הדרושה לתובע שונות זו מזו בתכלית. שוטר נדרש לשמור על הסדר הציבורי ועל הביטחון, לדוגמה באירוע אסון המוני או בעת איומים ביטחוניים, ולעסוק בעבודת שטח של לכידת עבריינים. תובע נדרש להכשרה משפטית. עליו להבין את החוק, להעמיק בפסקי הדין ולהופיע לפני בתי המשפט. ההבדלים בהכשרה ובדרכי הפעולה בין הגוף התובע לבין הגוף החוקר אינם מאפשרים הגשמה אפקטיבית של מטרותיהם השונות בהכלאה הלא הגיונית ביניהם.

16 על ההשפעה לרעה של התרבות המשטרית על התביעה המשטרית ראו Beck, לעיל ה"ש 10, בעמ' 163-166.

17 ס' 2 לפקודת המשטרה, לעיל ה"ש 10.

18 השוו לטיעון דומה שעלה באשר לליבת התפקידים של המשטרה לעומת התביעה המשטרית באוסטרליה ובניו זילנד אצל Coms, לעיל ה"ש 10, בעמ' 302.

4. ההגיונות והמקצועיות של רשויות התביעה. הגיונותן ומקצועיותן של רשויות התביעה מחייבות אחידות ושוויוניות בהפעלת שיקול הדעת שלהן. אמנם היועץ המשפטי לממשלה אחראי לאחידותה של מדיניות התביעה גם באשר לשיקול הדעת של התביעה המשטרתית, אך האם היועץ המשפטי לממשלה יכול לוודא שמדיניות הפרקליטות והתביעה המשטרתית אחידות כאשר מדובר בשני גופים נפרדים וגדולים שלכל אחד מהם תרבות ארגונית שונה כל כך מזו של משנהו? האם הבקרה על תפקוד התובעים המשטרתיים – שכל אחד מהם אמון על תיקים רבים בהרבה מאלה שאמון עליהם כל פרקליט בפרקליטות המדינה – שווה באיכותה לבקרה על פרקליטי המדינה? ניכר כי הבקרה על התובעים המשטרתיים וההנחיה שהם מקבלים פחותות מהבקרה ומההנחיה שפרקליטי המדינה מקבלים, ולכן סביר שיהיה חוסר אחידות ביניהם בהפעלת שיקול הדעת.<sup>19</sup>

5. אמון הציבור ברשויות התביעה וברשויות החקירה. שיקול נוסף נגד כפיפות התביעה המשטרתית לגוף החוקר הוא הפגיעה באמון הציבור. אמון הציבור בתביעה תלוי בין היתר בתרמית שלה כגוף הוגן ומעין-שיפוטי. העובדה ששוטרים עוסקים הן בחקירה הן בתביעה פוגעת בתפיסה הזו, והיא פוגעת בכך גם באמון הציבורי וגם בתביעה ובמשטרה. שני הגופים נתפסים כשיטה זו כפחות הוגנים. כפי שהבהיר השופט הנדל:

על רשויות התביעה והמשטרה להבין היטב כי עיקר כוחן איננו נובע מהכלים שהדין מעניק להן. כוחן נעוץ באמון שבית המשפט, ואף הציבור, רוחש להן. אמון זה מבוסס על ציפייה להתנהלות שקופה, הגונה וישרת-דרך. אכן, רף ההתנהלות שעל הרשויות לעמוד בו

19 למסקנה שהבקרה על התביעה המשטרתית פחותה מזו שעל פרקליטי המדינה ראו דוח ועדת קורן, לעיל ה"ש 5, בעמ' 33 ("דומה כי היקף הבקרה המתקיים לגבי הפרקליטות אינו חל במידה שווה לגבי כל התובעים האחרים. אמנם התביעה המשטרתית והתובעים החיצוניים עוסקים, ככלל, בתיקים בעלי חשיפה תקשורתית נמוכה יחסית לתיקים בהם מטפלת הפרקליטות, אך הדבר אינו מעיד תמיד ובהכרח על חשיבותם ומשמעותם מבחינת שלטון החוק. הם פועלים בדרך מבוזרת, ושיוכם הארגוני חושף אותם מחד גיסא להשפעות ולחצים, לעיתים לא ענייניים, ומאידך גיסא אין הם נהנים ממערך הנחיה ותמיכה בהיקף הנוהג בפרקליטות"). השוו לטיעון דומה שעלה באשר לתביעה המשטרתית באוסטרליה ובניו זילנד אצל Corns, לעיל ה"ש 10, בעמ' 302.

הוא גבוה. ויודגש: הדרישה המופנית כלפי הרשויות להתנהגות מעוררת-אמון – היא חלק מליבת תפקידן, ואיננה מבוססת על החובה הכללית של בעל דין לנהוג בתום לב. לא בכדי, פסוק אחד בתורה מזכיר בזה אחר זה את שני התפקידים הנפרדים – “שופטים ושוטרים תיתן לך בכל שעריך”.<sup>20</sup>

אחת התוצאות של הפגיעה באמון הציבור עלולה להיות פגיעה בגישה של בני מיעוטים לצדק. בני מיעוטים עלולים להימנע מפנייה בתלונות אל תובעים משטרתיים, אך יקל עליהם לפנות אל פרקליטי מדינה. יש ראיות לתופעה זו אצל בני מיעוטים באוסטרליה, אשר נמנעים מלהתלונן לפני תובעים משטרתיים (למשל על אלימות משטרית) אך כן מתלוננים לפני פרקליטים.<sup>21</sup> בחברה משוסעת כישראל, שבה מערכת היחסים של המשטרה עם המיעוט הערבי כה מורכבת וסובלת ממשברי אמון כה עמוקים, תופעה דומה עלולה לפגוע ברמת הנגישות של הערבים אזרחי ישראל לצדק.<sup>22</sup>

6. שלילת הטיעונים לטובת קיום התביעה המשטרית. שלושה שיקולים יכולים לבוא בחשבון לשם הצדקת המשך קיומה של התביעה המשטרית:

(א) כפי שכבר טענו בעבר גורמים בפרקליטות ובתביעה המשטרית, ייתכן שאיחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות יביא לידי הזנחת המאבק בעברות הקלות יותר, אלו שהתביעה המשטרית דהיום מטפלת בהן. כלומר, בגוף אחד תהיה התמקדות בעברות החמורות יותר, ולכן תיפגע האפקטיביות של המאבק בעברות הקלות יותר. גרסה אחרת של טיעון זה היא שהאיחוד יביא לפגיעה בטיפול בתיקים הגדולים שבהם מטפלת כיום הפרקליטות.

20 פרשת ברכה, לעיל ה"ש 9. השוו לטיעון זהה אצל Beck, לעיל ה"ש 10, בעמ' 162.

21 ראו Corns, לעיל ה"ש 10, בעמ' 302.

22 על יחסיהם המורכבים של המשטרה והמיעוט הערבי בישראל ראו למשל גיא בן-פורת ופני יובל "המשטרה והמיעוט הערבי בישראל" שיטור בחברה משוסעת 261 (אורי גופר וגיא בן-פורת עורכים, 2013); מרדכי קרמניצר "שוטרים וערכים" מקור ראשון – יומן (21.2.2014).



(ב) שילוב של הגוף התובע בגוף החוקר תורם לתיאום ביניהם ומאפשר אפקטיביות רבה יותר הן בתביעה הן בחקירה.

(ג) השיקול המעשי, ובמילים אחרות: העלויות התקציביות החד-פעמיות (בינוי וכד') והקבועות (שכר) יכולות להיות רבות מן התועלת שיביא איחוד בין התביעה המשטרית לפרקליטות. ההבדלים בשכר בין פרקליטים לבין תובעים משטרתיים ודפוסי העבודה המדוקדקים יותר של הפרקליטות יוצרים בפרקליטות עלות ממוצעת גבוהה יותר לטיפול בכל תיק.

לדעתנו אין ממש בטיעון הראשון – החשש מפגיעה באפקטיביות של המאבק בפשיעה. ניתן לחלק את העבודה בפרקליטות מאוחדת ולארגן מחדש את מבנה הפרקליטות באופן שלא יזנחו לא אלה ולא אלה; לא העברות הקלות יחסית ולא התיקים הגדולים ביותר של הפרקליטות. האחריות העליונה לאכיפת הדין הפלילי מוטלת על היועץ המשפטי לממשלה ועל פרקליט המדינה, וממילא הם יראו את הדברים בראייה מערכתית כוללת.

הטיעון השני – שילובו של הגוף החוקר בגוף התובע כמסייע לתיאום – שובה לב במבט ראשון, אך גם הוא שגוי. כאמור לעיל, לא פחות משחשובה עבודה מתואמת, חשובה גם בקרת התביעה על החקירה. תיאום הדוק מדי יפגע בבקרה זו. עבודה מתואמת חשובה – כשם שהיא חשובה בין עבודת הפרקליטות לעבודת המשטרה – ומי שאמון על עשייתה כנדרש הוא היועץ המשפטי לממשלה. כשם שהיועץ המשפטי לממשלה מצליח היום לתאם בין הפרקליטות לבין המשטרה, כך הוא יוכל גם בעתיד לתאם בין עבודת התביעה המשטרית לבין המשטרה. כשם שכיום פועלים צוותי חקירה של המשטרה בהנחייתו או בליווי של פרקליט מדינה מתוך שיתוף פעולה יעיל, אפקטיבי ומקצועי, כך יוכלו גם בעתיד הגוף החוקר והגוף התובע לפעול בתיאום ביניהם.

אשר לטיעון השלישי – העלויות התקציביות הכרוכות באיחוד – גם אם הוא מצדיק שינוי הדרגתי, האם הוא מצדיק השארת עיוות לאורך זמן? אם נניח שמצב הדברים הנוכחי פוגע בזכויותיהם של חשודים ונאשמים עד כדי האשמת חפים מפשע ללא צורך, האם פגיעה זו אינה כרוכה בעלויות כבדות? אמנם לעתים קשה לאמוד בכסף פגיעה בזכויות אדם, עינוי דין וכיוצא באלה. ואולם לצד המחיר האישי הכבד שמשלמים הנפגעים גם כספי ציבור מתבזבזים מהליכים המנוהלים בבתי משפט שלא לצורך. נניח שמתוך כ-40,000 ההליכים

הפלייליים שהתביעה המשטרית מטפלת בהם בשנה, כ-2.5% לא היו מנוהלים אילו טיפלה בהם הפרקליטות. זוהי הנחה סבירה, אפילו שמרנית, לנוכח הנתונים שיוצגו להלן על ההבדלים בשיעור ביטולי האישום בין תיקי התביעה המשטרית לתיקי הפרקליטות.<sup>23</sup> מדובר אפוא בכ-1,000 הליכי סרק – לפחות – ככל שנה. האם שיקולים תקציביים אכן מצדיקים מצב דברים זה? וחשוב מזה: האם ראוי שכחברה נסכים לפגיעה כה עמוקה, רחבת היקף ויום-יומית בזכויות אדם? ואם הבעיה היא תקציבית בלבד, האם לא ניתן לפתור את הבעיה בהכפפת התביעה המשטרית לפרקליטות המדינה – כמו שהיא, על תקציביה ומבניה – בלי לשנות את השיוך הארגוני של תובעיה?

### ג. תולדות התביעה המשטרית בישראל

הקמת התביעה המשטרית בישראל לא הייתה תוצאה של החלטה סדורה על יסוד שיקולים עקרוניים. המדינה העניקה סמכויות תביעה למשטרה כחלק מהמשכיות המוסדות המנדטוריים. במילים אחרות, מקורותיה של התביעה המשטרית הישראלית הם במשטרה הבריטית של ימי המנדט. אמנם בתקופת המנדט יועץ הכתר במשרד המשפטים המנדטורי הוא שהיה אחראי לייצוג הממשלה בכתבי המשפט, אבל גם המשטרה הגישה כתבי אישום.<sup>24</sup> על כן לא מפתיע שיעוד בשלהי 1947, בדיוני ועדת המצב, שתכננה בין היתר את מבנה המשטרה של המדינה היהודית העתידית, היה ברור שיהיה במשטרת ישראל אגף שיעסוק בתביעות.<sup>25</sup>

23 ראו להלן בסעיף ה.

24 ס' 3(ב) לפקודת חוק הפרוצידורה (תקון), 1934. ראו גם סקירה על משרד המשפטים המנדטורי, ג"מ ג-119/14.

25 ראו "הצעה להקמת משטרה במדינה העברית", ג"מ ג-115/8. ועדת משנה לוועדת המצב אישרה את ההצעה הזאת ביום 20.1.1948 (ראו ג"מ ג-115/6). על "ועדת המצב" ראו למשל יאיר שגיא "הסמכות והרשות: על הקמת בית המשפט העליון במדינת ישראל" משפטים מד 7, 18-19 (תשע"ד), והספרות המאוזכרת שם. לרקע כללי על הקמת מערכת המשפט בישראל ראו ניר קידר "מבט חדש על הקמת מערכת המשפט הישראלית" ישראל 11, 1 (2007). לרקע כללי על הקמת המשטרה ראו אלי הוד הקמת משטרת ישראל: שלבים ראשונים, 1947-1948 (2004).

בצד קבלתו של הדגם האנגלי, שבו המשטרה מגישה אישומים ומופיעה בבתי המשפט, היו מי שראו עוד בראשית ימיה של המדינה את הבעייתיות שבמצב זה, בעיקר מבחינת עצמאות התביעה. לדוגמה, בדיונים שנערכו בכנסת בשנת 1950 בוועדת משנה של ועדת החוקה, חוק ומשפט הביעו חברי כנסת אחדים אי-נחת מכך שהמשטרה מגישה אישומים. הבעת האי-נחת הייתה קשורה לניסיונם של כמה מחברי הכנסת להשוות את שכרם ומעמדם של פרקליטי המדינה לאלה של השופטים. חבר הכנסת חנן רובין למשל אמר כי "משפט טוב במדינה לא יכול להיות אם התביעה הכללית היא ענין של משטרה, כמו שזה היה בתקופת שלטון האנגלים".<sup>26</sup> ההחלטה העקרונית בדיון שנערך באותה ועדה חודש מאוחר יותר הייתה ש"התביעה הכללית תרוכז בידי פרקליטות המדינה ולא בידי המשטרה, וכן תעבור לפיקוח הפרקליטות מחלקת החקירות של המשטרה".<sup>27</sup> למרות ההחלטה העקרונית הזאת הותירה המדינה את סמכותה של התביעה המשטרתית בעינה.<sup>28</sup>

במילים אחרות, עוד מימיה הראשונים של המדינה היו השוטרים חלק מן התובעים באישומים הפליליים, ועוד מימיה הראשונים של המדינה הוכרה הבעייתיות של מצב דברים זה. במשך השנים, ובמיוחד עם הרחבת סמכויות התובעים ובתי משפט השלום בשנות השמונים של המאה העשרים, קיבלה התביעה המשטרתית לידיה את ניהולם של יותר ויותר הליכים, עד שהפכה לגוף שמנהל כ-90% מההליכים הפליליים בישראל. כנראה מסיבה זו קיבל חוסר הנוחות מסמכויות התביעה המשטרתית הבלטה רבה יותר בשנות התשעים.

26 פרוטוקול הישיבה של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת, המלצות ועדת המשנה בעניין תקציב (3.3.1950), ג"מ ג-5655/11. ראו גם את דבריו של חבר הכנסת ד"ר יוסף-מיכאל לם מאותה ישיבה, שבה ביקר את ה"מסורת האנגלית שהעדיפה להכניס את המשטרה בשביל ה'נייטיב'".

27 פרוטוקול הישיבה של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, המלצות ועדת המשנה בענין תקציב (26.4.1950), שם.

28 כך למשל, טיוטות פקודת הפרוצדורה הפלילית נוסחו מלכתחילה במשרד המשפטים, ובהן סמכותם של שוטרים להגיש אישומים בבתי משפט השלום ובבתי המשפט העירוניים. ראו ס' 8(ה) להצעת תזכיר חוק סדרי הדין הפלילי, התשי"ח-1958, ג"מ ג-5391/28.

בשנת 1992 דחה נשיא בית המשפט העליון דאז מאיר שמגר עתירה נגד פקודות המשטרה שחייבו תובעים משטרתיים שהם עורכי דין להופיע בבתי המשפט במדי שוטר. בפסק הדין שבו דחה את העתירה, בג"ץ 2631/91 זיגל נ' שר המשטרה, העיר הנשיא שמגר הערת אגב חשובה:

לטעמי ראוי, כי ישונה החוק כדי ליצור האחדה בכל הנוגע להסמכת תובעים, תוך הקניית הסמכות הבלעדית לכך ליועץ המשפטי לממשלה, כפי שמתחייב על-פי ההיגיון ועל-פי מהות העניין. מן הראוי להפריד מוסדית בין הגוף החוקר לבין מי שמופיע כתובע בבית המשפט; הווי אומר, אין להכפיף את החוקר ואת מי שמייצג את התביעה בבית המשפט לאותה מרות.<sup>29</sup>

חוסר שביעות הרצון של הנשיא שמגר, שסבר שיש להפריד מוסדית בין הגוף החוקר לגוף התובע, הדהד בדיונים במוסדות מדינתיים שונים בשנות התשעים. אחד הגופים החשובים שדן בנושא הוא הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש בראשות עורך הדין חיים צדוק (להלן: "ועדת צדוק"). ועדת צדוק דנה בנושא, ובדוח שהגישה בשנת 1999 המליצה על איחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות:

הערבוב שבין הגוף החוקר לבין הגוף המנהל את התביעה איננו רצוי, שכן הגוף החוקר עניינו בהשגת תוצאות, וקיים חשש כי לא תופעל הבקרה הראויה לפני העמדתו של אדם לדין משיקולים של חוסר רצון להודות בטעות של מערכת החקירות. במערכת המשטרית העירוב אף חמור יותר, שכן לשכת התביעות כפופה, בדרך כלל, למערך החקירות. [...] הוועדה סבורה כי הפתרון למצב זה הינו הוצאת התביעה המשטרית מן המשטרה, והעברתה לאחריות הפרקליטות ומשרד המשפטים.<sup>30</sup>

29 בג"ץ 2631/91 זיגל נ' שר המשטרה, פ"ד מו(3) 546, 550 (1992).

30 דוח ועדת צדוק, לעיל ה"ש 10, בעמ' 67. ההדגשות שלי.

משיקולים מעשיים, לרבות התנגדות הפרקליטות וקשיים תקציביים, הייתה ועדת צדוק מוכנה להסתפק זמנית בהמלצה חלופית, עד שתעבור התביעה המשטרית לפרקליטות:

להפריד את מנגנון התביעה המשטרית מאגף החקירות ומגורמי החקירות במרחבים ובמחוזות. הוועדה סבורה כי יש להכפיף את מנגנון התביעה המשטרית לגורם נפרד בתוך המערכת המשטרית, שאיננו כפוף לראש אגף החקירות. המועמד העיקרי לאחריות על מערך התביעות הוא היועץ המשפטי למשטרת ישראל.<sup>31</sup>

שני הדגמים החלופיים שהציעה ועדת צדוק – הקבוע והזמני – חשובים. אלה הם בדיוק שני הדגמים החלופיים לרפורמה שעומדים מאז על הפרק, אם כי בשינויים. היה ברור לכל העוסקים בסוגיה שיש להגביר את עצמאות התביעה המשטרית, אבל אפשר היה לעשות זאת בשני דגמים נבדלים: (1) צירוף התביעה המשטרית לפרקליטות; (2) הגברת עצמאות התביעה המשטרית במסגרת המשטרה. מאז דוח ועדת צדוק מתלבטים בישראל בין שני דגמים חלופיים אלה. בשנת 2000 הביעה הפרקליטות הסכמה עם המלצת ועדת צדוק, אך זאת באופן "תאורטי אידאלי" בלבד. מבחינה תאורטית הסכימה הפרקליטות עם הדגם הראשון, היינו צירוף התביעה המשטרית לפרקליטות. אך מבחינה מעשית העדיפה דווקא את הדגם השני, קרי למצוא דרכים להגביר את עצמאות התביעה המשטרית במסגרת המשטרה באמצעות הגברת "כפיפותה המקצועית" – להבדיל מ"כפיפותה הארגונית" – ליועץ המשפטי לממשלה. וכך נכתב בעניין זה בשנת 2000 בדוח ועדת פרקליטות 2000:

הוועדה מסכימה, כעקרון, כי במודל התיאורטי האידיאלי התביעה המשטרית צריכה להיות חלק מהפרקליטות. במבט צופה פני עתיד בטווח רחוק יותר אפשר יהיה ליישמו. עם זאת, לא יהיה זה מעשי לספח עתה את התביעה המשטרית לפרקליטות, מסיבות ארגוניות ותקציביות [...] יש לתת ביטוי לכפיפות הנורמטיבית

של התביעה המשטרית ליועץ המשפטי לממשלה ולפרקליטות  
המדינה.<sup>32</sup>

שלא כמו הפרקליטות, מבקר המדינה דווקא תמך ביתר נחרצות בדגם הראשון. מבקר המדינה דאז, השופט אליעזר גולדברג, פרסם בשנת 2001 דוח בנושא. בדוח זה הוא הצביע על הבדלים ניכרים בין תפקוד התביעה המשטרית לבין תפקוד הפרקליטות. הוא סבר ש"הטיפול בתביעה המשטרית בכל הנוגע להליך העמדה לדין ולהסדרי טיעון טוב פחות מזה שבפרקליטות".<sup>33</sup> המלצתו הייתה לאמץ את הדגם הראשון. הוא גרס כי "יש לפעול לקידום הנושא של צירוף התביעה המשטרית לפרקליטות".<sup>34</sup> עם זה גם מבקר המדינה היה מוכן לשלב ביניים של אימוץ הדגם השני, אשר בו "יש לשקול פתרונות חלופיים במסגרת המשטרה, שיבטיחו כפיפות נורמטיבית לפרקליטות וביטול הכפיפות של התביעה המשטרית לגורמי חקירה".<sup>35</sup>

ריבוי ההמלצות על צירוף התביעה המשטרית לפרקליטות – ששיאן בדוח מבקר המדינה – הניע את הממשלה לפעולה. בשנת 2001 הגיעה הממשלה – בפורומים שונים – להחלטה שיש להביא לצירוף התביעה המשטרית לפרקליטות. שוב, הדגם הראשון. ההחלטה הרשמית בנושא התקבלה בוועדת שרים ב-3 באפריל 2001: "לאמץ את החלטת שרי המשפטים וביטחון הפנים עליה נמסר לוועדה, לאחד באופן הדרגתי את התביעה המשטרית והפרקליטות".<sup>36</sup> החלטה זו קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-19 באפריל 2001.<sup>37</sup> ועדת השרים הזו המשיכה לעסוק בנושא ולנסות להביא ליישומו. ב-2 בספטמבר 2001, למשל, התקבלה החלטת ממשלה שהאיחוד המדובר ייעשה בעזרת שימוש במשאבים הקיימים במשרד לביטחון הפנים ובמשרד המשפטים.<sup>38</sup>

ועדת פרקליטות 2000 בראשות פרקליטת המדינה עדנה ארבל 49 דוח הוועדה (2000).	32
מבקר המדינה דין וחשבון שנתי 51 לשנת 2000 390 (2001).	33
שם, בעמ' 371.	34
שם, בעמ' 371.	35
החלטה תמ/10 של הממשלה העשרים ותשע (3.4.2001).	36
החלטה 123 (תמ/10) של הממשלה העשרים ותשע (19.4.2001).	37
החלטה 655 של הממשלה העשרים ותשע (2.9.2001). ראו את המשך המעקב אחר הנושא גם בהחלטת ממשלה תמ/27 (15.10.2001).	38

כד בבר, בשנת 2001, בין היתר על רקע דוח מבקר המדינה מאותה שנה, חוקקה הכנסת את תיקון מס' 33 לחוק סדר הדין הפלילי.<sup>39</sup> תיקון זה נועד, בפשטות, להביא לחלוקת עבודה מסודרת יותר בין התביעה המשטרית לבין הפרקליטות בעקבות חוסר אחידות וכשלים בנושא שהצביע עליהם מבקר המדינה. הכנסת חוקקה תיקון זה כהוראת שעה למשך שלוש שנים (עד 2004), משום שממילא עמד על הפרק איחוד בין התביעה המשטרית לפרקליטות שהיה אמור לייתר את חלוקת העבודה הזו. הוראת השעה עברה תיקונים וגלגולים מאז 2001. בשנת 2010 היא הוחלפה בהוראת שעה חדשה – תיקון מס' 62.<sup>40</sup> במהותו של עניין, הוראת השעה בנושא חלה גם היום. הכנסת האריכה את תוקפה בנובמבר 2013 עד לנובמבר 2014, ומשרד המשפטים מבקש להאריך את תוקפה בשנה נוספת.<sup>41</sup>

למרות זמניותה של חלוקת העבודה ביניהן לא יושמה עד היום החלטת הממשלה משנת 2001 בעניין איחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות. בשנים הראשונות נעשה ניסיון במשרד המשפטים ובמשרה להביא את החלטת הממשלה לידי יישום. הוקמו ועדות וצוותי עבודה, הן במשרד המשפטים הן במשרה, שדנו בהיבטים מעשיים של הסוגיה. על רקע פגיעה בסדרי מינהל ופגיעה באמון הציבור במערכות התביעה המליצה בדצמבר 2002 ועדה בין-משרדית שדנה בנושא (ועדת שילה) להביא לאיחוד, ובה בעת הדגישה את הקשיים המעשיים ביישום האיחוד, ובמיוחד את העלות התקציבית.<sup>42</sup> הניסיונות להביא ליישום החלטת הממשלה בשנים הראשונות לאחרי שהתקבלה פסקו. השינויים המרכזיים שנעשו מאז היו בחלוקת העבודה בין התביעה המשטרית לבין הפרקליטות ובמבנה הפנימי של התביעה המשטרית. בתמצית ניתן לומר כי אף שהחלטת הממשלה מעולם לא בוטלה, בפועל הוחלף הדגם הראשון של איחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות בדגם השני – הגברת עצמאות התביעה המשטרית במסגרת המשטרה.

39 חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 33 – הוראת שעה), התשס"א-2001.

40 חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 62 – הוראת שעה), התשע"א-2010.

41 ראו לעיל, ה"ש 6.

42 סקירה של הייעוץ המשפטי לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת לחברי הוועדה (8.10.2010); "קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011" מבקר המדינה 46 ו-48 (2011).

השינוי במבנה התביעה המשטרית בשנים האחרונות הביא לכפיפות הישירה של כל יחידות התביעה המשטרית לחטיבת התביעות, ולא לגורמי החקירה במחוזות ובמרחבים השונים כפי שהיה בעבר. הקמת חטיבת התביעות בשנת 2010 (שעדיין כפופה לראש אגף חקירות ומודיעין), שאליה כפופות כיום כל יחידות התביעה, הייתה אמורה לייתר את האיחוד עם הפרקליטות. כיום ניכר כי עמדת התביעה המשטרית היא שאין עוד צורך באיחוד עם הפרקליטות, משום שהתביעה המשטרית עצמאית דייה ופועלת היטב.<sup>43</sup> גם במשרד המשפטים ניכרה עד לא מזמן שביעות רצון מן המצב הקיים. בהצעת חוק משנת 2013 ייחס משרד המשפטים את הכוונה לאחד את התביעה המשטרית עם הפרקליטות לכנסת, בלי להזכיר את החלטת הממשלה בנושא.<sup>44</sup> בדיונים בכנסת התמקדו נציגי משרד המשפטים בעיקר בקשיים המעשיים והתקציביים כדי להצדיק את אי-קידום הנושא, וכן בשיקול שהאיחוד יביא להזנחת הטיפול בעברות הקלות יותר, שכיום מטפלת בהם התביעה המשטרית. כלומר, גם משרד המשפטים אימץ – לפחות במשתמע – את הדגם השני של הגברת העצמאות של התביעה המשטרית במסגרת המשטרה.<sup>45</sup> עם זאת מסתמן שאולי יהיה שינוי בעמדת משרד המשפטים. בחודשים האחרונים יזמה שרת המשפטים ציפי לבני דיונים במשרדה הבוחנים מחדש את השאלה אם לאחד את התביעה המשטרית עם הפרקליטות.<sup>46</sup>

לסיכום, בתחילת שנות האלפיים החליטה הממשלה על רפורמה שתביא לצירוף התביעה המשטרית לפרקליטות. החלטת הממשלה הזו לא בוטלה, ובכל זאת – בפועל – הולכת ומיושמת רפורמה חלופית: הגברת עצמאות התביעה המשטרית במסגרת המשטרה. הן המשטרה הן משרד המשפטים טוענים שעצמאות התובעים המשטרתיים גברה ושהאיחוד עם הפרקליטות – שיש עמו קשיים תקציביים ומינהליים – מיותר עתה. במשתמע הם טוענים שתוקנו כשלי העבר.

43 ריאיון עם ראשות התביעה המשטרית, לעיל ה"ש 4.

44 ראו דברי הסבר להצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 62 – הוראת שעה) (חלוקת הטיפול בחומר חקירה בין הפרקליטות לתביעה המשטרית), התשע"ד-2013.

45 ראו תזכיר חוק סדר הדין הפלילי (חלוקת עבודה בין הפרקליטות לתביעה המשטרית), התש"ע-2009.

46 ראו תזכיר חוק סדר הדין הפלילי, לעיל ה"ש 6, בעמ' 2.



## ד. מבט משווה

מרבית מדינות העולם מפרידות בין רשויות התביעה לבין רשויות החקירה. במקרים לא מעטים המשטרה אפילו כפופה לתביעה.<sup>47</sup> כפיפות הגוף התובע לגוף החוקר איננה מתיישבת עם אמות מידה בינלאומיות גם אם אין נשללת בהן האפשרות שרשויות חקירה תנהלנה אישומים פליליים. מועצת אירופה, לדוגמה, המליצה כי רשויות התביעה תפקחנה על חוקיותן של חקירות משטרה ועל קיום זכויות האדם בהן. בהמלצותיה באשר ליחס הראוי בין רשויות התביעה לרשויות החקירה הניחה מועצת אירופה כי יש רק שני דגמים אפשריים ליחסים בין התביעה למשטרה – עצמאות של המשטרה מהתביעה או כפיפות של המשטרה לתביעה. אין זכר בהמלצות מועצת אירופה לאפשרות של כפיפות התביעה למשטרה.<sup>48</sup> במערכות המשפט הפלילי נהוגה זה כבר חלוקה גסה בין השיטות האינקוויזיטוריות, שמבוססות על מערכות משפט קונטיננטליות, לבין השיטות האדוורסריות, שמבוססות על מסורת המשפט המקובל (Common Law) האנגלי-אמריקני.<sup>49</sup> ישראל היא שיטת משפט אדוורסרית, ולכן קשה להשוות אותה לשיטות המשפט האינקוויזיטוריות. בשיטות אלה היה, ובחלקן עדיין יש, שופט חוקר המנהל את ההליך הפלילי. בשיטות אלה רשויות התביעה היו חלק ממנגנון

- Timothy Waters, *Overview: Design and Reform of Public Prosecution Services*, 47  
in PROMOTING PROSECUTORIAL ACCOUNTABILITY, INDEPENDENCE AND EFFECTIVENESS 68  
(Yonko Grozev and Martin Schönsteich eds., 2008)
- COUNCIL OF EUROPE, RECOMMENDATION 2000/19 OF THE COMMITTEE OF MINISTERS TO 48  
MEMBER STATES ON THE RULE OF THE PUBLIC PROSECUTION IN THE CRIMINAL JUSTICE  
SYSTEM, SECTIONS 21–23 (2000). עם זאת האפשרות שהמשטרה תגיש כתבי אישום לא  
נשללה לחלוטין במועצת אירופה. ראו COUNCIL OF EUROPE, EXPLANATORY MEMORANDUM  
TO RECOMMENDATION REC(2000)19 OF THE COMMITTEE OF MINISTERS TO MEMBER STATES  
ON THE RULE OF PUBLIC PROSECUTION IN THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM 17 (2000)
- חלוקה גסה זו נעשית מדויקת פחות ופחות בעקבות רפורמות מהעשורים האחרונים, 49  
אבל היא עדיין בשימוש. ראו Mirjan Damaška, *Adversary System* in ENCYCLOPEDIA OF  
CRIME AND JUSTICE, Vol. 1 24, 29 (Stanford H. Kadish ed., 1983); Nico Jörg, Stewart  
Field, and Christje Brants, *Are Inquisitorial and Adversarial Systems Converging?*  
in CRIMINAL JUSTICE IN EUROPE 41 (Phil Fennell, Christopher Harding, Nico Jörg,  
and Bert Stewart, eds., 1995)

בירוקרטי היררכי, ושיקול דעתן היה מצומצם. בגרמניה, למשל, העיקרון (שיש לו חריגים) הוא שבמקרה שיש ברשות התביעה די ראיות, חובה עליה להגיש אישום ואין היא יכולה להחליט שלא להגיש.<sup>50</sup> בנוסף, ההפרדה בשיטות אלה בין שלב החקירה להחלטה אם להגיש כתב אישום אינה חדה כמו בשיטתנו, ובהכללה ניתן לומר שהתובע שולט – לפחות ברמה הפורמלית – גם על החקירה המשטרית.<sup>51</sup> נפנה אפוא את מבטנו אל שיטות משפט שההליך הפלילי בהן דומה יותר לזה שבישראל ואשר לתביעה ניתן בהן שיקול דעת בשאלה אם להגיש כתב אישום. לשון אחר, נפנה עתה לשיטות אדוורסריות המבוססות על המסורת האנגלית-אמריקנית. הדמיון הזה חשוב במיוחד בשל החשיבות הרבה בישראל לשיקול דעתה של התביעה בסוגיית האינטרס הציבורי בהעמדה לדין בגלל ריבוי עברות מיושנות, מקצתן ארכאיות ומקצתן רחבות מדי.

סמכותה של המשטרה הישראלית לנהל הליכים פליליים מבוססת על המסורת האנגלית. במבט לאחור מתברר כי כמעט שלא היו באנגליה תובעים בשירות הכתר. היו מעט תובעים שניהלו הליכים בעברות חמורות במיוחד, אך מקורם של רוב ההליכים הפליליים היה באזרחים פרטיים, הקורבנות. עם התעצמות חשיבותה של המשטרה כלכידת עבריינים והבאתם לצדק במהלך המאה התשע עשרה, היא החליפה בהדרגה את הקורבנות ככל מה שקשור להגשת תביעות. את רובם המכריע של ההליכים ניהלה המשטרה בעצמה או באמצעות תובעים שפעלו בשירותה. ועדה של הכתר האנגלי שבחנה את ההליך הפלילי (הדוח שלה פורסם ב-1981) המליצה על הקמת שירות התביעה של הכתר כדי להפריד בין הסמכות לחקור לבין הסמכות לנהל את ההליכים

50 לסקירה היסטורית של מסורת המשפט הקונטיננטלי בנוגע להליך הפלילי, ראו ADHÉMAR ESMEIN, A HISTORY OF CONTINENTAL CRIMINAL PROCEDURE: WITH A SPECIAL REFERENCE TO FRANCE (trans. by John Simpson, 2000). להשוואה בין שיטות המשפט הקונטיננטליות לשיטות המשפט האנגליות-אמריקניות, ראו Marjan Damaška, *Structures of Authority and Comparative Criminal Procedure*, 84 YALE L. J. 480, 503–504, 518–519 (1975).

51 ראו סקירה בנושא זה: Kai Ambos, *The Status, Role and Accountability of the Prosecutor of the International Criminal Court: A Comparative Overview on the Basis of 33 National Reports*, 8 EUROPEAN JOURNAL OF CRIME, CRIMINAL LAW AND CRIMINAL JUSTICE 96, 105–106 (2000).

הפלייליים. ההמלצה הזו הייתה מבוססת על התנהלות כושלת של המשטרה בניהול ההליכים הפלייליים, משום שלא ניתנה לתובעים עצמאות בהחלטה אם לנהל את ההליכים הפלייליים. ההמלצה התקבלה, וב-1986 הוקם שירות התביעה של הכתר. מאז ועד היום המשטרה באנגליה ממונה על החקירות ויכולה להחליט לסגור תיקים, אולם משהחליטה שלא לסגור תיק, התביעה העצמאית מחליטה אם להמשיך לנהלו. במילים אחרות, אנגליה, שהייתה הדגם שבעקבותיו הלכה ישראל בהקמת התביעה המשטרתית מלכתחילה, נטשה את הדגם הזה והפרידה בין רשויות החקירה לבין רשויות התביעה.<sup>52</sup>

כיום, במדינות שבהן נהוגה שיטת המשפט האדוורסרית, אין למשטרה, בדרך כלל, סמכויות לנהל הליכים פלייליים. בארצות הברית, למשל, מעולם לא היו למשטרה סמכויות תביעה. רשויות התביעה ורשויות החקירה נפרדות זו מזו גם ברמה המדינתית וגם ברמה הפדרלית.<sup>53</sup> גם בקנדה רשויות התביעה העצמאיות הן שמנהלות את ההליכים הפלייליים ולא המשטרה. מלבד ישראל יש שתי יוצאות מן הכלל חשובות: אוסטרליה וניו זילנד.<sup>54</sup> הן באוסטרליה הן בניו זילנד, מסיבות היסטוריות דומות לאלה של אנגליה (שתיהן היו מושבות אנגליות), המשטרה שיחקה תפקיד בהאשמה ובניהול של הליכים פלייליים. אף שבמהלך העשורים האחרונים צומצמו הסמכויות הללו ברפורמות, עד היום ברוב מדינות אוסטרליה ובניו זילנד המשטרה היא המאשימה בעברות הקלות יותר והיא המנהלת את ההליכים הפלייליים בהן. מדובר בעברות המנוהלות בהליכים מקוצרים, לפני שופט ולא לפני חבר מושבעים (summary jurisdiction). המשמעות המעשית היא שגם שם המשטרה מנהלת את רוב ההליכים הפלייליים (בשיעורים דומים לישראל).<sup>55</sup> הביקורת על התביעה המשטרתית באוסטרליה ובניו זילנד דומה לביקורת שהושמעה בישראל. גם בשתי המדינות האלה הצביעו מבקרים על

- Anton Girginov and Barry Hancock, *Report on the Crown Prosecution Service of England and Wales*, in PROMOTING PROSECUTORIAL ACCOUNTABILITY, INDEPENDENCE AND EFFECTIVENESS, **לעיל ה"ש 47, בעמ' 143.** 52
- Heike Gramckow, *Prosecutor Organization and Operations in the United State*, in PROMOTING PROSECUTORIAL ACCOUNTABILITY, INDEPENDENCE AND EFFECTIVENESS, **לעיל ה"ש 47, בעמ' 417.** 53
- ראו בהודו יש לרשויות השיטור סמכויות תביעה. 54
- Australian Bureau of Statistics, 4513.0 CRIMINAL COURTS, AUSTRALIA, 2012–13 (2014) 55

היעדר עצמאות התובעים המשטרתיים. הם אינם מצליחים, כך נטען, לשמור על האובייקטיביות המעין־שיפוטית הנדרשת מתובעים. בעקבות זאת, טוענים המבקרים, נעשים עיוותי דין בהליכים הפליליים, ותפיסת ההוגנות של ההליכים הפליליים בעיני הציבור נפגעת. התביעה המשטרית אינה מצליחה לבקר את החקירה ואינה מתקנת שגיאות או שחיתות בחקירה המשטרית. התביעה המשטרית גם פוגעת, לדעת המבקרים, באחידות (ולכן בהגינות) של ההליכים הפליליים.<sup>56</sup>

ביקורת מעניינת אחת נגד התביעה המשטרית באוסטרליה רלוונטית לישראל. כפי שכבר הוזכר לעיל בסעיף ב, מתברר ממחקרים שהמיעוט הילירי באוסטרליה נוטה להתלונן על פגמים בחקירות המשטרה בפני תובעים משטרתיים פחות משנוטה הוא לעשות זאת בפני תובעים עצמאיים. במילים אחרות, הגישה לצדק של המיעוט באוסטרליה נפגעת מכך שאת רוב ההליכים הפליליים מנהלת התביעה המשטרית, והמיעוט באוסטרליה נפגע מחוסר עצמאות התביעה המשטרית יותר משנפגע ממנה הרוב.<sup>57</sup>

מדוע אפוא נותרה בידי התביעה המשטרית באוסטרליה ובניו זילנד הסמכות לנהל הליכים פליליים? התשובה על שאלה זו דומה לתשובה על השאלה הזו באשר לישראל: ראשית, השיקולים התקציביים, קרי העלויות הכרוכות ברפורמה ואף גישה שרואה בתביעה המשטרית בניו זילנד זולה יותר ויעילה יותר, הובילו להשאת המצב הקיים על כנו; שנית, גם מסורת ותרבות משפטית מקובעות מקשות על שינוי; שלישית, תופעה זו מוסכרת גם באינטרסים ארגוניים של המשטרה, השואפת לשמור על סמכויותיה. עם זאת, בדומה לישראל, גם באוסטרליה וגם בניו זילנד המליצו ועדות רשמיות ומומחים מן האקדמיה על רפורמה. בשתי המדינות האלה – אולי באוסטרליה יותר מבניו זילנד – הייתה הכרה בכך שהמצב שיש לשאוף אליו הוא שסמכויות התביעה המשטרית יעברו לידי התביעה העצמאית.<sup>58</sup>

56 ראו Nigel Stone, *Improving New Zealand's Prosecution system: A Practical Reform* (2012) 10 Waikato L. Rev. 67; Beck, *Proposal to Avoid Miscarriages of Justice*, 10 *Corns*; *לעיל* ה"ש 10, Krone; *לעיל* ה"ש 13.

57 ראו *Corns*, *לעיל* ה"ש 10, בעמ' 302.

58 בניו זילנד פסעו באותה דרך שבה פסעה ישראל וערכו בשנת 2000 רפורמה שהגבירה את עצמאות התביעה המשטרית במסגרת המשטרה. על הרפורמות ועל החסמים שלפניהן באוסטרליה ובניו זילנד ראו Stone, *לעיל* ה"ש 56; Beck, *לעיל* ה"ש 10; *Corns*, *לעיל* ה"ש 10; Krone, *לעיל* ה"ש 13.

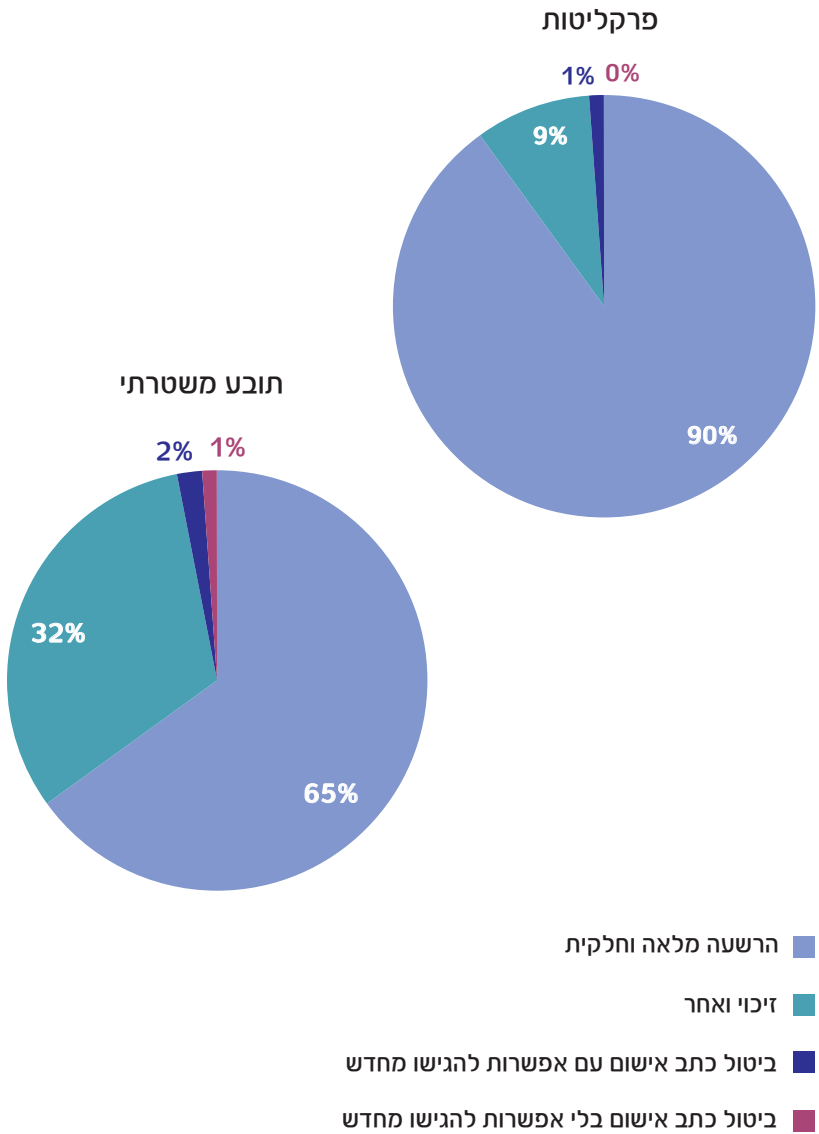
## ה. הכשלים כיום

ראיות מסוימות מעידות על כשלים בתפקודה של התביעה המשטרית לעומת תפקודה של הפרקליטות. אחת הראיות נמצאת במאגר נתונים שפרסמה הנהלת בתי המשפט על הליכים פליליים. מדובר במחקר שערכה מחלקת המחקר של הנהלת בתי המשפט על תיקים פליליים שהתנהלו בין מאי 2010 למאי 2011.<sup>59</sup> הניתוח שלנו של מאגר הנתונים הזה מגלה הבדלים גדולים מאוד בין התביעה המשטרית לבין הפרקליטות בנתוני ההרשעה של נאשמים: בתיקים שניהלה התביעה המשטרית שיעור ההרשעה המלאה והחלקית של נאשמים הגיע לכ-64%, ואילו בתיקי הפרקליטות הוא הגיע לכ-90%; שיעור ביטול האישום נגד נאשמים בלא אפשרות להגישו מחדש הגיע בתיקי התביעה המשטרית לכ-1.4%, ואילו בתיקי הפרקליטות הוא היה 0%; שיעור ביטול האישום עם אפשרות להגישו מחדש (למעט מקרים של חזרה מאישום על ידי התביעה) הגיע בתיקי התביעה המשטרית לכ-2.4%, לעומת כ-1.5% בתיקי הפרקליטות (תרשים 1).

לכאורה אפשר לתלות חלק מההבדלים האלה בשוני שבין סוגי העברות ובשוני שבין בתי המשפט. כלומר, הפרקליטות עוסקות בעברות החמורות יותר ובעיקר בבתי משפט מחוזיים, ואילו התביעה המשטרית עוסקת בעברות הקלות יותר ובעיקר בבתי משפט השלום. ובכל זאת ההבדלים הללו אומרים דרשני. במיוחד הם צורמים בנתונים על ביטולי אישום לאחר הגשתם. הרף הראיתי להגשת כתבי אישום בתיקי התביעה המשטרית זהה לזה שבתיקי הפרקליטות. גם אם יהיו הבדלים בנתוני ההרשעה בגלל הבדלים לגיטימיים, למשל בשיעור עסקאות הטיעון, הם אינם מסבירים את ההבדלים הגדולים בשיעורי ביטול האישום. ההבדלים הגדולים בנתונים מלמדים לכאורה על שיקול דעת קפדני יותר ואיכותי יותר של הפרקליטות. אפשר לשער שלכפיפות של התביעה המשטרית למשטרה יש השפעה על כך ששיקול הדעת של הפרקליטות הוא אכן קפדני יותר ואיכותי יותר.

59 אורן גזל-אייל וקרן וינשל-מרגל "מאגר נתוני הליכים פליליים" מחלקת המחקר של הרשות השופטת ואוניברסיטת חיפה – המרכז לחקר פשיעה, משפט וחברה (2012:5).

# תרשים 1. תוצאות של ניהול תיקים



משמעותו של שיעור גבוה יותר של ביטולי כתבי אישום של התביעה המשטרתית ביחס לאלה של הפרקליטות קשה לנאשמים שהואשמו על לא עוול בכפם. שיקול דעת בעייתי שכזה עלול לנבוע מסיבות רבות, למשל – כפי שתהה השופט במקרה של אושרה בר ונדב פרנקוביץ – "בתביעה המשטרתית לא חילחל די הצורך עקרון חופש הביטוי". כפי שהראתה האגודה לזכויות האדם והאזרח, ביטול כתבי אישום שמגישה התביעה המשטרתית נגד מפגינים הפך לתופעה (40 ביטולי אישום מאז תחילת 2012).<sup>60</sup> כלומר, כך נראה, נוצרה מדיניות שגויה של התביעה המשטרתית בהגשת כתבי אישום. אולם שיקול הדעת השגוי של התביעה המשטרתית באשר למפגינים הוא רק דוגמה אחת, וסביר שיש דוגמאות רבות אחרות, כמו למשל שיקול דעתה בתחום המעצרים.<sup>61</sup> במילים אחרות, סביר להניח שמדובר בקצה הקרחון.

אחד ההסברים האפשריים להבדלים בתפקוד בין התביעה המשטרתית לבין הפרקליטות הוא במדיניות של המשטרה ובתרבותה הארגונית ובהשפעתן לרעה של שתי אלה על התביעה המשטרתית. כאמור לעיל, התביעה המשטרתית כפופה לראש אגף חקירות ומודיעין. אמנם פקודת המשטרה קובעת את עצמאותה של התביעה המשטרתית במדיניותה בניהול הליכים פליליים, ולמרות זאת ברור לדעתנו שתרבותה הארגונית של המשטרה כמו גם מדיניותה – שנקבעת בין היתר גם בידי הגורמים הפוליטיים, ובהם השר לביטחון פנים והממשלה<sup>62</sup> – משפיעות על התביעה המשטרתית. אדגים את דרך השפעתן על התביעה המשטרתית של התרבות הארגונית של המשטרה ושל מדיניותה באמצעות שלושה גורמים

60 ראו את מכתב עו"ד אבנר פינצ'וק, לעיל ה"ש 2.

61 ראו למשל את הנזיפה השיפוטית במ"י (י-ם) 37826-04-14 מדינת ישראל נ' אבכה עלמו (25.4.2014) ("בעשרות בקשות להארכת מעצר חזרה על עצמה התופעה בה המבקשת נוטה להוסיף מספר רב של פעולות חקירה אשר, בהתאם לדיונים שלאחר מכן, עולה שכלל לא היה בכוונתה לבצע. אותן פעולות חקירה אליהן הפנית לעיל הינן חלק מתופעה זו וטוב תעשה המבקשת אם תתייחס ברצינות יתר לבקשות המופנות לבית המשפט לצורך הארכת המעצר").

62 לעומת היועץ המשפטי לממשלה, הקובע את מדיניותו עצמאית ובלא תלות בממשלה או בכל גורם אחר, הממשלה יכולה להשפיע על מדיניות אכיפת החוק של המשטרה, גם אם לא על חקירות פלוניות. ראו למשל דוח ועדת צדוק, לעיל ה"ש 10, בעמ' 44-50.

מבניים: כפיפות פיקודית; מינוי ראשי התביעה המשטרית, קידום ומסלולי קריירה; וקביעת מדרגים להצלחה.

1. **כפיפות פיקודית.** הסיבה המובנת ביותר מאליה להשפעת התרבות הארגונית של המשטרה ומדיניותה על התביעה המשטרית היא כפיפותם של ראשי התביעה המשטרית לראש אגף חקירות ומודיעין במשטרה. לכפיפות הפיקודית הזו משמעויות מרחיקות לכת בארגון היררכי כמו המשטרה בהשוואה לארגונים אחרים, כמו לדוגמה משרד ממשלתי (שגם בו עשויים לפעול תובעים). כפי שהוסבר לעיל (בסעיף ב), המשטרה בישראל ובמקומות אחרים בעולם מאופיינת בתרבות ובאתוס ארגוניים מעין-צבאיים. התרבות הארגונית הזו ומאפייניה אינם מתיישבים עם התפקיד המעין-שיפוטי של התביעה. לתפקידם של יועצים משפטיים בארגונים ביטחוניים מאפיינים מיוחדים בשל אופיים המיוחד של ארגונים אלה. ארגוני ביטחון מאופיינים במשימתיות גבוהה, בהיררכיה ובמשמעת, בצפייה למענה בטווחי זמן קצרים, במעורבות המערכת הפוליטית ועוד. כל המאפיינים האלה יוצרים מנגנוני החלשה מבניים שפוגעים בעצמאות שיקול דעתו של היועץ המשפטי.<sup>63</sup>

מנגנוני ההחלשה האלה מאפיינים גם את תפקידו של התובע במשטרה. הכפיפות ההיררכית לראש אגף חקירות ומודיעין מובילה לציפיות לתפקוד ממושע, לדוגמה של ראשי יחידות התביעה למפקדי המחוזות. כפי שהסבירה בריאיון ראשת התביעה המשטרית, יעדי המשטרה, מדיניותה ומדיניות ראש אגף חקירות ומודיעין מחייבים אותה (גם אם לטענתה ראש אגף חקירות ומודיעין ומפקדי המחוזות אינם משפיעים על שיקול דעתם המקצועי של התובעים).<sup>64</sup> במצב דברים זה אנו סבורים כי הסגל הבכיר במשטרה מצפה מן התביעה המשטרית למענה מהיר למשימות דחופות שעשויים להטיל הדרג הפוליטי, המפכ"ל, מפקד מחוז או ראש אגף, לדוגמה השתלטות על הפרות סדר נרחבות, בין היתר באמצעות מעצרים והגשת כתבי אישום. כל אלה יוצרים מבנה שמקשה על ראשי התביעה המשטרית לשמור על העצמאות של שיקול

63 ראו אלי בכר יעוץ משפטי בארגון ביטחוני (2013).

64 ריאיון עם ראשת התביעה המשטרית, לעיל ה"ש 4.



דעתם למרות העיגון החוקי שלו בפקודות המשטרה. הם גם יוצרים תרבות, או אתוס, משטרתיים-ביטחוניות, משימתיות, נאמנות למפקדים ולארגון (לעתים על חשבון החוק), תרבות של סוד, וכיוצא באלה – השונים מאוד מן התרבות ומן האתוס שראוי שיהיו לתביעה עצמאית ומעין-שיפוטית.<sup>65</sup> שמה של התביעה המשטרתית – חטיבת התביעות – מרמז לאתוס שהמשטרה מנחילה בה: תביעה שהיא "חטיבה", חלק מתוך אגף במשטרה, המסייעת לו במשימותיו. אדרבה, ראש התביעה המשטרתית גם איננו חלק מהפיקוד הבכיר ביותר במשטרה: הוא איננו כפוף ישירות למפקח"ל אלא לראש אגף.

מהות התפקיד של היועץ המשפטי מחייבת אותנו, אולי, להסכים להמשיך ולהתמודד עם המתח המיוחד הזה, שמירה על עצמאות שיקול הדעת במסגרת של ארגון היררכי, שלעומתו תפקיד התובע איננו אורגני ואיננו חלק טבעי מתפקיד המשטרה. שלא כמו היועץ המשפטי למשטרה, המייעץ לה כיצד למלא את תפקידה כגוף חוקר, התובע המשטרתית ממלא תפקיד שונה לגמרי מתפקידה העיקרי של המשטרה – הוא משמש תובע ולא מסייע לחקירות. לכן אין סיבה שהוא ימשיך למלא את תפקידו במסגרת הארגון ההיררכי, ואפשר להפרידו מן המשטרה בלי שהדבר יפגע במילוי תפקידו.

2. מינוי ראשי התביעה המשטרתית, קידום ומסלולי קריירה. לשיטת מינויו של תובע השפעה גדולה על מידת עצמאותו. מסיבה זו עיצבה ועדת שמגר את שיטת מינויו של היועץ המשפטי לממשלה בקפידה – באמצעות ועדת איתור – כדי לשמור על איתנותו בגורמים הפוליטיים. דומים הדברים גם כאשר לשיטת מינויו של פרקליט המדינה ושל ראשי רשויות תביעה אחרים.<sup>66</sup>

65 השוו לטיעון דומה שעלה כלפי התביעה המשטרתית בניו זילנד – אצל Beck, לעיל ה"ש 10, בעמ' 163-166.

66 ראו דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו בראשות הנשיא (בדימוס) מאיר שמגר 58-67 (1998); ליאת לבנון "על דרכי הבחירה של פרקליט המדינה" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (18.8.2007). להמלצות ברוח זו לשינוי דרכי בחירת התובע הצבאי הראשי ראו הדין וחשבון השני של הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010 בראשות השופט (בדימוס) יעקב טירקל 330 (2013).

בתביעה המשטרית מצב הדברים שונה בתכלית. נמחיש זאת באמצעות הדוגמה הזאת: בראשית חודש יולי 2013 נערך סבב מינויים של בכירים במשטרה. בין היתר ראשת התביעה המשטרית יעל אידלמן קודמה ליועצת המשטרה לענייני נשים (שוויון מגדרי), וקודמתה בתפקיד, ניצב משנה רחל אדלסברג, קודמה לדרגת תת-ניצב ומונתה לתפקיד נשיאת בית הדין למשמעת במשטרה. סבב המינויים הזה מלמד כי מסלול הקידום של תובעים משטרתיים – לרבות ראש התביעה המשטרית – כפוף לרצונם הטוב של מפקדיהם במשטרה, של המפכ"ל ושל השר לביטחון פנים. בלי להטיל שמץ של דופי במתמנות ובמינוין אנו שואלים: האם אפשר לדבר על עצמאות התובעים המשטרתיים כאשר ראשי התביעה המשטרית, הרוצים כמובן להמשיך ולהתקדם במשטרה, תלויים ברצונם הטוב של מפקדיהם הישירים במשטרה? מסלולי הקידום של התובעים המשטרתיים, לפחות למן המינוי והקידום של ראשי יחידות התביעה, עוברים במשטרה מחוץ לתביעה המשטרית. קידום למשרת ראשי יחידות התביעה כפוף לרצונו הטוב של הסגל הבכיר במשטרה (לרבות הניציבים).<sup>67</sup> במצב דברים שכזה, שבו קידומם של התובעים תלוי בסגל הבכיר במשטרה, קל להבין כיצד אפשר שעצמאותם תיפגע, כיצד אפשר שיושפעו מראש אגף חקירות ומודיעין ומהניציבים, או לפחות כיצד יושפעו מן התרבות הארגונית במשטרה וממדיניותה.

3. קביעת מדדים להצלחה. אחד הליקויים שמצא מבקר המדינה ברוח שפרסם בשנת 2001 בעניינה של התביעה המשטרית היה שבמשטרה נקבעו יעדים כמותיים ליחידות התביעה המשטרית.<sup>68</sup> והנה, בשנתון הסטטיסטי של המשטרה לשנת 2012 נכתב בגאווה כי "חלה עלייה בשיעור כתבי האישום מתוך סך התיקים שנפתחו" במשטרה לעומת שנת 2011, וכן כי "נרשמה עלייה בכמות מעצרי תום הליכים" ובישעורם מתוך סך המעצרים. השינוי הזה נמדד באמצעות מערכת המדדים של המשטרה ("מפנה"). אמנם יחידות התביעה המשטרית אינן נמדדות במערכת המדדים הזו, אבל כל תחנת משטרה נמדדת בייעילותה, בין היתר על פי מספר כתבי האישום שהוגשו בה ועל פי שיעורם של המעצרים

67 ריאיון עם ראשות התביעה המשטרית, לעיל ה"ש 4.

68 ראו דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 33, בעמ' 368.

עד תום ההליכים מתוך סך המעצרים.<sup>69</sup> דהיינו, המשטרה מודדת את עצמה בין היתר באמצעות שיעור כתבי האישום המוגשים מתוך סך התיקים שנפתחים ובאמצעות מספר המעצרים עד תום ההליכים ושיעורם מסך המעצרים. האם לא ייתכן שהתובעים המשטרתיים, היושבים בתחנות המשטרה גם אם אינם כפופים לאנשי החקירות, יושפעו ויידחפו להגיש כתבי אישום רבים יותר ולבקש מעצרים רבים יותר עד תום ההליכים כדי שלא לפגוע במדדי התחנה? האם מפקד מחוז לא ישפיע על ראש יחידת תביעות שיושב במחוזו ויאיץ בו להשיג תוצאות בהגשת כתבי אישום ובמעצרים כדי שלא לפגוע במדדי המחוז? כזכור, קידום של תובעים למשרות בכירות בתביעה המשטרתית כפוף לרצונו הטוב של הסגל הבכיר במשטרה, אשר נמדד במדדים אלה. אף שאין נקבעים יעדים כמותיים ליחידות התביעה המשטרתית, מהותית נותר בעינו, בעקפיץ, הליקוי שהצביע עליו בזמנו מבקר המדינה: המשטרה קובעת לתובעה את יעדיהם באמצעות מדדים המודדים את פעילות התביעה המשטרתית (קרי הגשת כתבי אישום ומעצרים עד תום ההליכים).

## ו. ההמלצה: העברת חטיבת התביעות מן המשטרה אל פרקליטות המדינה

ניתן לסכם את הבעייתיות של כפיפות התביעה המשטרתית למשטרה בנקודות האלה:

1. השתייכות התביעה המשטרתית למשטרה פוגעת בעצמאות שיקול הדעת של התביעה המשטרתית ובתפקידה המעיין-שיפוטי.
2. כפיפות התביעה המשטרתית למשטרה פוגעת באיכות שיקול הדעת של התובעים בה.

69 מדור מחקר וסטטיסטיקה שנת המפנה 2012: השנתון הסטטיסטי משטרת ישראל 9, 14-13 (2013). הסנגוריה הציבורית התייחסה בביקורתיות לגידול במספר ובשיעור היחסי של מעצרים עד תום הליכים מכלל המעצרים. ראו הסנגוריה הציבורית דוח פעילות 2012 11 (אוגוסט 2013).

3. התרבות הארגונית של המשטרה משפיעה לרעה על תפקוד התביעה ואינה תואמת את האתוס שלה.
4. תפקיד התביעה אינו חלק מהותי מתפקיד המשטרה כגוף חוקר.
5. כפיפות התביעה המשטרית למשטרה פוגעת בפיקוחן של רשויות התביעה על חקירות המשטרה.
6. תפקיד התביעה של המשטרה פוגע במילוי תפקידי המשטרה כגוף חוקר.
7. כפיפות התביעה המשטרית למשטרה פוגעת בהגיונות, במקצועיות ובאחידות של התביעה ובבקרה עליה.
8. ניהול הליכים פליליים על ידי תובעים משטרתיים פוגע באמון הציבור ברשויות התביעה וברשויות החקירה.
9. ניהול הליכים פליליים על ידי תובעים משטרתיים פוגע בגישה לצדק של בני מיעוטים.

- ✓ מטעמים אלה אנו ממליצים לערוך רפורמה שתבצר את עצמאות שיקול הדעת של התביעה המשטרית ותבטיח שהיא תמלא את תפקידה המעין-שיפוטי כרשות תביעה.
- ✓ אנו ממליצים לערוך את הרפורמה הזו באמצעות צירוף התביעה המשטרית לפרקליטות.

יש המציעים לערוך רפורמה חלופית – להגביר את עצמאות התביעה המשטרית במסגרת המשטרה. זוהי הדרך שבה צעדה מדינת ישראל בשנים האחרונות. הקמת חטיבת התביעות בשנת 2010 נועדה לייתר את צירוף התביעה המשטרית לפרקליטות. אולם הבעיות שהצגנו כאן, לרבות הכשלים שהצבענו עליהם בתפקוד התביעה המשטרית כיום, אינם מותרים מקום לספק באשר לכישלון הדרך הזו או לפליאה על הכישלון. הפורומים השונים שדנו בנושא – הן בישראל הן בעולם – קבעו כי המצב המיטבי שיש לשאוף אליו הוא הפרדת הגוף החוקר מן הגוף התובע באמצעות צירוף התביעה המשטרית לפרקליטות. היתרונות היחידים של הדרך השנייה – הגברת עצמאותה של התביעה המשטרית במסגרת המשטרה – הם קצרי טווח, למשל, הפחתה בעלויות התקציביות, ואולם, כפי שהבהרנו, אנו משלמים מחיר כבד בהותרת המצב הקיים; אנו משלמים

מחיר כספי אך גם מחיר אנושי בפגיעה בזכויות אדם. בהתבסס על מדגם נתוני ההליכים הפליליים, אפשר להניח שהתביעה המשטרית מנהלת לפחות כ-1,000 הליכי סרק בשנה. שיקולים קצרי טווח, ואפילו שיקולים תקציביים, חשובים ככל שיהיו, אינם מצדיקים את המשך הפגיעה רחבת ההיקף בזכויות אדם. לכאורה ניתן להמשיך ולערוך רפורמות נוספות כדי להגביר את עצמאות התביעה המשטרית במסגרת המשטרה. לדוגמה, ניתן להפוך את חטיבת התביעות לאגף עצמאי שאינו כפוף לראש אגף חקירות ומודיעין אלא אך ורק למפכ"ל המשטרה. רפורמה שכזו תועיל, אך לא תמנע בטווח הארוך את הפגיעה בעצמאות התביעה המשטרית. גם אחרי יישומה יוסיפו להתקיים כמעט כל הגורמים והשיקולים שהזכרנו לעיל המעידים שאין להותיר את התביעה המשטרית במשטרה. הכפיפות הפיקודית למפכ"ל המשטרה, שתחליף את הכפיפות הפיקודית לראש אגף חקירות ומודיעין, עדיין תורגש היטב בארגון שהתרכות הארגונית שלו היא מעין-צבאית. שיטת המינוי, מסלולי הקריירה ומרדי ההצלחה הבעייתיים ישאירו בלא שינוי את השפעת יתר הסגל הבכיר במשטרה על התובעים. גם הפגיעה באמון הציבור והפגיעה במיעוטים ישארו כפי שהם. במילים אחרות, הפגיעה בעצמאות התביעה המשטרית ובתפקידה המעין-שיפוטי, הפגיעה בהגינותה וביכולתה לפקח על חקירות המשטרה, הפגיעה באיכות של שיקול דעתה, במקצועיותה ובבקרה עליה – כולן תיוותרנה, כפי שהיו קודם לכן, פגיעות חמורות. התועלת ברפורמה שכזאת תהיה מועטה.

✓ אנו ממליצים ליישם את החלטת הממשלה לצרף את התביעה המשטרית לפרקליטות.

יש להותיר את מבנה חטיבת התביעות כמו שהוא ולהעביר את החטיבה, כפי שהיא, למשרד המשפטים. לרפורמה זו תהיינה עלויות תקציביות – חד-פעמיות וקבועות – לא קטנות. היא תחייב יצירת מנגנוני תיאום בין חטיבת התביעות לבין המשטרה, שינוי בדרכי המינוי של ראשי חטיבת התביעות ויחידות התביעה ועוד שינויים ארגוניים רבים ושונים, כגון מציאת בניינים ושינוי בדרכי גיוס התובעים והעסקתם.

חלק מן העלויות התקציביות הכרוכות ברפורמה ניתנות לצמצום אם יוחלט להכפיף את התביעה המשטרית למשרד המשפטים – על תקציביה – בלי

לשנות את השיוך הארגוני של תובעיה. מלבד זאת הרפורמה גם תחסוך עלויות כי היא תקטין את מספרם של הליכי הסרק שהתביעה המשטרית מנהלת כיום. כך או כך, מורכבים ככל שיהיו השינויים המוצעים, אי־אפשר להצדיק את המשך הפגיעה בזכויות האדם בישראל על יסוד השיקול התקציבי. השינויים המוצעים כאן יביאו לתפקוד איכותי יותר, הגון יותר ומקצועי יותר, הן של התביעה הן של המשטרה. הם נחוצים כדי שאזרחי מדינת ישראל יוכלו להגשים את זכותם להליך הוגן.



ד"ר גיא לוריא הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופוסט־דוקטורנט במרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי חירום שבאוניברסיטת חיפה. עיקר עיסוקו ברפורמות במערכת המשפט ובהיסטוריה של המשפט הציבורי, המחשבה המדינית והאזרחות.

פרופ' מרדכי קרמניצר הוא סגן נשיא למחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופרופסור אמריטוס בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים, מומחה למשפט פלילי, חוקתי ומינהלי.

ההצעה לסדר רואה אור במסגרת הפרויקט "רפורמה במערכת המשפט" של המכון הישראלי לדמוקרטיה, בראשות פרופ' מרדכי קרמניצר.



[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)  
שתפו אותנו בפייסבוק 

המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

מסת"ב: 8-157-519-965-978

