

יוני 2011

# המתקפה על מוסד העררים

נייר עמדה

רקע



הזכות לערור על החלטות שקיבלו רשויות שלטוניות היא אחד המנגנונים שנועדו לאזן ולבלום את הכוח המופקד בידי הרשויות, ולמנוע הפעלה שרירותית של הסמכויות המסורות להן. זכות הערר מאפשרת מידה מסוימת של שקיפות, בקרה וביקורת על פעולות הרשויות והחלטותיהן, משמשת אמצעי מרסן ומפקח על פעולתן ותורמת לאמון הציבור בהן.

החוק מקנה למתלונן זכות ערר על ההחלטה לסיים חקירה ולסגור תיק בלי להגיש כתב אישום: סעיף 64 לחוק סדר הדין הפלילי קובע כי "על ההחלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין, משום שאין בחקירה או במשפט עניין לציבור, שלא נמצאו ראיות מספיקות או שנקבע שאין אשמה, רשאי המתלונן לערור".<sup>1</sup> עוד קובע החוק כי כאשר מתקבלת החלטה שלא לחקור ו/או שלא להעמיד לדין, תימסר למתלונן הודעה בכתב שיצוין בה גם הטעם להחלטה, קרי העילה לסגירת התיק.<sup>2</sup> מתלונן שקיבל הודעה על סגירת תיק החקירה רשאי להגיש ערר נגד ההחלטה בתוך שלושים ימים מיום קבלת ההודעה.<sup>3</sup>

הערר מקנה למתלונן זכות טיעון בפני גורם בכיר יותר במערכת אכיפת החוק, מהגורם שקיבל את ההחלטה על סגירת התיק, כדי להצביע בפניו על כיווני חקירה שלא מוצו ושבעטיים יש לחדש את החקירה, או לטעון כי הראיות שנאספו במסגרת החקירה מספיקות להגשת כתב אישום. פרט לעובדה שהערר נותן למתלונן הזדמנות נוספת להפוך את ההחלטה לסגור את תיק החקירה, הוא מאפשר לפרקליטות המדינה לפקח על עבודתם של גורמי החקירה והתביעה וכך לאתר כשלים חוזרים בפעולתם ולתקנם. כתב הערר מוגש לגורם תביעה בכיר, בהתאם לגוף החוקר: ראש תחום עררים בפרקליטות המדינה בוחן עררים על סגירת תיקי חקירה של משטרת ישראל; המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) בוחן עררים על סגירת תיקי המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש); והתובעת הצבאית הראשית בוחנת עררים על סגירת תיקי המשטרה הצבאית החוקרת (מצ"ח). העררים מועברים בידי המערער אל הגורם שהחליט על סגירת תיק החקירה (התובע או גורם מוסמך בגוף החוקר). וזה מעביר את הערר, בצירוף תיק החקירה והערותיו, אל הגורם שמחליט בערר לצורך בחינת הערר וקבלת החלטה בעניינו: דחיית הערר, מתן הוראה על השלמת החקירה או מתן הוראה להגיש כתב אישום נגד חשודים על בסיס חומר הראיות בתיק החקירה. בחלק מהמקרים מחליט הגורם שסגר את תיק החקירה - בעקבות הטענות שהועלו בערר - לפותחו מחדש לצורך השלמת החקירה. במקרים אלה העררים אינם מועברים למחלקת העררים בפרקליטות.

## הטיפול בעררים: מעקב יש דין



יש דין עוקב אחר תוצאותיהן של חקירות בתלונותיהם של קורבנות עבירה פלסטינים שהוא מייצג. מאז 2005 עוקב הארגון אחר חקירות המתנהלות במחוז ש"י של משטרת ישראל בדבר עבירות של אזרחים ישראלים בגדה המערבית נגד פלסטינים ורכושם, ומאז 2007 הוא עוקב אחר תוצאות החקירות המתנהלות במצ"ח ובמח"ש (בדבר עבירות שמבצעים אנשי כוחות הביטחון - חיילי צה"ל ושוטרים - נגד פלסטינים ורכושם). מטרת המעקב היא לאמוד עד כמה מדינת ישראל מקיימת את חובתה להגן על תושבי השטחים הכבושים ועל קניינם, לאתר כשלים מערכתיים במימושה של חובה זו ולפעול לתיקונם.

מאז הקמתו עיינו היועצים המשפטיים של יש דין במאות תיקי חקירה שנסגרו ושהארגון מייצג את המתלוננים בהם. לאורך השנים הוביל העיון בחומרים שבתיקי החקירה הללו להגשתם של 185 כתבי ערר, מרביתם על סגירתם של תיקי חקירה בלי לחקור או בלי שהחקירה הושלמה, ומקצתם על סגירת התיק בלי להגיש כתב אישום (אף על פי שיש בתיק ראיות המצדיקות הגשת כתב אישום). עררים שעניינם השלמת חקירה או פתיחה בחקירה הוגשו רק במקרים שנראה היה שיש סיכוי סביר שפעולות חקירה נוספות יובילו להגשת כתב אישום. במקרים רבים שבהם לא מוצתה החקירה לא הוגשו עררים בשל הזמן הרב שחלף מיום ביצוע העבירה, וההנחה כי השלמת החקירה בפעולות כגון איסוף ראיות בשטח, חקירת עדים, עריכת מסדרי זיהוי וכד' כבר לא תהיה אפקטיבית.

תוצאות העררים שהגיש יש דין על סגירת תיקי חקירה, על פי גוף חוקר

סה"כ	אחר	הערר בטיפול	הערר נדחה	הערר התקבל	
156	-	37	92	427	תיקי משטרה
8	-	2	5	1	תיקי מצ"ח
21	52	6	12	1	תיקי מח"ש
185	2	46	108	29	סה"כ

בחודשים האחרונים מסתמנת מגמה חדשה, המאיימת לפגוע בזכותם של מתלוננים להגיש ערר על סגירת תיקי חקירה משטרתיים בלי להגיש כתב אישום. בעוד החוק קובע את זכות הערר למתלונן, הנחיות ונהלים חדשים שנקבעו לאחרונה על ידי פרקליט המדינה מרוקנים זכות זו מתוכן ויוצרים מצב שבו רק יחידי סגולה יוכלו לממשה ולקרוא תיגר על ההחלטה לסגור את תיק החקירה.



## עדכון הנחיית פרקליט המדינה 14.8 : פגיעה אנושה בזכותו של המתלונן לעיין בחומר החקירה

כדי לממש את הזכות להגשת ערר, המעוגנת בסעיף 64 לחסד"פ, מסדירה הנחיית פרקליט המדינה את הנהלים הנוגעים לעיון בחומר החקירה לשם מימושה של זכות הערר. את ההנחיה - "הנחיית פרקליט המדינה 14.8 בנוגע לזכותם של גורמים שונים לעיין בחומר החקירה המצוי בתיק המשטרה" - מעדכן פרקליט המדינה מדי פעם בפעם.

באוגוסט 2002 פרסמה פרקליטת המדינה נוסח להנחיה 14.8, שלפיו יש לכבד את זכותו של מתלונן לעיין בחומר החקירה לצורך הגשת ערר או עתירה לבג"ץ על ההחלטה לסגור את תיק החקירה, שכן "חומר זה נדרש לאזרח כדי לאפשר לו למצות זכות שהקנה לו החוק במפורש".<sup>6</sup> עם זאת נקבעו בהנחיה שיקולים נוספים מלבד זכותו של המתלונן, אשר יש לשקול אותם בטרם יורשה העיון.

ההנחיה הכירה בכך שהעיון בחומר החקירה נחוץ למתלונן כדי לבחון את הבסיס להחלטת גורמי החקירה והתביעה כי אין די בראיות שנאספו על מנת להגיש כתב אישום, וכי פעולות החקירה שנעשו אכן הביאו למיצויה של החקירה המשטרית. עד לאחרונה פעלו גורמי החקירה והתביעה בהתאם לנוסח זה של ההנחיה, ועל פי רוב התירו למתלוננים החפצים בכך לעיין בתיק החקירה.

ב-14 ביוני 2010 פרסם פרקליט המדינה עדכון נוסף להנחיה 14.8, ההופך את ההנחיה הקודמת על פיה ובמרבית המקרים מונע את זכות העיון של מתלוננים בתיק החקירה. בניגוד להנחיה מ-2002, אשר הכירה בכך שזכות העיון בחומר החקירה היא חלק בלתי נפרד מהזכות לערור על ההחלטה לסגור את התיק (הקבועה, כאמור, בסעיף 64 לחסד"פ), נוסח ההנחיה המעודכן מרוקן מתוכן את זכותו של המתלונן לערור על ההחלטה לסגור את תיק החקירה.

בהנחיה העדכנית בוטלה באופן גורף הזכות לעיין בתיקים שנסגרו בעילת "היעדר ראיות מספיקות" - עילה נפוצה לסגירת תיקי חקירה בישראל:<sup>7</sup> "... במקרה המסוים של ערר על סגירת תיק חקירה בשל היעדר ראיות מספיקות - ככלל, לא יימסר למתלונן מידע מתיק החקירה. תיק שנסגר בעילה של היעדר ראיות מספיקות, הוא בהכרח תיק גבולי מבחינה ראייתית. אם יתקבל הערר, תחליש העברת מידע מתיק החקירה לידי המתלונן את משקל עדותו של האחרון במשפט, וממילא ייפגע הסיכוי להרשעה."<sup>8</sup> הסבר זה נשען על טיעון פרדוקסלי, שכן עצם ההחלטה כי אין די בחומר הראיות כדי להגיש כתב אישום היא החוסמת את המתלונן מלטעון כי דווקא יש בו די. ההנחיה מבוססת על היקש לוגי תמוה, שלפיו האינטרס של המתלונן עצמו הוא התומך בשלילת זכות העיון, וזו נסוגה באופן מוחלט נוכח האינטרס של טובת החקירה העתידית אם התיק ייפתח מחדש בעתיד, אולם בפועל ההנחיה פוגעת באפשרות קיומה של אותה חקירה פוטנציאלית.

מניסיונו של ישי דין, נדיר כי חקירה מתחדשת ומוגש כתב אישום ביוזמתן של רשויות החקירה וללא מעורבות המתלונן. מרבית התיקים שבמעקב הארגון, אשר נסגרו עקב כישלון המשטרה לאסוף ראיות מספיקות להגשת כתב אישום, לא נפתחו בשנית ביוזמתה. לאור העובדה שמרבית התיקים הסגורים נותרים בארכיון המשטרתי כאבן שאין לה הופכין, אין הצדקה של ממש בשלילה גורפת של הזכות לעיין בחומר החקירה, בשל הסיכוי המזערי שהתיק ייפתח בעתיד לצורך השלמת החקירה.

עוד מלמד הניסיון, כי מתוך 185 עררים שהגיש ישי דין בשש שנות קיומו, רק ערר אחד הוביל להגשת כתב אישום.<sup>9</sup> 28 עררים אחרים התקבלו והובילו להשלמת החקירה או לפתיחתה.<sup>10</sup> עררים מנומקים אלה נכתבו בידי צוותים משפטיים מנוסים בעקבות עיון מעמיק בחומר המצוי בתיק החקירה. הדעת נותנת כי היעדר יכולת עיון בחומר החקירה מעקרת מיסודה את היכולת לספק טענות מבוססות שישכנעו את הרשויות לחזור בהן מהחלטתן ולחדש את החקירה או להגיש כתב אישום. הסיכוי הקטן

ממילא לקבלתו של ערר יקטן אף יותר במקרים של ערר בלתי מנומק שהכותב אינו יודע מהן פעולות החקירה שבוצעו ומה תוצאתן. בלי לבחון את חומר הראיות המצוי בתיק אי אפשר לערער על ההחלטה המקצועית לסגור אותו מחוסר ראיות. הסבירות כי פרקליטות המדינה תקבל את הערר ותורה על חידוש החקירה או על הגשת כתב אישום על סמך ערר בלתי מנומק נמוכה כל כך, עד שהיא פוגעת אנושות בעצם הזכות להגשת הערר, הקבועה בחוק.

בנוסף, לא ברור כלל כי עיון המתלונן בחומר החקירה עלול לפגוע בסיכוי להרשעת הנאשם. דווקא מניעת העיון מקטינה את סיכויי ההרשעה, שכן היא פוגעת בסיכוי הקטן ממילא לשנות את עמדת הגורם שהורה על סגירת תיק החקירה ולהגיש כתב אישום או להשלים את החקירה.

אשר לזכות העיון בתיקים שנסגרו בעילות "היעדר אשמה" או "היעדר עניין לציבור" - כאן הוסטה נקודת המוצא של נוסח ההנחיה הקודם, שלפיו למתלונן עומדת הזכות לעיין בחומר החקירה להוציא מקרים חריגים שבהם יש אינטרס ממשי למנוע ממנו זכות זו. תחת זאת קובעת ההנחיה המעודכנת כי יש לאזן את זכותו של המתלונן לעיין בתיק החקירה שנסגר מול אינטרסים אחרים: שמירה על תפקודן של רשויות אכיפת החוק, הבטחת אמון הציבור, מניעת שימוש לרעה בהליכי חקירה ופגיעה בפרטיות.<sup>11</sup> ההנחיה החדשה אינה קובעת מפורשות כי נקודת המוצא נותרה כיבוד זכותם של המתלוננים לעיין בחומר, באשר היא מתבקשת לצורך הגשת ערר, אלא קובעת רק כי יש לאזן בין האינטרסים השונים.<sup>12</sup>

לשון ההנחיה המעודכנת אמנם עומדת על חשיבותה של זכות העיון בתיק החקירה לצורך הגשת ערר על ההחלטה לסגור את התיק, ועל האינטרס הלגיטימי של המתלונן לעיין בתיק לשם כך, אך כבר בפסקה שלאחר מכן מצטמקת זכות זו, עד כדי ביטולה בתיקים שנסגרו בעילת "היעדר ראיות מספיקות" וצמצומה באופן דרמטי בתיקים שנסגרו בעילות אחרות.<sup>13</sup>

משמעות ההנחיה בנוסח המעודכן היא סתימת הגולל על מוסד העררים, שכן היא מונעת מרובם המכריע של המתלוננים את הזכות שמקנה החוק לערור על ההחלטה לסגור את תיק החקירה על סמך טיעונים מנומקים המתבססים על עיון בתיק החקירה. יישומה של ההנחיה המעודכנת כבר החל לתת את אותותיו:

■ ב-23 בינואר 2011, בעקבות הודעה ממשטרת עיירות במחוז הנגב כי אושרה בקשת יש דין לצלם שלושה תיקי חקירה<sup>14</sup> שנסגרו בעילת "היעדר ראיות מספיקות", באה נציגת הארגון לצלמם. ואולם במעמד הצילום נמסר לה כי חומר הצילום יכלול את הודעות המתלוננים בלבד, ללא חומרים נוספים המצויים בדרך כלל בתיקי חקירה, כגון זיכרונות דברים, דו"חות פעולה, רשומות מוסדיות, צילומים ועוד.

שלושת התיקים נפתחו בעקבות תלונות בנוגע להסגת גבול פלילית, איומים, גניבת תבואה ותקיפה, שהגישו פלסטינים תושבי מרחב התפר באזור דרום הר חברון בסיוע יש דין. מובן כי בהיעדר יכולת לבחון את חומר החקירה במלואו, אין להבין מדוע בעקבות אירועים חמורים אלה לא הוגש כתב אישום נגד אדם שנתפס כמה פעמים באדמות המתלוננים ואף תקף את המתלונן וילדיו, נלקח לתחנת המשטרה ונחקר בחשד לביצוע העבירות האמורות. בלי לעיין בחומר החקירה לא ניתן לבחון את החלטת המשטרה כי אין בתיק די ראיות להגשת כתב אישום, או להצביע על פעולות חקירה נוספות שראוי היה לבצע.

■ ב-23 בפברואר 2011 נדחתה בקשת יש דין לעיין בתיק חקירה אשר נסגר במח"ש בעילת "חוסר אשמה" ולצלמו. מכתב הדחייה ציין כי "החוק אינו מקנה למתלונן זכות קנויה להעתקת חומר מתיק החקירה. על פי הנחיות פרקליט המדינה 14.8, שאלת חשיפת חומר החקירה בפני גורמים שונים מסורה לשיקול דעתה של התביעה." במכתב נאמר עוד כי באיזון בין זכות העיון לבין אינטרסים אחרים לא נמצא מקום לאפשר את העתקת החומר, "במיוחד לאור העובדה כי לא ברור לנו הטעם לקבלת העתק מחומר החקירה."<sup>15</sup> נוסח המכתב אינו מצייין אף נימוק ממשי

לדחיית הבקשה, אלא מפרט באופן סתמי את האינטרסים המוזכרים בלשון ההנחיה החדשה. לאור העובדה שבנוסח הבקשה לצילום תיק החקירה צוין במפורש כי זה דרוש לצורך ייעוץ משפטי למתלונן, ונוכח העובדה כי במח"ש יודעים היטב כי יש דין נהוג להגיש עררים במקרים המתאימים, תמוהה הטענה המועלית במכתב, שהטעם לקבלת העתק מחומר החקירה לא ברור. בדיקה קצרה חשפה כי מדובר בנוסח סטנדרטי שבאמצעותו נהגים במח"ש לדחות בקשות לצילום תיקי חקירה מאז הוטמעה הנחייתו המעודכנת של פרקליט המדינה. נראה כי הפרשנות שניתנה להנחיה המעודכנת במחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה היא כי זכות העיון נסוגה בפני האינטרסים האחרים, וכי נקודת המוצא היא העדפת האינטרסים הציבוריים על פני זכות העיון של המתלוננים.

■ ב-11 באפריל 2011 כתב רב-פקד גיל דשא ממשטרת מרחב שומרון ליש דין כי לא יוכל להתיר צילום תיקי חקירה, וזאת על פי הנחיית פרקליט המדינה כי "ככלל אין לאפשר למתלונן לקבל מידע בתיק החקירה".<sup>16</sup> גם כאן נראה כי בעקבות הנחיית פרקליט המדינה החדשה, סבורים במרחב שומרון כי נטל ההוכחה לעניין זכות העיון עבר אל כתפי המבקש, אשר נדרש להראות מדוע זכותו לעיין בחומר גוברת על האינטרסים המפורטים בהנחיה.

■ ב-17 במאי 2011 כתב רפ"ק גיל דשא ליש דין כי לא יוכל להיעתר לבקשה לצילום תיקי חקירה ואף לא יתיר צילום עדויות המתלוננים המצויות בחומר החקירה. נימוקי דחיית הבקשה לצילום חומר החקירה פורטו על ידי דשא בנוגע לכל תיק ותיק, וכללו, בין היתר, את התשובות הבאות: "נחקר חשוד על פי מידע, הכחיש קשר לאירוע. אין ראיות לבסס החשד"; "המתלונן לא ראה חשודים. אין חומר חקירה לצילום"; "למתלונן אין יכולת זיהוי. אין חומר חקירה לצילום". את סירובו לאשר צילום של עדויות המתלוננים נימק דשא בטענה ש"מרשיך יכולים למסור לך המידע אשר מסרו למשטרה, והצילום אינו נדרש לצורך שקילת הערר או הגשתו", ושתיקים שנגנזו בעילת "עברייני לא נודע" עשויים להיפתח להמשך חקירה במידה ויתקבל מידע חדש בעניינם. דשא מוסיף וקובע: "הווי ידוע כי אחוז משמעותי של תיקי הע.ל.ג<sup>17</sup> בהם עסקינן נפתחים מחדש בשלב מאוחר יותר".<sup>18</sup> כאמור, ניסיונו של יש דין מלמד כי הסבירות לחידוש החקירה ביוזמת המשטרה בעקבות מידע חדש שהגיע לידיה נמוכה לעומת הסבירות לחידוש בעקבות טענות שהועלו בערר שהתבסס על עיון בחומר החקירה בתיק.

## שלושים הימים להגשת ערר: הקפדה חדשה על לוח הזמנים מסכלת הגשת עררים



### מרוץ שלושים הימים להגשת ערר מרגע קבלת ההחלטה על סגירת תיק החקירה

- ← קבלת הודעה על סגירת תיק החקירה
- ← בקשה לעיון בתיק החקירה
- ← תיאום מועד לעיון בתיק החקירה
- ← עיון בחומר המצוי בתיק החקירה
- ← חיבור כתב הערר בהתבסס על החומר המצוי בתיק החקירה
- ← הגשת ערר

סעיף 63 לחסד"פ קובע כי "על החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין תימסר למתלונן הודעה בכתב בציון טעם ההחלטה".<sup>19</sup> סעיף 65 קובע כי "הערר יוגש באמצעות המשטרה או התובע, הכל לפי העניין, תוך שלושים ימים לאחר שנמסרה למתלונן ההודעה לפי סעיף 63, אולם רשאי בעל הסמכות להחליט בערר כאמור בסעיף 64 להאריך את המועד להגשת הערר".<sup>20</sup>

גופי החקירה והתביעה טוענים כי הם שולחים הודעות בדבר סגירת תיקי החקירה לבתי המתלוננים. עו"ד ערן אורי, ראש יחידת התביעות של מחוז ש"י, טען למשל כי "הודעה על הסגירה נשלחת למתלונן על פי כתובת שנתן בעת מסירת

הודעתו.<sup>21</sup> בפועל, מתלוננים פלסטינים אינם מקבלים הודעות בנוגע לסגירת תיקי החקירה. הדבר נעוץ כנראה בעובדה, שידועה היטב גם לרשויות האכיפה, ששירותי הדואר בין ישראל ליישובים פלסטיניים בגדה המערבית אינם מהימנים, ודברי דואר הנשלחים לתושבים הפלסטינים בגדה, ובמיוחד בכפרים, אינם מגיעים ליעדם במקרים רבים. למרות זאת הגורמים הרלבנטיים לא עושים כל מאמץ למסור את הודעתם בנוגע לסגירת התיקים כמתחייב בחוק, למשל באמצעות קבלת אישור מסירה או משלוח ההודעה לעורכי דינם של המתלוננים במקרים שבהם הם מיוצגים. זאת ועוד: משום מה המשטרה שולחת את ההודעות לכתובתם של המתלוננים גם כשהם מיוצגים בידי עורכי דין, וזאת בניגוד לכאורה לזכותם של המתלוננים לייצוג.

היות שההודעות הנשלחות למתלוננים אינן מגיעות ליעדן פונה יש דין, כבא-כוחם של המתלוננים, פניות תקופתיות לתחנות המשטרה הרלבנטיות ולפרקליטות כדי להתעדכן במצב תיקי החקירה.<sup>22</sup> פניות יזומות אלו מניבות תוצאות מוגבלות ביותר בכל הנוגע למועד סגירת תיקי החקירה. למרות פניות חוזרות ונשנות, במקרים רבים העדכון על סגירת התיק נמסר רק זמן רב אחרי סגירת התיק, ולעיתים קרובות לאחר תום מכסת שלושים הימים הקבועה בחוק להגשת ערר.

עם היוודע דבר סגירתו של תיק חקירה, פונה יש דין בשם המתלוננים לגורם הרלבנטי בבקשה לצלם את החומר המצוי בתיק. עד לאחרונה נענו מרבית הפניות בחיוב, אף כי לעיתים קרובות רק לאחר זמן רב. אחרי קבלת האישור העקרוני נדרש גם תיאום מועד לצילום בתחנת המשטרה שבה מצוי התיק, הליך הנוטה אף הוא להיות ממושך. הניסיון המצטבר מלמד כי ממועד סגירתו של תיק חקירה המתנהל במשטרה או במצ"ח<sup>23</sup> ועד שמתאפשר צילום החומר המצוי בו חולפים שבועות ואף חודשים ארוכים. כך למשל, צילום תיקי מצ"ח שבמעקב יש דין מתאפשר רק כעבור 135 ימים בממוצע (כארבעה חודשים וחצי) ממועד הגשת הבקשה לצלמם. ממוצע זה אינו כולל כמה תיקים שבהם עדיין לא נתקבלה הודעה כזו, וממתנים לאישור כבר חצי שנה ואף יותר משנה.

עד לאחרונה נהגה פרקליטות המדינה לבחון עררים גם במקרים שבהם חרג מועד הגשתם ממכסת שלושים הימים הקבועה בחוק. לאחרונה הוקשחה המדיניות, ועררים שהוגשו לאחר חלוף שלושים הימים נדחים על הסף עקב האיחור בהגשתם.<sup>24</sup> במכתבו של רב-פקד גיל דשא מ-11 באפריל 2011 (שבו דחה בקשה לצלם תיקי חקירה שנסגרו) ציין רפ"ק דשא בין היתר כי "על פי הנחיית פרקליטות המדינה לא יטופלו עררים שלא הוגשו במועד."<sup>25</sup>

הקשחת המדיניות באמצעות הקפדה על מכסת שלושים הימים להגשת ערר, תוך התעלמות ממחדליהן ואוזלת ידן של הרשויות, משמעותה צמצום ניכר באפשרותם של מתלוננים להגיש ערר וחיסול אפשרותם של מתלוננים פלסטינים לעשות כן. נוכח המציאות, שבה הודעות על סגירת תיקים כלל אינן נמסרות למתלוננים פלסטינים, עדכונים לגבי סגירת תיקים מתקבלים באיחור רב ורק לאחר פנייה יזומה באמצעות עורך דין, וכדי לצלם תיקי חקירה שנסגרו נדרשים שבועות ולעיתים חודשים - סיכויי של מתלונן פלסטיני לנצח במרוץ שלושים הימים ולהגיש ערר במועד הם אפסיים.

■ ב-17 בינואר 2008, כשלושה שבועות לאחר שנפתח, סגר מרחב שומרון תיק שעניינו תקיפה באדמות הכפר תל. הודעה על סגירת התיק נמסרה ליש דין רק ב-20 ביולי 2008 (כמעט חצי שנה לאחר סגירתו) ולאחר חמש פניות מטעמו (בין פברואר ליולי) לבירור מצב תיק החקירה. שלוש פעמים השיבה המשטרה לפניות כי התיק עדיין בחקירה אף על פי שכבר היה סגור. מכסת שלושים הימים להגשת ערר חלפה בטרם נמסר ליש דין כי תיק החקירה נסגר.<sup>26</sup>

■ ב-7 ביולי 2010 סגר מרחב שומרון תיק שעניינו הצתת עצים. הודעה על סגירתו נמסרה ליש דיין ב-1 בנובמבר 2010, כמעט ארבעה חודשים אחרי סגירתו. בעקבות ההודעה פנה יש דיין ב-4 בנובמבר 2010 לרפ"ק גיל דשא ממרחב שומרון בבקשה לצלם את החומר המצוי בתיק החקירה. בהיעדר מענה לבקשה נשלחה בקשה נוספת, ב-24 בנובמבר 2010, ובעקבותיה תואם מועד לצילום התיק. ב-8 בדצמבר, כאשר הגיעה נציגת יש דיין לצלם את התיק ותיקים נוספים, התברר כי במרחב שומרון שכחו להוציא את תיק החקירה מהארכיון ולכן לא ניתן היה לצלמו באותו יום. לנציגת יש דיין נמסר כי תוכל לצלמו רק כעבור שבוע. התיק צולם לבסוף ב-16 בינואר 2011. מיום סגירת תיק החקירה ועד לצילום חומר החקירה בתיק חלפה יותר מחצי שנה. מכסת שלושים הימים להגשת ערר חלפה עוד בטרם נמסר ליש דיין כי תיק החקירה נסגר.<sup>27</sup>

■ ב-29 ביולי 2009 סגרה יחידת התביעות במחוז ש"י תיק שעניינו תקיפה ושינוע קרוואנים ליד בילעין. הודעה על סגירת התיק נמסרה ליש דיין רק ב-6 בספטמבר 2009 (יותר מחודש לאחר סגירתו), ולאחר פניות תקופתיות (בין ינואר 2008 לספטמבר 2009) לביורר מצב התיק. בעקבות העדכון בדבר סגירת התיק פנה יש דיין ב-21 בספטמבר 2009 למחלקת התביעות במחוז ש"י בבקשה לצלמו. לאחר דין ודברים ממושך, שכלל תכתובות ותזכורות טלפוניות, אושרה לבסוף בקשת הצילום יותר משלושה חודשים אחרי יום הפניה, והתיק צולם ב-28 בינואר 2010. עם צילום התיק התברר כי מחומר החקירה שהועבר לצילום הושמטו דו"חות, מזכרים ודיסק שבו סרט. מקץ שבועיים נוספים צולמו יתר החומרים, ללא הסרט. מאמצי יש דיין לקבל את הדיסק נמשכו כמעט ארבעה חודשים. מיום ההחלטה לסגור את התיק ועד לקבלת חומר החקירה במלואו חלפה כמעט שנה תמימה. מכסת שלושים הימים להגשת הערר חלפה עוד בטרם נודע כי תיק החקירה נסגר.<sup>28</sup>

## **עומס העבודה בפרקליטות המדינה ובמשטרה: איחורים בהחלטות תחום העררים**

בחלקו השני של סעיף 65 לחוק סדר הדין הפלילי, הקובע את מכסת שלושים הימים להגשת ערר, נקבע כי בתיקים שעניינם עבירות מין או אלימות מסוג פשע תתקבל החלטה בערר ותימסר למתלונן בתוך שישה חודשים. בעל הסמכות להחליט בערר רשאי להחליט למסור את החלטתו במועד מאוחר יותר, וזאת "מטעמים מיוחדים שיירשמו".<sup>29</sup> הניסיון מלמד כי הגורמים המחליטים בעררים מפירים חובה זו כדבר שבשגרה. מתוך 32 עררים שהגיש יש דיין על החלטת המשטרה בתיקים שעניינם תקיפה, ושבהם התקבלה החלטה בערר, רק ב-13 התקבלה ההחלטה בתוך חצי שנה כמתחייב מהחוק, ואילו ביתר העררים<sup>30</sup> התקבלה החלטה רק כעבור יותר מ-484 ימים בממוצע (כ-16 חודשים).<sup>31</sup>

כך למשל, בערר על סגירתו של תיק חקירה שעסק בשני מקרי תקיפה נפרדים שבוצעו בשני רועי צאן מהכפר תולת', קיבלה הפרקליטות החלטה על דחיית הערר רק לאחר יותר משלוש וחצי שנים מיום הגשת הערר.<sup>32</sup> הטעם שניתן לעיכוב הארוך בקבלת ההחלטה היה עומס העבודה הכבד במשטרה ובפרקליטות המדינה.<sup>33</sup>

בערר אחר, שהוגש בעקבות סגירתו של תיק חקירה שעניינו תקיפת חקלאים פלסטינים מהכפר אל-מור"יר (הסמוך למאחז עדי-עד) שכללה יידויי אבנים, הכאה וירי שכתוצאה ממנו נהרגה סוּסְתָם, מסרה הפרקליטות את הודעתה על דחיית הערר רק כעבור שלוש שנים וחודשיים.<sup>34</sup> כמו במקרים רבים אחרים, גם במקרה זה הטעם שניתן לעיכוב בקבלת ההחלטה בערר היה עומס עבודה כבד במחלקת העררים בפרקליטות.<sup>35</sup> עומס עבודה, כבד כשהיה, אינו "טעמים מיוחדים" המצדיקים חריגה כה בוטה ממכסת הזמן הקבועה בחוק, במיוחד כאשר זהו מצב קבוע ולא חריג.



ב-16 עררים נוספים שהגיש יש דין על ההחלטה לסגור תיקי חקירה משטרתיים שעניינם תקיפה טרם התקבלה הכרעה; 12 מהם הוגשו לפני יותר משישה חודשים, מתוכם שמונה הוגשו לפני יותר משנה, ובממוצע ממתנינים תיקים אלה להכרעה כבר כשנה וארבעה חודשים.<sup>36</sup> כך למשל, בערר שהוגש לפני 774 ימים (יותר משנתיים) בעקבות סגירת תיק חקירה שעניינו ידווי אבנים בצומת תפוח בזוג פלסטינים תושבי הכפר יאסוף, טרם התקבלה החלטה.<sup>37</sup>

בעוד פרקליטות המדינה מאמצת גישה מחמירה לרישא של סעיף 65 ומודיעה כי עררים שיוגשו לאחר תום מכסת שלוש הימים יידחו על הסף, היא מפירה שוב ושוב באופן בוטה את החובה המוטלת עליה באחריותו של אותו סעיף עצמו.

## חניעת זכות הערר מחתלוננים



צמצומה של זכות העיון בתיקי חקירה שנסגרו וההקפדה על מכסת שלוש הימים להגשת ערר פוגעים באופן משמעותי ביכולתם של מתלוננים להגיש עררים.

מתקפה זו על מוסד העררים משמעותה הסרת בלם מרכזי לפעולתם של גורמי החקירה והתביעה, וביטולו של מנגנון מפקח הבוחן את החלטותיהם ומאפשר לקרוא עליהן תיגר. היעדר מנגנון פיקוח וריסון יאפשר לגופי החקירה והתביעה לסגור תיקים על פי שרירות לבם ורצונם ובלי שייאלצו להסביר את החלטותיהם. מגמת הצמצום בזכויותיהם של המתלוננים עומדת בניגוד חריף לאינטרסים הציבוריים שפרקליט המדינה מצהיר עליהם בהנחיה המעודכנת: שמירה על תפקודן התקין של רשויות אכיפת החוק, הבטחת אמון הציבור ברשויות אכיפת החוק ושמירה על שיתוף פעולה עמו, ומניעת שימוש לרעה בהליכי חקירה.<sup>38</sup>

מבחינת המתלוננים הפלסטינים, שסיכוייהם לעמוד במכסת שלוש הימים קלושים עד אפסיים, מדובר בפגיעה חמורה המאינת את זכותם להגשת ערר. את הפגיעה בזכותם של אלה לערר על סגירת תיקי חקירה יש להבין גם לאור הנתונים המדאיגים בנוגע לאכיפת החוק בשטחים בכלל ובנוגע לשיעורם הגבוה של תיקי חקירה שנסגרים בפרט: כ-90% מתיקי החקירה שהתנהלו במחוז ש"י של המשטרה בנוגע לעבירות אזרחים ישראלים נגד פלסטינים נסגרו בעילת "היעדר ראיות מספיקות" או "עבריון לא נודע", המעידות על כשלון החוקרים;<sup>39</sup> כן נסגרו 94% מהתיקים שנחקרו במצ"ח בנוגע לפגיעת חיילים בפלסטינים וברכושם.<sup>40</sup> חסימת האפשרות לערר על ההחלטה לסגור תיקי חקירה מעמיקה את חוסר האמון שרוחשים הפלסטינים למערכת אכיפת החוק הישראלית ולנכונותה להגן עליהם.

ב-27 באפריל 2011<sup>41</sup> פנה יש דין יחד עם מרכז נגה לנפגעי עבירה ועם איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית לפרקליטות המדינה, בבקשה להשיב לקדמותה את הנחיית פרקליט המדינה 14.8 ולאפשר למתלוננים לעיין בתיקי חקירה שנסגרו. בעקבות הפנייה הודיעה הפרקליטות כי יש בכונותה של פרקליט המדינה לעדכן את הנחיה 14.8 בקרוב.<sup>42</sup> יש דין ממתין לפרסום ההנחיה המעודכנת.

### תיק יש דין 1079/05: ערר על סגירת התיק בעילת חוסר ראיות התקבל והוגש כתב אישום

ב-1 בספטמבר 2005 הותקפו האשם יונס האשם עזה ובן דודו בידי קבוצה של שמונה נערים אשר השליכו אבנים וניירות בוערים לעבר ביתו של עזה בתל רומידה. במהלך האירוע ריססו הנערים אבקה ממטף כבוי אש על עץ בשטח ביתו של עזה וניסו להבעירו. בעקבות המעשים פרצה שריפה בשיחי הגפן הנטועים ליד ביתו של עזה.



עזה מסר לחוקרי המשטרה את פרטיו של אחד התוקפים המתגורר בשכנות לו ומוכר לו היטב, סיפק תיאור מפורט של הנער וזיהה אותו במסדר תמונות. כמו כן טען שיוכל לזהות עוד נערים שהשתתפו באירוע, אך לא הוצגו לו תמונות נוספות. תיאור נוסף של הנער נמסר על ידי מפקד מחלקה בגדוד לביא של צה"ל, שהוזעק למקום בשל השריפה שפרצה בגפנים. הקצין, שהיה עד ליידוי אבנים בידי ארבעה נערים, מסר את תיאורם. אחד מהם היה זהה לתיאור שמסר עזה. הודעתו הציבה במקום האירוע את הנער שזיהה עזה, דקות ספורות לאחר תחילתו. בן דודו של עזה, שכאמור היה נוכח בזמן האירוע, אמר לחוקרים כי יוכל לזהות חלק מהנערים, אך לא נערך לו מסדר זיהוי. במקום האירוע נמצאו גם ראיות כגון עיתונים שרופים ואבנים.

החשוד שזיהה עזה לא התייצב לחקירה חודשים רבים, וכשנעצר לבסוף שתק לכל אורך החקירה וסירב להתייחס להאשמות נגדו. ב-28 בדצמבר 2006 החליטה יחידת התביעות במחוז ש"י לסגור את תיק החקירה בעילת "היעדר ראיות מספיקות".

בעקבות זאת הגיש יש דין ערר על ההחלטה לסגור את התיק על אף שבחומר החקירה מצויות די ראיות להגשת כתב אישום נגד החשוד. בתיק זה, נטען בערר, יש גרסה מפלילה של מתלונן שזיהה את תוקפו כנגד שתיקתו של החשוד. עקרונית די בכך כדי להגיש כתב אישום, לא כל שכן כאשר לצד עדותו של המתלונן ישנן ראיות ועדויות נוספות התומכות בגרסת המתלונן.<sup>43</sup>

ב-27 בנובמבר 2007 החליטה מחלקת העררים בפרקליטות המדינה לקבל את הטענות שהועלו בערר ולהעמיד לדין את הנאשם.<sup>44</sup> כתב האישום בעבירת ניסיון תקיפה הוגש ב-27 בפברואר 2008. בתחילת 2010 הותלו (הוקפאו) ההליכים בתיק כיוון שהנאשם לא אותר ולא התייצב לדיונים. במאי 2010, לאחר שהנאשם נעצר כחשוד בתיק אחר, התאפשר חידוש ההליכים. המשפט מתנהל בבית משפט לנוער בדלתיים סגורות, בשל היותו של הנאשם קטין בעת האירוע.

## המלצות

# 1

### לאור האמור ממליץ יש דין:

1. להשיב את לשון ההנחיה לקדמותה, באופן שיאפשר למתלוננים לעיין בחומר המצוי בתיק החקירה ולממש את זכותם הקבועה בחוק לערור על החלטה בדבר סגירת תיק חקירה ו/או על החלטה שלא להגיש כתב אישום.
2. לקבוע נהלים שיבטיחו כי מתלוננים ו/או באי כוחם יקבלו הודעה בדבר סגירת תיק החקירה בתלונתם וכי הודעה זו תימסר בסמוך למועד סגירת התיק.
3. לתקן את סעיף 65 לחוק סדר הדין הפלילי, כך שמניין שלושים הימים העומדים למתלונן להגשת ערר יחל רק לאחר שהתאפשר לו לעיין בחומר החקירה המצוי בתיק, או לחלופין לאפשר הגשת עררים גם לאחר תום שלושים הימים, במקרים שבהם ההודעה על סגירת תיק החקירה נמסרה למתלונן באיחור ובמקרים שבהם העיון בתיק התעכב.
4. לתגבר את כוח האדם במחלקת העררים בפרקליטות המדינה, כדי שתוכל לעמוד במחויבותה על פי חוק להחליט בתוך שישה חודשים בעררים שעניינם עבירות אלימות ומין. כמו כן מומלץ כי במחלקת העררים ייקבע נוהל שיוורה על בדיקת עררים בתיקי חקירה שעניינם עבירות אידיאולוגיות בתוך פרק זמן קצוב, שיאפשר השלמה יעילה של החקירה בעת הצורך.<sup>45</sup>

1. חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב - 1982, פרק ד' הליכים שלפני המשפט, סימן א': תלונה, חקירה והעמדה לדין, סעיף 64.
2. שם, סעיף 63.
3. שם, סעיף 65.
4. מתוכם: 19 עררים התקבלו על ידי המשטרה, שהחליטה לחדש את החקירה ולהשלימה בעקבות הערר; 8 עררים התקבלו על ידי תחום עררים בפרקליטות המדינה, שהורה על חידוש החקירה ב-7 תיקים ועל הגשת כתב אישום בתיק אחד. סמכותו של הגורם שסגר את התיק לחדש את החקירה בלי להפנות את הערר לגורם המוסמך להכריע בו (סמכות שהופעלה בעררים רבים שהגיש יש דין) אינה מבוססת בדין ולכן מוטלת בספק. ברבים מהתיקים הנפתחים לחידוש חקירה על ידי הגורם הסוגר במשטרה לא נעשות פעולות חקירה משמעותיות נוספות עד לסגירתו המחודשת של התיק לאחר חודשים ארוכים. עררים אלה והביקורת שבהם על עבודת המשטרה או החלטת הגורם הסוגר כלל אינם מגיעים לידי פרקליטות המדינה.
5. ערר אחד בוטל בידי יש דין, לאחר שתיק החקירה הועבר לטיפול מחוז ש"י של המשטרה. ערר נוסף התייתר לאחר שהתברר כי ננקטו צעדים משמעותיים נגד השוטרים המעורבים במקרה.
6. הנחיות פרקליטת המדינה, הנחיה מס' 14.8, בקשה מצד גורמים שונים לעיין בחומר חקירה שבתיק משטרה, 1 באוגוסט 2002, סעיף ה' (14).
7. ככל הידוע, אין נתונים רשמיים בנוגע לעילות סגירתם של תיקי חקירה בישראל. מנתונים שמסר ביולי 2001 משה לדור, אז פרקליט מחוז ירושלים, בדיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת - נתונים שהוא כינה "מהשרוול" - עולה כי 55%-60% מתיקי החקירה בישראל נסגרו בעילת "חוסר ראיות מספיקות". מתוך: מדיניות סגירת תיקים בפרקליטות ובתביעה המשטרית, מרכז המידע של הכנסת, 2002. מן המעקב שמקיים יש דין אחר תיקי חקירה שנסגרו עולה כי 430 מתוך 488 (כ-88%) תיקי חקירה במעקב נסגרו בעילת היעדר ראיות (115 נסגרו בשל חוסר ראיות מספיקות ו-315 נגזו בעילת "עברייני לא נודע" (על"ן) המסווגת גם היא תחת עילת היעדר ראיות מספיקות).
8. הנחיות פרקליט המדינה, הנחיה מס' 14.8, בקשה מצד גורמים שונים לעיין בחומר חקירה שבתיק משטרה, 14 ביוני 2010, סעיף ג' (5).
9. ר' מסגרת בעמ' 8.
10. מתוכם 15 תיקים נסגרו שוב לאחר השלמת החקירה ו-13 עודם מצויים בטיפול הפרקליטות או בהשלמת חקירה.
11. הנחיות פרקליטת המדינה, הנחיה מס' 14.8, בקשה מצד גורמים שונים לעיין בחומר חקירה שבתיק משטרה, 14 ביוני 2010, סעיף ד' (1-5).
12. שם.
13. שם, סעיף ג' (4-5).
14. תיקי יש דין 2034/10, 2123/10, 2088/10.
15. מכתבה של הגב' הילה זיגלר, 23 בפברואר 2011, המחלקה לחקירות שוטרים, פרקליטות המדינה. תיק יש דין 1233/10.
16. מכתבו של רפ"ק גיל דשא, ע' קצין אגף חקירות מרחב שומרון, לעו"ד מיכאל ספרד, 11 באפריל 2011.
17. כאמור, "עברייני לא נודע".
18. מכתבו של רפ"ק גיל דשא, ע' קצין אגף חקירות מרחב שומרון, לעו"ד עידו תמרי, 17 במאי 2011.
19. חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב - 1982, פרק ד' הליכים שלפני המשפט, סימן א': תלונה, חקירה והעמדה לדין, סעיף 63.
20. שם, סעיף 65.
21. תשובתו של עו"ד ערן אורי, ראש יחידת התביעות במחוז ש"י למכתבו של עו"ד עידו תמרי, 13 באפריל 2011. תיק יש דין 1954/09.
22. זאת על פי סיכום בין שני הצדדים כי בקשות העדכון ייעשו על בסיס פנייה תקופתית מרוכזת.
23. מח"ש נוטה לאשר במהירות את בקשות יש דין לצילום תיקי חקירה שנהלו על ידה ונסגרו.
24. למשל תיקי יש דין 1777/09 - 1908/09 ו- 1954/09.
25. מכתבו של רפ"ק גיל דשא, ע' קצין אגף חקירות משטרת שומרון, לעו"ד מיכאל ספרד, 11 באפריל 2011.
26. תיק יש דין 1367/08, תקיפה בתל ב- 26.12.07.
27. תיק יש דין 2153/10, הצתת עצים בג'ת, 27.5.10.
28. תיק יש דין 1372/08, תקיפה ושינוע קרוואנים ליד בלעין ב-1 בינואר 2008.

29. חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב - 1982, פרק ד' הליכים שלפני המשפט, סימן א': תלונה, חקירה והעמדה לדין, סעיף 65.
30. 59% (19 עררים).
31. לעניין זה ראו גם: **מעט מדי ומאוחר מדי: פיקוח פרקליטות המדינה על חקירת עבירות אזרחים ישראלים נגד פלסטינים בשטחים**. יש דין, מאי 2008.
32. הערר הוגש ב- 30 ביולי 2006. הודעה על דחייתו התקבלה ב-3 במרץ 2010. תיק יש דין 1134/06.
33. מכתבה של שרון אדרי, סגנית בכירה א' לפרקליט המדינה וממונה בתחום עררים לעו"ד מיכאל ספרד, 3 במרץ 2011. תיק יש דין 1134/06.
34. הערר הוגש ב-3 במרץ 2008. הודעה על דחייתו התקבלה ב-4 במאי 2011. תיק יש דין 1180/06.
35. מכתבה של שרון אדרי, סגנית בכירה א' לפרקליט המדינה וממונה בתחום עררים לעו"ד עידו תמרי, 26 באפריל 2011 (התקבל ב-4 במאי 2011). תיק יש דין 1180/06.
36. 485 ימים, נכון ליום כתיבת מסמך זה.
37. תיק יש דין 1523/08.
38. הנחיות פרקליטת המדינה, הנחיה מס' 14.8, בקשה מצד גורמים שונים לעיין בחומר חקירה שבתיק משטרה, 14 ביוני 2010, סעיף ד' (1-3).
39. **אכיפת החוק על אזרחים ישראלים בגדה המערבית**. נתוני מעקב יש דין, דף נתונים פברואר 2011. הנתונים מתייחסים ל-642 תיקי חקירה המצויים במעקב יש דין משנת 2005 עד פברואר 2011.
40. **חקירת עבירות פליליות של חיילי צה"ל נגד פלסטינים ורכושם**. נתוני השנים 2000-2009, יש דין, דף נתונים פברואר 2011.
41. לפנייה זו קדמו פניות בתאריכים 17 בנובמבר 2010, 16 בינואר 2011 ו-22 בפברואר 2011, שבהן נתבקש פרקליט המדינה לשקול מחדש את ההנחיה נוכח הפגיעה הצפויה בזכויותיהם של נפגעי עבירה ובחופש המידע.
42. מכתבו של עו"ד יריב רגב, סגן בכיר לפרקליט המדינה, לעו"ד מיכאל ספרד, 9 במאי 2011.
43. ערר על סגירת תיק פ"א 3131/05, 25 במרץ 2007. תיק יש דין 1079/05.
44. מכתבה של הגב' אתי כהנא, מנהלת תחום עררים בפרקליטות המדינה אל עו"ד מיכאל ספרד, 27 בנובמבר 2007.
45. כפי שכבר הומלץ בדוח יש דין **מעט מדי ומאוחר מדי: פיקוח פרקליטות המדינה על חקירת עבירות אזרחים ישראלים נגד פלסטינים בשטחים**. יש דין, מאי 2008.