

## עומק - מרכז לעיצוב מדיניות וחקיקה

### נבצרות ראשי רשויות

#### (מוגש לחבר הכנסת עמיר פרץ)

#### 1. מבוא ותקציר מנהלים

מטרת מסמך זה היא לסקור את המצב המשפטי הקיים בישראל ביחס להשעיית ראשי רשויות שמתנהלים נגדם הליכים משפטיים. בהתאם לסקירה זו, נמליץ על השיקולים השונים שיש לבחון לפני שינוי המצב המשפטי בנושא זה ונציע הצעות אופרטיביות להסדרת מצבם של ראשי רשויות שנגדם מתנהל הליך משפטי.

#### עיקרי הדברים:

1. בעקבות הפסיקה בעניין **לחיאני**<sup>1</sup> תוקן חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש רשויות וסגניו וכהונותיהם) התשל"ה-1975 (להלן: "החוק") ונוסף לו מנגנון נבצרות לראשי רשויות. כיום, לאחר הגשת כתב אישום נגד ראש רשות מכהן, רשאית ועדה מיוחדת לבחון את השיקולים השונים להשעייתו ואף לעשות זאת אם יש בכך צורך.
2. כאשר באים להסדיר את מצבם של ראשי הרשויות שנגדם מתנהל הליך פלילי, יש להתחשב במספר שיקולים:
  - א. שלטון החוק
  - ב. אמון הציבור
  - ג. חזקת החפות
  - ד. תפקוד יעיל של הרשות המקומית
3. מנגנון ההשעיה בחוק המתוקן מאפשר השעיה של ראש רשות רק לאחר שהוגש כתב אישום. אך לעיתים, זמן החקירה מתארך ונוצר מצב של כרסום מתמשך בשלטון החוק ובאמון הציבור ופגיעה קשה ביכולת הניהול של הרשות.
4. פתרון לבעיה זו עשוי להיות קיצור סטטוטורי של זמן החקירות נגד ראשי רשויות. זמן חקירה קצר יקרב בין החשד לכתב האישום וכך ההליך כולו יהיה הרבה יותר מהיר ויעיל.
5. החקיקה הישראלית אינה קובעת מגבלות מפורשות על משך הזמן שבו נדרשת המשטרה להשלים את חקירותיה או על משך הזמן שבמסגרתו נדרשות רשויות התביעה לקבל החלטה בדבר הגשת כתב אישום.
6. מגבלות זמן ספציפיות על משכן של חקירות משטרה מוסדרות בנוהל אגף חקירות ומודיעין של משטרת ישראל בנושא "הגבלת משך החקירה נגד חשוד", שפורסם ב-2014.

<sup>1</sup> בג"ץ 6549/13 תנועת אומ"ץ אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' ראש עיריית בת ים (טרם פורסם, 22.10.13) (להלן: פרשת לחיאני)

7. גם לגבי עבודתן של רשויות התביעה קיימות מגבלות זמן ספציפיות, ואלה מוסדרות בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה.
8. אנו סבורים שישנן שלוש אפשרויות להסדר:
  - א. המצב הקיים- השעיה בזמן הגשת כתב האישום ללא הגבלת זמן החקירה
  - ב. השעיה בתחילת החקירה עם הגבלת זמן החקירה
  - ג. הדחת ראש רשות בעת הרשעתו והגבלת זמן ההליך כולו

## 2. המצב המשפטי הקיים והיסטוריה חקיקתית

### 2.1 פסיקה מוקדמת:

לאורך השנים, פסק בהמ"ש שרשימת העילות שבגינן מותר להדיח נבחר ציבור מתפקידם אינה רשימה סגורה. כך למשל, בפרשות **דרעי ופנחסי** קבע בהמ"ש שהחלטה להשאירם בתפקיד לאחר כתב האישום החמור שהוגש נגדם אינה סבירה באופן קיצוני ולכן יש לפטרם, למרות שלא הייתה הוראה סטטוטורית שחייבה את ראש הממשלה לעשות זאת.<sup>2</sup>

ביחס לראשי ערים נתן בהמ"ש שני פסקי דין בשנים האחרונות ובהם נקבע כלל דומה:

בבג"ץ **רמת השרון**<sup>3</sup> הוגש כתב אישום נגד שני ראשי עיר. מועצות העיר, שמוסמכות להדיח אותם, לפי סעיף 22 לחוק הרשויות המקומיות<sup>4</sup>, התכנסו אך בחרו שלא להשתמש בסמכותן ולאפשר לראשי העיר להמשיך לכהן (באחת הוחלט שלא להדיח ובשנייה הנושא הורד מסדר היום). נפסק שהחלטות אלה אינן סבירות באופן קיצוני ועל כן יש להדיח את ראשי העיר מתפקידם.

גם בעניין **לחיאני**<sup>5</sup> נדונה יכולתו של ראש עיר להישאר בתפקידו לאחר שהוגש נגדו כתב אישום. הנשיאה נאור ציינה כי "גם אם לא נפסלה כהונתו של ראש הרשות המקומית פסילה אוטומטית מכוח הדין, קיימת חובה על מועצת העיריה לשקול נתונים אחרים במסגרת החלטתה אם להעבירו מכהונתו אם לאו". גם במקרה זה, ראש העיר הודח.

### 2.2 הצעות חוק שהוגשו לאורך השנים:

סעיף 19א' קובע שניתן לכפות נבצרות רק מרגע הגשת כתב האישום וכי ההשעיה נתונה לשיקול דעתה של ועדה. אך לאורך השנים היו הצעות חוק שהציגו גישות אחרות:

<sup>2</sup> בבג"ץ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל, פ"ד מוז(5) 404 (1993)** (להלן: "פרשת דרעי") בבג"ץ 4267/93 **אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מ"ז(5) 441 (1993)** (להלן: "פרשת פנחסי")

<sup>3</sup> בג"ץ 4921/13 **אומ"ץ אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי נ' ראש עיריית רמת השרון**, יצחק רוכברגר (טרם פורסם, 14.10.13) (להלן: "עניין רמת השרון")

<sup>4</sup> ס' 22 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש רשות וסגניו וכהונותיהם) התשל"ה-1975

<sup>5</sup> פרשת לחיאני, ראה ה"ש 1 לעיל.

1. הצעת החוק של ח"כ מיקי לוי<sup>6</sup> קובעת כי עם הגשת כתב אישום נגד ראש הרשות המקומית או סגנו, בשל עבירת עוון או פשע, יושעה ראש הרשות או סגנו **לא לתור**, ורק אם יזוכה – ישוב לתפקידו. מטרת ההצעה היא למנוע מראש רשות או סגנו שתלוי ועומד נגדם כתב אישום, להמשיך לנהל את ענייני הרשות.<sup>7</sup> הצעת חוק זו מבקשת להחיל את הכלל שנקבע בפרשת **דרעי** גם על ראשי רשויות מקומיות.
- ניתן לראות בנקל שהצעה זו מחמירה את ההסדר הקיים (ואפילו את ההסדר שקיים ביחס לחברי כנסת) משום שהיא אינה מותירה שיקול דעת לחברי הועדה או לכל גורם אחר ומחייבת את ראש הרשות להשעות את עצמו ברגע הגשת כתב האישום.
- הצעות חוק אחרות דנו בהשעיית נבחרי ציבור שאינם ראשי רשויות, אך אנו סבורים שההסדרים בהם עשויים להיות רלוונטיים גם ברשויות מקומיות:
2. הצעת החוק של ח"כ מרינה סלודקין מעצבת מנגנון לנבצרות ראש ממשלה אשר נפתחת נגדו חקירה פלילית.<sup>8</sup>
- הצעת חוק זו מציעה כי במידה ונפתחו נגד ראש הממשלה מכהן **לפחות שלוש חקירות פליליות**, יקבע היועמ"ש כי נבצר מראש הממשלה זמנית למלא את תפקידו ויקבע במקומו ממלא מקום.<sup>9</sup>
- בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי "ברור לכל, שראש הממשלה המצוי תחת חקירות רבות, אינו מסוגל לתפקד כראוי. יתרה מזו, ייתכנו מצבים שבהם ראש הממשלה ינצל מהלכים פוליטיים על מנת להסיח דעת קהל מחקירות המתנהלות נגדו ולהבטיח בכך את הישרדותו".
- נראה כי דברי ההסבר מתאימים ביותר לתיאור המצב עבור ראשי הרשויות. סביר להניח שכל אדם מן השורה, לא רק ראש ממשלה, טרוד במיוחד בזמן שמתנהלות נגדו חקירות פליליות, ועל כן כפי שחקירות עשויות לפגום בניהול מדינה, כך הן יכולות לפגום בניהול רשות מקומית. אמנם, כוחו של ראש עיר ליצור מהלכים פוליטיים שיסיתו את עניין הציבור מן החקירה מוגבל יותר מכוחו של ראש הממשלה, אך עדיין אין לזלזל בכוחם הפוליטי של ראשי הרשויות שמסוגלים להשפיע על חיי היום-יום של התושבים ברשות.
3. הצעת החוק של ח"כ זבולון אורלב וח"כ אביגדור יצחקי דנה בנבצרות ראש ממשלה, יו"ר הכנסת ונשיא המדינה,<sup>10</sup> ובה הוצע כי:
- "(א) ראש הממשלה **שנפתחה נגדו חקירה פלילית**, יושעה מיום פתיחתה למשך כל תקופת החקירה, ואם הוארכה תקופת החקירה כאמור בסעיף 17(א), ייראו אותו כמושעה מתפקידו גם למשך תקופה זו.
- (ב) הוגש כתב אישום נגד ראש הממשלה, יראו אותו כאילו התפטר מתפקידו" סעיפים זהים בהצעת חוק זו יוחסו גם לנשיא המדינה ויושב ראש הכנסת.
- בדברי ההסבר נכתב כי "הצעת חוק זו תבטיח שנשיא המדינה ראש ממשלה ויו"ר הכנסת

<sup>6</sup> הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) (תיקון - השעיית ראש רשות או סגנו שהוגש נגדו כתב אישום), התשע"ה-2015, פ/1683/20.

<sup>7</sup> שם.

<sup>8</sup> הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון - נבצרות ראש הממשלה בשל חקירות פליליות), פ/616/18.

<sup>9</sup> שם.

<sup>10</sup> הצעת חוק-יסוד: נבצרות בעת חקירה והפסקת כהונה בעת הגשת כתב אישום (תיקוני חקיקה), פ/3315/17.

יהיו ממוקדים בתפקידיהם ויעסקו במשרה מלאה בענייני המדינה בלבד. כאשר הם נתונים לחקירה פלילית, מרצם ומחשבותיהם נתונים מדרך הטבע לחקירה, והדבר פוגם באופן חמור ביכולת תפקודם. זהו האיזון הנכון של שוויון בפני החוק, אשר צריך לחול גם על נושאי משרות אלה, בד בבד עם הבטחת הניהול התקין של ענייני המדינה".

דברי הסבר אלו מתאימים גם לסיטואציה אליה נקלע ראש רשות שנפתחה נגדו חקירה פלילית, והחלת מנגנון כזה או דומה לו תבטיח ניהול תקין ונכון של ענייני הרשות אשר העומד בראשה נמצאה בליבה של חקירה פלילית.

הצעות אלה, אינן מותירות שיקול דעת בידי הגורם המשעה. בנוסף, ובניגוד להצעה של ח"כ לוי לעיל, ההשעיה בהצעות אלה תחל כבר עם תחילת החקירה (או מספר חקירות) ולא יהיה צורך להמתין עד להגשת כתב אישום.

### 2.3 תיקון חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש רשות וסגניו):

בעקבות הפסיקה בעניין **לחיאני**<sup>11</sup> תוקן החוק ונוסף לו מנגנון נבצרות לראשי רשויות. כיום, **לאחר הגשת כתב אישום** נגד ראש רשות מכהן, רשאית ועדה מיוחדת לבחון את השיקולים השונים להשעייתו ואף לעשות זאת אם יש בכך צורך. ועדה זו מורכבת משופט בית משפט מחוזי בדימוס, משפטן וראש רשות לשעבר.<sup>12</sup>

על חברי הועדה מוטל לשקול את:

- א. העבירות המיוחסות לראש הרשות בכתב האישום, נסיבותיהן, היקפן והתמשכותן.
  - ב. מספר הפרשות המיוחסות לראש הרשות בכתב האישום.
  - ג. הזיקה בין האישומים המיוחסים לראש הרשות בכתב האישום ובין סמכויותיו ותפקידיו כראש הרשות.
  - ד. פרק הזמן שחלף מהמועד שבו בוצעו העבירות המיוחסות לראש הרשות בכתב האישום.
- כמו כן, אם החליטה הועדה להשעות את ראש הרשות מוטל עליה למנות ממלא מקום למשך התקופה, שלא תעלה על שנה<sup>13</sup>. במהלך תקופת ההשעיה, ראש הרשות רשאי להתמודד בבחירות לרשויות המקומיות אך לא יוכל לכהן בתפקיד עד לסוף התקופה.

### 3. הסדרת מעמדם של ראשי רשויות שמתנהל נגדם הליך פלילי:

כאשר באים להסדיר את מצבם של ראשי רשויות שנגדם מתנהל הליך פלילי, יש להתחשב במספר שיקולים:

- א. **שלטון החוק**: עקרון שלטון החוק הוא עקרון יסודי בכל מדינה דמוקרטית. לפי עקרון זה על כל אזרחי המדינה צריכים לחול כללים זהים:
- "כאשר חוקרים את האחד ולא את השווה לו, נפגם עקרון שלטון החוק. כאשר נתנים חנינה לאחד ולא לשווה לו, נפגם עקרון שלטון החוק, כאשר מעניקים לאחד את מלוא*

<sup>11</sup> פרשת **לחיאני**, ראה ה"ש 1 לעיל.

<sup>12</sup> סעיף 19 א' לחוק ראשי רשויות

<sup>13</sup> יש לציין שניתן להאריך את תקופת ההשעיה באישור היועמ"ש

האפשרות להגן על עצמו ולמסור את גירסתו ושוללים זאת מהאחר השווה לו, נפגם עקרון שלטון החוק.<sup>14</sup>

לכן, מתן הנחות או הקלות לראשי רשויות שפעלו בניגוד לחוק מהווה פגיעה בשלטון החוק אם ההקלה נעשית ללא הצדקה מספקת. עם זאת, גם החמרה עם ראשי רשויות ללא הצדקה עלולה להוביל לפגיעה בשלטון החוק.

ב. **אמון הציבור:** "יכולתו של השלטון לשלוט מבוססת על אמון הציבור בו".<sup>15</sup> בכל מערכת דמוקרטית חשוב שלאזרחי המדינה יהיה אמון במוסדותיה. מצב שבו ראש רשות שמתנהל נגדו הליך פלילי ממשך לכהן ולקבל החלטות עבור התושבים, פוגע באמון הציבור ברשות המבצעת בכלל וברשות המקומית הספציפית בפרט.

נושא זה עלה בפרשת **רמת השרון**,<sup>16</sup> שבה הדיון נערך כשבוע לפני הבחירות. השופטים בדעת הרוב גרסו שאם יזכה ראש עיר שהודח עקב כתב אישום בבחירות, הרי שעל מועצת העיר להתכנס ולהדיחו בשנית. אם לא עשתה זאת, הרי שזו החלטה לא סבירה ועל ביהמ"ש יוטל להדיח את ראש העיר הנבחר. השופט גרוניס (בדעת מיעוט) סבר שפעולה שיפוטית כזו תהיה מנוגדת לרצון הבוחר. אם בחר הציבור באותו ראש עיר, למרות שהיה מודע לכתב האישום החמור נגדו, הרי שלא ניתן לטעון שהדחתו נדרשת על מנת שלא לפגוע באמון הציבור.

ג. **חזקת החפות:** השעיית ראש הרשות מתפקידו מהווה פגיעה קשה בחזקת החפות שקובעת שאין להטיל סנקציות על אדם טרם הרשעתו. ככל שכפיית נבצרות רחוקה יותר מכתב האישום, כך גדלה הפגיעה. במקביל, ככל שהסדר מסוים יותר שיקול דעת רחב יותר לגורם שמחליט על הנבצרות, כך היכולת להתחשב במצבים שונים גדלה וניתן להתאים את הפגיעה בחזקת החפות לחומרת העבירה שבוצעה.

הנשיאה נאור התייחסה לחזקת החפות בפרשת **רמת השרון** וקבעה כי "אין ספק בעיני, כי העברה מכהונה פוגעת בראש רשות מקומית מכהן או בראש רשות מקומית שנבחר מחדש, הטוען לחפותו"<sup>17</sup>.

ד. **תפקוד יעיל של הרשות המקומית:** אדם שנמצא תחת חקירה פלילית עשוי להיות טרוד ולעיתים תפקודו המקצועי יושפע מכך. לכן יש לוודא שבכל הסדר שיווצר, הרשות תוכל להמשיך ולהתנהל באופן תקין ולא תהיה פגיעה בשירות שניתן לאזרח בעקבות ההליך המשפטי.

ניתן להבחין בשלושת המודלים שהוצגו לעיל מנסים לנווט בין שיקולים אלה:

1. **עמדת הפסיקה עד לתיקון החוק** הייתה כי יש להעדיף את שלטון החוק באופן מובהק ועל כן, אין זה סביר שראש רשות שהוגש נגדו כתב אישום חמור ימשיך לכהן. הנשיאה נאור בהתייחסותה לנושא בעניין רמת השרון קבעה כי:

<sup>14</sup> בג"ץ 428/86 יצחק ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505 (1986).

<sup>15</sup> בג"ץ 4287/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל, פ"ד מ"ז(5) 441 (1993).

<sup>16</sup> עניין רמת השרון, ראה ה"ש 3 לעיל.

<sup>17</sup> שם, בעמ' 36.

"ככלל, באיזון עם השיקולים האחרים של טוהר המידות, שלטון החוק וחובת ההגנה על אמון הציבור, מקבלת חזקת החפות משקל פחות כשעוסקים במינוי לכהונה ובהעברה מכהונה".

- נימוק אפשרי לכך, שהובא בפסיקה<sup>18</sup>, טוען שעקב תפקידם הרם, יש לייחס נורמות קשיחות ונוקשות יותר לנבחרי ציבור ולהחמיר איתם יותר מאזרחים מן השורה משום שהקלה עלולה לפגוע באמון הציבור.<sup>18</sup> מסיבות אלה, שיטת ב"המ"ש היא שיטה בינארית ובה ראש רשות נדרש להתפטר עם הגשת כתב אישום נגדו וזו אכן פגיעה בזכותו לחפות.
2. **הצעות החוק הפרטיות** (של ח"כ אורלב וח"כ סולדקי) מציגות עמדה מורכבת יותר. מחד, הצעות אלה מחמירות יותר מעמדת הפסיקה ופוגעות אף יותר בחזקת החפות משום שהן מחייבות השעיה כבר מתחילת החקירה (או כמה חקירות). מאידך, הן מקלות יותר משום שמדובר בהשעיה בלבד ולא בהדחה ולכן חומרת הפגיעה בחזקת החפות מתאזנת בכך שאם יתברר שראש הרשות זכאי - ההחלטה תתהפך. בהסדרים כאלה יש חשיבות מיוחדת לזמן החקירה שכן ככל שזמן החקירה מתארך, גדלה הפגיעה בחזקת החפות.
3. **עמדת החוק** המתוקן נמנעת מקביעת מסמרות. לפי גישה זו אין לחתור לפתרונות בינאריים שכן איזון נכון יותר מחייב הפעלת שיקול דעת והתחשבות במגוון הנסיבות של כל מקרה ומקרה. תפקיד הוועדה שמוקמת בחוק הוא לבחון את הנסיבות ולהכריע. גם פה, ישנה פגיעה בחזקת החפות שכן ננקטת סנקציה לפני שישנה הרשעה. באופן דומה, הפגיעה הזו מידתית משום שמדובר בהשעיה ולא בהדחה והיא נעשית לאחר שקלול הנסיבות. גם כאן, חשוב שההליך המשפטי יהיה מהיר ככל האפשר על מנת למנוע פגיעה מתמשכת בחזקת החפות.

#### **4. קושי ופתרונות אפשריים:**

##### **4.1 הקושי: פגיעה כתוצאה מזמן חקירה ממושך:**

כפי שהוצג לעיל, מנגנון ההשעיה בחוק המתוקן מאפשר השעיה של ראש רשות רק לאחר שהוגש כתב אישום. אך לעיתים, זמן החקירה מתארך ונוצר מצב של כרסום מתמשך בשלטון החוק ובאמון הציבור ופגיעה קשה ביכולת הניהול של הרשות.

##### **4.2 פתרון אפשרי - קיצור זמני חקירות:**

פתרון לבעיה זו עשוי להיות קיצור סטטוטורי של זמן החקירות נגד ראשי רשויות. זמן חקירה קצר יקרוב בין החשד לכתב האישום וכך ההליך כולו יהיה הרבה יותר מהיר ויעיל. עם זאת, בעת בחינת קיצור זמני החקירות יש מספר שיקולים בהם ראוי להתחשב:

##### **4.2.1 בחינת שיקולים:**

1. **שלטון החוק** - קיצור חקירות ללא הצדקה לחלק מאזרחי המדינה הוא פגיעה בשלטון החוק. לכן, כדי לקצר חקירות רק לראשי רשויות צריך להראות שתפקידו הציבורי החיוני של ראש הרשות מהווה שוני רלוונטי שמצדיק את הפגיעה בשוויון. שוני זה רלוונטי משום

<sup>18</sup> שם, בעמ' 64.

שעולה חשש מהליך ממושך מדי שיעודד שחיתות ויפגע באמון הציבור. חשוב לציין שעל מנת שטענה זו תהיה קבילה, ראוי יהיה לקצר גם חקירות של נבחרי ציבור אחרים במצב דומה או לחילופין, לקצר את כל החקירות.

2. **אמון הציבור** - מחד, ייתכן שקיצור זמני חקירות יחזק את אמון הציבור ברשות שכן חקירה קצרה יכולה להעיד על מאבק יעיל בשחיתות בשירות הציבורי. מאידך, ראשי רשויות שהוחלט להגיש נגדם כתב אישום עשויים לנצל את זמן החקירה הקצר ולטעון שחקירות קצרות כל כך אינן מקצועיות ובכך לפגוע באמון הציבור במערכת אכיפת החוק. כאמור, המצב הקיים פוגע באמון הציבור שכן מצב שבו ראש רשות ממשיך לכהן במשך שנים עד לסיום החקירה בעניינו, עשויה ליצור מצג של גרירת רגליים מצד גורמי אכיפת החוק.

3. **ניהול תקין של הרשות** - כפי שנכתב בהצעות החוק השונות, ראש רשות שעל החלטותיו מרחפת עננה תמידית צפוי להתקשות בניהול הרשות ולכן ראוי לקצר את התקופה שבה ראש הרשות נחקר ומכהן עד כמה שניתן (ע"י השעיה או קיצור זמן החקירה).

4. **חקר האמת והזכות להליך הוגן** - קיצור משמעותי מדי של זמן החקירה עשוי לפגום במקצועיותה ובאמינות מסקנותיה. לכן, על מנת שחקירות תוכל להתנהל במקצועיות, יש לקבוע זמן סביר לסיום חקירות וכן לאפשר הארכה במקרים מיוחדים. הסדר כזה אכן קיים בנהלי החקירות במשטרה ובפרקליטות.

עתה, נסקור את המצב הקיים ביחס לזמני חקירות:

#### 4.2.2 זמן החקירות במשטרה:

בישראל, ככלל, חקירות פליליות מתבצעות על-ידי המשטרה ועם סיומן מועברים תיקי החקירה לרשויות התביעה (התביעה המשטרית או הפרקליטות) לצורך קבלת החלטה בדבר הגשת כתב אישום או סגירת תיק החקירה. **החקיקה הישראלית אינה קובעת מגבלות מפורשות על משך הזמן שבו נדרשת המשטרה להשלים את חקירותיה או על משך הזמן שבמסגרתו נדרשות רשויות התביעה לקבל החלטה בדבר הגשת כתב אישום.** עם זאת, עבודתם של גורמי החקירה והתביעה הפלילית כפופה להוראות כלליות בנוגע להתיישנות עבירות.<sup>19</sup>

**מגבלות זמן ספציפיות על משכן של חקירות משטרה מוסדרות בנוהל אגף חקירות ומוזיעין של משטרת ישראל בנושא "הגבלת משך החקירה נגד חשוד", שפורסם ב-2014.**<sup>20</sup> על-פי אותו נוהל, יש לסיים חקירה בהקדם האפשרי ובמסגרת פרקי הזמן שלהלן (מיום "החשדת החשוד במשטרה"):

1. בעבירות מסוג **חטא** בתוך שישה חודשים.

<sup>19</sup> סעיף 9(א) **לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982** קובע שבאין הוראה אחרת לעניין זה בחוק אחר, אין להעמיד אדם לדין בשל עבירה אם עברו מיום ביצועה פרקי זמן שונים. עם זאת, יש להזכיר שעל-פי סעיף 9(ג) לחוק סדר הדין הפלילי, בעבירות פשע ועוון, שנערכה לגביהן חקירה בתוך תקופת ההתיישנות, או שהוגש כתב אישום או התקיים הליך מטעם בית המשפט במהלך תקופה זו, מניין תקופת ההתיישנות יתחיל מחדש מיום ההליך האחרון בחקירה או מיום הגשת כתב האישום או ההליך האחרון מטעם בית המשפט - לפי המאוחר. **בכך למעשה מתאפשרת הארכה של תקופת ההתיישנות בחסות הליכי חקירה והעמדה לדין.** יצוין כי ב-2008 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק ממשלתית שביקשה להתמודד עם סוגיית משך החקירות באמצעות דיני ההתיישנות, ולמנוע, על-פי דברי ההסבר להצעה, את האפשרות להאריך ללא הגבלה את תקופת ההתיישנות באמצעות פעולות חקירה, תביעה ומשפט. ראו: הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 60) (ההתיישנות), התשס"ט-2008 (מ/415).

<sup>20</sup> **נוהל אח"מ 300.05.166 "הגבלת משך החקירה נגד חשוד" 1.2.2014.**

2. בעבירות מסוג **עוון** בתוך שנה.

3. בעבירות מסוג **פשע** בתוך 18 חודשים.

ישנם גורמים במשטרה שרשאים להאריך, בכפוף להנמקה מפורטת שתירשם בתיק, את משך החקירה עד לתקופה מרבית נוספת באותו האורך המותר לכל סוג עבירה. כל הארכה מעבר לכך מחייבת בקשה לקצין אח"מ מחוזי, שהחלטתו תנומק גם היא בכתב בתיק החקירה ויצוין בה מועד סיום החקירה, אם הוחלט להאריכה.<sup>21</sup>

#### 4.2.3 זמן ההחלטה בפרקליטות:

**גם לגבי עבודתן של רשויות התביעה קיימות מגבלות זמן ספציפיות, ואלה מוסדרות בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה.** הנחייתו בעניין "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום" (להלן – "הנחיית היועמ"ש"), "באה להציב בפני גורמי התביעה מגבלות זמן ברורות עד להגשת כתב אישום, תוך קביעת מנגנוני פיקוח ובקרה על ניהול גורמי התביעה בפרקי זמן אלו".<sup>22</sup> היא קובעת כי על התובעים לתת החלטה בדבר העמדה לדין או סגירת התיק עפ"י הזמנים הבאים (מיום קליטת התיק בתביעה):

1. בעבירות מסוג **חטא** בתוך חצי שנה.

2. בעבירות מסוג **עוון** בתוך שנה.

3. בעבירות מסוג **פשע שדין עד עשר שנות מאסר** ובעבירות מיוחדות מסוג **עוון** בתוך שנה וחצי.

4. בעבירות מסוג **פשע שדין עד עשר שנות מאסר ומעלה** בתוך שנתיים.<sup>23</sup>

חריגה מהזמנים אפשרית בשני תנאים:

א. **טעמים ענייניים ומוצדקים.**<sup>24</sup>

ב. **אישור, פיקוח ודיווח של גורמים בכירים בפרקליטות** (פרקליט המחוז, ראש יחידת התביעות או סגנו).<sup>25</sup>

הארכות נוספות מחייבות אישור של היועץ המשפטי לממשלה.

עוד נקבע בהנחיית היועמ"ש, כי אמנם ככלל יש לפעול למניעת שיהוי בכל מקרה ומקרה שמונח לפתחן של רשויות התביעה, אך ישנם מקרים שבהם ראוי לפעול אף באופן נחרץ יותר למניעת שיהוי בהליך קבלת ההחלטה על הגשת כתב אישום. כדוגמה לכך צוינו בהנחיית היועמ"ש, בין השאר, תיקים שיש בהם עניין ציבורי מיוחד בסיום מהיר של ההליכים.<sup>26</sup>

#### 4.2.4 ביקורת בדו"ח מבקר המדינה

**בדו"ח מבקר המדינה מ-2011** נמתחה ביקורת על הנחיית היועמ"ש האמורה. ראשית, מבקר המדינה קבע שלמרות שבעבר החליטה ועדת שרים לענייני חקיקה להגביל בחקיקה את משך טיפול

<sup>21</sup> שם.

<sup>22</sup> הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.1202 "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום" 08.2010.

<sup>23</sup> שם, בעמ' 5.

<sup>24</sup> על-פי הנחיית היועמ"ש, ישנם מקרים ומצבים שמונעים מרשות התביעה לגבש החלטה בעניין העמדה לדין ועל כן הם מצדיקים את הארכת פרקי הזמן שנקבעו בהנחיה. שם.

<sup>25</sup> שם, בעמ' 3. מנגנון הדיווח, הפיקוח והבקרה מפורט בעמ' 6-7 להנחיית היועמ"ש.

<sup>26</sup> שם, בעמ' 3-4.



התביעה בהגשת כתבי אישום או בסגירת תיקי חקירה (ואף גובשה במשרד המשפטים טיוטת הצעת חוק לעניין זה), הרי שבסופו של דבר פרקי הזמן האמורים **לא נקבעו בחקיקה** אלא בהנחיית היועמ"ש, מבלי שיתקיים דיון ציבורי בנושא, ללא קבלת התייחסות מצד כלל הגורמים הרלוונטיים לסוגיה, וללא איסוף וניתוח כלל הנתונים הרלוונטיים. בנוסף, נטען בדו"ח (על סמך בדיקה מדגמית של תיקים שנסגרו בעילה של העדר עניין לציבור) כי פרקי הזמן שנקבעו בהנחיית היועמ"ש ארוכים מאלה שנדרשים בפועל.<sup>27</sup>

#### 4.2.5 הצעות חוק שניסו להגביל את זמני החקירות:

במשך השנים הוגשו הצעות חוק שונות, שנועדו להתמודד עם משך החקירה במשטרה והטיפול בתיקים בידי רשויות התביעה, אך אלה לא התממשו לכדי דבר חקיקה. כך למשל:

1. הצעתו של **חבר הכנסת דב חנין** בכנסת השבע-עשרה.<sup>28</sup> קבעה **שכל תקופות ההארכה לא יעלו על שנה** וחריגה תהיה באישור היועץ המשפטי לממשלה בלבד ובנסיבות מיוחדות שיירשמו.
2. **גלגולי ההצעה של ח"כ חנין** בכנסות הבאות<sup>29</sup> קבעו שניתן יהיה **לחזור ולהאריך את התקופה בשישה חודשים בכל פעם**.
3. הצ"ח של **ח"כ יעקב כץ** בכנסת השמונה-עשרה קבעה שתיק החקירה ייסגר אם לא הוגש כתב אישום בתום **שלוש שנים** מיום פתיחת החקירה, למעט בנסיבות מיוחדות שפורטו.<sup>30</sup>
4. הצעות חוק של **ח"כ טלב אבו עראר** קבעה כי תיק החקירה ייסגר אם לא הוגש כתב אישום **בתוך שנתיים** מיום פתיחת החקירה.<sup>31</sup>
5. הצ"ח של **ח"כ דוד רותם** מהכנסת השבע-עשרה ביקשה להגביל חקירות משטרתיות עד **לשנה מיום ביצוע העבירה**, עם אפשרות להאריך מעת לעת את התקופה לשנה נוספת באישור היועץ המשפטי לממשלה.<sup>32</sup>
6. הצ"ח אחרת של **ח"כ דוד רותם**, מהכנסת השמונה-עשרה, קבעה **שנה וחצי** לסיום חקירה משטרתית ממועד פתיחתה, ואפשרות הארכה על ידי היועץ המשפטי לממשלה בחצי שנה, **כשסך תקופות ההארכה לא יעלה על שלוש שנים**.<sup>33</sup>
7. הצ"ח של **חברי הכנסת יאיר לפיד וניסן סלומיאנסקי** מגבילה את משך החקירות לפי חומרת העבירה: בעבירה מסוג חטא – עד שישה חודשים; בעבירה מסוג עוון – עד שנה; בעבירה שדינה מאסר לפחות שלוש שנים ולא יותר מעשר שנים – עד שנתיים; בעבירה שדינה חמור ממאסר של עשר שנים לא יוגבל משך החקירה. עם זאת, רשאי היועמ"ש להאריך את משך זמן החקירה מ"טעמים מיוחדים".<sup>34</sup>

<sup>27</sup> מבקר המדינה, **קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011 (התשע"ב) - המשרד לביטחון הפנים**, בעמ' 36-37.

<sup>28</sup> הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון - הגבלת משך זמן החקירה המשטרתית וטיפול התביעה בתיק החקירה עד להגשת כתב אישום), התשס"ז-2007, פ/17/2194.

<sup>29</sup> בכנסות השמונה-עשרה, התשע-עשרה והעשרים הוגשו הצעות דומות בעיקרן שח"כ דב חנין היה היוזם הראשי שלהן (פ/1104/18; פ/65/19; פ/693/20) וכן הצעה אחת זהה להן על ידי ח"כ רועי פולקמן (פ/1963/20).

<sup>30</sup> הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון - משך חקירה), התשע"ב-2012, פ/4563/18.

<sup>31</sup> הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון - משך החקירה), התשע"ד-2014, פ/2127/19; הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון - משך החקירה), התשע"ה-2015, פ/1322/20.

<sup>32</sup> הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון - הגבלת משך חקירה), התשס"ז-2007, פ/2265/17.

<sup>33</sup> הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון - הגבלת משך חקירה), התשס"ט-2009, פ/867/18.

<sup>34</sup> הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון - הגבלת משך זמן החקירה המשטרתית וטיפול התביעה בתיק החקירה עד להגשת כתב אישום), התשע"ו-2016, פ/3041/20.

## 5. מסקנות והמלצות

בחלק זה נתייחס לשלושה מאפיינים שניתן לשנות בדין הקיים:

- א. **שיקול דעת**- כיום, יש שיקול דעת ליועמ"ש בעת כינוס הוועדה וכן לוועדה עצמה לאחר שכונסה. אך ניתן ליצור הסדר שבו אין לגורם המשעה או המדיח את ראש הרשות שיקול דעת כלל. כעיקרון, להסדר כזה עשויים להיות חסרונות שכן הוא ייכשל במקרי קצה שבהם נסיבות מיוחדות מובילות למסקנה שיש לחרוג מהכלל הקבוע. בנוסף, מאחר ומדובר בפגיעה פוטנציאלית בזכות חשובה, הפעלת שיקול דעת נחוצה כדי שההסדר יעמוד במבחני המידתיות.
- ב. **זמן הסנקציה**- יכול להישאר בעת הגשת כתב האישום, לעבור לתחילת החקירה או לעבור ליום ההרשעה. ככל שהסנקציה מוקדמת יותר, כך גדלה הפגיעה בזכות לחפות ובניהול התקין של הרשות. ככל שהיא מאוחרת יותר, עולה חשש לעידוד שחיתות ברשויות ציבוריות ופגיעה באמון הציבור.
- ג. **זמן החקירה**- יכול להישאר בלתי מוגבל, או להיות קצוב. ככל שזמן החקירה קצר יותר, הפגיעה בזכות לחפות קטנה, אך גדלה הפגיעה במקצועיות החקירה ובמהימנות ממצאיה.

אנו סבורים שישנן שלוש אפשרויות להסדר חוקי שיאזן בין השיקולים שנמנו לעיל:

**5.1 אפשרות א': המצב הקיים- השעיה בזמן הגשת כתב אישום ללא הגבלת זמן החקירה:**  
נבחן את האיזון שמבצע החוק הנוכחי ובו מועד ההשעיה הוא יום הגשת כתב האישום (שמעוגן בס' 19א')::

1. **חזקת החפות וניהול תקין:** הדין הנוכחי נותן עדיפות מסוימת לחזקת החפות ולניהול התקין של הרשות שכן הוא מאפשר לראש הרשות להישאר בתפקידו עד להגשת כתב האישום נגדו, ואינו נוקט בסנקציה כלשהי במהלך החקירה. גם הפגיעה בחזקת החפות (הדחה לפני הרשעה סופית), אינה חמורה מדי שכן מדובר בהשעיה ולא בהדחה.
2. **שלטון החוק ואמון הציבור:** החוק הנוכחי אמנם פוגע בשני ערכים חשובים אלה, אך הפגיעה מתונה משום שניתן להשעות את ראש הרשות כבר ברגע הגשת כתב האישום ואין צורך לחכות לסוף ההליך בבית המשפט.<sup>35</sup> את הפגיעה בשלטון החוק ניתן להצדיק בכך שראש רשות ממלא תפקיד ציבורי חשוב ועל כן יש להימנע מהדחה מוקדמת מדי (שתפגע בזכותו לחפות) או מאוחרת מדי (שעשויה לעודד שחיתות). יש לציין שמאחר ולא ננקט שום הליך כנגד ראש רשות במהלך החקירה, אין צורך בהגבלתה לזמן מסוים.

אנו סבורים שאפשרות זו עדיפה משום ש:

1. כאמור לעיל, המצב הקיים מאפשר גמישות באמצעות מתן שיקול דעת הן ליועמ"ש והן לוועדה וכן מאפשר איזון בין הערכים השונים שנסקרו.
2. זהו המצב המשפטי הקיים. סעיף 19א' חדש יחסית, ונוסף לחוק בשנת התשע"ד (2013). עד כה לא נמצאו כשלים משמעותיים ביישומו אך אם בעתיד תהיינה בעיות משמעותיות ניתן

<sup>35</sup> לשם השוואה, ס' 18(ד) לחוק-יסוד: הממשלה מחייב הדחה של ראש המשלה רק אם ניתן נגדו פסק דין סופי. זאת, בשל תפקידו החשוב של ראש הממשלה בניהול המדינה.

יהיה לבחון מחדש את ההסדר.

### 5.2 אפשרות ב': השעיה בתחילת החקירה עם הגבלת זמן החקירה:

- בהצעה זו מועד ההשעיה מוקדם ליום תחילת חקירת המשטרה אך זמן החקירה קצוב בזמן.
1. חזקת החפות: הסדר כזה פוגע בחזקת החפות באופן מיוחד שכן שלב הפתיחה בחקירה הוא שלב מוקדם מאד בהליך. לכן, על מנת לאזן את הפגיעה הקשה, ראוי לאפשר רק השעיה הפיכה (ולא הדחה) וכן להגביל את זמן החקירה.
  2. ניהול תקין: כאשר ראש הרשות מושעה כבר מרגע תחילת החקירה נגדו, פוחת החשש מפגיעה בניהול התקין של הרשות שכן מחליפו צפוי להיות משוחרר מעננת החקירות. בהקשר זה, דווקא הגבלת זמן החקירה פוגעת בניהול התקין של הרשות שכן גם ממלא המקום אינו מנהל אותה למשך פרק זמן משמעותי.
  3. שלטון החוק ואמון הציבור: כאמור, הדחה מוקדמת מאד, עשויה ליצור הרתעה מפני שחיתות ציבורית ובכך לקדם את שלטון החוק ואמון הציבור. כפי שצוין לעיל, על מנת שלא לפגוע בשלטון החוק בדרך של החמרה עם ראשי רשויות, יש להדגיש את תפקידם החשוב בשירות הציבורי שעשוי להצדיק את ההחמרה איתם.
- כפי שניתן לראות, הסדר כזה שומר על שלטון החוק ועל אמון הציבור אך לשם כך פוגע בזכות לחפות. מחיר איזון אפשרי לפגיעה זו הוא קיצור החקירות (ופגיעה במקצועיותן) וכן מניעת פגיעה בניהולה התקין של הרשות.

### 5.3 אפשרות ג': הדחת ראש רשות בעת הרשעתו והגבלת זמן ההליך כולו:

- בהליך כזה לא ננקטת כל סנקציה נגד ראש רשות שהוגש נגדו כתב אישום. במקביל, זמן החקירה מוגבל.
1. חזקת החפות: חזקת החפות נשמרת לחלוטין שכן ננקטת סנקציה רק לאחר שראש הרשות מורשע. במצב כזה, אין עוד טעם בהשעיה או בשיקול דעת ויש צורך להדיח את ראש הרשות שכן אין ספק שהוא עבר על החוק.
  2. ניהול תקין: הסדר כזה עשוי לפגוע בניהול התקין של הרשות שכן ראש הרשות נאלץ לנהל את הרשות תוך כדי ניהול הליך משפטי.
  3. שלטון החוק ואמון הציבור: במצב כזה, אמנם נשמר השוויון בין ראש הרשות לבין כל אדם אחר, אך יחד עם זאת, הליך ארוך עשוי לפגוע באמון הציבור ולפגוע בשלטון החוק, שכן כאמור, ראש רשות מכהן בתפקיד ציבורי חשוב ולכן ייתכן שראוי להחמיר איתו יותר משאר האזרחים. ייתכן שדרך אחת להגביל את הפגיעה בשני ערכים אלה היא להגביל את זמן החקירה והזמן שנדרש להגשת כתב אישום.
- כפי שניתן לראות, הסדר כזה שומר על חזקת החפות באופן מלא, אבל פוגע לשם כך בשלטון החוק המהותי. גם כאן, איזון אפשרי הוא קיצור זמן ההליך על מנת לצמצם את הפגיעה לזמן הקצר ביותר האפשרי. באופן דומה, המחיר של קיצור החקירות הוא פגיעה במקצועיותן ובמהימנותן. עם זאת, אנו סבורים כי הסדר כזה בעייתי ביותר משום שהוא מנסה לקצוב לא רק את הליכי החקירה והגשת כתב האישום, אלא גם את ההליך השיפוטי. להגבלת משך הזמן שניתן לשופטים לפסוק דין ולדון עשויות להיות השלכות משמעותיות ביותר ובראשן, טעות בפסיקת הדין עקב חוסר זמן. לכן, איננו סבורים שהסדר כזה ישיג את המטרה.
- בנוסף, חוק סדר הדין הפלילי כבר מחייב את ביהמ"ש לשמוע את העדויות ברצף, אך עקב עומס,

סעיף זה הפך לאות מתה.<sup>36</sup>

לכן, אנו סבורים שניתן להקל על ראשי הרשויות רק ע"י קיצור יום תחילת ההליך ואין לקבוע קביעה שרירותית על סופו.

## 6. נספחים:

להצעה א' לא צורף נספח משום שהיא מותירה את המצב הקיים על כנו.

### 6.1 הצעה ב': השעיה בתחילת החקירה עם הגבלת זמן החקירה

הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) (תיקון-

השעיית ראשי רשויות שמתנהלת נגדם חקירה פלילית, תשל"ה-1975

1. בסעיף 19א(א), יוחלפו המילים "הגשת כתבי אישום" במילים "חקירה פלילית".
2. (א) בסעיף 19א(ה)(1), בתחילתו, יוחלפו המילים "הוגש כתב אישום נגד ראש רשות במהלך כהונתו או תלוי ועומד נגד ראש רשות כתב אישום שהוגש לפני תחילת כהונתו" במילים "הוחלט על פתיחה בחקירה פלילית נגד ראש רשות במהלך כהונתו או שהחלה חקירה פלילית לפני תחילת כהונתו".
- (ב) בסעיף 19א, לאחר סעיף (ד) יבוא:
 

"(ד) (א) משך החקירה המשטרית נגד ראש רשות לא יעלה על \_\_\_\_\_ חודשים/שנים מיום פתיחת החקירה.

(ב) על אף האמור בסעיף (א), בעבירות שדין חמור ממאסר \_\_\_\_\_ שנים, לא יוגבל משך החקירה.

(ג) לא יקבל בית המשפט ראיות שהושגו בחקירה כנגד ראש רשות שנערכה בניגוד להוראות סעיף (א)."
3. בסעיף 19א(ו), בכלל תתי הסעיפים, המילים "בכתב האישום" – תמחקנה.
4. בסעיף 19א(ח), לאחר תת-סעיף (2), יבוא:
 

(3) חלפו \_\_\_\_\_ חודשים/שנים מיום פתיחת החקירה.
5. בסעיף 19א(יב) יוחלפו המילים "שהוגש נגדו כתב אישום" במילים "שנפתחה נגדו חקירה פלילית וכן יוחלפו המילים "או שתלוי ועומד נגדו כתב אישום" במילים "או שמתנהלת נגדו חקירה פלילית".
6. בסעיף 19א, בסופו יבוא:
 

(י"ד) בסעיף זה, "יום פתיחת החקירה" – אם נפתחה החקירה בעקבות תלונה, המועד שבו הוגשה התלונה; אם נפתחה החקירה בעקבות מידע שהגיע למשטרה בדרך אחרת, המועד שבו החליט הגורם המוסמך על פתיחתה של חקירה או של בדיקה; החלטה על איסוף סמוי של מודיעין לא תיחשב כפתיחה של חקירה או בדיקה."

### 6.2 הצעה ג': הדחת ראש רשות בעת הרשעתו והגבלת זמן ההליך כולו

<sup>36</sup> ליאור בן דוד, הגבלות על משך זמן שמיעת הראיות בבתי משפט- סקירה משווה, הלשכה המשפטית בכנסת- תחום חקיקה ומחקר משפטי, 25.12.11.

הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) (תיקון-)

השעיית ראשי רשויות שמתנהלת נגדם חקירה פלילית), תשל"ה-1975

1. סעיף 19א- בטל
2. לאחר סעיף 19, יבוא:  
"19א. (א) משך החקירה המשטרית נגד ראש רשות לא יעלה על \_\_\_\_\_ חודשים/שנים מיום פתיחת החקירה.  
(ב) על אף האמור בסעיף (א), בעבירות שדינן חמור ממאסר \_\_\_\_\_ שנים, לא יוגבל משך החקירה.  
(ג) לא יקבל בית המשפט ראיות שהושגו בחקירה כנגד ראש רשות שנערכה בניגוד להוראות סעיף (א)."  
(ד) בסעיף זה:  
"משך החקירה המשטרית"- המוקדם מבין:  
(1) יום הגשת תלונה במשטרה  
(2) המועד שבו החליט הגורם המוסמך על פתיחתה של חקירה או של בדיקה ועד למועד הגשת כתב האישום.  
(ה) החלטה על איסוף סמוי של מודיעין לא תיחשב כפתיחה של חקירה או בדיקה"
3. בחוק סדר הדין הפלילי, בסעיף 125, בסיומו יבוא:  
" (ב) הוראות סעיף (א) בדבר דחיית מועד תחילת המשפט, לא יחולו אם הנתבע הינו ראש רשות מקומית מכהן"

**מסמך זה נכתב על-ידי אבי דל (ראש צוות), נועם לושינסקי, מאיה ברעם, עידו סלע ומעיין מלכא ;  
נבדק ואושר לפרסום על-ידי תמר עברי (מנהלת אזור בר-אילן)**

**בברכה,**

**מרכז 'עומק' - עיצוב מדיניות וחקיקה**