

מבקר המדינה | דוח שנתי 70ב | 2020



מעצרים פליליים בישראל

הליכי המעצר במשטרת ישראל
ובבתי המשפט

תנאי המעצר בשירות בתי הסוהר

התנהלות מייצגי המדינה בערכאות
בתיקי מעצרים

מעצרים פליליים בישראל

מבוא כללי

הזכות לכבוד והזכות לחירות מוכרות כזכויות בסיסיות ובהתאם לכך נקבעו כזכויות יסוד חוקתיות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. מעצרו של אדם פוגע פגיעה קשה בחירותו האישית וזאת אף שלא הורשע בדין ועומדת לו חזקת החפות¹. חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן - חוק המעצרים), מסמיך את גורמי אכיפת החוק להגביל את חירותו של אדם בדרך של עיכוב או מעצר. נוסף על כך, חוק המעצרים מסדיר את סמכויות משטרת ישראל (להלן גם - המשטרה) לגבי אופן ביצוע המעצר ואת הכללים בנוגע למהלך חקירת העצור ולזכויותיו המשפטיות, ומתווה איזון בין צורכי החקירה הפלילית לבין הזכות לחירות אישית של העצור². השימוש בסמכויות המעצר הן מהחריפות שבסמכויות המסורות בידי המשטרה, ואין מנוס מפני שימוש זהיר בהן³.

לפי נתוני המשטרה⁴, היקף המעצרים הפליליים עבר תמורות במהלך שני העשורים האחרונים. בשנים האחרונות יש מגמת ירידה במספר המעצרים: מספרם ירד מ-60,844 בשנת 2016 ל-60,019 ב-2017 והגיע ל-53,269 בשנת 2018.

1. **מצע נורמטיבי:** דיני המעצר הפלילי מבחינים בין שני סוגי מעצרים: מעצר הקודם להגשת כתב אישום, ומכונה "מעצר ימים"; ו"מעצר עד תום ההליכים המשפטיים", הנמשך ממועד הגשת כתב האישום ועד תום ההליך המשפטי.

על פי חוק המעצרים ופקודות המשטרה, מעצר יכול להתבצע על פי צו שופט או שלא באמצעות צו. שוטר רשאי לעצור אדם במעצר ימים אם קיים "חשד סביר" שעבר עבירה, מתקיימת אחת העילות בחוק המעצרים ואין אפשרות להשיג את מטרת המעצר בדרך שפגיעתה פחותה. משנעצר אדם, יש להביאו ללא דיחוי לתחנת המשטרה אל הקצין הממונה על החקירות (להלן - הקצין הממונה)

1 בג"ץ 2442/11 שטנגר נגד יו"ר הכנסת (פורסם במאגר ממוחשב, 26.6.13); בש"פ 4455/00 מדינת ישראל נגד בדווי, נד (4) 794 (פורסם במאגר ממוחשב, 22.10.00).

2 בש"פ 8845/04 אלטויל נגד מדינת ישראל, ס (3) 446 (פורסם במאגר ממוחשב, 7.12.05).

3 רע"א 5277/08 עזבון המנוח אליקשוולי נגד מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 28.7.09).

4 הפשיעה בישראל - דוח סטטיסטי לסיכום שנת 1999, אגף תכנון וארגון של משטרת ישראל (להלן - אג"ת) (פורסם ביום 23.2.00), עמ' י"ט; השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל 2009, אג"ת (פורסם במרץ 2010). עמ' 43; השנתון הסטטיסטי לשנת 2018, אג"ת (פורסם במאי 2019), עמ' 28.



לצורך קבלת החלטה בעניינו. העצור זכאי להתייעץ עם עורך דין פרטי או סנגור מטעם הסנגוריה הציבורית. ככל שהוחלט על המשך מעצרו, מתאמת המשטרה מול שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) את מקום הכליאה. העצור מועבר למקום זה בידי יחידת נחשון של שב"ס⁵, ולעיתים בידי שוטרי התחנה עצמם.

סמכות המשטרה לעצור אדם מוגבלת למשך 24 שעות. לאחר מכן יש להביא את העצור לפני שופט בית משפט השלום, שבסמכותו להורות על המשך המעצר לתקופה שלא תעלה על 15 יום בכל פעם ועד 30 יום בסך הכול. ככל שמתארך מעצרו של אדם, הדרישות והתנאים לאישור הארכת מעצרו מחמירים. הליך הדיון בבקשות המעצר הוא הליך רגיש במיוחד שבו חשוב, שחזקת החפות עדיין עומדת לו, נמצא בדיון שבו חומר החקירה אינו חשוף בפניו, ופעמים רבות הדיון בבקשה לשלילת חירותו מסתמך על חומר חסוי.

בשלב זה ובטרם החליטו גורמי התביעה (פרקליטות המדינה ומינהל התביעות במשטרה) להגיש כתב אישום, מייצגי המדינה המופיעים לפני בית המשפט הם חוקרים מיחידות החקירה של המשטרה. תפקידם להציג לבית המשפט את העובדות המצדיקות מעצר בצו שיפוטי, או הארכת מעצר, או כל צו שיפוטי אחר הנדרש לצורך החקירה. לקראת הגשת כתב האישום ולאחר שהועבר תיק החקירה לידי התביעה⁶, רשאי התובע להצהיר על כוונתו להגיש כתב אישום נגד העצור יחד עם בקשה להארכת מעצרו עד תום ההליכים המשפטיים (להלן - הצהרת תובע). שלב זה עדיין מצוי בתחום מעצר הימים. את העצור מייצגים בבית המשפט עורך דין פרטי או סנגור מטעם הסנגוריה הציבורית.

עם הגשת כתב אישום רשאית התביעה לבקש את מעצרו של העצור עד תום ההליכים המשפטיים (להלן גם - מעצר תום הליכים). בית המשפט רשאי לקבל החלטה כי העצור ייעצר עד להחלטה אחרת, בין היתר, לצורך קבלת מסמכים נוספים או כדי לגבש עמדה לגבי היתכנות שחרורו לחלופת מעצר (להלן - מעצר עד החלטה אחרת). לחלופין, בית המשפט רשאי להחליט על מעצרו של עצור עד תום ההליכים המשפטיים.

5 על פי החלטת השר לביטחון פנים מ-2007, מערך הליוויים הועבר מהמשטרה לשב"ס, ומאז אחראי שב"ס להסעה, לאבטחה ולליווי של עצורים ליעדים שונים - מתקנים משטריים, בתי משפט, בתי חולים ומרפאות. ראו להלן בפרק בנושא "תנאי המעצר בשרות בתי הסוהר".

6 חטיבת התביעות במשטרת ישראל, או הפרקליטות במשרד המשפטים, על פי חלוקת הסמכויות ביניהן לפי סעיף 60 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

בכל החלטה בעניין מעצר, שחרור, המשך מעצר או שחרור בתנאים מגבילים משקלל בית המשפט נתונים רבים ומורכבים⁷. לעיתים, לאחר שמוגש כתב אישום מפנה בית המשפט את העצור לשירות המבחן למבוגרים במשרד הרווחה. זאת על מנת שקצין מבחן בתחום המעצרים יבצע הערכת מסוכנות, יבחן חלופות מעצר המותאמות להערכת הסיכון ויבדוק את הנכונות של העצור להשתלב בתוכנית טיפול מתאימה.

2. הגורמים המעורבים בהליכי המעצר: הגורמים המעורבים בהליכי המעצר הפלילי הם רבים: המשטרה היא הראשונה הבאה במגע עם העצור והיא מחליטה על מעצרו על פי הסמכויות שהוקנו לה בחוק המעצרים ומכוח ייעודה לעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. תחנות המשטרה פרוסות בשבעה מחוזות טריטוריאליים של המשטרה⁸, המחולקים למרחבים. האגף לחקירות ולמודיעין (להלן - אח"ם) הוא גוף מטה הנושא באחריות להנחיה ולהכוונה של כלל יחידות החקירה והמודיעין במשטרה, לפיקוח עליהן ולתיאום פעילותן⁹. אגף השיטור הוא גוף מטה הנושא באחריות לבניין הכוח של מערכי השיטור, ההתנדבות והאבטחה במשטרה בשגרה ובחירום ולהובלת הקשר של המשטרה עם הקהילה.

שב"ס הוא ארגון הכליאה הלאומי והוא אחראי, בין היתר, להחזקת אסירים ועצורים (להלן גם - כלואים) ולטיפול בהם בתקופת שהותם במתקני שב"ס מכוח הדין. בשב"ס שלושה מחוזות¹⁰ שבהם 33 בתי סוהר. אגף האסיר בשב"ס הוא גוף מטה לניהול משאבי הכליאה ומערכות המיון, הסיווג, השיבוץ ותנאי המחיה של האסירים והעצורים. יחידת נחשון היא היחידה המרכזית של שב"ס לליווי כלואים, ומשמשת גם לאבטחה ולהפעלה של אגפי הכליאה בבתי המשפט.

המשרד לביטחון פנים (להלן - המשרד לבט"פ) הוא הגוף המופקד על אכיפת החוק ושמירת הסדר ועל הפעילות לשמירה על ביטחון הפנים במדינה, בין היתר באמצעות המשטרה ושב"ס.

הנהלת בתי המשפט מסייעת לדרג השיפוטי והמינהלי בבתי המשפט ברחבי הארץ ותומכת בו. בראשה עומד מנהל בתי המשפט, והוא האחראי להעברת הנחיות לנשיאי בתי המשפט בהיבטי ניהול ולמתן שירות יעיל ומקצועי. בבתי

7 בש"פ 7686/03 רפייב נגד מדינת ישראל, לז(6) 753 (פורסם במאגר ממוחשב, 9.9.03).

8 אלו הם שבעת המחוזות: ירושלים, צפון, חוף, מרכז, תל אביב, דרום ויהודה ושומרון (להלן - מחוז ש"י).

9 אגף החקירות והמודיעין מורכב משתי חטיבות, אחת מהן היא חטיבת החקירות. זו כוללת ארבעה מדורים מקצועיים: חקירות, סיוע חקירתי, נפגעי עבירות פליליות ומידע פלילי.

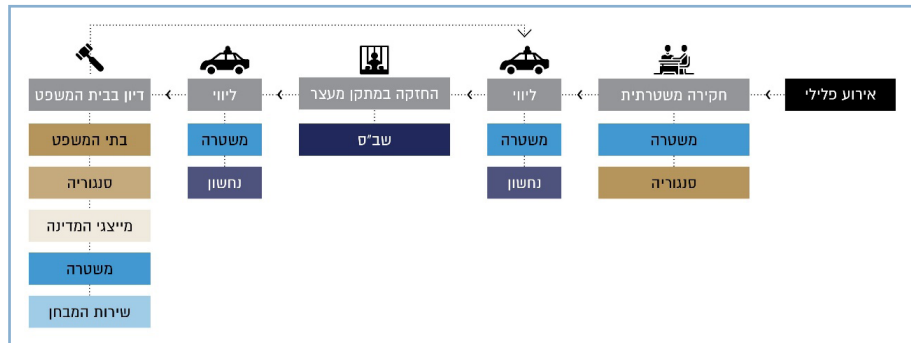
10 צפון, מרכז ודרום.

המשפט בששת המחוזות שברחבי הארץ¹¹ מתנהלים הליכים פליליים ובהם הליכי המעצרים.

בדיונים המתקיימים בהליכי המעצרים בבתי המשפט מופיעים מטעם המדינה מייצגי המדינה בערכאות, המשתייכים ליחידות החקירה של המשטרה, למינהל התביעות במשטרה ולפרקליטות המדינה. שני הגופים האחרונים אף מקבלים את ההחלטה אם תוגש לבית המשפט בקשה למעצר עד תום ההליכים המשפטיים לאחר הגשת כתב האישום.

להלן תרשים המפרט את השלבים העיקריים בהליכי המעצרים והגורמים המעורבים בהם:

תרשים 1: השלבים העיקריים בהליכי מעצרים והגורמים המעורבים בהם



פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד יוני 2019 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול המערכתי של גורמי האכיפה השונים בתחום המעצרים¹². הביקורת כללה בדיקה של תחומי האחריות והפעולה של גורמי האכיפה העוסקים במעצרים וניתוח מאגרי נתונים שהתקבלו מהמשטרה על אודות תיקי מעצרים בשנים 2016 - 2018. הביקורת נעשתה בגופים וביחידות האלה: המשרד לבט"פ, המשטרה, שב"ס, הנהלת בתי המשפט, מינהל התביעות במשטרה והפרקליטות במשרד המשפטים. במסגרת הביקורת ביקרו נציגי משרד מבקר המדינה במשרדי מחוזות המשטרה, בתחנות משטרה ברחבי

11 ירושלים, תל אביב, מרכז, חיפה, דרום וצפון. בתי משפט השלום פרוסים ב-28 ערים ברחבי הארץ.

12 ככלל, דוח זה אינו עוסק בעצורים קטינים וביטחוניים ובעצורי רשות ניירות ערך.



הארץ¹³, בבתי מעצר¹⁴ ובבתי משפט¹⁵. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר ובמשרד הרווחה. דוחות קודמים¹⁶ בנושא פורסמו בשנים 1995, 2014 ו-2015.

בדצמבר 2018 התקבלה החלטת ממשלה למנות ועדה ציבורית שתבחן את מדיניות הטיפול במעצרים לצורכי חקירה¹⁷. עד מועד סיום הביקורת טרם הגישה הוועדה את המלצותיה.

כמפורט בהרחבה בפרקי דוח זה, נושא המעצרים נמצא על סדר היום של כל הגורמים המעורבים בו. זאת במיוחד בשל הצורך לאזן בין עקרון השמירה על החוק ואכיפתו לבין זכותו היסודית של הפרט לחירות ולכבוד. עם זאת, מכלול הממצאים המובאים בפרקי דוח זה מצביע על שורה של ליקויים בפעולות שנוקטים הגורמים המעורבים בהליכי המעצר. ליקויים אלו מקשים עליהם להבטיח את זכויותיהם של עצורים כחוק ולהפחית את המשאבים הרבים המושקעים בפעולות שבהליכים אלו. ממצאי דוח זה יוכלו לסייע לגורמי אכיפת החוק ומערכת בתי המשפט להפיק לקחים משמעותיים וליישם במסגרת התמודדותם עם נושא המעצרים בישראל.

- 13 תחנות לב הבירה (ירושלים), השכונות (תל אביב), רמלה, חיפה ובאר שבע.
- 14 בתי המעצר קישון, תל אביב, ירושלים, ניצן-מגן, הדרים, אוהלי קידר וכן מעבר איילון.
- 15 בתי משפט השלום בירושלים, בתל אביב, באשקלון ובבאר שבע.
- 16 מבקר המדינה, **דוח שנתי 45** (1995), "מעצרים", עמ' 377; **דוח שנתי 64** (2014), "היבטים בטיפול המשטרה בקטינים המעורבים לכאורה בפלילים", עמ' 401 - 442; **דוח שנתי 65** (2015), "העברת הטיפול בבתי המעצר ממשטרת ישראל לשירות בתי הסוהר", עמ' 351 - 383 (להלן - **דוח המבקר על העברת הטיפול**).
- 17 החלטת הממשלה 4346, "מינוי ועדה ציבורית לבחינת נושא מעצרים לצורכי חקירה" (9.12.18) (להלן - וועדת דותן).