

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט פלילי – מדיניות התביעה פיקוח על רשויות אכיפת החוק
תאריך: אלוף התש"ע, אוגוסט 2010 עדכון: אדר התש"פ, פ, מרץ 2020 שבת התשפ"א, ינואר 2021 ניסן התשפ"ג, אפריל 2023 מס' הנחייה: 4.1202 (4.1200)	משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום

## משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום

### 1. הצורך בזירוז הטיפול בהליכים פליליים

בבסיס הוראות חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - "חוק סדר הדין הפלילי"), הקובעות תקופת התיישנות לגבי רוב רובן של העבירות, שלאחריה לא ניתן להעמיד לדין חשוד בביצוע עבירה, עומדים רציונלים שונים, משפטיים וחברתיים: זכותו של חשוד או נאשם לסיום מהיר של ההליך והקושי להביא ראיות בחלוף זמן, זאת לצד מחילה והתקוות שיקולי הגמול עם חלוף הזמן ומתן אפשרות לשיקום. שיקולים אלה, בצד שיקולים נוספים הנוגעים לתביעה, לחשוד או לנאשם ולנפגע העבירה – הם שעומדים גם בבסיס החשיבות בתוך תקופת ההתיישנות - בקיצור משך הזמן הנדרש לחקירה של חשודים בעבירה, להחלטה אשר להכנת כתב אישום על-ידי רשויות התביעה או לגניזת תיק החקירה, ולדיון בבית המשפט עד להכרעת הדין. הליכים פליליים מהירים, הממחישים היטב את הקשר בין העבירה לבין העונש, יש להם חשיבות רבה כגורם מחנך ומרתיע, כלפי נאשמים ואף כלפי הציבור. ניהול יעיל של פעולת מערכת האכיפה הוא בעל פוטנציאל לתרום לאמון הציבור במערכת, ובפרט יש בו כדי לעודד נפגעי עבירה להתלונן ולחשוף את סיפורם בפני הרשויות.

להימשכות הליכי החקירה והתביעה יכולה להיות השלכה על ניהול התביעה וההגנה כראוי וקיום משפט הוגן. הבאת הליכים פליליים לדיון והכרעה בבית המשפט זמן רב לאחר מועד העבירה, מקשה לעתים קרובות לקיים אותם כראוי. חלוף הזמן יכול להשפיע על זיכרונם של העדים ועל האפשרות לסמוך על עדויות מלאות ואמינות. ככל שעובר הזמן כך גדל הקושי להביא ראיות מלאות ואמינות, ויש בכך כדי להכביד על ניהול המשפט, ראשית על התביעה – שעליה מוטל להוכיח את האשמה מעל לכל ספק סביר, אך גם על ההגנה. התמשכות ההליכים עלולה גם לרפות את ידיו של נפגע העבירה, הממתין לעתים בחרדה או במתח להתקדמות ההליכים ולמסירת עדותו במשפט. קיצור טווח הזמן, יש בו להקל במעמסה או במועקת נפגע העבירה, הכרוכה בהליכים.

קיצור משך זמן החקירה וההליך הפלילי כולו יש בו גם למנוע עינוי דין לחשוד או לנאשם.

א. אכן חשש לעינוי דין מהווה שיקול מרכזי בצורך לזרז את הליכי החקירה והמשפט. נאשם צפוי לשאת את העונש שיפסוק לו בית המשפט בהתאם לחוק ולנסיבות המקרה, ואין הוא אמור לשאת עונש נוסף של עינוי דין, הנובע מהתמשכות בלתי מוצדקת של ההליכים ברשויות החקירה, בתביעה או בבית המשפט. יתרה מזו, לעתים אדם נענש בעינוי דין מעין זה במשך תקופה ממושכת על לא עוול בכפו, ואפשר שבחקירה יתברר כי אין יסוד לחשד נגדו, ולפיכך לא יוגש כלל כתב אישום, וכן אפשר שיוגש כתב אישום אך הנאשם יצא זכאי בדינו.

חלוף זמן רב בין מועד העבירה למועד גזירת הדין עשוי גם להביא להקלה משמעותית בעונש, מתוך התחשבות בזמן שעבר, עד כדי כך שלעתים העונש נראה בלתי הולם את העבירה, וערכו כגורם מחנך ומרתיע נפגם במידה רבה, כמו גם המסר המועבר באמצעותו לנפגע העבירה.

יתר על כן, בית המשפט עשוי במקרים חריגים לזכות נאשם מטעם "הגנה מן הצדק" לאחר שחלף זמן רב ממועד העבירה, אם יימצא כי המדובר ב"התנהגות בלתי נסבלת של הרשות" היינו, לפי הפסיקה, בהתנהגות שערורייתית, שיש בה משום רדיפה, דיכוי והתעמרות בנאשם. הגנה זו זכתה גם לעיגון חקיקתי.<sup>1</sup>

להתייחסות הפסיקה לדוקטרינת ההגנה מן הצדק מפאת שיהוי ראו ע"פ 2910/94 **יפת נ' מדינת ישראל**, פ"ד נ(2) 221, פסקאות 151-158 לפסק דינו של השופט ד' לוי (1996). ראו גם: רע"פ 1611/16 **מדינת ישראל נ' ורדי**, פסקאות 102-109 לפסק דינו של השופט ח' מלצר (פורסם במאגרים המשפטיים, 31.10.2018) וכן ראו ע"פ 6922/08 **פלוגי נ' מדינת ישראל**, פסקאות 45-33 לפסק-דינה של השופטת ע' ארבל (פורסם במאגרים המשפטיים, 1.2.2010).<sup>2</sup>

על יסוד טעמים אלה וכעניין שבמדיניות, זמן רב שעבר מאז החלה החקירה עשוי להיות שיקול לסגירה של תיק פלילי או להימנעות מהגשת ערעור, כאשר השיהוי נגרם בשל אופן הטיפול בתיק על-ידי רשויות החקירה או על-ידי רשויות התביעה ללא הצדקה בנסיבות המקרה, ובהעדר שיקולים מיוחדים הדורשים המשך ההליכים, כמו החומרה הרבה של העבירה, סיכון רב לציבור או אינטרס ציבורי כבד משקל אחר. החלטה כזאת יש לקבל בזהירות רבה, במבט רחב של אינטרס הציבור. כמובן, כדי שלא יהא חוטא נשכר, חיוני להימנע ככל הניתן ממצבים אלה.

ב. לשיפור בקצב הטיפול בתיקים נודעת גם חשיבות מבחינת אמון הציבור בתביעה הכללית. להשתהות ממושכת בטיפול בתיקים נודעת השפעה קשה על שמירתו של אמון הציבור.

**ההנחיה שלהלן נועדה לסייע במידת האפשר בקיצור הזמן הנדרש להכנת כתבי אישום ברשויות התביעה, מתוך התחשבות בנסיבותיו של כל מקרה ומבלי לפגוע במטרות העיקריות של המשפט הפלילי.**

הנחייה זו חלה על כלל רשויות התביעה – פרקליטות המדינה, התביעה המשטרתית ויחידות תביעה אחרות בהן מכהנים תובעים אשר הוסמכו על ידי היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי - במשרדי הממשלה ובתאגידים סטטוטוריים, בוועדות מקומיות לתכנון ובניה וברשויות מקומיות.

<sup>1</sup> ראה סעיף 149(10) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982.

<sup>2</sup> יצוין כי עמדת המדינה, שהתקבלה בפסיקה על-פי רוב, הינה ככלל שאין לקבל טענה זו, שכן תקופות ההתיישנות נקבעו בחוק, ואין מקום לקצר אותן מחמת טענת הגנה מן הצדק.

"ראש יחידת התביעות" בהנחיה זו – לרבות הגורם המקביל ביחידות תביעה אחרות, כאמור בסעיף זה.

## 2. מטרת ההנחיה

א. כאמור, השיקולים העומדים בבסיס קביעת תקופת ההתיישנות הקבועה בסעיף 9 לחוק סדר הדין הפלילי, שלאחריה לא ניתן להעמיד לדין חשוד בביצוע עבירה עיקרם בשיקול משולב, חברתי ומשפטי, של השכחה והמחילה עקב עבור הזמן. זאת יחד עם זכותו של נאשם לסיום מהיר של ההליך, עידוד היעילות של גורמי האכיפה, ומתן אפשרות להתחלה מחודשת ועידוד שיקומו של הנאשם.<sup>3</sup>

ביום ד' בשבט התשע"ט (10 בינואר 2019) פורסם חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 87), התשע"ט-2019 (להלן – "תיקון החוק"), שהסדיר מחדש את תקופת ההתיישנות על עבירות ועל עונשים. תיקון זה נכנס לתוקף ביום 10.10.19 והוא חל על עבירות שטרם התיישנו ביום זה.

ב. החוק בנוסחו קודם לכניסתו לתוקף של תיקון החוק, קבע כי בעבירות פשע ועוון אשר נערכה לגביהם חקירה או הוגש כתב אישום או התקיים הליך מטעם בית המשפט בתוך תקופת ההתיישנות, יתחיל מניין ההתיישנות מחדש מיום ההליך האחרון בחקירה, מיום הגשת כתב האישום, או מיום ההליך האחרון בבית המשפט. מצב דברים זה איפשר למעשה את הארכת תקופת ההתיישנות באופן בלתי מוגבל בשל ניהול פעולות חקירה. בתיקון החוק, תוקן הסעיף כך שנקבעה בסעיף 9(ג)(1) "תקופה נוספת" ומוגבלת לפרק הזמן שבו יוארכו תקופת ההתיישנות האמורות בעקבות פעולות חקירה, משך התקופה הנוספת נגזרת מחומרת העבירה וממורכבות החקירה.

ג. במקביל, הוארכו תקופת ההתיישנות הקבועות בסעיף 9(א) לחוק. כך, לגבי עבירות מסוג פשע שהעונש בשלהן הוא מאסר עולם או מוות הוארכה התקופה מעשרים שנה לשלושים שנה, ובפשע שדינו שבע שנות מאסר ומעלה, והוא עבירה המנויה בתוספת ראשונה ב', הוארכה התקופה מעשר שנים לחמש עשרה שנים. כמו כן, נקבע כי לא תחול ההתיישנות על עבירות הרצח והרצח בנסיבות מחמירות, לפי סעיפים 300 ו-301א לחוק העונשין, התשל"ז – 1977, לנוכח חומרתה היתרה וייחודה של עבירה זו.

<sup>3</sup> ראו ספרו של פרופ' ש"ז פלר, "יסודות דיני עונשין", כרך ב' (1987), בעמ' 623-623, וכן מאמרה של רינת קיטאי סג'ר, "הצדקות להתיישנות עבירות", עלי משפט יא 227, 228 (2014).

עוד במסגרת תיקון החוק, התווסף סעיף 57א(א) לחוק. סעיף זה קובע כי אי עמידה בזמני הטיפול הקבועים בהנחיה זו (לרבות הארכה של זמני הטיפול בהתאם לקבוע בהנחיה) תחייב את הסכמתו של היועץ המשפטי לממשלה לצורך הגשתו של כתב אישום. יודגש, כי הסכמה כאמור תידרש הן במקרה של חריגה מהנחיה זו, והן במקרים שבהם חרגה הרשות החוקרת מנהליה המסדירים את זמני הטיפול בתיק החקירה.

הסעיף קובע כדלקמן:

*"משך הליכי חקירה והעמדה לדין יהיה בהתאם לתקופות שייקבעו בנהלי רשויות החקירה באישור היועץ המשפטי לממשלה ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, לפי העניין; לא יוגש כתב אישום אם חלפו התקופות הקבועות בנהלים ובהנחיות כאמור אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה."*

מטרתה של הנחיה זו היא להציב בפני התביעה הכללית מגבלות זמן ברורות עד להחלטה בדבר הגשת כתב-אישום או סגירת התיק, תוך קביעת מנגנוני פיקוח ובקרה על קצב הטיפול של התביעה בתיקים המגיעים לטיפול. מעבר לקביעת פרקי הזמן המרביים לטיפול התביעה בתיקי חקירה המגיעים לפתחה, העיקרון המנחה בהנחיה זו הוא החובה לעשות כל מאמץ להשלים את הטיפול בתיק, מבחינתה של התביעה, עד לקבלת החלטה סופית בתיק בפרק הזמן הקצר ביותר האפשרי.

פרקי הזמן הקבועים בהנחיה זו בסעיף 4(א) להלן הם כאלה שאמורים, ככלל, להספיק לצורך גיבוש החלטת תובע והגשת כתב אישום, במסגרת של התנהלות יעילה ורגילה של רשויות החקירה והתביעה. עם זאת, ברור כי ייתכנו מקרים בהם תידרש חריגה מפרקי הזמן הקבועים בהנחיה זו. ההנחיה מפרטת רשימה של עילות שבהתקיימן ייעצר מניין פרקי הזמן הקצובים לטיפול בתיק.

### 3. סולם עדיפויות

ככלל, יש לפעול למניעת הימשכותם של זמני הטיפול בכלל תיקי התביעה. עם זאת, ניתן לאפיין סוגי תיקים או סוגי עניינים המתעוררים בתיקים, בהם ראוי לפעול באופן נחרץ יותר למניעת שיהוי, ועל כן יש לפעול לתעדוף הטיפול בהם. בכל הנוגע לסוגי תיקים או סוגי עניינים אלה, ניתן לומר, באופן קטגורי, כי התמשכות הטיפול בהם עלולה להסב נזק מיוחד לחשוד, לנפגע העבירה, לצדדים שלישיים או לאינטרס הציבורי. מובן, כי האמור להלן מתייחס באופן קטגורי לסוגי תיקים או סוגי עניינים, ובפועל משך הטיפול תלוי כמובן בנסיבות הייחודיות של כל מקרה. נפרט להלן את רשימת התיקים או העניינים המתעוררים בתיקים, אשר יש לתעדפם מבחינת משך הטיפול בהם:

א. **חשוד הנתון במעצר או בתנאים מגבילים** – כאשר החשוד נמצא במעצר או בתנאים מגבילים, ויש כוונה לבקש את המשך מעצרו או את הותרתו בתנאים מגבילים, בוודאי תנאים

המגבילים באופן ממשי את חירותו (לדוגמה חשוד הנתון במעצר בית), את חופש העיסוק שלו (לדוגמה חשוד הנתון תחת מגבלה של איסור עיסוק), את חופש התנועה שלו (לדוגמה חשוד הנתון תחת מגבלה של פסילת רישיון נהיגה) או את זכויות הקניין שלו (לדוגמה חשוד שנתפסו מרשותו כספים או מיטלטלין בהיקף ניכר; יובהר כי לא כל תפיסה של רכוש בעל ערך כספי נמוך תוביל לתעדוף גבוה יותר של התיק) – הכרחי לטפל בתיק באופן מזורז.

ב. **חשוד שהוא קטין** – לפי סעיף 14 לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א – 1971, אין להעמיד קטין לדין אם עברה שנה מיום ביצוע העבירה, אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה. מעבר למסגרת זמנים זו, יש לפעול לקידום הטיפול בתיקו של חשוד קטין במהירות, בשל גילו הצעיר והרצון לבחון אפיקי שיקום.

ג. **חומרת העבירה** – במקרים שבהם תיק החקירה כולל חשדות לביצוען של עבירות פליליות חמורות, או במקרים שבהם העבירות מגלמות נזק מיוחד לנפגע העבירה, אזי יש להאיץ את הטיפול בתיק. כדוגמה לעבירות מעין אלה ניתן למנות עבירות מין חמורות, עבירות אלימות חמורות, עבירות מין בקטינים או חסרי ישע, עבירות אלימות במשפחה וכדומה.

ד. **חשש לגרימת נזק מיוחד לחשוד כתוצאה משיהוי** – ניתן למנות מספר קטגוריות של נסיבות שבהתקיימן ניתן יהיה לראות בחשוד כמי שייגרם לו נזק מיוחד כתוצאה מעיכוב הטיפול בעניינו. הקטגוריות שיימנו להלן אינן בגדר רשימה ממצה: האחת, כאשר מדובר בחשוד שהושעה מעבודתו כתוצאה מפתיחת החקירה נגדו; השנייה, כאשר החשוד הוא נבחר ציבור והתיק בעניינו נפתח סמוך לפני תקופת בחירות (לרבות בחירות מקדימות)<sup>4</sup>; השלישית, כאשר נודע לתביעה כי הפגיעה בחשוד מסבה נזק ניכר לצדדים שלישיים נוספים. כך, למשל, חקירה נגד חשוד המנהל תאגיד או עסק ובו מועסקים עובדים רבים, והחקירה משפיעה על יכולת ההתנהלות של התאגיד או בית העסק, באופן הפוגע גם בפרנסת העובדים.

ה. **חשש לפגיעה ביכולת ניהול ההליכים כתוצאה משיהוי** – כאשר השהיית הטיפול עלולה לחבל בניהול המשפט, למשל: כאשר ידוע כי אחד העדים הוא תושב חוץ ומתכוון לשוב לארצו או ישראלי המתכוון לצאת את הארץ לתקופה ממושכת; כאשר החשוד הוא תושב חוץ ונודע כי הגיע לישראל לשהות קצרה; כאשר נודע כי החשוד עתיד לצאת את הארץ בעתיד הקרוב לפרק זמן ממושך; כאשר קיים חשש ממשי כי התארכות ההליכים תוביל לחזרתו של נפגע העבירה מהתלונה נוכח להצים המופעלים עליו, או מתח מיוחד בו הוא שרוי.

ו. **עניין ציבורי מיוחד בקידום מהיר של הטיפול בתיק** – כאשר גורם מוסמך החליט כי קיים עניין ציבורי מיוחד בסיום מהיר של ההליכים, כגון, כאשר הוחלט להיאבק באופן נמרץ

<sup>4</sup> פירוט נרחב של השיקולים בנוגע לפתיחה בחקירה ומדיניות התביעה לגבי נבחר ציבור סמוך לתקופת בחירות מופיע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1913 "מדיניות התביעה והאכיפה לפני הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות" (דצמבר 2005).

ומופגן נגד תופעה פלילית מסוימת, המוגדרת לעתים כ"מכת מדינה" על מנת להביא את הדברים לידיעת הציבור ולהרתיע מהמשך התופעה.

מעבר לאמור לעיל, יש לשים לב כי לעתים מתקבל תיק ביחידת תביעה מסוימת ונדרש לנתב את התיק בין גורמים שונים על מנת להכריע בו סופית. ניתן למנות מספר דוגמאות למצבים אלה: האחת, כאשר מתקבלת החלטה להעביר תיק לרשות תביעה אחרת, למשל, כאשר תיק מתקבל בפרקליטות, ופרקליט המחוז מחליט להעבירו לתביעה המשטרתית לצורך המשך הטיפול בו (למשל מכוח סמכותו לפי סעיף 60(ד) לחוק סדר הדין הפלילי); השנייה, כאשר תיק מתקבל ברשות תביעה, ומעיון ראשוני ברור שעל התיק להישלח להשלמות חקירה טכנית במהותן; השלישית, כאשר תיק מסוים מצריך שורה של אישורים פנימיים לצורך הגשת כתב-אישום (כגון תיק בגין עבירות ביטחון שמצריך אישור של היועץ המשפטי לממשלה, או גורם אחר שאליו האציל את סמכותו, לצורך העמדה לדין). בכל אחד מן המצבים האלה, יש להקפיד לצמצם את פרקי הזמן עד לביצוע הניתוב כאמור.

יובהר, כי העברת תיק בין רשויות תביעה שונות אינה "מאפסת" את משך הטיפול, אשר מחושב באופן מצטבר לכלל יחידות התביעה אשר טיפלו בתיק.

#### 4. משך הזמן ממסירת תיק החקירה ועד לקבלת החלטת התובע

##### א. פרקי זמן הקצובים לטיפול התביעה בתיקים –

(1) התובע האחראי על החלטה בתיק חקירה יפעל לגיבוש החלטה סופית בדבר החשד נגד חשוד מסוים ונקיטת הליכים פליליים בהקדם האפשרי, במסגרת פרקי הזמן המרביים הקבועים בהנחיה זו, ובשים לב לסולם העדיפויות שנקבע כאמור בסעיף 3 לעיל.

בקביעת פרקי הזמן המרביים להחלטת תובע הקבועים בהנחיה זו ישנה רלוונטיות לחומרת העבירה וכן לסוג העבירה אשר נוכח מורכבותן מצדיקות קביעת פרק זמן ארוך יותר לשם גיבוש ההחלטה בדבר הטיפול בתביעה, דוגמת עבירות כלכליות מורכבות ועבירות שחיתות, המנויות בתוספת ראשונה א' ובתוספת ראשונה ג' לחוק סדר הדין הפלילי.

(2) **ככלל, התביעה תגבש את החלטתה הסופית בעניין תיק חקירה מסוים לא יאוחר מפרקי זמן אלה:**

- (א) בעבירות מסוג חטא יש לפעול לסיום הטיפול בתיק בתוך 6 חודשים.
- (ב) בעבירות מסוג עוון ובעבירות מסוג פשע שדין עד עשר שנות מאסר יש לפעול לסיום הטיפול בתיק בתוך 18 חודשים.
- (ג) בעבירות מסוג פשע שדין עד עשר שנות מאסר ומעלה יש לפעול לסיום הטיפול בתיק בתוך 24 חודשים.

(להלן יכינו פרקי זמן אלה - "פרקי הזמן הקצובים").

מניין התקופות המצוינות לעיל יחל ביום מועד קליטת התיק ביחידת התביעה ועד למועד קבלת ההחלטה הסופית בדבר העמדה לדין או סגירת תיק, לפי סעיף 62 לחוק סדר הדין הפלילי, או עד למועד החתימה על הסדר מותנה, לפי סימן א' 1 לפרק ד' לחוק סדר הדין הפלילי.

ב. מניין פרק הזמן לטיפול התביעה בתיקים עם מספר חשודים או מספר עבירות –

במקרים בהם קשורים מספר חשודים באותה פרשייה, הרי שהמסכת העובדתית הנדרשת לבירור רחבה יותר ולפיכך הזמן הנדרש לבירור על-ידי רשויות התביעה מתארך אף הוא. כך גם כאשר עבירות שונות בוצעו על ידי אותו אדם. משכך, כאשר נוהלה חקירה נגד מספר חשודים באותו תיק חקירה, בעבירות שונות הקשורות באותה פרשה, או במקרים בהם נוהלה נגד אותו חשוד חקירה במספר עבירות במסגרת אותו תיק, תימנה התקופה למתן החלטת התביעה לפי פרק הזמן הקבוע ביחס לעבירה החמורה יותר באותו תיק. ניתן להקיש, בהקשרנו זה, מן הקבוע בסעיף 9(ג)5 לחוק סדר הדין הפלילי לעניין מניין תקופות ההתיישנות:

*"(5) התנהלה חקירה נגד כמה חשודים באותו תיק חקירה, בעבירות שונות הקשורות לאותה פרשה, תימנה התקופה הנוספת לגבי עבירות אלה שהן מסוג פשע או עוון, לפי העבירה החמורה מביניהן."*

ג. עילות שבהתקיימן ייעצר מניין פרקי הזמן הקצובים לטיפול בתיק –

לעיתים עשויות להתקיים במהלך הטיפול בתיק נסיבות אשר יביאו לעיכוב הטיפול בו, והדבר אינו בשליטת רשויות התביעה. בהתקיים הנסיבות המפורטות להלן, אחת מהן או יותר, לא תימנה התקופה שבה התקיימה הנסיבה במניין התקופות הקצובות לטיפול בתיק. יצוין כי נסיבות 1-8 הן נסיבות העוצרות רק את מניין פרקי הזמן הקצובים לטיפול בתיק ואילו נסיבות 9-14 להלן, מנויות בסעיף 9(ג)2 לחוק כנסיבות העוצרות את "מירוץ" ההתיישנות כולו, ותעצורנה גם את פרקי הזמן הקצובים לטיפול בתיק.

1. **השלמת חקירה.**<sup>5</sup> על מנת לוודא שהשלמת החקירה מטופלת ביעילות הוצא נוהל משנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) - "נוהל מעקב אחר תיקים המצויים בהשלמות חקירה". על התובע לערוך מעקב ובקרה אחר תיקים המצויים בהשלמות חקירה בהתאם לנוהל זה.

2. פרק הזמן שחלף מרגע העברת בקשה להוצאת תעודת חיסיון מגופי החקירה או הביטחון אל התביעה לצורך בחינתה לפני העברה אל הגורם המוסמך להוצאת תעודת החיסיון, ועד להוצאת תעודת החיסיון בפועל. פרק הזמן שבו ניתן יהיה לעצור את פרק הזמן הקצוב לטיפול בתיק מטעם זה יעמוד על 3 חודשים, אולם במקרים המתאימים פרקליט המחוז או ראש יחידת התביעות, לפי העניין, יהיה רשאי להאריך את פרק הזמן לתקופות נוספות של שלושה חודשים בכל פעם ובלבד שהתקופה המצטברת לא תעלה על שנה.

<sup>5</sup>פרק הזמן שממועד הוראה להשלמת חקירה ועד להעברת חומר החקירה בחזרה לתובע לאחר השלמת חקירה אינו מובא במניין משך חקירה, אלא אם עלה על 6 חודשים אז מובאת תקופה זו במניין משך חקירה.

3. התקופה שממועד הגשת **בקשה לשימוע** על פי סעיף 60א לחוק סדר הדין הפלילי, או התקופה שממועד ההודעה לחשוד על אפשרות הגשת בקשה לשימוע, לפי המוקדם שבהם, ועד למועד האחרון של ההחלטה בהליכי השימוע או עד למועד האחרון לקיום השימוע, על פי כל דין, לפי המאוחר שבהם. פרק הזמן המירבי שבו ניתן יהיה לעצור את פרק הזמן הקצוב לטיפול בתיק מטעם זה יעמוד על 6 חודשים, אולם ניתן יהיה להאריך את התקופה האמורה מעבר ל-6 חודשים בהסכמת באי-כוחו של החשוד או ככל שפרקליט המחוז או ראש יחידת התביעות קבע, כי בנסיבות העניין יש הצדקה להארכת המועד עד להחלטה סופית בשימוע.
4. המתנה להחלטה של **המחלקה לחקירות שוטרים** בעניין תלונה שהוגשה אליה על ביצוע עבירה הקשורה לאותה פרשה.
5. פרק הזמן שבו לא ניתן לחקור חשוד או להגיש נגדו כתב אישום, בשל **חסינות** הנתונה לו לפי כל דין.
6. פרק הזמן שנדרש לצורך משא ומתן בין התביעה לבין החשוד **לסגירת תיק בהסדר מותנה**, לפי סעיף 67א לחוק סדר הדין הפלילי.
7. פרק הזמן שנדרש לשם קבלת **תסקיר משעם שירות המבחן**, בהתאם לתקנה 4 לתקנות המבחן (תסקיר קצין מבחן), התשס"ז-2006 או לשם קבלת עמדת שירותי הרווחה, בטרם קבלת ההחלטה בדבר העמדה לדין או גניזת התיק.
8. פרק הזמן שחלף מיום העברת חוות דעת התביעה לגורם המוסמך ברשות המיסים בנוגע **לבקשה של חשוד להמרת ההליך הפלילי בתשלום כופר כסף**,<sup>6</sup> ועד ליום שבו החליט הגורם המוסמך ברשות המיסים לדחות את הבקשה; קיבל הגורם המוסמך ברשות המיסים את הבקשה להמרת ההליך הפלילי בכופר, והליך הכופר בוטל מאוחר יותר, לא ימנה פרק הזמן שחלף מיום העברת חוות-דעת התביעה כאמור ועד ליום ביטול הליך הכופר.
9. פרק הזמן שבו נבצר מרשויות התביעה לגבש החלטה בעניין העמדה לדין, בשל **הגשת בקשה לעזרה משפטית או לסיוע משפטי ממדינה אחרת** לצורך הליכי החקירה או ההעמדה לדין, לפי חוק עזרה משפטית בין מדינות, התשנ"ח-1998, או לפי כל דין אחר.
10. **החשוד או עד מרכזי נמצא מחוץ לישראל** או שלא ניתן לאתרו אף לאחר שהרשויות פעלו בשקידה סבירה כדי לאתרו.
11. **החשוד מתחמק מהליכים** באופן שמעכב או מונע את העמדתו לדין.
12. **מצבו הרפואי או הנפשי של החשוד**, נפגע העבירה או של עד מרכזי מעכב את הליכי ההעמדה לדין של החשוד.
13. פרק הזמן שבו נבצר מרשויות התביעה לגבש החלטה בעניין העמדה לדין, בשל **הליכים משפטיים שנוקט החשוד**.

<sup>6</sup> בסעיף זה "הליך כופר", הליך לפי הוראות חוק אלה: סעיף 221 לפקודת מס הכנסה, התשכ"א – 1961; סעיף 101 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג – 1963; סעיף 121 לחוק מס ערך מוסף, תשל"ו – 1975; סעיף 231א לפקודת המכס; סעיף 25 לחוק מס קניה (טובין ושירותים), תשי"ב-1952; סעיף 60 לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א – 1961.

14. פרק הזמן שמיום **חתימת הסדר מותנה** לפי סימן א'1 לפרק ד' לחוק סדר הדין הפלילי ועד לתום התקופה שנקבעה לקיום תנאי ההסדר, או עד שהוברר לתביעה אי-קיום תנאי מתנאי ההסדר על ידי החשוד, או עד שהתגלה כי ההסדר הושג במרמה, ככל שכן אירע.

יצוין עוד כי במקרה שבו הוחלט על סגירת התיק, ולאחר מכן, התקיימה עילה לפתיחתו של התיק מחדש (למשל, במקרה שבו התקבל ערר של המתלונן על החלטת הגניזה של התיק, או במקרה שנפתח תיק חקירה חדש נגד החשוד ששינה את תמונת המצב ביחס לתיק הקודם), הרי שפרק הזמן שבו התיק היה סגור לא יימנה בפרקי הזמן לטיפול התביעה בתיק החקירה.

#### ד. הארכה של פרק הזמן הקצוב לטיפול בתיק –

להלן יפורט מדרג של שלושה סוגי חריגה ממסגרת הזמנים הקצובה לטיפול בתיקים על-ידי התביעה. בין השיקולים למתן החלטה בדבר הארכת פרק הזמן הקצוב לטיפול בתיק יילקחו בחשבון גם היקף תיק, מורכבות משפטית, גילוי מאוחר של ראיות, זיקה או תלות בין התיק לבין תיקים או חקירות אחרות המתנהלים, המתנה לקבלת חוות דעת מגורמי מקצוע וכיוצא בזה.

כל סמכות הנתונה לגורמי הפרקליטות או יחידות התביעה השונות בפרק זה, נתונה גם לפרקליט המדינה.

#### (1) הארכה של פרק הזמן הקצוב לטיפול בתיק - הטענה דיווח לפרקליט המחוז או לראש יחידת התביעות, או מי שהסמיכו לכך, –

במקרה שבו עומד להסתיים זמן הטיפול הקצוב לטיפול בתיק (כאשר בפרק זמן זה לא ייכללו פרקי זמן שבהם התקיימה עילה המפסיקה את מניין פרקי הזמן הקצובים לטיפול בתיק, כמפורט בסעיף 4(ג) לעיל, ולא עלה בידי התובע להשלים את הטיפול בתיק במאמץ סביר בתוך התקופה הקצובה לטיפול בתיק, על התובע לתעד את דבר החריגה מהתקופה הקצובה, תוך פירוט הטעמים לחריגה, ולהעביר דיווח על אודות החריגה זמן מספיק לפני פרק הזמן הקצוב לפרקליט המחוז או לראש יחידת התביעות או מי שהסמיכו לכך. במקרה כזה, יוארך פרק הזמן הקצוב לטיפול בתיק בתקופה של עד 6 חודשים נוספים (להלן: "תקופת הארכה ראשונה"). באחריות התובע שהעביר את הדיווח לפרקליט המחוז או ראש יחידת התביעות לנהל בקרה ומעקב אחר המשך הטיפול בתיק ואחר האפשרות לחריגה נוספת מלוחות הזמנים לטיפול בתיק.

יודגש, כי במקרה שבו לא עמד התובע בחובת הדיווח לפרקליט המחוז או לראש יחידת התביעות, או מי שהסמיכו לכך, לפני תום התקופה הקצובה לטיפול בתיק, יידרש התובע לאישורם בדיעבד לשם הארכת זמן הטיפול בתיק, וזאת בהתאם להסדר הקבוע להלן בסעיף 4(ד)(2) להנחיה זו.

אם נדרש נוסף על האישור בדיעבד של תקופת ההארכה הראשונה, שמקורה בדיווח לפרקליט המחוז או לראש יחידת התביעות גם אישור פרקליט המחוז או ראש יחידת התביעות, לתקופת ההארכה השנייה לפי סעיף 4(ד)(2) להלן, רשאי פרקליט המחוז או ראש יחידת התביעות לאשר את שתי התקופות, ככל שסבר שיש הצדקה לכך למרות שלא נתבקש אישורו מראש כנדרש.

(2) הארכה נוספת של פרקי הזמן הקצובים לטיפול התביעה בתיקים – אישור מראש של פרקליט המחוז או ראש יחידת התביעות, או מי שהסמיכו לכך –

פרקליט המחוז או ראש יחידת התביעות, או מי שהם הסמיכו לכך, רשאי להאריך את התקופה הקצובה לטיפול בתיק החקירה שביחידתו ב-6 חודשים נוספים לכל היותר, מעבר לתקופת ההארכה המנויה בסעיף 4(ד)(1) לעיל, וזאת אם מצא כי קיימים טעמים מיוחדים המצדיקים הארכה כאמור (להלן: "**תקופת הארכה שנייה**"). לדוגמה, בשל סוג העבירה הנחקרת ונסיבות ביצועה, מורכבות התיק או היקף חומר החקירה שנאסף בו.

אישור פרקליט המחוז או ראש יחידת התביעות יתועד בתרשומת בתיק, וינתן על בסיס **בקשה בכתב** של התובע המטפל (או הגורם הממונה עליו), אשר תועבר זמן מספיק לפני תום התקופה שמעבר לה נדרש אישורו של פרקליט המחוז או של ראש יחידת התביעות. באחריות התובע שהעביר את הבקשה לפרקליט המחוז או לראש יחידת התביעות לנהל בקרה ומעקב אחר המשך הטיפול בתיק ואחר האפשרות לחריגה נוספת מלוחות הזמנים לטיפול בתיק.

יודגש, כי במקרה שבו לא ניתן אישורו של פרקליט המחוז, של ראש יחידת התביעות, או של מי שהסמיכו לכך לפני תום תקופת ההארכה הראשונה (קרי התקופה המנויה לעיל בסעיף 4(ד)(1)), יידרש **אישורו בדיעבד** של המשנה לפרקליט המדינה לשם הארכת זמן הטיפול בתיק, וזאת בהתאם להסדר הקבוע להלן בסעיף 4(ד)(3) להנחיה זו.

אם נדרש נוסף על האישור בדיעבד של תקופת ההארכה השנייה, שמקורה באישורו של פרקליט המחוז או ראש יחידת התביעות לפי סעיף 4(ד)(2), גם אישור המשנה לפרקליט המדינה לתקופת ההארכה השלישית לפי סעיף 4(ד)(3) להלן, רשאי המשנה לפרקליט המדינה לאשר את שתי התקופות (או את שלוש התקופות אם לא דווחה תקופת ההארכה הראשונה), ככל שסבר שיש הצדקה לכך למרות שלא נתבקש אישורו מראש כנדרש.

(3) הארכה נוספת של פרקי הזמן הקצובים לטיפול התביעה בתיקים – אישור המשנה לפרקליט המדינה –

המשנה לפרקליט המדינה רשאי להאריך עוד את התקופות הקצובות לטיפול בתיק חקירה מעבר לתקופת ההארכה המנויה בסעיף 4(ד)(2) לעיל, וזאת לפרק זמן נוסף של 6 חודשים לכל היותר. המשנה לפרקליט המדינה, רשאי לשוב ולהאריך תקופה זו מעת לעת, עד לתקופת הארכה כוללת לפי סעיף זה אשר לא תעלה על 18 חודשים (להלן: "**תקופת הארכה שלישית**").

בקשה לקבלת אישור המשנה לפרקליט המדינה, תועבר באמצעות פרקליט המחוז או ראש יחידת התביעות, זמן מספיק לפני תום התקופה אשר מעבר לה נדרש האישור. בבקשה יפורטו הטעמים להארכה המבוקשת, יצוינו הפעולות שבוצעו בידי התביעה עד כה וכן תימסר הערכת זמן לסיום הטיפול בתיק.

במקרה שבו לא ניתן אישורו של המשנה לפרקליט המדינה לפני תום תקופת ההארכה השנייה (קרי התקופה המנויה לעיל בסעיף 4(ד)(2), שבסמכות פרקליט מחוז או ראש יחידת תביעות), יידרש **אישורו בדיעבד** של פרקליט המדינה, וזאת בהתאם לשיקולים המנויים בסעיף 4(ה) להנחיה זו.

יודגש כי אישורו בדיעבד של פרקליט המדינה יידרש גם אם במהלך 18 החודשים שבסמכות המשנה לפרקליט המדינה תמה התקופה אותה אישר המשנה, ולא ניתן אישור נוסף שלו עד לתום תקופת ההארכה הכוללת שבסמכותו, קרי 18 חודשים.

במקרה שבו לא ניתן אישורו של המשנה לפרקליט המדינה או אישורו בדיעבד של פרקליט המדינה, ותמה גם תקופת ההארכה השלישית (כלומר חלפו 30 חודשים של ארכה שהם סך כל תקופות ההארכה האפשריות על פי ההנחיה) – יש לפעול כמפורט להלן בסעיף 4(ה) להנחיה זו (אישור היועץ המשפטי לממשלה להגשת כתב אישום).

כאשר נדרש אישורו של המשנה לפרקליט המדינה להארכת זמן הטיפול של התביעה בתיק שבו על פי החוק או על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה<sup>7</sup> נדרש אישורו של היועץ או של פרקליט המדינה לצורך העמדה לדין של הנאשם,<sup>8</sup> או כאשר התיק בו מדובר מעורר עניין ציבורי מיוחד אחר – יעביר המשנה לפרקליט המדינה את ההכרעה בשאלת ההארכה הנוספת לידי היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה לפי העניין.

#### ה. אישור היועץ המשפטי לממשלה להגשת כתב-אישום –

בהתאם לקבוע בסעיף 57א(א) לחוק סדר הדין הפלילי, אין להגיש כתב-אישום אם לא התקיימו ההוראות המנויות בהנחיה זו באשר לזמני הטיפול במסגרת התביעה, או אם לא התקיימו ההוראות המנויות בנהליהן של רשויות החקירה באשר לזמני הטיפול בתיקי החקירה, וזאת אלא אם ניתנה הסכמתו של היועץ המשפטי לממשלה.

<sup>7</sup> ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1004 "אישור מוקדם להגשת כתב אישום" (נובמבר 2007).

<sup>8</sup> הכוונה למצבים שבהם סמכות האישור לצורך העמדה לדין לא הואצלה מידי היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה אל המשנה לפרקליט המדינה.

לעתים עשוי להיות מוגש כתב-אישום, ובדיעבד יתברר, לאחר הגשת כתב-האישום, כי בשל טעות הוגש תוך חריגה מנהלי רשויות החקירה או תוך חריגה מן האמור בהנחיה זו. במקרים אלה, ניתן יהיה לשקול לפנות בבקשה מתאימה ליועץ המשפטי לממשלה למתן אישור בדיעבד להגשת כתב-האישום תוך חריגה מההנחיה או הנהלים.

בין השיקולים הנוגעים לבקשה למתן אישור מאת היועץ המשפטי לממשלה (בין אם הבקשה מועברת לפני הגשת כתב-האישום ובין אם היא מועברת בדיעבד לאחר הגשתו), ניתן למנות את השיקולים הבאים:

- (1) חומרת העבירות המיוחסות לחשוד או הנאשם ונסיבותיהן.
- (2) עברו הפלילי של החשוד או הנאשם.
- (3) הטעמים לחריגה מההוראות הקבועות בהנחיה זו או בנהליהן של רשויות החקירה.
- (4) פרק הזמן שחלף ממועד ביצוע העבירה, פרק הזמן שבו נמשכו הליכי החקירה ופרק הזמן שבו נמצא התיק בידי התביעה.
- (5) במקרה שבו הוגש כבר כתב-האישום – ייבחן גם השלב הדיוני שבו מצויים ההליכים בתיק הפלילי.

## **5. דיווח ושמירת נתונים**

סעיף 57א(ב) לחוק סדר הדין הפלילי, לאחר התיקון לחוק, מחייב כי אחת לשנתיים ידווחו שר המשפטים והשר לביטחון-פנים על שיעור המקרים מבין המקרים שהתיקון חל עליהם באותה עת, שבהם משך הליכי החקירה וההעמדה לדין תאם את התקופות הקבועות בנהלים המחייבים של רשויות החקירה ובהנחיה זו, וכן על מספר המקרים שבהם נדרשה הסכמת היועץ המשפטי לממשלה להגשת כתב אישום, בגין אי עמידה בנהלים המחייבים של רשויות החקירה ובהנחיה זו.

אחת לשנה, יועבר דין וחשבון ליועץ המשפטי לממשלה, אשר יפרט את הנתונים לגביהם נדרש דיווח שר המשפטים ושר הבט"פ לפי סעיף 57א(ב) לחוק סדר הדין הפלילי. כן יפורטו בדין וחשבון השנתי שיוגש ליועץ המשפטי לממשלה המקרים שבהם הופעלה סמכותו של המשנה לפרקליט המדינה (פלילי) ושל פרקליט המדינה לפי הנחיה זו.

## **6. תחולה**

למען הסר ספק, נוכח עדכוני ההנחיה מעת לעת, יובהר כי נוסח ההנחיה המחייב הוא זה שבתוקף במועד הגשת כתב האישום.