

א' בסיוון תשפ"ה
28 במאי 2025

סימוכין :
0491-0013-2025-013045

נוהל משך זמן טיפול התביעה בתיקי משמעת

- (1) אגף בכיר משמעת הוא גוף התביעה בהליכי משמעת על פי חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג - 1963 (להלן: "החוק"). במסגרת תפקידו זה, מועברים אל האגף תיקים בהם התקיימה חקירת משמעת על ידי אגף בכיר חקירות משמעת בנציבות שירות המדינה ולעיתים אף תיקי חקירה מגופי חקירה אחרים (דוגמת משטרת ישראל). תיקים אלו נבחנים על ידי תובעי האגף המעבירים את המלצתם לגורם המוסמך באגף לצורך קבלת החלטה באשר לאופן הטיפול בתיק – הגשת תובענה משמעתית, העברת התיק לטיפול משמעתי פנים משרדי לפי הוראות סעיף 31 לחוק או לטיפול אחר על ידי המשרד, גניזת התיק, ביצוע השלמת חקירה או טיפול אחר (להלן: "החלטה בתיק").
- (2) החוק קובע הוראות התיישנות המגדירות מגבלות על המועד בו ניתן להגיש תובענה משמעתית – סעיף 64 לחוק עוסק בהתיישנות; סעיף 66 לחוק קובע, בין השאר, תקופות להגשת תובענה כנגד עובד שפרש. הוראות אלו זכו לפרשנות נרחבת בפסיקה.
- (3) הוראות אלו קובעות כאמור כללים בנושא התיישנות – אשר במצבים מוגדרים מונעים הגשת תובענה משמעתית או נקיטה בהליכי משמעת. עם זאת, ישנה חשיבות להגדרת יעדים למשך הטיפול של התביעה בתיקים. זאת, על מנת שהטיפול המשמעתי יהיה יעיל ואפקטיבי ויקדם את תכליות ההליך המשמעתי, לרבות יצירת הרתעה והכוונת התנהגות, ואף יאפשר יצירת ודאות וסופיות הליכים לעובד החשוד.
- (4) יצוין, כי לעיתים אף הועלו טענות מקדמיות כנגד תובענות משמעתיות בגין חלוף זמן מעת ביצוע העבירה או מעת החקירה, אף שהעבירות לא התיישנו, וזאת מכח טענות הגנה מן הצדק. במקרים אלו קיבל בית הדין למשמעת את עמדת התביעה כי המחוקק הוא שהגדיר את תקופות ההתיישנות ואין מקום לצמצם תקופות אלו מכח דוקטרינת ההגנה מן הצדק.

5) מבקר המדינה¹ וכן נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות המליצו כי נציב שירות המדינה יקבע יעדים מתאימים לטיפול בתיקי משמעת, בדומה להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1202 "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום", הקובעת יעדים לזמן טיפול ביחס לתיקים פליליים.

6) לאור האמור, נוהל זה מגדיר את משך הטיפול של התביעה בתיק חקירה מעת קליטת תיק החקירה באגף המשמעת ועד לקבלת החלטה בתיק, כמובן תוך התחשבות בנסיבותיו של כל מקרה ומבלי לפגוע במטרות העיקריות של הדין המשמעתי.

יובהר, כי מדובר בנוהל ניהולי פנימי של אגף המשמעת, אשר נועד לקדם הטיפול בתיקים, ואינו יוצר מניעה חוקית, שיהוי או התיישנות מעבר לקבוע בהוראות החוק ואף אינו יוצר חובות בדין כלפי חוץ לרבות לא כלפי חשודים, נאשמים או בית הדין למשמעת. לכן, אין באי עמידה בתקופות שנקבעו בנוהל זה כדי למנוע הגשת תובענה משמעטית או לפגום בתוקף החוקי של החלטה שהתקבלה בתיק. כמפורט להלן, ניתן אף לחרוג מהתקופות שנקבעו בנוהל זה באישור מנהל/ת אגף בכיר משמעת או סגנו/סגניתו (להלן: "מנהל האגף").

7) נוהל זה עוסק במשך טיפול התביעה המשמעטית בלבד בתיק. אין הוא קובע דבר ביחס להליכי חקירת משמעת, הליכי חקירה פלילית או טיפול של גורמי תביעה אחרים לרבות פרקליטות המדינה.

8) משך הטיפול בתיק לעניין נוהל זה יבחן ממועד קליטת תיק החקירה באגף המשמעת ועד לקבלת החלטה סופית בתיק (להלן: "משך הטיפול").

9) תובע יפעל לקבל החלטה בתיק חקירה כך שמשך הטיפול כמוגדר לעיל לא יעלה על 18 חודשים. התקופה שעד ליום 1.1.2026 תוגדר תקופת מעבר ובמסגרתה יפעלו התובעים כך שמשך הטיפול לא יעלה על 24 חודשים.

10) בחישוב משך הטיפול בתיק לא יובאו התקופות הבאות:

א) תקופה בה תיק החקירה היה בהשלמת חקירה. זאת, מפניית התביעה אל אגף החקירות ועד לקבלת תוצרי החקירה לאחר ביצוע ההשלמה, באגף המשמעת.

¹ ראו דו"ח מבקר המדינה בנושא "הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה" משנת 2017, וכן דו"ח מבקר המדינה "הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה – ביקורת מעקב מורחבת" משנת 2022

- ב) תקופה בה שהה החשוד או עד מרכזי בחו"ל או שלא ניתן היה לאתרו באמצעים סבירים או שבה התחמק החשוד מהליכים.
- ג) תקופה בה מצבו הרפואי או הנפשי של החשוד, נפגע העבירה או עד מרכזי עיכב או מנע נקיטה בהליך משמעותי.
- ד) תקופה בה התקיים הליך משפטי או חקירתי אחר אשר מנע אפשרות של המשך הטיפול או הגשת תובענה (דוגמת קיומה של חקירה פלילית מקבילה, הליכים משפטיים אחרים, טיפול של גורם תביעה אחר וכד').
- ה) תקופה בה התקיימו מגעים בין החשוד או ב"כ עם התביעה, התקיים הליך שימוע או כל הליך אחר בין התביעה לבין החשוד או בא כוחו.
- ו) תקופה בה התקיימה מניעה לקבל החלטה בתיק בשל הליכים משפטיים אחרים או בשל החלטות של גורמים מוסמכים חיצוניים לנציבות שירות המדינה.
- ז) במקרה בו התיק נסגר אך נפתח מחדש מסיבה כלשהי (דוגמת גילוי ראיה חדשה) - התקופה בה היה התיק סגור. נפתח התיק מחדש בעקבו הליך ערר על החלטה בדבר סגירת התיק, במקרים בהם קיימת אפשרות שכזו – לא תובא בחשבון גם התקופה בה התקיים הליך הערר וגם התקופה בה היה התיק סגור.
- 11) התובע ייתן עדיפות לטיפול בתיקים בהם חלף זמן ממושך מעת ביצוע העבירה. חלפו 5 שנים ומעלה ממועד ביצוע העבירה – לא תוגש בגינה תובענה משמעתית ולא יינקט הליך משמעותי אלא באישור בכתב מאת מנהל האגף.
- האמור לא יחול על תובענות המוגשות בעקבות הליכים פליליים ובלבד שלא חלפו שנתיים מעת שהסתיים ההליך הפלילי באופן סופי.
- 12) נמשך משך הטיפול בתיק מעבר לתקופות המפורטות לעיל, או שחלפו 5 שנים ממועד ביצוע העבירה (למעט בתובענות המוגשות בעקבות הליכים פליליים), אך לא חלפה תקופת ההתיישנות הקבועה בחוק, וסבר התובע כי למרות הזמן שחלף יש מקום להגשת תובענה משמעתית או להנחות המשרד לנקוט בהליך משמעותי פנים משרדי (להלן: "נקיטה בהליך משמעותי") - יפנה בכתב אל מנהל האגף בבקשה מנומקת לאשר נקיטה בהליך משמעותי.

במקרים אלו - לא יגיש התובע את התובענה ולא ינחה לנקוט בהליך פנים משרדי אלא באישור בכתב מאת מנהל האגף.

פניה ואישור כאמור יכולים להתקיים גם בדיעבד ולאחר שחלפו תקופות משך הטיפול.

13) בשקילת מתן אישור לנקיטה בהליך משמעת בנסיבות המפורטות לעיל ישקול מנהל האגף, בין השאר, את השיקולים הבאים. יובהר, כי אין מדובר ברשימה סגורה ואין חובה לשקול את כלל השיקולים:

- (א) חומרת העבירה;
- (ב) משך הזמן שחלף מעת ביצוע העבירה;
- (ג) משך הטיפול באגף המשמעת;
- (ד) מועד גילוי העבירה;
- (ה) מועד גילויין של ראיות מהותיות;
- (ו) עיכובים שנבעו מהליכים אחרים (לרבות תיקים אחרים, הליכים פליליים, הליכים אזרחיים ועוד);
- (ז) הנסיבות שהובילו להתמשכות הטיפול בתיק;
- (ח) מורכבות התיק לרבות היקפו, מספר המעורבים והסוגיות המשפטיות והעובדתיות העולות בו;
- (ט) מידת הפגיעה בחשוד;
- (י) מידת הפגיעה בנפגע העבירה, במשרד, באמון הציבור, בתדמית השירות הציבורי ובאינטרס הציבורי במקרה של אי הגשת התובענה;
- (יא) עמדת התביעה ביחס לאמצעי המשמעת שבכוונת התביעה לעתור להם כנגד החשוד במידה ויורשע.

14) הוגשה תובענה משמעתית או ניתנה הנחיה לנקוט בהליך משמעתי פנים משרדי ללא אישור מנהל האגף למרות שעל פי ההוראות לעיל נדרש אישור שכזה – יפנה התובע אל מנהל האגף אשר רשאי יהיה ליתן אישור בדיעבד.

15) מנהל האגף רשאי לבחון נוהל זה מעת לעת ולשנותו במידת הצורך. נוסח הנוהל המחייב יהיה הנוסח שבתוקף במועד קבלת ההחלטה בתיק.

גיא דוד, עו"ד

מנהל אגף בכיר משמעת