



מדינת ישראל
מערכת בתי המשפט

צוות הבדיקה הבכיר לבחינת ההיבטים
המערכתיים של ממשק העבודה בין שופטים
הדנים בבקשות לפני הגשת כתב אישום ובין
גורמי תביעה

סיכום והמלצות

ניסן, התשע"ח
אפריל 2018

ירושלים, ל' ניסן, תשע"ח
 15 אפריל, 2018
 מספרנו 07277318

לכבוד
 כב' השופטת אסתר חיות
נשיאת בית המשפט העליון

נשיאה נכבדה,

הנדון: המלצות צוות הבדיקה הבכיר לבחינת ההיבטים המערכתיים של ממשק העבודה בין שופטים הדנים בבקשות לפני הגשת כתב אישום ובין גורמי תביעה

1. ביום י"ז אדר התשע"ח, 4.3.2018, מינית צוות בדיקה בכיר לבחינת ההיבטים המערכתיים של ממשק העבודה בין שופטים הדנים בבקשות לפני הגשת כתב אישום ובין גורמי תביעה (להלן: הצוות).

חברי הצוות שנתמנו הם:

השופט יוסף אלרון, שופט בית המשפט העליון (יו"ר);
 השופטת רויטל יפה-כ"ץ, נשיאת בית המשפט המחוזי באר-שבע;
 השופטת עינת רון, נשיאת בתי משפט השלום במחוז מרכז.

את עבודת הצוות ליוו עו"ד אורי הראל, מזכיר הצוות, ועו"ד יהודית דורי-דסטון.

2. בכתב המינוי פורט הרקע להקמת הצוות ותפקידיו באופן כדלקמן:

"ביום 27.2.2018 ניתנה החלטת כב' נציב תלונות הציבור על שופטים, המשנה לנשיא (בדימוס) אליעזר ריבלין, בבקשת בירור 118/18 שהופנתה אליו מאת נשיאת בית המשפט העליון, השופטת אסתר חיות, ושרת המשפטים, חברת הכנסת איילת שקד. האמור בהחלטה זו של הנציב במישור המערכתי והנסיבות שהביאו לה, מצריכים בחינה יסודית, מעמיקה ודחופה.

על רקע זה, ובהמשך להסכמתכם, אני ממנה אתכם כצוות בדיקה שיבחן במישור המערכתי את מתכונת

הממשק הראויה בין גופי התביעה לבין בתי המשפט הדנים בהליכים מן הסוגים השונים, קודם להגשת כתב אישום, לרבות ההיבטים המינהלתיים והדיוניים הנגזרים ממנה. כל זאת – נוכח מסקנות הנציב והמלצותיו, ועל רקע הפרקטיקות השונות הנהוגות בערכאות השונות בנדון. בהמשך לבחינה זו, מתבקש הצוות להגיש את המלצותיו והצעותיו לתיקון”.

3. בהתאם לכתב מינוי זה אנו מתכבדים להגיש לעיונך את סיכום עבודת הצוות והמלצותיו. אנו תקווה כי תמצאי בעבודתנו כלי עזר בקביעת נהלים וכללים להתנהלות בתי המשפט עם גורמי החקירה והתביעה בשלבים שטרם הגשת כתב אישום.

4. הצוות מבקש להודות לגורמים שהגישו את עמדתם בכתב ובעל-פה ובכך סייעו לו בגיבוש המלצותיו: נציב תלונות הציבור על שופטים, המשנה לנשיא (בדימוס) פרופ' אליעזר ריבלין; השופט (בדימוס) דוד חשין, לשעבר נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים; השופט (בדימוס) דוד רוזן, נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות; ממשטרת ישראל - ניצב גדי סיסו, ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל ותנ"צ ערן קמין, רח"ט חקירות באגף חקירות ומודיעין; מהסנגוריה הציבורית הארצית - עו"ד ד"ר יואב ספיר, הסניגור הציבורי הארצי, עו"ד גליה ניצני, ממונה ארצית על ייצוג עצורים ועו"ד ענת מייסד כנען, סנגורית מחוזית חיפה; מהנהלת בתי המשפט - עו"ד ברק לייזר, היועץ המשפטי והגב' שלומית לוי-לביא, סמנכ"לית בכירה תפעול ומזכירות; מלשכת עורכי הדין - עו"ד אורי קינן, יו"ר הפורום הפלילי של לשכת עורכי הדין; מהרשות לניידות ערך - יו"ר הרשות, הגב' ענת גואטה; מרשות המיסים - עו"ד עילית פאלוך, מנהלת לשכה אזורית מרכז (ייעוץ משפטי).

כמו כן, קיבל הצוות עמדה בכתב מפורום נשיאי בתי המשפט המחוזיים והשלום, וכן מנשיאת בתי משפט השלום במחוז דרום, השופטת אבירה אשקלוני, והופיעו בפניו השופטים הבאים: נשיא בתי משפט השלום במחוז תל אביב, השופט אביחי דורון; סגן נשיא בית משפט השלום בתל אביב, השופט צחי עוזיאל; סגן נשיא בית משפט השלום בנצרת, השופט נעמן אדריס; והשופטים זיו אריאלי, עמית מיכלס, ענת חולתא ודוד שאול גבאי ריכטר.

כמו כן קיבל הצוות לידי דו"ח מסכם פנימי שערכה ועדה שמינה סגן נשיא בית משפט השלום בתל-אביב לבחינת התנהלות בית המשפט בבקשות לפני הגשת כתב אישום בראשות השופט שאול אבינור, נוהל דיוני מעצרים ובקשות במסגרת הליכי

חקירה שהועבר לו על ידי סגן נשיא בית משפט השלום בבאר שבע, השופט איתי ברסלר-גונן והוראות עבודה לתורנות מעצרים בבתי משפט השלום במחוז צפון שהועבר לו על ידי סגן הנשיא נעמן אדריס. בנוסף הועבר לעיון הצוות מכתבו של עו"ד דן יקיר מהאגודה לזכויות האזרח ומכתבם של עורכי הדין עפר ברטל דב גלעד כהן.

בשולי הדברים יצוין כי הצוות פנה לפרקליט המדינה בבקשה לקבלת עמדתו בסוגיה, אולם ביום 7.3.2018 מסרה עו"ד סיוון פייכמן, עוזרת לפרקליט המדינה, כי נוכח העובדה שככלל הפרקליטות אינה צד להליכים טרם הגשת כתב האישום, לא ראה פרקליט המדינה לנכון להציג עמדה סדורה מטעמו, הגם שהביע נכונות להשיב לשאלות קונקרטיות הנוגעות לעבודת פרקליטות המדינה, ככל שתתעוררנה.

ירושלים, _____

השופטת עינת רון
נשיאת בתי משפט השלום
במחוז מרכז

השופטת רויטל יפה-כ"ץ
נשיאת בית המשפט
המחוזי בבאר שבע

השופט יוסף אלרון, יו"ר
שופט בית המשפט
העליון

תוכן עניינים

6	.....	<u>הרקע להקמת צוות הבדיקה</u>
7	.....	<u>העמדות שהוצגו בפני הצוות</u>
7	.....	<u>עמדת הסנגוריה הציבורית ולשכת עורכי הדין</u>
		<u>עמדת נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות; יועמ"ש הנהלת</u>
8	.....	<u>בתי המשפט וסמנכ"לית בכירה תפעול ומזכירויות בהנהלת בתי המשפט ..</u>
9	.....	<u>נהלים פנימיים של בתי משפט שונים שהוגשו לעיון הצוות</u>
11	.....	<u>עמדת משטרת ישראל; הרשות לניירות ערך ורשות המיסים</u>
12	.....	<u>סוגיות שהועלו על ידי פורום נשיאי בתי המשפט ושופטי המעצרים</u>
14	.....	<u>המלצות הצוות</u>
		<u>1. ניתוק הקשר בין השופט לבין נציגי רשויות החקירה והתביעה</u>
15	.....	<u>המופיעים בפניו</u>
16	.....	<u>2. הקפדה על נהלי הגשת בקשות למעצר או צווים</u>
17	.....	<u>3. קביעת המותב</u>
17	.....	<u>4. העברת חומר החקירה לשופט לפני הדיון במעמד הצדדים</u>
18	.....	<u>5. קיום דיונים באולם בית המשפט</u>
18	.....	<u>6. רישום פרוטוקול דיון</u>
19	.....	<u>7. סימון מוצגים המוגשים לשופט במהלך דיונים</u>
19	.....	<u>8. הקפדה על שקיפות ונראות בעת ניהול הדיון</u>
20	.....	<u>9. החלטה בבקשת מעצר או בבקשה למתן צו</u>
20	.....	<u>10. המלצה לעריכת הנחיות או נהלים עבור גורמי החקירה</u>
21	.....	<u>בטרם סיום</u>

הרקע להקמת צוות הבדיקה

1. בשעות הערב של יום 25.2.2018 פורסמה במהדורת החדשות המרכזית של ערוץ 10 בטלוויזיה, ידיעה אודות חילופי מסרונים בין שופטת שדנה בתיקי מעצר בפרשה המכונה "תיק 4000" לבין חוקר של הרשות לניירות ערך אשר הופיע בפניה בתיקים אלו. עוד באותו ערב פנו שרת המשפטים ונשיאת בית המשפט העליון לנציב תלונות הציבור על שופטים בבקשת בירור בעניינה של השופטת לפי סעיף 14(ב) לחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002. הנציב פרסם את החלטתו בבקשת הבירור ביום 28.2.2018.

לבד מבחינת עניינה הפרטני של השופטת הנילוה ציין הנציב בהחלטתו שאגב בירור התלונה עלה כי בתיקים של הארכת מעצר קיים נוהג לקיים, דיונים מקדימים בלשכת השופט במעמד התביעה בלבד אשר במהלכם מוצג לשופט חומר סודי ומתנהל שיג ושיח בין השופט לנציגי התביעה. הנציב ציין בהקשר זה כי:

"הבירור העלה גם שורה של תקלות מערכתיות הצריכות תיקון יסודי. אין להלום, בתיקי מעצר גלויים, דיונים המתקיימים בלשכת השופט, קודם לכניסת הצדדים לאולם, כאשר במסגרתם שומעים נציגי התביעה את עמדתו של שופט המעצרים, ושומע השופט דברים והסברים מפי נציגי המשטרה – כשכל אלה אינם מובאים בפני העצורים ובפני באי כוחם בחלק הפתוח של הדיון.

...

אני ממליץ לנשיאת בית המשפט העליון ליתן דעתה לכשלים המערכתיים שנתגלו בבית משפט השלום בתל אביב" (פסקאות 21 ו-22 להחלטת הנציב).

2. על רקע המלצתו הנזכרת של הנציב, המשנה לנשיאה (בדימוס) השופט א' ריבלין, החליטה נשיאת בית המשפט העליון, השופטת א' חיות, על הקמת הצוות.

הצוות התמקד ביחסים בין בתי המשפט ונציגי היחידות החוקרות בהליכים המתנהלים קודם להגשת כתב אישום, לרבות ההיבטים המנהלתיים והדיוניים הנגזרים מממשק העבודה בין הצדדים.

לצורך כך בחן הצוות את הוראות החוק הרלוונטיות וכן בחן את עמדותיהם של גורמים שונים בכתב ובעל פה, שפורטו לעיל, אשר האירו סוגיות שונות הטעונות התייחסות בנושאים השונים להם נדרש הצוות.

להלן נסקור בתמצית את העמדות השונות שקיבל הצוות בכתב ובעל-פה.

העמדות שהוצגו בפני הצוות

עמדת הסנגוריה הציבורית ולשכת עורכי הדין

3. הסנגוריה הציבורית הביאה לפנינו עמדה סדורה ביחס למספר סוגיות המתייחסות לניהול הליכים טרם הגשת כתב אישום. נתייחס להלן לעיקריות שבהן.

אשר לקיום דיונים בלשכת השופט, סברה הסנגוריה כי להבדיל מדיונים בבקשות מעצר ובקשות למתן צווים במעמד צד אחד אשר מתקיימים בלשכת השופט, אין לקיים דיונים במעמד צד אחד בתיקי מעצר גלויים קודם לכניסת הצדדים לאולם. זאת, שכן הדבר מציב את החשוד המובא לבית המשפט לצורך הארכת מעצרו בעמדת נחיתות ועלול להותיר תחושה שלפיה ההליך באולם מתקיים למראית עין בלבד.

אשר לרישום פרוטוקול דיון, המליצה הסניגוריה כי גם בדיונים ראשוניים במעמד צד אחד ינוהל פרוטוקול שיוגדר כחסוי ויישמר בכספת בית המשפט, כך שבבוא העת וככל שיוגש כתב אישום ניתן יהיה לשקול את העברתו לעיון הנאשם.

זאת ועוד, הסנגוריה הצביעה על תופעה של "התלחשות" פסולה, כלשונה, בין נציג היחידה החוקרת לבין השופט, תוך כדי הדיון, עת נדרש הראשון להשיב על שאלה שהופנתה אליו, בין על ידי השופט ובין על ידי בא כוח החשוד.

כמו כן הצביעה הסניגוריה על הגשת בקשות "חסרות" או "פגומות", כלשונה, בשל חסרונם של פרטי עובדות העבירות, סעיפי החוק הרלוונטיים או הסעד המבוקש, והמליצה להנחות את מזכירות בית המשפט לסרב לקבל בקשות ריקות או חסרות המוגשות על ידי המשטרה.

הסניגוריה הוסיפה והמליצה כי אופן שיבוצם של המותבים היושבים בדין ייקבע על ידי נשיא בית המשפט או סגנו בלבד וכי הקשר בין השופטים לנציגי הרשות החוקרת ייעשה באמצעות המזכירות בלבד ולא באופן ישיר.

עוד הומלץ כי תתבצע "הפרדה מבנית קבועה בשיבוץ השופטים", בין שופטים הדנים בבקשות למתן צווים בשלב הסמוי של החקירה, לבין השופטים שיידונו בהארכות המעצר בשלב החקירה הגלויה.

4. עמדות דומות לאלו של הסניגוריה הציבורית הובעו בניירות העמדה של עו"ד אורי קינן, יו"ר הפורום הפלילי של לשכת עורכי הדין; האגודה לזכויות האזרח; ועורכי הדין עפר ברטל ורב גלעד הכהן. עם זאת, יצוין כי בדיון בעל פה לפנינו הסכים עו"ד קינן כי לעיתים יש להעדיף ש"השופט המלווה" את ההליך בשלב החקירה הסמויה הוא שידון גם בבקשת המעצר, נוכח היכרותו את חומרי החקירה.

עמדת נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות; יועמ"ש הנהלת בתי המשפט וסמנכ"לית בכירה תפעול ומזכירות בהנהלת בתי המשפט

5. נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, השופט (בדימוס) דוד רוזן, המליץ כי כל קשר אדמיניסטרטיבי בין שופט למייצג המדינה בערכאות יתקיים באמצעות המזכירות, ובנסיבות מיוחדות באמצעות העוזר המשפטי או המתמחה. עוד הומלץ כי דיונים המתקיימים על פי חוק במעמד צד אחד יתנהלו, ככלל, באולם בית המשפט וכי כל דיון יתועד בפרוטוקול.

6. היועץ המשפטי להנהלת בתי המשפט, עו"ד ברק לייזר, ציין כי מבדיקה שנערכה על ידי הנהלת בתי המשפט עולה כי חלק מבקשות המעצר או הבקשות למתן צווים המוגשות על ידי המשטרה חסרות פרטים שיש חובה לצייןם בהתאם לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו – 1996 (להלן: חוק המעצרים) ואין הקפדה על צירוף מסמכים רלוונטיים.

בנוסף, בחלק מבתי המשפט מוגשות הבקשות למתן צווים ישירות לשופט באולם המעצרים ורק לאחר החתימה על הצווים הם מועברים למזכירות על ידי נציגי היחידה החוקרת יחד עם הבקשות עצמן. כתוצאה מכך, כך צוין בעמדה, בחלק

מהמקרים לא נפתחות במערכת "נט המשפט" בקשות היחידה החוקרת קודם למתן הצווים, אלא רק לאחר החלטת השופט.

אשר לנוסח צווי המעצר, ציין היועץ המשפטי כי בשל עומסי העבודה הכבדים המוטלים על שופטי המעצרים, ניתנים הצווים על גבי טופס ייעודי של משטרת ישראל ועל פי רוב ההחלטה אינה מנומקת ואינה כוללת פירוט באשר לשיקולים שנשקלו על ידי בית המשפט.

7. הגב' שלומית לוי-לביא, סמנכ"לית בכירה תפעול ומזכירות בהנהלת בתי המשפט, הצביעה על כך, כי בפועל לא קיימת אחידות בנהלים לטיפול בתיקי מעצרים בבתי המשפט השונים, אלא הדבר נתון לשיקול דעתו של כל נשיא.

הגב' לוי-לביא הצביעה, בין היתר, על כשלים בדיון בבקשות המוגשות במעמד צד אחד ובהם הבאת הבקשה ישירות לשופט, אי הפרדה בין הבקשה הנערכת על ידי גורמי החקירה לבין הצו הנחתם על ידי בית המשפט וקיום דיון ללא רישום פרוטוקול מסודר. בהקשר זה ציינה הגב' לוי-לביא כי לעיתים החלטת השופט על דחיית הבקשה למתן צו אשר אינה ניתנת באופן ממוחשב אלא באופן ידני על גבי טופס של היחידה החוקרת, אינה מובאת לטיפול המזכירות. דבר זה עלול לגרום להיעדר תיעוד של ההחלטה ולאפשר ליחידה החוקרת להגיש את הבקשה מחדש למותב אחר. עוד צוין כי בשעות הערב והלילה מגיעים גורמי החקירה ישירות ללשכת השופט או אף לביתו, לעתים בתיאום ישיר עם עימו וללא תיאום עם המזכיר הראשי, וזאת מבלי שנפתח תיק בנט המשפט.

נהלים פנימיים של בתי משפט שונים שהוגשו לעיון הצוות

8. לצוות נמסר דו"ח של ועדה פנימית שהוקמה בבית משפט השלום בתל-אביב, בראשות השופט ש' אבינור, אשר נתבקשה לבחון היבטים שונים הקשורים בהתנהלות בית המשפט בעניין בקשות שלפני הגשת כתב אישום.

בדו"ח הוועדה, שהוגש בנובמבר 2017 לנשיא בתי משפט השלום בתל-אביב, נמצא כי לעיתים המשטרה מגישה לבית המשפט בקשות מעצר ריקות בחלקן, מבלי שמצוין בהן הסעד המבוקש, מאחר שבעת הגשת הבקשה טועני המעצרים ממתניעים עדיין לעמדת הפרקליטות או התובעים המשטרתיים.

כן ציינה הוועדה כי סד הזמנים הקצר שבו נדונות הבקשות להוצאת צווים במעמד צד אחד הביא לכך שבחלק מהצווים נפלו פגמים, וכי השימוש של שופטים בטפסי צווים המנוסחים על ידי היחידות החוקרות השונות, הוא בעייתי.

עוד ציינה הוועדה כי קיומם של דיונים בבקשות להוצאת צווים בלשכת השופט יוצרים קשיים רבים. משכך, המליצה ועדה זו, בין היתר, להקצות גורם שיפוטי נפרד לדיון בבקשות למתן צווים במעמד צד אחד, לנהל דיון בבקשות ככל דיון אחר באולם עם קלדן וליתן צווים והחלטות באופן ממוחשב במערכת "נט המשפט".

9. בנוסף הוגש לצוות "נוהל דיוני מעצרים ובקשות במסגרת הליכי חקירה" של בית משפט השלום בבאר שבע, אשר נכנס לתוקף ביום 1.12.2014. על פי נהל זה, יתקיימו דיוני המעצרים לצרכי חקירה, ובקשות נוספות במסגרת הליכי החקירה, בפני שופט קבוע (במקום שופט תורן כפי שהיה נהוג עד אותה עת). בנוהל זה, נקבעה מסגרת זמנים אשר לפיה על היחידות החוקרות להגיש למזכירות בית המשפט בקשות לצווים מכל הסוגים בשעות הבוקר בלבד. כמו כן, נקבעו נהלים באשר לאופן הגשת הבקשות למזכירות, באשר להקפדה על מילוי פרטיהן והסעדים המבוקשים בהן, וכן באשר לאופן הדיון בהן.

10. כמו כן הוגשו לצוות "הוראות עבודה" של בתי משפט השלום במחוז הצפון, החתומות בידי נשיא בתי משפט השלום במחוז צפון, האחת כוללת הנחיות ל"תורנות פלילית בימי חול" והשניה כוללת הנחיות ל"תורנות בימי שישי או ערבי חג, במוצאי שבת או במוצאי חג".

הנהלים פירטו את מסגרת הזמן של התורנות, תוך שצוין כי ביום תורנות יקדיש השופט את מלוא זמנו השיפוטי לבקשות המעצרים, למעט במקרים חריגים. כן צוין כי בסמכות הנשיא או סגנו לנתב את התיקים "במצבי עומס או במידת הצורך" למותב אחר, תוך עדיפות כי כל התיקים של אותה יחידת משטרה יישמעו לפני אותו מותב, משיקולי יעילות.

כמו כן נכתבו בהוראות נהלים ברורים בדבר אופן הגשת בקשות על ידי טוען המעצרים או החוקר, וכן בדבר אופן קליטתן על ידי מזכירות בית המשפט וסריקתן למערכת "נט המשפט", תוך שצוין כי ככלל, בקשה שלא הוגשה על פי הנהל או על פי

לוח הזמנים הקבוע, לא תתקבל על ידי המזכירות. לבסוף נקבע כי באחריותו של מנהל המדור הפלילי לוודא בסוף כל יום דיונים התאמה בין תיקי המעצר שנפתחו לבין ההחלטות שנחתמו על ידי בית המשפט.

עמדת משטרת ישראל; הרשות לניירות ערך ורשות המיסים

11. משטרת ישראל ציינה כי למיטב בדיקתה אין כיום הנחיות ברורות המתייחסות לקשר בין רשויות האכיפה לשופטים. לצד זאת, ציינה כי כחלק מתכנית ההכשרה שהיא עורכת נחשפים השוטרים לעבודתו של השוטר בבית המשפט ובכלל זה נוכחים באולם המעצרים באופן הממחיש עבורם את דרכי העבודה בבית המשפט והתקשורת עם השופטים.

נציג המשטרה אשר הופיע בפני הצוות, תת ניצב ערן קמין, נתבקש, בין היתר, להתייחס לסוגיות שונות שבאו לידי ביטוי בהתייחסויות הכתובות שהוגשו לה. הלה ציין כי אין מניעה לקיום דיונים באולם בית המשפט ולא בלשכת השופט; לגישתו קיום דיון מקדים במעמד צד אחד הוא "מנגנון הכרחי" בפרשיות גדולות וסבוכות והוא מסכים שיש להגיש את כל הבקשות למזכירות ולא ישירות לשופט. [...]¹

12. הרשות לניירות ערך מסרה כי צוות מצומצם של עובדים עוסק בהגשת בקשות לפני הגשת אישום וכי היא אינה מודעת לפגמים שנפלו בממשקי העבודה עם בתי המשפט קודם לאירוע המתואר בהחלטת הנציב. הרשות הדגישה כי להערכתה מדובר באירוע חריג שיופקו ממנו לקחים נקודתיים ומערכתיים.

13. רשות המיסים ציינה כי מבירור שערכה לא קיים קשר טלפוני ישיר בין חוקריה לשופטים היושבים בדיון. לעמדתה של רשות המיסים ראוי ונכון להמשיך ולפעול במתכונת הקיימת של דיון במעמד צד אחד בלשכת השופט בשלב החקירה הסמויה, ודיון באולם במעמד שני הצדדים בשלב החקירה הגלויה. הצעתה היחידה לייעול היא הקמת מזכירות תורנית ייעודית שתעמוד בקשר עם השופט המלווה לצורך דיונים ובקשות דחופות.

סוגיות שהועלו על ידי פורום נשיאי בתי המשפט ושופטי המעצרים

¹ הושטו 20 מילים בשל התנגדות משטרת ישראל בהתאם לסעיף 13 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

14. במענה לפניית הצוות אל פורום נשיאי בתי המשפט המחוזיים, הובעה העמדה לפיה רצוי כי דיון במעמד צד אחד יתנהל באולם, למעט במקרים חריגים. בכל דיון בבקשת מעצר או בבקשה למתן צו יש לערוך פרוטוקול, אשר ישקף, בין היתר, הגשת מסמכים לעיון.

באשר לקיומו של מותב קבוע הדן בבקשות למעצרים, נחלקו הדעות. לשיטת מרבית נשיאי בית המשפט המחוזי, יש עדיפות לקיומו של מותב קבוע, מטעמים של יעילות ושמירה על חשאיות החקירה.

מנגד, הובעה דעה כי יש לקיים תחלופה של השופטים הדנים במעצרים על פי תורנות לתקופה קצובה. הסדר זה, כך נטען, מפחית אפשרות ליצירת קשרים בין שופטים וגורמים המופיעים בפניהם. לעמדה זו הצטרף הנשיא (בדימוס) דוד חשין, אשר לשיטתו יש להעדיף את השיקולים של זכויות החשוד והנאשם, אי-תלות השופט ועצמאות השפיטה, פומביות הדיון ואמון הציבור, התומכים כולם במתכונת של תורן מעצרים שבועי או דו-שבועי.

15. נשיאי בתי משפט השלום העבירו לידי הצוות התייחסות בכתב אשר מהן עולה כי ככלל, בתיקי מעצר "רגילים" מתקיימים הדיונים באולמות, ואולם הדיונים בבקשות למתן צווים במעמד צד אחד מתנהלים לעיתים בלשכות, וזאת בפרט כאשר מדובר בפרשיה גדולה אשר לצרכיה מונה "שופט מלווה" לתיק החקירה. כן צוין, כי ככלל בבקשות המוגשות לאחר שעות העבודה, גורמי המזכירות הם שמקשרים בין רשויות האכיפה לשופטים התורנים, אך במקרים חריגים המחייבים הגעה לבית השופט ייתכן תיאום ישירות למול השופט.

נשיא בתי משפט השלום בתל-אביב, השופט אביחי דורון, ציין כי בתיקי מעצרים הנדונים במעמד הצדדים, תתכן הכנסת חומר סודי ללשכת השופט לפני הדיון מאחר שלעתים אין ביכולתו של השופט ללמוד את חומר החקירה הרב באולם תוך כדי הדיון המתקיים בפניו.

במסגרת עמדת נשיאי השלום, ציינה נשיאת בתי משפט השלום במחוז מרכז, השופטת עינת רון, חברת הצוות, כי המחוז מטפל בפרשות הנחקרות על ידי יחידת לה"ב 433 של משטרת ישראל ומוקצה לכך שופט ייעודי. בשל אופי חומר החקירה

והיקפו בפרשות אלה מתנהל הדיון במעמד צד אחד בלשכת השופט, בעוד שהדיונים בבקשות בתיקי מעצר "רגילים" מתקיימים באולם.

נשיאת בתי משפט השלום במחוז דרום, השופטת אבירה אשקלוני, ציינה בעמדה נפרדת שהגישה לעיון הצוות, כי משיקולי יעילות מונה במחוז דרום שופט קבוע לצורך הדיון במעצרי ימים וכי אם נדרשת היערכות לקראת הדיון בפרשות רחבות היקף, נעשה התיאום על ידי סגן הנשיא המנהל את המחלקה הפלילית.

כן ציינה, כי לגישה כאשר חומר החקירה הוא רב, יש לאפשר לשופט לקבלו מראש בלשכתו, באמצעות המזכירות בלבד. הנשיאה אשקלוני הדגישה כי גורמי חקירה אינם נכנסים ללשכת השופט או מציגים לשופט חומר בלשכתו לפני יום הדיונים. כן הודגש כי בקשות לאחר שעות העבודה מתואמות דרך המזכירות.

16. שופטי שלום ממחוזות שונים הוזמנו לתאר לפני הצוות את אופן התנהלות ההליכים הפליליים הקודמים להגשת כתב אישום. מדבריהם עלה כי לעיתים מוגשות בקשות מעצר ובקשות למתן צווים ישירות לשופט, מבלי שנציגי היחידה החוקרת יגישו קודם לכן את הבקשות במזכירות.

עוד עלה כי בחלק מבתי המשפט נהוג שבפרשות רחבות היקף מגיע צוות החקירה לדיון במעמד צד אחד בלשכתו של שופט המעצרים ומציג בפניו את חומרי החקירה. בנוסף, בחלק מבתי המשפט התקיים בעבר קשר ישיר במקרים מצומצמים וחריגים בין גורמי חקירה לבין שופטי המעצרים לצורך תיאומים לוגיסטיים.

לעומת זאת, בבתי משפט אחרים נציגי היחידות החוקרות מגיעים לאולמו של השופט עם דו"ח סודי מתומצת שאליו מצורפות האסמכתאות הנדרשות להליך המעצר בלבד, מבלי שהציגו לשופט את פרטי התיק קודם לכן בלשכתו.

אשר לתקינות הבקשות, צוין כי אכן מוגשות לעתים בקשות חלקיות, שבהן חסרים סעיפי העבירות, סעדים המבוקשים או עובדות הקשורות לפרטי העבירות, וכי בחלק מבתי המשפט בקשות אלו מוחזרות על אתר למשטרה.

המלצות הצוות

17. לאחר שעיין הצוות בכל החומר הכתוב שהוגש לו, שמע את הגורמים השונים שהופיעו בפניו, כמפורט לעיל, ולאחר שעיין בחקיקה הרלוונטית ושקל את מכלול ההיבטים שעלו בעבודתו, בא הצוות לכלל מסקנות והמלצות בכל הנוגע לסוגיית הממשק בין שופטים הדנים בבקשות לפני הגשת כתב אישום לבין גורמי החקירה והתביעה, אותה נתבקש לבחון.

18. בטרם תפורטנה ההמלצות, מבקש הצוות להעיר כי במהלך עבודתו הוצגו לפניו, כאמור, נהלים פנימיים בכתב ובעל פה של ערכאות שונות במחוזות שיפוט שונים, המתייחסים לאופן עריכתם של דיוני מעצרים ואופן הטיפול בבקשות לצווים במסגרת חקירה סמויה.

הצוות סבור כי מן הראוי לקבוע ולהחיל נוהל אחיד לטיפול בנושאים אלו, אשר יחול בכל בתי המשפט בארץ, על פי הוראות חקיקה ראשית או משנית, או על פי נוהל של נשיאת בית המשפט העליון, כפי שתקבע נשיאת בית המשפט העליון, ואין להסתפק במצב של נהלים או הסדרים פנימיים בכל בית משפט.

19. נקודת המוצא הבסיסית והיסודית אשר הנחה את הצוות בעבודתו, היא איסור על קיומו של קשר ישיר ואישי בין השופט הדין בהליכים פליליים לבין אנשי המשטרה ושאר רשויות האכיפה הטוענים בפניו.

לדעת הצוות, כל תקשורת בלתי פורמאלית בין השופט לנציגי רשויות החקירה והתביעה, שלא בנוכחות החשוד ובא כוחו, אף אם מדובר בתיאומים טכניים בלבד משיקולי יעילות, מנוגדת לסדרי הדין הנוהגים בבתי המשפט, מעלה חשש לפגיעה במראית פני הצדק מסבה נזק חמור לאמון הציבור בתקינותו של ההליך השיפוטי, ועלולה אף לפגוע פגיעה מהותית בשיקול דעתו של השופט.

נפנה כעת לסקור את המלצות הצוות, על פי הסדר הכרונולוגי של ההליכים המתנהלים בבית המשפט.

1. ניתוק הקשר בין השופט לבין נציגי רשויות החקירה והתביעה המופיעים בפניו:

א. הקשר בין השופטים לנציגי רשויות החקירה והתביעה ייעשה באמצעות מזכירות בית המשפט בלבד.

ב. פניות של רשויות החקירה והתביעה לשופט, באמצעות מזכירות בית המשפט כאמור, תתועדנה בתיק בית המשפט.

ג. בשים לב להוראות תקנות סדרי דין (סעד מידי בימי מנוחה ומחוק לשעות העבודה הרגילות בבתי המשפט), תשל"א-1971, סבור הצוות כי בקשות דחופות הדורשות הכרעת שופט מחוץ לשעות העבודה הרגילות בבית המשפט, תובאנה בפני המזכיר הראשי, ראש המדור הפלילי, או מי שהוסמך לכך על ידי נשיא בית המשפט, המזכיר הראשי או מנהל המחוז.

ד. על הדיון בבקשת גורמי החקירה השונים להתקיים בבית המשפט. במקרים חריגים בלבד ומטעמים שיירשמו יוכל השופט לקבל את החוקר מחוץ לכתלי בית המשפט. אולם, האמור להלן בדבר ניהול פרוטוקול דיון וסימון חומרים המוגשים לעיון השופט יחול גם על מקרים חריגים אלו ודבר קיום הדיון ידווח לנשיא בית המשפט או סגנו.

ה. במקרה חריג בו נדונה בקשה מבלי שנפתח תיק במזכירות בית המשפט, בשל כך שהוגשה לאחר שעות העבודה של המזכירות, תדאג המזכירות הפלילית או מזכירות המעצרים לפתוח תיק בדיעבד לא יאוחר ממחרת היום, אליו ייסרקו כל המסמכים שהוגשו לבית המשפט בעת הדיון.

ו. אין באמור בסעיף זה כדי לפגוע בסמכויות נשיא בית המשפט, או מי מטעמו, לעמוד בקשרי עבודה שוטפים עם גורמי החקירה והתביעה בנושאים כלליים הנוגעים לממשק העבודה בין הרשויות.

2. הקפדה על נהלי הגשת בקשות למעצר או צווים:

א. בקשות מעצר ובקשות למתן צווים תוגשנה למזכירות הפלילית של בית המשפט, וחל איסור על הגשת בקשות ישירות לשופט, בלשכתו או באולמו. בשעות הערב תוגשנה הבקשות למזכיר הראשי של בית המשפט או למי שהוסמך על ידו.

ב. הבקשות תסרקנה במערכת "נט המשפט" ותשמרנה בתיק בית המשפט.

ג. הבקשות תכלולנה את כל הפרטים המנויים בסעיף 15(א)(1) לחוק המעצרים. לבקשות יצורפו כל הפריטים המנויים בסעיף 15(א)(2) לחוק המעצרים.

ד. מזכירות בית המשפט תקפיד על צירוף החומר הרלוונטי לבקשה, כגון צווי מעצר קודמים ופרוטוקולים של הליכי מעצר קודמים, כאמור בסעיף 15(א)(1)(ד) לחוק המעצרים.

ה. מבלי לפגוע בהוראת סעיף 15(ב) לחוק המעצרים, הצוות ממליץ לשקול להורות בחקיקת משנה או בהנחית נשיאת בית המשפט העליון² על מתן סמכות למזכירות בית המשפט לסרב לקבל (לקלוט למרשם) בקשות ריקות או חסרות ביחס לסעד המבוקש מבית המשפט (תנאי השחרור או ימי המעצר המבוקשים), או ביחס לפרטי העבירה, לעיתים תוך הפניה סתמית לתיק החקירה או לדו"ח הסודי.

ו. בטופס הבקשה למתן צו, כמו גם בטופס צו המעצר, המוגשים שניהם על ידי נציגי היחידה החוקרת, יש להקפיד על סעיף אשר ימולא על ידי נציגי היחידה החוקרת, המתייחס לבקשות קודמות שהוגשו באותו ענין ולהחלטות שניתנו בהן ("הייתה בקשה קודמת/ נתקבלה/ סורבה").

ז. בשלב הביניים, עד לתיקון המוצע, ממליץ הצוות כי משהוגשה בקשה חסרה או חלקית, תפנה המזכירות הרלוונטית את תשומת ליבו של המותב הדן בתיק לכך, והוא יורה על הגשת הבקשה מחדש על פי שיקול דעתו.

² ראו והשוו, הנחיית נשיאת בית המשפט העליון מיום 1.11.2010 בנושא "נוהגים במזכירות בית המשפט העליון", אשר מורה, בסעיף 1, כי המזכירות רשאית לסרב לקבל לרישום כתב בית דין אשר אינו בהתאם להנחיות אלה ובהתאם לדין.

ח. ראש המדור הפלילי או מדור מעצרים בכל בית משפט ישמש מתאם פעילויות בין השופטים ובין נציגי היחידה החוקרת, ובהיעדרו, ישמש בתפקיד זה המזכיר הראשי.

בתפקידו זה ישמש ראש המדור או מי שיקבע המזכיר הראשי, כתובת עבור היחידה החוקרת בכל הנוגע לתיאומים עם המותב ופיקוח על תקינות פרוצדוראלית של מתן הצווים המוצאים על ידי המותב.

3. קביעת המותב:

א. קביעת המותב אשר ידון בבקשות המעצר או בצווים תיעשה לפי הנוהל הרגיל הקיים בבית המשפט (שופט קבוע או על פי תורנות).

ב. בפרשיות סבוכות רבות היקף חומר חקירתי, בהן מתבקשות בקשות רבות (למעצר או למתן צווים), או שמדובר במקבץ חוזר של בקשות באותה פרשה, ייעשה שיבוץ המותב בידי נשיא בית המשפט או סגנו.

ג. יש להימנע לחלוטין מכל השפעה של נציג היחידה החוקרת על זהות המותב.

4. העברת חומר החקירה לשופט לפני הדיון במעמד הצדדים:

א. ככלל יועבר חומר החקירה לשופט בעת הדיון. ככל שהדבר נדרש, יענין השופט בלשכתו בחומר החקירה, תוך הפסקת הדיון.

ב. בתיקי חקירה רחבי היקף, יוכל נציג הרשות החוקרת להעביר לשופט את חומר החקירה מראש, באמצעות הפקדת החומר במזכירות בית המשפט, ומבלי שיתקיים קשר ישיר בין נציג היחידה החוקרת לשופט או לאנשי לשכתו.

ג. במקרה בו הוגש חומר החקירה לשופט לפני הדיון, יסמן השופט את החומר שהוגש לעיונו ויציין זאת בפתח הדיון שיתקיים לאחר מכן, תוך שהדבר יקבל ביטוי מפורש בפרוטוקול הדיון.

ד. שופט לא יהיה שותף למתווה חקירתי זה או אחר, ולא יבוא בהצעות או ביצע דעתו במעמד צד אחד באשר לצרכי החקירה.

5. קיום דיונים באולם בית המשפט:

- א. הדיונים בתיקי מעצר ובבקשות למתן צווים יתקיימו ככלל באולם בית המשפט ולא בלשכת השופט הדן בבקשה.
- ב. הדיון יתקיים בדלתיים סגורות על פי הוראות הדין בלבד.
- ג. במקרים חריגים ויוצאי דופן, בהם מתקיים צורך מיוחד לקיים את הדיון בלשכת השופט, יידרש לכך אישור נשיא בית המשפט או סגנו. במקרה זה, ככל הניתן, ישתתף בדיון גורם נוסף (כגון עוזר משפטי, מתמחה, קלדן) הן מטעמי נראות הן מטעמים מעשיים כגון ניהול פרוטוקול דיון.
- ד. מהחומר שהוגש לצוות ומהנאמר בדיוניו בעל פה, עולה כאמור, כי לנוכח הוראות סעיף 15(ח) לחוק המעצרים, המורה על סגירת דלתיים בבקשות במעמד צד אחד, ומשיקולי יעילות הדיון, התפתח בחלק מבתי המשפט נוהג של קיום הדיון בלשכתו של השופט במעמד צד אחד. כמו כן, במקרים מסוימים התפתח נוהג של קיום דיון מקדים בלשכת השופט במעמד צד אחד, קודם לכניסת הצדדים לאולם. הצוות רואה טעם לפגם בנוהג זה, שכן הוא עשוי ליצור קרבת יתר או מראית עין של קרבה כזו בין השופט לבין נציג היחידה החוקרת ולפגיעה באמון הציבור בתקינותו של הליך המעצר.

6. רישום פרוטוקול דיון:

- א. בכל דיון בצווים או בבקשות מעצר, בכלל זה דיון במעמד צד אחד, יירשם פרוטוקול, ככל הניתן על ידי קלדן בית המשפט, וזאת בהתאם לסעיף 134 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982 (להלן: חוק סדר הדין הפלילי), סעיף 68א לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984, וסעיף 15(ז) לחוק המעצרים.
- ב. במקרה של דיון ראשוני בשלב החקירה הסמויה במעמד צד אחד, יוגדר הפרוטוקול כחסוי ויישמר בכספת בית המשפט.

7. סימון מוצגים המוגשים לשופט במהלך דיונים:

א. הוגשה לשופט, במהלך דיון בבקשה, תשובה "חסויה" לשאלה, או נימוקים לבקשה כי תשובתו לשאלה תובא לידיעת בית המשפט בלבד, תסומן התשובה החסויה או יסומנו הנימוקים לבקשה, יוחזרו לשופט לאחר העיון בהם, ועצם הגשתן תרשם בפרוטוקול הדיון, הכל על פי הוראות סעיף 15(ה) לחוק המעצרים.³

8. הקפדה על שקיפות ונראות בעת ניהול הדיון:

א. יש להימנע לחלוטין מחילופי דברים בלחש בין השופט לנציג היחידה החוקרת, וזאת כדי למנוע מראית עין של חוסר הוגנות בהליך כלפי החשוד ובא כוחו.

ב. תשובות שנטען לגביהן חיסיון על ידי נציג היחידה החוקרת תוגשנה בכתב בלבד, בצירוף הנימוקים לבקשה לחסותן, כאמור בהוראות סעיף 15(ה) לחוק המעצרים.

ג. ככל שנציג היחידה החוקרת אמר דברים בעל פה לשופט, יתועד הדבר בפרוטוקול הדיון, גם אם מפאת היותו של החומר חסוי לא ניתן יהיה להעלות על הכתב את תוכן הדברים. כך למשל, ייכתב בפרוטוקול הדיון כי "נציג היחידה החוקרת הפנה את בית המשפט לדו"ח הסודי".

³ בהקשר זה רואה הצוות לציין את המלצתו של נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, השופט דוד רוזן, לפיה מידע חסוי שהוגש לבית המשפט בהליך המעצר, והועבר לאחר מכן לתביעה, יירשם ברשימת החומרים המועברת להגנה לאחר הגשת כתב אישום, תחת הכותרת "חומר חסוי שהוגש לשופט המעצרים". זאת, לצורך שמירת זכותה של הסניגוריה לפנות לבית המשפט כדי לבקש את גילוי של החומר כ"חומר חקירה", לפי סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי. בהתאם להמלצתו של הנציב רוזן, "הקפדה על רישום המידע החסוי ככזה, ברשימת החומר המועבר להגנה, יהא בה כדי להפיג את חששם של הפונים ושל סניגורים נוספים למסירת מידע לא מדויק לבית המשפט על ידי טוען המעצרים" (נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות,

9. החלטה בבקשת מעצר או בבקשה למתן צו:

- א. החלטה על מתן צו או החלטה בבקשת מעצר לא תינתנה על גבי הטופס הייעודי שהגיש החוקר לבית המשפט, אלא במסגרת החלטה במערכת "נט המשפט". חריגה מנוהל זה תהא באישורו של נשיא בית המשפט.
- ב. ההחלטה תפרט את הנימוקים למתן הצו או להחלטת המעצר, ותכלול את הפרטים המפורטים בסעיף 18(א) לחוק המעצרים, בהתאם לתקנה 15 לתקנות סדר הדין הפלילי, התשל"ד – 1974 וכן לנוסח בטופס 2 לתוספת לתקנות אלו.⁴
- ג. דחיית בקשה של גורמי החקירה והתביעה תיעשה אף היא בכתב על אותו טופס, בהחלטה מפורשת ומנומקת, וזאת כדי למנוע הגשת הבקשה מחדש למותב אחר, וכדי ליידע מותב נוסף שיידון בבקשה נוספת בעתיד על דחיית הבקשה הקודמת.

10. המלצה לעריכת הנחיות או נהלים עבור גורמי החקירה:

- א. הצוות ממליץ כי רשויות החקירה והתביעה יערכו נוהל פנימי אשר יפרט את ההנחיות בדבר דרכי הפנייה של נציגי היחידות החוקרות לבית המשפט בבקשות לפני הגשת כתב אישום.⁵ מן הראוי כי ההנחיות האמורות בנוהל זה תעלנה בקנה אחד עם המלצותיו של הצוות.

"דוחות חסויים המוגשים לבית המשפט במהלך דיון מעצרים", סעיפים 32-33 (6.2.2018).

⁴ לדו"ח הצוות מצורפים כנספחים א' ו-ב' נוסחים מוצעים ל"בקשה למתן צו" וכן ל"צו מעצר", אשר הוגשו לה על ידי שלומית לוי-לביא, סמנכ"לית בכירה, חטיבת תפעול ומזכירות, הנהלת בתי המשפט, וכן ע"י עו"ד ברק לייזר, היועץ המשפטי למערכת בתי המשפט.

⁵ כפי שנמסר לצוות, [...] (הושמטו 13 מילים עד לקבלת עמדת המשטרה בהתאם לסעיף 13 לחוק חופש המידע) (סעיף 7 למכתבו של עו"ד סנ"צ גלעד בהט, ראש מדור חקירות, לצוות, מיום 12.3.2018). על פי מיטב בדיקתו של הצוות, הנחיות כאמור בדבר הסדרת דרכי תקשורת עם השופטים, המתייחסות הן לרשויות החקירה הן לסניגורים, אינן קיימות גם מטעם הנהלת בתי המשפט. אף כללי לשכת עורכי הדין אינם נותנים מענה לחסר זה.

בפני הצוות שבו ועלו, בהקשרים שונים, שאלות הקשורות לזהות המותב אשר ידון בתיקי המעצר. בין אלו, חלוקות הדעות האם ראוי שאותו מותב ידון הן בבקשות המוגשות בשלב החקירה הסמויה הן בבקשות בשלב המעצר עד תום ההליכים, וכן האם יש להפקיד את הטיפול בכל הבקשות המוגשות לבית המשפט לפני הגשת כתב אישום בידי שופט קבוע, המשמש בתפקיד לפרק זמן ארוך (שנה ויותר), או שמא יש להעדיף "תורנות מעצרים" שבועית, חודשית או למשך תקופה בת מספר חודשים בין כל שופטי בית המשפט.

הצוות סבור כי מעבר לסיכון הברור ליצירת קרבת יתר בין המותב לנציגי היחידה החוקרת, ולו למראית עין בלבד, אשר מתגבר במקרה של מותב יחיד קבוע, ישנם היבטים נוספים לשאלות אלו, החורגים מהנושאים שעליהם הופקד הצוות. כך, הובעו בפני הצוות דעות התומכות במותב קבוע משיקולי יעילות, ומנגד דעות המתנגדות לכך משיקולים של שמירה על ריבוי דעות ושל התחשבות בעומס המוטל על שופט מעצרים קבוע.

לנוכח ריבוי השיקולים הרלוונטיים, אשר משקלם שונה בערכאות השונות, סבור הצוות כי יש להותיר שיקול דעת לנשיאי בתי המשפט להכריע בשאלות אלו בהתאם למצבת השופטים בבית המשפט, עומס התיקים והניסיון המינהלי שנצבר בשנים קודמות בטיפול בבקשות כאמור.