

## מבט אינדוקטיבי על עילת השיבוש

דב גלעד כהן\*

**מבוא. פרק א: יסודות עילת השיבוש. פרק ב: "מגה תיקים" ושופטים מלווים. פרק ג: פסיקה מועטה ובלתי בהירה. פרק ד: נתונים כמותיים; (1) שלב א: מוטיבציה מחקרית על בסיס נתונים עצמיים; (2) שלב ב: נתונים כלליים – העדפה למעצר ללא בסיס מחקרי התומך ביעילותו (ולהיפך). פרק ה: מידע איכותי, תיקון חקיקה, מחקר וביקורת שיפוטית אפקטיבית; (1) מידע; (2) חקיקה; (3) הערכת סיכון; (4) החובה לבחון חלופה והנטל להפריכה; (5) שופט מלווה ושופט מעצרים; (6) חלופות מוסדיות וטכנולוגיות; (7) פיקוח שיפוטי הדוק ורביזיה של הדו"ח הסודי. סיכום.**

"אלא כך הם אנשי שבוש מה שהגוף צריך הם יודעים,

מה שהנפש צריכה אינם יודעים."<sup>1</sup>

### מבוא

שיטת המשפט בישראל רואה בשלילת חירותו של חשוד בשלבים שלפני הגשת כתב אישום אמצעי אכיפה לגיטימי, בהתקיים אחת משלוש עילות מעצר. הראשונה והמרכזית שבהן היא עילת השיבוש הקבועה בסעיף 13(א)(1) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן: חוק המעצרים). עילה זו מבקשת להקדים ולמנוע הפרעה או פגיעה בחקירה תלויה ועומדת. לשונו של ההסדר הנורמטיבי הקבוע בחוק לשם ביצוע מעצר למטרה זו נוסח בקפידה על ידי המחוקק, כשלנגד עיניו תכלית מוצהרת: התניית סמכות המעצר בקיומן של אינדיקציות מוחשיות שבכוחן לבסס חשש מפני שיבוש החקירה בפועל.

מדי שנה נעצרים בישראל כ-45,000 בני אדם לצורכי חקירה. אולם על אף השימוש הנרחב בעילה זו, לא קיים מחקר עיוני או אמפירי הבוחן את יעילותו ונחיצותו של מעצר לצורכי חקירה כאמצעי לגיטימי להגשמת תכליתו. ברשימה זו נבקש לבחון את יישום הוראות החוק בפועל, תוך שימת דגש בהליכי מעצר בשל חשד לביצוע עבירות "צווארון לבן"<sup>2</sup>, שמהן דרך כלל לא נובעת מסוכנות, המהווה עילת מעצר עצמאית.

הרשימה עומדת בחלקה הראשון על ההתפתחות המשמעותית שחלה בעשור וחצי האחרונים בתיקי חקירה מרובי חשודים ומעורבים, לצד הקשיים הנובעים מן האופן שבו התאימה הרשות השופטת את עצמה למציאות זו באמצעות הקצאת "שופט מלווה" לחקירות אלו; חלקה השני עומד על הקשיים הנובעים מנוסחו של סעיף 13(א)(1) לחוק המעצרים, על רקע מיעוט הפסיקה שנדרשה לפרשנותו; חלקה השלישי מוקדש לסקירה ולניתוח מידע כמותי הנוגע להליכי מעצר, שהושג ממקורות פומביים ומבקשות חופש

<sup>\*</sup> **אזכור הרשימה:** דב גלעד כהן "מבט אינדוקטיבי על עילת השיבוש" אתר משפט ועסקים (5.9.2023) [www.runilawreview.org/2023/09/05/cohen](http://www.runilawreview.org/2023/09/05/cohen)

<sup>\*</sup> עורך דין (LL.B., LL.M.), אוניברסיטת בראילן). תודתי שלוחה לאלו שהקדישו מזמנם לעיין בסיוטת החיבור על גלגוליה ולהעיר את הערותיהם הנהדרות: רון שפירא, נשיא בית המשפט המחוזי בחיפה; עפר ברטל; אלעד רט; יניב ואקי; נתנאל דגן; אריה פטר; גיל עשת; וניר אלפסה. תודה מיוחדת לחברי מערכת משפט ועסקים שהרבו להחכים אותי בתוכן ובשפה.

1 ש"י עגנון סיפור פשוט (1935).

2 ברשימה זו אשתמש במונח "צווארון לבן" כדי לתאר עבירות כלכליות, עבירות מרמה ועבירות על טוהר מידות. לסקירה נרחבת בנושא עבריינות צווארון לבן מנקודת מבט קרימינולוגית, ראו חמדה גוראריה "עבריינות הצווארון הלבן: בין משמעות קרימינולוגית למשמעות משפטית" דין ודברים 403 (2018).

מידע, מנקודת-מבטן של הרשות השופטת ורשויות חקירה שונות, לצד ביקורת הנובעת מהיעדר תיעוד ואיסוף נתונים איכותיים בקשר להפעלת סמכויותיהן; וחלקה הרביעי והאחרון מונה שורה של הצעות לשינוי ושיפור מצב הדברים הקיים, כך שהחלטה לעצור חשוד לצורכי חקירה, הן במישור המנהלי והן במישור השיפוטי, תהיה מושכלת ותתקבל על סמך נתונים איכותיים וקונקרטיים, מבלי לפגוע במידה העולה על הנדרש בזכויות יסוד כה בסיסיות, ובדרך שלא יהיה בה כדי לפגום בשלמות ואיכות החקירה הפלילית.

## פרק א: יסודות עילת השיבוש

תחילה, נעמוד בקצרה על יסודות עילת השיבוש. סעיף 13(א)(1) לחוק המעצרים מצריך "יסוד סביר לחשש ששחרור החשוד או אי-מעצרו יביא לשיבוש הליכי חקירה או משפט" המהווה תנאי להתגבשות עילת המעצר, ובלבד שמלכתחילה הונחה בפני בית המשפט תשתית ראייתית בסיסית ממנה עולה כי קיים "חשד סביר" לכך שהחשוד ביצע עבירה.<sup>3</sup> נקבע כי "החשש הוא שייפגע ויחובל עצם תהליך איסוף הראיות וגבייתן".<sup>4</sup>

העילה נושאת ממד אובייקטיבי-מוחשי הבא לידי ביטוי בדרישה לקיומו של "יסוד" שהוא "סביר". עם זאת, הממד האובייקטיבי מתייחס לנתון שהוא סובייקטיבי במהותו – "חשש", שממנו עולה דרישה להעריך, לעיתים יש מאין ושלא על יסודן של ראיות, את ה"סיכון" אשר עשוי לנבוע מן החשוד לנוכח אי-עשיית מעשה (אי-מעצר או שחרור), והשפעתם השלילית של אלה על החקירה.<sup>5</sup> נוסחו של הטקסט מעורר קושי, שכן בהינתן "יסוד סביר" לכך שחקירה תיפגע, אזי מדוע מושאו הוא דווקא "חשש", ולא אינדיקציות אובייקטיביות התומכות בכוונת השיבוש המתרגש לבוא? מן העבר האחר, אם מרכז הכובד הוא אכן סובייקטיבי, הבא לידי ביטוי ב"חשש" מפני שיבוש החקירה, אזי כיצד ניתן לבססו באופן "סביר" בהיעדר דרישה לתשתית ראייתית נבחנת לעניין זה?

קשיים אלו מקבלים משנה-תוקף לנוכח העובדה שבאופן עקרוני, מלבד פעולות רישומיות ומנהלתיות, כל פעולת חקירה ניתנת לשיבוש או סיכול באופן תיאורטי,<sup>6</sup> שהרי כל עד עלול להיות נתון להשפעה חיצונית. כל מסמך, כל ראיה חפצית וכל תיבת דוא"ל מרוחקת שרשויות החקירה טרם איתרו או תפסו ניתנים להשמדה, מחיקה או הסתרה. ולכן לא ניתן להבטיח את שלמות החקירה באופן מוחלט. נשוב לקשיים אלו בהמשך.

## פרק ב: "מגה תיקים" ושופטים מלווים

בשני העשורים האחרונים חלה עלייה משמעותית בחקירות פליליות המכונות "מגה תיקים". בדרך כלל מדובר בתיקים רחבי היקף ומרובי מעורבים הכוללים שילוב מגוון של מטריות נורמטיביות.<sup>7</sup> חקירות אלו מנהלות בעיקר על ידי יחידות חקירה משטרטיות

3 "ראיות הקושרות באופן סביר את החשוד למעשה העבירה" (בש"פ 11109/03 [שאננה נ' מדינת ישראל](#), פס" 5 (אר"ש 6.1.2004)); ראיות שבכוחן לקשור את החשודים "באופן ראשוני לעבירות שלכאורה בוצעו" (בש"פ 8019/05 [סינרשקו נ' משטרת ישראל](#), פ"ד נט(2) 946, 951–950 (2005)); "אותו חשד סביר שהסעיף מדבר בו יכול שיתבסס על ראיות המצדיקות מעצר לצורך השלמת חקירת המשטרה אך שאין בהן בהכרח כדי לבסס ראיות לכאורה לצורך מעצר עד תום ההליכים" (בש"פ 3095/06 [מלכה נ' מדינת ישראל](#), פס" 4 (אר"ש 11.4.2006)); בש"פ 5610/06 [פרמן נ' מדינת ישראל](#), פס" 6 ר" 8–9 (אר"ש 25.7.2006); ב"ש 42/73 [מדינת ישראל נ' בךמאיר](#), פ"ד כו(1) 499, 502 (1973).

4 בש"פ 7847/04 [רשקוב נ' מדינת ישראל](#), פס" 5 (אר"ש 27.8.2004).

5 יעקב קדמי על סדר הדין בפלילים חלק ראשון: הליכים שלפני משפט 166 (מהדורה מעודכנת 2008).

6 טענה זו עמדה במוקד בש"פ 885/21 [מויאל נ' מדינת ישראל](#), פס" 4–5 (אר"ש 8.2.2021), אולם בסופו של דבר לא נדונה לגופה.

7 ראו, למשל, מספר דוגמאות מייצגות: מ"י (שלום ראש"ל"צ) 17779-04-10 [מדינת ישראל נ' לופוליאנסקי](#) (תולעת המשפט 14.4.2010); מ"י (שלום חד") 23357-02-12 [מדינת ישראל נ' קנן](#) (תולעת המשפט 14.2.2012); מ"י (שלום פ"ת) 50939-05-14 [מדינת ישראל נ' חסן](#) (תולעת המשפט

ארציות ורשויות חקירה מקצועיות אחרות,<sup>8</sup> והן מלוות מראשיתן על ידי תובע.<sup>9</sup>

הרשות השופטת נדרשה אף היא לתת מענה הולם ולהתאים עצמה לשינויים אלו, אשר באו לידי ביטוי בעיקר בהתמשכות הליכי הבדיקה והחקירה הסמויים, על המורכבות הראייתית והמקצועית הנלוות להליכים אלו. אם בעבר נציגי רשויות החקירה היו מגיעים ללשכותיהם של השופטים התורנים בבתי משפט השלום, כשבאמתחתם קובץ בקשות "פשוטות" (שאינן מצריכות חקירה ודרישה יוצאים מגדר הרגיל), הרי שהתפתחות הליכי האכיפה הצריכה למנות "שופט מלווה" לתיקים מורכבים במטרה לרכז את הידע המצטבר בתיקים אלו בידי גורם שיפוטית מקצועי אחד, ובשל כך להביא לחיסכון בזמן שיפוטי, להימנע מהחלטות סותרות, ובתקווה גם לדייק את ההחלטות השיפוטיות על רקע היכרות מעמיקה עם תיק החקירה, כך שיינתנו צווים הכרחיים בלבד מבלי לפגוע בזכויותיהם של חשודים וצדדים שלישיים יתר על המידה.

פועל יוצא מהתמשכות הליכי החקירה הסמויים הוא התמשכות ממשקי העבודה ה"בלעדיים" שבין היחידה החוקרת ובין השופט המלווה, הנדרש – לבקשתה – להוציא סוגי צווים שונים במעמד צד אחד על מנת לקדם את החקירה. במסגרת זו, היחידה החוקרת מעדכנת את השופט המלווה בדבר התקדמות החקירה הסמויה בתכיפות, תוכנן של עדויות וראיות חפציות שהגיעו לידיה, חשדות ותתי-חשדות שהתגבשו כתוצאה מאלו, זהותם של חשודים ועדים הדרושים לחקירה ועוד.

מסגרת עבודה משותפת כזו טומנת בחובה יתרונות ברורים – בהיבטים של יעילות, התמצקות וחיסכון במשאבים אשר היו נדרשים לו השופט התורן היה נדרש לשוב וללמוד את תיק החקירה מן ההתחלה. מעבר לכך, פריסת מלוא התמונה הראייתית מאפשרת לשופט המלווה לערוך איזון ומדרג בבוא היחידה החוקרת להפוך את החקירה לגלויה. שלב זה – המכונה "פרוץ" – בא לידי ביטוי דרך כלל בהגשת בקשות להוצאת צווי מעצר בהיעדרם של החשודים (בקשה שמכונה גם **צו מעצר ראשוני**).<sup>10</sup> כוחו של צו מעצר שניתן בהיעדרו של החשוד יפה ל-24 שעות לכל היותר, שאז על היחידה החוקרת להחליט אם לשחרר את החשוד או לבקש מבית המשפט להאריך את מעצרו.

מן הנתונים שנכללו בדו"ח מבקר המדינה לשנת 2020 בנושא מעצרים פליליים במדינת ישראל<sup>11</sup> עולה כי כאשר "העבירה החמורה ביותר של העצור היא עבירת מרמה... אזי שיעור השימוש בצו מעצר שיפוטי טרם ביצוע המעצר עולה במידה ניכרת",<sup>12</sup> הגם שחומרתן ושכיחותן של עבירות אלה נמוכות באופן יחסי לעבירות אחרות.<sup>13</sup> למעשה, שיעור השימוש בצווי מעצר שיפוטיים במסגרת חקירת עבירות מרמה הוא הגבוה ביותר, והדברים משקפים היטב את ההיערכות המוקדמת של רשויות החקירה בתיקים

27.5.2014; מ"י (שלום ים) 53601-04-15 **מדינת ישראל נ' פישר** (תולעת המשפט 30.4.2015); מ"י (שלום ראש"צ) 5797-11-15 **מדינת ישראל נ' גורולובסקי** (תולעת המשפט 2.11.2015).

8 רשות התחרות, רשות ניירות ערך, רשות המסים וכיוצא באלו.

9 בבג"ץ 8066/18 **משיח נ' פרקליטות המדינה**, פס' 11 (אר"ש 22.1.2019), דחה בית המשפט העליון ביקורת בדבר פגיעה בעצמאות שיקול דעתה של היחידה החוקרת לנוכח ליווי החקירה על ידי פרקליט.

10 ס' 4, (2) 247 **לחוק המעצרים**.

11 מבקר המדינה **מעצרים פליליים בישראל** 1793 (דוח שנתי 70 ב 2020) (להלן: **דו"ח מבקר המדינה**).

12 שם, בעמ' 1819-1820.

13 עם זאת, קיימת גישה שלפיה עבירות צווארון לבן, ובכלל זה עבירות מרמה, מבססות חשש מפני שיבוש באופן מובנה מעצם טיבן. נטען כי עבירות אלו מתאפיינות בתחכום-יתר, בתכנון מוקדם ובמטרה להפיק רווח כלכלי, ואף קיים קושי לחושפן. ראו ע"פ 1656/16 **דוידוביץ נ' מדינת ישראל** (אר"ש 20.3.2017). ראו גם בש"פ 9032/04 **ספר נ' מדינת ישראל** 3 (אר"ש 4.11.2004), שם נקבע כי הגם שאין בידי רשויות החקירה "ראיות קונקרטיות לשיבוש בפועל או בכוח של הליכי החקירה", הרי ש"במקרים מסוג זה... החשש לשיבוש הליכי חקירה הוא חשש מובנה העולה מעצם טבעה ואופייה של החקירה, שלא ניתן להוכיחו באמצעות ראיות קונקרטיות בדבר השיבוש הצפוי", וזאת לנוכח "ההיקף הכספי של העבירות" ובהתחשב בכך שהחשד מתמקד "ברשת מברחים מתוחכמת אשר חלק מפעילותה בוצע בחו"ל". כן ראו יוני לבני **"עבריינות הצווארון הלבן בישראל: האם נעשה די?" משפט צדק? ההליך הפלילי בישראל – כשלים ואתגרים** 15, 30 (2017). קיים קושי בתפישה זו, שכן היא יוצרת מעין חזקת שיבוש נעדרת בסיס חוקי, וכידוע "עבירות כלכליות... אינן מקימות כשלעצמן עילות מעצר סטטוטוריות" אף לא בשלבים שלאחר הגשת כתב אישום (בש"פ 2992/09 **אנונו נ' מדינת ישראל**, פס' יז (אר"ש 3.4.2009)). לעומת זאת, ניתן לצדד בגישה הגורסת כי ראיות ממשיות המסבכות את החשוד בעבירות שעניינן שיבוש מהלכי משפט והדחת עדים, מבססות מעצם טיבן עילת מעצר נגד החשוד. ראו בש"פ **רשקובן**, לעיל ה"ש 4, בפס' 5; בש"פ 1268/12 **מדינת ישראל נ' פלונתי**, פס' 7 (אר"ש 9.2.2012).

אלו כמתואר לעיל.<sup>14</sup>

העלייה בשיעור המעצרים בגין חשד לעבירות מרמה משתקפת גם מן הדו"חות השנתיים שמשרת ישראל מפרסמת לציבור: בשנת 2003 בוצעו 1,009 מעצרים בגין חשד לעבירות מרמה;<sup>15</sup> בשנת 2004 הוקמה היחידה הארצית לחקירת פשיעה כלכלית (יאל"כ), ובשנה זו נצפתה עלייה חדה, אך בלתי מייצגת, בשיעור המעצרים לצורכי חקירה בגין חשדות אלו – 1,399 (+38%);<sup>16</sup> בשנת 2005 – 1,123 מעצרים; בשנת 2006 – 1,064 מעצרים; בשנת 2007 – 1,050 מעצרים. בשנת 2008 החלה לפעול יחידה להב 433, המאגדת תחתיה את יחידות החקירה הארציות, ומשנה זו ואילך נצפתה עלייה משמעותית בשיעור המעצרים בגין חשד לביצוע עבירות מסוג זה. בשנת 2008 לבדה בוצעו 1,491 מעצרים (+42%).<sup>17</sup> משנת 2009 ועד 2018 עומד שיעור המעצרים הממוצע בגין חשד לעבירות מרמה עומד על 1,916 (+28% ביחס לשנת 2008).<sup>18</sup>

אולם, ממשקי עבודה מתמשכים מעין אלו עלולים גם ליצור אסימטריה בולטת בין שלושת "השחקנים" בהליך המעצר לצורכי חקירה – בית המשפט, הרשות החוקרת והחשוד – באופנים הבאים:

א. נגישות מיידית של הרשות החוקרת לשופט המלווה (נושא שקיבל ביטוי בדו"ח ועדת אלרון);<sup>19</sup>

ב. חשש מפני יצירת "הזדהות" עם התזה הנחקרת, מעצם התמשכות ממשקי העבודה הבלעדיים, ובעיקר לנוכח הסתמכותו של בית המשפט על דו"חות סודיים המועברים לעיונו על בסיס סלקטיבי;<sup>20</sup>

ג. התקבעות על הנרטיב החקירתי בהיעדר נרטיב חלופי זמין (היות שהחשוד טרם נעצר ולרוב אף לא נחקר);

ד. היעדר תיעוד נאות להליכים המתנהלים במעמד צד אחד (נושא שקיבל אף הוא ביטוי בדו"ח ועדת אלרון);

ה. היעדר יכולת מעשית לקיים ביקורת שיפוטית בדיעבד על הליכי המעצר, לנוכח ההלכה המנחה בעניין זה, שלפיה הדו"חות הסודיים המוגשים לעיונו של בית המשפט בשלבים שלפני הגשת כתב אישום אינם "חומר חקירה".<sup>21</sup>

תופעת הלוואי הבעייתית ביותר העלולה לנבוע מן האסימטריה המתוארת, היא יצירת חששיתר מפני שיבוש הליכי החקירה (false positive), באופן המטה את הכף לעבר החלטה בדבר מעצרו של חשוד בביצוע העבירה על פני שחרורו בערובה.

14 שיעור השימוש בצווי מעצר שיפוטיים במסגרת חקירת עבירות מרמה עומד על 18%, כאשר שיעורן של יתר העבירות נמוך מכך. כך, למשל, שיעורן של עבירות מין בהקשר זה עומד על 6%, שיעורן של עבירות נגד חיי אדם עומד על 8% ושיעורן של עבירות אחרות שלא נמנו באופן ספציפי עומד על 11% בכל הנוגע בשימוש בצו מעצר שיפוטי (דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 11, בעמ' 1820).

15 משטרת ישראל [דין וחשבון שנתי 2003](#) 122 (2003).

16 משטרת ישראל [דין וחשבון שנתי 2004](#) 131, 26 (2004).

17 משטרת ישראל [דין וחשבון שנתי 2008](#) 181, 45 (2008).

18 משטרת ישראל [השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל 2010](#) 49 (2011); משטרת ישראל [השנתון הסטטיסטי 2015](#) 56 (2016); משטרת ישראל [השנתון הסטטיסטי 2018](#) 29 (2019).

19 מערכת בתי המשפט [צוות הבדיקה הככיר לבחינת ההיבטים המערכתיים של ממשק העבודה בין שופטים הדנים בבקשות לפני הגשת כתב אישום ובין גורמי תביעה: סיכום והמלצות](#) (2018) (להלן: [דו"ח ועדת אלרון](#)). הצוות הוקם על רקע הד ציבורי שנלווה לחשיפה בדבר קשר פסול לכאורה בין בעל תפקיד ברשות חוקרת לגורם השיפוטי שליווה את תיק חקירה. על פי כתב המינוי שניתן על ידי נשיאת בית המשפט העליון, הצוות הוקם על מנת "שיבחן במישור המערכתי את מתכונת הממשק הראוי בין גופי התביעה לבין בתי המשפט הדנים בהליכים מן הסוגים השונים, קודם להגשת כתב אישום, לרבות ההיבטים המינהלתיים והדיוניים הנגזרים ממנה" (שם, בעמ' 2–3).

20 קיימת כתיבה מחקרית ענפה העוסקת בהטיות קוגניטיביות ובהשפעותיהן על שופטים בארצות הברית ובאירופה. ראו, למשל, Eyal Peer & Eyal Gamliel, [Heuristics and Biases in Judicial Decisions](#), 49 Ct. Rev. 114 (2013); Francisca Fariña, Ramon Arce & Mercedes Novo, [Cognitive Bias and Judicial Decisions](#), in MUCH ADO ABOUT CRIME: CHAPTERS ON PSYCHOLOGY AND LAW 313 (Miet Vanderhallen, Geert Vervaeke, Peter Jan Van Koppen & Johan Goethals eds., 2003); [Unintentional Bias in Court](#), PARLIAMENTARY OFFICE OF SCIENCE AND TECHNOLOGY (Oct. 2015).

21 ראו, למשל, ב"שפ" 1388/18 [מדינת ישראל נ' אבו עמאר](#) (אר"ש 12.3.2018); ב"שפ" 4776/18 [פלוני נ' מדינת ישראל](#) (אר"ש 12.7.2018). במצב הדברים הקיים היום, לחשוד, לנאשם ואף לערכאה הדיונית (אשר לימים תדון בתיק העיקרי), אין את הכלים הדרושים על מנת לבחון את שיקול דעתה המנהלי, מצגיה ותום ליבה של הרשות החוקרת בשלבים שלפני הגשת כתב אישום. אם מלכתחילה קיימת אסימטריה חריגה בין הרשות החוקרת ובין החשוד, "גרירתה" אל ההליך העיקרי יוצרת איזדק של ממש.

## פרק ג: פסיקה מועטה ובלתי בהירה

קשיים אלו הובאו לפתחו של בית המשפט העליון לא אחת. בבש"פ מור טענו עצורים שנחשדו בביצוע עבירות מרמה והלבנת הון כי עילת השיבוש, שמכוחה הוארך מעצרו פעם אחר פעם למשך כשלושה שבועות, "נותרה עלומה". טענתם נדחתה כהאי לישנא: "אין בידי לקבל את טענת המבקשים לפיה עילת המעצר שעניינה שיבוש הליכי חקירה 'נותרה עלומה'. אדרבה עילה זו נדונה ונבחנה שוב ושוב בבית משפט זה תוך התייחסות לנסיבותיו הפרטניות של כל מקרה ומקרה", תוך הפניה למספר החלטות שניתנו בבית המשפט העליון בנושא.<sup>22</sup>

אולם, בחינה פרטנית של האסמכתאות שהובאו בבש"פ מור אינה תורמת להבנת אמות המידה לבחינת ממשותה של עילת השיבוש או גבולותיה, שכן כולן עסקו במעצר ימים המבוסס על יותר מעילת מעצר אחת, ועוסקות בחשד לביצוע עבירות שמעצם טיבן (ונסיבותיהן) חמורות מאד. בבש"פ רוזנשטיין נדון עניינו של חשוד בקשירת קשר לרצח;<sup>23</sup> בבש"פ מלכה נדון עניינו של חשוד בניסיון רצח על רקע השתייכותו הנטענת לארגון פשיעה;<sup>24</sup> בבש"פ שקראנה נדון עניינו של חשוד בריבוי מעשי פריצה, אשר דר דרך קבע באזור הנמצא מחוץ לשליטתה הטריטוריאלית של משטרת ישראל ואשר שותפיו לפשע טרם אותרו. עם זאת, בית המשפט העליון הדגיש כי אף בהינתן חשד לביצוע העבירה וחשש מפני סיכול החקירה, ההחלטה השיפוטית צריכה להתקבל "גם בהתחשב באופייה של העבירה";<sup>25</sup> ובבש"פ דבח דובר בחשודים אשר החזיקו נשק ותכננו לפגוע באחר.<sup>26</sup>

בש"פ ברונסון משמש אף הוא עוגן בהחלטות שיפוטיות רבות בדבר הארכת מעצר ימים על יסוד עילת השיבוש. אולם בחינה מדוקדקת של עובדותיו מעלה כי הנושא הנדון שבו הוא העילה שבסעיף 13(א) לחוק המעצרים, היינו קיומן של פעולות חקירה מיוחדות שלא ניתן לבצען אלא כשהחשוד עצור. עם זאת, באמרת-אגב צוין כי עילת השיבוש מתמקדת ב"דברים שעלולים לקרות אם ישוחרר העצור ממעצרו – בדרך כלל המדובר הוא בחשש לפעילות אקטיבית מצידו של העצור, פעילות אשר יש חשש כי יעשה בהיותו משוחרר ממעצרו".<sup>27</sup>

דוגמה מוחשית לחשש מפני פעילות אקטיבית מצידו של החשוד, ניתן למצוא בבש"פ ואנונו, שבו נדון עניינו של חשוד בביצוע "עוקץ" כלפי קורבנות רבים. החשוד הסתתר מהמשטרה במשך כחודש ימים, ומשנתפס נימק בזאת בכך שחשב שפושעים ורודפים אחריו אך מיאן לגלות היכן הסתתר. כמו כן, הוא סירב לשתף פעולה עם חוקריו באומרו שאת גרסתו ימסור בבית המשפט. עוד הוסיף החשוד כי אילו חפץ לשבש את החקירה, עמד לרשותו פרק זמן ממושך לעשות זאת. לאחר עיון בדו"ח הסודי ובחומר החקירה, קבע בית המשפט העליון, על פי מידע שהוצג לו, כי ניכר שהסבריו של החשוד ביחס להימלטותו אינם מדויקים, ומשכך ספק אם ניתן לתת בו אמון אף בהינתן חלופת מעצר מהודקת. עוד נקבע כי סירובו לשתף פעולה מקשה על המשטרה לגלות מתלוננים נוספים שנפלו קרבן למעשיו – "ואם ישוחרר העורר כעת, הוא עלול לנסות ולהשפיע על אותם גורמים רלבנטיים".<sup>28</sup>

דוגמה לכברת הדרך שבית המשפט נאות לעשות לשם בירור טיב ועוצמת החשש מפני שיבוש נמצא בבש"פ צ'רני, שבו נדון עניינם של שני חשודים בפרשת שוחד רחבת היקף. מעצרום הוארך פעמיים על ידי השופט המלווה בבית משפט השלום. עררים שהוגשו מטעמם לבית המשפט המחוזי נדחו, ומשכך פנו לבית המשפט העליון. לטענתם, בית משפט המחוזי "נמנע מלהצביע על

22 בש"פ 4134/14 מור נ' מדינת ישראל, פס" 4 (אר"ש 12.6.2014). בהליך זה ייצג המחבר את החשודים.

23 בש"פ 6350/97 רוזנשטיין נ' מדינת ישראל (אר"ש 29.10.1997).

24 בש"פ מלכה, לעיל ה"ש 3.

25 בש"פ שקראנה, לעיל ה"ש 3, בפס" 5.

26 בש"פ 10267/08 דבח נ' מדינת ישראל (נבו 4.12.2008).

27 בש"פ 5492/98 ברונסון נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(4) 116, 120 (2018).

28 בש"פ 2672/09 ואנונו נ' מדינת ישראל, פס" 9 (אר"ש 26.3.2009) (להלן: בש"פ ואנונו) (26.3.2009).

קיומו של חשש ממשי וקונקרטי לשיבוש הליכי חקירה,<sup>29</sup> וכן נמנע הוא מלבחון חלופת מעצר אשר תגשים את תכליתו, בדרך שפגיעה בחשודים פחותה. בית המשפט העליון שמע את טיעוני הצדדים, עיין בדו"חות הסודיים שהוגשו לבית משפט השלום והמחוזי, וכן בדו"ח סודי ערכני ליום הדיון. לאחר מכן קיים דיון במעמד צד אחד עם נציגי הפרקליטות והיחידה החוקרת, ולבסוף שמע השלמת טיעון במעמד הצדדים. בית המשפט העליון עמד על כך שנקודת המוצא המוסכמת היא ש"אין מחלוקת בין הצדדים כי אין די בחשש בעלמא או בחשש ערטילאי משולל ביסוס בחומר הראיות".<sup>30</sup> מכאן, פנה בית המשפט ובחן באופן פרטני של פעולות החקירה שבשלחן הוארך מעצרו של החשודים לצד "הטעמים שבגינם קיים חשש לשיבוש",<sup>31</sup> כפי שנומקו על ידי בית המשפט המחוזי; וכן, קיבל הסברים נוספים מצד נציגי המדינה. לבסוף, הגיע למסקנה כי קביעתו של בית המשפט המחוזי "בדבר קיומו של חשש סביר לשיבוש הליכי חקירה, מעוגנת היטב בתשתית הראייתית".<sup>32</sup>

אם כן, ממעט ההחלטות המהותיות שניתנו בבית המשפט העליון בנושא, נראה שעילת השיבוש מתגבשת בהתקיים חשש מוחשי – שיש לו בסיס בחומר הראיות – מפני נקיטה של פעולה אקטיבית מצד החשוד, שבכוחה לסכל את החקירה – אם החשוד ישוחרר או לא יעצר – "והכל כמובן גם בהתחשב באופייה של העבירה".<sup>33</sup>

למרות זאת, הניסיון המצטבר מלמד שאין הלימה בין אמות מידה אלו ובין המציאות. למעשה, הפרשנות היומיומית המקובלת לעילת השיבוש היא קיומה של אפשרות עקרונית לשבש את הליכי החקירה, בפרט ב"מגה תיקים" מרובי מעורבים. די בכך שקיים פוטנציאל לשבש את החקירה בכל דרך שהיא, אף ללא בסיס אובייקטיבי, על מנת שהעילה תתגבש ותתקבל החלטה לעצור את החשוד;<sup>34</sup> וכפי שנהוג לכוון זאת באולמות המעצרים, "חשש אינהרנטי" הנובע בעיקר מהיקף התיק, מריבוי המעורבים ומכמות פעולות החקירה שבכוונת המשטרה לבצע על פי הצהרתה. מבחינה עיונית, פרקטיקה זו מקרבת אותנו לעילות המעצר הסטטוטוריות הקיימות במעצר עד תום ההליכים. יתרה מכך, במקרים שבהם מתבקשת הארכת מעצר נוספת, בפרט כאשר נטען שהחשד התחזק, הסיכוי לשחרור פוחת עוד יותר, הגם שהדעת נותנת שהחשש מפני שיבוש החקירה פחת.

במצב הדברים המתואר, תפקידו, מעמדו, מצבו המשפחתי ועברו החקירתי והפילי (או היעדרם) של החשוד נסוגים לחלוטין מפני מספר המעורבים ופעולות החקירה שטרם בוצעו, או מהיעדרה של תשתית ראייתית הולמת בדבר היתכנות השיבוש. בפועל, די בכך שעד זה או אחר טרם נחקר על מנת להקים את אותו "חשש", המביא בשלו למעצר ולהארכתו. יתרה מכך, הנתונים שייסקרו מלמדים כי כלל לא נעשית בחינה של חלופות מעצר כמחויב על פי חוק. בהינתן חשד סביר בתיקי חקירה מעין אלו ניכר כי ממילא מתגבש "חשש" שהחקירה תשובש, בדרך שלא ניתן לאיין אותה בחלופה הולמת.<sup>35</sup>

29 בש"פ 2904/10 צ'רני נ' מדינת ישראל, פס" 3 (אר"ש 18.4.2010).

30 שם, בפס' 7.

31 שם, בפס' 9.

32 שם, בפס' 9.

33 בש"פ שקארונה, לעיל ה"ש 3, בפס' 5.

34 ראו נתנאל לאגמי ואלכסי גלפגט "מה השתבש עם עילת השיבוש? על חלום חוק המעצרים ושברו" **הסינוור** 4, 273 (2019). המחברים, בעלי תפקיד בסניגוריה הציבורית (מחוז דרום), ערכו מחקר-תצפית לצורכי מחקר בחודשים יוני-נובמבר 2019, ובחנו 170 הליכים שבהם התבקשה הארכת מעצר לצורכי חקירה. מסקנתם היא שכדבר שבשגרה, כתי המשפט אינם בודקים אם ישנו "יסוד סביר לחשש" ששחרור החשוד יביא לשיבוש הליכי חקירה או משפט. חלף זאת, "בודק השופט שדן בבקשת הארכת המעצר אם הפעולות שאותן מבקשת היחידה החוקרת לבצע ניתנות לשיבוש, ולו באופן פוטנציאלי" (שם, בעמ' 5). עוד סקרו המחברים את הדיונים שהתקיימו בוועדת החוקה, חוק ומשפט ובמליאת הכנסת, בנוגע להצעת חוק המעצרים, שמהם עולה כי כוונת המחוקק בהכללת התיבה "סביר", כחלק מן הדרישה לקיומו של "חשש סביר" מפני שיבוש, הייתה לקבוע רף ראייתי ממשי לשם גיבוש העילה, ולא להסתפק בחשש ערטילאי (שם, בעמ' 7).

35 מאחר שברוב המקרים הרשות החוקרת אינה מייחסת מסוכנות לחשוד בביצוע עבירות צווארון לבן, אנו סבורים כי תהליך הרציונליזציה של ההחלטה לעצור נעוץ, בין היתר, בתחום המיוחד בפסיקה למבצעי עבירות אלו. להרחבה ראו גוראריה, לעיל ה"ש 2, בעמ' 435-441.

## פרק ד: נתונים כמותיים

## (1) שלב א: מוטיבציה מחקרית על בסיס נתונים עצמיים

בסיס הנתונים שבחנו בשלב ראשון היה עצמי – הליכים שבהם היינו חלק מייצוג של חשודים באחת החלופות הבאות: בקשה ראשונה להארכת מעצר לחשוד שנעצר עם הפיכת החקירה לגלויה, מכוח צו מעצר שהוצא בהיעדרו מבעוד מועד ("בקשה ראשונה להארכת מעצר");<sup>36</sup> בקשה להוצאת צו מעצר לחשוד שמלכתחילה עוכב או זומן לחקירה, ובהמשך הוחלט להביאו לבית המשפט ולבקש לעוצרו ("בקשה להוצאת צו מעצר"); בקשות נוספות להארכת מעצר ("בקשה להארכת מעצר").

הנתונים אוזרו באמצעות מערכת "נט המשפט" והתמקדו בתיקי צווארון לבן מרובי מעורבים שהתקיימו בתקופה שתחילתה בינואר 2014 וסופה בדצמבר 2019, בבתי משפט השלום בראשון לציון, בפתח תקווה ובכפר סבא. הבחירה הגאוגרפית נבעה מכך שאלו בתי המשפט אשר ליוו את תיקי החקירה של יחידת להב 433 בתקופה הרלוונטית.<sup>37</sup>

החיפוש הניב חמישה-עשר מקרים, וניתוח תוצאת ההליכים העלה את הממצאים הבאים:

- בקשה ראשונה להארכת מעצר / בקשה להוצאת צו מעצר: ב-93.4% מהמקרים התקבלה החלטה שיפוטית לעצור וב-6.6% התקבלה החלטה שיפוטית לשחרר בערובה (שלא בהסכמת היחידה החוקרת);

- בקשות נוספות להארכת מעצר: ב-100% מהמקרים התקבלה החלטה שיפוטית להאריך מעצר;<sup>38</sup>

- ב-0% מהמקרים נעשתה בחינה או נשקלה חלופת מעצר, חרף הוראות סעיף 13(ב) לחוק המעצרים.

להשלמת התמונה נציין כי תשעה מהתיקים נסגרו; שלושה מצויים בבחינה של הרשות התובעת; תיק אחד עודנו בחקירה; ובתיק אחד בלבד הוגש כתב אישום.

בהסתייגות הנדרשת בשל גודל המדגם, התמונה העולה מהנתונים מטרידה, ובפרט לנוכח שיעור כתבי האישום שהוגשו לבסוף בהליכים אלו (6.6% בלבד). מכאן עולה השאלה: האומנם קיימת הצדקה להורות על מעצר לצורכי חקירה בתיקים מסוג זה בלמעלה מ-90% מהמקרים? האומנם לא ניתן להפחית או להפיג את ה"חשש" מפני שיבוש החקירה באמצעות הטלת מגבלות על החשוד, ובכך להימנע מכליאתו? התשובה לשאלה זו עשויה להיות חיובית, ובאותה מידה שלילית. הבעיה נעוצה בכך שאין מידע לתמוך באיזו מן הגישות. למעשה, למיטב ידיעתנו, לא קיימים בישראל מחקרים אמפיריים המבוססים על נתונים כמותיים איכותיים (based evidence) השוללים או תומכים ביעילותו (ולפיכך בנחיצותו) של מעצר הימים.<sup>39</sup>

מחקר נאות מבוסס בראש ובראשונה על ליפוד של נתונים מהימנים. הדעת נותנת כי הרשויות המוסמכות לקבל החלטות מנהליות או שיפוטיות בדבר מעצר ושחרור יקפידו על תיעוד ואגירת נתונים לאורך זמן בקשר להפעלת סמכויותיהן. מידע רחב, עשיר ומדויק מאפשר למקבלי החלטות ומתווי המדיניות להעמיד מדדים להצלחה, ובתוך כך לבחון את יעילות השימוש בסמכויות העוצמתיות שהוקנו להם בחוק וההצדקה לכך, על רקע המדדים שנקבעו.

36 "צו מעצר בהיעדר" או "צו מעצר ראשוני" מקנים ליחידה החוקרת סמכות להחזיק אדם במשך 24 שעות לפני הבאתו לשופט לשם הארכת מעצרו.

37 יחידת להב 433 היא יחידת מטרה ארצית האמונה על חקירת תיקי צווארון לבן רחבי היקף או תיקים בעלי עניין ציבורי מיוחד.

38 בחלק מהמקרים התבקשו מספר הארכות מעצר.

39 בשנת 2018 פורסם מחקר מטעם מחלקת המחקר של הרשות השופטת, שבו נבחנו ונותחו נתוני כלל המעצרים בשנת 2016, ובפרט שיעור כתבי האישום שהוגשו נגד חשודים שנעצרו לצורכי חקירה. המחקר אינו כולל נתונים בדבר עילות המעצר. ראו מחלקת המחקר של הרשות השופטת [מעצרים פליליים: נחוני שנת 2016](#) (2018).

## (2) שלב ב: נתונים כלליים – העדפה למעצר ללא בסיס מחקרי התומך ביעילותו (ולהיפך)

הוראות הדין הרלוונטיות מניחות בסיס הולם לטובת איסוף נתונים רלוונטיים לענייננו: בקשה להוצאת צו מעצר או להארכת מחייבת לפרט מהי עילת המעצר;<sup>40</sup> פקודת המטה הארצי,<sup>41</sup> המסדירות את הנושא מההיבט הפנים-ארגוני במשטרת ישראל,<sup>42</sup> מחייבות לסמן את עילת המעצר בטופס הבקשה הייעודי שהוקצה לכך, ועם קבלת החלטה שיפוטית בבקשה, להזין את תוצאותיה במערכת המעצרים המשטרית המקוונת.<sup>43</sup>

למרות זאת, בדיון שערכנו עם היחידה לחופש מידע במשטרת ישראל התברר כי מערכות המחשוב המשטריות כוללות אומנם אפשרות להזין כנתון את העילה שעל בסיסה התבקש וניתן צו המעצר, אולם נכון לעת הזו לא ניתן לאחזר או לפלח מידע לפי פרמטר זה.<sup>44</sup> מסיבה זו, בין היתר, הצביע מבקר המדינה על קשיים בסיסיים "לבצע ניתוח מקיף ומעמיק של הליך קבלת החלטת המעצר על ידי השוטר והקצין הממונה", לנוכח פערים משמעותיים בתיעוד והזנת מידע למערכות הממוחשבות במשטרת ישראל.<sup>45</sup>

יתרה מזאת, בבדיקה פרטנית שנערכה במסגרת הביקורת נמצא כי ב-24% מדוחות המעצר שמולאו על ידי שוטרים בשנים 2016–2018, כלל לא פורטה עילת מעצר כלשהי. המבקר מצא להעיר כי "בהיעדר פירוט של עילת המעצר, לא ניתן לדעת מה היו השיקולים של השוטר או הקצין בעת קבלת ההחלטה על המעצר".<sup>46</sup> עוד הוער כי "תיעוד לא מסודר וחלקי של פרטי המעצר במערכת הממוחשבת מונע מהמשטרה לערוך בחינה כוללת, מהירה ופשוטה של השימוש בסמכות המעצר".<sup>47</sup>

חוק המעצרים אף קובע כי צו מעצר שיפוטי יכול את "העילות שעל יסודן ניתן צו המעצר",<sup>48</sup> אולם הנהלת בתי המשפט השיבה לשאלתנו בנושא כי מערכת "נט המשפט" אינה כוללת שדה למילוי עילת המעצר המפורטת מלכתחילה בבקשה, או זו שנקבעה בסופו של דבר בהחלטה השיפוטית.<sup>49</sup> כמו כן, מזכריות המעצרים אינן מקפידות על רישום מדויק של הגורם מבקש המעצר אלא מתייחסות לכלל יחידות החקירה כאל "מדינת ישראל", ללא הבחנה ביניהן. הוזה אומר שהאמצעים הטכנולוגיים המשמשים את הרשות השופטת כלל אינם מאפשרים לה לאחזר נתונים רלוונטיים בקשר להפעלת סמכויותיה.

נתונים כמותיים כלליים שהתקבלו מהנהלת בתי המשפט לשנים 2010–2019 הניבו את הממצאים הבאים:<sup>50</sup>

- בקשות להוצאת צו מעצר בהיעדר חשוד (הליך מסוג מ"ב במערכת "נט המשפט"): בסך הכל נפתחו 109,378 הליכים על יסוד בקשות להוצאת צו מעצר בהיעדר החשוד; 106,176 51 בקשות התקבלו והוצא צו מעצר (97%); 1,718 בקשות הסתיימו

40 ס' 15(א)(1)(ג) לחוק המעצרים.

41 לפי הוראות ס' 39 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א 1971, מעמדן הנורמטיבי של פקודות המשטרה הוא כשל "דינים". הוזה אומר – מדובר בהוראות מחייבות.

42 ס' 7(א)(2)(3) לפקודת המטא"ר 14.01.34 "עכוב, מעצר ושחרור" (8.10.2013) (להלן: פקודת המטא"ר).

43 ס' 7(ו)(1)(ה) לפקודת המטא"ר.

44 ריאיון טלפוני עם רפ"ק ניב ארקוס, ע' הממונה על חופש המידע במשטרת ישראל וגורם נוסף מטעמה האמון על נושא זה (25.6.2020). פניית המשך נדחתה אף היא, בנימוק שלפיו "לא ניתן להפיק באמצעות המערכת המחשבונית במשטרת ישראל נתונים שונים אודות בקשות למעצר" (תשובה לבקשה לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע 598/23 (20.6.2023). ההדגשה במקור).

45 דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 11, בעמ' 1823–1824.

46 שם, בעמ' 1827.

47 שם, בעמ' 1828.

48 ס' 18(א)(4) לחוק המעצרים.

49 נוהל הנהלת בתי המשפט 05-14 "טיפול בתיקי מעצר" (15.2.2022), כלל אינו מתייחס לנושא עילת המעצר.

50 הנהלת בתי המשפט הבהירה בתשובותיה כי "רמת הדיוק של נתונים אלה במערכות המחשוב אינה מספקת כדי ביצוע ניתוחים סטטיסטיים או הסקת מסקנות תקפה". משום כך נטרלנו נתונים אשר מעצם טיבם אינם רלוונטיים. כך, למשל, כחלק מן הנתונים שהתקבלו בנוגע להארכות מעצר, נכללו ברמת התוצאה גם "הרשעה" (54 תוצאות) ו"אזיקה אלקטרונית" (116 תוצאות), הגם שתוצאות אלה אינן תקפות במעצרי ימים.

51 בית משפט השלום בירושלים מוביל עם 23,376 בקשות בתקופה הנבחנת; במקום השני נמצא בית משפט השלום בתל-אביב-יפו עם 19,003 בקשות; ובמקום השלישי ממוקם בית משפט השלום בראשון לציון עם 9,927 בקשות.



בהטלת ערובה (1.5%); 1,484 בקשות נדחו (1.35%).

- **בקשות להארכת מעצר (הליך מסוג מ"י):** בסך הכל נפתחו 417,566 הליכים על יסוד בקשות מעצר; 302,879 הליכים הסתיימו במעצר (72.5%); 110,560 הליכים הסתיימו בשחרור בתנאים או ללא תנאים (26.5%); 357 בקשות נדחו (0.08%).

כפי שצוין לעיל, הנהלת בתי המשפט אינה מתעדת במערכותיה את עילת המעצר שעל בסיסה הוגשה בקשת המעצר, או את עילות המעצר שנקבעו בהחלטה השיפוטית, כך שלא ניתן לפלח את הנתונים בצורה מיטבית ולברור באופן נקודתי את כמות בקשות המעצר המבוססות על עילת השיבוש, בהשוואה להחלטות שהתקבלו בהן. עם זאת, שיעור הבקשות למתן צו מעצר ראשוני שמתקבלות (97%) מצביע על מובהקות למעצר. יש לקרוא את הנתונים הללו בהצטרף לממצאים שבדו"ח מבקר המדינה, כפי שפורטו לעיל, שלפיהם השיעור הגבוה ביותר של צווי מעצר בהיעדר ניתן דווקא בעבירות מרמה.

באשר להארכות מעצר, שיעור הבקשות שמתקבלות אומנם לא מצביע על מובהקות חדר-שמעית למעצר, אולם שיעורו הגבוה מאוד (72.5%) מבסס הערפה ברורה למעצר, בוודאי בהשוואה לבקשות שנדחו (פחות מאחוז). כאן המקום להדגיש כי מבקר המדינה מצא שמשך הזמן החציוני להחזקת חשוד במעצר ועד לשחרורו בעבירות מרמה, עומד על 314 שעות – 13 ימים. שני בלבד לעבירות מין, שבהן משך ההחזקה החציוני עומד על 16 ימים.<sup>53</sup>

בניסיון לעמוד על היחס שבין מעצרי ימים לבין הגשת כתבי אישום בעבירות צווארון לבן, ביקשנו מהנהלת בתי המשפט לפלח את המידע הכללי שנמסר לנו לשנים 2010–2019, על פי הקריטריונים הבאים: תיק פלילי (ת"פ); וגם קיים "תיק קשור" מסוג מעצר ימים (מ"י); וגם לא קיים תיק קשור מסוג מעצר עד תום ההליכים (מ"ת).

הפילוח נועד לבסס ערך כמותי המנטרל (א) תיקים פליליים שלא נלוו להם הליכי מעצר בשלבים שלפני הגשת כתב האישום; וגם (ב) תיקים פליליים שלא הוגשה בהם בקשה למעצר עד תום ההליכים לאחר הגשת כתב האישום. תשומת לב כי בקשה לקביעת ערובה עד תום ההליכים, חלף מעצר, נפתחת אף היא כתיק מסוג מ"ת. בדרך זו ניתן לברור, גם אם באופן גס, תיקים פליליים שאינם מגבשים עילת מעצר סטטוטורית או מסוכנות. מכאן ניתן להעריך כי מדובר בתיקים שבהם התבקש מלכתחילה מעצר ימים על יסוד עילת השיבוש בלבד. הפילוח הניב 3,965 תיקים בתקופה הנבחנת. משמע, שיעור הגשת כתבי אישום בתיקים שהחלו במעצר ימים ושלא התבקש בהם מעצר עד תום ההליכים (או קביעת תנאי שחרור עד לתום ההליכים) עומד על 1% בלבד.<sup>54</sup>

פנינו לרשויות חקירה נוספות בבקשה לקבל מידע במטרה לעמוד על היקף השימוש שהן עושות בהליכי מעצר על יסוד עילת השיבוש. רשות התחרות השיבה לפנייתנו בציינה כי בשנים 2009–2018 היא כלל לא נדרשה להליכי מעצר.<sup>55</sup> רשות ניירות ערך מסרה<sup>56</sup> כי בשנים 2013–2019 הגישה 25 בקשות להוצאת צו מעצר ו-31 בקשות להארכת מעצר.<sup>57</sup> מסד הנתונים של המחלקה

52 בית משפט השלום בתל-אביב-יפו מוביל עם 75,063 בקשות בתקופה הנבחנת; במקום השני נמצא בית משפט השלום בירושלים עם 62,059 בקשות; ובמקום השלישי ממוקם בית משפט השלום בבאר שבע עם 49,169 בקשות.

53 דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 11, בעמ' 1815.

54 כאמור לעיל, בתקופה הנבחנת נפתחו 417,566 הליכים שעניינם הארכת מעצר.

55 תשובתו של עו"ד יצחק שפיגלר מרשות התחרות (30.6.2019).

56 תשובתו של עו"ד חנוך הגר ומר אלירן טאוב מרשות ניירות ערך (10.6.2020).

57 בשנת 2019 לא הוגשו בקשות להוצאת צו מעצר או להארכת מעצר. על פי הדו"ח השנתי של רשות ניירות ערך לשנת 2019, בשנה זו נפתחו 21 תיקי חקירה; בשנת 2018 הוגשו 9 בקשות להוצאת צו מעצר ו-19 בקשות להארכת מעצר (למטיב הבנתנו, מדובר בספירה אינדיבידואלית לכל חשוד, שעה שלמעשה רוב הבקשות בשנה זו הן באותה פרשה – "תיק 4000"). על פי הדו"ח השנתי, בשנה זו נפתחו 14 תיקי חקירה; בשנת 2017 לא הוגשו בקשות להוצאת צו מעצר או הארכת מעצר. על פי הדו"ח השנתי, בשנה זו נפתחו 15 תיקי חקירה; בשנת 2016 הוגשו 2 בקשות להוצאת צו מעצר ובקשה אחת להארכת מעצר. על פי הדו"ח השנתי, בשנה זו נפתחו 19 תיקי חקירה; בשנת 2015 הוגשו 5 בקשות להוצאת צו מעצר ובקשה אחת להארכת מעצר. בשנה זו נפתחו 20 תיקי חקירה. ראו רשות ניירות ערך דוח שנתי 2019 41–44 (2020). בשנת 2014 הוגשו 8 בקשות להוצאת צו מעצר, ו-10 בקשות להארכת מעצר; בשנת 2013 הוגשה בקשת אחת להוצאת צו מעצר, ולא הוגשו בקשות להארכת מעצר. ראו מכתב תשובה מעו"ד חנוך הגר, מנהל מערך הפיקוח, הייעוץ המשפטי, ואלירן טאוב, מתמחה בייעוץ המשפטי, רשות ניירות ערך, לעו"ד דב גלעד כהן, בעניין בקשה לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע (11.6.2020) (עותק בידי המחבר).

לחקירות שוטרים מכיל מידע כללי בלבד ואינו מאפשר להבחין בין עצורים למשוחחררים בערובה. במענה לפנייתנו נמסר בשמה כי בשנים 2010–2019 "מספר העצורים והמשוחחררים בערובה עומד על למעלה מ־500", וכי כל נתון נוסף מצריך בדיקה פרטנית.<sup>58</sup>

כשעסקינן ב"עבירות מרמה" כהגדרתן, איננו רואים כל מקום להבחנה בין תיקי חקירה המנוהלים על ידי משטרת ישראל ובין תיקים המטופלים על ידי יחידות חקירה מקצועיות אחרות. שלמות ואיכות החקירות של רשות התחרות אינה נפגעת כתוצאה מכך שהיא ממעטת לעצור חשודים. רשות ניירות ערך אינה סובלת מתת־אכיפה או מאי־מיצוי אפיקי חקירה חיוניים מסיבה זו.

תשומת הלב מופנית לתיק "בזק", שטופל מלכתחילה באופן בלעדי על ידי רשות ניירות ערך, מבלי שהיא נדרשה למעצר ימים;<sup>59</sup> זאת בהשוואה להסתעפות המוכרת כ"תיק 4000",<sup>60</sup> שחקירתו נוהלה על ידי רשות ניירות ערך במשותף עם היחידה הארצית לחקירת פשיעה כלכלית, ובמסגרתו נעצרו חשודים לפרקי זמן ממושכים. תיק זה הבליט את פערי הגישות המהותיים שבין שתי רשויות החקירה הללו.

אם המדד להצלחה או יעילות הוא מספר כתבי אישום המוגשים בסופה של חקירה שחלקה הגלוי נפתח במעצרים,<sup>61</sup> היקפם של אישומים, שיעור ההרשעות והעלייה הליניארית של רף הענישה, הרי שדומה שרשויות אלו עושות מלאכתן נאמנה, מבלי שהן נדרשות לעצור חשודים לצורכי חקירה.<sup>62</sup>

## פרק ה: מידע איכותי, תיקון חקיקה, מחקר וביקורת שיפוטית אפקטיבית

"דור חדש קם בשיבוש שנתנו דעתם לתקן את עצמם."<sup>63</sup>

בנקודה זו חשוב להדגיש כי הפער הכמותי אינו נובע בהכרח מהחלטות שיפוטיות, כי אם מהחלטות מנהליות. היינו, רשות התחרות ורשות ניירות ערך נוקטות מלכתחילה גישה המבכרת חקירה שלא בתנאי מעצר. אין לדעת מה הייתה ההחלטה השיפוטית אילו מצב הדברים היה הפוך. זו נקודה קשה המחייבת בירור מעמיק, משום שהנתונים הכמותיים מרמזים, בין היתר, על חוסר אפקטיביות ניכר של מוסד המעצר לצורכי חקירה, לצד היעדר ביקורת שיפוטית על החלטות מנהליות. בפרט בהשוואה להתנהלותן של רשויות חקירה שאינן משטרת ישראל, המבקשות לעצור חשודים לעתים נדירות.

הבסיס להתמודדות עם הבעיה המצטיירת הוא לפעול לבחינת האיזונים המחויבים כשעסקינן בשלילת חירותו של אדם, הן ברמה המנהלית והן ברמה השיפוטית. זו מלאכה קשה המצריכה הטלת ספק בהנחות יסוד מובנות מאליהן, אך אם כבוד האדם וחירותו נתפשים בעינינו כבעלי מעמד חוקתי עלי־חוקי, הרי שהיא מחויבת המציאות.<sup>64</sup> המעצר הוא קשה ואכזרי. השפעתו

58 תשובתו של ממלא מקום הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד המשפטים (12.7.2020).

59 רשות ניירות ערך "סיום החקירה בתיק 'בזק' והעברתו לפרקליטות מחוז ת"א (מיסוי וכלכלה)" (הודעה לעיתונות 6.11.2017).

60 רשות ניירות ערך "הודעה משותפת לרשות ניירות ערך ולמשטרת ישראל (אח"מ)" (הודעה לעיתונות 20.2.2018).

61 ניתן לחשוב על מדדי הצלחה נוספים, כגון יחס מספר תיקי חקירה / מספר כתבי אישום, או יחס מספר חוקרים / כמות חקירות. יוער כי למיטב ידיעתנו, ברשות ניירות ערך משרתים כ־50 חוקרים וחוקרות בלבד. כמו כן, יחידת להב 433 מסוגלת לבצע הקצאות פנימיות אדיהוק בין יחידותיה לטובת תגבור חקירה זו או אחרת. רוצה לומר: רשות ניירות ערך (שאותה אנו מביאים כדוגמה בלבד) חייבת להתנהל בצורה יעילה ומדויקת, בהיעדר עודף כוח אדם.

62 לדוגמאות נוספות לחקירות רחבות היקף של רשות ניירות ערך, שהמעורבים בהן לא נעצרו לצורכי חקירה אלא מלכתחילה התבקש שחרורם בערובה, ראו מ"י (שלום ת"א) 65254-05-16 מדינת ישראל נ' נחום (תולעת המשפט 31.5.2016); מ"י (שלום ת"א) 23530-11-16 מדינת ישראל נ' פישמן (תולעת המשפט 9.11.2016); מ"י (שלום ת"א) 63070-11-17 מדינת ישראל נ' חן (תולעת המשפט 27.11.2017) (חקירה בשיתוף רשות המסים); בש"ע (שלום ת"א) 21653-05-18 מדינת ישראל נ' בכיצקי (תולעת המשפט 9.5.2018); בש"ע (שלום ת"א) 14479-05-19 רשות ניירות ערך נ' גולדין (תולעת המשפט 7.5.2019).

63 עגנון, לעיל ה"ש 1, בעמ' קפ"ז.

64 בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לבטחון פנים, פס' לג–לה רקכה לפסק הדין של המשנה לנשיאה רובינשטיין (אר"ש 13.6.2017).

הטראומתית מותירה בגופו ובנפשו של החשוד משקעים למשך שארית חייו, גם לאחר שהתיק נסגר מחוסר אשמה או מסתיים בזיכוי. זו חוויה מצלקת, בפרט לאדם שנעדר עבר פלילי או חקירתו.<sup>65</sup>

פתרון אמיתי ושלם מחייב את מקבלי ההחלטות לבחון את נחיצותו של מעצר הימים, בהינתן הרצון – האלמנטרי והלגיטימי – למנוע את שיבוש הליכי החקירה.<sup>66</sup> עם זאת "כידוע, אין די בכך שבבסיס המעשה המנהלי תונחנה תכליות ראויות, אלא נדרש שגם האמצעים אותם בוחרת רשות להגשמת התכליות יהיו ראויים".<sup>67</sup> הכל יסכימו שקיימת הצדקה להגביל את התנועה והחירות על מנת לשרת את האינטרס הציבורי במיזוי הליכי חקירה (וכפועל יוצא מכך – מלחמה בפשיעה).<sup>68</sup> אולם באילו נסיבות?

בראש ובראשונה וחשוב מכל – איסוף מתמשך של מידע איכותי ורלוונטי. מידע אמין הוא הבסיס האלמנטרי לקבלת החלטות. בלעדיו לא ניתן לאתר ולעמוד על מגמות, לבסס מדיניות שיש לה תוחלת ממשית או לבחון את האפקטיביות שלה. בהקשר ישיר לכך העיר מבקר המדינה "כי הדבר מחדד את הצורך במערכת ממוחשבת אחידה ובהזנת רצף ההחלטות ותנאי השחרור שנקבעו בהן לשם צמצום הפגיעה בזכויות העצור וייעול המערכת".<sup>69</sup> מידע אינו מושגת אך ורק על נתונים כמותיים ומסקנות סטטיסטיות, כי אם גם על ראיונות עם חוקרים, תובעים, סניגורים ושופטים, תצפיות תכופות ובהינה בדיעבד של נחיצות המעצר על רקע התפתחות תיק החקירה ותוצאותיה.<sup>70</sup>

קשה לכחד כיצד במשטר משפטי מתקדם ופלורליסטי כשלנו לא נערכו מחקרים המבוססים על מסד נתונים עשיר, התומכים ביעילותו של מעצר הימים (או שוללים אותה), ככלי למניעת שיבוש, סיכול או פגיעה בחקירות. אמנם נדרשת מחשבה מעמיקה בדבר אגירת מידע וקביעת מדדי אפקטיביות אופטימליים, על מנת לבסס עליהם מסקנות כאלה או אחרות, שהרי – כיצד ניתן להעריך האם חקירה מסוימת סוכלה או נפגעה כתוצאה ממעצר או שחרור, ובאיזו מידה? עם זאת, מצב דברים שבו החלטה לעצור חשוד על יסוד הנחה סובייקטיבית בדבר קיומו של תמריץ טבעי לחבל במלאכתן של רשויות החקירה היא פסולה מעיקרה. מעצר אינו פתרון למצב של היעדר נתונים טובים המצדיקים את השימוש בו, או את היותו כלי יעיל להגשמת תכליתו.<sup>71</sup>

איננו מתיימרים להציע פתרון הרמטי למצב הדברים הקיים, כי אם דרך שמטרתה להניח יסודות אלמנטריים למחקר ודיון, וכפועל יוצא מכך, יתאפשר לעוסקים במלאכה לגבש מדיניות ראויה ולקבלת החלטות מושכלת בדבר האופן שבו מיושמות סמכויות סטטוטוריות שפגיעתן בזכויות היסוד של הפרט היא מהקשות ביותר, וזאת בהתבסס על מסד נתונים עשיר ומהימן. בה בעת, הנתונים

65 להרחבה בנושא השפעתו ארוכת הטווח של מעצר על בריאות הנפש ראו Naomi F. Sugie & Kristin Turney, *Beyond Incarceration: Criminal Justice Contact and Mental Health*, 82 AM. SOCIO. REV. 719 (2017); מיכל טמיר וגרשון גונטובניק "החובה ליתן לעצורים יחס מיוחד החולם את חוקת החפות – מבט נוסף על תנאי המעצר בישראל על רקע המשפט הבינלאומי" משפט ועסקים כה 249 (2022). לעניין תנאי הכליאה הקשים במיוחד מהם סובלים בעיקר "עצורי ימים", ראו גם שלל דו"חות הסניגוריה הציבורית בדבר "מעצר, מאסר וכליאה" (הסניגוריה הציבורית "דוחות תנאי מעצר, מאסר וכליאה" (13.1.2021)).

66 לדיון עקרוני בדבר ההצדקה לקיומו של מעצר לצורכי חקירה, ראו דליה צמריון חלק "עיוותי דין בחקירה בהקשר למניעת זכויות הנחקר" הרשעות שווא: היבטים פילוסופיים, פסיכולוגיים וארגוניים, 243, 256 (רונית פלדלסקוב, אפרת שהם ומאיר כרמון עורכים 2012).

67 בג"ץ 3933/11 מכבי שירותי בריאות נ' שר הבריאות, פס' 47 לפסק הדין של השופטת ארבל (אר"ש 25.3.2014).

68 לביקורת על אודות יחסי הגומלין שבין מעצרים לירידה בפשיעה, ראו גיא לוריא מדיניות ריבוי המעצרים ופגיעתה בשוויון 23 (הצעה לסדר 18, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2018).

69 דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 11, בעמ' 1860.

70 באיחוד האירופי קיימים מחקרים וכתובה ענפים ביותר בנושא מעצרים. המתודיקה שננקטה באחד מיני מחקרים רבים ראויה לציון במיוחד – FAIR – A MEASURE OF LAST RESORT? THE PRACTICE OF PRE-TRIAL DETENTION DECISION MAKING IN THE EU (2016). במסגרת המחקר, העוקב אחר יישום הדירקטיבות הרלוונטיות לדיון, ראינו החוקרים 45 תובעים, 56 שופטים, 544 סניגורים. כמו כן, השתתפו החוקרים ב-242 דיונים ובחנו 672 תיקים באופן פרטני.

71 מידע עשיר ומהימן אינו מהווה ערובה וודאית לביסוס מדדי הצלחה נאותים או מדיניות המגשימה את התכלית שבבסיס המעצר, תוך הימנעות מפגיעה בלתי מידתית בזכויות החוקתיות. ניתן לשקול מודל חלופי, כגון זה הקיים באנגליה, שבו ניתן לעצור אדם לצורכי חקירה למשך 24 שעות בלבד. אומנם בנסיבות מסוימות ניתן להאריך את המעצר עד לפרק זמן מצטבר של 36 שעות, או 96 שעות אם מדובר בפשע חמור, אך בתום מסגרות זמנים אלו, יש להגיש כתב אישום נגד החשוד או לשחררו (ראו Police and Criminal Evidence Act 1984). בנסיבות שבהן קיימת מגבלת זמן קצרה וקשיחה, קיימת הצדקה להפחית מהן הדרישה לביסוס עילת מעצר.

הכמותיים שהוצגו לעיל מחייבים לדעתנו – כבר עכשיו – היערכות ושינוי במישור החקיקה והביקורת השיפוטית.

### (1) מידע

בשלב ראשון, רצוי שהנהלת בתי המשפט תפעל להעשרת מסד הנתונים שלה כך שיכלול, בין היתר, רישום ותייעוד בראייה של העבירות מושא הליך המעצר; עילות המעצר (בבקשה ובהחלטה); סך ימי המעצר שנקבעו בעניינו של חשוד; מספר הארכות המעצר שהתבקשו בעניינו של חשוד; וזהות הגורם מבקש המעצר. כמו כן, יש לבצע הפרדה במערכות המחשוב בין בקשות להארכת מעצרו של חשודים שמלכתחילה נעצרו על יסוד צו מעצר שהוצא בהיעדרם, ובין בקשות להוצאת צו מעצר בנוכחות החשודים; מעקב אחר הליכי המשך קשורים – תיקים שהבשילו לכדי אישום, בקשות למעצר עד תום ההליכים, הרשעות וזיכויים, פיצוי בגין מעצר שווא או לנאשם שזוכה, תובענות אזרחיות שהוגשו מטעם החשוד בגין ההליכים שנקטו כלפיו וכיוצא באלה.

כוחם של הדברים יפה ביתר-שאת גם לרשויות החקירה, ובראשן – משטרת ישראל. מצב הדברים הקיים היום, כפי שנסקר בהרחבה, מונע מעקב, פיקוח ובקרה על החלטות בדבר מעצר ושחרור, וכן ביקורת בדיעבד על שיקול הדעת שעמד בבסיס ההחלטה והפקת לקחים בהתאם.

### (2) חקיקה

במישור החקיקה, נחוץ שינוי בהגדרת עילת השיבוש כך שיובהר בבירור שמושא הוא החשוד ולא פעולות החקירה.<sup>72</sup> יש להקשיח את התנאים להתגבשות העילה באופן משמעותי ולקרבתם לכוונתו המקורית של המחוקק.<sup>73</sup> לא עוד "חשש", כי אם רף גבוה יותר ודרישה לאינדיקציות אובייקטיביות או חיצוניות בדבר כוונה ויכולת מעשית לסכל את החקירה בהיבטים מהותיים.<sup>74</sup> השינוי נדרש, כאמור, הן לטובת המישור המנהלי והן לטובת המישור השיפוטי. כפי שצוין קודם לכן, כל פעולת חקירה ניתנת לשיבוש בכוח. אולם לא כל חקירה בהכרח תשובש בפועל אם החשוד לא ייעצר. השאלה אם חקירה תשובש לו החשוד ישוחרר – היא בעיקרה הסתברותית.

### (3) הערכת סיכון

ההסתברות להתרחשות אירוע משבש תלויה במשתנים מגוונים. לשם בחינת הסתברות זו, יש להעריך את הסיכון הנובע מן החשוד (pre-trial risk assessment).<sup>75</sup> בין היתר, על יסוד הנתונים שלהלן: תפקידו, גילו ומצבו המשפחתי; עברו הפלילי והחקירתי; קיומו של חומר מודיעיני רלוונטי התורם להערכת הסיכון; אינדיקציות מוקדמות בשלב החקירה הסמויה על חששו של החשוד מפני רשויות האכיפה, או על ניסיונות וגישושי תיאום עם מעורבים אחרים. בהיעדר נתוני בסיס אינדיקטיביים מסוג זה, ההסתברות

72 להמחשה ראו הנוסח המוצע הבא: "קיים [יסוד סביר להניח – או – חשש ממשי] שהחשוד יביא לשיבוש הליכי חקירה או משפט, או יביא להעלמת רכוש, להשפעה על עדים או לפגיעה בראיות בדרך אחרת, אם ישוחרר או לא ייעצר." "התחמקות" ו"הימלטות" הושמטו מן ההצעה בכוונת מכוון, משום שלדעתנו ראוי לייחד להם עילת מעצר עצמאית.

73 ראו לאגמי וגלפגט, לעיל ה"ש 34, בעמ' 4.

74 להשוואה, בית הדין האירופי לזכויות אדם קבע בעניין *Piruzyan v. Armenia*, App. No. 33376/07 (June 26, 2012) כי קיימת הצדקה למעצר חשוד מחשש לסיכול החקירה, רק בהינתן ראיות ממשיות לכך (factual evidence), וזאת בהתבסס על פס' 35 (3) לאמנה האירופית לזכויות אדם (EUR. CONSULT. ASS., *Pre-Trial Detention Assessment Tool*, 35 (Oct. 5, 2017).

75 קיימת כתיבה ענפה בעולם בנושא הערכת סיכון הנובעת מחשודים ונאשמים בטרם הוכרע עניינם. קיימות דיסציפלינות מגוונות בנושא, חלקן מבקשות להעמיד מדדים איכותיים, אחרות מתמקדות במדדים כמותיים. ראו לעיל ה"ש 70. למצב בארצות הברית ראו U.S. Dep't of Just., *Pretrial Risk Assessment: Research Summary* (2010).

לשיבוש החקירה פחותה.<sup>76</sup>

כמו כן, יש להביא בחשבון את נגישותו הישירה של החשוד למקורות מידע חיוניים, שרשויות החקירה טרם הניחו עליהם את דין (מחשבים, חשבונות בנק זרים, תיבות דוא"ל מרוחקות, מידע המצוי על שירותי "ענן" וכיוצא באלה). תפיסת ראיות חפציות איכותיות ונגישות לחומרי מחשב מרוחקים בשלב ה"פרוץ", אף היא מפחיתה את ההסתברות לשיבוש החקירה. שיקול חשוב נוסף הוא מעמדו של החשוד אל מול מעורבים אחרים. ככל שקיימות אינדיקציות מוקדמות לכך שמדובר בחשוד בעל השפעה ממשית על עובדיו, למשל, או כזה המטיל אימה על סובביו, אזי יהיה בכך כדי להעלות את ההסתברות לשיבוש החקירה, אם אותם עובדים מעורבים הם עדים חיוניים. אלו דוגמאות שנועדו להמחיש את הצורך בבניית מודל הסתברותי ופרופיל סיכון.

#### (4) החובה לבחון חלופה והנטל להפריכה

יש לקבוע חובה בדבר בחינת חלופת מעצר (למעשה, היא קיימת אך אינה מיושמת בפועל). בית המשפט יידרש לבחון ולהתרשם בצורה בלתי אמצעית מן החלופה המוצעת, והרשות החוקרת תידרש לשכנע מדוע החלופה לא תסכון. לבסוף, יידרש בית המשפט לנמק ולבאר מדוע מצא להורות על מעצר, לנוכח קיומה של חלופה הולמת מוצעת.

#### (5) שופט מלווה ושופט מעצרים

יש מקום לשקול לקיים את הדיון בבקשות המעצר בפני גורם שיפוטי שאינו מלווה את החקירה. זו בעיקרה שאלה של מדיניות המסוגלת להכיל את האפשרות (המוכחת מחקרית) כי שופטים – ככל אדם – נתונים להשפעותיהן של הטיות קוגניטיביות. הדברים מקבלים משנה-תוקף שעה ששופט מלווה נדרש לדון באחת בעניינם של מספר חשודים במסגרת אותה פרשה שעליה הופקד. מסיבה זו קיימת הפרדה בין השופט היושב לדין בבקשה למעצר עד תום ההליכים, דיון לפי סעיף 143א לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן: החסד"פ), או בקשה לפי סעיף 74 לחסד"פ, ובין השופט הדין בהליך העיקרי. השאלה הטעונה ליבון היא האם הצורך ביעילות עולה על החשש מפני השפעה של הטיות קוגניטיביות? ובעצם איזו קדושה ישנה בקיום דיוני המעצר דווקא אצל השופט המלווה? מדוע שופט תורן "מסוגל" לקלוט על-אתר הליכי מעצר בתיקי שוד, רצח, אינוס וסחר בסמים – ולהתייחס אליהם בצורה מקצועית ועניינית, אך רשויות החקירה מסרבות שדיוני מעצר בפרשות צווארון לבן ייערכו אצל השופט התורן גם כן?<sup>77</sup>

#### (6) חלופות מוסדיות וטכנולוגיות

יש לקדם פתרונות מוסדיים אשר יפחיתו את החשש לשיבוש, כדוגמת איזוק אלקטרוני, ניטור אמצעי תקשורת, ניתוק תקשורת נתונים, פיתוח התקנים המאפשרים לפקח חזותית על החשוד (בהסכמתו), קביעת חובה להתייצב בתחנת משטרה בכל פרק זמן נתון, או כל פתרון טכנולוגי או מעשי אחר. אנו מעריכים כי עלות הפיתוח וההטמעה של פתרונות מעין אלו, תפחת לאינשיעור מן

76 לדוגמאות בדבר נתונים קונקרטיים התומכים בביסוס עילת השיבוש ראו בש"פ צ'רני, לעיל ה"ש 29; בש"פ ואנונו (26.3.2009), לעיל ה"ש 28; בש"פ 5821/03 לוי נ' משטרת ישראל 2 (אר"ש 30.6.2003) (שבו דחה בית המשפט ערר על החלטת מעצר, לאחר ש"הוצג בפני חומר חקירה חדש אשר מצביע על הצורך בהמשך ניהול החקירה כאשר העורר נמצא במעצר"); בש"פ 4621/04 בן שמעון נ' מדינת ישראל 2 (אר"ש 18.5.2004) ("על פי החומר שהוצג לי יש חשש כי שחרורו [של החשוד] עלול להביא לשיבוש הליכי חקירה"). כן, ראו את בש"פ 4160/23 מחאמיד נ' מדינת ישראל (אר"ש 1.6.2023), שבו בית משפט השלום הורה על שחרור חשודה במעורבות בגניבת רכבים. בית המשפט המחוזי הפך את החלטתו משמצא כי שחרורה עלול לשבש את המשך החקירה, וזאת לאחר שהוצגה בפניו "ראיה חדשה" הנוגעת לאמיתות גרסתה (שם, בפס" 3).

77 מאידך גיסא, ניתן לטעון שבתיקים מורכבים ועבי כרס ייטה השופט התורן – אשר אינו מכיר או בקיא בפרטי תיק החקירה – לסמוך על הדו"ח הסודי יתר על המידה, חלף עיון בחומרי החקירה הגולמיים. אתגר זה יכול לבוא על פתרונו בסיווגו של הדו"ח הסודי כ"חומר חקירה".

העלויות הנלוות למעורך שינוע העצורים הקיים היום, המגיע לכדי 37 מיליוני ש"ח בשנה.<sup>78</sup>

**(7) פיקוח שיפוטי הדוק ורביזיה של הדו"ח הסודי**

ראוי לפעול להידוק הפיקוח השיפוטי ולקיים מעקב שוטף ודקדקני אחר פעולות חקירה שבשלהן התבקש המעצר. מבקר המדינה הצביע על ליקויים בעריכת הדו"חות הסודיים המוגשים לשופט המעצרים, ובכלל זאת פירוט חלקי של שלבי התקדמות החקירה, ריבוי פעולות חקירה וחזרה עליהן, עד כדי "אי הבאת מלוא המידע הדרוש לקבלת החלטה מובנית וברורה".<sup>79</sup>

יתרה מכך, הנושא מותנה בכך שבאכוח החשוד יעורר אותו, וגם אז, הנתונים הנמסרים לו הם חלקיים וחסרים ביותר, ובעיקר מספריים.<sup>80</sup> קשה עד בלתי אפשרי לעקוב אחר הדברים מנקודת מבטו של החשוד. הדו"חות הסודיים משתנים מדיון לדיון, ועימם גם פעולות החקירה. על כן, יש להדק באופן משמעותי את הפיקוח השיפוטי על פעולות החקירה שהיוו מלכתחילה בסיס למעצר, גם מבלי שבאכוח החשוד יעורר זאת. גם בהינתן חקירה מורכבת, מסועפת ורבת מעורבים, המעצר "מוצדק" כל עוד ישנן פעולות חקירה מסוימות שקיימת הסתברות גבוהה לכך שיעשה מעשה אקטיבי במטרה לסכל אותן, וכי השיבוש – יפגע בחקירה.

פתרון אפשרי למצב דברים זה, הוא לחייב את מבקש המעצר למלא טופס ייעודי (נפרד מן הדו"ח הסודי), ובו רשימה מפורטת של פעולות חקירה, המועד המתוכנן לביצוען, איזו מהן ניתנת לשיבוש – ומאיזו סיבה, הערכת הסבירות לשיבוש (בסרגל של 1–10), הסיכון הנשקף לחקירה מן השיבוש אם יתרחש (בסרגל של 1–10), הסיבה שחלופת מעצר אינה מפחיתה את החשש לשיבוש (וכן – איזו חלופה מועדפת אם בית המשפט ישקול לשחרר), וכהנה מדדים רלוונטיים. אם יתקיים דיון נוסף, מבקש המעצר יידרש לעדכן את הטופס בהתאם.

להלן דוגמה מוצעת:

| מס"ד | מס"ד מבקשה קודמת | פעולה | המועד המתוכנן | האם ניתנת לשיבוש? | הסבירות לשיבוש (בהתאם לפרופיל החשוד) | הסיכון לחקירה כתוצאה משיבוש | האם קיימת חלופה? | הסיבה לאי התאמת חלופה |
|------|------------------|-------|---------------|-------------------|--------------------------------------|-----------------------------|------------------|-----------------------|
| 1.   |                  |       |               |                   |                                      |                             |                  |                       |

**סיכום**

ברשימה זו ביקשנו לבחון את האופן שבו מיושמות הוראות החוק בנוגע למעצר לצורכי חקירה המבוסס על עילת השיבוש, בפריזמה של חשד לביצוע עבירות צווארון לבן.

המוטיבציה לכך צמחה, בראשית הדרך, לאחר בחינה של נתונים עצמיים, היינו החלטות שיפוטיות שניתנו בהליכים שבהם החשוד יוצג על ידו. התמונה שנתקבלה שיקפה עד כמה נמוכים סיכוייו של חשוד שלא להישלח למעצר ממשי ועומדים על 6% בלבד. על כך יש להוסיף את ממצאיו של מבקר המדינה, שלפיהם שיעור הבקשות להוצאת צו מעצר בהיעדר החשוד ("צו מעצר ראשוני") בעבירות מרמה, הוא הגבוה ביותר; וכן, כי משכו של המעצר בעבירות אלו עומד על 13 ימים בממוצע, שני בלבד לעבירות

78 דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 11, בעמ' 1891.

79 שם, בעמ' 1835–1836.

80 מתבקשות מספר פעולות חקירה לדוגמה. כמה מהן, לדעתו של הטוען, מחייבות את הותרותו של החשוד במעצר; כמה מן הפעולות מערבות גורם אנושי; כמה מהן פעולות טכניות; מהי הערכת הזמן לביצוע פעולה מסוימת ועוד.

מין, שלהן נלוות באופן טבעי מסוכנות רבה.

בשלב ראשון נאספו נתונים כמותיים כלליים שהושגו ממקורות גלויים ובקשות שהוגשו לפי חוק חופש המידע. ניתוח הנתונים העלה כי פערים מהותיים בין נוסחו של ההסדר שבחוק המעצרים ותכליתו המוצהרת ובין יישומו בפועל. נמצא שבין השנים 2010–2019 נפתחו בבתי משפט השלום למעלה מ-100,000 בקשות להוצאת צו מעצר בהיעדר החשוד, ומהן התקבלו 97%; באותה תקופה נפתחו למעלה מ-400,000 בקשות להוצאת צו מעצר בנוכחות החשוד או להארכת מעצרו, ומהן התקבלו 72.5%.

המובחנות העולה מן הנתונים עוררה בנו אינחת, ולו משום שחוק המעצרים רואה במעצר אמצעי שיורי בלבד, כקבוע בסעיף 13(ב) לחוק המעצרים. הדברים אף קיבלו משנהתוקף משממצא שרשויות חקירה אחרות, שאינן משטרת ישראל, ממעטות עד מאוד להשתמש בכלי זה במסגרת חקירותיהן, אם בכלל.

בשלב שני ביקשנו לפלח את הנתונים הכלליים ולבודד מתוכם את כמות המעצרים בחשד לעבירות צווארון לבן שהבשילו בהמשך הדרך לכחב אישום, וזאת על מנת לעמוד על קיומה או על היעדרה של הלימה בין השימוש הנרחב בכלי פוגעני זה ובין תוצאותיו המעשיות. דא עקא שהתברר שבמערכות המידע של בתי המשפט לא קיימת אפשרות לתעד את עילות המעצר והעבירות מושא החשד שבשלהן נפתח ההליך. רשות ניירות ערך, רשות התחרות והמחלקה לחקירות שוטרים אף הן אינן מתעדות באופן סדור ומרוכז את העילות שעליהן מבוססות בקשותיהן להוצאת צווי מעצר. לעומת זאת, מערכות המידע של משטרת ישראל אומנם מאפשרות להזין את עילת המעצר והעבירה המיוחסת לחשוד, אולם לא קיימת הקפדה על כך, ונכון לעתה המערכות אינן מאפשרות להפיק מידע על פי חתך הכולל נתונים אלו. הווה אומר כי חרף השימוש הנרחב במעצר לצורכי חקירה והיותו מן האמצעי פוגעני באופן קיצוני לא קיימים נתונים קונקרטיים שבכוחם להוכיח או לשלול את יעילותו, נחיצותו והצדקתו.

על כן, בשלב שלישי ביקשנו מהנהלת בתי המשפט לפלח עבורנו את המידע בדרך שתאפשר להעריך, גם אם באופן גס, את כמות תיקי החקירה בעבירות צווארון לבן שתחילתן במעצר ימים וסופן בכתב אישום. התוצאה שהתקבלה מן העיבוד המבוקש היא 1% בלבד.

האמור מעורר קשיים בלתי מבוטלים בדבר מידת הפיקוח השיפוטי על החלטות מנהליות לעצור חשוד, על אחת כמה וכמה בהינתן העובדה שמלבד משטרת ישראל, יתר רשויות החקירה ממעטות להשתמש בכלי המעצר במסגרת חקירותיהן, מבלי שקיימת אינדיקציה שיש בכך כדי לפגום במלאכתן. המקור לקשיים אלו, לדעתנו, הוא בשילובם של מספר גורמים: היעדר קריטריונים סדורים להבניית שיקול הדעת השיפוטי בהליכי מעצר לצורכי חקירה, בין היתר, על רקע מיעוט החלטות מנחות של בית המשפט העליון; פערים מהותיים בין כוונת המחוקק ודרישתו לאינדיקציות אובייקטיביות בדבר כוונת שיבוש מצד החשוד, לבין יישומו בפועל – הסתפקות בפוטנציאל שיבוש הנלמד מתוך פעולות החקירה; ויחסי הגומלין המתמשכים בין המשטרה ובין הגורם השיפוטי שהוקצה ללוות אותה החל מן משלביה המוקדמים והסמויים של חקירת "מגה תיק", באופן העלול לגרום להטיות קוגניטיביות, הזדהות עם התזה החקירתית והעדפתה בהעדר גרסה אלטרנטיבית, ולפיכך, יצירת חשש יתר בלתי מוצדק מפני שיבוש.

בחלקה האחרון של הרשימה הצענו מספר שינויים למצב הדברים הקיים, ובכלל זה שינוי חקיקה, איסוף נתונים שיטתי, בניית מודל להערכת הסיכון הנובע מהחשוד, הידוק הפיקוח השיפוטי על בקשות מעצר ועיבוי מערך האמצעים לפיקוח טכנולוגי על משוחררים בערובה.