

# תפקידה של המשטרה בתהליך הענישה הפלילית

פנחס יחזקאלי אורית שלו

כללי

מטרתו של פרק זה היא לסקור את עבודת המשטרה במסגרת תהליך הענישה הפלילית. קרי, את פעילות המשטרה, שתוצאתה הגשת כתב אישום בבית המשפט: קבלת תלונות וייזום פעולות משטרתיות לגילוי עבירות, המניבות תיקי חקירה; מעצר חשודים לצורך חקירה; השלמת תיקי החקירה והעברת התיקים לתביעות המשטרתיות או לפרקליטות המדינה לצורך הגשת כתב אישום.

על אף התפיסה הפופולארית, כי עיקר העבודה המשטרתית מתמקד בחקירות ובסיוע לענישה הפלילית, אין הדבר כך. תפיסה זו מקורה בספרים ובסדרות טלוויזיה, שמדגישים את פן החקירה בעבודת משטרה. בפועל, היקף החקירות מסך כל העבודה המשטרתית אינו כה גדול ( Skogan and Frydly, 2004), ולמשטרה תפקידים אחרים, שחלקם אף מצויים במתח עם תפקיד זה.

המשטרה היא הכלי הממוסד והמקצועי שהחברה מפעילה, מאז 1829, עת נוסדה המשטרה הראשונה במדים בלונדון, על מנת לקיים פיקוח חברתי על עבריינות (יחזקאלי, 2004, ע' 7). מטרתו העיקרית של הפיקוח הוא שמירת הסדר החברתי בעזרת הרתעה.

הענישה הפלילית היא אחד הכלים לפיקוח חברתי יעיל. ללא סדר חברתי, שבא לידי ביטוי, בין היתר, בתפקודה התקין של מערכת אכיפת החוק ובאמון הציבור במערכת זו, נוצרת אנרכיה.

אף אם עבודת המשטרה במסגרת תהליך הענישה הפלילית אינו תפקידה העיקרי, הוא, ללא ספק, אחד מתפקידיה הקשים והמורכבים. יתרה מכך, תחום זה אינו זוכה לדימוי הציבורי הראוי לו, כפי שזוכה למשל, תחום ביטחון הפנים. לתדמית זו יש סיבות סובייקטיביות ואובייקטיביות. בין הסיבות הסובייקטיביות אפשר למנות את התדמית השלילית שיוחסה לחוקרי

המשטרה בספרות הבלשית, וזאת עוד מכתביו של ארתור קונן דויל, מחברו של שרלוק הולמס, שלא החמיא לחוקרים, והציג את אנשי ה"סקוטלנד יארד" כבורים וכחדלי אישים (Critchley, 1972). מבחינה אובייקטיבית, תחום זה מצריך משאבים רבים ויקרים: כוח אדם מקצועי ומיומן, תבונה ויכולת אלתור, וכן כלים מתוחכמים ויקרים, שאינם, בדרך-כלל, בנמצא. יתרה מכך, בתחום זה המשטרה זוכה לביקורת הרבה והחריפה ביותר. ביקורת זו יכולה להיות עניינית, מצידם של בתי משפט ו/או הפרקליטות והיועץ המשפטי לממשלה; או ביקורת אינטרסנטית, כמו זו של בעלי מעמד ואמצעים שיש להם, לא אחת, אינטרס ברור בביקורת כזו.

העלות הגבוהה של מערך החקירות מביאה לכך, שבין ארגוני משטרה שונים יהיו לעולם הבדלים קוטביים ביכולתם לתרום באפקטיביות לתחום הענישה הפלילית. למשל, יכולתם לאסוף ראיות כנגד ראשי הפשע המאורגן (Sherman, 1978).

המשטרה לעולם תצטרך גם להתמודד עם בעיית חוסר האמצעים ו"השמיכה הקצרה", בתקופות שבהן לא תוכל להשקיע כראות בתחום הענישה הפלילית. על כך המשטרה תצטרך לשלם מחירים נכבדים. הקונפליקט שחוזר ונשנה בישראל הוא בין תחום אכיפת החוק לבין תחום ביטחון הפנים, שאותו נושאת המשטרה על כתפיה מאז 1974, עת קיבלה את האחריות על ביטחון הפנים.

ימי הטרור בשנים 1994-1996, לדוגמא, יצרו צורך דחוף לתגבר את בולטות השוטרים בשטח כדי לשפר את תחושת הביטחון של התושבים. לשם כך נאלץ המפכ"ל דאז, אסף חפץ, לנטרל חלקים גדולים ממערכי החקירות והמודיעין ולהפעיל אותם בתפקידי בולטות וביטחון פנים. הקטנת הכוח המתמודד עם הפשיעה בתקופה מואצת של שינויים דמוגרפיים, חברתיים, וכלכליים וכן בשעה שהישות הפלסטינית העצמאית הוקמה, הביאה לעלייה חדה בפשיעה ובפחד מפשיעה. כאשר חלפה תקופת הפיגועים ועלתה האופטימיות המדינית, התפנו התקשורת ואנשי הציבור "להגיש את החשבון" למשטרה, בעיקר בהתקפות ישירות על המפכ"ל דאז, יהודה וילק, שירש את אסף חפץ בתפקידו. בין ההתקפות חסרות התקדים על משטרת ישראל, כתבה אחת במיוחד גרמה ל"טראומה" במשטרה. ביום שישי, ה- 29/5/98 יצא העיתונאי מרדכי גילת במאמר מרכזי של ארבעה עמודים במוסף "7 ימים" של "ידיעות אחרונות". כותרת הכתבה זעקה: "רקוויאם לשלטון החוק", והתנוססה באותיות ענק על חצי עמוד. הכותב תיאר בהרחבה את מחדלי המשרד לביטחון הפנים וייחס למפכ"ל וילק, בין היתר, "מינויים כושלים"

ואת "הפקרת אגף המודיעין" (גילת, 1988). יתר על כן, הוא הציג בכתבה סדרת "פתרונות" שיוכלו, לדעתו, להוציא את המשטרה מן הבויץ. כתבה זו ומאות כתבות ומאמרים בתקשורת, גרמו לטראומה בפיקוד המשטרה. במפגשיו של המפכ"ל וילק עם פורום המפקדים של המשטרה, המשפט "רקוויאם לשלטון החוק" צוטט שוב ושוב. וילק, בתגובה, שינה את סדרי העדיפות המשטרתיים והקצה משאבים רבים למאבק בפשיעה. רמת הפשיעה אמנם ירדה, אולם המשטרה לא זכתה לעדנה. טרם הסתיימה כהונתו של וילק, וכבר באו עלינו מהומות אוקטובר 2000 במגזר הערבי, ועימן ביקורת קשה על שהמשטרה לא נערכה בכוח אדם ובאמצעים מתאימים ל"יום פקודה". מחליפו של וילק בתפקיד, המפכ"ל שלמה אהרונישקי נאלץ אף הוא לבצע תפנית, ובדומה לאסף חפץ, פגע במערך החקירות והמודיעין (יחזקאלי, 2004, עמ' 57-59). לפי דפוס זה, תאלץ המשטרה למשוך את השמיכה הקצרה שבידה לכיוון אחר לסירוגין, מבלי למצוא את נקודת האיזון בין צרכים מתנגשים כל-כך לבין משאבים מוגבלים. שתי אוכלוסיות מאתגרות במיוחד את המערך המשטירתי בתחום זה, ולשתייהן קשה למצוא מענה מספק:

האחת היא אוכלוסיית העבריינים הרצידיביסטים, היוצאים ובאים בשערי משרדי החקירות, בתי המעצר, ובתי הכלא, שוחקים את יכולת התגובה של המערכת, ומקשים על איכות החיים של התושבים. רבים מעבריינים אלה הם נרקומנים, שהתמכרותם דחפה אותם לפשע. מחקרים מלמדים, שעבריינים שהתמכרו לסמים מבצעים עבירות רכוש חמורות בהרבה בתקופה שלאחר ההתמכרות מזו שלפניה (סבה וארנפלד, 1988; McGlothlin, Anglin, & Wilson, 1978).

השנייה היא עברייני הצווארון לבן והשחיתות השלטונית בקרב אנשי האליטות, הפוליטיקאים, ובעלי ההון. עם השנים, עבריינים מקרב אוכלוסיות אלה משכילים לרתום את החוק לטובת האינטרסים שלהם, ומקשים מאוד על היכולת לאסוף את ראיות הדרושות להעמידם לדין. בנוסף, במקרים רבים, המשטרה חסרה את התחכום, הידע, והאמצעים כדי להתמודד עימם באפקטיביות. (תחום זה יטופל, בהרחבה, בהמשך).

לאתגרים הללו נמצאו, עד היום, פתרונות חלקיים בלבד. פתרונות נוספים נתונים בידי המחוקק, והוא זה שיכול להעניק למשטרה בישראל כלים משלימים, שנמצאים כיום מחוץ להישג ידה. לדוגמא, בסוגיית אוכלוסיית העבריינים הרצידיביסטים אומצה בחלק ממדינות ארצות הברית שיטת ה-"Three Strikes", שבמסגרה נשלחים למאסר עולם עבריינים מועדים שהורשעו בשלוש עבירות חמורות שביצעו בזמנים שונים.

בסוגיית עברייני הצווארון הלבן, פתרון אפשרי הוא חקיקה אגרסיבית יותר, למשל, בדרך של שינוי הגדרת העבירה של מרמה והפרת אמונים (ס' 284 לחוק העונשין, התשל"ז-1977) שהיא עבירה מעורפלת ועמומה מאוד (בנדור, 2004; גור אריה, 1999; ויינריב, 2003; קרניאל, 1999). סוג פתרון אחר תלוי יותר במשטרה ומחייב מיסוד עבודה מערכתית עם הגופים האחרים הפועלים באותה סביבה משימתית. בתחום ההתמודדות עם עבריינים רצידיביסטים, פתרון שכזה עשוי לכלול, למשל, מודלים המשלבים טיפול בצל ההליך הפלילי.

## היבטים היסטוריים

### המשטרה והענישה הפלילית

כנקודת ההתחלה לדיון בתרומת המשטרה לתהליך הענישה הפלילית, נזכיר את הקמת משטרת לונדון, ב-1829. עד אז, השיטור והשיפוט היו מקצוע אחד. במשטרת לונדון ובמשטרות שקמו בעקבותיה, לעומת זאת, פעלו השוטרים תחת אחריותם של קצינים הנתונים לסמכות משרד הפנים, ולשוטרים לא הייתה עוד אחריות שיפוטית.

מונטסקייה (Montesquieu) (1755-1689) (1755-1689), שלדעת רבים יסד את הפילוסופיה הפוליטית המודרנית, קבע, כי מידת החופש שממנו נהנים האזרחים תלוי, בעיקר, בהפרדת הסמכויות ובקביעת הגבולות, שהם הבסיס לדמוקרטיה המודרנית, וקביעה זו נותרה מקובלת גם היום. לפי גישה זו, על שלוש הרשויות - המחוקקת, השופטת, והמבצעת - להיות נפרדות זו מזו ולאזן זו את זו<sup>11</sup>. כך, למרות שהמשטרה ומערכת בתי המשפט הן שתי מסגרות שתכליתן אכיפה ומניעה ושתיהן עוסקות בענישה או בפיצוי, הן הופרדו כרשויות שונות, שאמורות לקיים ביניהן יחסים של איזון הדדי. השיפוט הוא רשות נפרדת, בלתי-תלויה; והשיטור הוא חלק מן הרשות המבצעת. השיפוט והשיטור הפכו, אם כן, למערכות נפרדות שנבדלות זו מזו הן מבחינה אידיאולוגית, הן מבחינת האינטרסים שלהן, והן מבחינת יכולת הפעולה שלהן. אף-על-פי שהפרדה זו עולה בקנה אחד עם עיקרון הפרדת הרשויות, היא מקשה מאוד על היכולת ליצור שיתוף פעולה אפקטיבי ביניהם (יחזקאלי, בדפוס).

תחום הענישה הפלילית לא זכה לחשיבות מספקת במשטרת לונדון. משטרה זו התבססה על שיטת הסיור כשיטת פעולה מרכזית. תפקידי הסיור היו בעיקר תגובה ומניעה: השוטר אמור היה להיענות לפניות אזרחים,

ולפעול רק כאשר ראה שעומד להתרחש פשע. כנדרש מגוף אוכף חוק, המשטרה לא הייתה אמורה ליזום פעולות, וזאת, כדי למנוע שימוש במשטרה למטרות פוליטיות.

מאז 1829, עברו המשטרות בעולם המערבי שינויים רבים, אולם, עקרונות ההפעלה, היעדים, המבנה, והארגון - מורשת תפיסות היסוד של המשטרה הלונדונית - שולטים עד היום במשטרות של החברה המערבית בווריאציות מקומיות. בהמשך, התפתחו חטיבות נוספות במשטרה, אולם, אלו רק משלימות את השיטה (יחזקאלי, 2004, ע' 21).

התחזקות הפשע בארצות הברית המתפתחת, בחצי השני של המאה ה-18, הביא למיסוד תפקיד חדש של שוטרים, שפעלו לצידם של אנשי הסיור (patrol) - היו אלה ה"בלשים" (detectives). הבלשים, שלבשו בגדים אזרחיים ולא מדים, עסקו בפענוח מקרי פשע ואספו ראיות, שאותן העבירו לתביעה לשם הבאתם של עבריינים לדין (Briggs, Harrison, McInnes & Vincent, 1996).

ראוי להזכיר כאן דמות שתרמה תרומה חשובה למשטרה לתהליך הענישה הפלילית. דמות זו היא אוגוסט וולמר (August Vollmer), שהיה מרשל העיר ברקלי בקליפורניה מ-1905, ושימש כמפקדה הראשון של תחנת המשטרה שהוקמה בעיר ב-1909 ועד לפרישתו ב-1932. וולמר היה דמות מרכזית במהפכה שעברו המשטרות באמריקה במאה ה-20. מהפכה זו הושפעה מן התנועות הפרוגרסיבית, שהטיפה לרפורמה מהותית בשירות הציבורי בארצות הברית, על רקע שחיתות רבה וחוסר יעילות (בשנים 1930-1900); והתנועה הפרופסיונלית (1930-1980), שחתרה לתרגם ערכים אלה לרפורמות משטרתיות.

אחד החידושים הגדולים של וולמר וממשיכיו היה החדרת הרעיון "המקצועני" (פרופסיונלי) לעבודת המשטרה. וולמר לא הסתפק בהתבססות בלעדית על הסיור, אלא יזם שני שינויים עיקריים. במסגרת השינוי הראשון, הוקמו יחידות מתמחות בתחומים שונים: חקירות מוסר, חקירת נוער, חקירת עבירות מין, מחלקי רצח, וכיוצא בזה. יחידות אלה, כללו, לראשונה, גם נשים, כיוון שוולמר הבין את הצורך בחוקרות נוער ובחוקרות עבירות מין. כך הפך תחום החקירות לתחום חשוב, דינאמי ומתפתח בתוך המשטרה.

השינוי השני שיזם וולמר, הביא להקמתם של בתי ספר לשוטרים (הראשון הוקם ב-1907), חיבור המשטרה עם האוניברסיטאות, והקניית השכלה אקדמית ייעודית לאנשי משטרה. כבר ב-1916 הקים וולמר את בית הספר הראשון לקרימינולוגיה באוניברסיטת קליפורניה (University of California), בברקלי.<sup>iii</sup>

מאז, התמידו הרפורמות המשטריות להעמיק את המחקר במקצועות המשטרה השונים, והחקירות ביניהן, ולשפר את האוטונומיה המקצועית של אנשי המשטרה. השוטרים רוכשים כיום מיומנויות חשובות וידע תיאורטי מהותי לעבודתם. זאת, בעקבות הקמתם של מוסדות הדרכה ומיסודם של תחומי לימוד רלוונטיים באוניברסיטאות. בעשור הראשון של המאה ה-20 הוקמו מנגנוני חקירות גם במשטרות של המדינות (ה-State Police) בארצות הברית ובמשטרה הפדרלית, הלא היא ה-FBI. (יחזקאלי, 2004, ע' 30-31; Johnson, 1985).

תחום אכיפת החוק הפך לדומיננטי בעבודת המשטרה ובדימוי העצמי של השוטרים, כיוון שהוא תאם במדויק את ערכי הפרופסיונליות: תפקיד השוטר הוא להילחם בפשיעה. המחיר של גישה זו היה הוויתור על תפקידיה הקהילתיים, המסורתיים, של המשטרה, דבר שהביא לניכור גובר והולך בין המשטרה לבין האזרחים שאותם היתה אמורה לשרת (יחזקאלי, 2004, ע' 41). ניכור זה והירידה ביכולתם של השוטרים להשיג ראיות קבילות להרשעת חשודים הביאו לרפורמה נוספת במשטרה. הרפורמה הקהילתית (1980-2001) הטילה ספק ביעילותם של הכלים הקיימים לאכיפת החוק, והטיפה להפחתת ההישענות על הענישה הפלילית, לחזרה אל הקהילה ולחידוש מחויבותה לפעול למען קיום הסדר והחוק.

## ההיסטוריה של החקירה והבעייתיות שלה

מאז העולם הקדום, ההיסטוריה של החקירה מלמדת שהחקירה היא ניסיון מתמיד לגשר על הפער שבין הרצון האוטופי להגיע לשורש האמת, לבין המגבלות האנושיות שאינן מאפשרות זאת.

אלעד (2002, עמ' 102-104) דן בנושא בהרחבה. לטענתו, צורות החקירה הראשונות, שהיו שכיחות בעבר ומוסיפות להתקיים בחברות שבטיות גם כיום, ממחישות את הדרישה לפתרון שניתן "לחיות עמו". פתרון זה הינו השגת הודאה מן החשוד על מנת לאמת את חשדות החוקרים. בעבר, הכלי להשגת ההודאה היה עינויים ומה שאלעד מכנה "מבחני דין שמימיים" (שם, ע' 102). נקודת המוצא של השימוש בעינויים היתה, שהחשוד אשם ולא נותר אלא לגרום לו להודות; נקודת המוצא של "מבחני הדין" היתה, שניתן לסמוך על כוח עליון, שיכריע בין שני צדדים החלוקים ביניהם ויסייע לצד הצודק לנצח במאבק או לעמוד בניסיון הקשה שהוצב לו. המשותף לשני הכלים הללו היא ההכרה שהאדם מוגבל ביכולתו להגיע לחקר האמת. אלעד (שם) מסכם בכך, שהמבחנים השונים נועדו למצוא פתרון מוסכם למצב שבו שלא ניתן להגיע לשורש האמת. לכן, הושם הדגש על הפתרון ולא על חשיפת האמת של הנחקר (שם, ע' 104).

בדמוקרטיה המודרנית השתנו אמנם כלי החקירה, אולם, יש להניח, שהחוקרים תמיד יתקשו להתמודד עם מגבלות היכולת האנושית לחקור את האמת. אחת החולשות העיקריות של תחום החקירות תהיה תמיד נטיית החוקרים, בהיעדר פתרון טוב יותר, לבסס את פענוח התיקים על הודאות חשודים במעשים שבהם הם נחשדים, עובדה היכולה לגרום לעיוותי דין ולהטיית הצדק באכיפת החוק.

## גישות תיאורטיות להבנת תפקידה של המשטרה בענישה הפלילית

קיימות שלוש גישות בסיסיות להבנת המשמעות החברתית של המשטרה ולהבנת יעודה בחברה. כל אחת מהן מתייחסת בצורה שונה לתפקידה של המשטרה בענישה הפלילית.

### גישת הסדר החברתי

גישת הסדר החברתי היא הגישה הראשונה והדומיננטית במדעי המשטרה. על-פי גישה זו, יעודה העיקרי של המשטרה, שצמחה כתגובה לבעיות

חמורות של אי-סדר חברתי כתוצאה מתהליכי עיור ותיעוש מואצים, הוא להשליט סדר חברתי, ולשמור על השקט ושלווה החיים (peace-keeping). במסגרת יעוד זה, אכיפת החוק היא אחד מארבעת התפקידים המרכזיים של המשטרה, ביחד עם מניעה, שמירה על הסדר הציבורי ושמירה על ביטחון הפנים (יחזקאלי, 2004, עמ' 52-60).

אם תכליתה של המשטרה היא שמירת הסדר החברתי, הרי השיטה שבה היא משיגה את התכלית הזאת, היא ההרתעה, כאשר ההרתעה מושגת על-ידי הענישה הפלילית. "הגנישה הקלאסית" או "תיאורית ההרתעה" היא הגישה המרכזית בקרימינולוגיה, והיא המכוונת את עבודת מערכת אכיפת החוק בכלל ואת עבודת המשטרה בפרט. גישה זו שואבת את הרציונל שלה מתיאוריות כלליות יותר במדעי החברה, הנסמכות על הנחות מוצא לגבי טבע האדם. לפי תיאוריות אלו, האדם פועל באופן רציונלי כדי למקסם ולשפר את רווחתו, את עושרו, ואת תועלתו. לאדם ערכים ומטרות משל עצמו והוא מכוון את התנהגותו באופן כלכלי ורציונלי, כדי להשיג את מרב התועלת האפשרית במצב נתון (בייט-מרום, 2003; ג'ניס ומאן, 1984, עמ' 15-16, 122; זלוצ'ובר, 2003, עמ' 24-26, קנאי, 1993, עמ' 39, 65, 67, 76-70). גם העבריינין, כמו כל אדם אחר, פועל לשם סיפוק צרכיו הכלכליים, הנפשיים, או הפיזיים, תוך חישוב רציונאלי של התועלת שיוכל להפיק מן העבירה שיבצע ביחס לגובה הסיכון ולמידת הוודאות שייתפס וייענש. העבריינין אוסף מידע; שוקל את האלטרנטיבות, לרבות האלטרנטיבה שייתפס בביצוע העבירה וייענש, ואז מחליט אם לבצע את העבירה. לכן, ניתן לקיים את הסדר החברתי בעזרת הרתעה עונשית, שתעודד אנשים שלא לעבור על החוק. (טננבוים, 2003, עמ' 17-23). מפכ"ל המשטרה לשעבר, אסף חפץ היטיב לבטא זאת:

היכולת של חברה להשיג איכות חיים, בעזרת כוח שיטור קטן יחסית, בנויה על ההנחה, שלרובה המכריע של האוכלוסייה הוויה שאינה עבריינית. התמקדות המשטרה חייבת להיות דווקא באחוז זה של 'לא עבריינים'. שכן, המשטרה אינה בנויה לתת מענה אפקטיבי לכל האוכלוסייה העבריינית. היא אינה מסוגלת לחסום עבריינין בעת פעולתו, או לבלום תופעות שמקורן חברתי, פוליטי, אורבני וכדומה. על כן, היא חייבת לספק הרתעה. הרתעה זו, היא שתחזיק את האחוז הגדול של 'חסרי ההוויה העבריינית', בצד שומרי החוק. היא מושגת בעצם העובדה שהמשטרה לוכדת חלק ממצע העבירות ונותנת לכך הד תקשורת. (חפץ, 1996; יחזקאלי, 2004, ע' 55)



חשוב לציין, שתיאורית ההרתעה כבר מיושנת. זוכי פרס נובל טברסקי וכהנמן כבר הוכיחו, כי בשיפוט בתנאי חוסר ודאות, אנשים אינם מסתמכים בהכרח על חישובים של סיכויים או על תיאוריה סטטיסטית של ניבוי, אלא על מספר מוגבל של היריסטיקות, שעלולות להוליך, לעיתים, לטעויות חמורות ושיטתיות (Tversky and Kahaeman, 1974). המחקר בתחומי הסוציולוגיה הקוגניטיבית מוכיח, שגם במצב שבו כל המידע הרלוונטי זמין, אין הדבר מבטיח חשיבה רציונלית וקבלת החלטה רציונלית. זאת בשל ליקויים שיטתיים או הטיות בצורת החשיבה, כגון: שמרנות יתר, "אפקט המסגור" (התנהגות האדם תלויה במסגרת שבתוכה הוא מתפקד, ועל כן, הרציונאליות שלו מוגבלת. זאת כיוון שבתנאים שונים ומנקודות התייחסות שונות, יגלה האדם שיפוט שונה), קושי בהערכת הסתברויות, תלות בדרך הצגת המידע ובכמות המידע (למידע המוצג באופן דרמטי ומרגש, משקל רב יותר מאשר למידע מופשט, אף-על-פי שמה שחשוב הוא איכות המידע) (זלוצ'ובר, 2003, ע' 25).

המשטרה מייצרת שני סוגי הרתעה באמצעות הענישה הפלילית: הרתעת הפרט והרתעת הכלל. הרתעת הפרט מכוונת אל העבריין הנענש, ונועדה לגרום לו אי-נעימות וסבל, שיעודדו אותו להגיע למסקנה שמטוב יהיה לו שלא להפוך לעבריין רצידיביסט (מועד); לעומת זאת, הרתעת הכלל מכוונת אל העבריינים בכוח, כלומר, אל כל האוכלוסייה. עצם האיום בענישה יגרום לרוב האנשים להימנע מביצוע עבירות (בזק, 1979, ע' 67; שוהם, 1963, ע' 46; שוהם ושביט, 1990, ע' 85).

דוגמא לטכניקה המכוונת להשיג את שני סוגי ההרתעה היא השיטה המכונה "אפס סובלנות" (Zero Tolerance) או "שיטור של הדברים הקטנים". גם לפי שיטה זו, על השוטרים להתמקד באכיפת חוקים. אולם, בניגוד לשיטה הקלאסית, שבה מתמקדים השוטרים בעבירות החמורות, שיטה זו גורסת שעליהם דווקא להתמקד בעבירות "הקטנות", היומיומיות. בדרך זו, המשטרה משליטה אווירה של ביטחון וסדר, שגורמת לתחושה בציבור שיש דין ויש דיין. אווירה זו גורמת לכך שאנשים יירתעו מלעבור על החוק. שיטה זו היתה מרכיב חשוב גם במהפכה הגדולה שעברה משטרת ניו יורק בשנות התשעים, שבעקבותיה ירדה הפשיעה בעיר בעשרות אחוזים (ג'וליאני, 2002; טננבוים, 2003, עמ' 51-59; יחזקאלי ושליו, 1996; קים, יחזקאלי, וברוכמן, 1996, עמ' 26-27; Kennedy, 1993; Silverman, 1999; Bratton & Knobler, 1998).

מהו, אם כן, המדד להרתעה "אפקטיבית"? תורת ההרתעה מניחה, כי הרתעה אפקטיבית חייבת למלא שלושה תנאים, ושניים מהם תלויים בין היתר, באפקטיביות וביעילות של המשטרה:

▪ **ודאות הענישה.** ככל שמנגנוני האיתור והתפיסה של עבריינים יעילים יותר, וככל שהסבירות שמבצע העבירה ייתפס ושיוגש נגדו כתב אישום גבוהה יותר, כך תעלה רמת ההרתעה. אך מהו "סיכוי טוב להיתפס"? יש הטוענים, כי מדובר בסיכויי תפיסה הגבוהים מעשרים עד שלושים אחוזים. כאשר האחוזים נמוכים יותר, לרמת העונש אין כלל השפעה, ולמעשה, לא מתקיימת הרתעה (טננבוים, 2003, עמ' 12, 17-23; שוהם, 1963, עמ' 63, 67). תנאי זה מתייחס, בעיקר, לשלב האיתור והתפיסה של העבריין ולכן, סיכויי ההצלחה תלויים, בעיקר, ביעילותה של המשטרה. זאת כיוון, שגם אם הנאשם מזוכה לבסוף בבית המשפט, הרי שבכל-זאת עבר את שלבי הלכידה, החקירה, והמעצר המשטרתיים והובא לבית המשפט. מטבע הדברים, בטווח הרחוק גם בית המשפט משפיע על ודאות הענישה, כיוון שבתי המשפט נוטים לזכות נאשמים בעבירות מסוימות<sup>iv</sup>.

▪ **מהירות הפעלתו של העונש.** ראוי לצטט בעניין זה את שוהם (1963), הטוען, ש"אי יעילות וסחבת במדיניות הענישה גורמות לכך, שהשפעת גורם ההרתעה על העבריין הוא כהשפעת מוראי הגיהנום על הכופר" (שם, ע' 63). תנאי זה תלוי, בחלקו, בעבודת המשטרה וכן בפעילות התביעה הפלילית, המטפלת בחלק הארי של התיקים הפליליים (ראה בהמשך הפרק). אולם, תנאי זה תלוי, בעיקר, ביכולתם של בתי המשפט לשפוט בזמן קצר ככל האפשר את כל אותם המקרים שמביאים לפנייהם המשטרה והתביעה.

אך לפי תנאים אלה, האומנם המשטרה יוצרת הרתעה יעילה באמצעות הענישה הפלילית? הבה ונבחן את הקריטריון הראשון, ודאות הענישה, שמימושו תלוי בעיקר במשטרה. לכאורה, הדרך לבחון זאת היא באמצעות לימוד "אחוזי הגילוי" שבהם מצליחה המשטרה לגלות את זהות העבריין בחקירותיה. אם תשיג המשטרה מעבר ל- 20%-30 אחוזי גילוי, דומה שהשיגה את מטרתה.

**"תיק גלוי"** הוא תיק שבו החשוד בביצוע העבירה הפלילית ידוע למשטרה. לעיתים, הידע נובע מחקירה משטרתית, אולם במקרים רבים, זהות החשוד בביצוע העבירה ידועה כבר בעת הגשת התלונה (לדוגמא, בעבירות

של אלימות בין בני זוג). במקרים אחרים, דווקא המידע הראשוני שאסף שוטר הסיור שנענה לקריאה והגיע ראשון לאירוע הוא שהביא לגילוי החשוד בעבירה (Langworthy and Travis, 2003).

משטרות בחברה דמוקרטית משיגות, בדרך-כלל, אחוזי גילוי נמוכים בחקירותיהן. רבים נוטים לייחס זאת לאיכותם הנמוכה של החוקרים. לדוגמא, הסופר ארתור קונן דויל (חסר תאריך) מתאר את גיבורו, שרלוק הולמס, כמי ש"העסיק את כישרונותיו ואת כושר הצפייה שנתברך בהם במעקב אחרי תעלומות, שהמשטרה הרשמית נטשה אותן כחסרות תקווה" (שם, ע' 7). כלומר, הבעיה בעיניו היא הפער בין יכולותיהם של החוקרים ויכולתו יוצאת הדופן של הבלש האגדי.

גם כתב משטרתי ותיק ומנוסה, כמו ראובן שפירא (2001), ייחס את אחוזי הגילוי המשטרתיים ליכולות החוקרים:

אין זה סוד, שלא כל חוקרי המשטרה הם, אכן, בעלי מקצוע ראויים, ושבידיהם כל האמצעים הנאותים לעריכת חקירות. הנתונים אצלנו ובעולם המערבי הם, שהמשטרה מגלה את העבריינים רק בשליש ופחות מתיקי החקירה. המשמעות היא, שעשרות אלפי עבריינים, שביצעו עבירות בשנים האחרונות בישראל, לא נחשפו ולא יועמדו אף פעם לדין. צריך גם לזכור, שכדי להעמיד חשודים לדין יש צורך בראיות משפטיות קבילות... במעשי פשע רבים... המשטרה יודעת או מעריכה במישור המודיעיני מי המבצעים. אבל, הבעיה היא השגת ראיות קבילות. לפעמים, השגת ראיה אורכת חודשים ושנים, ולפעמים, לצער כולם, הראיות לא מושגות לעולם... (שפירא, 2001, ע' 7)

האמת היא, שללא כל קשר לכישורי החוקרים, מספר התיקים הגלויים תמיד יעלה על מספר החוקרים שזמינים לחקור אותם, ותיקים רבים תמיד יישארו "סתומים" ללא כיווני חקירה המאפשרים את מיצויים. עם זאת, למרות מגבלות החוקרים המשטרתיים, המשטרה תמיד יכולה להביא לדין משפטי מספר גדול יותר של תיקים מזה שבית המשפט מסוגל לשפוט, ובית המשפט לעולם יוכל לשפוט למאסר מספר גדול יותר של עבריינים מזה שבתי הכלא יוכלו להכיל. פרדוקס זה מחזיר אותנו לגישת הסדר החברתי, שלפיה, תפקידה של המשטרה אינו למצוא את כל העבריינים ולהביאם למשפט, אלא להרתיע את כלל הציבור, על-ידי תפיסת חלק קטן מהעבריינים, מתן פומבי לדבר בתקשורת, ויצירת תחושה ציבורית שהפשע אינו משתלם.

אחוז הגילוי הכולל בישראל, בדומה למדינות מערביות אחרות, אינו גבוה, אם כי, בעשור האחרון נרשמה עלייה מסוימת. אם ב-1993 היה אחוז הגילוי הכללי 30%, הרי שבשנת 2003 הוא היה 35% (מדור סטטיסטיקה, 2004). אחוז הגילוי משתנה, בין היתר, לפי שלושה קריטריונים: הקריטריון הראשון הוא **סוג העבירה**. רמות הקושי בחשיפת חשודים משתנות בהתאם לסוגי העבירות. למשל, יכולת המשטרה לגלות חשודים בתיקים בתחום עבירות הרכוש קטנה בהרבה מיכולתה לגלות חשודים בתיקים בתחום האלימות. דוגמה נוספת לכך היא השוני בין עבירות רכוש, שבהן נפתחים תיקים בעקבות תלונות אזרחים לבין עבירות סמים, שהן "עבירות חשיפה", שבהן נפתחים תיקים בעקבות פעילות משטרתית, ואז, מטבע הדברים, רובם המכריע של התיקים הוא גלוי (ראה את השוני באחוז הגילוי, ביחס לעבירות השונות, בלוח מס' 1, להלן).

לוח מס' 1: השוני באחוזי הגילוי בין העבירות השונות, לשנת 2003  
 עיבוד של נתונים מתוך בשן (שם, 2004, עמ' 124-128)

| אחוז הגילויים | מתוכם גלויים   | סה"כ תיקים     | סוג העבירה         |
|---------------|----------------|----------------|--------------------|
| 81.8%         | 44,799         | 54,775         | כלפי הסדר ציבורי   |
| 72.6%         | 2,649          | 3,649          | עבירות ביטחון      |
| 28.1%         | 533            | 1,894          | כלפי חיי אדם       |
| 78.7%         | 23,217         | 29,492         | כלפי גוף האדם      |
| 67.5%         | 2,312          | 2,425          | מין                |
| 87.4%         | 20,506         | 23,453         | סמים               |
| 87.3%         | 20,895         | 23,926         | מוסר               |
| 13.5%         | 34,335         | 254,706        | רכוש               |
| 48.5%         | 5,543          | 11,430         | מרמה               |
| 75.8%         | 383            | 505            | עבירות כלכליות     |
| 74.4%         | 32             | 43             | עבירות מנהליות     |
| 46.1%         | 482            | 1,046          | רישוי              |
| 33.4%         | 856            | 2,563          | סה"כ שאר עבירות    |
| <b>35.1%</b>  | <b>156,542</b> | <b>409,907</b> | <b>סה"כ עבירות</b> |

הקריטריון השני הוא **סוג היישוב**. אחוז הגילוי ביישוב כפרי (שבו העבריינים מוכרים, יחסית, והמשטרה פנויה לחקור) גבוה, בדרך-כלל, מזה שביישוב עירוני (שבו פועלים עבריינים רבים, הלחץ על המשטרה גדול מאוד, והיא אינה פנויה להעמיק בחקירות). לדוגמא, בשנת 1991 היה אחוז הגילוי הכללי בתל אביב כ- 23% (שגיב, 1991, ע' 96), בעוד שבעיר אופקים היה כ- 42% (שגיב 1991, ע' 126).

הקריטריון השלישי הוא **סוג האוכלוסייה**. אחוז הגילוי באוכלוסייה כפרית מסורתית הוא, בדרך-כלל, גבוה מאוד, ולרוב, זהות העברייני ידועה כבר בשעת הגשת התלונה. כך למשל, בשנת 1997, אחוז הגילוי במרחב דן, שהוא מרחב עירוני באזור תל אביב, היה 22.1% (שגיב, 1978, ע' 137), בעוד

שאחוז הגילוי בתחנת עירון, החולשת על שרשרת של ישובים ערביים, היה באותה שנה 66.4% (שם, ע' 115).

למרות דברים אלה, הנתון של אחוזי הגילוי הוא נתון מטעה שאינו מאפשר להבין את מידת ההרתעה שאמורה המשטרה להשיג, שכן, רק חלקם של התיקים הגלויים מגיע אל בתי המשפט. לא הצלחנו למצוא נתונים רב-שנתיים מהימנים, על מספר כתבי האישום המוגשים מדי שנה (יחידת התביעות המשטרתית והפרקליטות מנהלים סטטיסטיקה נפרדת, ויש בעיה בחיבור ביניהן). אולם, גם אם נתייחס בזהירות רבה לנתונים שנמצאו, נראה כי מוגשים כתבי אישום רק ב- 13%-23% מסך כל התיקים, וב- 46%-65% מסך התיקים הגלויים. מכאן, שעל פי התיאוריה, רמת ההרתעה שהמשטרה מייצרת בסך הכול הוא גבולי מאוד (בשן, 2004; גרדר-שגיב, 1998; המחלקה לתקשורת קהילתית, 1996; מדרור תורות והוצאות לאור, 1995; שגיב, 1992).

### הגישה ההרואית

**הגישה ההרואית** היא הגישה השנייה להבנת ייעוד המשטרה. גישה זו מתבססת על טיעון שמקורו באנגליה, שלפיו, כיוון שהמשטרה היא הסוכנות המרכזית של הסמכות והסדר החברתי, היא תורמת לקידום ההתפתחות התרבותית, בעזרת אופי היחסים שהיא מפתחת עם האזרחים. בגישה זו חבויה האמונה, שהמשטרה יכולה לעצב מחדש את הקהילה שבה היא מתפקדת, באופן שבו היא אוכפת את החוק (יחזקאלי, 2004, ע' 56). גישה זו מצאה את ביטויה באסטרטגיית השיטור הקהילתי, שלא נקלטה כאסטרטגיה מובילה במשטרת ישראל (ויסבורד, שלו, ואמיר, 2001), אולם אומצה בחלקה על-ידי חלק מהמפקדים במשטרה. גישה זו גורסת יצירת שינוי חברתי דרך טיפוח מנהיגות קהילתית ושינוי האקלים הסביבתי (גימשי, 1996; יחזקאלי, 2004, ע' 46; שלו ויחזקאלי, 1997; Wilson and Kelling, 1982).

דוגמא לעיסוק המשטרה בגישה זו היה חשבון הנפש שנערך במשטרה אחרי רצח ראש הממשלה יצחק רבין. לאחר הרצח, טענו חלק מקציני המשטרה, שהמשטרה טעתה כאשר ויתרה על הגשת כתבי אישום נגד מי שהסיתו לרצח. המשטרה עשתה זאת, כיוון שבתי המשפט לא גיבו את פעולתה בתחום זה וביקרו מעצרים של מסיתים אלה. הטענה היתה, שאסור היה למשטרה להיכנע, והיה עליה להגיש כתבי אישום שוב ושוב, למרות הביקורת, עד שבתי המשפט היו מבינים את הבעיה לחומרתה ומשנים את גישתם. מצדדי גישה זו טענו, כי אזי היה זו "הקיר" התוחם את הנורמות הציבוריות, ומשתנה לכיוון של יתר ריסון בחיים הפוליטיים בישראל.

### הגישה המרקסיסטית

הגישה השלישית להבנת יעודה של המשטרה בחברה היא הגישה המרקסיסטית. גישה זו טוענת, כי המשטרה נוצרה למען אליטות ומשרתת עד היום אליטות כאלה. היא שומרת על הסדר בעיקר בקרב חסרי האמצעים, למען האליטות. (יחזקאלי, 2004א, ע' 56). לפי גישה זו, האופן שבו המשטרה אוכפת את החוק סותר את עקרונות הצדק.

גישה זו גורסת, כי בלתי-אפשרי להבין במלואם נושאים הקשורים לפשע ולפיקוח עליו, מבלי להתבונן בהם מנקודת מבט היסטורית-חברתית. ההסברים המסורתיים, לטענת אותה גישה, נוטים להיות א-היסטוריים, כיוון שהם אינם מתייחסים לאופן שבו תנאים חומריים בחברה ופשע מתפתחים זה לצד זה. לפי הגישה המרקסיסטית, כאשר בוחנים את הפרספקטיבה ההיסטורית-חברתית, מבינים כי החוק הוא כלי בידי בעלי ההון לממש את האינטרסים והערכים שלהם ולהגן עליהם. החוק מגן על בעלי הכוח, שהם בעלי הממון, ומפלה את חסרי הכוח, כי הם מאיימים על האינטרסים והסדר החברתי הנוח לבעלי הכוח.

המרקסיזם לא מתכחש לקיומו של פשע בקרב המעמד הנמוך. לגישתו, הפשע הוא כלי שרת בידי המבצעים אותו (בני המעמד הנמוך), ומהווה עבורם אמצעי להישרדות. כיוון שהם עניים, מוכרחים הם לגנוב כדי להתקיים – עבורם זהו צורך אינסטרומנטלי (Lynch and Groves, 1989). ובאמת, אנשים עניים מבצעים עבירות בשיעור גבוה יותר מחלקם באוכלוסייה (Young, 1981). בנוסף, הפשע מהווה עבור בני השכבות החלשות אמצעי מחאה כנגד דיכוי וניצול.

בדומה לשכבות החלשות, גם האליטות מבצעות "פשעים", אך בניגוד ל"פשעים" של המעמדות הנמוכים, המפחידים את הציבור (רצח, גניבה, ותקיפה), פשעי האליטות, במקרים רבים, אינם מוגדרים כ"פשעים": הקמת מקומות עבודה לא בטוחים, זיהומים מסוכנים לסביבה, ניתוחים מיותרים, רישומם של סמים לא נחוצים ועוד. כל אלה גוררים אחריהם סכנות קשות, תברואתיות ורפואיות לאנשים. הם גורמים יותר מוות, נכויות, פגיעות גופניות והפסדים כספיים מכל פשעי השכבות החלשות גם יחד (טננבוים, 2001, ע' 268).

גם כאשר מעשים אלה מוגדרים כפשע, היחס אליהם מצד מערכת אכיפת החוק הוא מתעלם וסלחני, בוודאי שלא באותה דרגת חומרה כשל פשעי העניים. זאת, אף-על-פי שהם אף חמורים יותר ונוקיהם לחברה גדולים יותר (Young, 1981). דוגמה כזו היא למשל "משפט הבנקאים"<sup>5</sup>. אלה גרמו

נזקים כבדים לרבות אנשים, והנזק שנגרם למדינת ישראל עקב פעולות אלו גדול פי שניים מהנזק שנגרם גניבות כלי רכב בישראל במהלך אותו עשור. למרות זאץ, איש מהם לא נכנס ולו ליום מאסר אחד (טנבוים, 2001, ע' 268).

לפי גישה זו, גם המשטרה, כמו יתר גופי השלטון, מהווה כלי שרת בידי האליטות הקפיטליסטיות והשלטוניות (Lynch and Groves, 1989). דוגמאות שיכולות לתמוך בגישה זו קיימות בשפע. היתה זו, למשל, מצוקת המעמדות העליונים שהביאה לראשונה ליצירת משטרה במדים בלונדון, כדי שתגן עליהם מפני מי שכונו "המעמדות המסוכנים". דוגמא נוספת היא פעילותה של התנועה הפרוגרסיבית לרפורמה בשירות הציבורי (ובתוכו המשטרה) בארצות-הברית, שפעלה מתחילת המאה ה-20 ועד לשנות ה-30. פעילות התנועה נבעה, במידה רבה, מן החשש מהשתלטותם של מהגרים על השירות הציבורי (כ-60% ממאיישי המשרות במשטרות העירוניות היו, באותה תקופה, מהגרים). רק כאשר נשקפה לאליטות בשירות הציבורי סכנה מן המשטרה, נדחפה המשטרה לבצע רפורמה הן בשיטות עבודתה והן בהרכבה הפרסונאלי. אחת הפעולות שבוצעו היה "העלאת רף הגיוס", שמשמעותו תמיד, בצד העלאת רמת השוטרים, גם שם קוד ל"ניקוי" המשטרה מאותם מעמדות נמוכים, הרואים בה כלי למוביליות חברתית (יחזקאלי, 2004, ע' 57).

גם בימינו, מהווה בעיית השוויון ביחס המשטרתי לאוכלוסיות שונות את אחת הבעיות הקשות ביותר בתחום השיטור. עוד מימיה של משטרת לונדון הראשונה, ניתן לראות כי משטרות נוטות להפלות מיעוטים שונים: העניים, המובטלים, הצעירים, כנופיות הרחוב, השחורים בארצות הברית, הומואים ולסביות, ואצלנו - בני עדות המזרח מהמעמדות הנמוכים, ערבים, עולים חדשים, ועובדים זרים (יחזקאלי, 2004, ע' 23);

(Weisburd, Greenspan, Hamilton, Bryant & Wilson, 2001). יחזקאלי (2004, ע' 23) מציין, שרבות מן המשטרות מתבססות על הסיור כ"עמוד השדרה" הארגוני שלהן. מכיוון שהסיור, נעשה ברחוב, הוא מתמקד מטבע הדברים באוכלוסייה החלשה ברחובות. על כן, משטרות לעולם תהיינה מועדות לחטוא באפליה כלפי מיעוטים, ותמיד תהיינה חשודות בכך על-ידי מיעוטים.

לאליטות קל יותר להסתדר עם מערכת אכיפת החוק ולעקוף אותה (ראו הרחבה על סוגיה זו בהמשך). לדוגמא, המשטרה מתקשה לגלות תופעות של אלימות נגד ילדים במשפחה בקרב אוכלוסייה זו, כיוון שהיא מתוחכמת יותר בניסיונותיה לטשטש את סימני העבירה: היא פונה לרופאים פרטיים במקום



לרפואה ציבורית, מגיעה בכל פעם לחדר מיון בבית חולים אחר, וכדומה (יחזקאלי, 1991).

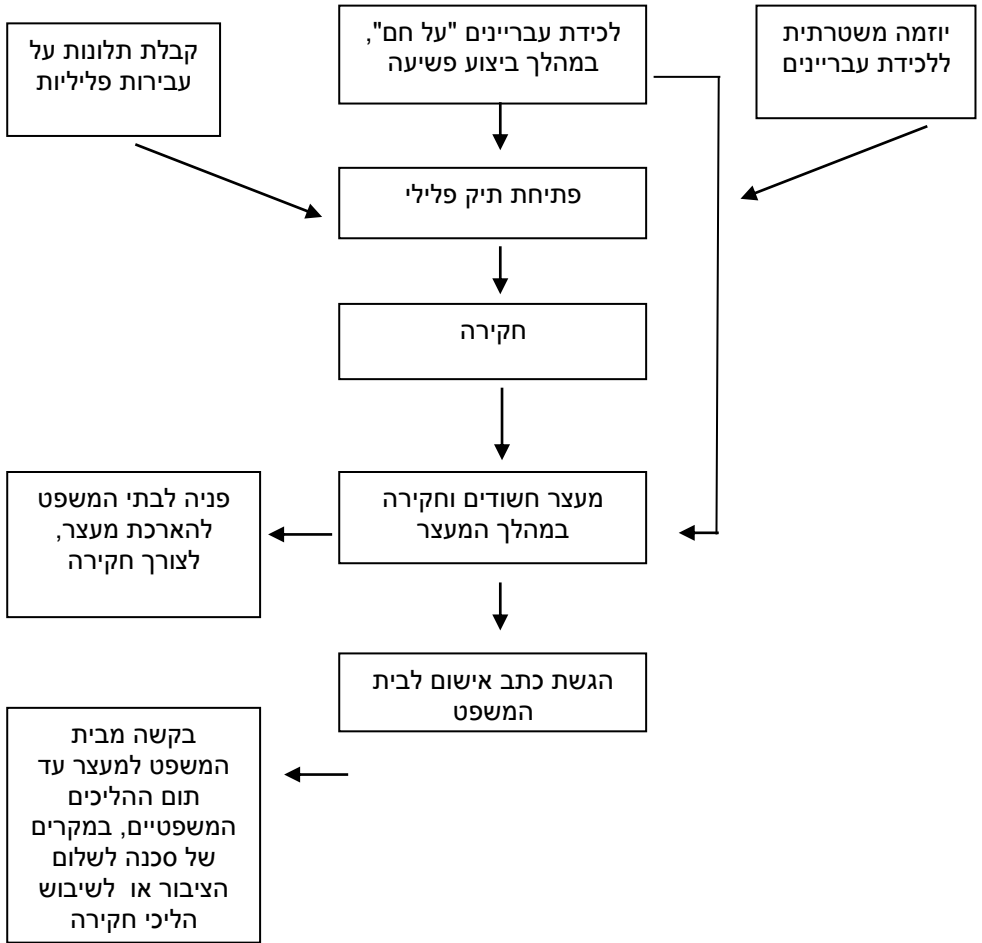
### **תפקיד המשטרה בענישה הפלילית**

#### **כללי**

תפקידה של המשטרה בענישה הפלילית מורכב מארבעה חלקים עיקריים (ראה תרשים מס' 1), כמפורט:

- פתיחת תיק פלילי
  - חקירה
  - מעצר חשודים
  - השלמת תיק החקירה, סיכומו והגשתו לגופי התביעה, לשם הגשת כתב אישום בבית המשפט
- בישראל, בניגוד למדינות מערביות אחרות, מצטרף לארבעת התפקידים הללו תפקיד חמישי, שנוי במחלוקת - חלק מגוף התביעה של המדינה פועל בתוך המשטרה, ומגיש כתבי אישום בבתי המשפט, על בסיס התיקים הפליליים שהוכינו גופי החקירות.

תרשים מס' 1 : תפקיד המשטרה בענישה הפלילית



## חקירה ופתיחת תיק חקירה

חקירה הינה "הליך קדם משפטי, אשר מטרתה חיפוש ודרישה אחר עברייני ואחר ראיות קבילות להוכחת אשמתו של נאשם בבית משפט. על פי הראיות שנאספו בחקירה והנסיבות שנתבהרו בה מוכרעת השאלה, אם להגיש כתב אישום נגד החשוד ועל איזו עבירה" (אבן שושן, 2000, ע' 216). הנוהל המשטרתי מגדיר "חקירה" כ"פעולה משטרית לאיסוף ראיות, בגין חשד לביצוע עבירה, לרבות הליך קבלת תלונה" (פקודת המטה הארצי, 14.01.01). אלעד (2002) מוסיף ומדגיש:

מטרת החקירה היא להגיע לחשיפת הפרטים בנושא שעומד לחקירה. החקירה מתקדמת תכופות על ידי פסילת כיווני חקירה בלתי רלבנטיים והתרכזות בקבוצה קטנה של חשודים. אין זה נדיר, שבמהלך ההתכנסות הזו לא נותר בידי החוקר קצה חוט, והוא נאלץ לסגור את התיק, אם משום שלא נמצא עברייני ואם משום שלא נאספו מספיק ראיות נגדו. ניתן לדמות את החקירה לסליל הולך ונסגר, המתחיל במגוון רחב של כיווני חקירה, ומסתיים בפתרון של העמדת הנאשם למשפט או סגירת התיק. התפקיד שמוטל על החקירה הוא לא להשאיר קצוות פתוחים. לכן, אין החקירה סובלנית לעמימות ולחוסר ודאות. (שם, עמ' 101-102).

תיק פלילי נפתח על-ידי מערך החקירות המשטרתי נגד חשוד, באחת משתי האפשרויות האלה:

- כאשר המשטרה לוכדת עבריינים בעת ביצוע העבירה (בעגה משטרית, תפיסה כזו נקראת "תפיסה על חם") או אחריה, בעקבות פעילות יזומה של המשטרה (פעולות כאלה מתבצעות, בעיקר, בתחומים של עבריינות סמים ועבריינות נוער, וגם בפשיעת רכוש), או באקראי, למשל, בעת פטרול שגרתי.
  - כאשר מוגשת תלונה למשטרה, נפתח בעקבותיה תיק פלילי. במקרה כזה מגיעה המשטרה אל החשוד, אם בכלל, במהלך החקירה.
- לפי סעיף 24 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, המשטרה פותחת תיקי חקירה בשלושה סוגים של עבירות, המפורטות להלן לפי סדר עולה של חומרה:
- תיקי "חטאים". עבירות שנקבע להן עונש מאסר לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים ו/או קנס כספי עד גובה מסוים. עבירות אלו אינן נחשבות עבירות פליליות, וכתבי האישום, בגינן מוגשים על-ידי מערך התביעות המשטרתי לבתי משפט השלום.

- תיקי "עוונות". בגין עבירה, שנקבע לה עונש מאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים, ושאינה עולה על שלוש שנים ו/או קנס כספי מגובה מסוים ועד גובה מסוים.
  - תיקי "פשעים". בגין עבירה, שנקבע לה עונש חמור יותר ממאסר לתקופה של שלוש שנים ו/או מעל קנס כספי מגובה מסוים.
- העבירות בשני סוגי התיקים, עוונות ופשעים, נחשבות לעבירות פליליות.

### סגירה וגניזה של תיק חקירה

לא כל תלונה<sup>vi</sup> במשטרה מניבה כתב אישום, וזאת משני טעמים עיקריים: האחד, המשטרה אינה מצליחה למצוא הוכחות להפרת חוק בחלק מהתלונות המוגשות אליה. והשני, גם בין התיקים הגלויים, ישנם תיקים שהמשטרה מחליטה לסגור<sup>vii</sup> ולגנוז<sup>viii</sup>, מעילות שונות. עילות אלו מופיעות בחוק סדר הדין הפלילי, (נוסח משולב) התשמ"ב, 1982.

סעיף 59 בחוק קובע, כי בעבירות מסוג חטא ועוון, רשאי קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה להורות שלא לחקור, אם הוא סבור שאין בדבר "עניין לציבור", או אם רשות אחרת מוסמכת על-פי דין לחקור בעבירה (למעט מקרים חריגים, בעיקר בתחום האלימות בין בני זוג).

אשר למונח "עניין לציבור", קבע נשיא בית המשפט העליון, השופט אהרון ברק:

"עניין לציבור" אין עניינו התעניינות הציבור. "עניין לציבור" אינו עניין דסקריפטיבי. זהו עניין נורמטיבי. "עניין לציבור" הינה הכרעה ערכית באשר לתועלת, שתצמח למסגרת החברתית על ידי העמדה לדין, לעומת הנזק שייגרם למסגרת זו על ידי אי-העמדה לדין, ולתועלת שתצמח לה באי-העמדה לדין. עמד על כך בית המשפט באחת הפרשות בציינו:

"אין עניין לציבור בהעמדה לדין, מקום שלדעת תובע, התועלת שתצמח לערכים ולעקרונות, שהמשפט הפלילי מגן עליהם, אם החשוד יועמד לדין, אינה שקולה כנגד הנזק שייגרם לערכים ולעקרונות אלה אם החשוד לא יועמד לדין" (בג"ץ 935/89 גנור נ. היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 511).

וכן "אכן, המסקנה, כי אין "עניין לציבור" בהעמדה לדין היא, לעולם, פרי איזון בין שיקולים נוגדים." (בג"ץ 588/94)

רוב התיקים הגנוזים נסגרים בהליך שמכונה "אי תביעה", והם מהווים 18%-27% מכלל התיקים (בשן 2002, ע' 120).

### התמודדות המשטרה עם לחץ התיקים: תיעודף (Gating)

עד 1997, המשטרה פעלה בתחום החקירות בגישה של "לחקור הכול", ללא ניסיון להגדיר סדרי עדיפות. התוצאה היתה עומס הולך וגובר שתחנות המשטרה הפיגו אותו, מידי שנה בחודשי הקיץ, בעזרת מה שמכונה בעגה המשטרית "חוליות חיסולים" - צוותי חוקרים, שכללו, בדרך-כלל את המוכשרים שבחוקרים, שעסקו ב"חיסול" מצבורי התיקים. היועץ המשפטי לממשלה לשעבר, אליקים רובינשטיין קבע, כי "מבצעים" אלה לחיסול פיגורים "פירושם הוא, בדרך כלל, סגירת תיקים" (רובינשטיין, 1999, ע' 24). לביקורת זו הצטרפה גם התקשורת, שכינתה את תופעת סגירת התיקים "החטא בלי עונשו" (אימרגליק, 2003).

עומס התיקים המתגבר מדי שנה (ראו את העלייה במספר התיקים הפליליים בשנים 1993-1997, כפי שהיא מוצגת בלוח מס' 2) אילץ את המשטרה לגבש לבסוף צוות חשיבה (במסגרת התכנון האסטרטגי הכולל, שהוביל המפכ"ל דאז, אסף חפץ), שיבחן את האפשרות לקיים מודל ארצי של תיעודף תיקי חקירה.

לוח מס' 2: כמות התיקים הפליליים בשנים 1991-2003

| השנה | סה"כ תיקים |
|------|------------|
| 1991 | 265,840    |
| 1992 | 308,213    |
| 1993 | 295,164    |
| 1994 | 282,188    |
| 1995 | 298,610    |
| 1996 | 316,970    |
| 1997 | 366,727    |

|         |      |
|---------|------|
| 387,865 | 1998 |
| 385,884 | 1999 |
| 379,546 | 2000 |
| 383,231 | 2001 |
| 369,640 | 2002 |
| 387,458 | 2003 |

(עיבוד של נתונים מתוך: בשן, 2002; 2004; שגיב, 1992; המחלקה לתקשורת קהילתית, 1996; מדור תורות והוצאה לאור, 1995; גרדר-שגיב, 1998)

כיוון שיכולתה של המשטרה להגיש כתבי אישום ממילא מוגבלת, בגלל יכולתו של בתי המשפט לשפוט אותם, אין טעם לחקור את כל התיקים. באופן תיאורטי, לו היה מצב שבו המשטרה הייתה מצליחה להגיש כתבי אישום בכל תיקי החקירה, היו בתי המשפט נסתמים וקורסים מעומס. בתי משפט השלום נמצאים גם היום תחת עומס כה גדול, שהם אינן יכולים להתמודד עם מכסת התיקים ביעילות. נמחיש זאת מתחום המשיק לענישה הפלילית - תחום אכיפת התנועה.

בתחילת שנת 1992, מחוז ירושלים פתח במבצע אכיפה נרחב, שבמהלכו גדל מאוד מספר דוחות התנועה שנרשמו, ובהתאמה, אף גדל מספר כתבי האישום שהוגשו נגד נהגים בבית המשפט לתעבורה בירושלים. הלחץ הכבד מנשוא על בית המשפט הביא את השופטת רות זוכוביץקי להחליט במאי 1992, כי כל נאשם שיודה בעבירה שיוחסה לו, ייקנס בשקל אחד בלבד. את ההחלטה קיבלה השופטת לאחר שהסתבר לה כי עליה לדון ב-600 תיקים באותו היום. התוצאה היתה הפוכה מזו שנתכוונו לה אנשי המשטרה שאכפו את החוק. הגברת האכיפה המשטרית לא הביאה במקרה זה להגברת ההרתעה, אלא לאובדן הרתעה ולאובדן האמון ביכולת המערכת המשפטית "לעשות צדק" (גולדברג, 1992).

מסיבה זו חשוב היה להגדיר סדרי עדיפות בחקירה, ובעיקר, אילו תיקים לא יחקרו. סוגי התיקים סווגו לפי סדר חשיבות יורד: מתיקים "ערכיים" וחשובים למשטרה ועד לתיקים שדינם להיסגר ממילא. הסיווג נערך לפי

קריטריונים אחידים, כמו חומרת העבירה ונסיבותיה, סיכויי ההצלחה לגילוי העבריין והבאתו לדין, מאפייני קורבן העבירה, מאפייני החשודים, וכיוצא באלה.

משרדי החקירות במשטרה מטפלים בתיקים הנפתחים באמצעות סיווגם וחלוקתם, בדרך כלל, לשלושה צוותי עבודה: צוות לחקירות מועדפות, צוות לחקירות רגילות, וצוות לתיקים בבירור (גימשי, 2003, עמ' 418-419).

### הדרכים לאסוף ראיות נגד עבריינים

הדרך הבטוחה ביותר לאסוף ראיות נגד עבריינים היא באמצעות מה שמכונה בעגה המשטרית, לכידת עבריינים "על חם", קרי, לכידתם במהלך ביצוע העבירה. אולם, בלכידה "על חם" קיים מרכיב גדול של מזל, ואכן, אחוז התפיסות "על חם" מבוטל ביחס לכלל העבירות. לדוגמא, ניצב משנה אלי ממן (תקשורת פרטית, 16 במאי, 2004), לשעבר קצין החקירות של המחוז הדרומי, טען, שהתפיסות "על חם, מהוות את מרבית הגילויים בתיקי הרכוש, וחשיבותם עצומה. אולם, כמות התפיסות הללו ביחס לסך כל תיקי הרכוש קטנה מאוד" (שם). טענה זו אינה חדשה. קריצ'לי (Critchley, 1972) הציג דיווחים משנת 1859, לפיהם, לבלשים (חוקרי העבירות באותם ימים במשטרות ארצות הברית נקראו, כזכור, detectives) לא היתה הצלחה רבה, מלבד מקרים מקומיים, שבהם היתה ידועה זהות העבריין.

הזיהוי הפלילי<sup>ix</sup> הוא אמצעי נוסף לאיסוף ראיות, שנחשבות "בטוחות". בשיטה זו נעזרים באמצעי עזר מדעיים לאיסוף ראיות מדעיות מהזירה (כגון טביעות אצבע, עקבות, שרידי דנ"א, וכדומה) הן בחקירת פשעים חמורים והן בחקירת עבירות רכוש, שבמבצעהן מתמקד עיקר דיוננו. הבעיה היא, שגם במקרה שלפנינו, מרכיב המזל הוא רב משמעות, וישנה חשיבות גם למקצוענותם של אנשי הזיהוי הפלילי והשוטרים שפועלים בזירת העבירה. בדומה לסעיף הקודם, רק מיעוט מבוטל של מבצעי העבירות מתגלים בעקבות ראיות מדעיות (גלבוע, 2004).

בלית ברירה, הכלי העיקרי להשגת ראיות היה ונותר ה"תשאול". תשאול קורבנות, עדים, וחשודים הוא כלי בסיסי בכל חקירה פלילית, ואחת הדרכים להציל הודאה מפיו של חשוד (גלבוע, 2004). למרבה הצער, תשאול מחייב מיומנות ומקצועיות רבה, שאינה קיימת היום אצל חוקרים רבים, ובעיקר לא כאשר הם עומדים מול עבריינים מועדים, שצברו ותק רב בהתמודדות עם חוקרי משטרה ועורכי דין בחדרי החקירה ובאולמות בתי המשפט.

כלי מדעי נוסף, המסייע לתשאול הינו הפוליגרף. אולם, הגישה החקירתית, הרוואה בבדיקה בפוליגרף חלק אינטגרלי מהחקירה, שנויה מאוד במחלוקת, כיוון שתוצאותיו של הפוליגרף רחוקות מלהיות חד משמעיות<sup>x</sup>.

### סוגיית מעצר החשודים

במהלך חקירה, המשטרה יכולה להשתמש בכלי המעצר. לכאורה, למעצר יש מטרה אחת ויחידה, והיא לוודא שאדם יתייצב לחקירתו ולא ישבש אותה. המעצר מתבקש כאשר יש יסוד סביר לחשש, שהחשוד לא יופיע להליכי החקירה, וכן כאשר יש "יסוד סביר לחשש, ששחרור החשוד או אי-מעצרו יביא לידי שיבוש הליכי משפט, ובכלל זה, העלמת רכוש, השפעה על עדים או פגיעה בראיות בדרך אחרת" (ס' 13, 23 לחוק סדר הדין הפלילי: סמכויות אכיפה - מעצרים, התשנ"ו-1996).

המעצר אינו אמור להיות עונש, ועל המשטרה לשחרר, בדרך-כלל, עצור שחקירתו תמה, גם אם לא נגמרה מכסת זמן המעצר שנקבעה (ס' 20, שם). יתר על כן, המעצר אף אינו אמור להיות אמצעי לחץ כדי לגרום לחשוד להודות.

בפועל, עבור אדם מן היישוב, להבדיל מעבריינים מועדים, המעצר הוא גם עונש וגם כלי חקירה אפקטיבי מאוד. טיעון זה אינו נחלתם של חוקרי המשטרה בלבד. הפרשן המשפטי זאב סגל (2003) טען, למשל, "כי המעצר, משמש, במקרים רבים אמצעי חקירה, ולא רק אמצעי למניעת שיבוש חקירה, כדרישת בית המשפט העליון" (שם). הפרשן המשפטי משה נגבי (2004) מוסיף, כי "אין זה סוד, שכאשר החשוד במעצר ואיננו נהנה מייעוץ משפטי צמוד, קל יותר לחוקריו לגרום לו להפליל את עצמו" (שם, ע' 84). סוגיית המעצר ככלי חקירה היא סוגייה קריטית ביחסי משטרה ודמורקרטיה. היא הזכרה כאן על קצה המזלג, ולא תורחב מפאת קוצר היריעה.

משך הזמן שבו יכולה המשטרה להחזיק עצור בלי להביאו בפני שופט הוא 24 שעות (ס' 29 לחוק סדר הדין הפלילי, סמכויות אכיפה - מעצרים, התשנ"ו-1996).

החוק מאפשר להאריך את משך המעצר ולהביא את החשוד בפני שופט לתקופה שלא תעלה על 48 שעות מתחילת המעצר, אם מצא הקצין הממונה כי יש צורך לבצע פעולת חקירה דחופה, שלא ניתן לבצעה אלא תוך כדי מעצרו של החשוד, ולא ניתן לדחותה עד לאחר הבאת העצור בפני שופט (שם, ס' 30).



אם יש צורך להאריך את המעצר, יובא העצור בפני שופט לא יאוחר מ-24 שעות (שם, ס' 29). השופט יאשר את המשך המעצר אך ורק אם לא ניתן להשיג את מטרת המעצר בעזרת קביעת ערובה ותנאי ערובה, שפגיעתם בחירותו של החשוד פחותה (שם, ס' 13ב). בית המשפט יוכל להאריך את המעצר לתקופה של עד 5 ימים, אלא אם שוכנע שלא ניתן לקיים את הליך החקירה בתוך התקופה האמורה. אזי, רשאי הוא לצוות על מעצר לתקופה ארוכה יותר או להאריכו ובלבד שסך כל התקופות לא יעלו על 15 ימים (שם, ס' 13א).

לאחר המעצר, ניתן לשחרר את הנחקר בתנאים מגבילים, שנועדו למנוע, בעיקר, את שיבוש החקירה. את שחרורו של הנחקר בתנאים מגבילים רשאי לעשות קצין בתחנת המשטרה [חוק סדר הדין הפלילי, סמכויות אכיפה - מעצרים, התשנ"ו-1996, ס' 6(א)(2)] או שופט בבית המשפט, שמוסמך להטיל גם הגבלות חמורות יותר. תנאי שחרור בערובה עשויים להתבטא בדרישה שהמשוחרר יתייצב בכל מועד שיידרש לחקירה, לדיון במשפטו, בערעור בעניינו, או כדי לרצות את עונשו; שימציא דמי ערובה שיערבו לכך שיכבד את ההגבלות; שיודיע על כל שינוי במען המגורים ובמקום העבודה; איסור יציאה מן הארץ והפקדת הדרכון; איסור כניסה לאזור, לישוב, או לכל מקום בארץ שיקבע; איסור לקיים קשר או להיפגש עם אנשים מסוימים; חובת מגורים או הימצאות באזור, בישוב, או במקום בארץ שיקבע; חובה להימצא בפיקוחו של קצין מבחן לפרק זמן שנקבע בחוק; איסור יציאה ממקום מגורים במשך כל היממה או בחלק ממנה; איסור להמשיך לעסוק בעיסוק הקשור בעבירה, כאשר מתקיים יסוד סביר לחשש שהמשך העיסוק מהווה סכנה לביטחון הציבור, או עלול להקל על ביצוע עבירה דומה; וכיוצא באלה [חוק סדר הדין הפלילי: סמכויות אכיפה - מעצרים, התשנ"ו-1996, ס' 48(א)].

עד 1997 משך הזמן שבו יכולה היתה המשטרה להחזיק עצור ללא צו שופט היה 48 שעות, כפול מהזמן הנהוג כיום. ב-12 במאי 1997 נכנס לתוקפו חוק המעצרים החדש (חוק סדר הדין הפלילי, סמכויות אכיפה - מעצרים, התשנ"ו-1996). חוק זה הגביל, בין היתר, את סמכות המעצר של קצין משטרה מ-48 שעות ל-24 שעות בלבד, ובכך הקשה על האפשרות למצות את החקירה לפני הבאתו של העצור בפני שופט, והקטין את האפקט הפסיכולוגי של הכליאה ככלי לחץ (קים, יחזקאלי וברוכמן, 1999, עמ' 25-26).

תחילה, המשטרה נאבקה בחוק, אולם, היא הסתגלה למציאות החדשה מהר ובאופן שלא פגע, ככל הנראה, בחקירותיה. לאחר תקופת הסתגלות קצרה, נרשמה עלייה במספר העצורים (Lernau, 2001; הוד, 2003, עמ' 247-246). יחד עם זאת, השפעת החוק התבטאה בירידה במספר העצורים לתקופות ארוכות. בנתוני המשטרה בולטת הירידה במספר העצורים לתקופות ארוכות מחמישה ימי מעצר, ואף יותר בולטת הירידה במספר העצורים ששהו למעלה מעשרה ימים במעצר (הוד, 2003, עמ' 247-248).

ניצב-משנה אלי ממון (תקשורת פרטית, 16 במאי, 2004), מסביר נתונים אלו בכך, שהמשטרה למדה להתייעל ו"לחיות" עם החוק. לטענתו, יחידות החקירה המקצועיות לא נפגעו, אף כי לדעתנו, הנתונים מטעים. לטעמנו, אכן נפגעו חקירותיהן של אותן עבירות רכוש ויתר העבירות המשפיעות על איכות חייהם של האזרחים, וזאת בעיקר במקרים, שבהם אין ראייה חותכת נגד חשוד. במקרים כאלה המשטרה לעיתים נוטה לוותר ולא לעצור כלל את החשוד או החשודים בביצוע העבירה, מתוך ידיעה שלא תקבל את ימי חקירה הנדרשים. יתכן, שזוהי הסיבה לירידה במספר המעצרים הנמשכים חמישה ימים ומעלה שאושרו על-ידי שופטים.

החוק מגביל את פרק הזמן שבו יכולה המשטרה להחזיק חשוד במעצר, בלי להגיש כתב אישום. אם חשוד נתון במעצר ולא הוגש נגדו כתב אישום תוך 75 ימים ממועד מעצרו, הוא ישוחרר מן המעצר בערובה או ללא ערובה (שם, ס' 59).

אם הגישה המשטרה כתב אישום תוך כדי תקופת המעצר, והתביעה או הפרקליטות הגישו בקשה לבית המשפט למעצר החשוד עד תום ההליכים המשפטיים נגדו, רשאי בית המשפט לצוות על מעצרו של הנאשם עד תום ההליכים המשפטיים, אם (א) קיים יסוד סביר לחשש, ששחרור הנאשם או אי-מעצרו יביא לשיבוש הליכי משפט, להתחמקות מהליכי שפיטה או מריצוי עונש מאסר, או יביא להעלמת רכוש, להשפעה על עדים או לפגיעה בראיות בדרך אחרת; (ב) קיים יסוד סביר לחשש שהנאשם יסכן את בטחונו של אדם, את ביטחון הציבור, או את ביטחון המדינה; (ג) הנאשם הואשם באחד מאלה: (1) עבירה שדינה מיתה או מאסר עולם; (2) עבירת ביטחון; (3) עבירה לפי פקודת הסמים המסוכנים (נוסח חדש), התשל"ג - 1973, למעט עבירה הנוגעת לשימוש בסם או להחזקת סם לשימוש עצמי; (4) עבירה שנעשתה באלימות חמורה או באכזריות או תוך שימוש בנשק קר או חם; (5)

עבירת אלימות בבן משפחה כמשמעותה בחוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991 (שם, ס' 21).

נאשם ישוחרר ממעצרו אם היה עצור במשך תשעה חודשים מיום הגשת כתב האישום נגדו (ס' 61א לחוק סדר הדין הפלילי, סמכויות אכיפה – מעצרים, התשנ"ו-1996). אולם, למרות הכלל הזה, החוק מקנה לשופטי בית משפט העליון סמכות להארכת המעצר למשך שלושה חודשים נוספים "ולחזור ולצוות כך מעת לעת" (ס' 62, שם). במציאות, שופטי בית המשפט העליון נענים, בדרך-כלל, לבקשת המדינה, כיוון שהם מודעים לעומס העבודה של הערכאות הנמוכות. כך, מוצאים עצמם נאשמים רבים עצורים במשך תקופות ארוכות טרם הוכחה אשמתם (קרמניצר וחסיין, 1994, ע' 533).

## השלמת החקירה

השלמת החקירה על-ידי החוקרים והעברת התיק לתביעות או לפרקליטות אינה מסיימת תמיד את החקירה. על פי סעיף 61 לחוק סדר הדין הפלילי, "רשאי היועץ המשפטי לממשלה או תובע להורות למשטרה להוסיף לחקור, אם מצא שיש צורך בכך לשם החלטה בדבר העמדה לדין או לשם ניהול יעיל של המשפט" (שם).

עם השלמת תיק החקירה, מסכם החוקר את הממצאים בתיק, בוחן אם יש בתיק ראיות מספיקות להגשת כתב אישום, ומגבש את המלצתו. זהו הליך טכני בעל חשיבות עבור התובע או הפרקליט שאמור ללמוד את התיק. בשנים האחרונות הפכה סוגיית ההמלצה על הגשת כתב אישום לבעייתית ביותר, בתיקים פליליים שנפתחו נגד אנשי ציבור (ראה הרחבה בהמשך הפרק).

## כפיפות מערך הגופים המופקדים במשטרה על הענישה הפלילית

המודל הקיים בישראל, שלפיו החקירות נמצאות באחריות משטרה (הכפופה למשרד נפרד - המשרד לביטחון הפנים) אינו קיים ברוב מדינות המערב. במדינות אלה משטרת החקירות כפופה למשרד המשפטים או למשרד הפנים. ניתוח ההיסטוריה של יחסי ראשי אגף החקירות עם המפק"לים והשרים הממונים עליהם מלמד, לעיתים קרובות, על ניגודי אינטרסים בסיסיים ביניהם.

האם מפכ"לים מעוניינים בראשי אגף חקירות לוחמניים? ודאי שלא כולם, ואלו שאכן גיבּו את ראשי אגף החקירות, שילמו על כך לעיתים מחיר יקר. שני מפכ"לים - הרצל שפיר ב-1980 ויעקב טרנר ב-1993 אולצו לעזוב את תפקידם על-ידי השר הממונה. בשני המקרים הועלתה הסברה שהועברו מתפקידם בשל סירובם לשתף פעולה עם השר הממונה עליהם, כאשר זה דרש להפסיק חקירות נגד פוליטיקאים. הרצל שפיר סירב לחשוף בפני השר הממונה, יוסף בורג, את חומר החקירה נגדו בתיק שכונה "תיק אפרסק" והכיל חשדות למעורבותו של בורג כשר הפנים בהעברת כספים למוסדות דת באמצעות הרשויות המקומיות. במקרה אחר, שפיר גיבּה את ראש היחידה לחקירות הונאה דאז, בנימין זיגל, בפרשת עדי המדינה נגד השר אבו חצירא. בדומה, יעקב טרנר טען, כי הועבר מתפקידו כיוון שסרב לדרישת השר הממונה דאז, משה שחל, להחליף את צוות החקירה בפרשת דרעי. כהונתו של מפכ"ל נוסף, אסף חפץ, לא הוארכה על רקע כעסו של השר הממונה דאז, אביגדור קהלני, על שלא עודכן על כוונת המשטרה להמליץ בפני הפרקליטות להגיש כתב אישום כנגד ראש הממשלה דאז, בנימין נתניהו, בפרשת "בר און-חברון"<sup>xi</sup> ומשום שסרב להיענות ללחצי גורמים פוליטיים לרסן את החוקרים" (יחזקאלי ושלר, 2000).

על רקע זה, אפשר להבין את התנגדות המפכ"לים לפעילות יתר של גורמי החקירות שלהם. כך למשל, המפכ"ל לשעבר, שאול רוזוליו, לא אהב, בלשון המעטה את ה"קואליציה" שנקמה בתקופתו בין שר המשטרה שלמה הלל, היועץ המשפטי לממשלה אהרון ברק, וראש אגף החקירות יעקב קדמי. קואליציה זו פעלה בתיאום מרבי בטיפול בפרשיות השחיתות בשנות השבעים, כשהמפכ"ל עודכן רק בדיעבד. היא קיבלה החלטות בפרשת המיועד לתפקיד נגיד בנק ישראל, אשר ידלין, ובפרשת שר השיכון, אברהם עופר, והקנתה למשטרה יכולת טובה יותר לעמוד בלחצים ציבוריים. קואליציה זו היתה לדעתו של סטוטלנד (Stotland, 1981), אחת הסיבות העיקריות להצלחת היחידה הארצית לחקירות הונאה (יאח"ה) באותם ימים, ולעמידותה בפני הלחץ הפוליטי שהופעל עליה. קדמי עצמו טען, כי:

הייתי חסיד של פעולה משותפת ומשולבת בין המשטרה והפרקליטות, ולא רציתי שהיועץ המשפטי לממשלה יקרא על ההתפתחויות בעיתונים. על דרך המעטה עלי לומר, שגישה זו לא התקבלה בעין יפה במטה הארצי. אני שיתפתי את היועץ המשפטי לממשלה בכל נושא בעל חשיבות, והיה ידוע שאני בן בית בלשכתו, ויכול תמיד להתקשר אליו ישירות. הדבר עורר קנאה אצל אחרים. (הראל, 1993, עמ' 25-26).

היריבות עם המפכ"ל רוזוליו ותחושתו של קדמי שהיה נטע זר במשטרה, היו גם הסיבות לכך שקדמי עזב את המשטרה לאחר שנתיים וחצי, וחזר לפרקליטות המדינה כמשנה ליועץ המשפטי לממשלה.

הרעיון להעביר את תחום החקירות ואת הגופים המופקדים במשטרה על הענישה הפלילית למשרד המשפטים עלה, לא פעם. הרעיון נועד לפתור פגמים בדרך החקירה המשטרית ובתוצאותיה, או כדי לנסות להתגבר על "סכנת המעידה" שעלולה להטות את חוקרי המשטרה בקשר שבין הון ושלטון. ראש אגף החקירות לשעבר, יעקב קדמי, הושאל למשטרה ממשרד המשפטים (הוא שימש קודם לכן כפרקליט מחוז תל אביב), והפך לימים לשופט עליון. קדמי סבר כי על אגף החקירות של המשטרה להיות חלק בלתי-נפרד ממשרד היועץ המשפטי לממשלה. זאת, בניגוד לעמדת המפכ"ל לשעבר, שאול רוזוליו, שהתנגד לכך נמרצות (הראל, 1993).

דיון מסוג זה התקיים, ועודנו מתקיים, לא רק בדרגים מקצועיים, אלא גם בזירה הציבורית.. כך לדוגמא, הציעה העיתונאית חנה קים להקים את אגף החקירות מחדש, במסגרת דומה לזו של ה-FBI האמריקני. לפי מודל זה, היועץ המשפטי לממשלה הוא שימנה את מי שיעמוד בראש אותה יחידה, והיא תהיה כפופה לפרקליטות המדינה, בדומה למחלקת חקירות השוטרים בפרקליטות (קים, 1999).

למרות הרעיונות הללו, דומה כי רפורמה כזו אינה נראית באופק. יתרה מכך, לעובדה שיש מידה מסוימת של בקרה הדדית ואיזונים בין המשטרה לפרקליטות, יש יתרונות מסוימים, בעיקר בתחום המאבק בשחיתות השלטונית ובקשרי הון ושלטון.

## הגופים המופקדים במשטרה על הענישה הפלילית

### כללי

הויכוח על עצמאות המודיעין ימיו כימי המשטרה עצמה. הגוף המופקד ישירות על הענישה הפלילית במשטרה ידע זעזועים ארגוניים ומקצועיים רבים במהלך העשור האחרון. עד 1977, כלל אגף החקירות מחלקה בכירה למודיעין, בראשות תת ניצב. בלחץ השר לביטחון הפנים דאז אביגדור קהלני ובמסגרת תהליך של חשיבה אסטרטגית שהוליך המפכ"ל דאז אסף חפץ, הוחלט באותה שנה לפצל את האגף לשני אגפים נפרדים - חקירות ומודיעין. בשנת 2004 מפכ"ל המשטרה, משה קראדי, החליט על ביטול הפיצול ואיחודם מחדש של האגפים במסגרת "האגף לחקירות ולמודיעין" (ליס, 2004; לוחמה מרוכזת, 2004). כך, אוחדו מחדש שני האגפים העיקריים

העוסקים בענישה הפלילית תחת קורת גג אחת. דיון מורחב בסוגיית עצמאותו של אגף מודיעין ראו בהמשך.

האגף המיוחד מונה כיום שלוש חטיבות: חטיבת החקירות, חטיבת המודיעין וחטיבת הזיהוי הפלילי. בנוסף, פועלות במסגרת האגף מחלקת התביעות והיחידה הארצית ללוחמה בפשיעה המאורגנת (להב 433).

בפרק זה נעסוק בעיקר בדילמות שיוצרת עבודת המשטרה בתחום הענישה הפלילית ולא נפרט את יעוד החטיבות ותחומי אחריותן. זאת מכיוון שתחום זה משתנה תדיר, ומידע עליו זמין באתר האינטרנט של משטרת ישראל, בחלק המוקדש לאגף לחקירות ולמודיעין.

### הוויכוח על עצמאות המודיעין

האם רצוי שהמודיעין יהיה חלק אינטגרלי מאגף החקירות או שיהיה אגף נפרד במשטרה, בעל יעוד ומטרות נפרדות משל עצמו? מחלוקת בתוך המשטרה לגבי מידת חשיבותו, ועצם נחיצותו של אגף מודיעין נפרד טרם יושבה.

מצדדי עצמאות המודיעין ראו באגף נפרד התקדמות ושיפור ביחסים של אגף החקירות במשטרה עם קהיליית המודיעין בישראל. לתפיסתם, אגף מודיעין נפרד אף טיפל טוב יותר בתחומים שהם מחוץ לתחום החקירה הפלילית, כמו ביטחון הפנים, שהמשטרה אחראית לו מאז 1974 (אם כי, יצוין, כי מי שאחראי על המודיעין בתחום ביטחון הפנים הוא שירות הביטחון הכללי ולא המשטרה). המצדדים באגף הנפרד ראו בו את הפתרון להתמודדות עם הפשיעה המאורגנת. לטענתם, ההפרדה בין המודיעין לחקירות הכרחית והוכיחה את עצמה (יחזקאלי, 2004ב, עמ' 145-146; קרא, 2003).

לטענת מחייבי האיחוד בין האגפים, ההפרדה היא מלאכותית, ויוצרת סרבול וכפילות שמקשים על עבודת החקירות (קרא, 2003). הם טוענים, כי רצוי שהמודיעין המשטרה יוגבל לצורכי המשטרה עצמה, ויהיה כלי מסייע לעבודת החקירות - ועל כן חשיבותו. בכך, לא שונה המודיעין מכלי חקירה אחרים כמו הזיהוי הפלילי למשל, וככל שיהיה מתוחכם ומדעי יותר, כך יקל על המשטרה להתמודד עם הפשיעה. עת הוחלט על האיחוד, טען ראש מחלקת המודיעין לשעבר, תת ניצב חזי לדר, כי לא היה צורך בהקמת האגף החדש, אלא רק ביצירת □ מנהלת עצמאית, הכפופה למפקח"ל המשטרה (יחזקאלי, 2004ב, עמ' 139-140).

אולם בדבר אחד אין מחלוקת. המודיעין הוא צינור החמצן של החקירות, ובוודאי של החקירות היוזמות. יחידות החקירה, הנחשבות מקצועיות ואפקטיביות ביותר במשטרה, משלבות מודיעין וחקירות בכפיפה אחת, דוגמת היחידה המרכזית של מחוז תל אביב.

בימיו של המפקד הראשון של היחידה לחקירות הונאה, תת ניצב בנימין זיגל, היה ליחידה זו מודיעין נפרד. בימים שקדמו לימי העיתונות החוקרת, שהיא המקור העיקרי לחשיפת מעשי שחיתות במנהל הציבורי, היה המודיעין של היחידה הכתובת לפונים לדווח על מעשי שחיתות. אין פלא, אפוא, שכאשר חפצו המפכ"ל לשעבר, אריה איבצן, ושר הפנים, הממונה על המשטרה בזמנו, יוסף בורג, לרסן את היחידה שהיוותה מקור של בעיות לפוליטיקאים רבים באותה עת, ה"רפורמה" הראשונה שעליה המליץ סגן מבקר אגף המשטרה במשרד הפנים באותה עת, תת ניצב ראובן מינקובסקי, היתה לסגור את המודיעין היחידתי (גוטמן, תקשורת פרטית, 8 במרץ, 1994; זיגל, תקשורת פרטית, 22 בספטמבר, 1994; יחזקאלי ושלד, 2000).

לא יפלא, אפוא, שגם את פיצול המודיעין מהחקירות והקמת אגף נפרד למודיעין יזם ב-1997 דווקא הדרג הפוליטי. היה זה עת כינס המפכ"ל דאז, אסף חפץ סדנת תכנון אסטרטגית. אחת הוועדות מונתה לדון בסוגיית עצמאות המודיעין. בעוד הוועדה יושבת על המדוכה ובטרם הספיקה לגבש דעה, כינס השר לביטחון הפנים לשעבר, אביגדור קהלני, מסיבת עיתונאים. הוא הודיע בה, מסיבותיו הוא, על הקמתו של אגף מודיעין חדש, ומינה את ניצב אבי כהן לעמוד בראשו.

בעקבות האיחוד המחודש בין שני האגפים במשטרה, החקירות והמודיעין, נוצרה בעיה מיידית של כפילות וסרבול שהביאו להגברת הנתק ולהיעדר התיאום המערכתי בין שני האגפים. יתרה מזאת, גם מאבקי היוקרה ביניהם מנעו זרימת מידע ושיתוף פעולה. מצב זה בלט, למשל, ב-2002 בפרשת מעילת הענק בכנק למסחר<sup>xiii</sup>, שבה היה למשטרה מידע מודיעיני מוקדם בפרשה שהיה עשוי למנוע נזק בלתי-הפיך. אולם, מידע זה לא טופל כהלכה ולא הועבר לידיעת אגף החקירות, וזאת בשל חוסר רצון של יחידה אחת לחלוק את המידע עם יחידות אחרות, על רקע התחרות ביניהן (בן דוד, 2002; מחדל המיליונים, 2004). בתקשורת פורסם, בעקבות האיחוד, כי:

המשטרה רואה באיחוד האגפים ... אמצעי משמעותי לשדרוג המאבק בפשיעה המאורגנת ובשחיתות הציבורית. זאת, לא רק בגין התיאום הצפוי בין עבודת המודיעין ליישומה בחקירות, אלא גם בשל הסיכוי

למנוע מריבות פנים משטרתיות, שפגמו במקרים רבים בעבודת שני האגפים (לוחמה מרוכזת, 2004, ע' א' 6).

בראש האגף המאוחד נבחר לעמוד בדצמבר 2004, דווקא איש מודיעין, ניצב דודי כהן, לימים – מפכ"ל המשטרה. עובדה זו מלמדת על החשיבות שניתנה לאגף בתחילת הדרך ולרצון שאנשי החקירות יסגלו לעצמם את ההרגל להיעזר במודיעין ולהחזיר למודיעין המשטרתי אוריינטציה חקירתית.

### מערך התביעות

על-פי חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982, הצד המאשים במשפט פלילי הוא המדינה, המיוצגת בבית המשפט בידי תובע. תפקידו של התובע הוא להבטיח את האינטרס הציבורי העומד מאחורי הליך ההעמדה לדין של עבריינים. על התובע לעזור לבית המשפט בבירור האמת, בלי לפגוע בזכויותיהם של הנאשם ושל הציבור. מטרתו של התובע אינה לזכות במשפט ולהשיג הרשעה בכל מחיר, אלא מוטלת עליו אחריות מיוחדת ונדרשת ממנו שמירה על הגינות, בפרט כאשר הנאשם אינו מיוצג על-ידי עורך דין. לפי חוק סדר הדין הפלילי וההלכה הפסוקה, מופקד בידי התובע שיקול דעת שלטוני, בעל אופי שיפוטי (בג"ץ 935/89). הדבר מתבטא, בין היתר, בסמכות להחליט אם להגיש כתב אישום ואם לאו, במה להאשים את הנאשם, ואלו ראיות יוגשו לבית המשפט. בסמכותו של התובע להפסיק את הליכי ההעמדה לדין, ולהחליט בעניין הסדרי טיעון. לתובע יש גם סמכות לפקח על חקירת המשטרה ולהורות במקרה הצורך על ביצוע השלמות חקירה.

מסמכויותיו ומתפקידיו של התובע נגזרת, אפוא, החשיבות של שיקול הדעת בהעמדה לדין, שאותו עליו להפעיל בסבירות, בתום לב, וללא הפליה ושיקולים זרים (מבקר המדינה, 2001, ע' 364). על כך כתב היועץ המשפטי לממשלה לשעבר והשופט העליון היום אליקים רובינשטיין:

התביעה הכללית אינה בית משפט. היא המחליטה על העמדה לדין... ההחלטה על העמדה לדין... מחייבת רגישות אנושית ויחס לזכויות אדם, היא מחייבת שיקול דעת; היא מחייבת בדיקת החלופות; יש בה מרכיב מעין שיפוטי... על פניה להיות מופנים, בראש ובראשונה, לאינטרס הציבור, קרי, לחקר האמת. אין היא "מחפשת" את החשוד או את הנאשם; אין היא מבקשת הרשעה בכל מחיר. לתביעה - הרשעה אינה בהכרח ניצחון; זיכוי אינו בהכרח הפסד, בה במידה שאין הוא מלמד בהכרח על כך, שלא היה מקום להגשת כתב אישום. על התביעה לחנך



את עצמה לחיפוש האמת. זה מותר התביעה הכללית – להשתתף בעשיית הצדק, לאו דווקא בהרשעה בכל מחיר. בזה, חדורה היטב, כפי שצריכה להיות חדורה, האידיאולוגיה המנחה את התביעה הכללית. האתגר המחייב השקעה מתמדת הוא חינוך דורות חדשים של תובעים על ברכי אידיאולוגיה זו... (רובינשטיין, 1999, עמ' 18, 23)

לתביעה במדינת ישראל שתי זרועות עיקריות: פרקליטות המדינה ומערך התביעות של משטרת ישראל. הפרקליטות מייצגת את המדינה בעבירות החמורות שנדונות בבתי משפט מחוזיים, והתביעה המשטרית מייצגת את המדינה במרבית העבירות שנדונות בבתי משפט השלום (מבקר המדינה, 2001, ע' 363).

התביעה המשטרית שואבת את כוחה מחוק סדר הדין הפלילי, התשכ"ה-1965. חוק זה קובע בסעיף 12 מי הם התובעים המוסמכים בהליך הפלילי. הוא מונה את היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו בפרקליטות המדינה והמחוזות ומי שהוסמך על-ידי היועץ המשפטי לממשלה לשמש כתובע, בדרך-כלל או בעניינים מסוימים. כן הוסמכו אנשי התביעה המשטרית לשמש תובעים. תובעים משטרתיים הוסמכו לייצג את המדינה בבית משפט השלום, בבתי משפט עירוניים, ובהליכים בבתי משפט אחרים, ככל שהורו הגורמים המוסמכים. על-פי הוראה זו הותקנו תקנות סדר הדין הפלילי (כשירות שוטר תובע וסמכויותיו), התשכ"ו-1966, הקובעות בסעיף 2, כי תובע משטרתי מוסמך לשמש תובע בכל הליך בבתי משפט השלום ובבתי משפט עירוניים.

בתי משפט השלום מוסמכים לדון ולפסוק בעבירות שהעונש המקסימאלי בגינן אינו עולה על שבע שנות מאסר. על כן, כל תיקי ה"חטאים", ה"עוונות" וה"פשעים", שהעונש המקסימאלי<sup>xiii</sup> בגינם הוא עד שבע שנות מאסר, מוגשים דרך מערך התביעות המשטרתי לבתי משפט אלה. תיקים פליליים מסוג "פשע", שהעונש המקסימאלי בגינם עולה על שבע שנות מאסר, מוגשים דרך מערך פרקליטות המחוזות לבתי המשפט המחוזיים.

סמכויות התביעה המשטרית לעסוק בתיקי פשעים נגזרת מסעיף 51 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, הגורס, כי לבתי משפט השלום סמכות עניינית לדון בעבירות פליליות המסווגות, בין היתר, כפשעים, כל עוד הן מצויות בסמכותה העניינית של אותה ערכאה על-פי סעיף 51 לחוק בתי המשפט.

התביעה המשטרית נושאת בנטל העיקרי של התביעה הפלילית במדינת ישראל. היא מונה יותר מעשר לשכות תביעה הפרוסות בכל הארץ, שעוסקות בהגשת כתבי אישום ובהופעות בבתי משפט. בלשכות התביעה משרתים למעלה ממאה וחמישים תובעים, מרביתם עורכי דין בהכשרתם, המטפלים מדי שנה ברבבות תיקים.

מצב זה אינו מצב רצוי. במדינה דמוקרטית, אמורה להיות הפרדה בין רשויות החקירה והתביעה. זאת, כדי שההכרעה הערכית על העמדה לדין או סגירת תיק תעשה באופן אובייקטיבי, ולא על-ידי מי שניהלו את החקירה, ודעתם מוטה, מטבע הדברים. התביעה אמורה לבקר את עבודת החקירות כשהיא נקיייה מלחצים ומדעות קדומות. העובדה, שגם התובע וגם החוקר כפופים למנהל אחד - לבעל אינטרס אחד - פוגמת ברמת האיזונים הרצויה במשטר דמוקרטי. כבר ב-1991, הביע בית המשפט העליון את הדעה, כי "מן הראוי להפריד מוסדית בין הגוף החוקר לבין מי שמופיע כתובע בבית המשפט, הווי אומר, אין להכפיף את החוקר ואת מי שמייצג את התביעה בבית המשפט לאותה מרות" (בג"ץ 2631/91). בשנת 2000, גם מבקר המדינה המליץ על ביצוע הפרדה זו (מבקר המדינה, 2001, ע' 368).

בארצות מערביות, שבהן נהוגות שיטות משפט דומות לזו שבשארל, נערכו בעשורים האחרונים רפורמות, שנועדו, בין היתר, להבטיח את אי-תלותו ואת עצמאותו של התובע, וזאת על-ידי יצירת הפרדה ברורה בין המשטרה למנגנוני התביעה. בעבר, מרבית התביעה הפלילית באנגליה (כבישראל כיום) טופלה בידי המשטרה. בשנות השמונים של המאה העשרים, עקב ביקורת ציבורית על פעולות התביעה המשטרית, המליצה ועדה מלכותית על הפרדת מערך התביעה הפלילית מן המשטרה. העילה העיקרית להמלצה הייתה, שהמשטרה איננה מסוגלת לשקול שיקולים רחבים של העניין הציבורי בהעמדה לדין. עם קבלת המלצותיה, הוקם ב-1985 גוף תביעה עצמאי (Crown Prosecution Service (CPS) המונהל בידי ה-Director of Public Prosecution; במקרים שלדעת המשטרה יש להעמיד לדין, התיק מועבר ל-CPS לצורך החלטה בדבר העמדה לדין ולניהול מלא של התיק (ועדת צדוק, 1999, עמ' 64-65; מבקר המדינה, 2001, ע' 368).

בישראל, מחד גיסא, מבנה מערכת התביעה הפלילית וחלוקת הסמכויות שלה מקורם במודל המנדטורי, ולא חלו בו שינויים מבניים ומוסדיים מאז הקמת המדינה. מאידך גיסא, התחוללו תמורות שהשפיעו על עומס העבודה במערכת, על מורכבות המשימות, על דרכי העבודה, ועל האמצעים העומדים לרשות המערכת. התמורות היו: שינויי חקיקה ופסיקות עקרוניות, רפורמות בבתי המשפט, שינויים בעבודת המשטרה, הקמת הסנגוריה הציבורית,

ותמורות חברתיות וכלכליות שהשפיעו על היקף הפשיעה, על מורכבותה, ועל חומרתה (מבקר המדינה, 2001, ע' 364).

עם הקמתה של התביעה הפלילית הוטל על התביעה המשטרית, כאמור, לייצג את המדינה בעבירות קלות, מסוג "חטא" ו"עוון", שהיו חלק קטן מכלל העבירות שבגינן הוגשו כתבי אישום. כמו כן, הוטל עליה לנהל את התביעה בתיקים בעבירות אלו, שהיו בדרך-כלל משפטים קצרים ולא מורכבים. בשונה מהיום, התובעים המשטרתיים לא היו עורכי דין ובדרך-כלל אף לא קציני משטרה. כתוצאה מהתמורות דלעיל, השתנתה חלוקת העבודה בין הפרקליטות ובין התביעה המשטרית במידה ניכרת: מבחינה כמותית התביעה המשטרית הפכה מגורם משני לגורם המרכזי במערכת התביעה הפלילית. לפי נתוני המשטרה, בשנים 1999-2000 טיפלה התביעה המשטרית ב-94 אחוז מכלל התיקים בעבירות מסוג עוון וב-75 אחוז מכלל התיקים בעבירות מסוג פשע (מבקר המדינה, 2001, ע' 364).

מבקר המדינה הדגיש, כי הימצאותה של התביעה המשטרית במערך החקירות המשטרתי מעוררת חשש בדבר יכולתה לקבל החלטות באופן עצמאי. לפי תפיסת המשטרה, תפקיד התביעה המשטרית הוא לבצע את מדיניות המשטרה ולסייע לה בהשגת יעדיה. במצב זה יש זהות אינטרסים בין הגוף החוקר לגוף התובע. במסגרת שיטת הניהול הנקוטה במשטרה, הכוללת קביעת יעדים לכל אחד מתחומי הפעילות במשטרה, נקבעו לתביעה המשטרית יעדים כמותיים. יעדים אלו נקבעו בהתאם לאינטרסים המשטרתיים ובתיאום עם קציני אגף חקירות (אח"ק) במרחבים ובמחוזות, ובאישורם. יעדים אלה אינם תואמים בהכרח את תפקיד התובע - להעמיד לדין רק בהימצא ראיות מספיקות וכשקיים אינטרס ציבורי (מבקר המדינה, 2001, ע' 368).

מדיניות התביעה הפלילית נקבעת בידי הרשויות המופקדות, על-פי דין, על אכיפת החוק. המדיניות מתייחסת, בין היתר, לשיקולים בקביעת העניין לציבור בהעמדה לדין ובגניזת תיקים, בקביעת רמת הענישה שהתביעה תטען לה, ולעריכת הסדרי טיעון. היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטת המדינה אחראים לאחד את עבודת התביעה הפלילית ולפקח עליה. הפיקוח על התביעה המשטרית בעבירות מסוג פשע אמור להתבצע, בין היתר, באמצעות פרקליטי המחוז. הם לבדם מחליטים, על בסיס החומר המשטרתי, אם יועמד חשוד לדין או שהתיק נגדו ייסגר וייגזז. בתיקי בית משפט, שבהם התביעה המשטרית מייצגת את המדינה, פרקליטי המחוזות הם שמחליטים אם לערער על פסקי הדין לערכאות גבוהות יותר. פרקליטי המחוזות גם דנים

ומחליטים בעררים המוגשים על החלטות התביעה המשטרית לגניזת תיקים (מבקר המדינה, 2001, ע' 364; בש"פ 7438/01).

בעשור האחרון נדונה כמה פעמים הבעייתיות שבהימצאות התביעה המשטרית במסגרת מערך החקירות של המשטרה, ועלה הצורך להפריד בין הגוף החוקר לגוף התובע (אלון, 2001; אלון, 2004; ועדת אור, 1997; קרא, 2002; ועדת פרקליטות, 2000; ועדת צדוק, 1999; ועדת שילה, 2002; מבקר המדינה, 2001).

מדוע לא מיושם רעיון העברת התביעות מאחריות המשטרה לאחריות הפרקליטות? מדוע יורד הרעיון בכל פעם מסדר היום? הסיבה לכך היא, שאף אחד מהגורמים הקשורים לנושא אינו מעוניין בשינוי, והם ינסו למנוע אותו ככל שיוכלו, מארבע סיבות עיקריות.

הסיבה הראשונה היא **עוצמה**. תקציבים, תקנים, ואמצעים מתורגמים בעולם הברוקרטי לעוצמה, ושום גוף בירוקרטי אינו מוותר מרצונו על עוצמה. השנייה היא **השוני בין שני הארגונים**. בין המשטרה והפרקליטות קיים שוני רב בתנאי השכר (המשופרים, לאין ערוך במשטרה), בתנאי העבודה, בשיטות העבודה, ובתרבות הארגונית (קרא, 2002).

הסיבה השלישית נוגעת **ליכולות השונות של שני הגופים להתגבר על עומסים**. המשטרה היא ארגון טוטאלי, כמו-צבאי, שמעצם טיבו, תובע יותר מאנשיו. לכן, בניגוד לפרקליטות, המשטרה מתמודדת ביתר קלות עם עומס עבודה רב ולחץ. הפרקליטות, לעומת זאת, נמנעת מלקחת על עצמה אחריות נוספת לא רק בגלל הקושי להתמודד עם העומס אלא גם בגלל יוקרה. עד כה, הורגלה הפרקליטות לעסוק רק בתיקים ה"חשובים", שזוכים להד תקשורתית, ואין לה עניין לקחת מידי המשטרה את התיקים השגרתיים.

הסיבה הרביעית נוגעת לצורך של המשטרה ליעל את המאבק בפשיעה. הפתרון, עם זאת, אינו יכול להתבסס על הגברת יעילותה של חטיבת החקירות. זאת כיוון שמספר התיקים שיכולים בתי המשפט לקלוט מן המשטרה מוגבל ממילא, ויעילות חקירה רבה יותר, שתביא לגידול במספר התיקים שמועברים לדין, תביא ל"סתימתם" של בתי המשפט. ניתן לדמות זאת לשיטת הסרט הנע בבית חרושת לייצור משקאות. תיאורטית, ניתן להגדיל מאוד את כמות הבקבוקים הריקים הממתינים למילוי. אולם, אם כמות הבקבוקים הריקים תעלה על יכולתה של המכונה למלאם, ייווצרו בעיות אחסון ויעילותו הכוללת של בית החרושת לא תגדל. על כן, הפתרון להגברת יעילות בהקשר שלנו הוא בשליטה על סדר העדיפות של התיקים המובאים לדין, כך שתיקי העבריינים ה"קשים" יקבלו עדיפות; לשם כך זקוקה המשטרה לשליטה על מערך התביעות, ואמנם, חלק ממחוזות

המשטרה מנצל את שליטתו בתביעה המשטרית כדי לקדם תיקים מסוג אלה על חשבון תיקים אחרים.

התביעה המשטרית כוללת את מחלקת התביעות במטה הארצי ויחידות תביעה בכל אחד מהמחוזות: תל אביב, ירושלים, מרכז, צפון, דרום, ושומרון ויהודה (ש"י). בנוסף, קיימות יחידות תביעה במנהלת ההגירה וביחידה לאכיפה כלכלית. על ייעוד התביעה המשטרית, ועל המבנה והפריסה שלה ניתן לקרוא באתר האינטרנט של משטרת ישראל בחלק המוקדש לאגף לחקירות ולמודיעין.

### התמודדות אגף חקירות עם עבריינות נוער

המשטרה שמה דגש מיוחד על סוגיית עבריינות הנוער. בכל תחנות המשטרה בארץ פועלות יחידות נוער, שבהן משרתים קצינים ושוטרים ממגזר החקירות, שעברו הכשרה מיוחדת של "עובדי נוער". עובדי הנוער פועלים מכוחם של החוקים הרבים העוסקים בנוער כמו חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960; חוק הנוער (שפיטה ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971; החלקים מחוק העונשין, התשל"ז-1977 הרלוונטיים לבני נוער ועוד.

המשטרה קבעה בנוסף גם נהלי עבודה מיוחדים המתווים את עבודת מערכי הנוער: פקודת המטה הארצי, העוסקות למשל בטיפול בתלונה ובתיק החקירה (פקודת המטה הארצי, 14.01.01); לקיחת טביעות אצבע מקטינים (פקודת המטה הארצי, 14.03.05) ועוד.

הנחיות חטיבת החקירות בתחום הנוער, העוסקות למשל בפקחנות נוער [הנחיות מח"ק (נוער) 03-300-010]; מניעת עבריינות נוער [הנחיות מח"ק (נוער) 03-300-023]; הטיפול המשטרתי בקטינים מתחת לגיל 12 [הנחיות מח"ק (נוער) 03-300-037]; ועוד.

הטיפול בעבריינות נוער נשען על פסיקות רלוונטיות של בית המשפט העליון, כמו למשל פסק דין גנור (בג"ץ 935/89), העוסק בעניין הציבורי בחקירה ובהעמדה לדין.

שלושה עקרונות מנחים את עבודת המשטרה בתחום עבריינות הנוער. העקרון הראשון הוא שלבני נוער (בגילאי 12-18 שנים) יש סיכויי שיקום טובים בשל גילם הצעיר. העקרון השני הוא שיש להבחין בין בני נוער שהעבריינות היא דרך חיים להם, לבין בני נוער שעברו באקראי עבירה חד-פעמית ויש להוציאם מהמעגל הפלילי מהר ככל האפשר. העיקרון השלישי שם דגש מיוחד על שיתוף פעולה רב-מערכתי עם שירות המבחן לנוער, עם

משרד החינוך, ועם מכלול שירותי הקהילה העוסקים בטיפול בנוער. שיתוף פעולה זה מסייע באיתור קטינים המעורבים בפלילים ומקדם תכניות משותפות למניעת עבריינות נוער. בשנים האחרונות מעורבת המשטרה יותר ויותר בפרוייקטים של שיקום בני נוער בצל ההליך הפלילי. כך לדוגמה, במהלך שנת 2008 חויבו כל יחידות המחוז הדרומי של המשטרה על ידי מפקד המחוז לחבור ביחד עם שירות המבחן לנוער, הרשויות המקומיות וגופים נוספים הפעילים בקהילה לקיים שני מחזורים בני 4-8 חודשים כל אחד של שיקום בני נוער בצל ההליך הפלילי. במסגרת הפרוייקט מסומנים הנערים המתאימים שהסתבכו עם החוק ויש להם פוטנציאל לחזור לחיים נורמטיביים. לאחר קבלת הסכמה מהוריהם, הם מוכנסים לפרוייקט שבסימום נסגרים תיקיהם הפליליים (בר-לב, 2008, עמ' 11-12).

על מחלקת הנוער, ייעודה, המבנה שלה ופריסתה ניתן לקרוא באתר האינטרנט של משטרת ישראל, אגף לחקירות ולמודיעין.

### הסיוע המדעי והטכני לחקירה

הסיוע המדעי והטכני לעבודת מערך החקירות, כולל חוות הדעת המוגשות ליחידות החקירה ולבתי המשפט, נעשה על-ידי חטיבת הזיהוי הפלילי (מז"פ). מערך הזיהוי הפלילי פרוס בתחנות המשטרה וטכנאי המז"פ מגיעים לזירות העבירה ומעניקים שירות צמוד לחוקרים. בנוסף, מפעיל המז"פ מעבדות ניידות המגיעות לזירות פשע חמור. הטכנאים מתעדים את זירות העבירה ומחפשים ראיות שעשויות להביא לזיהוי מבצעי העבירות. הממצאים שנמצאים בזירות נבדקים במעבדות הארציות של מערך הזיהוי הפלילי.

המז"פ מפעיל שני מאגרי מידע המסייעים למערך החקירות. האחד הוא מאגר טביעות אצבע ממוחשב ומעודכן, שבעזרתו משווים הטכנאים טביעות אצבע שנמצאו בזירה לטביעות האצבע של עבריינים פוטנציאליים שהוטבעו בעבר ושטביעותיהם נשמרים במאגר. המאגר השני הוא מאגר הדנ"א (DNA), האוצר בתוכו דגימות של הקוד הגנטי של עבריינים שנלקחו מהם טביעות דנ"א בעבר. גם במקרה זה החוקרים משווים את דגימות הדנ"א שנמצאו בזירות העבירה לדגימות שבמאגר. לעומת מאגר טביעות האצבע הוותיק, מאגר הדנ"א נוסד רק לאחרונה בפברואר 2007. על כן, הוא עדיין מצומצם ביחס למאגרים אחרים בעולם, אך נעשים מאמצים מרוכזים להרחבתו. על-פי נתוני הדוברות המשטרתית, מפברואר 2007 ועד יוני 2008 פיענחה המשטרה בעזרת המאגר 300 תיקי חקירה, כולל תיקי רצח ואונס (ליס, 2008).

כלי סיוע נוספים שמפעילה חטיבת הזיהוי הפלילי הם מעבדות הפולגרף וריענון הזיכרון.  
מידע נוסף על חטיבת הזיהוי הפלילי במשטרה אפשר למצוא באתר משטרת ישראל, אגף לחקירות ולמודיעין.

### המאבק בפשע המאורגן

מאז תחילת שנות התשעים של המאה ה-20 והמעבר של כלכלת ישראל לדפוסים של כלכלה מפותחת, השתנו בהתאמה גם דפוסי הפשיעה. פעילותם של ארגוני פשע מאורגן התחזקה והמשטרה נאלצה להתאים את עצמה. את הציבור הטרידה במיוחד תופעת חיסול החשבונות בין עבריינים, שגבתה מחיר יקר מאזרחים חפים מפשע שנקלעו במקרה למקום האירוע. הדברים הגיעו לשיא בקיץ 2003. בחודשים יולי-דצמבר נהרגו בסך-הכל שמונה אזרחים תמימים שנקלעו בטעות לטווח האש (גולן-מאירי ונבון, 2003). המקרה המפורסם ביותר היה נסיון החיסול של זאב רוזנשטיין, ליד רחוב אלנבי בתל אביב, ב-11 בדצמבר 2003, שבמהלכו נרצחו שלושה אזרחים ונפצעו עשרות. מפכ"ל המשטרה דאז, שלמה אהרונישקי, כינה אירוע זה "מלון פארק של משטרת ישראל". בכך הקביל אהרונישקי את האירוע לפיגוע במלון פארק בנתניה, בפסח 2002, שבעקבותיו יצא צה"ל למבצע "חומת מגן" ושינה את פניו של המאבק המזויין בפלסטינים ביהודה ושומרון. "אני רואה באירוע הזה, "טען המפכ"ל, "נקודת מפנה בהתמודדות של משטרת ישראל בפשיעה החמורה ובארגוני הפשיעה" (יחזקאלי והורוביץ, 2006, ע' 157; נאה, בן-דוד, ונסים 2003). נקודת מפנה זו קבלה גם ביטוי ארגוני, כאשר ב-1 בינואר 2008 אוחדו ארבע יחידות החקירה הארציות – היחידה הארצית לחקירות הונאה (יאח"ה), היחידה הארצית לחקירות בינלאומיות (יאחב"ל), היחידה הארצית לאיתור גניבות רכב (אתג"ר), ויחידת הגדעונים (יחידה 33) – ליחידה אחת שכונתה "להב 433 – היחידה הארצית ללוחמה בפשיעה מאורגנת, בתופעות פשיעה ארציות ובשחיתות הציבורית". בראש היחידה הועמד ניצב, עדות לחשיבות שייחסו המפכ"ל והשר הממונה לפעילותה של היחידה ולמעמדה הארגוני.

### מערך הקניין הרוחני במשטרת ישראל

זכות יוצרים היא ההגנה שניתנת לבעלים של יצירה מקורית (יוצר, מחבר, אמן, וכיו"ב) מפני שימוש בלתי-מורשה ביצירתו. זכות זו הינה נגזרת מן

השיטה הקפיטליסטית וחברתית שהתפתחה באירופה בין המאה השש עשרה והמאה התשע עשרה, המבוססת בעיקרה על הזכות של פרטים וקבוצות לבעלות פרטית על הרכוש ולשימוש בו באופן חופשי. זאת, תוך הסתמכות על שמירת זכויות הקניין באמצעות הרשות השופטת ומערכת אכיפה יעילה. הייצור בכלכלה קפיטליסטית מכוון בראש ובראשונה לצריכה המונית של מוצרים ולשיווק מוצרים בקנה מידה נרחב, תוך תחרות בין היצרנים ובין המשווקים. ככל שהייצור והשיווק הופכים המוניים יותר, בוודאי לאחר הופעת המחשב האישי והאינטרנט, כך גובר הצורך בהגנה אפקטיבית על זכויות היוצרים (copyright), שיצירותיהם מהוות חלק מקניינים הפרטי. החקיקה הראשונה בזכויות יוצרים נחקקה במאה ה-18 באנגליה בעקבות המצאת הדפוס, שהפכה את יצירתם והפצתם של עותקים לעניין כלכלי. הביטוי הבינלאומי הבולט להגנה על זכויות היוצרים ניתן בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (Universal Declaration of Human Rights), שאומצה על ידי העצרת הכללית של האו"ם ביום 10 בדצמבר 1948. ההכרזה מתארת את זכויות האדם היסודיות שצריכות לחול בכל מדינות האו"ם. בסעיף כז(2) שלה נאמר כי "כל אדם זכאי להגנת האינטרסים המוסריים והחומריים הכרוכים בכל יצירה מדעית, ספרותית, או אמנותית שהיא פרי רוחו." (UN Declaration, 1948).

עד 2007 וחקיקתו של "חוק זכויות יוצרים, התשס"ח-2007" נסמכה מדינת ישראל על חוקי המנדט הבריטי הוותיקים – חוק זכויות יוצרים משנת 1911 ופקודת זכויות יוצרים משנת 1924. למרות חוקים אלו ולנהוג במדינות המערב, נקטה מדינת ישראל במשך שנים בגישה מקלה וסלחנית להפרת זכויות יוצרים. אולם, מספר גורמים חשפו אותה ללחצים שהביאו להקשחה במדיניות הסלחנית. בין גורמים אלו ניתן למנות את התהדקות היחסים בין ישראל ל"ארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי" (OECD), ארגון שלוש המדינות המפותחות בעולם מהבחינה הכלכלית, וקבלתה לארגון בשנת 2007; ואת יחסיה ההדוקים עם ארצות הברית.

מאז 1999, נקטה ממשלת ישראל מספר צעדים מהותיים בתחום זה, ואחד הבולטים שבהם היה הקמתה של יחידת קניין רוחני, מערך משטרת למלחמה בהפרות של זכויות יוצרים, בשנת 2000. מערך זה בנוי מיחידה ארצית הכפופה לחטיבת החקירות במטה הארצי, ומשלוחות מחוזיות הכפופות למחוזות אך מקבלות הנחייה מקצועית מן היחידה הארצית. מטרת המערך, כפי שהיא מוגדרת באתר האינטרנט של משטרת ישראל היא, "להילחם בעבריינים בכל רשרת הסחר, היצרנים, היבואנים, המפיצים והמוכרים ולהביאם לדין" (יחידת קניין רוחני, ללא תאריך).

הפרקטיקה שהמשטרה צברה מאז נוסדה היחידה ב-2000 סייעה במיסוד ובעידכון החקיקה בנושא. ב-2007 עבר בכנסת חוק זכויות יוצרים,



התשס"ח-2007 שהחליף את חוקי המנדט הבירטי שהזכרנו קודם. החוק החדש עיגן את זכויותיהם של יוצרים בתחומי המוסיקה, הספרות, תוכנות המחשב, מוצרי הצריכה למיניהם, סימון סחורות כוזב וכדומה. לפי החוק והפקודה בנוגע לסימני מסחר, ניתן להעמיד לדין פלילי את כל מי שמוכר, מייבא, מייצר, מכין גלופות או "מאסטרים" של יצירות, שיש עליהן זכות יוצרים או סימן מסחרי רשום בישראל, בלי שקיבל היתר מפורש לכך מבעלי הזכויות. על יחידת הקניין הרוחני במשטרת ישראל ניתן ללמוד עוד באתר משטרת ישראל, אגף לחקירות ולמודיעין.

### שיתוף פעולה עם גופי שיטור בינלאומיים

בעולם שהוא "כפר גלובאלי" הגבולות הם אינם מחסום בפני פושעים שונים ומגוונים שממהרים להתאים את דפוסי הפשיעה לכללי העולם החדש. בניגוד לרשתות פשיעה, שהן גמישות ומתאימות עצמן במהירות למציאות דינאמית ומשתנה במהירות, אנשי המשטרה נאלצים להתמודד עם מגבלות "העולם הישן": מכשולי שפה, חוקים ופקודות שונים, רשתות קשר שונות, ובמקרים רבים גם חוסר הרצון של ארגונים בארצות אחרות לשיתוף פעולה.

הטיפול בקשרים הבינלאומיים של משטרת ישראל מופקד בידי חטיבת המודיעין. כדי להתגבר על הקשיים באכיפת חוק מחוץ לגבולות מדינת ישראל פועלת משטרת ישראל יחד עם גופים משטרתיים בינלאומיים, שהוקמו כדי להקל את שיתוף הפעולה בזירה הבינלאומית. ארגון כזה הוא למשל ה"אינטרפול" (Interpol), ארגון בינלאומי שמטרתו העיקרית היא לספק מגוון רחב של שירותים חיוניים לקהילת אכיפת החוק, כדי לשפר את המאמץ הבינלאומי למאבק בפשע<sup>xiv</sup>. האינטרפול הוקם לאחר מלחמת העולם הראשונה כדי להתמודד עם פשיעה "חוצת גבולות". פשיעה זו, שנמצאת בעלייה מתמדת, היא לרוב פשיעה מאורגנת וחמורה שמתמקדת בסחר בסמים, מרמה, זיכיון, וטרור. האינטרפול, שנמצא במעמד מקביל לאו"ם, צבר בשנים האחרונות יוקרה ומעמד בינלאומי נכבדים. כיום, חברות בארגון 177 מדינות.

האינטרפול אינו דומה לארגונים בינלאומיים ומשטרתיים אחרים שעוסקים בעיקר בשיתוף פעולה לצורך העברת ידע, ביצוע מחקרים, הכשרות משותפות ובניית סטנדרטים של עבודה. האינטרפול, לעומת זאת, עוסק בתחום המקצועי-ביצועי: עבודת הארגון כוללת את איתורם, מעצרם והבאתם

לדין של עבריינים; ואת תיאום החקירות הבין המשטרות השונות החברות בו באותן עבירות המתבצעות במספר מדינות כמו למשל, רשת של קניה, הברחה, הפצה ומכירה של סמים. היא מתמקדת בעיקר בתחומים של טרור, פשע מאורגן, ייצור סמים לא חוקי וסחר בסמים, הברחת נשק, סחר בבני-אדם, הלבנת כספים, פורנוגרפיית ילדים, פשעים פיננסיים, פשעי היי-טק ועבירות שוחד.

בעקבות הדוגמא המוצלחת שהציג האינטרפול, הוקמו בשנים האחרונות ארגוני משנה אזוריים, דוגמת ה"יורופול" (Europol), ארגון השיטור המשותף למדינות אירופה, שהחל לפעול בסוף שנות התשעים של המאה ה-20. מטרתו העיקרית של היורופול היא לשפר את התיאום הרב-מערכתי בין חברות האיחוד האירופי, "כדי להילחם בטרור, בסחר בסמים מסוכנים ובצורות השונות של פשיעה בינלאומית"<sup>xv</sup> (רזי ויחזקאלי, 2007, ע' 103).

עבודתה של חטיבת המודיעין במשטרת ישראל עם הארגונים הבינלאומיים כוללת טיפול וריכוז פניות מגורמים בחו"ל בנוגע לעבריינים ישראלים, וכן טיפול בעבריינים זרים שפועלים בארץ. משטרת ישראל מבצעת חקירות ובירורים לבקשת משטרות וגורמים מחו"ל בכל התחומים השוטפים של הפעילות המשטרתית שבהם: פשיעה אלימה, הונאות, סחר בסמים, עבירות רכוש, מקרי שוד, עבירות הקשורות במטבע חוץ ובמסמכים מזויפים, נעדרים, ובקשות מידע כלליות בנושא טרור. משטרת ישראל מפעילה גם מערכות חקירה ומודיעין בחו"ל באמצעות נספחי המשטרה המוצבים בשגרירויות ישראל במדינות מפתח. עוד נעשים בתחום שיתופי הפעולה הבינלאומיים חיקורי דין בחו"ל: תיאום וביצוע של פעולות חקירה ומודיעין בחו"ל על-ידי שוטרים ישראלים, וכן חיקורי דין בארץ: תיאום ביצוע של פעולות חקירה ומודיעין על-ידי שוטרים זרים בארץ, ניהול הסגרות עבריינים הדרושים לחקירה מחו"ל ארצה ולהיפך.

### כליאה וליווי עצורים

בפרק זה עסקנו בהרחבה במעצר ובחשיבתו ליכולתה של המשטרה לבצע את תפקידה בתחום החקירה הפלילית. כדי שכלי זה יהיה זמין ויעיל, זקוקה המשטרה לשירותי מעצר וליווי של נחקרים ועצורים. עד לספטמבר 2007, למשטרת ישראל היה מערך כליאה וליווי עצורים משלה, שמנה כ-2000

מקומות כליאה וכן צי של כלי רכב מיוחדים ואנשי ליווי שנועדו לשנע את העצורים בין מתקני החקירה השונים, ובינם לבין בתי המשפט. בשנת 2006 ברח ממעצר בני סלע, אנס סדרתי שהורשע בעבירות מין ובהן תקיפה מינית, אינוס וביצוע מעשי סדום; ונידון ל-35 שנות מאסר, העונש החמור ביותר שהוטל על עבריין מין במדינת ישראל. בריחתו של סלע גרמה למשטרת ישראל מבוכה רבה. דו"ח החקירה של ועדת בדיקה חיצונית שמינה השר לביטחון הפנים, אבי דיכטר, בראשות האלוף במילואים עמוס ירון, המליץ בדצמבר 2006, בין היתר, על העברת מערך הכליאה ממשטרת ישראל לשירות בתי הסוהר (ועדת ירון, 2006, ע' 7). העברה זו הושלמה עד ספטמבר 2007.

הבעיה היא, שיכולת המשטרה לעצור עצירים לעולם תעלה על מספר מקומות הכליאה הקיימים. בעת כתיבת שורות אלה, בקיץ 2008, עולה בהתמדה מספר העצורים שהמשטרה נאלצת לשכן במתקני הכליאה שבתחנותיה, בגלל מחסור במקומות פנויים בשירות בתי הסוהר, שהיא נאלצת לעשות כן ללא מערך הכליאה והליווי. ימים יגידו אם תישאר הבעיה ברמה נשלטת או שתהפוך ל"כרונית" ותהיינה לה בעתיד השלכות על חלוקת העבודה בין המשטרה לשירות בתי הסוהר.

## סוף דבר

מטרתו של פרק זה היתה לבחון את תפקודה של המשטרה בתחום הענישה הפלילית. לצורך כך, פרסנו כאן יריעה רחבה של תחומים הרלוונטיים לעבודת המשטרה בתחום זה. בין התחומים שסקרנו: ההיבטים ההיסטוריים והשלכותיהם העכשוויות, הגישות התיאורטיות להבנת תפקיד המשטרה בתחום הענישה הפלילית, תפקידה של המשטרה בתחום זה, סוגיית הכפיפות של המערך המשטרתי העוסק בתחום זה והשלכותיה, והתרומה של חלקי המשטרה השונים לתהליך הענישה הפלילית.

בחירת הגישות התיאורטיות להבנת תפקידה של המשטרה בענישה הפלילית מלמדת שעבודת המשטרה בתחום זה, כמו עבודת מערכת אכיפת החוק כולה, מושתתת על תיאורית ההרתעה הרעועה, שכבר הופרכה מבחינה מתודולוגית. יתרה מכך, גם אילו היתה נמצאת התיאוריה תקפה, המשטרה הייתה מגיעה רק לרף המינימאלי הדרוש להרתעה תקפה. אין פלא, אפוא, שהניסיונות לבנות בסיס תיאורטי אחר לעבודת המשטרה התבססו על נקודות מוצא שונות. יחד עם זאת, הגישה הקהילתית לא הפכה לגישה מובילה

בשיטור, ומשטרות רבות ממשיכות להשעין את האסטרטגיה שלהן על תיאורית ההרתעה הבעייתית. על רקע זה יש להסביר את היעדר ההרתעה בקרב אוכלוסיית העבריינים מצד אחד, ואוכלוסיית אישי הציבור ובעלי ההון מצד השני. דומה כי שתי אוכלוסיות שונות אלו מצליחות לחסן עצמן, לא מעט, מפני הרתעת המשטרה.

הגישה המרקסיסטית נתפסת בדרך-כלל כגישה תיאורטית "חתרנית" להבנת תפקוד המשטרה בענישה הפלילית. אולם, אין ספק שבחינת מידת האכיפה בקרב האליטות מעלה תהיות לא מעטות, עד כמה רחוקה גישתו של מרקס ממצאות חיינו...

אם נבחן את תהליך עבודת החקירות בהיבט המערכתי של תהליך הענישה הפלילית כולו ניוכח, כי תחום החקירות מצוי בפרדוקס מערכתי. לעולם, יהיו יותר תיקים מאשר חוקרים לחקור אותם; לעולם, ישארו תיקים רבים "סתומים" ללא כיווני חקירה המאפשרים את מיצויים; ולעולם, כמות האנשים שיכולה המשטרה להביא לדין תהיה גדולה מיכולת בתי המשפט לשופטם ובתי הכלא מלהכילם. די בתיאור מציאות זו על מנת להבין, שהמונח "צדק באכיפת החוק" (Criminal Justice) הוא בעצם מונח יחסי ומוגבל מאוד, גם לגבי העבריינים וגם לגבי קורבנותיהם.

לגבי אנשי המשטרה הפועלים בתחום הענישה הפלילית, הפעילות בתחום זה היא התמודדות מתסכלת וסיזיפית עם עומסים בלתי אפשריים בשטח. תסכול זה יוצר אין ספור פיתויים "לעגל פניות" ולמתוח את הגבול שבמסגרתו פועלת משטרה בחברה דמוקרטית; קרי, להפר את החוק ואת הנהלים על מנת להיות אפקטיביים יותר ולהביא לדין את הראויים לכך. התסכול והסטייה של השוטרים הפועלים בתחום זה אינם תופעה חריגה וחולפת. תופעה זו היא לעולם תהיה קיימת והיא חלק בלתי-נפרד מעבודת החקירות. לעולם יהא על המערכת ליצור איזונים, בלמים, ואמצעי פיקוח נאותים כדי לוודא שמפלס הסטייה אינו מגיע לרמה המשבשת את סדר החיים, וכי המשטרה לא הופכת ממגן הדמוקרטיה לאויבתה. גם אם השוטרים רואים את אמצעי הביקורת האלה לא אחת כבלתי-הוגנים, הם מייצרים במשטרה דינמיקה של דריכות ומודעות לצורך להקפיד על הכללים הדמוקרטיים בתהליך הענישה הפלילית.

אך איך, בכל זאת, ניתן להתמודד הסתירות המרובות האלו? יהיו שיגידו, כי המשטרה כלל אינה אמורה להגן על הצדק אבסולוטי, ותפקידה לשמור על הצדק של האליטות. תומכי הגישה המרקסיסטית יצביעו על האופן שבו בעלי ההון ואנשי השלטון מצליחים לתמרן את החוק כהוכחה

לכך שמשטרה נוצרה למען אליטות ומשרתת עד היום אליטות כאלה (יחזקאלי, 2004א).  
אחרים יאמרו, כי התסכול נובע מחוסר הבנה של ייעודה האמיתי של המשטרה. הם יצביעו על כך, שהענישה הפלילית אינה יכולה לבוא חשבון עם כל מפירי החוק באשר הם, אלא לקיים הרתעה סבירה שתאפשר את קיום הסדר החברתי, השקט, ושלוות החיים ('peace-keeping') (יחזקאלי, 2004א, עמ' 52-60). כל עוד תפקיד זה מבוצע, ממלאת המשטרה את תפקידה כיאות.

## מקורות

- אבן שושן, א' (עורך) (2000). *המילון החדש* (כרך ראשון). תל אביב: המילון החדש בע"מ.
- אימרגליק, ש' (12 ביולי, 2003). החטא בלי עונשו. *מעריב*. ע' 5.
- אלון, ג' (24 באוגוסט, 2004). אז מה אם המבקר המליץ. *הארץ*. ע' 4.
- אלון, ג' (28 בנובמבר, 2001). מאות תיקים הועברו מהפרקליטות למשטרה, בניגוד לחוק. *הארץ*. ע' 10א.
- אלעד, א' (2002). השימוש החקירתי בפוליגרף מול הביקורת המדעית. *משטרה וחברה*, 6, 99-134.
- אלעד, א' (2004). מהו השימוש הראוי בפוליגרף בחקירה הפלילית? סקר עמדות של חוקרים פליליים. *משטרה וחברה*, 8, 175-198.
- בג"ץ 935/89 גנור נ. היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 511.
- בג"ץ 588/94 עו"ד אהרון שלנגר נ' היועץ המשפטי לממשלה והרב שלמה גורן, פ"ד מח(3) 40.
- בג"ץ 2631/91 זיגל ואח' נ' שר המשטרה ואח', פ"ד מו(3) 546.
- בזק, י' (1979). *הענישה הפלילית, דרכיה ועקרונותיה*. ירושלים ותל אביב: דביר.
- בייט-מרום, ר' (2003). מבט אישי: פרופ' דניאל כהנמן - זוכה פרס נובל לכלכלה (גרסא אלקטרונית). *עדכן האוניברסיטה הפתוחה*, 38.
- בן דוד, ע' (18 בדצמבר, 2000), בן עמי כפה את תנ"ך מזרחי על אהרונישקי. *מעריב*. ע' 16.

- בן דוד, ע' (8 באוגוסט, 2002). המשטרה ידעה ולא עשתה דבר. *ידיעות אחרונות*. ע' 18.
- בנדור, א' (1 בדצמבר, 2004). הפרת אמונים - עבירה מעורפלת ועמומה. *ידיעות אחרונות*. ע' 3.
- בר-לב, א' (2008). מודל לשיקום בני נוער בצל ההליך הפלילי. *מחוז לקופסה, חשיבה אחרת על עבודת משטרה*. גיליון מס' 3.
- בשן, ע' (2002). *משטרת ישראל, דין וחשבון שנתי 2001*. ירושלים: משטרת ישראל, אגף קהילה ומשא"ז, המחלקה לתקשורת.
- בשן, ע' (2004). *משטרת ישראל, דין וחשבון שנתי 2003*. ירושלים: משטרת ישראל, אגף קהילה ומשא"ז, המחלקה לתקשורת.
- בש"פ 7438/01, *אליעזר כהן נ' מדינת ישראל*, פ"ד נו(1), 345 גולדברג, מ' (12 במאי, 1992). שופטת הטילה "קנס אחיד" של שקל על עשרות עברייני תנועה. *ידיעות אחרונות*. עמ' 1.
- ג'וליאני, ר' (2002). *מנהיגות*. תל אביב: מטר ומשרד הביטחון.
- גולן-מאירי, ש', ונבון, ע' (12 בדצמבר, 2003). שישה קורבנות תמימים ב-4 שנים. *ידיעות אחרונות*. ע' 4.
- גור אריה, מ' (1999). הפרת אמונים מצד עובדי הציבור ונבחריו - האם עבירה פלילית? *פלילים*, ח, 253-271.
- גילת, מ' (29 במאי, 1998). רקוויאם לשלטון החוק. *ידיעות אחרונות*, 7 ימים. עמ' 38-41, 100.
- גימשי, ד' (1996). שיטור קהילתי בישראל: תכנון שינוי ארגוני ויישומו. *משאבי אנוש*, 105-106, 30-32.
- גימשי, ד' (2003). *משטרה בדמוקרטיה*. ירושלים: משטרת ישראל, המטה הארצי, אגף משאבי אנוש.
- גלבוע, מ' (2004). הסרת מכשולים בדרך ללימוד תשואול. *משטרה וחבר*, ה, 8, 219-199.
- ג'ניס, א', ומאן, ל' (1984). *תהליך קבלת החלטות*. תל אביב: משרד הביטחון, 15-16, 122.
- גרדר-שגיב ד' (1998). *חוברת הישוכים 1997 - אוכלוסיה, רכב, תאונות דרכים, פשיעה*. ירושלים: משטרת ישראל, אג"ת/יח"ן/סטטיסטיקה.
- דנ"פ 1397/03 *מדינת ישראל נ' שמעון שבס*. [פדאור (לא פורסם) 03 (2) 895].
- הוד, א' (עורך) (2003). *ארועים מרכזיים וציוני דרך, ינואר 2001 - דצמבר 2001*. ירושלים: משטרת ישראל, המטה הארצי, אגף משאבי אנוש.

המחלקה לתקשורת קהילתית (1996). *דוח שנתי משטרת ישראל 1995*.  
ירושלים: משטרת ישראל, המטה הארצי, היחידה לשיטור קהילתי.  
*הנחיות מחלקת החקירות (מח"ק) (נוער) 03-300-010*: פקחות נוער  
(ללא תאריך). ירושלים: משטרת ישראל, המטה הארצי, אגף החקירות.  
*הנחיות מחלקת החקירות (מח"ק) (נוער) 03-300-023*: מניעת עבריינות נוער  
(ללא תאריך). ירושלים: משטרת ישראל, המטה הארצי, אגף החקירות.  
*הנחיות מחלקת החקירות (מח"ק) (נוער) 03-300-037*: הטיפול המשטרתי  
בקטינים מתחת לגיל 12 (ללא תאריך). ירושלים: משטרת ישראל, המטה  
הארצי, אגף החקירות.  
העין השביעית (2008). ערך: בר און-חברון. *העין השביעית, לקסיקון  
אנציקלופדי לתקשורת ועיתונות, המרכז הישראלי לדמוקרטיה*. אוחר 22  
ביוני, 2008 מרשת האינטרנט:

[http://www.the7eye.org.il/lexicon/Pages/Baron\\_Hebron.aspx](http://www.the7eye.org.il/lexicon/Pages/Baron_Hebron.aspx)

הראל, צ' (29 באוקטובר, 1993). *לבו הרחום. מוסף הארץ*. עמ' 25-26.  
ויינריב, ר' (2003). *התנהגות פסולה של עובדי ציבור - בין דין פלילי לדין  
משמעתי*. גלילות: המכללה לביטחון לאומי, צה"ל.  
ועדת אור (1997). *הוועדה הציבורית לבדיקת מבנה בתי המשפט הרגילים  
בישראל*. ירושלים: משרד המשפטים.  
ועדת ירון (2006). *דו"ח ועדת הברור בעקבות בריחת האסיר בני סלע ביום  
24 בנובמבר 2006*. ירושלים: המשרד לביטחון פנים.  
ועדת פרקליטות 2000 לבחינת מבנה והיערכות הפרקליטות לקראת שנת  
האלפיים. ירושלים: פרקליטות המדינה, משרד המשפטים.  
ועדת צדוק (1999). *דוח הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש*. ירושלים:  
המשרד לביטחון פנים.

ועדת שילה (2002). *הוועדה הבין משרדית (משפטים ובטחון פנים) לנושא  
הכפפת התביעה המשטרית לפרקליטות*. ירושלים: משרד המשפטים.  
וייסבורד, ד', שלו, א', ואמיר, מ' (2001). *דו"ח למחקר הערכה בתחום  
השיטור הקהילתי בישראל*. ירושלים: מדינת ישראל, המשרד לביטחון  
הפנים, לשכת המדען הראשי, המכון לקרימינולוגיה, הפקולטה  
למשפטים, האוניברסיטה העברית.

ויקיפדיה (2008) ערך: פרשת בר-און חברון. *ויקיפדיה האנציקלופדיה  
החופשית*. אוחר 22 ביוני, 2008 מרשת האינטרנט:

[http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A4%D7%A8%D7%A9%D7%AA\\_%D7%91%D7%A8-](http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A4%D7%A8%D7%A9%D7%AA_%D7%91%D7%A8-)

*%D7%90%D7%95%D7%9F\_%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%95%D7%9F*

זלוצ'ובר, נ' (2003). אפקטיביות התמודדות החוק והמשטרה עם אלימות בין בני זוג. רמת גן: אוניברסיטת בר אילן, הפקולטה למשפטים. 24-26.

חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד - 1984.

חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981.

חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960.

חוק הנוער (שפיטה כנישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971.

חוק העונשין, התשל"ז-1977.

חוק זכויות יוצרים, התשס"ח-2007.

חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991.

חוק סדר הדין הפלילי, התשכ"ה-1965.

חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982.

חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996, ס"ח 1592.

חפץ, א' (1996). לקראת שיטור קהילתי - מגמות בהתפתחות האסטרטגיה המשטרית לכיוון של יתר אפקטיביות וגישה שירותית ברמה המקומית. משאבי אנוש, 106-105, 24-22.

טננבוים, א' (2001). הגישה האבולוציוניסטית: האם הגיעה העת לבטל את הענישה הפלילית? שערי משפט, כרך ב', חוברת 3. הוד השרון: המכללה ללימודי משפט "שערי משפט", עמ': 261-284.

טננבוים, א' (2003). על שוטרים וגנבים, סוגיות בקרימינולוגיה. תל אביב: משרד הביטחון.

יחזקאלי, פ' (1991). תופעת הילד המוכה-מוזנח בישראל: ההיבט הארגוני מנהלי (כרך ב'). באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

יחזקאלי, פ' (2003). למה הם מסתבכים? על הסתבכויות של בכירים במשטרה וסיבותיהן. ביטחון לאומי, 2-3, 106-61.

יחזקאלי, פ' (2004א). מבוא ללימודי משטרה ושיטור, היבטים היסטוריים, סוציולוגיים, פסיכולוגיים וארגוניים בעבודת המשטרה. תל אביב: משרד הביטחון.

יחזקאלי, פ' (2004ב). המודיעין המשטרתי והקברניט. בתוך: אידן, אריה (עורך), המודיעין והקברניט (עמ' 138-146). תל אביב: משרד הביטחון, אוניברסיטה משודרת, סדרת הביטחון הלאומי.



יחזקאלי, פ' (בדפוס). תיאום מערכתי בעבודת מערכת אכיפת החוק בישראל. בתוך: יחזקאלי, פנחס (עורך), *תיאום מערכתי והשפעתו על הביטחון הלאומי ועל איכות המנהל הציבורי בישראל*. גלילות: המכללה לביטחון לאומי, צה"ל והמכון לחקר הביטחון הלאומי, אוניברסיטת חיפה.

יחזקאלי, פ', והורוביץ, י' (2006). התמודדות משטרת ישראל על מלחמת הטרור 2000-2004 והשלכותיה על המשטרה. בתוך: גולן, חגי; שי, שאול (עורכים), *פצצה מתקתקת, המחבלים המתאבדים וההתמודדות איתם*. תל אביב: מערכות.

יחזקאלי, פ', ושלו, א' (1996). שיטור של הדברים הקטנים (על חשיבות הטיפול בעבירות קלות). *מראות המשטרה*, 153, 24-25.

יחזקאלי, פ', ושלו, א' (2000). היחסים שבין המפכ"ל לשר הממונה בישראל, 1997-1948. *משטרה וחברה*, 4, 119-124.

יחידת קניין רוחני (ללא תאריך). אתר משטרת ישראל, האגף לחקירות ולמודיעין, חטיבת החקירות. אוחר 29 באוגוסט, 2008 מרשת האינטרנט:

<http://www.police.gov.il/mehozot/agafAHM/hativatHakirot/Pages/YahidatKeneyanRuhani.aspx>

לוחמה מרוכזת בפשיעה (5 בדצמבר, 2004). *הארץ*. ע' ב1.

ליס, י' (3 בדצמבר, 2004). תוך 3 חודשים יוקם האגף ללוחמה בפשיעה; אמור לקרב החוקרים לחומר המודיעין. *הארץ*. ע' א6.

ליס, י' (23 ביוני, 2008). 300 תיקים פוענחו בזכות הצלבת הד-נ-א. *הארץ*. ע' 6.

מבקר המדינה (29 באפריל, 2001). *דוח שנתי 51 לשנת 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999*. אוחר 15 ביוני, 2008 מרשת האינטרנט:

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=156&id=57&contentid=&parentcid=undefined&sw=1024&hw=698>

מדור סטטיסטיקה (2004). משטרת ישראל, אגף תכנון וארגון, מדור מחקר אסטרטגי וסטטיסטיקה.

מדור תורות והוצאה לאור (1995). *דוח שנתי משטרת ישראל 1994*. ירושלים: משטרת ישראל, המטה הארצי, מחלקת ההדרכה, אכ"א.

מחדל המיליונים של המשטרה (5 בדצמבר, 2004). *ידיעות אחרונות*. ע' 9.

ממשלת ישראל (1997). *פרוטוקול ישיבת הממשלה 10/01/1997*.

משטרת ישראל (2008). אתר האינטרנט של משטרת ישראל, מחוזות ואגפים, האגף לחקירות ולמודיעין. דפי משנה: חטיבת בחקירות, חטיבת המודיעין, חטיבת היהוי הפלילי, מחלקת התביעות. אוחר 29 באוגוסט, 2008 מרשת האינטרנט:

<http://www.police.gov.il/Pages/default.aspx>

נאה, ב'; בן-דוד ע'; נסים, ד' (12 בדצמבר, 2003). המשטרה: זו מלחמה. *ידיעות אחרונות*. ע' 4.

נגבי, מ' (2004). *כסדום היינו, במדרון ממדינת חוק לרפובליקת כננות*. ירושלים: כתר.

סגל, ז' (3 פברואר, 2003). מתי להאשים איש ציבור. *הארץ*. ע' ב1. סבה, ל' א', וארנפלד, ר' (1988). *גמילה כעונש - הטיפול בעבריינים מתמכרים לסמים*. ירושלים: האוניברסיטה העברית.

ע"פ 2910/94, ע"פ 2912/94, ע"פ 2922/94, ע"פ 2929/94, ע"פ 3737/941, ארנסט יפת נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(2) 221

ע"פ 4336/96, ע"פ 4467/96, מדינת ישראל נ' שמחה בן יוסף דיניץ, פ"ד נא(5), 97.

פכטר אברהם (2003). "חקור דין בחור"ל - איך ומתי". *אתר לשכת עורכי הדין בישראל*. אוחר 28 באוגוסט, 2008 מרשת האינטרנט:

[http://www.israelbar.org.il/article\\_inner.asp?pgId=6690&catId=287](http://www.israelbar.org.il/article_inner.asp?pgId=6690&catId=287)

פקודת המטה הארצי: *הטיפול בתלונה ובתיק חקירה*. (1 באוגוסט, 2001). משטרת ישראל, המטה הארצי, אגף החקירות.

פקודת המטה הארצי: *לקיחת טביעת אצבע מקטינים*. (14 במרץ, 2005).

פקודת המטה הארצי: *עבודת המשטרה עם קטינים*. (14 בינואר, 2005). משטרת ישראל, המטה הארצי, אגף החקירות.

פקודת הסמים המסוכנים (נוסח חדש), התשל"ג-1973.

קונן דויל, א' (חסר תאריך). *שרלוק הולמס הטוב שבטוב*. ראשון לציון: לדורי.

קים, ח' (28 בדצמבר, 1999). להפריד את החקירות מהמשטרה. *הארץ*. ע' ב1. קים, י', יחזקאלי, פ', וברוכמן, א' (1996). *שיטור קהילתי: שילוב מודלים אקולוגיים ומודלים ארגוניים בעבודת המשטרה*. רמת גן: הוצאת אוניברסיטת בר-אילן.

קים, י', יחזקאלי, פ', וברוכמן, א' (1999). *התפתחות השיטור הקהילתי בישראל: עקרונות ויישומים*. רמת גן: אוניברסיטת בר אילן.

- קנאי, ר' (1993). היחס בין מטרות הענישה ושיקולי הענישה לשיקול הדעת של השופט בקביעת העונש. *מחקרי משפט*, י, 39, 65, 67, 76-70.
- קרא, ב' (27 בינואר, 2002). רק בישראל (ובניו זילנד) המשטרה גם חוקרת וגם תובעת. *הארץ*. ע' ב1.
- קרא, ב' (11 ביולי, 2003). אחרי הדו"ח שוב תוהים במשטרה: למה אין יחידה ארצית נגד הפשיעה? *הארץ*. ע' א4.
- קרמניצר, מ', וחסיין, י' (1994). עבירת ההתפרצות - המשתנים המשפיעים על מידת האחידות בענישה, *משפטים*, כב 529-533.
- קרניאל, י' (1999). מרמה והפרת אמונים של עובד ציבור - הלכה למעשה. *פלילים*, ח', 273, 279.
- רובינשטיין, א' (1999). התביעה הכללית בשנת היובל למדינת ישראל ולהכרזה האוניברסלית על זכויות האדם. *עלי משפט*, 1, 17-25.
- רוז, ע', ויחזקאלי, פ'. (2007). *מינהל ציבורי על פרשת דרכים: מאונוכיות לשיתוף פעולה*. גלילות: המרכז למחקר אסטרטגי, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל.
- שגיב ד' (1992). *חוקרת הישזבים - אוכלוסיה, רכב, תאונות דרכים ועבריינות, שנת 1991*. ירושלים: משטרת ישראל, אג"ת/יח"ן/סטטיסטיקה.
- שוהם, ש' (1963). *עבירות ועונשים בישראל*. תל אביב: עם עובד. ע' 46
- שוהם, ש', ושביט, ג' (1990). *עבירות ועונשים, מבוא לפנולוגיה*. תל אביב: עם עובד.
- שלו, א', ויחזקאלי, פ' (1997). שיטור קהילתי מול שיטור אכיפתי סוגיות עקרוניות. *משטרה וחברה*, 1, 66-105.
- שפירא, ר' (3 במאי, 2001). קצת פרופורציות. *מעריב*. ע' 7.
- ת"פ 40450/99 (מחוזי תל אביב), *מדינת ישראל נ' עופר נמרודי*, [פדאור (לא פורסם) 01 (3) 513].
- תקנות סדר הדין הפלילי (כשירות שוטר תובע וסמכויותיו), התשכ"ו-1966

Bratton, William with Knobler, Peter (1998). *Turnaround*. New York: Random House.

Briggs, J., Harrison, C., McInnes, A., & Vincent David (1996). *Crime and punishment in England: An introductory history*. New York: St. Martin's Press.

- Critchley T. A., (1972). *A history of police in England and Wales* (2nd ed.). Montclair, NJ: Patterson Smith.
- Johnson, D. R. (1985). The triumph of reform. In: W. Clinton, T. (Ed.), *Policing society* (pp. 65-74). New York: John Wiley and Sons.
- Kennedy, D. M. (1993). *Closing the market - Controlling the drug trade in Tampa, Florida*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Langworthy R. H., & Travis, L. F. (2003). *Policing in America - A balance of forces* (3rd edition). New Jersey: Prentice Hall.
- Lernau, H. (2001). A research evaluation of the Israeli new pretrial detention act. *Israel Law Review*, 2-3, 266-284.
- Lynch, M. J., & Groves, W. B. (1989). *A primer in radical criminology* (2nd ed.). New York: Harrow and Heston.
- McGlothlin, W. H., Anglin, M. D., & Wilson B. D. (1978). Narcotic addiction and crime. *Criminology*, 16, 293-315.
- Sherman, L. w. (1978). *Scandal and reform: Controlling police corruption*. California: University of California Press.
- Silverman, E. B. (1999). *NYPD Battles crime: Innovative strategies in policing*. Pennsylvania: Northeastern University Press.
- Skogan, W., & Frydl, L. (Eds.) (2004). *Fairness and effectiveness in policing: The evidence*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Stotland E. (1981). Can white-collar crime investigators be protected from improper pressures? The case of Israel. *Journal of Criminal Justice*, 9, 265-288.
- Tversky, A., & Kahaeman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185, 1124-1131.
- UN Declaration (1948). **Universal Declaration of Human Rights**. Retrieved from the Internet September 17, 2008, <http://www.un.org/Overview/rights.html>
- Weisburd, D., Greenspan, R., Hamilton, E., Bryant, K., & Williams, H. (2001). *The abuse of police authority: A national study*. Washington: Police Foundation.

Wilson, J. Q., Kelling, G. (1982). Broken windows. *Atlantic Monthly*, 249, 29-38.

Young, J. (1981). Thinking seriously about crime: Some models of criminology. In: Fitzgerald, M., McLennan, G., & Pawson, J. (Eds.), *Crime and society: Readings in history and theory* (pp. 248-309). London: Routledge & Kegan Paul.

<sup>1</sup> מודלים אלה משתמשים בהליך הפלילי ככלי לדחיפת העבריין לגמילה, בצל החוק. על מודל כזה שפותח במשטרה בתחום המאבק בסמים, ראה למשל את שלו א' ויחזקאלי פ' (1994) מודל לטיפול מערכתי משולב בתחנת באר-שבע, בעבירות שימוש בסמים ובעבירות אלימות בין בני-זוג. **פלילים**, כרך ד', עמ' 223-257.

<sup>2</sup> על חוק הפרדת הרשויות של מונטסקייה ראה את מונטסקייה (1988). ספר אחד עשר: על הקשר בין החוקים המעצבים את החירות המדינית לאושיות המשטר, פרק ו: על חוקת אנגליה. בתוך ' גולומב (עורך), *על רוח החוקים* (עמ' 147-157). ירושלים: מאגנס.

<sup>iii</sup> על אוגוסט וולמר ופועלו ניתן לקרוא באתר האינטרנט של משטרת ברקלי:

<http://www.ci.berkeley.ca.us/police/history/history.html>.

<sup>iv</sup> דוגמה כזו היא, למשל, המגמה של שופטי בית המשפט העליון לאמץ גישה זהירה ומקלה בסוגיית הרשעת אנשי ציבור, שהייתה נהוגה עד שנת 2004. זאת בעקבות הרתיעה מהרשעה בעבירה של "מרמה והפרת אמונים", שהגדרתה בחוק מעורפלת מדי. מה שהחל את התהליך היה זיכויו בדין של יושב ראש הסוכנות היהודית לשעבר, מר שמחה דיניץ. דיניץ נחשד בכך שבמשך חמש שנים, רכש ציוד אישי בכרטיס האשראי של הסוכנות, בסכום כולל של 22 אלף דולר. הוא הורשע בבית המשפט המחוזי, והשופט קבע, כי הוא ידע, או למצער, עצם את עינו לנזכר העובדה, שהסוכנות שילמה את חשבונותיו בטעות ומבלי לחייבו בהם. אולם, בערעור שהוגש על-ידי שני הצדדים לבית המשפט העליון, זוכה דיניץ בנימוק שלא ניתן להגיע, ברמת הוודאות הנדרשת, למסקנה שאליה הגיע בית המשפט המחוזי, של למעלה מספק סביר (ע"פ 4336/96).

על פרשה זו ציין הפרשן המשפטי, משה נגבי (1994, עמ' 46-47), כי ההנחות השיפוטיות הללו הביאו לאפליה בטיב ההוכחה הנדרשת לכוונה הפלילית, וסתמו את הגולל כמעט לחלוטין על האפשרות להאשים או להרשיע מושחתים בכירים. דבר זה כנראה גם מסביר, לפי נגבי, את הפער האדיר שבין שיעור ההרשעות של נאשמי צמרת (כשלושים אחוזים) לבין שיעורן בקרב נאשמים רגילים (יותר מתשעים אחוזים).

מצב זה נמשך עד שנת 2004, עת נוצרה התהוות משפטית חדשה בעקבות פסק דין חדש של בית המשפט העליון בדיון נוסף בזיכוי של מנכ"ל ראש הממשלה לשעבר, שמעון שבס. תשעת שופטי בית המשפט העליון, בהבינם את המצב אליו נקלעה מערכת אכיפת החוק, הפכו את פסק דינם הקודם והרשיעו את שבס ביחס של שמונה מול אחד. בית המשפט הגדיר כי מטרת הדיון הנוסף היא, בין היתר, לקבוע מבחן ברור ומדויק ככל שניתן ליסודות העבירה של "מרמה והפרת אמונים" (דנ"פ 1397/03).

v "משפט הבנקאים" נערך בעקבות משבר המניות הבנקים ב-1983. המשבר היה שיאו של תהליך ויסות מחזיריהן של מניות אלה על ידי הבנקים, אשר נמשך שנים ארוכות. המשבר נוצר בעקבות פעולה מכוננת של רוב הבנקים הגדולים לוווסת את שערי מניותיהם, תוך הבטחת עלייה מתמדת ורצופה בשערי המניות. בשלב מסוים, ההיצעים הכבדים במניות חייבו את הבנקים להשקיע סכומים גדולים מאוד בשמירת יציבות מניותיהם. עד שלא יכלו לעשות זאת יותר. ב-6 באוקטובר 1983 הייתה הסתערות המונית של מוכרי מניות הבנקים. היה ברור לכל כי ההתמוטטות היא עניין של ימים ספורים. הבנקים הצהירו כי אינם מסוגלים עוד לקלוט היצעים נוספים בלי מימון מהמדינה. עקב כך הופסק המסחר בבורסה. היא נפתחה שוב ב-24 באוקטובר לאחר שבוע פחות של 23 אחוז בשער השקל והוענקה ערבות מדינה למניות הבנקאיות שבידי הציבור. חלק מהציבור, שלא קבל את הצעת הממשלה, מכר את מניותיו בשער נמוך ב-17% משער המניות בטרם פרוץ המשבר (ע"פ 2910/94).

vi **"תלונה"** מוגדרת על-ידי המשטרה כ"דיעה על עבירה שבוצעה, שנתקבלה בכל דרך שהיא, למעט ידיעה מודיעינית" (פקודת המטה הארצי: הטיפול בתלונה ובתיק חקירה).

vii **"סגירה"** מוגדרת על-ידי המשטרה כ"החלטה להורות שלא להמשיך לחקור או שלא לתבוע בתיק חקירה פלילי (פ"א)" (פקודת המטה הארצי: הטיפול בתלונה ובתיק חקירה).

viii **"גניזה"** מוגדרת על-ידי המשטרה כ"החלטה להורות שלא לחקור או שלא להמשיך לחקור בתיק חקירה פלילי (פ"א)" (פקודת המטה הארצי: הטיפול בתלונה ובתיק חקירה).

ix דיון רחב על הזיהוי הפלילי במשטרת ישראל ראה בפרק "זיהוי פלילי" בהמשך המאמר, וכן אצל בשן, 2004, עמ' 21-24; גימשי, 2003, עמ' 419-421).

x דיון מקיף על הגישה החקירתית בשימוש בפוליגרף ראה אצל: איתן אלעד (2004), מהו השימוש הראוי בפוליגרף בחקירה הפלילית? סקר עמדות של חוקרים פליליים, **משטרה וחברה**, גיליון 8, עמ' 215-237; איתן אלעד (2002), השימוש החקירתי בפוליגרף מול הביקורת המדעית, **משטרה וחברה**, גיליון 6, עמ' 99-134; איתן אלעד (2001), הטיות שיפוט והחקירה הפלילית, **משטרה וחברה**, גיליון מס' 5, עמ' 133-164.

xi בפרשת "בר און-חברון" ב-1997, נחשדו ראש הממשלה דאז, בנימין נתניהו ושר

המשפטים שלו, צחי הנגבי, בניסיון למנות את עורך הדין רוני בר און כועץ משפטי שיתאים לצרכיו של השר המורשע, אריה דרעי. במהלך ישיבת הממשלה שבה הועלתה ההצעה, ציין הנגבי, בין היתר, כי בר און "מכהן כיושב ראש ועדת בית המשפט העליון של לשכת עורכי הדין ועקב זאת הוא מצוי בקשר הדוק עם בית המשפט העליון, עם נשיא בית המשפט העליון ועם שופטי בית המשפט העליון". (ממשלת ישראל, 1997). הנגבי לא ציין בפני השרים את התנגדותו של נשיא בית המשפט העליון, השופט אהרון ברק למינויו של רוני בר און. פרקליטת המדינה הסיקה בחוות דעתה, כי בפרשה זו אין די ראיות כדי להגיש כתבי אישום נגד הנגבי (היועץ רובינשטיין השאיר את ההחלטה בידי הפרקליטה ארבל, משום החשש לניגוד אינטרסים, בשל היות אשתו פקידה בכירה במשרד המשפטים, הכפופה לשר המשפטים, צחי הנגבי), וכי גם אם אין בהתנהגות זו של הנגבי עבירה פלילית, היא ראויה למלוא הגינוי. גם בנוגע לראש הממשלה נתניהו, קבעו רובינשטיין וארבל, כי אין בפרשה זו די הוכחות על מנת להגיש כתב אישום נגדו (העין השביעית, 2008; ויקיפדיה, 2008).

xii באפריל 2002, התמוטט הבנק למסחר כתוצאה ממעילה ענקית, בהיקף של יותר מ-250 מליון ₪, שביצעה עובדת הבנק אתי אלון במשך כ-5 שנים. כספי המעילה הגיעו לשוק האפור, ומימנו פעולות רבות של פשיעה מאורגנת בישראל. (ת"פ 040182; ב"פ 8294/03).

xiii **"עונשי מקסימום"** המופיעים בחוק הם הרף העליון של ענישה שבתו המשפט מוסמכים להעניש בגין אותה עבירה. אולם, עונש זה מהווה רף עליון בלבד והוא אינו מחייב את השופטים. כיוון שכך, הפער בין עונשי המקסימום לענישה בפועל הוא, בדרך-כלל, ניכר.

---

xiv עוד על האינטרפול ראה באתר האינטרפול: <http://www.interpol.int/>  
xv עוד על היורפול ראה באתר: <http://www.europol.europa.eu>