

ואף על פי שיתמהמה: הסדרי הגבלת משך חקירה והעמדה לדין בתיקון מס' 87 לחוק סדר הדין הפלילי

עיריית שלזינגר-זריבי ונועם גוטמן*

להארכת תקופות ההתיישנות ללא קץ בעקבות ביצוע פעולות חקירה, ולצורך כך נקבעו פרקי זמן מוגבלים להארכת תקופת ההתיישנות. במקביל, הוארכו תקופות ההתיישנות בעבירות חמורות; בעבירות מורכבות; ובעבירות בהן מצויה ראית זיהוי ביומטרית בידי הנוף החוקר. מאידך גיסא, נקבעה בחוק הוראה כללית בדבר **הגבלת משך הליכי החקירה וההעמדה לדין**, בהתאם לנהלים שיגובשו לעניין זה מטעם היועץ המשפטי לממשלה או יאושרו על ידו, ונקבע כי לא יוגש כתב אישום כנגד אדם אם חלפו תקופות אלה, אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה.

בעוד שהוראות ההתיישנות מקימות מחסום דיוני ברור מפני העמדה לדין במקרים שאינם נופלים בגדר החריגים למניין מרוץ ההתיישנות, הרי שההוראה בדבר הגבלת משך חקירה, שעוגנה בסעיף 57 לחסד"פ, היא אינה מוחלטת באופייה ומותרת פתח להעמדה לדין, כל עוד ניתנה לכך הסכמתו של היועץ המשפטי לממשלה. עם זאת, הוראה זו יכולה לשמש בסיס להעלאת טענות כבדות משקל בהליכים פליליים, החל מטענות לביטול כתבי אישום שנפל בהם פגם משום שהוגשו בחוסר סמכות, בהיעדר האישורים הדרושים לפי החוק; דרך טענות לביטול כתבי אישום מחמת שיהוי; וכלה בעתירה למתן ביטוי לעמדת המחוקק בהיבטים נוספים בתיק, כגון הענישה.

תיקון הסדרי ההתיישנות

בטרם נידרש לשינוי המהותי שהביא תיקון 87 בכל הנוגע לשיהוי בחקירה ובהעמדה לדין, נעמוד בתמצית בלבד על עיקרי התיקון בכל הנוגע לדיני ההתיישנות. בבסיס עקרונות ההתיישנות ניצבת ההכרה בכך שחלוף הזמן, ובמיוחד תקופות ממושכות, מחליש את האינטרס הציבורי במיציא הדין עם מבצע העבירה; פוגע בזכות להליך הוגן; מקשה על בירור האמת; ומבטא עינוי דין כלפי החשוד.

הסדרי ההתיישנות החדשים מתאפיינים בניסיון לאזן בין הצורך בריכוך חסמים פרוצדורליים הנעוצים בחלוף הזמן והמקשים על האפשרות למצות חקירות, לבין הצורך בהצבת גבולות ברורים להתפרסותו של הדין הפלילי ומניעת תוצאות משפטיות המעוררות קושי, אשר נובעות מהתארכותן של חקירות ללא גבול, כמו גם ההשלכות של חלוק פרקי זמן ניכרים על זכותם של חשודים ונאשמים להליך הוגן.

בנוסחו הקודם לכניסת תיקון 87 לתוקף, החוק קבע כי בעבירות פשע ועוון אשר נערכה לגביהם חקירה, הוגש כתב אישום, או התקיים הליך מטעם בית המשפט במהלך תקופת ההתיישנות, יתחיל מניין ההתיישנות מחדש מיום ההליך האחרון כאמור. מצב דברים זה אפשר למעשה את הארכת תקופות ההתיישנות באופן כמעט בלתי מוגבל,

בינואר 2019 פורסם ברשומות תיקון מס' 87 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן: תיקון 87; החסד"פ), שעניינו רפורמה מהותית בכל הקשור למשכי הזמן לטיפול בהליכים פליליים - הן ביחס להתיישנות של עבירות פליליות ושל עונשים (פרקי זמן שלאחר שחלפו לא ניתן עוד להעמיד לדין או להפעיל עונש מאסר שהוטל על אדם), והן ביחס לפרקי הזמן המירביים להליכי חקירה והעמדה לדין.

תיקון זה מיזג למעשה ארבע הצעות חוק שונות שנדונו יחד במהלך חקיקתי מורכב שהביא לשינוי משמעותי במערך האיזונים הרגיש של האינטרסים השונים, המנוגדים לעיתים, של כל המעורבים בהליכים הפליליים: נפגעי העבירה, חשודים, נאשמים, ומערכת אכיפת החוק.

מבט-על על ארבע הצעות החוק שמוזגו לבסוף לכדי תיקון אחד מגלה, על פניו, את האינטרסים השונים: מן העבר האחד, הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק ממשלתית,¹ במסגרתה התבקש תיקונם של סעיפים 9 ו-10 לחסד"פ, העוסקים בהתיישנות עבירות ועונשים בדין הפלילי. בהצעה זו ביקשה הממשלה לערוך שינויים משמעותיים בדיני ההתיישנות, שעיקריהם עיגונה של שלילת האפשרות להתיישנות בעבירת רצח; הארכת תקופת ההתיישנות בעבירות חמורות מסוימות; הארכת תקופת התיישנות על ביצוע עונשים; הסדרת המגבלות על מרוץ ההתיישנות והפסקתו בשל פעולות חקירה, בהתאם לחומרת העבירה, ובכפוף לאפשרות של הארכת תקופת ההתיישנות במקרים פרטניים; וקביעת פרקי זמן סטטוטוריים שלא יימנו כלל בתקופת ההתיישנות.

מן העבר האחר, הונחו שלוש הצעות חוק פרטיות ביוזמת חברי כנסת שונים אשר ביקשו לעגן בחקיקה, לראשונה, את חובתן של רשויות החקירה והאכיפה לסיים את טיפולן בתיקי חקירה בגדרם של פרקי זמן מוגבלים.²

הדיון בארבע הצעות החוק אוחד, בסופו של דבר, לכדי תוצאה סופית שנועדה לאזן בין האינטרס של רשויות החקירה והאכיפה בהגמשת הסדרי ההתיישנות הקיימים כדי לאפשר להן מסגרת זמנים ריאלית על מנת למצות את החקירות ואת הליכי קבלת ההחלטות בתיקי חקירה, לבין האינטרס של חשודים ונאשמים מזה ונפגעי עבירה מזה לכך שקבלת ההחלטות בתיקי החקירה הנוגעים לעניינם תיעשה בגדרו של פרק זמן מוגדר וקבוע ולא תימשך לכדי שיהוי ההופך לעינוי דין כשלעצמו.

תיקון החקיקה, שנחקק בסופו של דבר כמיזוג של ארבע הצעות החוק השונות, נכנס לתוקפו בחודש אוקטובר 2019 וביטא את העיקרון המנחה של שני צדדי המתנס: מחד גיסא, הוגבלה האפשרות

* עו"ד עיריית שלזינגר-זריבי, מנהלת המחלקה לאיכות הייצוג בסניגוריה הציבורית - מחוז מרכז; עו"ד נועם גוטמן, אחראית תחום משפט מינהלי בסניגוריה הציבורית - מחוז מרכז. אנו מודות לעו"ד יגאל בלפור ולד"ר אלקנה לייסט על הערותיהם המצוינות למאמר.

1. הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 83), התשע"ח-2018, ה"ח הכנסת 755.
2. הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון - הגבלת משך זמן החקירה המשטרית וטיפול התביעה בתיק החקירה עד להגשת כתב אישום), התשע"ה-2015, ה"ח הממשלה 1183; הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון - הגבלת משך זמן החקירה המשטרית וטיפול התביעה בתיק החקירה עד להגשת כתב אישום), התשע"ו-2016, ה"ח הממשלה 1183.

לנוהל הנוכחי קדמה גרסה קודמת,⁴ שעמדה בתוקף מאז פרסומה ב-2014 ועד לפרסום הנוהל הנוכחי, ביולי 2020. בגרסה הקודמת לנוהל, ההגבלות על משכי החקירה היו משמעותיות יותר: בעבירות חטא - חצי שנה; בעבירות עוון - שנה; בעבירות פשע - שנה וחצי. המועדים המוארכים שבנוהל החדש, תקפים כמובן רק לכתבי אישום שטרם הוגשו לפני כניסתו לתוקף (ביולי 2020 כאמור); ולפני כן חלים המועדים המצומצמים יותר, שבנוהל הקודם.

הליכי העמדה לדין:

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1202 "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום" (1.2021), מסדירה את משך הטיפול בתיק מקליטנו ביחידות ההעמדה לדין ועד להגשת כתב האישום.

ההנחיה עומדת על הטעמים לכך שנדרש טיפול מהיר בתיק ממועד סיום החקירה ועד ההחלטה בדבר הגשת כתב אישום: מניעת עינוי דין לחשוד; הגנה על האינטרס הציבורי (שכן טענת שיהוי עשויה להביא לביטול כתבי אישום או להקלה בעונש, כך ש"חוטא יצא נשכר"); והגנה על אמון הציבור בגורמי התביעה.

ההנחיה, שגרסאותיה הקודמות אף קדמו לתיקון 87 לחסד"פ, מתייחסת בגרסתה המעודכנת למשמעות התיקון: מצוין בה, כי לאור התיקון ההנחיה מחויבת להציב בפני התביעה הכללית מגבלות זמן ברורות, עם מנגנוני פיקוח ובקרה לצדם, כאשר העיקרון המנחה הוא החובה לעשות כל מאמץ להשלים את טיפול התביעה בתיק בתוך פרק הזמן הקצר ביותר שניתן.

ההנחיה קובעת זמני טיפול מקסימליים בעבירות מרגע הגעת התיק לטיפול התביעה או הפרקליטות: בעבירות חטא - חצי שנה; בעבירות עוון ובעבירות פשע שעונשן עד 10 שנות מאסר - שנה וחצי; בעבירות פשע שעונשן 10 שנות מאסר ומעלה - עד שנתיים.

עוד נקבע בהנחיה "סולם עדיפויות", לפיו יש להימנע במיוחד משיהוי במקרים הבאים: כאשר חשוד נמצא במעצר; כאשר החשוד הוא קטיין; כאשר מדובר בעבירה חמורה; כאשר קיימות נסיבות חריגות בהן השיהוי גורם נזק מיוחד לחשוד; כאשר השיהוי עשוי לפגוע ביכולת לנהל הליכים משפטיים; כאשר קיים עניין ציבורי מיוחד; ועוד.

ההנחיה מציינת שורה של עילות ש"עוצרות" את מנין הזמנים: השלמת חקירה; פרק זמן לטיפול בתעודת חיסיון; עריכת שימוע; פרק זמן בו מתנהל מ"מ לעריכת הסדר מותנה; ועילות נוספות.

ההנחיה קובעת גם מנגנון "הארכות": הארכה ראשונה בסמכות פרקליט מטפל (תוך דיווח לפרקליט מחוז או ראש יחידת תביעות) לפרק זמן של 6 חודשים; הארכה נוספת ל-6 חודשים נוספים באישור מראש של פרקליט מחוז או ראש יחידת תביעות; לאחר מכן כל 6 חודשים נוספים - באישור המשנה לפרקליט המדינה, לכל היותר שלוש פעמים.

הרקע להוספת המגבלה על משך הליכי חקירה והעמדה לדין במסגרת תיקון 87:

סעיף 57 לחסד"פ לא היה במקור חלק מהצעת החוק הממשלתית, שעסקה כולה בדיני ההתיישנות. במקביל אליה, נדונו בוועדת חוקה, חוק ומשפט מספר הצעות חוק פרטיות שהגישו חברי כנסת,

בעקבות קיום פעולות חקירה. תיקון 87 שם קץ לאפשרות זו, כך שנקבעו תקופות מוגדרות ומוגבלות לפרקי הזמן בהם ניתן להאריך תקופות התיישנות בעקבות פעולות חקירה. ככלל, משך התקופה הניתנת להארכה נגזרת מחומרת העבירה וממורכבות החקירה, והכל כמפורט בחוק.

במקביל, הוארכו תקופות ההתיישנות שמנויות בחוק. כך, לגבי עבירות פשע שהעונש בצדן הוא עונש מאסר עולם או מוות הוארכה התקופה מעשרים לשלושים שנה, ובפשע שדינו שבע שנות מאסר, הוארכה התקופה מעשר לחמש עשרה שנים. כמו כן, נקבע כי לא תחול התיישנות כלל על עבירות רצח (בין אם מדובר בנסיבות רגילות או בנסיבות מחמירות, לפי סעיפים 300 ו-301 לחוק העונשין, תשל"ז-1977), נוכח חומרתה היתרה של עבירה זו.

ההסדר שבסעיף 57 לחסד"פ: עיגון בחוק של הנחיות פנימיות לעניין משכי חקירה והעמדה לדין

סעיף 57 קובע כי משך הליכי חקירה והעמדה לדין יהיה בהתאם לתקופות שייקבעו בנוהלי רשויות החקירה באישור היועץ המשפטי לממשלה ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, לפי העניין. עוד נקבע כי הגשת כתב אישום תוך חריגה מפרקי הזמן הקבועים בהנחיות ובנהלים לא תתאפשר אלא באישור היועץ המשפטי לממשלה. לבסוף, הוסף מנגנון דיווח תקופתי לוועדת חוקה, חוק ומשפט, בדבר אופן יישום הסעיף.

נפנה להנחיות המסדירות את משכי הזמן שיש לעמוד בהם לקיום הליכי חקירה והליכי העמדה לדין, מכוח סעיף 57א:

הליכי חקירה:

נוהל אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל 300.300.166 "הגבלת משך החקירה נגד חשוד" (7.2020) קובע מועדים לסיום חקירה פלילית, מרגע החשדת החשוד במשטרה: בעבירות מסוג חטא - תוך שנה; בעבירות מסוג עוון - תוך שנתיים; בעבירות מסוג פשע שדין עד שבע שנות מאסר - תוך שלוש שנים; בעבירות מסוג פשע חמור שדין בין שבע שנות מאסר ל-20 שנות מאסר - תוך ארבע שנים; בעבירות מסוג פשע שדין עשרים שנות מאסר ומעלה או מיתה - ללא הגבלה למעט כללי ההתיישנות. בעניינו של קטיין, יש לסיים את החקירה בהקדם האפשרי ותוך מאמץ מיוחד להימנע מ"להתקרב לתום תקופת השנה"³; ולא מעבר לשישה חודשים מיום חקירתו הראשונה באזהרה, עיכובו או מעצרו של הקטיין, לפי המוקדם ביניהם.

הנוהל מפרט תקופות שלא יבואו במניין משך החקירה: פרק זמן בו נבצר להשלים חקירה מפאת שהייה של חשוד, מתלונן או עד מרכזי מחוץ לישראל, או בהיעדר יכולת לאתרם; פרק זמן של קבלת הוראה על השלמת חקירה ועד לסיום ביצוע (ובלבד שלא יעלה על 6 חודשים); פרק הזמן בו ממתניים למסמכים או חוות דעת מגורמי חוץ, כגון המכון לרפואה משפטית; פרק הזמן בו ממתניים לחוות דעת משירות המבחן לנוער בעניינו של חשוד קטיין; פרק הזמן בו ממתניים לאישור שפיטה ממח"ש; ועוד, כמפורט בנוהל.

כמו כן, הנוהל קובע מנגנוני הארכה שונים למשכי החקירה. הנוהל מפרט מיהם הגורמים המוסמכים לאשר כל הארכה ומה משכה של כל הארכה כזאת. כמו כן הנוהל מורה על חובת הנמקה במקרים מסוימים. עוד מאפשר הנוהל הארכה רטרואקטיבית בנסיבות מסוימות.

3. סעיף 14 לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971 (להלן: חוק הנוער), קובע כי אין להעמיד אדם לדין בשל עבירה שביצע בהיותו קטיין, אם עברה שנה מיום ביצועה, אלא באישור היועץ המשפטי לממשלה.

4. נוהל אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל 300.05.166 "הגבלת משך החקירה נגד חשוד" (1.2.2014).

הן מהקואליציה והן מהאופוזיציה. הצעות אלו עסקו באופן מפורט בהגבלת משך הליכי החקירה וההעמדה לדין, ולבסוף חזגו יחד עם הצעת החוק הממשלתית. אמנם הקשר בין התיישנות ובין שיהוי קרוב ומתבקש מבחינה מושגית, אך מיזוג הצעות החוק היה כרוך במאבק ממושך מצד גורמי אכיפת החוק והתביעה, שהתנגדו נחרצות להצעות החוק הפרטיות.

כפי שנראה להלן, לבסוף מיזוג הצעות הביא לפשרה, לפיה הוראות בדבר הגבלת משכי חקירה והעמדה לדין אכן נכנסו לחוק הפלילי, אך הדבר נעשה על דרך הפנייה להנחיות פנימיות, לצד הוראות משלימות בדבר אישור יועמ"ש לחריגה מההנחיות, וחובת דיווח לכנסת על העמידה בהן. במקור, הצעות החוק הפרטיות התכוונו להטמיע בהוראות החוק את הכללים הנוגעים למגבלות החקירה וההעמדה לדין, לגופם ובאופן פרטני.

נרחיב על תהליך החקירה, ועל המתח שהתקיים לכל אורכו בין המחוקקים ובין נציגי מערכות אכיפת החוק וההעמדה לדין. מתח זה בא לידי ביטוי בהתנגדות חריפה של אותן מערכות להצעות החוק הפרטיות, תוך גיוס שורה של טענות על היעדר נחיצותן ועל הסכנות הרבות הטמונות בהן. עמדה זו הביאה את המחוקקים לחזור במהלך הדרך שוב ושוב על החשיבות הערכית הראשונה במעלה, לשיטתם, בהגבלת משכי חקירה והעמדה לדין; חשיבות שעומדת אפוא בבסיס סעיף 57 לחסד"פ, ובהיקף הפרשנות שראוי לתת לו בפסיקה עתידית.

חברי הכנסת שיזמו את הצעות החוק הפרטיות, עמדו על חשיבותן כביטוי לעמדה ערכית, שראוי לעגן בחקיקה ראשית. ההנחיות שמתוות את פרקי הזמן לחקירה ולהעמדה לדין ממילא עמדו בעינין (בגרסאותיהן הקודמות) כאשר הצעות החוק הפרטיות נדונו; ואכן, עניין זה היה לאחד הנימוקים המרכזיים בפיהם של המתנגדים להצעות החוק. נציגת היועמ"ש בדיוני ועדת החוקה ציינה כי "אתם מטפלים במשהו שכבר יש לו מענה בהנחיות במערכת";⁵ ובדיון נוסף: "בעיניי, השיקול המרכזי שהמחוקק צריך לשאול את עצמו בשעה שהוא קובע הוראת חוק כלשהי, הוא שאלת הצורך: האם יש צורך בתיקון חקיקה? כאן שאלת הצורך נענית בשלילה חד-משמעית. אין צורך. המדינה עומדת בפרקי הזמן ועושה כל שביכולתה כדי למנוע עינוי דין".⁶

נציגת הפרקליטות אף הציגה נתונים מעודדים ביותר בנוגע לעמידת הפרקליטות בהנחיית היועמ"ש לעניין משך הטיפול בתיק עד להגשת כתב אישום, לפיהם הפרקליטות מסיימת תוך שנה בלבד את הטיפול בכ-90% מהתיקים שמגיעים אליה, גם כשסופרים בפרק זמן זה "תקופות משהות" כגון שליחת התיק להשלמת חקירה.⁷ חברי הכנסת מצדם שבו והצהירו כי גם אם העמידה בהנחיות נעשית באופן משיביע רצון, הרי שבאופן עקרוני ראוי לשיטתם כי הגבלת משכי חקירה והעמדה לדין תיעשה בחקיקה ראשית.

על אותו עיקרון הרחיבו חברי הכנסת שעמדו מאחורי הצעות החוק הפרטיות, לאורך כל ישיבות הוועדה. הם עסקו בנדק העצום ששיהוי בחקירה ובהעמדה לדין גורם לחשודים, למשפחתם ולסביבתם. יו"ר ועדת החוקה, ח"כ סלומינסקי, חידד בפתח ישיבתה הראשונה בנושא, כי משמעות החוק ערכית בעיניו, "גם אם אין מאחוריו משמעותיות בפועל כי בין כה וכה זה מתקיים [...] מסתכלים על האדם עצמו, על המשמעות של מה שהוא עובר, מה משפחתו עוברת".⁸ והוסיף ח"כ דב חנין: "כשנגד בן אדם נורמטיבי נפתחת חקירה במשטרה כל חייו משתנים. יש אנשים שפשוט מפסיקים לישון בלילה כאשר נפתחת חקירה במשטרה. כאשר המציאות הזאת היא מציאות שאין לה גבולות ואין לה קץ, אנחנו פוגעים פגיעה קיצונית בזכויות הבסיסיות ביותר של האזרח".⁹

חברי הכנסת התייחסו לעליונותו הנורמטיבית של דבר חקיקה על פני הנחיה פנימית, ולמעשה ביקשו לתת ביטוי לחשיבות העליונה של הימנעות משיהוי בחקירה ובהעמדה לדין - על דרך "העלאת" הנורמה מדרגה: "אנחנו רוצים לעשות משהו, כמו שאמרנו, בדרגה אחרת מהנחיה. אנחנו רוצים לעשות חוק שזה דבר שמבטא משהו ערכי יותר. מטרת הכנסת והחוקים זה לבטא משהו ערכי יותר, משהו יציב, כי הנחיות - אתם יודעים, אני מקווה שלא ישתנו - הן הנחיות. חוק זה כבר סיפור בדרגה יותר גבוהה";¹⁰ "למה שזה לא יהיה בחוק? למה אנחנו צריכים להשלים עם מצב שבו הכול נמצא באיזושהי תורה שבעל פה, של הנחיות יועץ, מחר יהיה יועץ אחר שתהיה לו מדיניות אחרת".¹¹

אגב הדיון על העדפת החוק על פני הנחיה, עמדו חברי הכנסת על החשיבות בעיגון זכויות אדם דווקא בחקיקה ראשית, ולא במסגרת הנחיות פנימיות של הרשות המינהלית, הנתונות לשינויים ונועדו להתוות שיקול דעת, להבדיל מקביעת כללים נוקשים: "זה לא שייך לעולם המינהלי של שיקול דעת, של הנחיות ושל הוראות כאלה ואחרות. הדין הפלילי לא כולל רק את הדין המהותי אלא גם את הפרוצדורה הפלילית שעוטפת אותו. כל זה צריך להיות כתוב בחקיקה".¹² נציגי הפרקליטות, להבדיל, ביקשו דווקא מטעמים אלו להותיר את ההגבלות על משכי החקירה וההעמדה לדין בגדר הנחיות ותו לא: "יש דברים שלא ראוי בהכרח להקשיח אותם ולהשאיר אותם ברמה גבוהה יחסית אבל עדיין לא ברמת חוק, שזאת רמה של הנחיית יועץ".¹³ עמדה זו, כאמור, נדחתה בריש גלי עם הטמעת הצעות החוק הפרטיות בתיקון מס' 87 לחסד"פ.

מהם החששות, אם כן, שהנחו את מערכות אכיפת החוק וההעמדה לדין, בהתנגדותן המשמעותית להצעות החוק? נציגי המשטרה והמשרד לביטחון פנים עמדו על הסכנה שהגבלת משכי החקירה בחקיקה ראשית, תביא לפגיעה במקצועיות החקירה.¹⁴ כך גם, נציגת היועמ"ש הזהירה כי "המחיר של הצעות החוק הפרטיות עלול

5. פרוטוקול ישיבה 538 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 18 (30.1.2018) (להלן: פרוטוקול ישיבה 538 של ועדת החוקה).
6. פרוטוקול ישיבה 592 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 8 (1.5.2018) (להלן: פרוטוקול ישיבה 592 של ועדת החוקה).
7. שם, בעמ' 9.
8. פרוטוקול ישיבה 538 של ועדת החוקה, לעיל ה"ש 5, בעמ' 4.
9. שם.
10. שם, בעמ' 36.
11. פרוטוקול ישיבה 559 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 12 (19.2.2018) (להלן: פרוטוקול ישיבה 559 של ועדת החוקה).
12. פרוטוקול ישיבה 592 של ועדת החוקה, לעיל ה"ש 6, בעמ' 15.
13. פרוטוקול ישיבה 559 של ועדת החוקה, לעיל ה"ש 11, בעמ' 23.
14. פרוטוקול ישיבה 538 של ועדת החוקה, לעיל ה"ש 5, בעמ' 12.

למעשה הדבר כבר אירע, כאשר הנחיית היועמ"ש לעניין משך הטיפול בתיק בתביעה עד להגשת כתב אישום עברה שינוי לאחר כניסת תיקון 87 לתוקפו. בנוסחה כפי שהיה מאז פרסומה ב-2010, ההנחיה קבעה כי יש לסיים את הטיפול בעבירות עוון בתוך שנה בלבד. בגרסתה שעודכנה במרץ 2020 (חודשים ספורים לאחר כניסת תיקון 87 לתוקף), הורחבה התקופה הנוגעת לעבירות עוון לשנה וחצי.

מה דינו של שינוי כזה? ככל שינוי בהנחיה מינהלית, ניתן לתקוף אותו הן בהליך של תקיפה ישירה, באמצעות הגשת עתירה לבג"ץ; והן בתקיפה עקיפה, אגב הליך פלילי.²⁰ אלא שבמסגרת תקיפה כזאת, תיאלץ ההגנה להתמודד עם טענה, לפיה רשות מינהלית - ורשויות האכיפה והעמדה לדין הן בגדר רשות כזאת - רשאית לשנות את מדיניותה ואת הנחיותיה מעת לעת, בהתאם למגוון רחב של שיקולים, כאשר אין לפרט זכות מוקנית כי מדיניות המתבטאת בהנחיה מסוימת תמשיך לעמוד בתוקפה לאורך זמן. מובן, כי ניתן להשיב לטענה זו ולהתייחס למאפייניה המיוחדים של ההנחיות המדוברות, שזכו כאמור לעיגון בחקיקה המפנה אליהן מפורשות.

וכעת לטענות הגנה מרכזיות, שניתן להעלות בעקבות תיקון 87 לחסד"פ בכל הנוגע למשכי חקירה והעמדה לדין. טענות אלו משתלבות במארג טענות הגנה קלאסיות, ששימשו נאשמים שחל בעניינם שיהיו מאז ומתמיד: ראשית, טענת שיהיו כללית, כביטוי לאחד מענפיה של טענת הגנה מן הצדק; ושנית, טענה לסטייה מהנחיות מינהליות - שהרי ההנחיות שעוגנו בסעיף 57א היו קיימות וחייבו את הגופים הרלוונטיים, גם לפני תיקון החוק. שתי טענות אלו קיבלו משנה תוקף עם תיקון 87: הראשונה, מכוח החשיבות שביטא המחוקק למאמץ שנדרשות לו הרשויות כדי להימנע משיהוי; והשנייה, כאשר כעת לא מדובר רק בסטייה מהנחיה, אלא בסטייה מהנחיה שממנה נובעת גם הפרת החוק, באופן שמקים טענה עצמאית לפגם או פסול בכתב האישום. נרחיב בנוגע לטענות אלו בגרסתן החדשה, נוכח התיקון לחוק.

סעיף 57א וטענה לפגם בכתב האישום

הגשת כתב אישום בניגוד לסעיף 57א - דהיינו, בניגוד ללוחות הזמנים שבהנחיות וללא אישור יועמ"ש - מקימה לנאשם טענה לפגם בכתב האישום, מכוח סעיף 149(3) לחסד"פ.

דוגמא לשימוש בטענה זו, ניתן לראות בהחלטתו של בית משפט השלום בירושלים בעניין **גוליאן**,²¹ שם בוטל כתב אישום משום שהוגש בחריגה **בת יומיים בלבד** מפרקי הזמן בהתאם להנחיה, ובהיעדר אישור היועמ"ש, כפי שחריגה כזאת דורשת לפי החוק. בהחלטתו, בית המשפט דקדק בלוחות הזמנים, ובדק לגופו של התיק

להיות היעדר יכולת להעמיד לדין.¹⁵ נשמעו טענות בדבר מניפולציות שיערכו חשודים, שינסו להשתחל לכל פרצה שתיוותר בחוק ולהביא לעיכוב החקירות והליכי ההעמדה לדין בעניינם, כדי להביא לפסילתם. טענות דומות נשמעו כלפי סניגורים.¹⁶ אף נטען, כי עיגון ההגבלות על משכי חקירה והעמדה לדין בחוק עשוי לסכן את השוטרים והפרקליטים בביצוע עבירה של הפרת הוראה חוקית, ככל שיחרגו מגדר החוק.¹⁷

נציג הפרקליטות ביאר מהו הקושי שעלול להתעורר, לשיטתם, בהעמדה לדין: פרקליט שמתקרב לתקופה שתיקבע בחוק, מעוניין להגיש כתב אישום אך סבור שעניין נוסף בתיק טעון בירור. אילו יסגור מהטעם הזה את התיק, יחרוג מחובתו לאינטרס הציבורי. מנגד, אם ימהר להגיש את כתב האישום, ולא ישלים את הבירור, יחטא כלפי החשוד. כיצד אפוא עליו לנהוג? לדילמה לכאורית זו, השיבה בפשטות היועצת המשפטית לוועדה: עליו לבקש אישור לחרוג מלוחות הזמנים - אישור שמתאפשר מכוח ההנחיות, וכוונת המחוקק הייתה לעגנו גם בחקיקה.¹⁸

הפתרון שאומץ לבסוף, כדי להפיס את דעתם של נציגי המשטרה והפרקליטות, היה עיגון בחקיקה ראשית של הנחיות היועמ"ש והמשטרה עצמן, תוך הפניה אל תוכנו ומבלי "לעבד" אותן ולהטמיע את הוראותיהן בחוק עצמו. עיגון זה נעשה במסגרת הוספת סעיף 57א, לצד הרפורמה המקיפה בדיני ההתיישנות במסגרת התיקון. פתרון זה הוצע בשעתו על ידי נציג הסניגוריה הציבורית בוועדת החוקה: "**יש [לבקש עיקרון-על שמדבר על כך שחקירה צריכה להסתיים בזמן הקצר, בזמן הסביר, בהקדם האפשרי - איזשהו עיקרון-על שמאוד מקובל [...]] הוא יכול להפנות להנחיות שייקבעו בנושא הזה, ולהוסיף גם מנגנון דיווח שיאפשר גם בקרה פרלמנטרית על יישום אותו עיקרון**".¹⁹

ואכן, כך היה. הליכי החקיקה המסופעים, בוודאי על רקע מאבקים של גופי האכיפה, מעידים על כוונת המחוקק ועל בחירתו המפורשת באמירה ערכית ברורה, המבקשת להגביל את משכי החקירה וההעמדה לדין. אמירה זו משקפת תפיסת עולם לפיה השתנות הרשויות בחקירתן ובהעמדתן לדין של הפרט חותרת תחת זכויותיו הביססיות, ואין להשלים עמה.

מובן, כי מדובר בפשרה, במסגרתה החשש עליו הצביעו המחוקקים - שמא בהיעדר עיגון בחוק למגבלות התקופתיות ניתן יהיה לשנותן בניגוד לרוח החוק - עומד בעינו. ההנחיות אמנם עוגנו בחוק וזכו למעמד נורמטיבי גבוה במיוחד; אך תוכנן נקבע על ידי גורמי האכיפה וההעמדה לדין ולא ישירות על ידי המחוקק. הנחיות אלו יכולות להשתנות (ולעיתים אף חייבות, בהתאם לכללי המשפט המינהלי), ולכאורה ניתן לשנותן כך שירחיבו את פרקי הזמן העומדים לרשות גורמי החקירה וההעמדה לדין.

15. שם, בעמ' 39.
 16. פרוטוקול ישיבה 559 של ועדת החוקה, לעיל ה"ש 11, בעמ' 27.
 17. פרוטוקול ישיבה 592 של ועדת החוקה, לעיל ה"ש 6, בעמ' 9.
 18. פרוטוקול ישיבה 559 של ועדת החוקה, לעיל ה"ש 11, בעמ' 24.
 19. פרוטוקול ישיבה 592 של ועדת החוקה, לעיל ה"ש 6, בעמ' 20-21.
 20. על האפשרות לתקוף הנחיה מינהלית בתקיפה עקיפה, ראו למשל רע"פ 4562/11 מוחתבב נ' מדינת ישראל (נבו 7.3.2013), שם ציין כבוד השופט עמית: "**המבקש, והסנגוריה הציבורית לצידו, תוקפים את שיקול דעתו של פרקליט המדינה העומד בבסיס הוראת המעבר בהנחיה המקלה. לטעמי, לא רק שאין מניעה כי הדבר ייעשה בתקיפה עקיפה במסגרת הליך הפלילי, להבדיל מתקיפה ישירה בבג"ץ, אלא שכך רצוי**" (ההדגשה אינה במקור).
 21. ת"פ (י-0) 56204-06-20 מדינת ישראל נ' גוליאן (נבו 11.11.2020) (להלן: עניין גוליאן). מאחר שנדרש לבחון את העמידה בהנחיות ואגב כך להכריע במחלוקת עובדתית שונות בין הצדדים, נדרש בית המשפט לשאלות נוספות הנוגעות לסעיף 57א ובפרט לשאלות פרשניות הנוגעות להנחיות. למשל, כיצד יש לבחון את מועד "קליטת התיק" בפרקליטות - לפי מועד המסירה מהיחידה החוקרת, או מועד הגעתו בפועל למשרדי התביעה. בית המשפט בחר באפשרות האחרונה כמתאימה יותר. בנוסף, קבע בנוגע לקטיעת מירוח השיהוי בעת עריכת שימוע, כי פניית סניגור לארריך את מועדי השימוע, כמוה כחסכמה לכך שפרק הזמן המוגדר בהנחיה "להקפאת" השיהוי אגב שימוע, יוארך.

את מנין תקופות הטיפול ואת האישורים שניתנו לחרוג מהן, הכל ב"ניכוי" תקופות שעוצרות לשיטת הפרקליטות את מנין הזמנים (פרק זמן השלמת חקירה וערכת שימוע).

כאמור, על אף שבתום בדיקה מעמיקה זו התגלתה חריגה בת יומיים בלבד, בית המשפט קבע כי די בכך כדי לקבוע שנפל פגם בכתב האישום, ולהורות על ביטולו. בית המשפט נמנע ממתן סעד יחסי, בדמות קבלת אישור בדיעבד כשכתב האישום עודנו תלוי ועומד, משום שבנסיונות העניין נדמה היה שמתן אישור יועמ"ש יצריך בדיקות מעמיקות ויארך זמן רב; ואין מקום להותיר במשך תקופה זו את הנאשמים כשההליך הפלילי תלוי ועומד בעניינם. ובלשון בית המשפט:

"אמנם, בהתאם לדוקטרינת הבטלות היחסית, הפגם האמור בכתב האישום אינו מחייב את המסקנה כי כתב האישום בטל מעיקרו. עם זאת, בשים לב למשך הטיפול של הפרקליטות בתיק ומורכבותו (שיש בהן כדי ללמד על מורכבות ומשך הטיפול הצפוי בבקשה לאישור היועץ המשפטי לממשלה להגשת כתב האישום) והעובדה כי המשפט טרם החל, ומנגד - העובדה כי העבירות אינן עומדות על סף התיישנות, מצאתי להורות על ביטול כתב האישום בשל הפגם שנפל בו".²²

על החלטה זו בחרה הפרקליטות שלא לערער. עם זאת, ובניגוד להנחתו של בית המשפט כי ההמתנה לאישור יועמ"ש תיארך זמן רב, בפועל הוגש מחדש כתב האישום - עם האישור כמובן - בחלוף פרק זמן קצר ביותר. יש להניח שמתן האישור באופן מזורז נבע מכך שהחריגה מלוחות הזמנים שבהנחיות מינימליות, ומתמצה ביומיים בלבד.

דוגמא נוספת ניתן לראות בהחלטת בית משפט השלום ברמלה בעניין **וחידי**,²³ שם בוטל כתב האישום בעקבות חריגה מהנחיית היועמ"ש. באותו עניין לא דובר בחריגה מלוח הזמנים שקבוע בהנחיה, אלא בחריגה מהוראותיה: לפי נוסח ההנחיה כפי שהיה במועד בו הוגש כתב האישום, חלה על התובע המטפל חובת "תיעוד" להתקיימותה של "תקופה מקפיאה", כגון שליחת התיק להשלמת חקירה, הוצאת תעודת חיסיון וכיוצא באלו.²⁴ בתיק אכן התקיימה "הקפיאה", אך הדבר לא תועד כדבעי על ידי התובע המטפל, שלא ערך תרשומת על התקיימותה של עילה מקפיאה והסיבות לכך, ולא העביר את התרשומת לידיעתו של ראש יחידת התביעות.

בית המשפט ציין בעניין **וחידי**, כי בהיעדר תיעוד כאמור, התביעה למעשה סטתה מהנחיה מינהלית, ללא צידוק לכך. בית המשפט עמד על כך שלא מדובר בסטייה מהנחיה פנימית בלבד, אלא למעשה בהנחיה שזכתה במסגרת תיקון 87 לתוקף ועיגון בחקיקה. תיקון 87 ביקש לשים זרקור על נקי השיהוי בהגשת כתבי אישום, החל מפגיעה בזכויות הנאשם וכלה בשחיקת אמון הציבור בבתי המשפט ובהליכים פליליים. בית המשפט הוסיף כי לשיטתו, תכליות התיקון דומות במידה רבה לתכליות סעיף 14 לחוק הנוער:²⁵ הרצון שלא להלאות נאשם בשלבי ההליך הפלילי, להחזירו לחיים נורמטיביים ולסייע בשיקומו. לכל אורך החלטתו, בית המשפט הדגיש את חשיבות הזכות להליך הוגן בראי הימנעות משיהוי, וציטט מן המקורות ("עבר זמנו - בטל קורבנו")²⁶ ומהקאנון הספרותי ("אם יש צדק - יופע מיד").²⁷

בעקבות אותה סטייה מגדר ההנחיה, ובהיעדר אישור יועמ"ש להגשת כתב האישום,²⁸ עמד בית המשפט בעניין **וחידי** על כך שנפל בכתב האישום פגם לפי סעיף 149(3) לחסד"פ, ובהתאם, הסעד הראוי הוא ביטול כתב האישום.

ההחלטות בעניין **גוליאן ווחידי** מבטאות לעמדתנו שינוי גישה של בתי המשפט, שנכונים לבחון בצורה דקדקנית ביותר את עמידת התביעה בהנחיות שעוגנו בסעיף 57 לחסד"פ. כאמור, ההנחיות המסדירות משכי חקירה והעמדה לדין, בגלגוליהן הקודמים, עמדו בתוקף עוד לפני כניסת סעיף 57 לחוק; ומובן כי למעשה טענה עצמאית בדבר סטייה מהנחיות מינהליות, ממילא עמדה תמיד לרשות הנאשמים. הנחיות מינהליות הן כללים מנחים אשר רשות מינהלית קובעת על מנת להדריך את עצמה במילוי תפקידיה ובהפעלת סמכויותיה. ההלכה היא שככלל, על רשות מינהלית אשר מוציאה הנחיות לנהוג בהתאם להנחיות אלו, ולא לסטות מהן בהיעדר הצדקה מיוחדת.²⁹ סטייה מהנחיות מינהליות היא בבחינת היוצא מן הכלל, והיא תיתכן רק כשקיימים טעמים סבירים וראויים לכך. הסעדים בגין חריגה מהנחיות מינהליות ללא הצדק משתנים ממקרה למקרה לפי הנסיבות, כאשר בהליך פלילי, הן יכולות להביא אף לביטול אישום. כך למשל, בעניין **מסיקה**,³⁰ קבעה כבוד השופטת וילנר, כי סטייה מהנחיה הנוגעת לבחירת סעיף האישום, תביא לשימוש בסמכותו של בית המשפט לפי סעיף 216 לחסד"פ, ולהרשעת המערער בעבירה פחות חמורה מזו שיוחסה לו - כפי שראוי היה לעשות מלכתחילה בהתאם לאותה הנחיה שלא יושמה כראוי.

מכאן אפוא, כי האפשרות לבטל אישום נוכח החריגה מההנחיות שהסדירו את פרקי הזמן לחקירה ולהעמדה לדין עמדה לרשות נאשמים מימים-ימימה, ואין לכאורה חידוש במובן זה; אלא שכעת

22. שם, בפס' 37.
23. ת"פ (רמלה) 29393-02-20 **מדינת ישראל נ' וחידי** (נבו 2021.3.21) (להלן: עניין **וחידי**). יוער כי במועד מסירת המאמר לדפוס, ההחלטה אינה חלוטה.
24. בלגולה הנוכחי של ההנחיה, ששונתה לאחרונה בינואר 2021, לא מופיעה חובת תיעוד זו. בנקודה זו, בית המשפט בעניין **וחידי** קיבל את עמדת הסניגור, לפיה יש להתחשב בהנחיה כפי נוסחה במועד הגשת כתב האישום.
25. ראו לעיל, ה"ש 3.
26. ברכות כו, א. לעמדת המשפט העברי בנוגע לשיהוי, ובפרט עיני דין בשלבים הקודמים למשפט כגון הליכי חקירה, ראו: אביעד הכהן "מניעת עינוי דין וקציבת זמן מרבי לניהול חקירה והליכי משפט" **פרשת השבוע** 512 (תשפ"א).
27. מתוך "על השחיטה", שירו של חיים נחמן ביאליק.
28. יוער בנקודה זאת, כי לפי לשון סעיף 57 נדרש אישור יועמ"ש ככל שהסטייה מההנחיות מתבטאת בחריגה מהתקופות הקבועות בנהלים ובהנחיות, לא בחריגה מסוג אחר, כפי שאירע כאן (חריגה ממילוי חובת תיעוד לתקופה מקפיאה). עם זאת, ברי כי לבית המשפט ממילא סמכות לביטול כתב אישום בשל סטייה מהנחיות מינהליות ללא הצדק, גם במנותק מדרישת אישור יועמ"ש שבסעיף 57, כפי שיפורט להלן.
29. ראו למשל: דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך א, 248-249 (2010) (להלן: ברק-ארז **משפט מינהלי**).
30. ע"פ 106/17 **מסיקה נ' מדינת ישראל** (נבו 2018.1.30).

לא ייקטע מנין הזמנים להתיישנות. מאכן נובע, כי פרק הזמן בו התיק נבחן ביחידה האחראית על העמדה לדין לא יקטע אפוא את מירון ההתיישנות. קביעה ערכית זו, שמצויה בבסיס פסק הדין בעניין **התנועה לאיכות השלטון**, עשויה לעמוד אף בבסיס התפיסה המבקשת לבטל כתבי אישום מכוח טענת הגנה מן הצדק, כאשר ניכר שהרשות השתתה בטיפול בתיק. ואכן, בעניין **התנועה לאיכות השלטון**, הזכיר בית המשפט את עניין **תומרקין**, וקבע כי יישום זה לדוקטרינת ההגנה מן הצדק - הגם שטרם נדון בבית המשפט העליון - אינו מהלך שיש לפסול על הסף.

בחלוף הזמן, הצטברו פסקי דין נוספים בערכאות הדיוניות, שהורו על ביטול כתבי אישום מחמת שיהוי בטיפול בתיק.³⁶ בעניין **חרמון**,³⁷ שם דובר בהליך משמעותי בפני ערכאות לשכת עורכי הדין, בית המשפט העליון הכיר לראשונה בשיהוי כמצב שעשוי להצמיח לנאשם טענת הגנה מן הצדק, אף שלא חלפה תקופת ההתיישנות הסטטוטורית, וזאת כאשר ניהול המשפט בחלוף זמן ניכר עלול לפגוע באופן משמעותי ביכולתו של הפרט להתגונן; או עומד בסתירה עמוקה לתחושת הצדק וההגינות, מטעמים אחרים.

בשנים האחרונות, ניכר כי טענת השיהוי קנתה אחיזה ואף הורחבה, אגב הרחבת היריעה בכל הנוגע להיקפה של טענת ההגנה מן הצדק, וטווח הסעדים שבאפשרותה להקים לנאשם. לאחרונה, בעניין **ורדי** חזר והדגיש בית המשפט העליון, מפי כבוד השופט מלצר,³⁸ כי שיהוי בהגשת כתב אישום עשוי להקים לנאשם הגנה מן הצדק ולהצדיק סעד של ביטול אישום.

בית המשפט עמד באותו עניין על הפגיעה הקשה בחשוד כשהרשות משתהית בקבלת החלטות וביצוע פעולות בעניינו: **"אכן, לצד ערכי המהות בדבר האינטרס הציבורי בהעמדתו לדין של העבריין, ומתן אורך רוח לרשויות החקירה לבצע את מלאכתן בהתאם לשיקוליהן ולמורכבות העבירה - אין להקל ראש באפשרות כי חלוף זמן משמעותי בהעמדה לדין יביא לשיבוש באורחות חייו של הנאשם, ואף יביא לפגיעה בהגנתו - בגין אובדן ראיות והיטשטשות זיכרונם של עדים רלבנטיים."**

בית המשפט עמד בעניין **ורדי** על גישות שונות בשיטות המשפט המקובל לשיהוי, כולן נותנות משקל של ממש לחלוף זמן משמעותי עד להגשת כתב אישום נגד חשוד, באופן המקפח את תחושת הצדק.³⁹ גם בעניין **ורדי** הוטעם, כי על הטוען לשיהוי להוכיח כי השיהוי בחקירתו או בהגשת כתב אישום נגדו הסב לו נזק - אך נזק זה אינו מחויב להיות נזק ראייתי או נזק ממוקד בהיבט של ניהול ההגנה; תיתכן גם פגיעה **בחירותו** או **בנסיבות חייו האישיות** של החשוד, שתקים לו טענת הגנה מן הצדק. זאת, כאשר משך הזמן שחלף מאז ביצוע העבירה הוא משמעותי, וכאשר אין בנמצא טעם מניח את הדעת להתנהלות הרשות, כגון מורכבות ניהול החקירה או עומס מכביד.⁴⁰

לא מדובר בסטייה מהנחיה גרידא, אלא למעשה, כפועל יוצא מכך, בהפרת חוק. הפרה זו מגלמת בהכרח פגם או פסול בהגשת כתב האישום. החלטות בעניין **וחידי וגוליאן** מביעות אפוא נכונות להעניק סעד מוחלט בדמות ביטול אישום בגין חריגות שנראות על פני הדברים "טכניות" (חריגה בת יומיים מהנחיות, והיעדר תיעוד להתקיימות תקופה מקפיה), ובכך הן מעבירות מסר בדבר עמדת בתי המשפט על חשיבות התיקון לחוק והעקרונות שבצדו, המבקשים להילחם בשיהוי ובעיניו הדין הכרוך בו.

טענת שיהוי וסעיף 57א:

שיהוי הינו אחד הביטויים המובהקים להתנהלות שסותרת עקרונות של צדק והגינות, ומשכך עשוי להקים טענת הגנה מן הצדק,³¹ שקבלתה יכולה להביא לביטול כתב האישום, או להקלה בעונש.

מימים ימימה, דעתו של בית המשפט העליון לא הייתה נוחה מהימשכותם הארוכה של הליכים פליליים. בעבר, עיקר הזרקור בעניין זה הופנה להתמשכותם של ההליכים השיפוטיים עצמם. התמשכות קיצונית של ההליך הפלילי, ככל שיש בה כדי לגרום לעיוות דין, הוכרה כעילה לזיכוי של נאשם.³² עם קליטת דוקטרינת ההגנה מן הצדק במשפט הפלילי,³³ נסללה הדרך גם לקבלת טענת שיהוי כביטוי להתנהגות הרשויות, שיש בה כדי לסתור עקרונות של הגינות וצדק.

סנונית ראשונה שקיבלה טענת שיהוי מכוח דוקטרינת ההגנה מן הצדק, ניתן לראות בעניין **תומרקין**.³⁴ כתב האישום נגד הנאשמים הוגש שם כפסע מהתיישנות העבירה, פגיעה ברגשי דת והוצאת לשון הרע. תיק החקירה נסגר מבלי שהוגש כתב אישום, ושני עררים שהוגשו בעניין נדחו בזה אחר זה. ערר שלישי במספר התקבל, ובחלוף כמעט חמש שנים ממועד ביצוע העבירה, הוגש כתב האישום. בית המשפט קבע כי הימשכות ההליכים - מבלי שהדבר עומד לפתחם של הנאשמים כלל וכלל - מהווה עינוי דין בנסיבות העניין, ומצדיק את ביטול כתב האישום מכוח קבלת טענה של הגנה מן הצדק.

אפשרות זו נדונה בפסיקת בית המשפט העליון תחילה כאמרת אגב, בפסק הדין בעניין **התנועה לאיכות השלטון**,³⁵ שדן בדיני ההתיישנות: בית המשפט העליון נדרש לבחון האם תקופת ההתיישנות נקטעת, בפרק הזמן בו תמה החקירה והתיק נבחן ביחידת התביעות. בית המשפט עמד בהרחבה על העקרונות שבבסיס דיני ההתיישנות: השכחה והמחילה לעבריין; האינטרס הציבורי והאישי ביציבות; הזכות העצמאית לסיום מהיר של ההליך, כביטוי לזכות להליך הוגן; הפגיעה במארג הראייתי וביכולת איסוף ראיות הגנה בחלוף הזמן; והאינטרס בהמרצת הרשויות לסיים טיפולן בזריזות.

לאחר סקירת עקרונות אלו, הסיק בית המשפט העליון כי קטיעת מירון ההתיישנות מוצדקת במקרים בהם החשוד במעשיו חתר תחת עקרונות אלו; אם החשוד במעשיו לא סיכל את התקדמות ההליכים,

31. יש לחדד, כי הלכת **רותם** (רע"פ 7052/18 מדינת ישראל נ' **רותם**) (נבו 5.5.2020) אמנם ביטלה את האפשרות לבקר את שיקול הדעת התביעתי בהגשת כתבי אישום, אך אינה חותרת ולו במעט תחת האפשרות להעלות טענות קלאסיות של הגנה מן הצדק, לרבות טענת שיהוי (ראו שם, בפסקה 31 לעמדתו של כבוד השופט סולברג). ולמעלה מן הצורך יוער בהקשר זה, כי בתקופה הקרובה עתיד להתקיים דיון נוסף בהלכה זו, בהרכב מורחב.
 32. ע"פ 125/74 מירום נ' **מדינת ישראל**, פ"ד (1) 57, 63 (1975); וראו בהרחבה: ישגב נקדימון **הגנה מן הצדק** 360 (2009) (להלן: נקדימון).
 33. ע"פ 2910/94 יפת נ' **מדינת ישראל**, פ"ד (2) 353 (1996).
 34. ת"פ (ת"א) 6650/93 מדינת ישראל נ' **תומרקין**, פ"ד תשנ"ה(4), 415 (1996).
 35. בג"ץ 6972/96 **התנועה למען איכות השלטון בישראל** נ' **היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד נא(2) 757, 786 (1997).
 36. לסקירה מקיפה ראו: נקדימון, לעיל ה"ש 32, בעמ' 368-381.
 37. על"א 2531/01 **חרמון** נ' **הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין בתל-אביב יפו**, פ"ד נח(4) 55 (2004).
 38. רע"פ 1611/16 מדינת ישראל נ' **ורדי** (נבו 31.10.2018) (להלן: עניין **ורדי**).
 39. שם, בפס' 104-107; וראו גם: נקדימון, לעיל ה"ש 32, בעמ' 351-360.
 40. עניין **ורדי**, לעיל ה"ש 38, בפס' 108.

הסעד העומד לרשות בית המשפט, מקום בו מצא להורות כי השיהוי מקים לנאשם טענת הגנה מן הצדק, עשוי להיות סעד מוחלט בדמות ביטול אישום (כפי שאכן היה בעניין **ורדי**), אך יכול להיות סעד יחסי - "בשים לב לשפע הסעדים העומדים לרשות בית המשפט"⁴¹ - כאשר סעד יחסי מובהק ומתבקש, הינו מתן הקלה בעונש. כך למשל, בעניין נוסף שנדון לאחרונה בבית המשפט העליון,⁴² טענת השיהוי הביאה להקלה בעונש בלבד, מהטעם שהשיהוי הרובץ לפתחה של התביעה אינו משתרע על מרבית התקופה הממושכת שקדמה להגשת האישום.

לעמדתנו, בהחלט ניתן לראות בסעיף 57 לחסד"פ ככזה שמשנה את נקודת האזיון בכל הנוגע לטענת שיהוי, **לטובת הנאשם**. המחוקק עמד על ההשלכות החריפות של השתהות בחקירה ובהגשת כתבי אישום, וביקש לעגן את הגנת הנאשם מפני השיהוי בחקיקה ראשית. נציגי הפרקליטות, שניסו לשכנע בדבר חוסר הנחיצות בתיקון, פירטו במסגרת הליכי החקיקה את יתרונותיה של טענת הגנה מן הצדק בהקשר זה, ככזאת שנותנת מענה גמיש לסטואציות שונות של שיהוי.⁴³ בהוספת סעיף 57א, חרף עמדה זו של גורמי התביעה, יש כדי לבטא עמדה מוצקה לטובת הרחבת גדר טענת השיהוי.

ברי, כי אם כתב האישום הוגש בניגוד להוראת החוק - דהיינו, בחריגה מההנחיות אליהן מפנה החוק, וללא האישור המתאים לכך מידי היועמ"ש - ממילא תעמוד לנאשם טענה נפרדת, של פגם שנפל בכתב האישום (עליה עמדנו בהרחבה לעיל). אלא שגם במקרים בהם כתב האישום **עומד על פני הדברים בהוראות החוק** (בין אם הגשתו עמדה בלוחות הזמנים שבהנחיות; ובין אם לא עמדה, אך נעשתה באישור יועמ"ש), אין בכך כדי לחסום מניה וביה טענת שיהוי. נהפוך הוא: ניכר כי המחוקק, בהוספת סעיף 57א, ביקש לתת מקום נרחב יותר להגנת הנאשם מפני שיהוי.

בנקודה זו, נשמעה לאחרונה עמדתו של בית המשפט העליון, בעניין **סינן**.⁴⁴ בהחלטה קצרה וכחלק מדחיית בקשה למתן רשות ערעור, ציין כבוד השופט סולברג כי לשיטתו, ככלל, לא ניתן לטעון טענת שיהוי כאשר התביעה טיפלה בהגשת כתב האישום בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. בית המשפט לא מזכיר בעניין **סינן** את סעיף 57א, אלא את ההנחיות לגופן. ניתן לטעמנו לבחון בצורה ביקורתית את העמדה שהוצגה בעניין **סינן**, ולהציע ניתוח חלופי לפיו סעיף 57א ביקש אמנם לתת תוקף מחייב ומשנה חשיבות לעמידה בהנחיות; מבלי שהייתה בכוונת המחוקק לבטל באותה נשימה כל אפשרות נפרדת להעלות טענה של שיהוי, **הנטועה בנסיבותיו הספציפיות של עניין מסוים**.

מכל מקום, גם בעניין **סינן**, לא נקבעה קביעה מפורשת בעניין זה, וניתן אף לראות בהערת בית המשפט כמעין כלל אצבע, ולא יותר

מכך. אכן, קשה לחלוק על כך שבמרבית המקרים, עמידה בלוחות הזמנים שבהנחיות תשקף סד זמנים מתקבל על הדעת, שאינו מקים טענת שיהוי; אלא שלעמדתנו, כאמור, טענה זו עדיין תישמר למקרים חריגים, בהם לוחות הזמנים שבהנחיות, ככל שינוצלו במלואם, אינם הולמים את נסיבות המקרה. מדובר במקרים בהם משך הזמן שחלף ממועד ביצוע העבירה ועד סיום חקירתה, או עד ההעמדה לדין בגינה, פגע בנאשם והסב לו נזק ממשי, כך שהימשכות הזמן נעשית בלתי מידתית וסבירה בנסיבות העניין.

ניתן גם להציג טיעון זה - לפיו ההנחיות הרלוונטיות (וההפניה אליהן בסעיף 57א) אינן מבטלות את האפשרות לטעון לשיהוי במנותק מהן - מנקודת מבטו של המשפט המינהלי ומושכלות היסוד בנוגע להנחיות מינהליות. כידוע, רשות מינהלית יכולה (ולעיתים אף נדרשת) לסטות מההנחיות הפנימיות, כשקמה הצדקה מיוחדת לכך, המבוססת על טעמים סבירים וראויים.⁴⁵

ההנחיות קובעות אפוא מתווה כללי לקידום תיקים על פי דחיפותם, ולוחות זמנים מבוססים על סוגי עבירות שנועדו להגשים את אותו מתווה בצורה מיטבית ורחבה. מובן, כי במקרה בו לרשות המטפלת (החוקרת או התובעת) מתגלים שיקולים פרטניים, המצדיקים זירוז הליך מסוים, עליה לפעול בהתאם לשיקולים אלו - גם אם מדובר בזירוז החורג מגדר חובותיה לפי ההנחיה. מכאן, שטענת שיהוי רחבה עדיין יכולה לעמוד לנאשם גם במקרה של עמידה בלוחות הזמנים שבהנחיות, במנותק מכך שלא קמה לו טענה לסטייה מההנחיה ולפגם או פסול בכתב האישום.

מקרים נוספים בהם ניתן להיעזר בסעיף 57א לביסוס טענת שיהוי, הם מקרים בהם כתב האישום הוגש טרם כניסת תיקון 87 לחסד"פ לתוקפו, כך שאין תחולה ישירה לסעיף. מדובר בכמות משמעותית של הליכים תלויים ועומדים, בהם ניתן להיעזר בהוראות החוק כהשראה וככלי להעצמת טענת שיהוי, בין אם לביטול אישום ובין אם להקלה בעונש. ואכן, בפסיקה שנגעה לתיקים אלה, בתי המשפט קבעו כי יש לתת משקל ממשי לטענת שיהוי בעת גזירת הדין, תוך פנייה לכוונת המחוקק בתיקון 87.

כך למשל, בעניין **ברודניק**,⁴⁶ קבע בית המשפט כי יש לקבל טענת שיהוי במסגרת גזר הדין, ולהסתפק בהשתת מאסר שירוצה בעבודות שירות ולא מאחורי סורג ובריה, וזאת תוך הפנייה לסעיף 57א, הגם שאינו בעל תחולה ישירה בנסיבות העניין. באותו עניין דובר בריבוי עבירות מרמה, כולן מסוג עוון. כתב האישום הוגש בחלוף שנתיים ממועד הגעת החומר לרשות התביעה, בניגוד להנחיה שדרשה (בנוסחה באותו מועד) כי משך הטיפול בפרקליטות בעבירות עוון יתמצה בשנה בלבד. בית המשפט ציין:

"לאחרונה הביע המחוקק את חשיבות הנושא בעניין עת קבע בסעיף 57א(א) לחוק סדר הדין הפלילי,

41. שם, בפס' 109.
 42. ע"פ 7391/19 כהן נ' מדינת ישראל (נבו 25.8.2020).
 43. ראו למשל את דברי נציג הפרקליטות, בפרוטוקול ישיבה 592 של ועדת החוקה, לעיל ה"ש 6, בעמ' 11.
 44. רע"פ 813/20 מדינת ישראל נ' סינן (נבו 4.1.2021) (להלן: עניין סינן).
 45. ראו למשל ברק-ארז **משפט מינהלי**, לעיל ה"ש 29 שם נכתב: "נוסף לחובה הכללית לנהוג על פי ההנחיות הפנימיות, מוטלת על הרשות חובה נוספת לבחון אם נסיבותיו המיוחדות של המקרה אינן מחייבות סטייה מהן. בהתאם לכך, כאשר נדרש בית המשפט לבחון את סבירותן של הנחיות פנימיות, הוא מביא בחשבון כי הן אמורות להתאים למקרה הרגיל, אך לא למצות את כל אפשרויות ההכרעה במקרים מיוחדים".
 46. ת"פ (קריית) 27465-02-19 מדינת ישראל נ' ברודניק (נבו 7.12.2020).

משום שההגנה מעוניינת לתקוף את סבירות ההחלטה.

בית המשפט אמנם קבע כי נימוקים אלה אינם בגדר חומר חקירה כהגדרתו בסעיף 74 לחסד"פ; ואולם קיימת, כמובן, חובה מכוח המשפט המינהלי לנמק החלטה בדבר אישור כזה. עוד נקבע, כי ככל שנאשם יבקש להעלות טענות במסגרתן יידרש בית המשפט לבחון את תקינות או סבירות ההחלטה ונימוקיה, ניתן יהיה במקרים המתאימים להורות על מתן הנימוקים מכוח סעיף 108 לחסד"פ.⁵⁴

תקיפת סבירות ההחלטה על מתן ארכה במסגרת הליך החקירה או הכנת כתב האישום אינה מהלך מובן מאליו בימים אלה, לאור הלכת **רותם**.⁵⁵ זאת אף על פי שבעבר, בהתאם להלכת **ניר עם כהן**,⁵⁶ החלטות רבות של הערכאות הדיוניות ביקרו את סבירות שיקול הדעת התביעתי במגוון היבטים, הקרוב בהם אלינו, מבחינה מושגית, הוא כמובן מתן היתר יועמ"ש להגשת כתב אישום כנגד קטיין בחלוף למעלה משנה ממועד ביצוע העבירה.⁵⁷

מכל מקום, בשלב זה כאשר הלכת **רותם** עומדת על מכונה, ניתן בהחלט לטעון, לעמדתנו, כי החומר דרוש להגנה לצורך ביסוס טענת שיהיו והנמקתה; בית המשפט העליון קבע לא אחת, כי איסוף נתונים דרושים לביסוס טענת הגנה מן הצדק, יכול שייעשה באמצעות המסלול הדיוני של סעיף 108 לחסד"פ.⁵⁸ כפי שהצגנו לעיל, טענת שיהיו יכול שתעמוד לנאשם במקרה מסוים בו נפגעה הגנתו, גם אם המדינה עמדה בהנחיותיה. במקרים אלה, יהיה מקום לדרוש את ההנמקה לאורכות או לאישור היועמ"ש, ואגב טענת השיהיו לבחון בעקיפין את סבירותן.

סיכום

תיקון 87 לחסד"פ העלה את מעמדה של הזכות להיחקר ולעמוד לדין ללא שיהיו מצד הרשויות. זוהי זכות שקשורה קשר הדוק לעשיית צדק: צדק במובנו הצר כגילוי האמת, וכן צדק במובן הרחב, כהגנות. על הקשר בין שיהיו ועינוי הדין הנובע ממנו, ובין חוסר צדק, נאמר רבות: "חרב באה לעולם על עינוי הדין ועל עיוות הדין";⁵⁹ וכן "Justice delayed is justice denied". יש לקוות כי סעיף 57 לחסד"פ וההסדרים הכרוכים בו יביאו להגשמה טובה יותר של עשיית הצדק.

תשמ"ב-1982 כי הגשת כתב אישום מעבר למועדים אלו מותנית בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה. סעיף זה לא היה בתוקף בעת הגשת כתב האישום ואולם יש בו לדעתי להשליך על ענייננו לצורך העונש הראוי".⁴⁷

כך גם, בעניין **יוסופוב**,⁴⁸ נדון ערעורו של מי שהורשע בשורה ארוכה של עבירות מס, ונגזרו עליו 10 חודשי מאסר. כעשור חלף מאז מועד ביצוע העבירה ועד העמדתו לדין, מתוכו כ-7 שנים מאז סיום חקירתו ועד שליחת התיק להשלמת חקירה. בשנים אלו התיק היה, כדברי בית המשפט המחוזי, "תלוי ועומד כאבן שאין לה הופכין".⁴⁹ בית המשפט המחוזי קבע כי מדובר בפרק זמן "לא סביר בכל קנה מידה",⁵⁰ והפנה להנחיית היועמ"ש בעניין, תוך שהדגיש כי הנחיה זו "לא נשארה בגדר הנחייה פנימית בלבד, כי אם קיבלה תוקף ועיגון בחוק".⁵¹

בית המשפט המחוזי ציין כי החוק אמנם לא חל במישירן על ההליך, בשים לב למועד תחולתו, ואולם עמד על כך ש"יש באלה [בהנחיה ובסעיף 57 לחוק] כדי להציג קנה מידה ביחס לתקופה סבירה וראויה לשם גיבוש החלטה בדבר העמדה לדין".⁵² לאור דברים אלו, התערב בית המשפט בעונש שנגזר על המערער, וקבע כי יומר בעונש מאסר שירוצה בעבודות שירות.

עתירה למסירת נימוקי הארכות מועדים שבהנחיות, או נימוקי אישור יועמ"ש להגשת כתב אישום תוך חריגה מההנחיות

במקרים בהם ייעשה שימוש במנגנוני הארכה שבנהלים או שיינתן אישור יועמ"ש לחריגה מהם, ההגנה תוכל לעתור כי יועברו לעיונה נימוקי אותן הארכות מועדים, או אישור היועמ"ש. זאת, במטרה לבחון אפשרות להעלות טענות נגד שיקול הדעת של הגורם המאריך, או של היועמ"ש בעצם מתן האישור.

בעניין **פלוני**,⁵³ נדונה טענה דומה של הסניגוריה הציבורית - לפיה יש מקום להעביר לידי הנאשם את נימוקי היועמ"ש לאשר את הגשת כתב האישום בעניינו של קטיין בחלוף למעלה משנה ממועד ביצוע העבירה, בהתאם לסעיף 14 לחוק הנוער. זאת,

47. שם, בפס' 19.
 48. עפ"ג (ב"ש) 68947-07-20 יוסופוב נ' מדינת ישראל (נבו 18.11.2020).
 49. שם, בפס' 25.
 50. שם.
 51. שם.
 52. שם.
 53. בש"פ 7955/13 פלוני נ' מדינת ישראל (נבו 10.4.2014).
 54. שם, בפס' 27 לפסק הדין, וכן להרחבה ראו: רענן גלעדי "חידוש במשפט המינהלי-הפליילי: בש"פ 7955/13 פלוני: הנאשם זכאי לקבל את הנמקת ההחלטה המינהלית להעמידו לדין, אך רק לאחר שיתקוף אותה" **הסניגור** 208, 4 (2014).
 55. ראו לעיל, ה"ש 31. כאמור שם, על הלכה זו עתיד להתקיים דיון נוסף בתקופה הקרובה.
 56. בג"ץ 9131/05 ניר עם כהן ירקות אגודה שיתופית חקלאית בע"מ נ' מדינת ישראל (נבו 6.2.2006).
 57. ראו למשל: ת"פ (נוער י-ם) 14518-01-18 מדינת ישראל נ' פלוני (18.11.2018); ת"פ (נוער נצרת) 71558-01-18 מדינת ישראל נ' פלוני (4.6.2018); ת"ד (נוער חדרה) 61924-09-16 מדינת ישראל נ' פלוני (16.7.2017).
 58. ראו למשל: בג"ץ 4922/19 נווה נ' פרקליטות מחוז מרכז (פלילי) (נבו 9.12.2019).
 59. אבות ה"א.