



ועדת היגוי

---

**"צווארי בקבוק"**  
**בהליך הפלילי**

4-7	תקציר מנהלים
8	א   רקע – מינוי הצוות ועבודתו
9-29	ב   תיאור המחקר
9-13	ב.1. אופן עריכת המחקר
14	ב.2. צווארי בקבוק שלא נבחנו
15-29	ב.3. ממצאי המחקר
30-31	ג   סקירה משווה (בנצ'מארק)
32-35	ד   המשך עבודת הוועדה
36-39	נספחים
40-41	אינדקס גרפים

**» הרצף הדיוני תורם לבירור האמת, לגיבושה של הכרעה שיפוטית נכונה וראויה ולמניעת עיוות דין [...]**

נאשם זכאי שלא להיות נתון במצב מתמשך של עינוי דין. זכות זו זכות מהותית היא, וניהול יעיל ומהיר של ההליכים תורם להגשמתה. [...] על שיקולים אלה יש להוסיף את האינטרס הציבורי בשימור **כוחו ההרתעתי של מנגנון האכיפה הפלילית**, על ידי שבירורן של עבירות פליליות ומיצוי הדין עם מי שנמצא אשם ייעשה מהר ככל הניתן [...]. צדו האחר של שיקול זה הינו החתירה לסיום מהיר של ההליכים מפאת **חובתה של החברה לקורבנות העבירה... »**

(ע"פ 1523/05 פלוני נ' מדינת ישראל  
(2.3.2006))

# תקציר מנהלים

## השלב הראשון - מחקר אמפירי

בשלב הראשון של עבודת ועדת ההיגוי נערך מחקר רחב היקף שכלל לראשונה הצלבה של נתונים מהגופים השונים השותפים

להליך הפלילי ביחס ל-70 אלף תיקים פליליים שהסתיימו בשנים 2017-2022. המחקר כלל גם ראיונות עם למעלה מ-100 גורמים מקרב השותפים להליך הפלילי וכן קידוד ידני משלים של מאות תיקים להשלמת המידע ביחס לפרטים שלא נאספים לגביהם נתונים בשגרה. לצד זאת נערכה סקירה משווה (בנצ'מארק) ביחס לתהליכים ורפורמות שנערכו במדינות שונות בעולם בהקשרים דומים.

## במסגרת המחקר והסקירה המשווה נמצאו, בין היתר, הממצאים הבאים:

א. ההליך הפלילי בישראל ארוך באופן ניכר בבחינה השוואתית למדינות רלבנטיות (ר' תרשים מס' 1):<sup>1</sup>

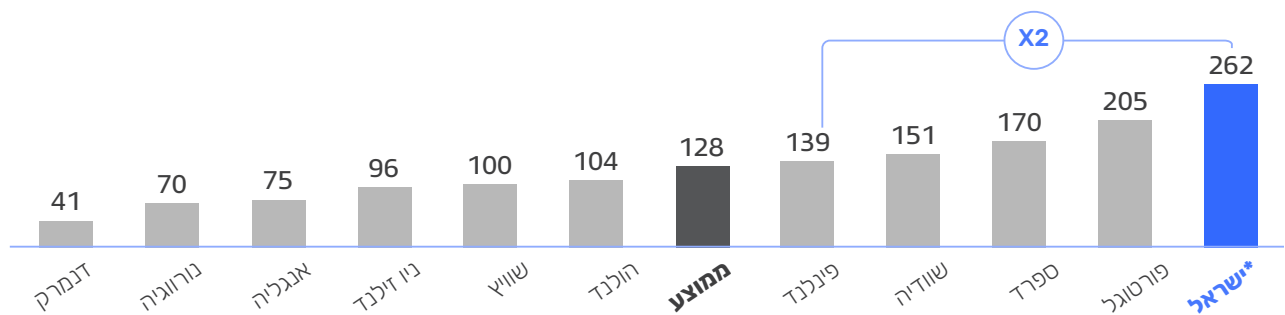
## הרקע להקמת ועדת ההיגוי

ועדת ההיגוי בפרויקט "צווארי בקבוק" בהליך הפלילי התכנסה במחצית השנייה של שנת 2022, על רקע תחושה הולכת וגוברת בקרב השותפים להליך הפלילי בשנים האחרונות כי ההליך הפך ארוך באופן הפוגע באפקטיביות שלו וגורם לעיניו דין, ומתוך רצון לזהות, על בסיס מחקר ונתונים מוסכמים, מה הם הגורמים המעכבים ומארכיכים שלא לצורך את ההליך הפלילי. זאת, על מנת שניתן יהיה לקדם באופן מוסכם ומושכל פתרונות ביחס להם.

## נציגי הוועדה

הוועדה מורכבת מנציגים בכירים מקרב מרבית הגופים השותפים להליך הפלילי - הסניגוריה הציבורית, פרקליטות המדינה, התביעה המשטרתית, הנהלת בתי המשפט ומחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) במשרד המשפטים.

## DISPOSITION TIME | 1 ישראל בהשוואה לעולם



$$\text{DISPOSITION TIME} = 365 \times \frac{\# \text{ תיקים במלאי בסוף שנה}}{\# \text{ תיקים שנסגרו במהלך השנה}}$$

<sup>1</sup> Disposition Time (DT) הוא מדד מקובל בבחינה השוואתית ביחס להליכים משפטיים (אזרחיים ופליליים כאחד), המחושב על ידי חלוקת מספר התיקים התלויים ועומדים בשנה נתונה במספר התיקים שנסגרו באותה התקופה, כפול 365 (ימים). הסבר מפורט יותר מופיע בה"ש 18 שלהלן.

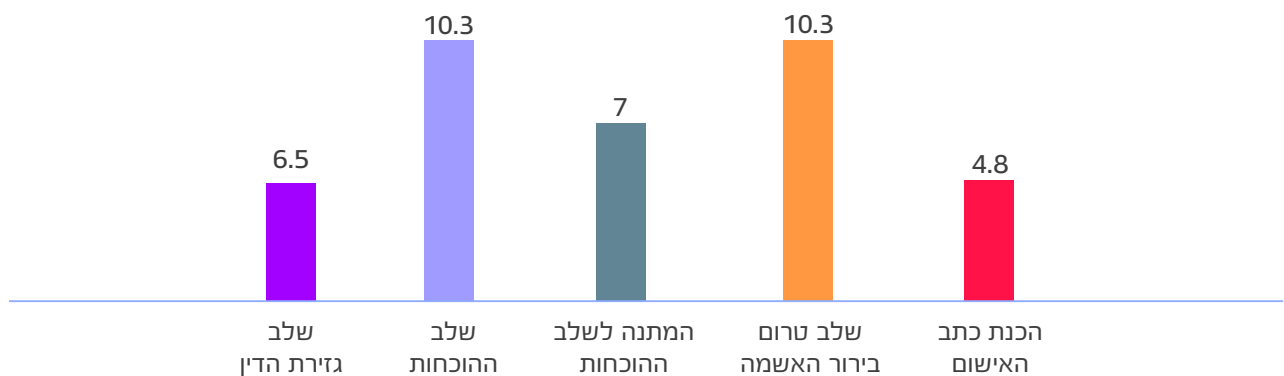
ד. עוד עלה כי משך הטיפול בתיקים פליליים המוגשים לבתי משפט השלום (הן על ידי התביעה המשטרית והן על ידי הפרקליטות) ארוך יותר בממוצע ממשך הטיפול בתיקים פליליים המוגשים לבתי המשפט המחוזיים, למרות שבתיקים אלו מורכבות נמוכה יחסית ושיעור גבוה יותר (משמעותית) של הסדרי טיעון.

ה. מבין שלבי ההליך שנבחנו במחקר, עלה כי שלב טרום בירור האשמה בהליך הפלילי, קרי – פרק הזמן החל מהגשת כתב האישום ועד תחילת ניהול הוכחות או עד הכרעת דין על בסיס הודיה או הסדר טיעון, הינו השלב הארוך ביותר, ומשכו בממוצע כ-11 חודשים.

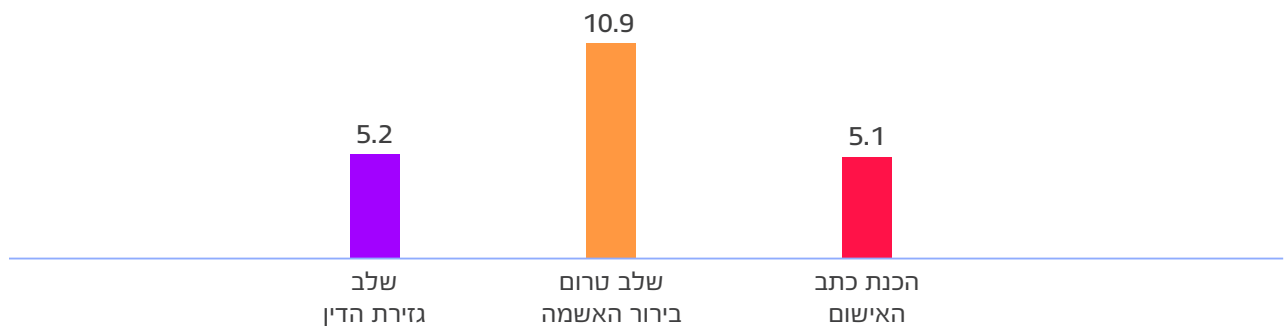
ב. ההליך השיפוטי הפלילי בישראל, החל מהגשת כתב אישום ועד סיום הטיפול בתיק בערכאה ראשונה, נמשך כ-16 חודשים בממוצע (ללא הבחנה בין סוגי תיקים וערכאות), וכ-21 חודשים בממוצע כולל שלב הכנת התיק בתביעה (תביעה משטרית או פרקליטות).

ג. רק ב-15% מהתיקים נשמעות עדויות ומוגשות ראיות (בהליך הוכחות חלקי או מלא). התיקים בהם מתנהל הליך הוכחות מלא נמשכים זמן רב יותר – כ-33 חודשים בממוצע בשנת 2022 (כולל הכנת כתב אישום).

## 2 | תיקי הוכחות כ-15% מהתיקים, כולל הוכחות במהלך נחתם הסדר (בחודשים)



## 3 | תיקים ללא הוכחות כ-85% מהתיקים (בחודשים)



## שלב טרום בירור האשמה

נמצא כי יש ריבוי של צווארי בקבוק בשלב טרום בירור האשמה וכי חלק ניכר מצווארי הבקבוק בהליך הינם "טכניים" בעיקרם. מבין צווארי הבקבוק המשמעותיים בשלב טרום בירור האשמה, אי התייצבות נאשמים לדיון הינו צוואר הבקבוק השכיח ביותר ובעל משך העיכוב המירבי, זאת ביתר שאת בתיקים המוגשים על-ידי התביעה המשטרית לבית משפט השלום אך גם בתיקים המוגשים לבית המשפט המחוזי. לצד זאת, עיכובים בגין הסדרת ייצוג; דחיות בגין נסיבות אישיות; המתנה להעברת חומרי חקירה ודחיות מרובות למיציא אפשרות להסדר טיעון<sup>2</sup> זוהו במחקר כצווארי בקבוק משמעותיים בשלב זה.

## שלב הכנת התיק בתביעה

בשלב הכנת התיק בתביעה צווארי הבקבוק העיקריים הינם השלמות חקירה (ביחס לכלל סוגי התיקים - פרק זמן של 5-6 חודשים בממוצע) והתארכות הליכי השימוע (בעיקרי בתיקי פרקליטות המוגשים לבית

המשפט המחוזי, כ-7 חודשים בממוצע) ובשלב גזירת העונש עלה כי המתנה לתסקיר שירות המבחן לעונש הינו צוואר בקבוק משמעותי.

## פערים בין דיונים

לאורך כל שלבי ההליך הפלילי ישנם פערים גדולים בין דיון לדיון - הן בשלב המקדמי של ההליך והן בשלב ההוכחות (כ-3 חודשים בין דיון לדיון), וכך גם בעת המתנה לתחילת ההוכחות לאחר מיציא ההליך המקדמי (כ-7 חודשים בממוצע).

## צווארי הבקבוק המשמעותיים שאותרו במחקר

ועדת ההיגוי הסכימה, על בסיס המחקר, על קיומם של 11 צווארי בקבוק משמעותיים בהליך הפלילי:

### הכנת כתב אישום

- השלמות חקירה
- התארכות שלב השימוע

### שלב מקדמי

- דחיות בגין אי התייצבות
- עיכובים בגין הסדרת ייצוג
- דחיות בגין נסיבות אישיות
- המתנה להעברת חומרי חקירה
- פער גדול בין דיונים מקדמיים
- דחיות מרובות לאפשרות להגעה להסדר טיעון

### בירור האשמה

- המתנה לשלב ההוכחות
- פערים גדולים בין דיונים
- המתנה לתסקיר לעונש

### גיבוש צעדים ופתרונות

ועדת ההיגוי החלה בגיבוש צעדים ופתרונות רלבנטיים, בעיקר באמצעות הקמת צוותי עבודה ממוקדים המורכבים מנציגים מכלל הגופים הרלוונטיים: א. צוות "בשלות תיק לדיון ראשון".

- צוות ניהול אפקטיבי של יום המוקד.
- צוות נתונים ודשבורד.
- צוות תסקירים לעונש.
- בעקבות המחקר, הוקם צוות בהנהלת בתי המשפט שייבחן את הדרכים להביא לניהול חכם ויעיל של יומן ביהמ"ש.

<sup>2</sup> בהקשר זה ביקשה הסנגוריה הציבורית לציין שלעמדתה, במקרים המתאימים, יש לאפשר לצדדים למצות את האפשרות להגיע להסדר טיעון, מקום בו קיים פוטנציאל להביא בסופו של דבר לחיסכון בדיוני הוכחות ולהפחתת העומס המוטל על המערכת.

### פיקוח על עבודת הצוותים

ועדת ההיגוי ממשיכה להתכנס באופן תדיר ולפקח על עבודת צוותי העבודה וכן על צעדים נוספים הננקטים בתוך הגופים, ביחס לצווארי בקבוק נוספים, וכן על מחקרים משלימים שנערכים וייערכו בנושא חומרי חקירה והתארכות הליכי השימוע, כאשר הוועדה שמה לעצמה כיעד את קיצור ההליך הפלילי באופן משמעותי תוך שמירה על זכויות המעורבים בהליך.

### המשך בחינה

ועדת ההיגוי צפויה להמשיך ולעסוק בנושאים נוספים הנוגעים למשך ההליכים הפליליים ולעניין זה יצוין כי חלק מחברי ועדת ההיגוי סבורים ששני נושאים עיקריים מחייבים המשך בחינה וליבון - האחד, החשש מצמצום הגישורים הפליליים והשני, התארכות הליכי ההוכחות, בעיקר ב"מגה תיקים".

### דו"ח זה נערך, לפיכך, בנקודת ביניים עם גמר חלקה הראשון של עבודת וועדת ההיגוי:

השלמת המחקר והסכמת הגופים השותפים על מספר צווארי בקבוק משמעותיים בהם נכון להתמקד; ולקראת עבודתם של צוותי עבודה ממוקדים בשלב הבא.

# א | רקע מינוי הצוות ועבודתו

## חברי ועדת ההיגוי

במחצית השנייה של שנת 2022 החלה עבודתה של ועדת ההיגוי בפרויקט "צווארי בקבוק" בהליך הפלילי. ועדת ההיגוי כינסה בשולחן אחד נציגים בכירים מקרב הגופים השותפים להליך הפלילי – נשיא בית המשפט המחוזי בתל-אביב, השופט גלעד נויטל (ראש הוועדה); שופט בית משפט המחוזי מרכז, השופט עמי קובו; המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), הגב' עמית מררי; המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים, מר שלמה (מומי) למברגר; הסגורית הציבורית הארצית, הגב' ענת מיסד כנען; ראש חטיבת התביעות במשטרת ישראל, מר דדו זמיר; עו"ד ברק לייזר היועץ המשפטי של הנהלת בתי המשפט, וסמנכ"ל תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים, מר אלעד רוזנטל.

## שלב ראשון - מחקר מקיף

בשלב הראשון נערך מחקר מקיף באמצעות חברת הייעוץ האסטרטגי "שלדור בע"מ", עליו יפורט להלן בפרק ב'. בתמצית, המחקר כלל שלושה שלבים עיקריים: ראיונות עם שורה ארוכה של גורמים השותפים להליך הפלילי למיפוי השערות המחקר וזיהוי צווארי הבקבוק ה"חשודים" בהליך הפלילי; איסוף והצלבת דאטה מהנהלת בתי המשפט, משטרת ישראל והפרקליטות ביחס לכלל התיקים הפליליים שהסתיימו בחמש השנים האחרונות (2017-2022);<sup>3</sup> וקידוד ידני משלים של מדגם מייצג של למעלה מ-600 תיקים. לצד זאת, נערכה על-ידי שלדור סקירה משווה (בנצ'מארק) ביחס לתהליכים ורפורמות שנערכו במדינות שונות בעולם בהקשרים דומים.

## תוצאות המחקר

תוצאות המחקר איששו את התחושה כי ההליך הפלילי בישראל ארוך מאוד והציגו שורה ארוכה של ממצאים ונתונים שלא היו בנמצא עד כה, ביחס להליך בכללותו כמו גם ביחס לשלבו. כפי שיוצג בהרחבה להלן, ממצאי המחקר הציבעו על קיומם של מספר צווארי בקבוק משמעותיים. עוד נמצא, כי ההליך הפלילי בישראל ארוך באופן ניכר בבחינה השוואתית למדינות רלבנטיות, נושא שיוצג בהרחבה בחלק הנוגע לסקירה השוואתית בהמשך הדו"ח.

## מסקנות המחקר

ממצאים אלה הוצגו בפני ועדת ההיגוי שהחלה בגיבוש צעדים ופתרונות רלבנטיים, בעיקר באמצעות הקמת צוותי עבודה ממוקדים כפי שיתואר בהמשך; לצד הצורך להעמיק חקר ביחס לצווארי בקבוק, שהמחקר שנערך לא מיצה את הבדיקה בעניינם בשל מגבלות שונות. הדו"ח שיוצג להלן, אם כן, נערך בנקודת ביניים עם גמר חלקו הראשון של עבודת ועדת ההיגוי: השלמת המחקר והסכמת הגופים השותפים על מספר צווארי בקבוק משמעותיים בהם נכון להתמקד; ולקראת עבודתם של צוותי עבודה ממוקדים בשלב הבא.

## הרקע לכינוס ועדת ההיגוי

כינוסה של ועדת ההיגוי בא על רקע תחושה הולכת וגוברת בקרב השותפים להליך הפלילי בשנים האחרונות כי ההליך הפך ארוך באופן הפוגע באפקטיביות שלו וגורם לעינוי דין. נשמעו השערות שונות ביחס לסיבות לכך, אולם בהיעדר נתונים אחידים ומרוכזים של העולם הפלילי ושל הגופים המרכזיים השותפים להליך הפלילי (משטרת ישראל, הפרקליטות ובתי המשפט) היה קושי לקבל תמונה מלאה ביחס למשך הכולל של ההליכים ולהצביע באופן מבוסס על "צווארי הבקבוק". ממילא לא הייתה תשתית מוסכמת המאפשרת התמודדות, טיפול וקידום פתרונות ביחס לגורמים המעכבים ומאריכים שלא לצורך את ההליך הפלילי.

## הקמת ועדת ההיגוי

ביוזמת משרד המשפטים, בשילוב ידיים עם יתר הגופים, יצא אל הפועל פרויקט זה והוקמה ועדת ההיגוי במטרה להניח תשתית נתונים רחבה ומאוחדת ביחס להליך הפלילי, שתאפשר לפעול באופן מושכל ומוסכם לקידום פתרונות ביחס למשך ההליך ול"צווארי הבקבוק" הגורמים להתארכותו.

<sup>3</sup> נציין כי במהלך חלק מתקופה זו חלה מגפת הקורונה, אשר השפיעה בהיבטים שונים על ההליכים הפליליים. יחד עם זאת, הנתונים שבבסיס המחקר מתייחסים לתקופת זמן משמעותית לפני ולאחר עיקר השפעתה של המגפה כך שמאפשרים קבלת תמונה רחבה וטובה בנסיבות העניין.



# ב | תיאור המחקר

## 1. אופן עריכת המחקר

### מקבלי ההחלטות

המחקר נערך ע"י חברת שלדור, ויישומו לווה בידי מספר פורומים. החלטות ביניים התקבלו בידי צוות עבודה שהורכב מנציגי כל הגופים החברים בוועדת ההיגוי, וההחלטות המהותיות שהתוו את מסגרת המחקר היו בידי ועדת ההיגוי. לצד זאת, במהלך עבודת המחקר היה ליווי צמוד של נציגי חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים, מנהלת מחלקת המחקר של בתי המשפט ונציגת מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי).

### מוקד המחקר

המוקד של המחקר הינו משך ההליך הפלילי, כך שלא נבחנו במסגרתו סוגיית נצילות המשאבים (למשל: זמן שופט). עם זאת, כפי שיתואר להלן, ממצאיו יכולים להשליך על אופן חלוקת משאבים עתידית. כמו כן, ממילא "פתיחת" צווארי הבקבוק והסרת הגורמים המיותרים והמעכבים בהליך צפויה להביא לצד קיצור ההליך גם לניצול משאבים טוב יותר.

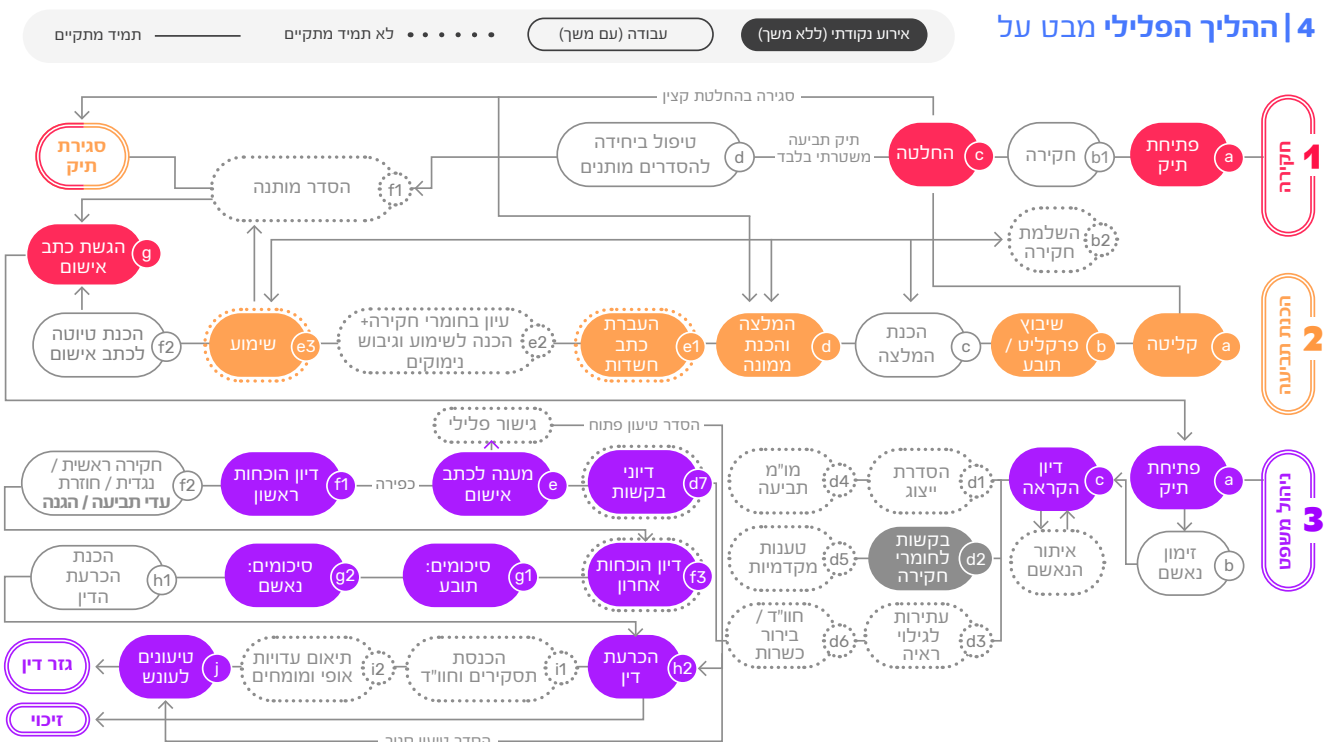
"המוקד של המחקר הינו משך ההליך הפלילי, כך שלא נבחנו במסגרתו סוגיית נצילות המשאבים (למשל: זמן שופט). עם זאת, כפי שיתואר להלן, ממצאיו יכולים להשליך על אופן חלוקת משאבים עתידית."

### מה לא נכלל במחקר?

המחקר התמקד בהליך הפלילי העיקרי (תיקי ת"פ ותפ"ח), כך שלא כלל את הליכי המעצר. תיקי תעבורה ותיקי נוער לא נכללו במסגרת המחקר, בשל מאפייניהם הייחודיים.

המחקר התייחס בעיקרו לפרק הזמן החל בקבלת התיק בגוף התובע ועד לגזר הדין בבית המשפט. המחקר לא כלל את שלב החקירה (למעט היבטים מצומצמים) מאחר שמרבית הטענות שנשמעו מטעם חברי ועדת ההיגוי היו ביחס למשך ההליך המשפטי, וכן בשל מגבלת משאבים.<sup>4</sup>

## לצורך המחקר בוצע מידול של ההליך הפלילי לפי השלבים השונים ו"אירועים" מרכזיים בהליך:



<sup>4</sup> בהקשר זה יצוין כי עמדת הסנגוריה הציבורית הינה שעל מחקר מסוג זה לעסוק גם במשך שלב החקירה מאחר שהאינטרס הציבורי ביחס לקיצור משך ההליך הפלילי ומניעת עינוי דין לחשודים ולמתלוננים, מתחיל כבר בשלב זה. גם לעמדת יתר חברי ועדת ההיגוי יש חשיבות שבחינת משך ההליך הפלילי תעשה תוך התחשבות בנתונים בדבר משך ההליך כבר החל משלב החקירה, ולא רק מעת העברת התיק לגופי התביעה, ולפיכך במדידה עתידית יעשה מאמץ לכלול נתונים ביחס לכך.

## ראיונות | שלב גיבוש ההשערות

### אופן ערכת הראיונות

בשלב הראשון נערכו שיחות מקדימות עם כ-100 גורמים בדרגים שונים השותפים להליך הפלילי<sup>5</sup> במטרה למפות את ההשערות ביחס לצווארי הבקבוק "חשודים" בהליך. מדובר בראיונות שהתקיימו עם מגוון גורמים ובהם שופטים בערכאות שונות וגורמים בכירים בהנהלת בתי המשפט; תובעים ופרקליטים בשלוחות ובמחוזות השונים ובהנהלת התביעות והפרקליטות; סנגורים פנימיים וחיצוניים בסנגוריה הציבורית ומקרב הנהלתה; ראש לשכת עורכי הדין ונציגים נוספים מטעם הלשכה; אנשי אקדמיה ומגזר שלישי. הראיונות נוהלו ע"י הצוות של שלדור, במתכונת של שיחה פתוחה ללא פרוטוקול מלא על מנת לאפשר שיח פתוח וחופשי ובמסגרתם התבקשו המראיינים להתייחס להערכותיהם ביחס לצווארי הבקבוק בהליך הפלילי, סיבות השורש להתארכות ההליך (קרי, גורמים מערכתיים שתורמים להיווצרות צווארי הבקבוק, כגון ממשקים לא מיטביים, מחסור בדיגיטציה ועוד), שינויים שכדאי לשקול וכדומה.

### צווארי בקבוק "חשודים"

הראיונות העלו 36 צווארי בקבוק "חשודים" בהליך הפלילי (כלומר, 36 השערות) הפרוסים על פני כל שלבי ההליך (מפת "צווארי הבקבוק" שעלו בשלב הראיונות, הכוללת עיבוד ושקלול של ההשערות שהועלו, מצורפת כנספח ב')

• **בשלב החקירה** (בגזרה המצומצמת שהוגדרה כחלק מהמחקר) – (1) השלמות חקירה; (2)

העברת תיקים לא מתאימים לתביעה. (3) העברת חומר חקירה באופן לא יעיל בין החקירה לתביעה. • **בשלב הכנת התיק** בידי הגוף התובע (חטיבת התביעות או הפרקליטות) – (4) עיכובים טכניים בפתיחת התיק בתביעה; (5) עיכובים בהקצאת תובע לטיפול בתיק; (6) משך הכנת כתב האישום (בתיקים ללא מעצר); (7) התארכות שלב השימוע; (8) עיכובים טכניים בהגשת כתב האישום לבית המשפט.

• **בשלב המקדמי, טרום בירור האשמה** (לאחר הגשת כתב אישום אך טרום שמיעת הוכחות או הכרעת דין): (9) עיכוב בקביעת המותב הדין בתיק; (10) דחיות בגין אי התייצבות נאשמים לדין; (11) פתיחה חוזרת של תיקים שנמחקו בשל אי איתור נאשם; (12) עיכובים בגין הסדרת ייצוג; (13) דחיות בגין חילופי סנגור; (14) דחיות בגין נסיבות אישיות; (15) המתנה להעברת חומרי חקירה (בין היתר תלות בצדדים שלישיים – תמלילים וחוות דעת) וללימוד חומרי חקירה; (16) עיכובים הקשורים להעברת רשימת כל החומר, לרבות העברת רשימות חלקיות; (17) פער גדול בין דיונים מקדמיים; (18) בקשות לעיון בחומר חקירה לפי סעיף 74 לחסד"פ; (19) בקשות לחומרי חקירה שאינם ברשות התביעה לפי סעיף 108 לחסד"פ; (20) טענות מקדמיות; (21) דחיות מרובות למיצוי אפשרות להסדר טיעון; (22) תת-שימוש בהליכי גישור; (23) המתנה לתסקיר מעצר; (24) המתנה לתעודת חיסיון; (25) המתנה לחוות דעת כשירות נאשם;

### סיבות בעלות "אופי כללי" המשפיעות על ההליך מהראיונות עלו שלוש סיבות בעלות "אופי כללי" המשפיעות באופן מהותי על ההליך:

- האחת, התנהלות לא אפקטיבית ביחס לחומרי חקירה באופן המשפיע על כלל שלבי ההליך, כגון עיכובים בהעברת חומר החקירה, העברה לא מסודרת, היעדר פירוט מספק ברשימת החומר ושימוש חסר באמצעים דיגיטליים במסירת חומרי חקירה.

- השנייה, מיצוי לא מיטבי של "יום המוקד" – ימי הקראות מרוכזים בהם קבועים עשרות תיקים ליום לשופט, בין היתר במטרה לבחון אפשרות לקירוב בין עמדות הצדדים והגעה להסדר טיעון; ימי המוקד שכיחים יותר בבתי משפט השלום אולם מתקיימים גם בחלק מבתי המשפט המחוזיים. ביחס לימי המוקד עלה בראיונות קושי בכך שאין הגבלה ביחס למשך ניהול ההליך המקדמי ביום המוקד כמו גם קשיים הנוגעים ל-overbooking, פערי זמן משמעותיים בין מועדי הדיון במוקד ועוד.
- השלישית, פערים בגידור מחלוקות בהליך הפלילי המשליכים על שלב בירור האשמה.

"כעולה מהרשימה של צווארי הבקבוק "החשודים", חלקם טכניים במהותם (למשל – דחיות בשל אי התייצבות נאשם לדיון), חלקם מערבים ממד טכני עם מהותי (למשל – התארכות שלב השימוע) וחלקם קשורים בצד ג' (למשל – המתנה לתסקיר שירות מבחן)."

- בשלב בירור האשמה (ניהול הוכחות, הכרעת דין וגזר דין): (26) התארכות שלב העדויות בגין חוסר הקפדה על מענה מפורט וגידור מחלוקות; (27) התארכות חקירות נגדיות; (28) הגשת ראיות במנות בדיוני הוכחות; (29) פערים גדולים בין דיונים; (30) קציבת זמן לא מספק לדיוני הוכחות; (31) ויתור על עדים ב"רגע האחרון" (32) אי התייצבות נאשמים ועדים במהלך דיוני הוכחות; (33) שמיעת כפל עדויות עקב ניהול מספר תיקים באותה פרשייה (34) דחיית הוכחות עקב היעדר מתורגמן (35) הכנת הכרעת הדין; (36) המתנה לתסקיר לעונש.

כעולה מהרשימה של צווארי הבקבוק "החשודים", חלקם טכניים במהותם (למשל – דחיות בשל אי התייצבות נאשם לדיון), חלקם מערבים ממד טכני עם מהותי (למשל – התארכות שלב השימוע) וחלקם קשורים בצד ג' (למשל – המתנה לתסקיר שירות מבחן).

<sup>5</sup> רשימת המרואיינים מצורפת בנספח א' לדו"ח זה.

## איסוף נתונים

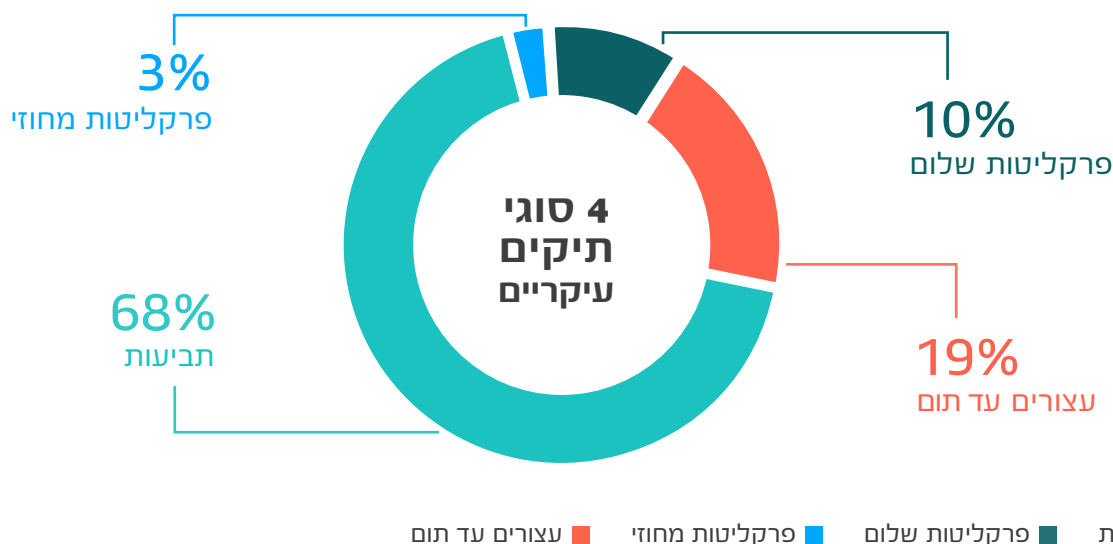
### אופן איסוף הנתונים

השלב השני של המחקר התבסס על איסוף נתונים בשתי דרכים: האחת, איסוף וניתוח של מאגרי מידע קיימים בגופים, והשנייה, באמצעות קידוד (מעבר ידני פרטני) של מדגם של למעלה מ-600 תיקים. במסגרת זו, נאספה דאטה מהנהלת בתי המשפט, משטרת ישראל והפרקליטות ביחס לכלל התיקים הפליליים שהסתיימו בגזר דין בחמש השנים האחרונות (2017-2022).<sup>6</sup> לאחר מכן נערך חיבור והצלבה לצורך קבלת תמונה מלאה והתקבל מאגר מאוחד של 70,000 תיקים.<sup>7</sup> למיטב ידיעתנו, זו הפעם הראשונה שבה נערך מחקר מסוג זה שכלל שיתוף רחב של נתונים בין הגופים המרכזיים להליך הפלילי.

### ניתוח ופילוח הנתונים

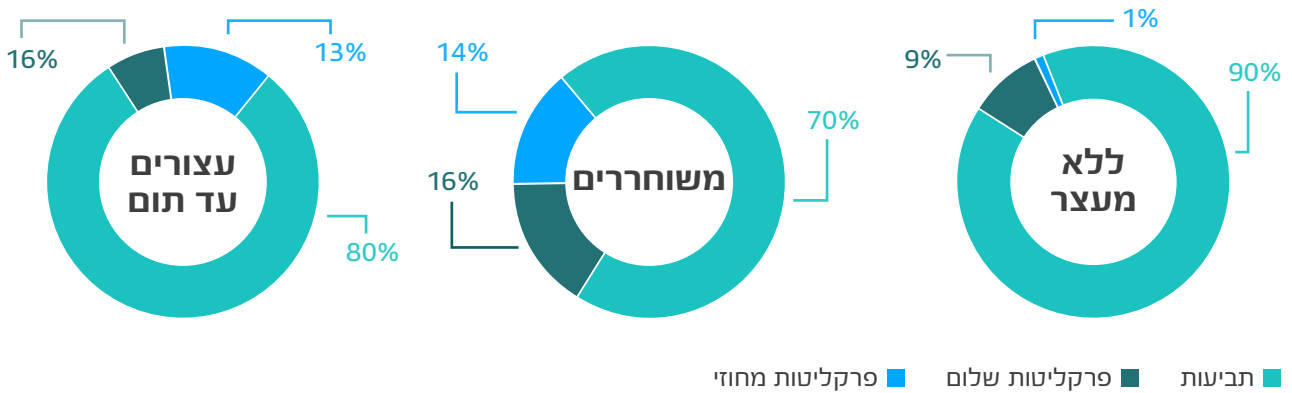
כפי שיתואר להלן, ניתוח מאגרי המידע נעשה הן ביחס לכלל התיקים, והן בפילוח לפי סוגי תיקים בהתאם למאפיינים המשותפים להם ("סגמנטים"): כלל תיקי העצורים, בין אם הוגשו ע"י התביעות ובין אם ע"י הפרקליטות, בין אם לבית משפט השלום, ובין אם למחוזי – אופיינו כסגמנט נפרד והם מהווים 19% מכלל התיקים; יתר תיקי התביעות (כלומר תיקי תביעות ללא עצורים) מוגשים לבית משפט השלום ומהווים 68% מהתיקים; תיקים שהוגשו ע"י הפרקליטות לבתי המשפט השלום (ללא עצורים) מהווים 10% מהתיקים; ותיקים שהוגשו ע"י הפרקליטות לבתי המשפט המחוזיים (ללא עצורים) מהווים 3% מהתיקים (ר' גרף מס' 5).

### 5 | נתחי התיקים מתוך כלל התיקים הפליליים

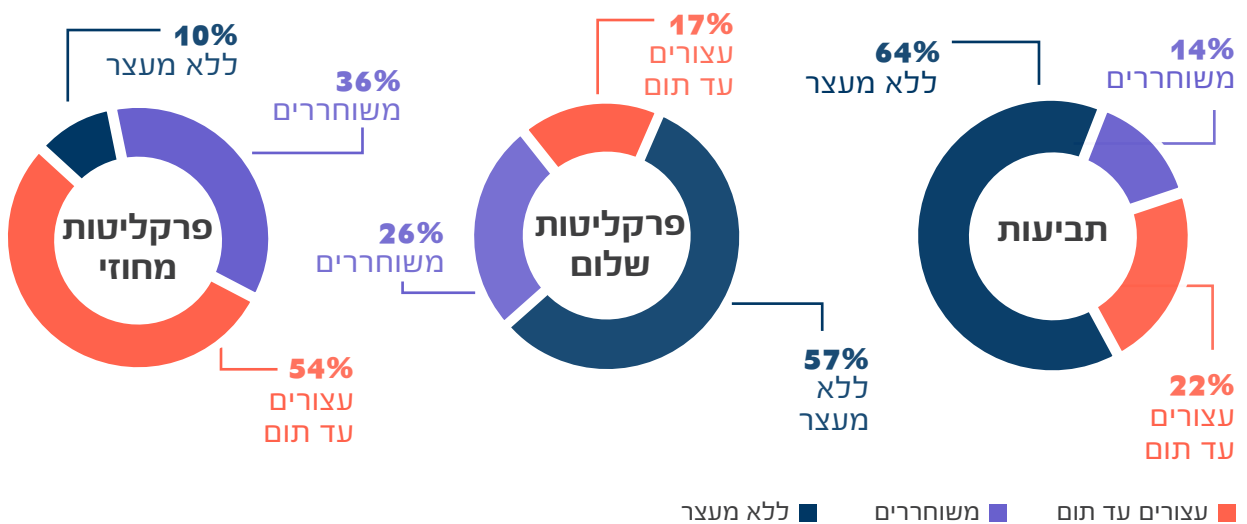


<sup>6</sup> ביחס לשנת 2022 התקבלו נתונים עד מחצית השנה, המועד בו החל המחקר.  
<sup>7</sup> מהנהלת בתי המשפט התקבלה דאטה ביחס ל-127,000 תיקים פליליים (ללא תיקי תעבורה) ולאחר הצלבה עם תיקי הפרקליטות והתביעות, כמו גם לאחר ניקוי של תיקי "רפאים" (ללא דיונים, משך 0) ותיקים בעלי מאפיינים ייחודיים (בעיקר בית דין לעבודה ותיקי נוער) התקבל מאגר מאוחד של כ-70,000 תיקים.

### 6 | נתחי התיקים מתוך כלל המסלולים בהליך הפלילי



### 7 | נתחי המסלולים בהליך הפלילי מתוך כלל התיקים



#### קידוד תיקים ידני

מאחר שביחס לחלק מצווארי הבקבוק לא הייתה אפשרות לערוך בחינה המבוססת על הדאטה הקיים, בהיעדר שדות נתונים רלוונטיים, בוצע כאמור קידוד תיקים ידני של כ-600 תיקים תוך הבטחת ייצוג מספק לכל סגמנט וסוגי תיקים. הקידוד נעשה ע"י סטודנטים עובדי משרד המשפטים שהודרכו ע"י שלדור והצוות המלווה, וערכו בחינה פרטנית של כלל הפרוטוקולים של הדיונים שהתקיימו בתיקים האמורים ועל בסיסם התבקשו להזין נתונים ביחס לכל תיק ותיק. כך למשל, היה עליהם לציין ביחס לכל דחיית דיון מה הייתה עילת הדחייה כפי שהשתקפה מפרוטוקול הדיון.

#### המשך מאפייני המדגם

להשלמת מאפייני המדגם נציין כי כ-83% מהתיקים הפליליים מוגשים על-ידי יחידת התביעות המשטרית, והיתר על-ידי הפרקליטות. 94.5% מהתיקים הפליליים מוגשים לבתי משפט השלום ו-5.5% מוגשים לבתי המשפט המחוזיים.

איסוף הדאטה נעשה הן במטרה לקבל תמונה רחבה בנוגע למשך ההליך ושלביו, והן במטרה לבחון האם יש בסיס אמפירי לאינטואיציות שעלו בראיונות המקדימים ביחס לזיהוי צווארי הבקבוק בהליך.

# ב | תיאור המחקר

## 2. צווארי בקבוק שלא נבחנו

כלים מחקרניים אחרים שיכולים לסייע בבחינת צווארי הבקבוק הללו, אולם במסגרת דרכי המחקר שננקטו בפרויקט זה ובמסגרת המשאבים שעמדו לרשותו, לא ניתן היה לעשות כן באופן מספק.

### תת שימוש בהליכי גישור

כך גם ביחס להשערה בדבר תת-שימוש בהליכי גישור (22) – בחינת השאלה אם מדובר בצוואר בקבוק מצריכה עריכת השוואה מורכבת שכוללת התאמה של "פרופילים" של תיקים כך שתתאפשר השוואה בין תיקים בעלי מאפיינים דומים, בקבוצה שבה התקיימו גישורים בהשוואה לקבוצה בה לא התקיימו גישורים. נציין כי מפאת החשיבות שראו בנושא זה חלק מחברי ועדת ההיגוי, נעשו ניסיונות לערוך בחינה כלשהי, אולם עלה כי בנקודת הזמן בה בוצע המחקר לא היו די נתונים במערכת בנוגע להליכי גישור: שכן רק החל משנת 2021 נפתחים הליכי גישור כתיק עצמאי במערכת (ג"פ), כך שעובר לכך וביחס לתקופה המלאה של המחקר (2017-2022) לא הייתה אפשרות לאתר תיקים רלוונטיים (בשנים המוקדמות יותר גישורים נערכו מחוץ לפרוטוקול כך שנותרו חסויים ולא נגישים לעורכי הקידוד). כמו כן, מבדיקה שנערכה ביחס לשנת 2021 ואילך עולה כי פרקטיקת השימוש בהליכי ג"פ לא הוטמעה וקיימת התנהלות שונה בבתי המשפט ביחס לאופן תיעוד קיומו של הליך גישור. ראו עוד בעניין המשך ברור הנושא בסיפא לדו"ח זה.

### חומרי חקירה

ביחס לבקשות לחומרי חקירה לפי סעיף 74 ו-108 ואי העברת רשימת כל החומר (16, 18, 19) – נעשו במחקר מספר ניסיונות לבחון אותם בשלב הקידוד הידני אולם בשל מגבלות שונות עלה כי הנתונים שנאספו ונותרו אינם משקפים כראוי את המצב הקיים.<sup>12</sup> כפי שיתואר להלן, מפאת חשיבות הנושא כפי שנתפס על-ידי מרבית חברי ועדת ההיגוי, הוחלט לקיים מחקר המשך בנושא זה.

מרבית צווארי הבקבוק נבחנו בשלב המחקר, באופן שהביא ליצירת תמונה רחבה ומקיפה של נושאים בני טיפול המצדיקים פעולה משותפת ורחבה. עם זאת, חלק מבין 36 צווארי הבקבוק שעלו בשיחות המיפוי המקיפות שנערכו לא נבחנו אמפירית, בין היתר מסיבות של יכולת טכנית, חוסר בדאטה או קושי בהערכה, כדלקמן:

### צווארי בקבוק שוליים

צווארי בקבוק שכבר בשלב הראיונות עלו כשוליים לא נבחנו, אלא אם ניתן היה לבחון אותם מתוך נתונים קיימים או בדיקות שממילא נערכו במסגרת המחקר.<sup>8</sup>

### פערים וחוסר בדאטה

חלק מצווארי הבקבוק לא נבחנו בשל פערים וחוסר בדאטה שהיה קושי להשלים במסגרת המחקר הנוכחי.<sup>9</sup>

### מענה במסגרת אחרת

ביחס למספר צווארי בקבוק הוחלט שאין מקום להעמיק חקר לגביהם במסגרת הנוכחית, מאחר שממילא צפוי להינתן להם מענה במסגרת אחרת כמו פרויקט תיק פלילי דיגיטלי (או מאחר שהם נמצאים מחוץ למוקד שבו בחרה ועדת ההיגוי לעסוק).<sup>10</sup>

### קושי אמפירי

ביחס לחלק מצווארי הבקבוק עלה כבר בתחילה כי קיים קושי אמפירי לבחון אותם, בפרט בכלים בהם נעשה שימוש במחקר הנוכחי (ניתוח של דאטה קיימת ועריכת קידוד משלים של תיקים). כך למשל, קיים קושי רב לערוך בחינה אמפירית של צוואר בקבוק שעלה בשלב ההשערות בנוגע להתארכות חקירה נגדית (28), שכן נדרשת הבחנה בין "התארכות רצויה" ל"התארכות בלתי רצויה", הערכה שעשויה להיות סובייקטיבית ונתונה במחלוקת, גם בקרב גורמי המקצוע. יתכן כי קיימים

<sup>8</sup> בהתאם לכך, לא נערכה בחינה ביחס לצווארי הבקבוק שלהלן: עיכובים בתיחת תיק בתביעה (4), עיכובים בהקצאת תובע (5), עיכוב בירוקרטי בהגשת כתב אישום (8), עיכוב בקביעת מותב (9), כפל עדויות עקב ניהול מספר תיקים באותה פרשייה (34). לעומת זאת, ביחס לצוואר הבקבוק "דחיית הכוחות עקב היעדר מתורגמן" (35) נערכה בחינה במסגרת קידוד התיקים, מאחר שהדבר לא הצריך השקעת משאבים משמעותית נוספת. <sup>9</sup> כך למשל, ביחס לצוואר בקבוק של התארכות הכנת כתב אישום (6) נאספו נתונים מהתביעה והפרקליטות ביחס לפרק הזמן הכולל של הטיפול בתיק בתביעה (ואלה יפורטו להלן), אולם לא היו נתונים שאפשרו לבחון את זמן ההכנה הממשי של כתב האישום ("ניטוי") שכן לא קיים תיעוד ביחס לכך. כך גם עלה קושי לבחון את צוואר הבקבוק של פתיחה חוזרת של תיקים שנמחקו מאחר שהדאטה שנאסף מהגופים לא איפשרו זיהוי מספק של תיק פל"א לתיקי בית משפט ולא איפשר את ההצלבה הנדרשת לאיתור היקף התופעה.

<sup>10</sup> כך בעיקר ביחס להעברת חומר לא יעילה בין החקירה לתביעה, נושא שעתידי להיות מוסדר בצורה מקיפה בפרויקט תיק חקירה דיגיטלי.

<sup>11</sup> כך גם היה קושי לבחון את צווארי הבקבוק של קציבת זמן לא מספק לדיוני הכוחות (31) וויתור על עדים ברגע האחרון (32). <sup>12</sup> בין היתר, התברר לאחר התקדמות העבודה על המחקר כי בחלק מהתיקים הייתה גישה חלקית בלבד למסמכים בתיק. בדומה לכך נציין כי ביחס להיעדר תיק מוצגים (29) הבחינה שנערכה בפרוטוקולים לא הייתה מספקת, ולצורך קביעת ממצא ברור יותר נדרש מעבר מלא על כלל המסמכים הקיימים בתיק.

# ב | תיאור המחקר

## 3. ממצאי המחקר

על 9 חודשים); בכשליש (32.7%) מהתיקים ההליך נמשך עד שנתיים; וביתר התיקים (32.7%) ההליך נמשך למעלה משנתיים (24-54 חודשים) (ר' גרף מס' 8).

**ב-85% מהתיקים כלל לא מתקיים הליך הוכחות.** כלומר, רק ב-15% מהתיקים נשמעות ראיות, ורק ב-8% מתנהל הליך הוכחות מלא. התיקים בהם מתנהל הליך הוכחות מלא נמשכים זמן רב יותר, וממוצע משך ההליך בהם בשנת 2022 עמד על **כ-33 חודשים** כולל הכנת כתב אישום (ר' גרפים מס' 9-10).

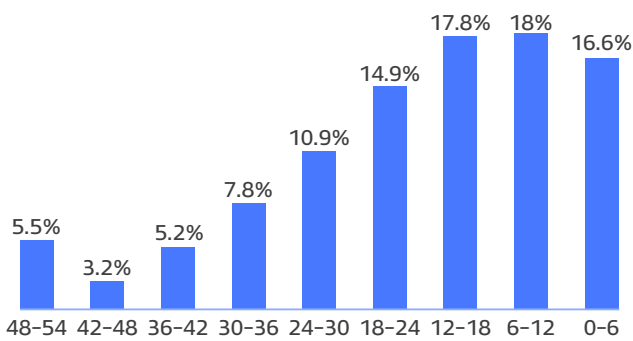
תוצאות המחקר מאששות את התחושה כי ההליך הפלילי בישראל ארוך מאוד ומציגות שורה ארוכה של ממצאים ביחס להליך בכללותו כמו גם ביחס לשלביו והיבטים הקשורים לערכאות ולגופי התביעה.

במחקר עלה כי **ההליך הממוצע, החל מפתירת התיק בגוף התובע ועד להשלמת ההליך בבית המשפט, נמשך 21 חודשים.**<sup>13</sup> בכשליש (34.6%) מהתיקים ההליך נמשך עד שנה (בהקשר זה נציין כי חלק ניכר מהתיקים בקבוצה זו הינם תיקי מעצר, שבהם, כפי שיפורט, משך ההליך הממוצע עומד

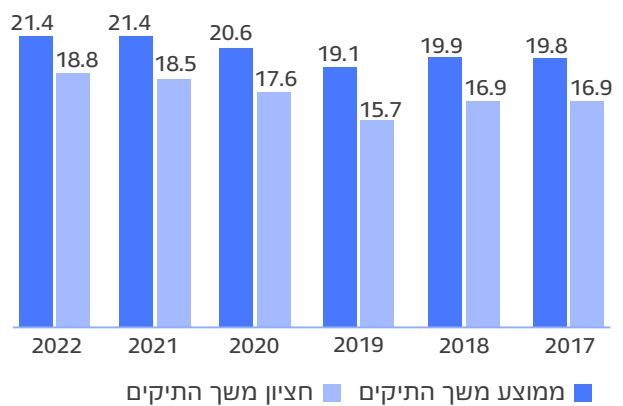
### 8 | משך ההליך כולל הכנת כתב אישום במשך כ-21 ח' ממוצע ו-19 ח' חציוני (2022)

#### אחוז התיקים לפי משך הזמן

(בקבוצות של 5 חודשים)



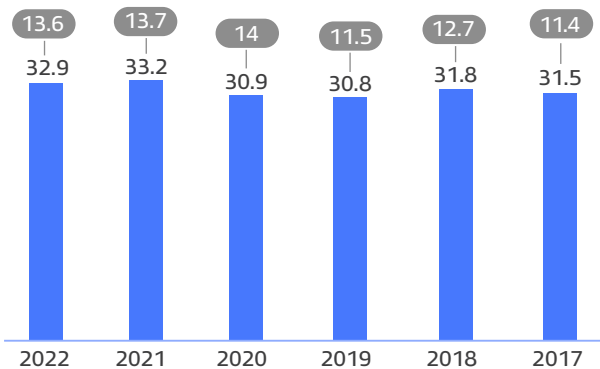
#### משך ההליך הכולל הממוצע והחציוני



### 10 | ממוצע משך ההליך בחודשים לפי שנים

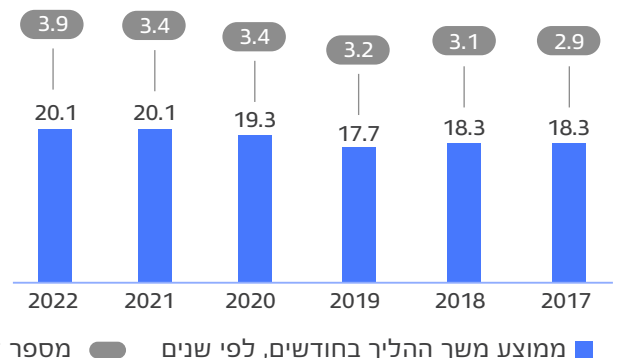
#### תיקים בהם נוהלו הוכחות עד תום

כ-8% מהתיקים, לא כולל הוכחות שבמהלכם נחתם הסדר



### 9 | ממוצע משך ההליך בחודשים לפי שנים

#### תיקים ללא הוכחות כ-85% מהתיקים

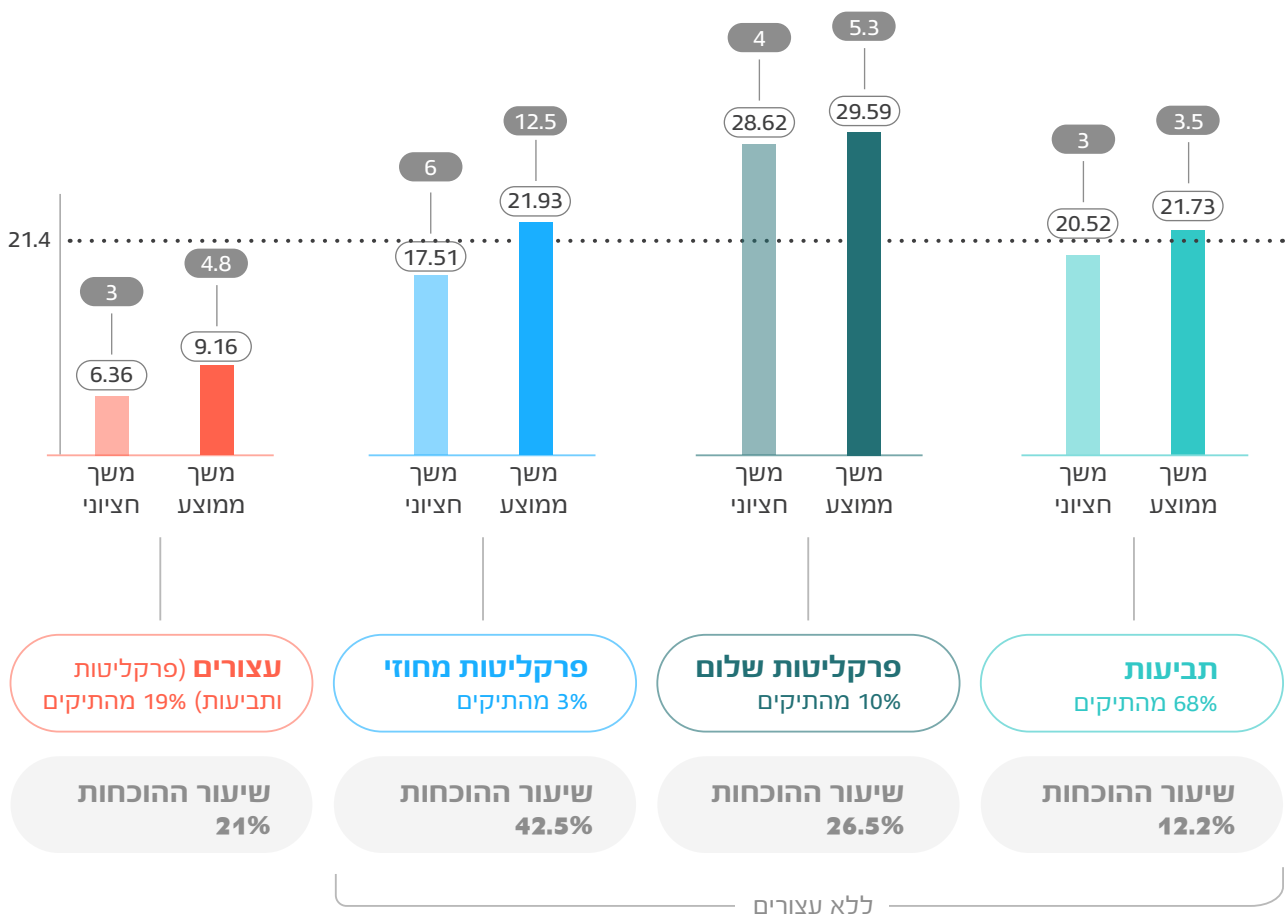


<sup>13</sup> כפי שיתואר להלן, שלב הכנת התיק בתביעה נמשך כ-5 חודשים ומשך ההליך בבית המשפט נמשך כ-16 חודשים בממוצע.

כ-12 דיונים בממוצע, בעוד שבתיק המוגש לבית המשפט השלום מתקיימים פחות ממחצית מכך (כ-5 דיונים בתיקי פרקליטות וכ-3.5 דיונים בתיקי תביעות); היחס נשמר גם בתיקי הוכחות: בתיק הוכחות בבית המשפט המחוזי מתקיימים כ-22 דיונים בממוצע, בעוד שבתיק המוגש לבית משפט השלום פחות ממחצית מכך (כ-9 דיונים בתיקי פרקליטות וכ-6.7 בתיקי תביעות). בהקשר זה נציין כי שיעור הליכי ההוכחות המתנהל בבתי המשפט המחוזיים הינו גבוה באופן ניכר מזה שבבתי משפט השלום: 42.5% בתיקים המוגשים לבית המשפט המחוזי לעומת 26.5% בתיקי פרקליטות המוגשים לבתי משפט השלום ו-12.2% בתיקי תביעות (ר' גרף מס' 11).

**אורך ההליך הפלילי לפי הסגמנטים השונים**  
 תיקי שלום ארוכים יותר בממוצע למרות מורכבות נמוכה יחסית ושיעור גבוה של הסדרים: אף שתיקים המוגשים לבית המשפט המחוזי הינם החמורים והמורכבים ביותר, עלה שמשכם הכולל (לרבות שלב הכנת התיק בתביעה) קצר יותר ממשך הטיפול בתיקים המוגשים לבתי משפט השלום. זאת, הן כאשר ההשוואה נערכת ביחס לתיקים בהם לא התנהל הליך הוכחות, והן ביחס לתיקים בהם התנהל הליך הוכחות (חלקי או מלא). כמו כן, מהנתונים עלה כי בתיקי המחוזי מספר הדיונים המתקיימים בפרקי הזמן הללו גבוה באורח ניכר מזה שבתיקים המוגשים לבתי משפט השלום – כך, בתיק המוגש לבית המשפט המחוזי מתקיימים

11 | משך הליך כולל הכנת כתב אישום (רב שנתי) בחודשים





### תיקים כלכליים

ביחס לשלב ההכנה בתיקים כלכליים (שנהוג לראות בהם, קטגוריאלית, כ"מגה תיקים") המוגשים לבתי משפט השלום<sup>15</sup> עלה כי משך הכנת התיק הממוצע הינו כשנתיים.

### תיקי עצורים עד תום

תיקים בהם הנאשם עצור עד תום הליכים, הן בבית משפט השלום והן בבית המשפט המחוזי (כ-19% מכלל התיקים), מתנהלים בפרקי זמן קצרים משמעותית, ונמשכים בממוצע 9 חודשים. כידוע, ביחס לתיקים אלה חלות הוראות חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996, הקובעות כי בחלוף תשעה חודשים ממועד הגשת כתב האישום נאשם שהיה נתון במעצר ישוחרר, אלא אם הורה בית המשפט העליון על הארכת מעצרו. נציין כי מהמחקר עלה כי קיימת מגמת התארכות במהלך ההליך בתיקי עצורים בעיקר בתיקי פרקליטות.

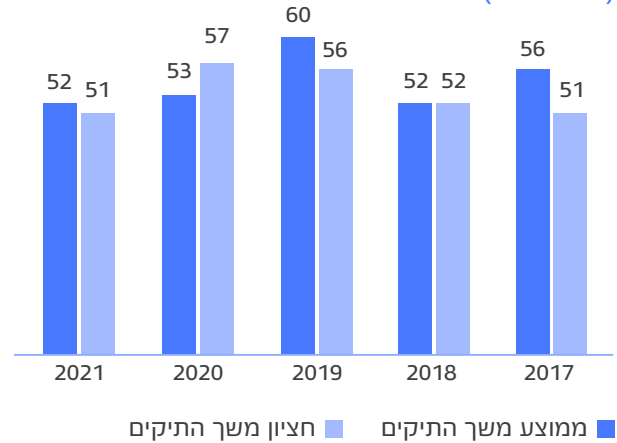
### הקשר בין כמות הנאשמים למשך ההליך הפלילי

עוד עלה, כצפוי, כי יש התאמה בין כמות הנאשמים לבין משך ההליך הפלילי (בכלל הסגמנטים), כך שכשמדובר בתיקים בהם ישנו נאשם אחד משך ההליך הממוצע הינו כ-11 חודשים ומספר זה הולך ועולה ככל שמספר הנאשמים עולה, כך שכשמדובר בכתב אישום כנגד ששה נאשמים משך ההליך מוכפל ועומד על כ-22 חודשים בממוצע.

### בחינת מגה תיקים

נערכה בחינה ביחס למשך ההליך ב"מגה תיקים". בפסיקה תוארו תיקים אלה כמרוכי נאשמים, עדים, מוצגים והליכים מקדמיים<sup>14</sup> (כידוע, אין הגדרה ברורה המאפשרת לזהות תיקים אלה). במחקר הנוכחי נעשה שימוש בסיווג שבוצע ע"י מחלקת המחקר של בתי המשפט על בסיס חריגות סטטיסטית של התיקים במספר מאפיינים (כמות דיוני הוכחות לצד קריטריונים נוספים בהם מספר נאשמים, מספר מסמכים בתיק ועוד). על בסיס זה עלה כי משך "מגה תיק" (ללא שלב הכנת התיק) נע בין 52 ל-60 חודשים (ר' גרף מס' 12).

12 | משך מגה תיקים בממוצע וחציון לפי שנים (בחודשים)



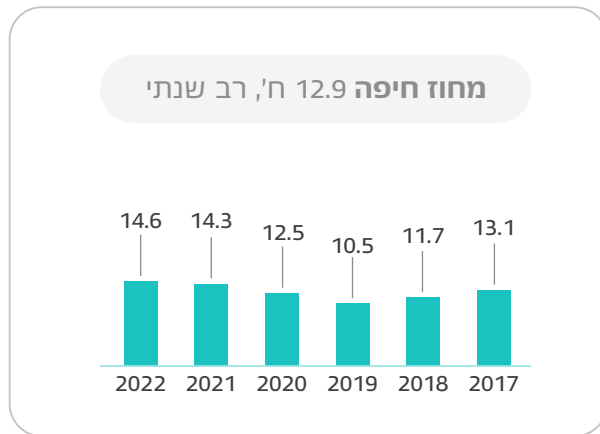
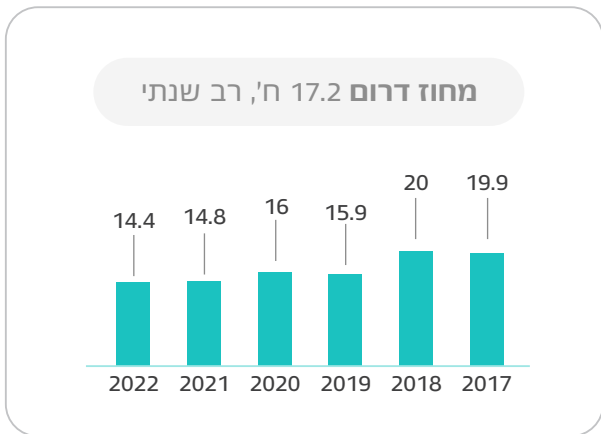
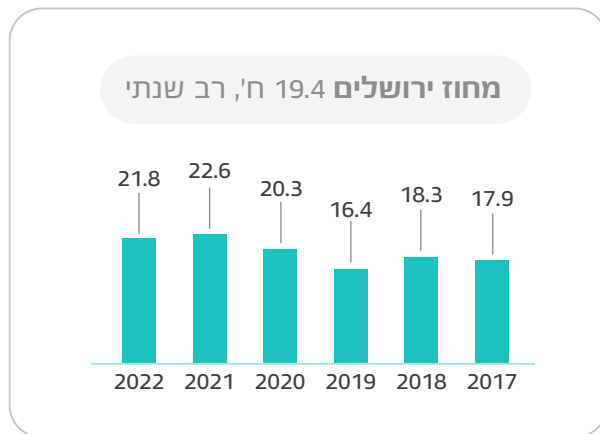
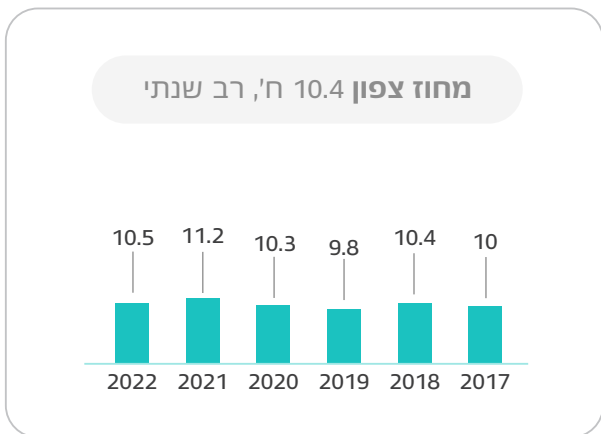
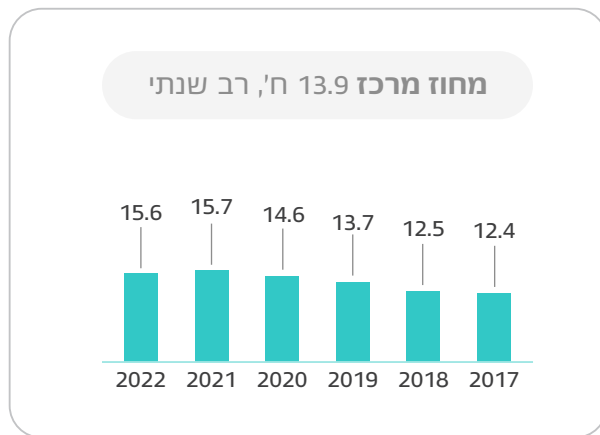
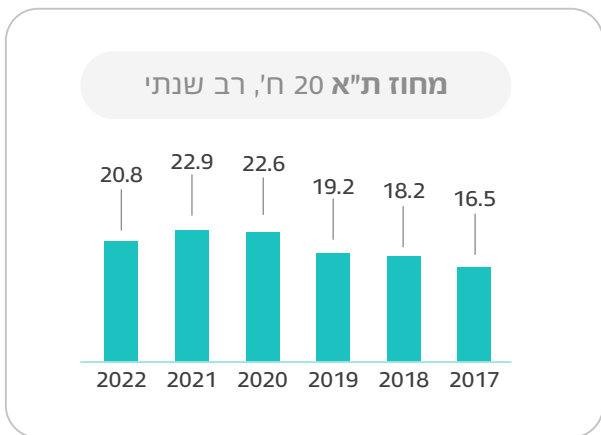
<sup>14</sup> ראו למשל: בג"ץ 2442/11 עו"ד חיים שטנגר נ' יו"ר הכנסת, פ"ד סו(2) 676, 640 (2013); בש"פ 19-3707 מדינת ישראל נ' פוגל, פס' 5 ו-10 (11.6.2019).

<sup>15</sup> נתון זה מתייחס לתיקים שטופלו בפרקליטות מיסוי וכלכלה והוגשו לבתי משפט השלום.

**משך ההליך - הבדלים בין המחוזות השונים**

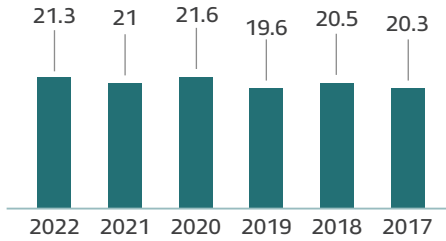
במסגרת המחקר נמצא כי ישנם הבדלים ניכרים במשך ההליך בין המחוזות השונים (בעיקר בתיקי תביעות), הבדלים אלו יכולים להצביע על פוטנציאל שיפור מצד אחד ומהצד השני על עומסים שונים בין בתי המשפט.

**13 | תביעות (68% מהתיקים) הבדלים ניכרים בין מחוזות מצביעים על פוטנציאל שיפור משמעותי |**  
משך ההליך מעת הגשת כתב האישום לפי מחוזות (בחודשים)

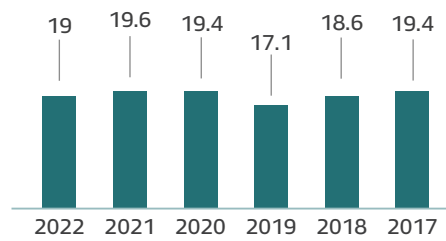


**14 | פרקליטות שלום (10% מהתיקים)** משך ההליך הממוצע בשלב המשפט כ-20 חודשים; הבדלים קטנים בין מחוזות | משך ההליך מעת הגשת כתב האישום לפי מחוזות (בחודשים)

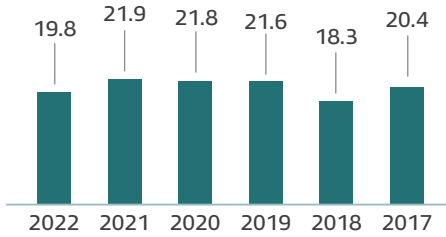
מחוז ת"א 20.6 ח', רב שנתי



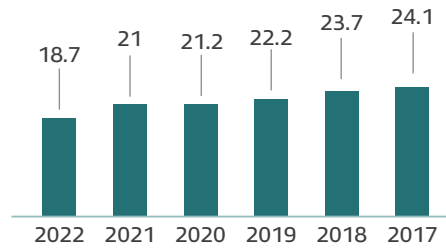
מחוז מרכז 18.8 ח', רב שנתי



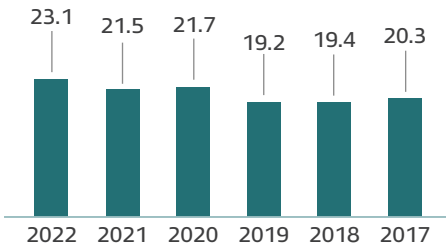
מחוז צפון 20.5 ח', רב שנתי



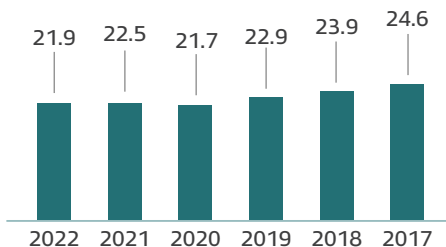
מחוז ירושלים 22.5 ח', רב שנתי



מחוז דרום 20.7 ח', רב שנתי

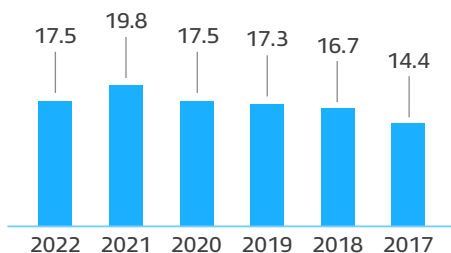


מחוז חיפה 23.2 ח', רב שנתי

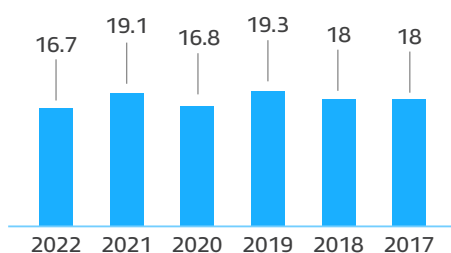


**15 | פרקליטות מחוזי (3% מהתיקים) תיקים קצרים יותר מפרקליטות שלום; הבדלים קטנים בין מחוזות | תיקי פרקליטות מחוזי לפי שנים בחלוקה מחוזית (בחודשים)**

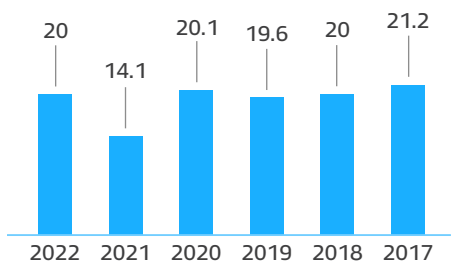
**מחוז ת"א 17.2 ח', רב שנתי**



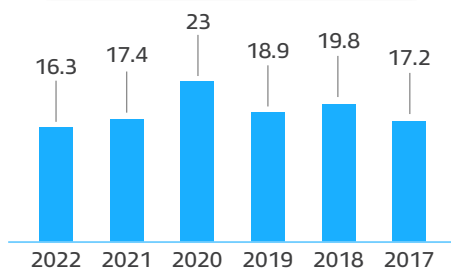
**מחוז מרכז 18.1 ח', רב שנתי**



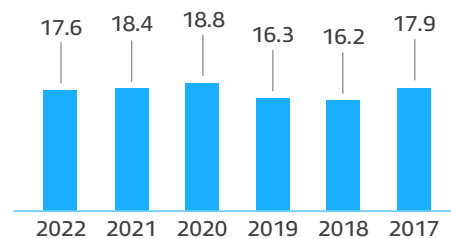
**מחוז צפון 19.2 ח', רב שנתי**



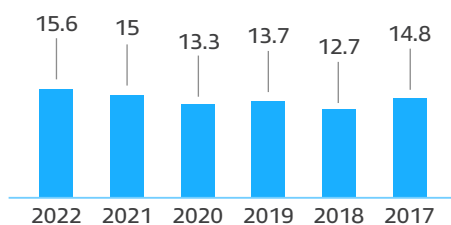
**מחוז ירושלים 18.9 ח', רב שנתי**



**מחוז דרום 17.5 ח', רב שנתי**



**מחוז חיפה 14 ח', רב שנתי**



## אורך ההליך | חלוקה לפי שלבים

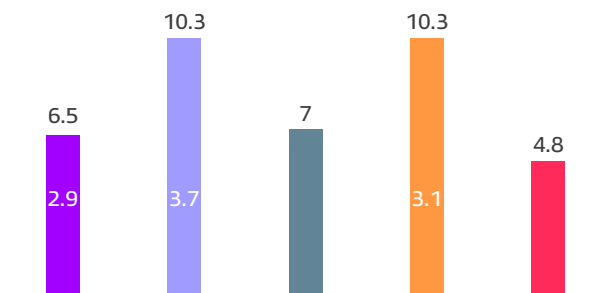
כ-5 חודשים; שלב טרום בירור האשמה הינו הארוך ביותר ונמשך כ-11 חודשים. בתיקים בהם התקיימו הוכחות (שהינם, כמתואר לעיל, מיעוט התיקים), ישנם כ-7 חודשי המתנה בממוצע בין סיום שלב טרום בירור האשמה ועד תחילת ההוכחות, ומשך שלב ההוכחות הינו כ-10.3 חודשים. שלב גזירת הדין נמשך כ-5 חודשים בממוצע (ר' גרף מס' 16).

מבחינת משך שלבי ההליך הפלילי, נבחנו במחקר שלב הכנת התיק בגוף התובע (חטיבת התביעות או הפרקליטות); שלב טרום בירור האשמה – המתייחס לפרק הזמן החל מהגשת כתב האישום ועד שהתיק הופנה להוכחות, או בהיעדר הליך הוכחות – עד שניתנה הכרעת דין על בסיס הודיית הנאשם; ושלב גזירת הדין. נמצא כי שלב הכנת התיק בתביעה נמשך בממוצע

### 16 | משך ממוצע של כל שלב בחודשים, ומספר דיונים ממוצע משך ההליך הממוצע בחלוקה לשלבים (2022)

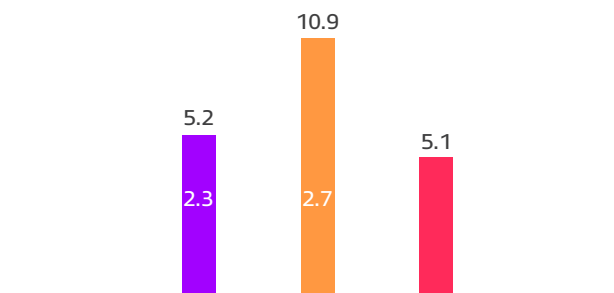
#### תיקי הוכחות

(כ-15% מהתיקים, כולל הוכחות במהלך נחתם הסדר)



#### תיקים ללא הוכחות

(כ-85% מהתיקים)



■ שלב גזירת הדין (מספרים בלבן)
 ■ שלב ההוכחות (מספרים בלבן)
 ■ המתנה לשלב ההוכחות (מספרים בלבן)
 ■ שלב טרום בירור האשמה (מספרים בלבן)
 ■ הכנת כתב אישום (מספרים בלבן)

○ מספרים בלבן - מס' דיונים ממוצע

## שלב הכנת התיק בתביעה

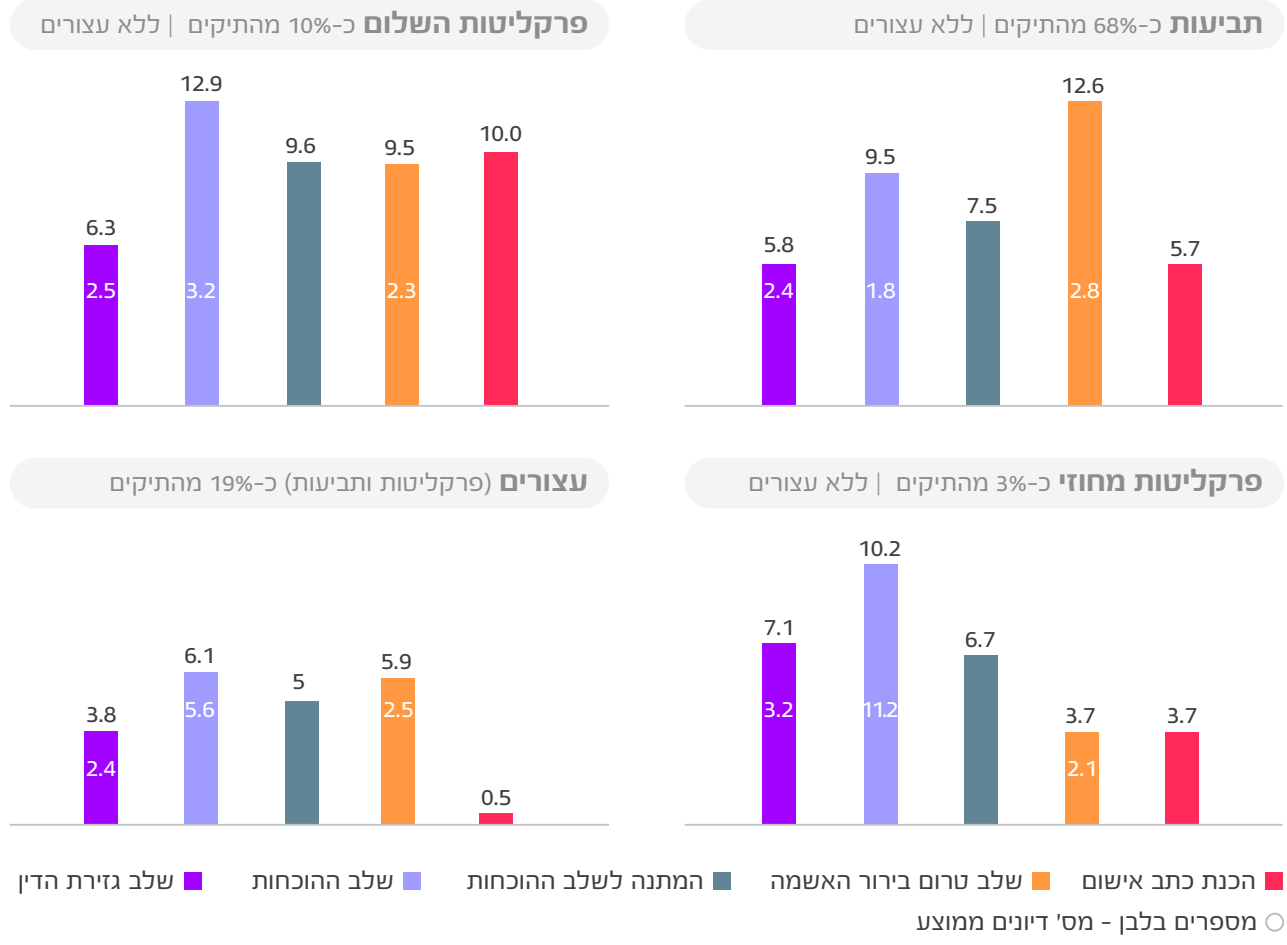
### צווארי הבקבוק - שלב הכנת תיק בתביעה

בשלב הכנת התיק בתביעה זהו שני צווארי בקבוק משמעותיים - השלמות חקירה ושלב עריכת השימוע. השלמות חקירה מתקיימות ב-23% מתיקי התביעות, 31% מתיקי פרקליטות המוגשים לבתי משפט השלום ו-45% מהתיקים המוגשים לבתי המשפט המחוזיים, אך בכל אופן גוררות עיכוב של 5-6 חודשים. פרק הזמן הממוצע של הליך שימוע בתיקי פרקליטות הינו 7 חודשים: בתיקי פרקליטות המוגשים לבתי משפט המחוזי ישנן "עצירות טיפול" לצורך שימוע ב-40% מהתיקים ומשך העיכוב הנגרם מכך הינו 7.3 חודשים ובתיקי פרקליטות המוגשים לבתי משפט השלום - 29% ו-6.9 חודשים בהתאמה.

### השלב הארוך ביותר בתיקי הפרקליטות

שלב הכנת התיק בתביעה הינו ארוך ביותר בתיקי פרקליטות המוגשים לבתי משפט השלום (כ-10 חודשים); כמו כן, ביחס לתיקים אלה נמצא שקיימת שונות ניכרת בין מחוזות הפרקליטות במשך זמן הכנת התיק (הטווח נע בין 7.6 ל-15.1 חודשים בממוצע), כאשר ככלל, קיימת התאמה בין עומס התיקים במחוז הרלוונטי לבין משך זמן הכנת התיק בו (ר' גרף 17).

## 17 | משך ממוצע של כל שלב בחודשים לפי סגמנטים (2022)



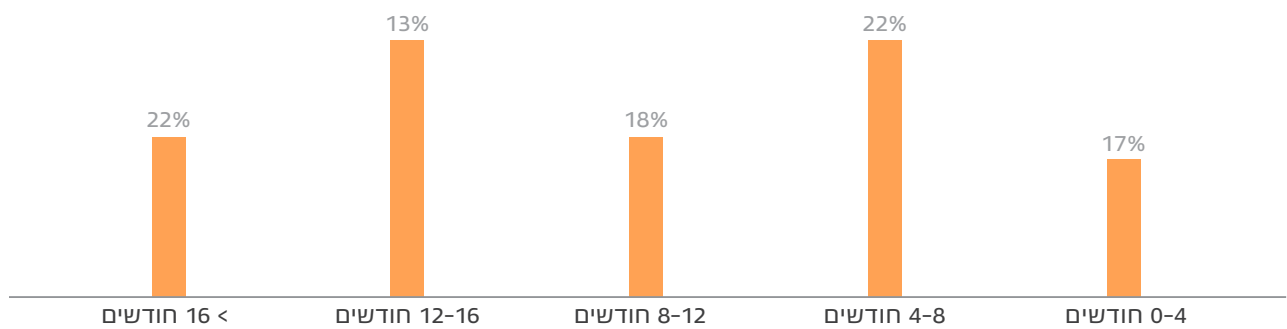
## שלב טרום בירור האשמה

### שלב ארוך במיוחד בתיקי תביעות

שלב טרום בירור האשמה הינו ארוך במיוחד בתיקי תביעות (12.6 חודשים בממוצע). יצוין, כי בחינה של היחס בין משך שלב טרום בירור האשמה לבין משך שלב ההוכחות ביחס לתיקי תביעות העלה כי לא קיימת התאמה – כלומר, לא עלה מהנתונים כי ככל ששלב טרום בירור האשמה התארך, שלב ההוכחות התקצר.

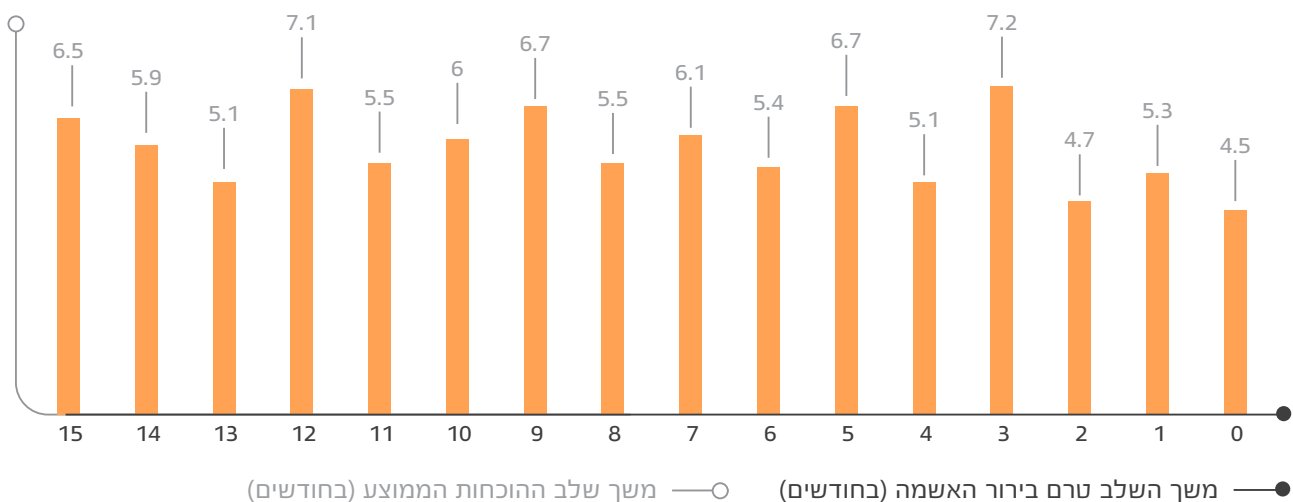
### 18 | התפלגות תיקים שהגיעו להוכחות לפי אורך שלב טרום בירור האשמה בחודשים (כלל המחוזות (רב שנתי)

#### תיקי הוכחות מתעכבים זמן ממושך בשלב המקדמי



### 19 | יחס בין אורך שלב טרום בירור האשמה לשלב ההוכחות (ממוצע רב שנתי)

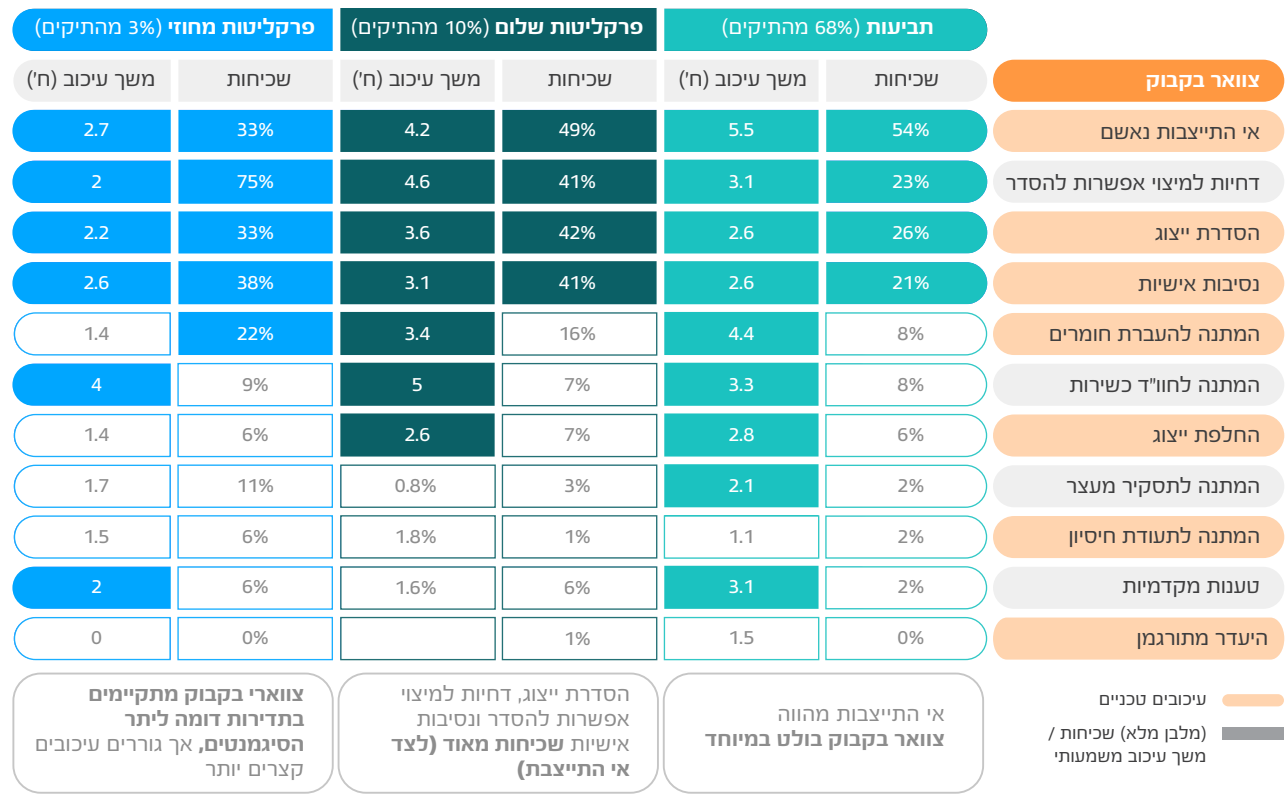
#### שלב מקדמי ארוך לא תורם לקיצור שלב ההוכחות



**צווארי הבקבוק - שלב טרום בירור האשמה**

ביחס לשלב זה, עלה שישנם ריבוי "צווארי בקבוק" טכניים בעיקרם המובילים לעיכובים משמעותיים: אי התייצבות נאשם לדין הינו צוואר הבקבוק המשמעותי ביותר – מדובר בתופעה המתרחשת בכמחצית מהתיקים בבימ"ש השלום (54% מתיקי

תביעות ו-49% מתיקי פרקליטות) ובכשליש מתיקי בימ"ש מחוזי וגוררת עיכוב של מספר חודשים (5.5 חודשים בממוצע בתיקי תביעות). דחיות לצורך הסדרת ייצוג של הנאשם והמתנה להעברת חומרי חקירה נמצאו אף הם כמשמעותיים.

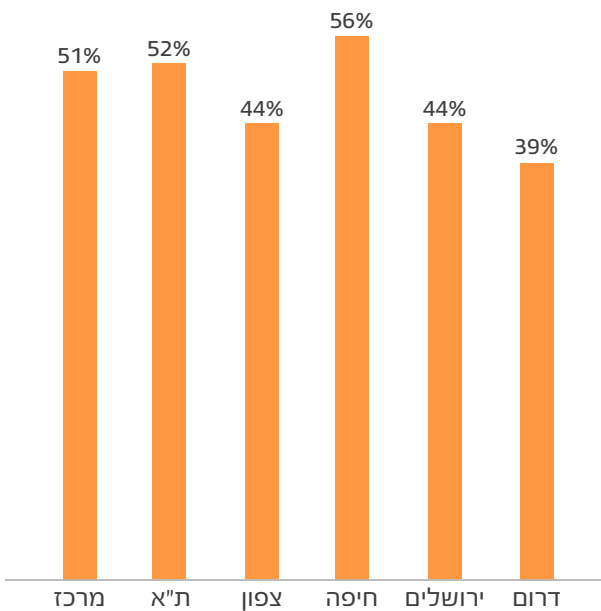




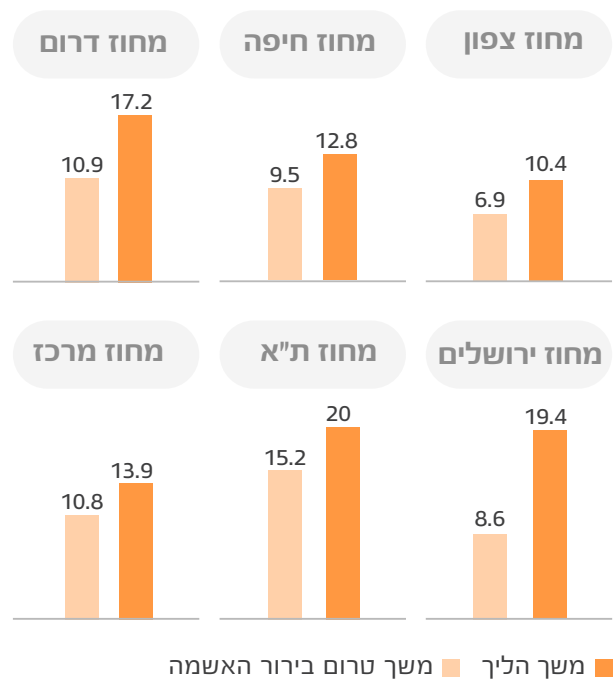
### משך שלב טרום בירור האשמה - הבדלים בין בתי המשפט

קיימת שונות ניכרת בין בתי המשפט במשך הממוצע של שלב טרום בירור האשמה (בבתי משפט השלום, תיקי תביעות ופרקליטות) – כאשר במחוז תל-אביב שלב זה נמשך בממוצע 15.2 חודשים, בעוד במחוז צפון 6.9 חודשים, ובפרט מהעיכובים הגרמים מאי הסדרת ייצוג ואי התייצבות נאשם (ר' גרף מס' 20).

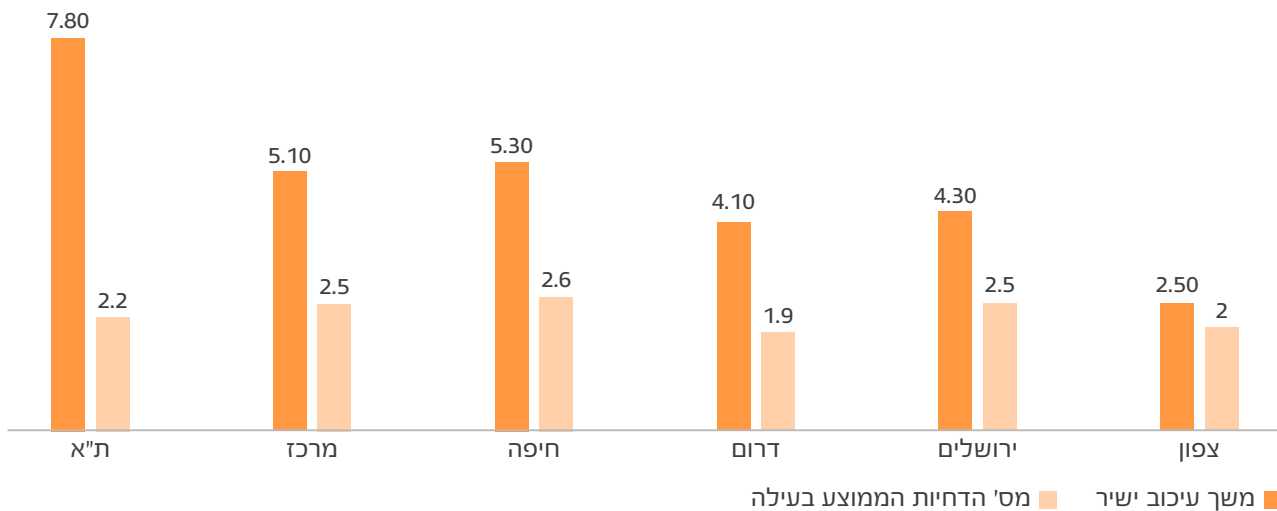
#### 21 | שכיחות צוואר בקבוק "דחיות בגין אי התייצבות" ביהמ"ש השלום לפי מחוזות



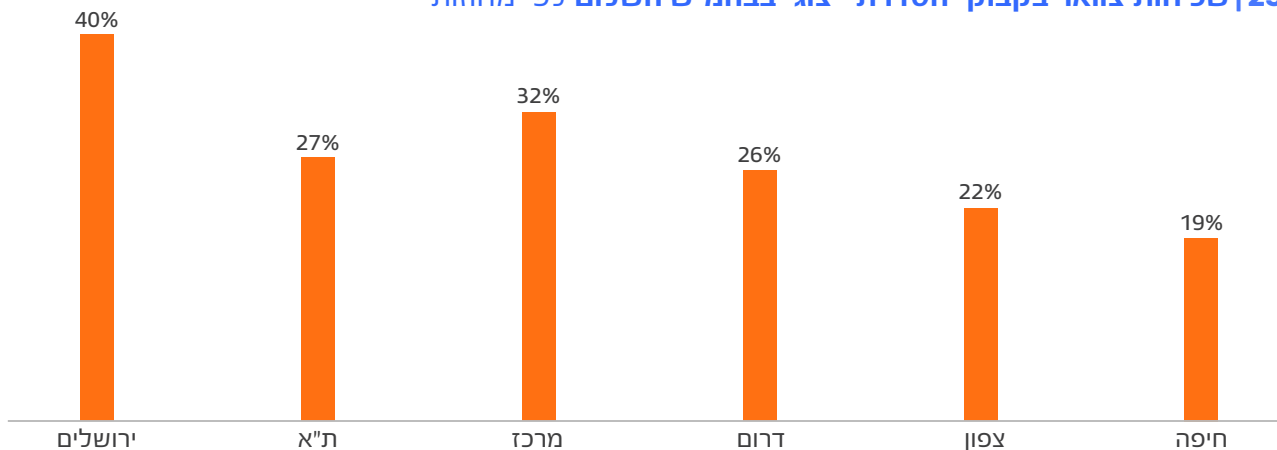
#### 20 | משך ממוצע של שלב טרום בירור האשמה (בחודשים)



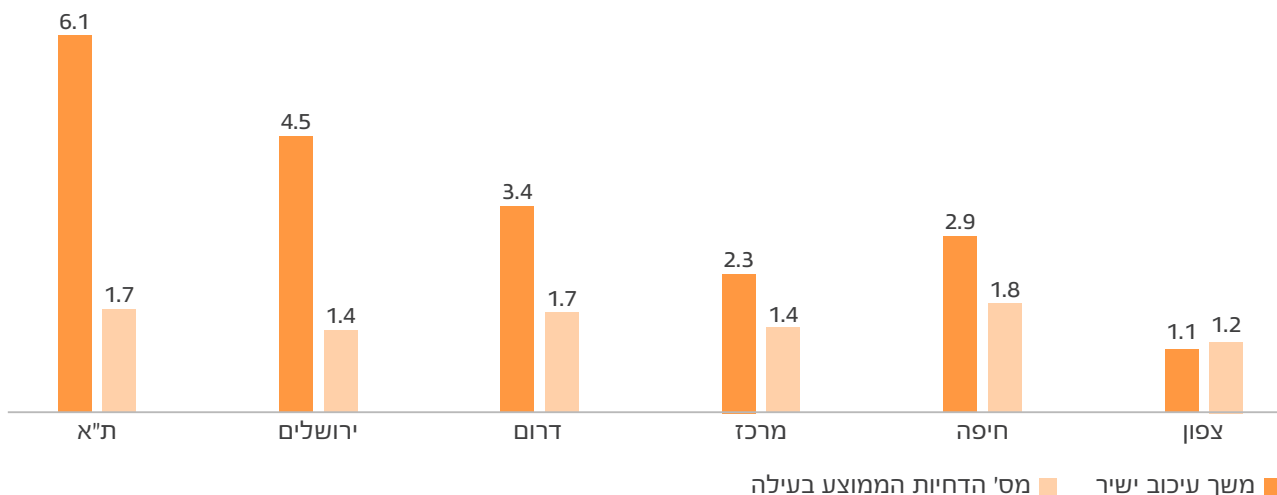
22 | עיכוב ישיר הנגרם מצוואר בקבוק "דחיות בגין אי התייצבות" ביהמ"ש השלום לפי מחוזות (בחודשים)



23 | שכחות צוואר בקבוק "הסדרת ייצוג" ביהמ"ש השלום לפי מחוזות



24 | עיכוב ישיר הנגרם מצוואר בקבוק "הסדרת ייצוג" ביהמ"ש השלום לפי מחוזות (בחודשים)



## שלב ההוכחות

### משך הליך ההוכחות

מהמחקר עלה כי משך הליך ההוכחות נע בין 9.5 ל-13 חודשים, אולם אין מדרג והלימה בין חומרת התיק לבין משך הליך ההוכחות, ובתיקים המוגשים לבית משפט השלום יש מיעוט דיונים ביחס לפרק הזמן של הליך ההוכחות:

כך, בתיקי תביעות הליך ההוכחות נמשך 9.5 חודשים בממוצע, אולם במהלך זמן זה מתקיימים כ-2 דיוני הוכחות בממוצע. הליך הוכחות בתיקי פרקליטות המוגשים לבית משפט השלום הינם הארוכים ביותר – כ-13 חודשים בממוצע עם כ-2.3 דיוני הוכחות בפרק זמן זה, ואילו בתיקים המוגשים לבית המשפט המחוזי – משך ההליך כ-10 חודשים, אך במהלכו מתקיימים באופן יחסי ריבוי דיונים – כ-11 דיונים. כך גם בתיקי עצורים<sup>16</sup> בהם הליך ההוכחות נמשך כ-6 חודשים עם כ-5.6 דיונים בממוצע.

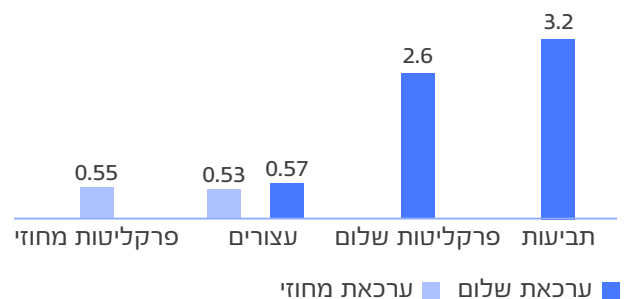
### תקופת המתנה לדיון הוכחות

עוד יש לציין בהקשר זה כי מהמחקר עלה שעובר לתחילת שמיעת ההוכחות, ישנה תקופה של כ-7 חודשים בממוצע של המתנה – כלומר, בין סיום שלב טרום בירור האשמה ("ההליך המקדמי") לבין תחילת דיוני ההוכחות, חולפים חודשים ממושכים.

### 25 | משך הזמן מהגשת כתב האישום ועד הדיון הראשון לפי סגמנטים (בחודשים)

#### שוונות גדולה בין ערכאות בזמן ההמתנה עד הדיון הראשון

תעודף עצורים מקבל ביטוי גם בערכאת שלום



## שלב גזירת הדין

### משך שלב גזירת הדין

פרק זמן ממוצע של שלב גזירת הדין נע בין 3.8 חודשים בתיקי עצורים לבין 7.1 חודשים בתיקי מחוזי (ללא עצורים). ביחס לשלב זה עלה כי כ-20% מהתיקים מתבקש תסקיר שירות מבחן לעונש, והמתנה לקבלתו מעכבת את ההליך כ-6 חודשים בממוצע.

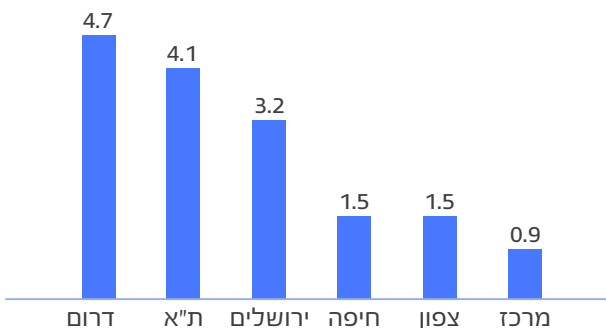
### פערים בין דיונים לאורך שלבי ההליך

#### פרק הזמן עד לדיון ראשון

מהנתונים עלה כי מעת הגשת כתב אישום ועד לדיון ראשון בתיק חולפים כ-3 חודשים בממוצע.<sup>17</sup> בהקשר זה קיימת שונות רבה בין מחוזות בתי המשפט – כך שבעוד שבחלק מהמחוזות דיון ראשון מתקיים תוך כחודש, במחוזות אחרים מתקיים הדיון הראשון בתיק רק בחלוף למעלה מארבעה חודשים וחצי. בהקשר זה קיימת גם שונות ניכרת בין הסגמנטים – בעוד שבתיק תביעות הדיון הראשון יתקיים בתוך כ-3.2 חודשים בממוצע; בתיק פרקליטות המוגש לבית משפט השלום הדיון הראשון יתקיים תוך כ-2.6 חודשים ובבית המשפט המחוזי תוך כשבועיים. בתיקי עצורים, הן בבית משפט השלום והן בבית המשפט המחוזי, יתקיים דיון ראשון תוך כשבועיים.

### 26 | משך הזמן מהגשת כתב האישום ועד הדיון הראשון (כל המדגם) לפי מחוזות (בחודשים)

#### שוונות גדולה בין מחוזות



<sup>16</sup> כפי שהוגדרו לעיל – תיקים שהוגשו ע"י התביעה והפרקליטות לבתי משפט השלום והמחוזי.

<sup>17</sup> בהקשר זה נציין כי בהתאם להוראת עבודה 18-296 בנושא "מזכירות יוזמת בהליך פלילי בתי משפט השלום" מזכירות בית המשפט מונחית לקבוע את דיון ההקראה הראשון למועד שלא יפחת מ-90 יום מפתיחת התיק וזאת על מנת ליתן שהות לעבודה הנדרשת מהמזכירות לקראת דיון ההקראה (סעיף 3.3 להוראת העבודה).

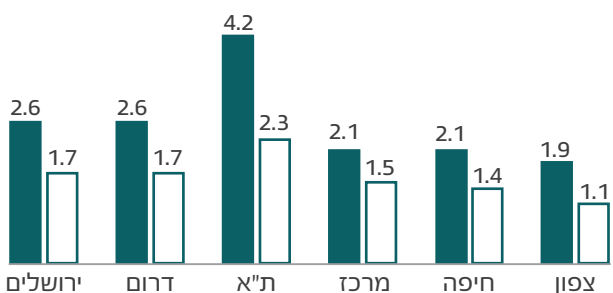
בתיקי תביעות, בעוד שבבתי המשפט המחוזיים פערי הדיונים מצומצמים יותר (כחודש וחצי). גם בנושא זה נמצא פער משמעותי בין המחוזות השונים אשר עשוי להצביע מצד אחד על פוטנציאל שיפור ומהצד השני על העומס על בתי המשפט (ר' גרפים 27-29).

**פערי זמנים בין דיונים בבית המשפט**  
גם בהמשך ההליך בבית המשפט קיימים פערי זמן ניכרים בין דיון לדיון – כאשר הן בשלב טרום בירור האשמה והן בשלב ההוכחות קיים פער של 3 חודשים בממוצע בין דיון לדיון. מנתוני המחקר עולה כי הפערים המשמעותיים בולטים בעיקר

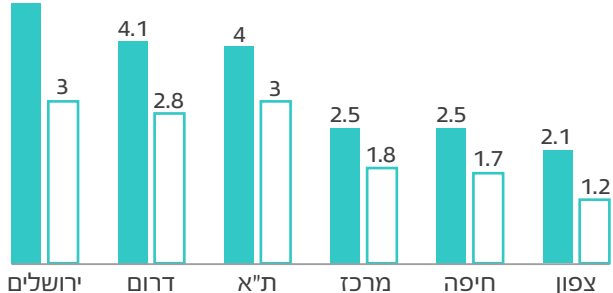
**שלב טרום בירור האשמה בפרקליטות שלום ותביעות**

הבדלים גדולים בין מחוזות מבחינת הפערים בין הדיונים

**28 | פרקליטות שלום (10% מהתיקים) מרחק ממוצע וחציוני (רב שנתי) בין דיונים (שהתקיימו), לפי מחוז (בחודשים)**



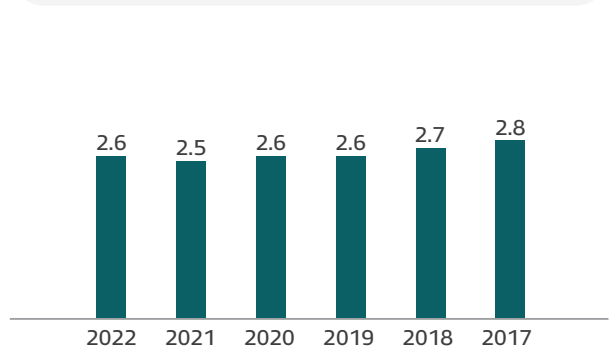
**27 | תביעות (68% מהתיקים) מרחק ממוצע וחציוני (רב שנתי) בין דיונים (שהתקיימו), לפי מחוז (בחודשים)**



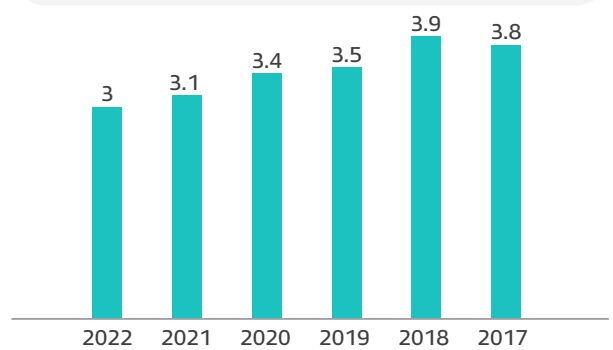
■ מרחק ממוצע ■ מרחק חציוני

**29 | מרחק ממוצע בין דיוני הוכחות, לפי שנים בשלב ההוכחות - פערים בין דיונים משמעותיים במיוחד בתיקי תביעות ופרקליטות שלום (בחודשים)**

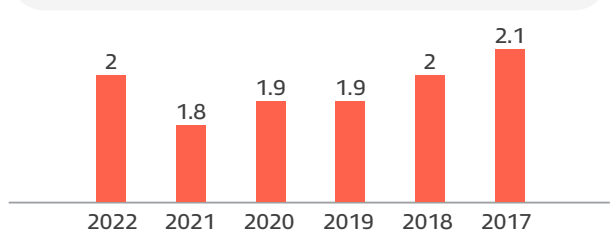
**פרקליטות שלום (10% מהתיקים)**



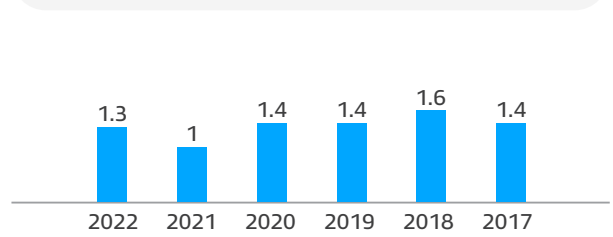
**תביעות (68% מהתיקים)**



**עצורים (19% מהתיקים)**



**פרקליטות מחוזי (3% מהתיקים)**



## סיכום ממצאים

אם כן, בסופו של יום, על יסוד מכלול הנתונים שנבחנו, בוססו במחקר קיומם של 11 צווארי בקבוק משמעותיים, המוסכמים על חברי ועדת ההיגוי (לממצאי המחקר על גבי מפת ההשערות – ראו נספח ג'):

בירור האשמה	שלב מקדמי	הכנת כתב אישום
<ul style="list-style-type: none"> <li>• המתנה לשלב ההוכחות</li> <li>• פערים גדולים בין דיונים</li> <li>• המתנה לתסקיר לעונש</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• דחיות בגין אי התייצבות</li> <li>• עיכובים בגין הסדרת ייצוג</li> <li>• דחיות בגין נסיבות אישיות</li> <li>• המתנה להעברת חומרי חקירה</li> <li>• פער גדול בין דיונים מקדמיים</li> <li>• דחיות מרובות לאפשרות להגעה להסדר טיעון</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• השלמות חקירה</li> <li>• התארכות שלב השימוע</li> </ul>

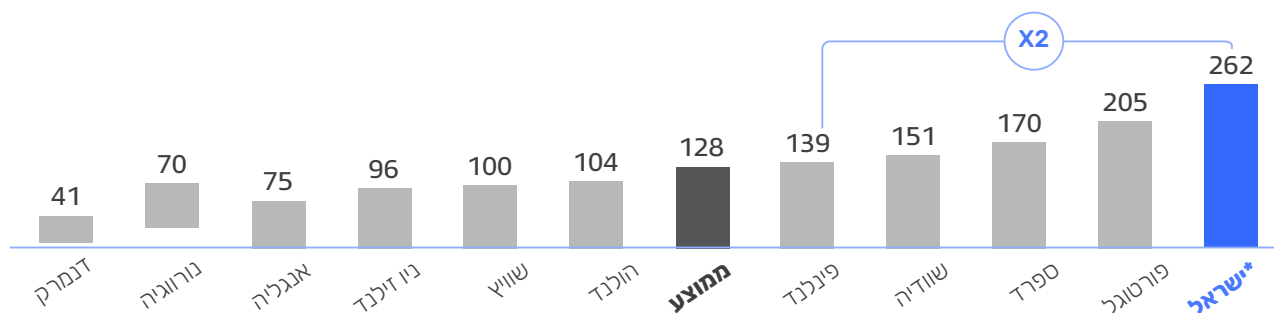
לצד זאת, יצוין, כי חלק מחברי ועדת ההיגוי סבורים שתת שימוש בהליכי גישור פלילי והתארכות הליכי ההוכחות (בעיקר ב"מגה תיקים"), הינם צווארי בקבוק משמעותיים בהליך הפלילי המחייבים המשך בחינה וליבון (וזאת, לאחר שכמתואר לעיל היה קושי במסגרת מחקר זה עד כה לערוך בחינה מספקת בעניינם).

# ג | סקירה משווה (בנצ'מארק)

מהסקירה עלה כי ההליך הפלילי בישראל ארוך באופן ניכר בבחינה השוואתית (החישוב שלהלן הינו של Disposition Time):<sup>18</sup>

נוסף למחקר המתואר, חברת שלדור ערכה עבור ועדת ההיגוי סקירה משווה (בנצ'מארק) ביחס למשך ההליך הפלילי ולרפורמות ותהליכים דומים שנערכו במדינות העולם.

## 1 | DISPOSITION TIME ישראל בהשוואה לעולם



$$\text{DISPOSITION TIME} = 365 \times \frac{\# \text{ תיקים במלאי בסוף שנה}}{\# \text{ תיקים שנסגרו במהלך השנה}}$$

אך התמקדה באנגליה בה יושמה בשנת 2015 רפורמה משמעותית לייעול ההליך הפלילי. הסקירה התבססה על בחינת דוחות, פרסומים ושיחות רקע עם גורמים רלוונטיים במדינות אלה.

## אופן עריכת הסקירה

הסקירה המשווה נערכה בשלבים הראשוניים של המחקר ולכן התייחסה באופן כללי לסוגיות הנוגעות לייעול ההליך הפלילי, ונגעה במידה מוגבלת בצווארי בקבוק ספציפיים. הבחינה המשווה נערכה ביחס למספר מדינות,

<sup>18</sup> Disposition Time (DT) הוא הזמן המשוער הדרוש לבית המשפט לסגור תיק. זהו מדד מקובל בבחינה השוואתית ביחס להליכים משפטיים (אזרחיים ופליליים כאחד). הוא מחושב על ידי חלוקת מספר התיקים התלויים ועומדים בשנה נתונה במספר התיקים שנסגרו באותה התקופה, כפול 365 (ימים). חשוב להדגיש שהוא אינו מספק מידע על הזמן הממוצע הדרוש בפועל לסגירת תיק, אלא מעריך את משך ההליך על בסיס המידע הכמותי של תיקים שנסגרו אל מול אלה שנותרו פתוחים. בגרף שלעיל, זמני ה-DT של מדינות אירופה לקוחים מהדוח ההשוואתי של הנציבות האירופית לבחינת יעילות מערכות הצדק (CEPEJ) שפורסם בשנת 2020 ביחס לנתוני שנת 2018; זמן ה-DT של ישראל חושב (לפי הנוסחה שהוצגה לעיל) על בסיס נתוני כמויות התיקים שנסגרו ושנותרו במלאי בתום התקופה הנבדקת שהוצגו בדוח השנתי של הנהלת בתי המשפט לשנת 2018 (החישוב ביחס לישראל נערך בדרך זו מאחר שהנתונים על ישראל בדוח הנ"ל כללו הליכי מעצר, להבדיל מיתר המדינות).

## תובנות מהסקירה המשווה

באנגליה בשנת 2015, ועל רקע התפיסה האמורה, משך ההליך המקדמי בבית המשפט התארך מעט אך משך ההליך הכולל התקצר.

**ערך רב במדידה ומעקב ביצועים באופן שוטף**  
עוד עלה, במישור הכללי כי יש ערך רב במדידה ומעקב ביצועים באופן שוטף, מאחר שהם מאפשרים לזהות באופן שוטף את מפת המוקדים הבעייתיים ולמדוד הצלחה של יוזמות שננקטות. כמו כן, עלה כי עצם המדידה מסייעת ביצירת Sense of urgency בקרב כלל הגורמים.

כחלק מהרפורמה הוגדרו Key performance indicators (מדדי ביצוע מרכזיים) – למשל, ביחס למועדי דיונים לפי סוגי הליך, ומדי שנה נערך עדכון שלהם לפי ביצועים ממוצעים במערכת על מנת להציב יעדים ריאליים אך שאפתניים. כמו כן, פורסמו דוחות ומידע גולמי ברמת רזולוציה גבוהה לציבור הרחב, מדי רבעון, גם כאן כדי לייצר "Sense of urgency". באופן כללי עלה

מהסקירה כי נעשה שימוש במערכות BI ככלי לשיפור העבודה השיפוטית וניהול ההליך – בין היתר באמצעות תזכורות על פסקי דין ממתנים או הליכים שמתארכים ודוחות חודשיים לשופטים בקשר לתיקים מתנהלים.

**פתרונות שנקטו ביחס לצווארי בקבוק קונקרטיים**  
הסקירה התייחסה גם לפתרונות שנקטו ביחס לצווארי בקבוק קונקרטיים. כך למשל, ביחס לזימון נאשמים לדיון עלה כי שינויים בטופס הזימון לדיון (כגון הדגשת פרטים חשובים – מועד, מיקום, סנקציות כתוצאה מאי התייצבות), כמו גם תזכורות SMS לפני הדיון – הביאו להפחתה ניכרת באחוזי אי ההתייצבות של נאשמים לדיונים.

**מהסקירה עלו מספר תובנות כלליות, ולצדן מספר דוגמאות ליוזמות קונקרטיות שנחלו הצלחה.**

### צורך בריבוי סוגי יוזמות

במישור הכללי, עלה כי אין מהלך שהוא silver bullet ביעול ההליך הפלילי, אלא יש לנקוט בריבוי סוגי יוזמות שייתנו מענה לצווארי בקבוק שונים בהליך. עוד עלה, כי רפורמות מסוג זה דורשות הירתמות של כלל הגופים הרלוונטיים במערכת המשפט – בתי המשפט, גופי התביעה, החקירה, הסנגוריה – על מנת להביא לשינוי מהותי וכי קשה מאוד לקדם שינוי בדרך של עריכת התאמות בכל גוף בנפרד, מאחר שקיימת תלות הדדית בין הגופים לאורך ההליך הפלילי.

### השקעת מאמץ ומשאבים בשלבים מוקדמים מביאה לקיצור ההליך

תובנה כללית נוספת שעלתה הינה כי יש להקדיש מאמץ ומשאבים בשלבים מוקדמים, גם אם נדרשת התארכות

נקודתית, על מנת להביא לקיצור ההליך הכולל, שכן מניעת טעויות ופערים בשלב מוקדם חוסכת הליכים נוספים בשלבים מתקדמים יותר של ההליך – בהקשר זה נעשה באנגליה שימוש בביטוי "Getting it right the first time".

בהקשר זה נציין כי ביחס לשלב המקדמי של ההליך, יושמו באנגליה יוזמות שמטרתן להסדיר את מוכנות הצדדים לדיון הראשון בתיק.

במסגרת זו, נדרשה התביעה להעביר את כתב האישום ואת חומרי החקירה במערכת דיגיטלית. כמו כן, הצדדים נדרשים למלא שאלון דיגיטלי לקראת הדיון שכולל פרטים שונים כגון תיאור סוגי ראיות בתיק, הערכת הזמן הדרוש לניהול המשפט ותיאור המחלוקות המרכזיות, והמועדים בתיק נקבעים על יסוד מידע זה. בעקבות הרפורמה שיושמה כאמור

ממצאי המחקר הסופיים הוצגו בפני ועדת ההיגוי ועל בסיסם גובשה, כאמור, הסכמה ביחס ל-11 צווארי בקבוק שזוהו כמשמעותיים במחקר. בכך, נסתיים בעיקרו חלקו הראשון של הפרויקט וכעת פונה ועדת ההיגוי לשלב השני שיתמקד בגיבוש תכנית מקיפה לטיפול בצווארי הבקבוק הללו ולקיצור ויעול ההליך הפלילי בכללותו. לצורך כך, הוחלט על הקמתם של צוותי עבודה ממוקדים:

## צוותי עבודה ממוקדים

### א. צוות "בשלות" תיק לדיון ראשון

על צוות זה הוטל לעסוק בגיבוש פתרונות לטיפול בצווארי הבקבוק שגורמים לדחיות משמעותיות בשל הגעת התיק הפלילי לדיון ראשון (ולפעמים גם שני ויותר) בפני שופט כשלא התקיימו עניינים מקדמיים-טכניים לכאורה: התייצבות נאשם, הסדרת ייצוג והעברת חומרי חקירה ראשונית.

### ב. צוות ניהול אפקטיבי של יום המוקד

על צוות זה הוטל לבחון ולהמליץ על טיוב עבודת יום המוקד הפלילי (בין היתר, סוגי ההליכים והעניינים שהמוקד דן בהם, מספר התיקים המתאים ליום

דיונים, פרקי הזמן המומלצים לטיפול בתיק ביום מוקד, דחיות בגין בקשות למיצוי מו"מ להסדר טיעון), וזאת על רקע זיהוי יום המוקד כסיבה כללית להתארכות ההליך כמתואר לעיל.

### ג. צוות נתונים ודשבורד (Dashboard, "לוח בקרה")

כפי שתואר לעיל, במסגרת המחקר שבוצע עבור ועדת ההיגוי נאספו והוצלבו לראשונה נתונים מכלל הגופים. על בסיס זה נוצר דשבורד המאפשר בחינה וניתוח של היבטים שונים בהליך הפלילי, וזאת ביחס לתקופה שנבחרה (קרי, עד מחצית שנת 2022). ועדת ההיגוי מצאה כי יש ערך ביצירת המשכיות

באיסוף והצגת הנתונים כפי שנעשה במחקר הנוכחי, וזאת בין היתר על מנת שניתן יהיה לבחון אם צעדים שיינקטו בנוגע לצווארי הבקבוק אכן הביאו לקיצור משך הזמן של תיקים פליליים. צוות נתונים ודשבורד אמון על יישום וביסוס המשכיות זו ויצירת דשבורד מתעדכן להליך הפלילי.

בתוך כך, על צוות זה יהיה לבחון אילו נתונים נוספים ראוי להציג למקבלי ההחלטות ביחס לרצף המלא של ההליך הפלילי, ובשלב שני לבחון האם יש להגדיר מדדים ופרקי זמן רצויים ביחס לשלבים ולהלכים שונים.

"ועדת ההיגוי מצאה כי יש ערך ביצירת המשכיות באיסוף והצגת הנתונים כפי שנעשה במחקר הנוכחי, וזאת בין היתר על מנת שניתן יהיה לבחון אם צעדים שיינקטו בנוגע לצווארי הבקבוק אכן הביאו לקיצור משך הזמן של תיקים פליליים."

### ד. צוות תסקירים לעונש

תפקידו של צוות זה לעסוק בצווארי הבקבוק המשמעותי שעלה בשלב גזירת הדין – בנוגע לתסקירי שירות מבחן לעונש. על רקע פרויקט זה (צווארי בקבוק) וכן בעקבות עבודת "הצוות בנושא קיצור משכי הזמן להגשת תסקירי שירות מבחן" החל תהליך ארגוני-אסטרטגי בשירות המבחן למבוגרים לצורך ניהול אפקטיבי של תסקירים, ובשלב השני, מתוכננת בחינה משותפת של ניהול הביקושים לתסקירים מצד הצדדים להליך ומצד בתי המשפט, סוגי התוצרים הנחוצים לגורמים אלה והיבטים נוספים הנוגעים לממשקים של הגופים עם שירות המבחן.



ביחידה החוקרת (חוקר משפטן), שתפקידו לייעץ בשלב החקירה ולבצע בדיקה של תיק החקירה בטרם שליחתו ליחידת התביעות או הפרקליטות על מנת לטייב כבר בשלב זה את התיק המועבר ולהביא בכך לצמצום פעולות ההשלמה שיידרשו. לפי הנמסר מראש חטיבת התביעות במשטרה, במחוזות בהם אוישו משרות אלה, חל צמצום ניכר (שני שלישי) בהשלמות החקירה. בנסיבות אלה סברה ועדת ההיגוי, כי בשלב זה נכון לעקוב אחר התקדמות יישום הפתרונות שכבר ננקטים בכל אחד מהגופים ולבחון אם הם נושאים פרי.

### ב. הליך השימוע

**בכל הנוגע להליך השימוע, נבחנו היבטים שונים הנוגעים למתכונת ההליך הנוכחית בתיקי פרקליטות** במסגרת עבודה רחבת היקף שנערכה עם חטיבת השירות במשרד המשפטים, ולצד זאת נערכה בחינה נוספת במסגרת גיבוש התכנית הרב-שנתית של הפרקליטות ובמסגרתה הוגדרו יעדים לקיצור פרקי הזמן. הוסכם בוועדת ההיגוי שיש מקום לערוך מחקר משלים בנושא זה, שיאפשר טיוב הצעדים שיינקטו כדי להביא לקיצור פרקי הזמן, וזאת על מנת לקבל תמונה מלאה ומפורטת יותר ביחס להליך השימוע. במחקר הנוכחי מופו כאמור היקף התיקים בהם מתקיים הליך שימוע ופרקי הזמן של הליכי השימוע בתיקים שבסופו של יום הוגש כתב אישום בעניינם. במסגרת

מחקר משלים נכון יהיה לבחון בין היתר באיזה אופן מתחלק פרק הזמן הכולל שמוקדש להליך השימוע (למשל, זמן שמוקדש לפניית ההגנה למימוש זכות זו, זמן שמוקדש להעברת ליבת חומר חקירה, זמן שמוקדש לבחינת הטענות וקבלת החלטה סופית וכו'), כמו גם לבחון באופן רחב יותר את מידת האפקטיביות של ההליך (כגון – אחוז התיקים שנסגרים בעקבותיו או שמוגשים לבית המשפט לאחר שינוי מהותי או במסגרת הסכמה שכבר גובשה בשלב השימוע). מחקר המשך זה ייערך על-ידי יחידת הניהול בפרקליטות המדינה ויחל במחצית השנייה של שנת 2023.

## תהליכי עבודה פנימיים

לצד צוותי העבודה המשותפים, חלק מצווארי הבקבוק המוסכמים נידונים ומטופלים בתהליכי עבודה פנימיים בגופים השותפים בוועדת ההיגוי, תוך שהוסכם כי ביחס להם יהיה המשך דיווח ומעקב של ועדת ההיגוי, כדלקמן:

### צוות ניהול יומן חכם

על יסוד ממצאי המחקר, תחל עבודה של צוות בהנהלת בתי המשפט שייבחן את הדרכים להביא ל**ניהול חכם ויעיל של יומן ביהמ"ש**, וזאת על רקע הנתונים בנוגע לפערים הגדולים בין דיונים בכלי הליך (מקדמיים והוכחות, וגם בביטול דיוני הוכחות "מעכשיו לעכשיו") ופרק הזמן המשמעותי שתיק ממתין לתחילת שלב ההוכחות (אחרי שכבר יצא מהמוקד, 7 חודשים). הצוות פועל בהובלת הנהלת בתי המשפט ובשיתוף וליווי ועדת ההיגוי.

### טיפול בצווארי בקבוק בשלב הכנת התיק לתביעה

ביחס לצווארי הבקבוק שזוהו בשלב הכנת כתב האישום (השלמות חקירה והליך השימוע) עלה כי כבר במקביל לעבודת ועדת ההיגוי נושאים אלה זהו על-ידי הפרקליטות והתביעות וננקטו צעדים שונים על מנת להביא לשיפור המצב הקיים.

### א. השלמות חקירה

#### • מחקר פנימי מקיף

בשנה החולפת (שנת 2022) נערך מחקר פנימי מקיף

ע"י הפרקליטות וכן נערכה עבודת מטה במסגרת גיבוש התכנית הרב-שנתית של הפרקליטות. על בסיס זה נקבעו יעדים ונהלים שתכליתם להביא לצמצום היקף השלמות חקירה בתיקי פרקליטות, קיצור פרקי הזמן במקרים בהם מוחלט על ביצוען ושיפור המעקב אחר השלמת ביצוען.

#### • יישום פתרון שמבוסס על "גייטינג"

במשטרת ישראל מיושם מזה מספר שנים פתרון שמבוסס על "גייטינג" בשלב החקירה באמצעות הצבת תובע לשעבר, בעל ותק של 4 שנים לפחות,

## נושאים להמשך מחקר

### חומרי חקירה

בכל הנוגע לצווארי הבקבוק החשודים ביחס לסוגיות של חומרי חקירה בהליך הפלילי, החליטה ועדת ההיגוי על עריכת מחקר המשך. זאת, לאחר שבמחקר הנוכחי הנושא של חומרי חקירה (רשימת חומר חקירה, העברת חומרי חקירה, תעודות חיסיון, בקשות לפי סעיפים 74 ו-108 לחסד"פ וכו') לא מופה בצורה מספקת, אך הוא עלה כמשמעותי בשלב הראיונות.

### גישורים פליליים

נושא נוסף שכפי שתואר לעיל לא נחקר בסופו של יום, אך עלה על ידי חלק מחברי ועדת ההיגוי כמהותי ומצריך המשך ליבון, הינו נושא הגישורים הפליליים (וליתר דיוק, החשש מתת שימוש בגישורים ומצמצום היקף הגישורים הפליליים). בעקבות דיונים בנושא זה בוועדת ההיגוי (וזאת באופן קונקרטי ביחס לתיקי הפרקליטות), התקיים שיח בין בכירי מערכת בתי המשפט ובכירי הפרקליטות ובשלב זה סוכם כי הנחיה חדשה אשר עתידה לעסוק בין היתר בסוגיה זו ומגובשת בימים אלה בפרקליטות המדינה תועבר להתייחסות הנהלת בתי המשפט כטייטה, טרם הפצתה כהנחיה מחייבת, וזאת כחלק מהניסיון להמשיך ולברר נושא מהותי זה.

### ניהול הליכי הוכחות

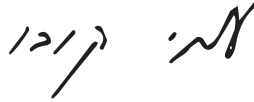
לבסוף נציין כי חלק מחברי ועדת ההיגוי הביעו צורך להמשיך ולעסוק בחלק מצווארי הבקבוק ה"חשודים" ביחס לניהול הליכי הוכחות (כגון הגשת תיק מוצגים, משך חקירות עדים) אשר מסיבות שתוארו לעיל לא נחקרו בסופו של יום.

ביחס לכך הוסכם כי מאחר שבשלב זה מונחים על שולחן ועדת ההיגוי שורה של נושאים שביחס להם כבר גובשה הסכמה בדבר הצורך בקידום פתרונות, תעסוק בשלב זה הוועדה תחילה בקידומם, אך תשוב ותבחן את הצורך והאפשרות להעמיק גם בסוגיות הנוגעות לעיכובים בהליך ההוכחות. בהקשר זה יוער גם כי מטבע הדברים, חלק מהסוגיות נבחנות גם במסגרות מקצועיות אחרות. כך, בין היתר, סוגיות שחלקן עולות מהמחקר ומעלות שאלות עקרוניות הנוגעות להסדרים משפטיים בהליך וסדרי דין, לרבות בהליך ההוכחות, נדונות גם במחלקת ייעוץ וחקיקה, וחלקן אף נדון בוועדה המייעצת לסדר דין וראיות, בראשות כב' השופט (בדימוס) נ' הנדל.

"בכל הנוגע לצווארי הבקבוק החשודים ביחס לסוגיות של חומרי חקירה בהליך הפלילי, החליטה ועדת ההיגוי על עריכת מחקר המשך. זאת, לאחר שבמחקר הנוכחי הנושא של חומרי חקירה (רשימת חומר חקירה, העברת חומרי חקירה, תעודות חיסיון, בקשות לפי סעיפים 74 ו-108 לחסד"פ וכו') לא מופה בצורה מספקת, אך הוא עלה כמשמעותי בשלב הראיונות."

**זהו אם כן, סיכום הדברים בחלקו הראשון של תהליך זה.** נכון כבר להודות לגופים השותפים ולנציגיהם הבכירים, על הפתיחות, השותפות, הנכונות להתבונן בעובדות כהויותן והרצון העז לבסס את החלטות על עובדות ונתונים אלה. תחושת האחריות המשותפת היא המבטיחה את המשך התהליך ואת תוצאותיו.

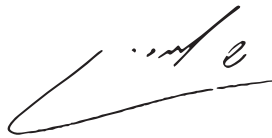
## חתימות חברי ועדת ההיגוי



**עמי קובו, שופט**  
בית המשפט המחוזי מרכז-לוד



**גלעד נוטל, שופט (ראש הוועדה)**  
נשיא בית המשפט המחוזי תל-אביב יפו



**שלמה למברגר, עו"ד**  
משנה לפרקליט המדינה  
(עניינים פליליים)



**ב/ גב' עמית מררי, עו"ד**  
לשעבר המשנה ליועצת המשפטית  
לממשלה (משפט פלילי) \*הדוח אושר  
על ידי הגב' עמית מררי טרם פרישתה



**אלעד רוזנטל, עו"ד**  
סמנכ"ל תכנון מדיניות  
ואסטרטגיה משרד המשפטים



**ענת מיסד-כנען, עו"ד**  
הסניגורית הציבורית הארצית



**ברק לייזר, עו"ד**  
היועץ המשפטי למערכת  
בתי המשפט



**תת-ניצב דוד זמיר, עו"ד**  
ראש חטיבת התביעות  
משטרת ישראל

### פרקליטות

- אליסף קליין, פרקליט במח"ש
- יעל עצמון, מנהלת מחלקת דן יחיד בפמ"מ
- ליטל גלעד שירי, פרקליטה בפמ"מ
- ענאן גאנם, פרקליט בפמ"ח
- ברכה פלוס, ממונה על ערעורים בפמת"א
- כנרת מור, מנהלת תיקי פשע חמור בפמת"א
- אופיר פחימה, פרקליטה בפמת"א
- ג'ני אבני, פרקליטה בפמ"י
- ג'ניה קליימן-סילצ'נקו, פרקליטה בפמ"י
- ערן זלר, ממונה במיסוי והכלכלה
- קרן צבירן, ממונה במיסוי וכלכלה
- נגה בליקשטיין-שחורי, פרקליטה במיסוי וכלכלה
- רוי גורדון, פרקליט במיסוי וכלכלה
- יעל שרף, פרקליטה במחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה
- נתי בן-חמו, פרקליט בפמ"י
- שגב אדלר, ממונה בפמ"ח
- קלאודיה דוד, ממונה בפמת"א
- מירב גבע, ממונה בפמת"א
- עדית תמיר, פרקליטה בפמ"צ
- שרון פרידמן, ראש תחום אכיפה כלכלית
- רפי לוי, משנה לפרקליטת מחוז ת"א וממונה חסיונות
- שרון משעל, ממונה חסיונות מרכז
- מוריה גרין, עוזרת למשנה לפרקליט המדינה פלילי
- שירה לייטרסדורף, יחידת הניהול
- ליאת גלבוע, יחידת הניהול
- הילה אדלמן, ראש צוות במח"ש
- יולנדה טולדנו, פרקליטה במח"ש

### סנגוריה ציבורית

- אלקנה לייסט, סנגור מחוז ת"א
- נתנאל לגמי, סנגור מחוז דרום
- אירית שלזינגר, סנגורית מחוז מרכז
- אורית בר לוי, סנגורית מחוז חיפה
- גיא עין צבי, סנגור חיצוני
- איתי בר עוז, סנגור חיצוני
- אלעד רט, סנגור חיצוני במחוז ת"א
- שרית גולן, סנגור חיצוני מחוז בחיפה
- אלכס גפני, סנגור חיצוני במחוז ירושלים
- בוריס שרמן, סנגור חיצוני במחוז חיפה

### סנגורים פרטיים

- אבי חיימי, ראש לשכת עורכי הדין
- קובי קמר, סנגור פרטי
- נחשון שוחט, סנגור פרטי
- אורית חיון, סנגורית פרטית

### תביעות משטרה

- שירי וידן, סגנית ראש יחידה בתביעות מחוז ת"א
- איילת כנען, ראש שלוחת בתביעות מחוז ת"א
- מור שקים, ראש שלוחת איילון בתביעות מחוז ת"א
- ויקטוריה בן מאיר, ראש שלוחת דן בתביעות מחוז תל אביב
- יעל גבריאל, סגנית ראש שלוחת יפתח בתביעות מחוז תל אביב
- עדי קרן, תביעות מחוז דרום
- עדי פנחסי, תביעות מחוז דרום
- רחלי חגג שמיר, תביעות מחוז דרום
- חן יבין, תביעות מחוז דרום
- ליטל לוזון, תביעות מחוז דרום
- מורן בן דוד, ראש שלוחת תביעות בפתח תקווה
- רענן ברוך, ראש שלוחת תביעות פתח
- הדס פרידמן, ראש שלוחת תביעות רמלה
- קובי לן, ראש שלוחת תביעות כפר סבא

### גורמים נוספים

- שלומית לביא, סמנכ"לית תפעול ומזכירותות בתי המשפט
- אריאל נבון, CDO משרד המשפטים
- ד"ר דניאלה בייניש, משפט וקהילה בג'וינט אשלים
- ד"ר יניב ואקי, מרצה במכללה למנהל

### ועדת ההיגוי

- כבוד הנשיא השופט גלעד נויטל, ביהמ"ש המחוזי בתל אביב
- כבוד הש' עמי קובו, מחוזי מרכז
- ברק לייזר, היועמ"ש למערכת בתי המשפט
- מומי למברגר, המשנה הפלילי
- ענת מייסד כנען, הסניגורית הציבורית הארצית
- ד"ר חגית לרנאו, המשנה לסניגורית הארצית
- דדו זמיר, ראש חטיבת התביעות
- עמית מררי, המשנה ליועמ"ש (פלילי)
- תמר שטיינר, סמנכ"ל אסט' במשרד המשפטים

**צוות העבודה**

- יעל כוכבי, משנה לפרקליט מחוז צפון
- ארז פדן, משנה לפרקליט מחוז ירושלים
- אפרת ברנר, אחראית תחום חקר ובקרה, יחידת הניהול של פרקליטות המדינה
- מאיה יוזבגי, עוזרת בכירה לפרקליט המדינה
- חגי בנימין, ראש תחום נתונים בפרקליטות
- מירי רוט, ראש יחידת תביעות במחוז מרכז
- יעל מורג, ראש יחידת תביעות תל אביב
- מורן כרמון, ראש התחום הכלכלי
- בסניגוריה הציבורית
- שי שחמון, ראש יחידת הניהול בסניגוריה הציבורית
- דורית נחמני, סניגורית מחוזית מרכזית במחוז מרכז
- בסניגוריה הציבורית
- ד"ר גלי אביב, מנהלת מחלקת המחקר של הרשות השופטת
- חנית אברהם, הנהלת בתי המשפט
- יפעת רווה, מחלקת ייעוץ וחקיקה
- סטפני בן נון, מחלקת ייעוץ וחקיקה
- ניר גורדון, חטיבת אסט' במשרד המשפטים
- מאיה טריגר, חטיבת אסט' במשרד המשפטים
- הדר ויינשטיין, חטיבת אסט' במשרד המשפטים

**שופטים**

- כבוד הש' חאלד כאבוב, עליון
- כבוד הנשיא דורון פורת, שלום מחוז צפון
- כבוד סגן הנשיא בני שגיא, מחוזי ת"א
- כבוד סגנית הנשיא נעה תבור, שלום ת"א
- כבוד סגנית הנשיא ענת חולתא, שלום דרום
- כבוד סגן הנשיא ירון מינטקוביץ, שלום ירושלים
- כבוד סגן הנשיא רפי כרמל, מחוזי ירושלים
- כבוד הש' נתן זלוצ'ובר, מחוזי באר שבע
- כבוד הש' אפרת פינק, מחוזי מרכז
- כבוד הש' יחיאל ליפשיץ, מחוזי חיפה
- כבוד הש' טל תדמור זמיר, שלום חיפה
- כבוד הש' עמית מכליס, שלום ראשון לציון

# נספח ב'

## "מפת" ההשערות ביחס לצווארי הבקבוק

על יסוד עיבוד ושיקלול שלב הראיונות, הוכנה מפת מדרג צווארי הבקבוק – משמעותיים, משניים ושוליים, בהתחשב בשכיחות שבה עלה צוואר הבקבוק ה"חשוד" בראיונות והמשקל שנתנו לו המרואיינים ביחס לעיכוב ההליך הכולל (בהתאם לאמור לעיל, לדעת חלק מחברי הוועדה, גם צוואר הבקבוק מספר 22 – "תת שימוש בהליכי גישור" הינו משמעותי).

2. הכנת התיק	1. שלב החקירה
4. עיכובים בפתיחת תיק בתביעה	1. השלמות חקירה
5. עיכובים בהקצאת תובע	2. העברת תיקים לא מתאימים לתביעה
6. התארכות הכנת כתב אישום	3. העברת חומר לא יעילה בין החקירה לתביעה
7. התארכות שלב השימוע	3. שלב מקדמי
8. עיכוב בירוקרטי בהגשת כתב אישום	9. עיכוב בקביעת מותב
4. בירור האשמה	10. דחיות בגין אי התייצבות
26. המתנה להוכחות	11. מחיקת תיקים שנפתחים שנית
27. התארכות שלב העדויות בגין חוסר הקפדה על מענה מפורט וגידור מחלוקות	12. עיכובים בגין הסדרת ייצוג
28. התארכות חקירה נגדית	13. דחיות בגין חילופי סגור
29. היעדר תיק מוצגים	14. דחיות בגין נסיבות אישיות
30. פערים גדולים בין דיונים	15. המתנה להעברת חומרי חקירה
31. קציבת זמן לא מספק לדיוני הוכחות	16. אי העברת רשימת כל החומר/ רשימות חלקיות
32. ויתור על עדים ברגע האחרון	17. פער גדול בין דיונים מקדמיים
33. אי התייצבות נאשמים/ עדים	18. דחיות בגין בקשות לעיון בחומר שלא הועבר (סעיף 74 והסרת חיסיון)
34. כפל עדויות עקב ניהול מספר תיקים באותה פרשייה	19. דחיות בגין בקשות בחומר שאינו ברשות התביעה (ס' 108)
35. דחיית הוכחות עקב העדר מתורגמן	20. דחיות עקב טענות מקדמיות
36. עיכובים בהכנת הכרעת הדין	21. דחיות מרובות למיצוי אפשרות להסדר טיעון (מו"מ תביעה, גישור...)
37. המתנה לתסקיר לעונש	22. תת שימוש בהליכי גישור
משמעותי	23. המתנה לתסקיר מעצר
משני	24. המתנה לתעודת חיסיון
שולי	25. המתנה לחו"ד כשירות

# נספח ג' "מפת" ממצאי המחקר

כמתואר לעיל, במחקר האמפירי בוסס קיומם של 11 צווארי בקבוק משמעותיים. לצד זאת, מספר צווארי בקבוק שסומנו כ"חשודים" בשלב ההשערות נמצאו כמשניים, ובנוסף, כפי שתואר, חלק מצווארי הבקבוק שעלו בשלב הראיונות לא נבחנו בשל מגבלות שונות (בין אם מלכתחילה בשל סיבות שפורטו לעיל ובין אם לאחר ניסיון בחינה מחקרי שלא צלח).

## 2. הכנת התיק

4. עיכובים בפתיחת תיק בתביעה

5. עיכובים בהקצאת תובע

6. התארכות הכנת כתב אישום

7. התארכות שלב השימוע

8. עיכוב בירוקרטי בהגשת כתב אישום

## 4. בירור האשמה

26. המתנה לשלב ההוכחות

27. התארכות שלב העדויות בגין חוסר הקפדה על מענה מפורט וגידור מחלוקות

28. התארכות חקירה נגדית

29. היעדר תיק מוצגים שגורר חוסר יעילות בהוכחות

30. פערים גדולים בין דיונים

31. קציבת זמן לא מספק לדיוני הוכחות

32. ויתור על עדים ברגע האחרון

33. אי התייצבות נאשמים/ עדים

34. כפל עדויות עקב ניהול מספר תיקים באותה פרשייה

35. דחיית הוכחות עקב העדר מתורגמן\*

36. עיכובים בהכנת הכרעת הדין

37. המתנה לתסקיר לעונש

## 1. שלב החקירה

1. השלמות חקירה

2. העברת תיקים לא מתאימים לתביעה

3. העברת חומר לא יעילה בין החקירה לתביעה

## 3. שלב מקדמי

9. עיכוב בקביעת מותב

10. דחיות בגין אי התייצבות

11. מחיקת תיקים שנפתחים שנית

12. עיכובים בגין הסדרת ייצוג

13. דחיות בגין חילופי סנגור

14. דחיות בגין נסיבות אישיות

15. המתנה להעברת חומרי חקירה

16. אי העברת רשימת כל החומר/ רשימות חלקיות

17. פער גדול בין דיונים מקדמיים

18. דחיות בגין בקשות לעיון בחומר שלא הועבר (סעיף 74 והסרת חיסיון)

19. דחיות בגין בקשות בחומר שאינו ברשות התביעה (ס' 108)

20. דחיות עקב טענות מקדמיות

21. דחיות מרובות למיציא אפשרות להסדר טיעון (מו"מ תביעה, גישור...)

22. תת שימוש בהליכי גישור

23. המתנה לתסקיר מעצר

24. המתנה לתעודת חיסיון

25. המתנה לחוו"ד כשירות

נמצא כמשמעותי

אינדיקציה ראשונית

נמצא כמשני / שולי

לא נבחן

\* נערכה בחינה ביחס לדחיות בגין היעדר מתורגמן בשלב המקדמי בלבד ושם הדבר נמצא כשולי ביותר.

# אינדקס גרפים

מס' עמוד	גרף	מס' גרף
4	<b>DISPOSITION TIME</b> ישראל בהשוואה לעולם	1
5	תיקי הוכחות כ-15% מהתיקים, כולל הוכחות במהלכן נחתם הסדר	2
5	תיקים ללא הוכחות כ-85% מהתיקים	3
9	ההליך הפלילי מבט על	4
12	נתחי התיקים מתוך כלל התיקים הפליליים	5
13	נתחי התיקים מתוך כלל המסלולים בהליך הפלילי	6
13	נתחי המסלולים בהליך הפלילי מתוך כלל התיקים	7
15	משך ההליך כולל הכנת כתב אישום במשך כ-21 ח' ממוצע ו-19 ח' חציוני (2022)	8
15	ממוצע משך ההליך בחודשים לפי שנים	9
15	ממוצע משך ההליך בחודשים לפי שנים	10
16	משך הליך כולל הכנת כתב אישום (רב שנתי) בחודשים	11
17	משך מנהל תיקים בממוצע וחציון לפי שנים (בחודשים)	12
18	תביעות (68% מהתיקים) הבדלים ניכרים בין מחוזות מצביעים על פוטנציאל שיפור משמעותי   משך ההליך מעת הגשת כתב האישום לפי מחוזות (בחודשים)	13
19	פרקליטות שלום (10% מהתיקים) משך ההליך הממוצע בשלב המשפט כ-20 חודשים; הבדלים קטנים בין מחוזות   משך ההליך מעת הגשת כתב האישום לפי מחוזות (בחודשים)	14
20	פרקליטות מחוזי (3% מהתיקים) תיקים קצרים יותר מפרקליטות שלום; הבדלים קטנים בין מחוזות   תיקי פרקליטות מחוזי לפי שנים בחלוקה מחוזית (בחודשים)	15
21	משך ממוצע של כל שלב בחודשים, ומספר דיונים ממוצע משך ההליך הממוצע בחלוקה לשלבים (2022)	16
22	משך ממוצע של כל שלב בחודשים לפי סגמנטים (2022)	17
23	התפלגות תיקים שהגיעו להוכחות לפי אורך שלב טרם בירור האשמה בחודשים כלל המחוזות (רב שנתי)	18
23	יחס בין אורך שלב טרם בירור האשמה לשלב הוכחות (ממוצע רב שנתי)	19
25	משך ממוצע של שלב טרום בירור האשמה (בחודשים)	20
25	שכיחות צוואר בקבוק "דחיות בגין אי התייצבות" ביהמ"ש השלום לפי מחוזות	21



מס' עמוד	גרף	מס' גרף
26	עיכוב ישיר הנגרם מצוואר בקבוק "דחיות בגין אי התייצבות" ביהמ"ש השלום לפי מחוזות (בחודשים)	22
26	שכיחות צוואר בקבוק "הסדרת ייצוג" בבהמ"ש השלום לפי מחוזות	23
26	עיכוב ישיר הנגרם מצוואר בקבוק "הסדרת ייצוג" בבהמ"ש השלום לפי מחוזות (בחודשים)	24
27	משך הזמן מהגשת כתב האישום ועד הדיון הראשון לפי סגמנטים (בחודשים)	25
27	משך הזמן מהגשת כתב האישום ועד הדיון הראשון (כל המדגם) לפי מחוזות (בחודשים)	26
28	תביעות (68% מהתיקים) מרחק ממוצע וחציוני (רב שנתי) בין דיונים (שהתקיימו), לפי מחוז (בחודשים)	27
28	פרקליטות שלום (10% מהתיקים) מרחק ממוצע וחציוני (רב שנתי) בין דיונים (שהתקיימו), לפי מחוז (בחודשים)	28
28	מרחק ממוצע בין דיוני הוכחות, לפי שנים בשלב ההוכחות - פערים בין דיונים משמעותיים במיוחד בתיקי תביעות ופרקליטות שלום (בחודשים)	29