

מעקב אחר שחרורם של משוחררים בערובה*

בלהה כהנא** ותייה זנברג***

- א. מברא
- ב. המסגרת המשפטית
- ג. הפסיקה המנחה
 1. התמשכות המעצר כטעם להקלה בתנאי השחרור בערובה
 2. העיון החוזר ה"אוטומטי"
- ד. המשפט המשווה
 1. הוראות חוקתיות במשפט המשווה
 2. ההתפתחות בארצות-הברית: החוק מ-1966
 3. ההתפתחות בארצות-הברית: החוק מ-1984
- ה. הנתונים האמפיריים
 1. הממצאים והמסקנות

א. מברא

במאמר קודם¹ בחנו נתונים אמפיריים בעניין התייצבותם לדין של נאשמים, תושבי השטחים, ששוחררו בערובה. אגב בחינתם של נתונים אלו ראינו, כי נאשמים לא מעטים, שניתנה בעניינם החלטת שחרור בערובה, נותרו במעצר בשל חוסר יכולתם לגייס את הערובה, שהושגה עליהם במסגרת החלטת השחרור בערובה. לפיכך, בסופו של המאמר הקודם, עמדנו על החשיבות ועל הצורך לעקוב אחר שחרורם של מי שניתנה בעניינם החלטת שחרור בערובה.

מטרתו של מאמר זה היא לקיים את אשר קיוונו לקיים בסופו של המאמר הקודם. לשון אחר, עקבנו אחר נאשמים, שניתנה בעניינם החלטת שחרור בערובה, ובחנו מי מתוכם שוחרר בפועל מן המעצר ובתוך כמה זמן. המעקב שערכנו והנתונים האמפיריים המבססים אותו, עניינם החלטות שחרור בערובה שניתנו בבית משפט

* תודתנו נתונה לחברי מערכת המשפט על הערותיהם מאירות העיניים למאמר זה. גרסה מוקדמת של מאמר זה התפרסמה בהמשפט 14 (תשס"ב).

** שופטת בית משפט השלום בירושלים.

*** דוקטור למשפטים, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים. סגן בכיר לפרקליטת המדינה. הדברים המופיעים במאמר זה מבטאים את עמדתה הפרטית של הכותבת.

1 ב' כהנא וחי' זנברג "שחרור בערובה של תושבי שטחים" המשפט ז (תשס"ב) 85.

השלום בירושלים בין 1.7.2000-1.10.2000, כאשר הבדיקה, ובפרט המעקב אחר ההחלטות בעיון החוזר ואחר השחרור בפועל, נכונים ליום 1.3.2001 עם זאת, נקודת הראות של מאמר זה רחבה מנקודת הראות של המאמר הקודם, בו עסקנו בשחרור בערובה של תושבי השטחים בלבד, בעוד שבמאמר זה נעסוק בשחרור בערובה של כלל אוכלוסיית הנאשמים.

מתוך כך נעסוק בשתי השאלות העולות בפסיקה בסוגייתנו: השאלה האחת היא, עד כמה יש מקום להתחשב בהתמשכות המעצר, למרות החלטת שחרור בערובה, כטעם להקלה בתנאי השחרור בערובה. השאלה השנייה מוגבלת להליך עיון חוזר, המתקיים תוך 24 או 48 שעות, לפי הוראת סעיף 47 לחוק המעצרים². באשר להליך עיון חוזר "אוטומטי" זה, המתקיים תוך זמן קצר לאחר החלטת השחרור המקורית, השאלה הנשאלת היא, אם על בית המשפט לבחון את החלטת השחרור המקורית בבחינה מהותית, או שמא, לאור הזמן הקצר שחלף, תכליתו של הליך זה היא לבחון, בחינה טכנית, אם לנאשם התאפשר ליצור קשר עם קרוביו בניסיון לגייס את הערובה, וכל כיוצא באלו בדיקות טכניות.

ב. המסגרת המשפטית

סעיף 21(ב)(1) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים), תשנ"ו-1996³ מסמך שופט לשחרר בערובה אדם, שהוגש נגדו כתב אישום, ובמסגרתו הוא נאשם בביצועה של עברה פלילית⁴.

"ערובה" מוגדרת בסעיף 41 לחוק המעצרים כ"ערבון כספי או ערבות עצמית של חשוד או של נאשם, בין לבדם ובין בצירוף ערבות מכל סוג שהוא, ערבות או ערבון כספי של ערבים" (ההדגשות שלנו – ח.ז. ו.כ.). כקבוע בסעיף 48 לחוק המעצרים, כל כתב ערובה הוא על תנאי שהמשוחרר בערובה יתייצב להליכי החקירה והמשפט המתנהלים נגדו וימנע משיבוש הליכי משפט⁵. בנוסף, רשאי בית המשפט להוסיף, במקרים מתאימים, תנאי שחרור בערובה, במסגרתם תוטלנה מגבלות שונות על חירותו

2 ס' 47 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים), תשנ"ו-1996 (להלן: "חוק המעצרים").

3 ס' 21(ב)(1) לחוק המעצרים, שזו לשונו: "בית המשפט לא ייתן צו מעצר לפי סעיף קטן (א), אלא אם כן נוכח, לאחר ששמע את הצדדים, שיש ראיות לכאורה להוכחת האשמה, ולעניין סעיף קטן (א)(1), לא יצוה בית המשפט כאמור, אלא אם כן נתקיימו גם אלה: (1) לא ניתן להשיג את מטרת המעצר בדרך של שחרור בערובה ותנאי שחרור, שפגיעתם בחירותו של הנאשם, פחותה".

4 וראו עוד, ס' 13(ב) לחוק המעצרים, אשר מסמך שופט לשחרר בערובה אדם, שנחשד בביצועה של עברה פלילית, ושטרם הוגש נגדו כתב אישום. כמו כן ראו, סעיפים 44(ב), 59, 60, 61 לחוק המעצרים, לעניין הטלת ערובה בהיעדר סמכות לצוות על מעצר; ס' 42 לחוק המעצרים, לעניין קביעת ערובה בידי קצין המשטרה הממונה על החקירה; ס' 22 לחוק המעצרים לעניין שחרור בערובה עד לערעור.

5 ס' 48(א) רישא לחוק המעצרים.

של המשוחרר בערובה, כגון "איסור יציאה ממקום מגורים במשך כל היממה או כחלק ממנה"⁶.

היה והופר תנאי מתנאי השחרור בערובה, מוסמך בית המשפט לצוות על חילוט הערובה⁷. כמו כן, הפרת תנאי מתנאי השחרור בערובה יכולה להקים עילה למעצרו של הנאשם⁸.

ומה הדין אם הערובה (הכספית) לא הומצאה? אי-המצאתה של הערובה היא עילה למעצרו של אדם (אם שוחרר כבר), או לאי-שחרורו מן המעצר (אם הוא נתון עדיין במעצר אף ששופט הורה על שחרורו בערובה)⁹. אדם המצוי במעצר בשל כך שלא המציא ערובה, חייב להיות מובא בפני שופט תוך 24 שעות או 48 שעות¹⁰. כמו כן, ההימצאות במעצר בשל אי-המצאת הערובה היא, כשלעצמה, עילה בכל עת לעיון חוזר בהחלטת השחרור בערובה¹¹. עיון חוזר הוא, כידוע, הליך, במסגרתו פונה

6 ס' 48(א)(9) לחוק המעצרים.

7 ס' 51 לחוק המעצרים.

8 ס' 21(א)(2) לחוק המעצרים. כן ראו, סעיף 52 לחוק המעצרים, הדין בעיון חוזר בהחלטת בית המשפט, כאשר נראה כי הפרת תנאי מתנאי השחרור בערובה היא בוודאי עילה לעיון חוזר בהחלטה שהורתה על שחרור בערובה. ראו, סעיף 51 לחוק המעצרים, לפיו במקרה בו אדם הפר את תנאי השחרור בערובה, רשאי בית המשפט "אם התגבשה עילת מעצר, לעצרו או לשחררו בערובה בתנאים שייקבעו". מסעיף 51 הנ"ל עולה, לכאורה, כי בניגוד לאמור בסעיף 21(א)(2) לחוק המעצרים הפרת תנאי השחרור בערובה אינה עילת מעצר עצמאית. תמיהה נוספת שעולה בהקשר זה יסודה בכך שההוראה הנוכחת, הקבועה בסעיף 21(א)(2) לחוק המעצרים, ולפיה הפרת תנאי שחרור בערובה על ידי נאשם היא עילת מעצר עצמאית נגדו, אינה קיימת בעניינו של חשוד; בסעיף 13 לחוק המעצרים אין כל התייחסות לסוגיה זו. נראה כי, אף סעיף 14 לחוק המעצרים אינו דן בסוגיית מעצרו של מי שהפר תנאי שחרור בערובה, שכן סעיף 14 דן במעצר של נמלט ממשמורת חוקית, וספק אם הפרת תנאי שחרור בערובה היא בבחינת הימלטות ממשמורת חוקית. ראו בש"פ 3611/93 פרץ נ' מ"י, פ"ד (מח) 855, 860. כמו כן, סעיף 14 מורה על מעצרו של אדם "לשם החזרתו לאותה המשמורת ממנה נמלט" (ההדגשות שלנו – ח.ז.וב.כ.).

9 ס' 47 לחוק המעצרים. כן ראו, סעיף 21(א)(2) לחוק המעצרים.

10 לפי ס' 47 לחוק המעצרים, יובא העצור בפני שופט תוך 24 שעות אם הוא כבר שוחרר בערובה, ולאחר מכן שב ונעצר, או אם השופט, שציווה על שחרורו של העצור בערובה, ציווה להביאו בפניו תוך 24 שעות במקרה של אי-המצאת הערובה. בכל מקרה אחר, יובא עצור, שלא המציא את הערובה, בפני שופט תוך 48 שעות. הוראת סעיף 47 חלה בין על מעצר לפני הגשת כתב אישום ובין על מעצר לאחר הגשת כתב אישום, והיא מטילה חובה על רשויות איכפת החוק להביא את העצור בפני שופט במועד האמור. ראו בעניין זה, למשל, ב"ש (י-ם) 1697/98 בושיה נ' מ"י (לא פורסם) (עוחק שמור במערכת); ב"ש (י-ם) 1697/98 מואס נ' מ"י (לא פורסם) (עוחק שמור במערכת).

11 ס' 52(ב) לחוק המעצרים. על היחס בין סעיף 47 לחוק המעצרים, ובין סעיף 52(ב) לחוק המעצרים, ראו, החלטחה של השופטת א' פרוקצ'יה בב"ש (י-ם) 2066/98 חילאילה נ' מ"י (לא פורסם), תקדין מחוזי 1998(1) 1403. לפי האמור בהחלטה הנ"ל, סעיף 47 לחוק המעצרים מטיל חובה על הרשות להביא את העצור, שלא המציא ערובה כספית, בפני שופט. לעומתו, סעיף 52(ב) לחוק המעצרים מאפשר לעצור, שלא המציא ערובה כספית, ליוזם הליך משפטי בעניין. כמו כן, לגישתה של השופטת פרוקצ'יה, בהליך לפי סעיף 47 חייב בעיקר השאלה המעשית,

הנאשם או התובע, לפי העניין, בבקשה לשנות החלטת מעצר או החלטת שחרור בערובה "אם נתגלו עובדות חדשות, נשתנו נסיבות או עבר זמן ניכר מעת מתן ההחלטה"¹².

מהם השיקולים שקובע המחוקק לקביעת גובה הערובה? סעיף 46 לחוק המעצרים קובע כדלקמן:

"(א) ציווה שופט לשחרר אדם בערובה או להטיל עליו ערובה, יקבע את סוג הערובה, גובה הערובה, וכן את תנאי הערובה ומשך תוקפם; והכל במידה שאינה עולה על הנדרש כדי להשיג את מטרת הטלת הערובה.

(ב) בהחלטתו לפי סעיף קטן (א) ישקול השופט גם את אלה –

- (1) מהות העבירה;
- (2) המידע שבידי התביעה;
- (3) עברו הפלילי של האדם;
- (4) מצבו הכלכלי של האדם ויכולתו להמציא את הערובה הנדרשת;
- (5) האפשרות שהאדם יוכל לעמוד בתנאי הערובה" (ההדגשות שלנו – ח.ז. וב.כ.).

הביטוי "במידה שאינה עולה על הנדרש", המופיע בסעיף 46, מזכיר את הדרישה למידתיות הפגיעה, הקבועה בסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. שכן, כידוע, סעיף 5 לחוק-היסוד קובע כי "אין נוטלים ואין מגבילים את חירותו של אדם במאסר, במעצר, בהסגרה או בכל דרך אחרת". בא סעיף 8 לחוק-היסוד, ומסייג את הקביעה הכללית, המופיעה בסעיף 5 לחוק-היסוד, בקובעו כי "אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו"¹³ (ההדגשות שלנו – ח.ז. וב.כ.).

ג. הפסיקה המנחה

1. התמשכות המעצר כטעם להקלה בתנאי השחרור בערובה בפסיקה קיימת סקאלה של התייחסות לשאלה עד כמה התמשכות המעצר יכולה לשמש טעם להקלה בתנאי השחרור בערובה, כשהמיקום המדויק על הסקאלה יכול להשתנות משופט לשופט וממקרה למקרה, בהתאם לנסיבות. עם זאת, אם ננסה להציג

אם ניתנה לעצור האפשרות ליצור קשר עם סביבתו, כך שיוכל להמציא את הערובה. לעומת זאת, בהליך לפי סעיף 52(ב) תיבדק השאלה המהותית, והיא אם העצור אינו מסוגל, כלכלית, להמציא את הערובה, ואם יש, אם כן, מקום לשנות את תנאי השחרור בערובה.

12 ס' 52(א) לחוק המעצרים.
13 בעניין זה ראו בהרחבה, א' ברק פרשנות כמשפט (תשנ"ד, כרך ג: פרשנות חוקתית) 547-535.

את שתי קצותיה של הסקאלה, נוכל לומר את זאת: מן הצד האחד של הסקאלה מצויה העמדה, לפיה החלטת שחרור צריכה להוביל לשחרורו בפועל של הנאשם. לפי גישה זו, עם התמשכות המעצר מן ההכרח הוא, במסגרת עיון חוזר, להקל בתנאים הכספיים לשחרור בערובה (הפקדה, ערבויות) על מנת שהנאשם ישוחרר בפועל מן המעצר. מן הצד האחר של הסקאלה מצויה העמדה, לפיה החלטת שחרור אינה חייבת להוביל, בהכרח, לשחרורו של הנאשם בפועל מן המעצר, אלא העיקר הוא השגת מטרתיה של הערובה. לפי גישה זו, התמשכות המעצר אינה מובילה, בהכרח, להקלה בתנאים הכספיים לשחרור בערובה. נעמוד על שתי הגישות, המייצגות את קצות הסקאלה, מקרוב.

א. גישת השחרור. שתיים הן ההחלטות, המייצגות את הגישה, לפיה החלטת שחרור פירושה, פשוטו כמשמעו, החלטת שחרור. ההחלטה האחת היא החלטתה של השופטת דורנר בבש"פ 2137/96 רודמן נ' מ"י¹⁴. ההחלטה השנייה היא החלטתה של השופטת פרוקצ'יה בבש"פ 3153/00 שלומוב נ' מ"י¹⁵.

בפרשת רודמן דובר באדם, שנחשד בעברות מרמה רבות היקף. לאחר שתי הארכות מעצר, ניתנה בעניינו של החשוד החלטת שחרור בערובה, ובלבד שיפקיד את הסך של 4.7 מיליון ש"ח. השופטת דורנר, בפניה נתברר הערר על גובה השחרור בערובה, קיבלה את הערר, והעמידה את סכום ההפקדה על הסך של 800,000 ש"ח. הנמקתה של השופטת דורנר חשובה במיוחד.

בהתבסס על חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, על פסק הדין המנחה בבש"פ 537/95 גנימאת נ' מ"י¹⁶, ועל המשפט המשווה, קובעת השופטת דורנר בהדות כי:

"מן הדרישה [שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו]... המתבטאת ביסוד המידתיות, מתבקש, בין השאר, איסור על קביעת תנאי ערובה מופרזים... בכל מקרה, לא היה מקום לקבוע ערובה שהעורר אינו מסוגל לעמוד בה"¹⁷.

14 בש"פ 2137/96 רודמן נ' מ"י, פ"ד נ(2) 504 (להלן: פרשת רודמן).
15 בש"פ 3153/00 שלומוב נ' מ"י (טרם פורסם), תקדין עליון 2000(2) 1157 (להלן: פרשת שלומוב).

16 בש"פ 537/95 גנימאת נ' מ"י, פ"ד מט(3) 355; דנ"פ 2316/95 גנימאת נ' מ"י, פ"ד מט(4) 589. בפרשת גנימאת נתקבלה, כידוע, העמדה, לפיה, בעקבות חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו נשתנתה נקודת האיזון בין השמירה על זכויות החשוד והנאשם לבין אינטרס המלחמה בפשע, לכיוון של העדפת זכויותיו של החשוד והנאשם.

17 פרשת רודמן, לעיל הערה 14, בע' 507, 508. החלטה נוספת, ברוח זו, של השופטת דורנר, אשר זכתה לפרסום רב, היא החלטתה בבש"פ 4849/98 אבו לניל נ' מ"י (לא פורסם), תקדין עליון 1998(3) 162 (להלן: פרשת אבו לניל). פרשת אבו לניל התייחדה בכך שנושא גובה הערובה עבר שם שמונה (!) דיונים משפטיים. עוד בעניין פרשת אבו לניל, ראו התמצית המפורטת המופיעה בהסניגור 19 (1998) 17-18. כן ראו, א' קלינג "בדיקת ערובות" הסניגור 27 (1999) 5.

באופן דומה, בפרשת שלומוב דובר בנאשם, שהואשם בעברות של חטיפתן של נשים, שעסקו בזנות, והעברתן בניגוד לרצונן לידי אנשים שיעסיקו אותן בזנות. בית המשפט המחוזי, בין היתר לאור תמיהות שגילה בראיות, שחרר את הנאשם ל"מעצר בית", ובלבד שיפקיד 30,000 ש"ח במזומן. במשך חודש לא הצליח הנאשם לגייס את הסכום האמור, ועל כן נותר במעצר. במסגרת בקשה לעיון חוזר ביקש, אפוא, הנאשם כי סכום ההפקדה יופחת. השופטת פרוקצ'יה קיבלה את הבקשה, והעמידה את סכום ההפקדה על הסך של 5,000 ש"ח, כשהנמקתה לכך מפורטת, וכוללת התייחסות לרוחו הליברלית של חוק המעצרים, לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ולפסק הדין בפרשת גנימאת. וזוהי מסקנתה של השופטת פרוקצ'יה:

"המגמה הטמונה בהסדר המעצרים [היא כי]... שוב לא נהיה עדים למצבים שבהם עצורים שוהים במעצר תקופות ארוכות רק מן הטעם שלא הצליחו למצוא ערובות ומבלי שעניינם נשקל שוב בניסיון להתאים את היקף התנאים הכספיים שהוטלו ליכולת ולאפשרויות האובייקטיביות העומדות בפני הנאשם"¹⁸.

ב. גישת מטרות הערובה. לעומת הדברים הברורים של השופטת דורנר בפרשת רודמן ושל השופטת פרוקצ'יה בפרשת שלומוב, מביע השופט זמיר בבש"פ 9276/96 עיני נ' מ"י¹⁹ דעה שונה.

עיני נחשד בביצוע עברות מס רבות היקף. בית המשפט המחוזי הורה על שחרורו בערובה כתנאי שיפקיד ערבות בנקאית על סך 400,000 ש"ח. עיני הגיש ערר על גובה הערובה, אולם השופט זמיר דחה את הערר בקובעו לאמור:

"אין זה סביר כי אדם, החשוד בביצוע עבירה חמורה והוא צפוי לעונש כבד, ישוחרר מן המעצר בערבות נמוכה, רק מפני שאין ידו משגת להפקיד ערבות גבוהה יותר"²⁰.

עמדה דומה לזו של השופט זמיר מבטאת גם השופטת שטרסברג-כהן בבש"פ 7767/95 בכרי נ' מ"י²¹. דובר שם בנאשם, תושב עזה, שהואשם בשהייה שלא כדין

18 פרשת שלומוב, לעיל הערה 15, פסקה 4(ד). להחלטות נוספות ברוח זו, ראו למשל, החלטת השופטת ביניש בבש"פ 242/97 אלכסנדר נ' מ"י (לא פורסם), תקדין עליון 1997(2) 489; תמצית החלטת השופט חשין בבש"פ 4849/98 האג' יחיא נ' מ"י (לא פורסם), כפי שפורסמה בהסניגור 2 (1997) 17; ב"ש (חי') 1092/00 פייכמן נ' משטרת ישראל (טרם פורסם), תקדין מחוזי 2000(1) 8953; תמצית ההחלטה בב"ש (חי') 1473/99 נחום נ' מ"י (טרם פורסם), כפי שפורסמה בהסניגור 27 (1999) 20.

19 בש"פ 9276/96 עיני נ' מ"י (לא פורסם), תקדין עליון 1997(1) 133 (להלן: פרשת עיני).

20 שם, בע' 133. וראו ברוח זו גם את החלטתו של השופט זמיר בבש"פ 6591/97 זאנה נ' מ"י (לא פורסם), תקדין עליון 1997(3) 851.

21 בש"פ 7767/95 בכרי נ' מ"י (לא פורסם), תקדין עליון 1995(4) 47 (להלן: פרשת בכרי).

בישראל ובגניבת מכוניות בישראל. בית משפט השלום ציווה על שחרורו בערובה, אך התנה את השחרור בהפקדת סך של 15,000 ש"ח במזומן. התביעה הגישה ערר על עצם החלטת השחרור, אולם עררה נתקבל רק במובן זה שסכום ההפקדה במזומן הוגדל ל-35,000 ש"ח. על החלטה זו הגיש הנאשם ערר לבית המשפט העליון בטיעון שאין ביכולתו לגייס את סכום ההפקדה, ולפיכך פירושה המעשי של ההחלטה הוא המשך מעצרו. אולם עררו נדחה על ידי השופט שטרסברג-כהן כזו הלשון:

"החלטה על חלופת מעצר אין פירושה כי הנאשם אינו ראוי להיעצר ואין היא מגלמת בתוכה הנחה כי הנאשם ראוי להסתובב תופשי גם אם תוך הצבת הגבלות על חופש זה. ההיפך הוא הנכון. כאשר מתקיימים התנאים הנקובים בסעיף 21א(א) לחוק סדר הדין הפלילי^[22], קמה עילת מעצר ודינו של הנאשם להיעצר, אלא שבכל מקרה כזה חובה על בית המשפט לבדוק אם קיימת חלופה הולמת למעצר, ובלבד שיהיה בה כדי להשיג את מטרת המעצר. אומנם, בעקרון, ראוי שייקבעו על ידי בית המשפט תנאי שחרור שהנאשם יכול לעמוד בהם, אולם אלה לא יבואו על חשבון השגת תכלית המעצר על ידי החלופה"²³.

2. העיון החוזר "אוטומטי"

שאלה נוספת העולה בסוגייתנו נוגעת, כאמור, להליך העיון החוזר, המתקיים תוך 24 או 48 שעות מיום החלטת השחרור המקורית. במקרה בו החשוד או הנאשם נותרו במעצר, וזאת על פי הוראת סעיף 47 לחוק המעצרים. וכך היא לשון הסעיף:

"(א) שוחרר אדם בערובה ולא המציאה במועד שנקבע, ייעצר ויובא בפני שופט תוך 24 שעות מעת מעצרו.
(ב) היתנה השופט את השחרור בהמצאת ערובה, ולא הומצאה הערובה במועד שנקבע, יובא העצור בפני שופט תוך 24 שעות מתום המועד האמור.

22 חליפו של סעיף 21א (א) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982 הוא היום סעיף 21א(א) לחוק המעצרים.

23 פרשת בכרי, לעיל הערה 21, פסקה 4. וראו גם, ברוח זו החלטת השופט שטרסברג בכש"פ 7560/95 הרדש ג' מ"י (לא פורסם), תקדין עליון 1995(4) 13; בש"פ 4597/98 פלוני ג' מ"י (לא פורסם), תקדין עליון 1998(2) 67; בש"פ 5784/97 דניאל ג' מ"י (לא פורסם), תקדין עליון 1997(4) 537; בש"פ 1776/98 גאבר ג' מ"י (לא פורסם), תקדין עליון 1998(1) 88; החלטת השופט חשין בבש"פ 2072/98 לוי ג' מ"י (לא פורסם), תקדין עליון 1998(2) 23; החלטת השופטת בייניש בבש"פ 614/98 מ"י ג' יריב (לא פורסם), תקדין עליון 1998(1) 141; החלטת השופט מצא בבש"פ 7530/97 בן מוסטפא ג' מ"י (לא פורסם), תקדין עליון 1998(1) 295; החלטת השופט אור בבש"פ 9075/96 טופול ג' מ"י (לא פורסם), פ"ד נ(5) 635.

- (ג) לא קבע השופט מועד להמצאת הערובה ולא הומצאה הערובה, יובא העצור בפני שופט תוך 48 שעות מעת מתן ההחלטה.
- (ד) מיד עם המצאת הערובה הנדרשת ומילוי תנאי הערובה, ישוחרר האדם ממעצרו".

האם הליך העיון החוזר ה"אוטומטי", הקבוע בסעיף 47 לחוק המעצרים, הוא הליך עיון חוזר "רגיל", שבמסגרתו ניתן להידרש לבחינה מהותית של תנאי השחרור בערובה, או שמא מדובר בהליך עיון חוזר "מיוחד", שנועד לבחינה טכנית בלבד, בעניין האפשרויות שניתנו לעצור ליצור קשר עם בני משפחתו לגיוס הערובה? שאלה זו עדיין לא נדונה בפסיקת בית המשפט העליון, אך ההתחבטות בעניין זה ניכרת בפסיקת הדרגות הנמוכות, כשאינן בעניין זה עדיין הכרעה²⁴.

עמדתנו בשאלה זו היא כי גם בהליך העיון החוזר ה"אוטומטי" מן הראוי להידרש לבחינה מהותית של תנאי השחרור בערובה, למרות הזמן הקצר שחלף מאז מתן החלטת השחרור. עמדה זו מתחזקת מן הנתונים האמפיריים מהם עולה, כפי שנפרט להלן, כי חלק הארי של הנאשמים שוחרר ביום בו ניתנה החלטת השחרור.

ד. המשפט המשווה

1. הוראות חוקתיות במשפט המשווה

התחבטות דומה לזו הקיימת בפסיקתנו ניתן למצוא במשפט המשווה. הן בחוקה האמריקאית והן בזו הקנדית, קיימת התייחסות מפורשת לכך שערובה, המושתת על אדם, חייבת להיות סבירה. כך, התיקון השמיני לחוקה האמריקאית אוסר על הטלת ערכות מופרות:

"Excessive bail shall not be required".

ובאופן דומה, סעיף 11(e) לצ'ארטר הקנדי (The Canadian Charter of Rights and Freedoms), קובע זכות לשחרור בערובה סבירה:

"Any person charged with an offence has the right not to be denied reasonable bail without cause"²⁵.

24. להתחבטותן של הדרגות הנמוכות, ראו, למשל, ב"ש (י-ם) 2066/98 חילאילה נ' מ"י (לא פורסם), תקדין מחוזי 1998 (1) 1403; ב"ש (י-ם) 2472/98 טנטאורי נ' מ"י (לא פורסם), תקדין מחוזי 1998 (3) 745; ב"ש (י-ם) 2752/99 אבו זיינה נ' מ"י (לא פורסם), תקדין מחוזי 1991 (3) 566.

25. בפרשת פירסון (*R. v. Pearson* [1992] 3 S.C.R. 665) בית המשפט העליון של קנדה, הבחיר מפי הנשיא Lamer, כי סעיף 11(e) לצ'ארטר מעניק שתי זכויות, הן: הזכות לערובה סבירה (reasonable bail), והזכות לכך שהערובה לא תישלל ללא "סיבה מוצדקת" (just cause). הזכות הראשונה עניינה תנאיה וסבירותה של הערובה המושתת על אדם, בהנחה שערובה כזו אכן הושתתה על הנאשם. לעומתה הזכות השנייה עניינה עצם הזכות להשתחרר בערובה.

2. ההתפתחות בארצות-הברית: החוק מ-1966

בשאלה, האם אדם, שניתנה בעניינו החלטת שחרור בערובה, יכול שימשיך לשהות במעצר, מצויה בארצות-הברית התפתחות מעניינת, שמן הראוי להתייחס אליה. הוראות החקיקה המרכזיות החשובות לענייננו הן ההוראות המופיעות ב-Bail Reform Act, 1984²⁶. אולם, להבנתן המלאה של הוראות אלו חשוב לעיין גם בהוראות החוק שקדמו להן, והן Bail Reform Act, 1966²⁷. ככל הנוגע לענייננו, התייחדו ההוראות מ-1966 בכך שהשחרור בערובה היה הכללי; בשונה מן המצב בישראל, בחוק לא הייתה הוראה מפורשת שעסקה במעצר (למעט בעברות שעונשן מוות). סמכות המעצר הייתה, למעשה, בבחינת סמכות משתמעת, הנוצרת כאשר לא ניתן להבטיח את התייצבותו של האדם למשפט באמצעות שחרור בערובה ובתנאים²⁸. כאשר לשאלה מה דינו של נאשם, שניתנה בעניינו החלטת שחרור בערובה, אך הוא נותר במעצר, הפסיקה המנחה בארצות-הברית מצויה בפסק הדין *Stack v. Boyle*²⁹ ובפסק הדין *Bandy v. United States*³⁰. בפסקי דין אלו נקבע, בדומה להוראה הקבועה היום בישראל ברישא לסעיף 46 לחוק המעצרים, כי ערובה שגובהה עולה על הדרוש כדי להגשים את מטרת הערובה, היא ערובה פסולה בהיותה "מופרזת", כאמור בתיקון השמיני לחוקה. עוד נקבע בפסקי דין אלו כי אין להשלים עם מצב בו אדם ממשיך לשהות במעצר רק בגלל שהוא אינו מצליח לגייס את הערובה.

3. ההתפתחות בארצות-הברית: החוק מ-1984

בחקיקה הפרדלית המתוארת חל שינוי ב-1984, בעקבות התחושה כי הוראות השחרור בערובה שתוארו לעיל אין בהן די כדי להיאבק בפשיעה. וכך, חוקק הקונגרס האמריקאי ב-1984 את ה-Bail Reform Act, 1984³¹. הוראות החוק מ-1984 שונות מהוראות החוק מ-1966 ככל הנוגע לענייננו, בכך שבהוראות מ-1984 קיימת, לראשונה, התייחסות מפורשת לסמכות לצוות על מעצר. הוראת סעיף 3142 לחוק מ-1984 קובעת במפורש בסעיף קטן e, כי אם לא ניתן למנוע באמצעות ערובה ותנאי שחרור בערובה את החשש מפני הימלטותו של הנאשם מן הדין ואת החשש לכך

26 18 U.S.C.A §§ 3141-3156, Pub. L. 98-473, 98 Stat. 1985
27 Pub. L. No. 89-465, 80 Stat. 214. ההוראות שקדמו להוראות מ-1966 (היינו, ההוראות שבסעיף 46 (Federal Rules of Criminal Procedure) היו דומות בתוכנן, ככל הנוגע לענייננו, להוראות מ-1966. לסקירה מקיפה יותר של ההיסטוריה החקיקתית והפסיקתית בארצות-הברית בסוגייתנו, ראו: S. Frankowski & H. Luepke "Pre-trial Detention in the U.S." *Preventive Detention* (Boston, S. Frankowski & D. Shelton eds., 1992) 53
28 ראו הוראת Bail Reform Act, 1966 §§ 3146
29 *Stack v. Boyle*, 342 U.S. 1, 96 (1951)
30 *Bandy v. United States*, 81 S.Ct. 197, 5 L.Ed. 2d 218 (1960)
31 על הצורך להילחם בפשיעה כטעם לחקיקתו של ה-Bail Reform Act, 1984, ראו, דבריו של הנשיא Rehnquist בפסק דין (1987) 481 U.S. 739, 742 *United States v. Salerno* (להלן: פרשת Salerno case או Salerno case).

שהנאשם יסכן אדם אחר או את הציבור, כי אז בית המשפט חייב ("shall") לצוות על מעצרו של הנאשם³². אולם כל עוד מצויים אנו בגדרה של החלטה בדבר שחרור בערובה ולא בגדרה של החלטה בדבר מעצר, הוראת המחוקק היא כי אין לקבוע ערבות כספית, שתביא לכך שהנאשם יישאר נתון במעצר. וכך היא הוראת סעיף 3142, סעיף קטן (2) (c) ל-Bail Reform Act 1984:

"The judicial officer may not impose a financial condition that results in the pretrial detention of the person".

כללם של דברים, על פי הוראות החוק, קיימת כיום בארצות-הברית הבחנה בין החלטת מעצר ובין החלטה בדבר שחרור בערובה, ולכאורה ברגע שניתנה החלטה בדבר שחרור בערובה, יש להימנע ממצב שבו הנאשם לא יוכל לשאת בערובה מבחינה כלכלית³³. לאורה של הבחנה זו מעניין יהיה לעיין עתה בנתונים האמפיריים שאספנו.

ה. הנתונים האמפיריים

1. היקף הבדיקה. בדקנו את כל החלטות השחרור בערובה, שניתנו במסגרת בקשות מעצר עד תום ההליכים בבית משפט השלום בירושלים בין הימים 1.7.2000-1.10.2000³⁴, היינו במשך פרק זמן של שלושה חודשים (רבעון). בסך הכול, כללה הבדיקה 46 החלטות בדבר שחרור בערובה, שהתייחסו ל-51 נאשמים. בפרט בדקנו אם נאשם, שניתנה בעניינו החלטת שחרור בערובה, אכן שוחרר בפועל, ואם כן תוך כמה זמן. הבדיקה ובחינתה של השאלה האמורה, נכונה ליום 1.3.2001.
2. מועד ההחלטה ומועד השחרור בפועל. הבדיקה העלתה כי חלק הארי של הנאשמים שוחרר ביום בו ניתנה החלטת השחרור בעניינו. 32 נאשמים (מתוך 51),

32 חוקתיותו של סעיף 3142 הנ"ל אושרה על ידי בית המשפט העליון של ארצות-הברית ב-31 *Salerno case, supra note 31*. עם זאת, מוקד הדין בעניין *Salerno* היה בשאלה עד כמה חוקתית היא עילת המעצר המניעתית, היינו זו שיסודה ברצון לשמור על שלום הציבור.

33 עם זאת נעיר כי, לאמיתו של דבר, גם לאחר חיקון החוק הפדרלי, ההבחנה בין החלטת מעצר ובין החלטה בדבר שחרור בערובה אינה כה חדה כפי שנדמה במבט ראשון. שכן, כנוכר, תנאי להוצאתו של צו מעצר הוא כי לא ניתן למנוע באמצעות ערובה ותנאי שחרור בערובה את החשש מפני הימלטותו של הנאשם מן הדין ואת החשש לכך שהנאשם יסכן אדם אחר או את הציבור. ומה הדין אם הערובה, שיש בה כדי להסיר את החששות האמורים, היא כזו שהנאשם אינו יכול לגייס? שאלה זו לא נדונה עדיין בבית המשפט העליון של ארצות-הברית, אם כי היא נדונה בבתי המשפט (הפדרליים) לערעורים: *United States v. Jessup*, 757 F.2d 378 (1st Cir.1985); *United States v. Szott*, 768 F.2d 159 (7th Cir.1985); *United States v. McConnell*, 842 F.2d 105 (5th Cir.1988); *United States v. Mantecon-Zayas*, 949 F.2d 548 (1st Cir. 1991).

34 נרגיש: הבדיקה שביצענו לא הייתה בריקה מדגמית, אלא, כאמור, בדקנו את כל הבקשות הנוגעות לעניינו. עם זאת, בייקתנו התבססה על ריכוז הנתונים במחשב בית המשפט.

- שהם כ-63%, שוחררו ביום בו ניתנה החלטת השחרור בעניינם. במעצר נותרו, אם כן, 19 נאשמים (מתוך 51), שהם כ-37%.
3. קיומו של עיון חוזר. מתוך 19 הנאשמים שנותרו במעצר, נתקיים הליך של עיון חוזר בנוגע ל-18 נאשמים. למעשה, מדובר ב-100% של הנותרים במעצר³⁵. מנגד, לא הוגשה בתקופה שנבדקה (1.7.2000-1.10.2000) אף בקשה לעיון חוזר מטעם התביעה. כמו כן, מבין הנאשמים ששוחררו בערובה, נאשם אחד בלבד הגיש בקשה לעיון חוזר (בקשה להקלה ב"מעצר בית")³⁶.
4. מועד העיון החוזר. מתוך 18 הנאשמים, שהתקיים בעניינם עיון חוזר לאחר שנותרו במעצר, בנוגע ל-6 נאשמים, שהם כ-33% מתוך הנאשמים שנותרו במעצר, התקיים הדיון תוך יומיים, כדרישת סעיף 47 לחוק המעצרים.
- בנוגע לשאר הנאשמים (12 נאשמים), שהם כ-67% מתוך הנאשמים שנותרו במעצר, התקיים הדיון בעיון החוזר תוך 3-10 ימים. מתוכם, בנוגע ל-7 נאשמים, שהם כ-39% מתוך הנאשמים שנותרו במעצר, התקיים הדיון בעיון החוזר תוך 3 ימים. היינו, בנוגע לכ-72% מתוך הנאשמים שנותרו במעצר (39%+33%), העיון החוזר התקיים תוך 48 שעות או בסמוך לכך.
5. ההחלטה בעיון החוזר. מתוך 18 הנאשמים, שהחלטה בעניינם של 8 נאשמים, שונתה במסגרת העיון החוזר. נציין כי מתוך ששת הנאשמים, שהעיון החוזר בעניינם התקיים תוך יומיים, ההחלטה בעניינם של שני נאשמים בלבד שונתה בעיון החוזר.
- בעקבות שינוי ההחלטה בעיון החוזר, 4 נאשמים שוחררו מן המעצר ביום בו ניתנה ההחלטה המשנה את תנאי השחרור. לעומת זאת, 4 נאשמים, נותרו במעצר למרות שינוי ההחלטה בדבר תנאי השחרור.
- מבין 10 הנאשמים, שההחלטה בעניינם לא שונתה בעיון החוזר, 3 נאשמים שוחררו ממעצר לאחר שהצליחו לעמוד בתנאי השחרור של החלטת השחרור המקורית. אחד מתוכם שוחרר ביום בו החליט בית המשפט, במסגרת העיון החוזר, שלא לשנות את תנאי השחרור בערובה. השניים האחרים שוחררו ארבעה חודשים וחצי לאחר החלטת השחרור המקורית³⁷.
6. עיון חוזר שני. מבין 10 הנאשמים, שההחלטה בעניינם לא שונתה במסגרת העיון החוזר, נאשם אחד הגיש בקשה לעיון חוזר שני³⁸, וזאת שבועיים לאחר ההחלטה בעיון החוזר הראשון. בקשה זו התקבלה, והנאשם שוחרר.
- מבין 4 הנאשמים, שההחלטה בעניינם שונתה בעיון החוזר, ולמרות זאת הם נותרו במעצר, 2 נאשמים הגישו בקשה לעיון חוזר שני. בקשות אלו נדחו.

35 נאשם אחד, אשר נותר במעצר, הודה והורשע על פי הודאתו, שבועיים בלבד לאחר שנעצר, ולכן מובן מדוע לא הגיש בקשה לעיון חוזר.

36 נאשם זה הגיש, למעשה, שתי בקשות לעיון חוזר, ושתייהן נדחו.

37 בנוגע לשלושת הנאשמים הנ"ל, העיון החוזר התקיים יומיים לאחר החלטת השחרור המקורית.

38 נכון ליום הבריקה: 1.3.2001.

7. סיכום לעניין השחרור ממעצר. התמונה המצטיירת מתוך העיון ב-51 הנאשמים שנבדקו, היא כדלקמן:

32 נאשמים (כ-63%) שוחררו ביום בו ניתנה החלטת השחרור בעניינם; עניינם של כל הנאשמים, שנותרו במעצר, נדון שוב במסגרת עיון חוזר³⁹; 5 נאשמים (כ-10%) שוחררו במסגרת עיון חוזר, 4 מתוכם (כ-8%) שוחררו תוך שבוע, ונאשם אחד (כ-2%) שוחרר תוך כחודש, במסגרת עיון חוזר שני; 3 נאשמים (כ-6%) שוחררו, אף שתנאי השחרור בערובה לא שוננו בעניינם במסגרת עיון חוזר, כאשר אחד מתוכם (כ-2%) שוחרר תוך יומיים, והשניים האחרים (כ-4%) תוך ארבעה חודשים וחצי. בסופו של דבר, אם כן, נותרו במעצר 10 נאשמים, שהם כ-20% (מתוך 51 נאשמים שניתנה בעניינם החלטת שחרור).

8. תנאי השחרור בערובה: "מעצר בית". בחינת הקשר בין תנאי השחרור בערובה ובין השחרור בפועל מגלה כי שחרור ל"מעצר בית", באף לא אחד מהמקרים שבדקנו לא היה בבחינת תנאי, שמנע את שחרורו של הנאשם בפועל. ניתן להעריך שהדבר נובע מכך שכאשר מתקבלת החלטת שחרור, הכוללת את התנאי של "מעצר בית", בודק בית המשפט, עובר למתן החלטתו, את האפשרות המעשית לשחרורו של הנאשם ל"מעצר בית". לשון אחר, אין החלטות שחרור ל"מעצר בית" בעלמא, אלא ההחלטות הן לשחרור ל"מעצר בית" בבית מסוים, לאחר שנבחנה נכונותו והתאמתו של בעל הבית לשמש כ"משגיח" על המשוחרר בערובה⁴⁰.

הנה כי כן, עיקר הקושי של נאשמים, המונע מהם להשתחרר בערובה, נובע משניים אלו: ראשית, גובהה של הערובה הנדרשת מהם. שנית, ערכות צד ג, אשר יש נאשמים, בעיקר מי שאינם תושבי ישראל, המתקשים לגייסה, שכן על פי המקובל, ערב צד ג צריך להיות תושב ישראל בעל הכנסה קבועה⁴¹. ניסיונו לנתח נתונים אלו מקרוב, ובפרט את הנתון בעניין גובהה של הערובה. להלן פירוט הנתונים שקיבלנו.

9. תנאי השחרור בערובה: גובה הערובה:

9.1. הפקדה עד 1,500 ש"ח, כולל, או ללא הפקדה: בעניינם של 15 נאשמים (מתוך 51), שהם כ-29%, ניתנה החלטת שחרור שכללה הפקדה בגובה הנ"ל. 13 מתוכם (87%) שוחררו בו ביום, ו-2 נאשמים בלבד (13%) נותרו במעצר. מבין שני הנאשמים שנותרו במעצר, נאשם אחד שוחרר מן המעצר כעבור יומיים, לאחר שבמסגרת עיון חוזר לא שוננו תנאי השחרור בערובה. הנאשם השני שוחרר ממעצר כעבור כחודש, לאחר שבמסגרת בקשה לעיון חוזר, הופחת סכום ההפקדה. כלומר, בסופה של הבדיקה אף לא נאשם אחד נותר במעצר (0%).

39 בכפוף לאמור, לעיל הערה 35.

40 ואכן, כך ראוי לנהוג. ראו בעניין זה, למשל, את ההחלטה המנחה של השופט בך בבש"פ 819/93 מ"י נ' סורוצקי, פ"ד מז(1) 371.

41 ראו בעניין זה עוד, כהנא וזנדברג, לעיל הערה 1.

9.2. הפקדה של יותר מ-1,500 ש"ח ועד 5,000 ש"ח, כולל: בעניינם של 20 נאשמים (מתוך 51), שהם כ-39%, ניתנה החלטת שחרור שכללה הפקדה בגובה הנ"ל. 11 מתוכם (55%) שוחררו בו ביום, ו-9 הנאשמים הנוותרים (45%) נותרו במעצר. מבין 9 הנאשמים שנותרו במעצר, 5 נאשמים שוחררו ממעצר לאחר 3 ימים, 6 ימים, חודש וארבעה חודשים וחצי. 3 מתוכם שוחררו בעקבות הקלה בתנאי השחרור בערובה במסגרת עיון חוזר (ההקלה בנוגע לשניים מהם התבטאה בהפחתת סכום ההפקדה, ובנוגע לשלישי התבטאה ההקלה בערבות צד ג), ושניים שוחררו למרות דחיית הבקשה לשינוי תנאי השחרור בערובה במסגרת העיון החוזר. בסופה של הבדיקה, 3 נאשמים, שהם כ-6% מתוך 51, נותרו במעצר. בעניינם של שניים מהנאשמים שנותרו במעצר, הופחת סכום ההפקדה במסגרת עיון חוזר. אף על פי כן, הם נותרו במעצר.

9.3. הפקדה של יותר מ-5,000 ש"ח ועד 10,000 ש"ח, כולל: בעניינם של 13 נאשמים (מתוך 51), שהם כ-25%, ניתנה החלטת שחרור שכללה הפקדה בגובה הנ"ל. 7 מתוכם (54%) שוחררו בו ביום, ו-6 הנאשמים הנוותרים (46%) נותרו במעצר. מתוך 6- שנותרו במעצר, שני נאשמים שוחררו מן המעצר כעבור יומיים-שלושה, לאחר הקלה, במסגרת עיון חוזר, בתנאי השחרור בערובה (ההקלה בנוגע לאחד הנאשמים התבטאה בהפחתת סכום ההפקדה, ובנוגע לשני התבטאה ההקלה בערבות צד ג). בסופה של הבדיקה, 4 נאשמים, שהם כ-8% מתוך 51, נותרו במעצר. בעניינם של שלושה מארבעת הנאשמים שנותרו במעצר, נדחתה בקשה להקלה בתנאי השחרור בערובה. הנאשם הרביעי נותר במעצר, למרות הפחתת סכום ההפקדה במסגרת עיון חוזר.

9.4. הפקדה של מעל 10,000 ש"ח: בעניינם של ארבעה נאשמים (מתוך 51), שהם כ-8%, ניתנה החלטת שחרור שכללה הפקדה בגובה הנ"ל. נאשם אחד מתוכם (25%) שוחרר בו ביום, ושלושה הנאשמים הנוותרים (75%) נותרו במעצר. אף לא אחד מן הנאשמים הללו שוחרר בסופה של הבדיקה, כך ששלושה נאשמים, שהם כ-6% מתוך חמישים ואחד, נותרו במעצר. שניים מתוך שלושת הנאשמים שנותרו במעצר, נותרו במעצר כאמור למרות הפחתת סכום ההפקדה בעניינם במסגרת עיון חוזר. בעניינם של הנאשם השלישי שנותר במעצר, נדחתה בקשה להקלה בתנאי השחרור בערובה.

10. סיכום לעניין גובה הערובה: כמתחייב מן ההיגיון, ככל שהערובה היא גבוהה יותר, כן מעטים יותר הנאשמים המסוגלים לגייסה. כפי שכבר עמדנו על כך במקום אחר⁴², כאשר הערובה עולה על 10,000 ש"ח, רק מעטים הם הנאשמים, המסוגלים לגייסה. עם זאת, מעניין שממילא ב-92% מהמקרים בית המשפט מורה על הפקדה בסכום שאינו עולה על 10,000 ש"ח, כאשר ברוב המקרים (68%) בית המשפט מורה על הפקדה בסכום שאינו עולה על 5,000 ש"ח. כמו כן, דומה כי דווקא בהפקדות

42 ראו כהנא וזנברג, לעיל הערה 1.

בסכומים גבוהים קיימת נטייה מסוימת שלא להיעתר לבקשות לשינוי תנאי השחרור בערובה. להערכתנו, הדבר נובע מכך שבמקרים בהם הורה בית המשפט על הפקדה בסכומים גבוהים, הערכת בית המשפט, מלכתחילה, הייתה שעילת המעצר בנסיבות המקרה היא כבדת משקל, ועל כן לא בנקל נעתר בית המשפט לבקשות להקל בתנאי השחרור.

ו. הממצאים והמסקנות

הנתון המרכזי, שאותו ביקשנו לברר, הוא הנתון בדבר שחרורם בפועל של נאשמים, שניתנה בעניינם החלטת שחרור בערובה. התשובה שקיבלנו בעניין זה ברורה: חלקם הניכר (63%) של הנאשמים שוחררו בו ביום בו ניתנה החלטת השחרור בעניינם. בעניינם של כל הנאשמים שנתרו במעצר התקיים עיון חוזר.

בכ-72% מן המקרים, התקיים העיון החוזר תוך 48 שעות או בסמוך לכך. במסגרת העיון החוזר, הוקלו תנאי השחרור בערובה ב-50% מהמקרים. עם זאת, ההקלה בתנאי השחרור בערובה, אינה מביאה תמיד לשחרור בערובה בפועל. מנגד, גם דחיית בקשה להקלה בתנאי השחרור בערובה, אין פירושה, בהכרח, כי הנאשם יישאר במעצר. מכל מקום, בסופו של יום, נותרו במעצר כ-20% מהנאשמים, מתוך 51 נאשמים שניתנה בעניינם החלטת שחרור.

המסקנה המתחייבת מנתונים אלו היא כי החלטה בדבר שחרור בערובה פירושה המעשי הוא, במרבית המקרים, אכן שחרור בפועל של הנאשם. אולם במיעוטם של מקרים, החלטת שחרור פירושה החלטת מעצר. עוד עולה מן הנתונים האמפיריים כי לעיון החוזר תפקיד חשוב ונכבד בפיקוח על הליך השחרור בערובה. לדעתנו, פירוש הדבר הוא, כי מן הראוי להקפיד על הוראת החוק, לפיה הליך העיון החוזר יקום תוך 48 שעות, ובמסגרת זו אין להסתפק בבחינה טכנית של החלטת השחרור בערובה, אלא ניתן להידרש גם לבחינה מהותית שלה.

עם זאת, לאור העובדה שמרבית הנאשמים משוחררים ביום בו ניתנת החלטת השחרור בעניינם, אין, לדעתנו, מקום לקיים מעין "חקירת יכולת" בשלב הראשון בו מתקבלת החלטת השחרור, שכן מן הראוי שבשלב זה ההחלטה תתקבל במהירות האפשרית. אמנם, השופט טירקל בבש"פ 8184/99 מוחמד נ' מ"י⁴³ הציע לקיים מעין "חקירת יכולת" בשלב ההחלטה בדבר גובהה הראוי של הערובה. אולם, לדעתנו, כאמור, בשלב הראשון ניתן להסתפק בנתונים שהובאו על ידינו כ"כללי אצבע", היינו: בהפקדה בגובה של עד 1,500 ש"ח הרוב המוחלט של הנאשמים (87%) משתחררים

43 כש"פ 8184/99 מוחמד נ' מ"י (לא פורסם), תקדין עליון 1999(3) 7 (להלן: פרשת מוחמד).
השוו להוראת סעיף קטן(g) ל: 2413(g) Bail Reform Act 1984, המסמיכה את בית המשפט, הדן בעניין של מעצר ושחרור בערובה, לחקור בשאלה מה הם נכסיו הניתנים למימוש של הנאשם.

מעקב אחר שחרורם של משוחררים בערובה

בו ביום, ובהפקדה של עד 5,000 ש"ח רוב הנאשמים (55%) משתחררים בו ביום. בבית משפט השלום הפקדה בגובה של עד 5,000 ש"ח היא ההפקדה הטיפוסית (68%). ואכן, נראה כי גם השופט טירקל בפרשת מוחמד נכון לקבל את הדעה כי המועד הראוי לקיים את "חקירת היכולת" האמורה הוא שלב העיון החוזר ולא שלב ההחלטה הראשונה בדבר השחרור בערובה.

השלב השני, שלב העיון החוזר, הוא, כאמור, השלב בו ראוי, לדעתנו, לבחון את יכולתו הכלכלית של הנאשם לגייס את הערובה. במסגרת זו, נראה כי שופטים רבים (50% מבקשות העיון החוזר) ראו בהתמשכות המעצר ראיה לכך שהנאשם אינו יכול לגייס את הערובה, ולכן הקלו, במסגרת העיון החוזר, בתנאי השחרור. אולם התמשכות המעצר, היא כשלעצמה, לא היוותה נסיבה מכרעת, שהצדיקה את ההקלה בתנאי השחרור בערובה, אלא נתון זה השתקלל עם הנתונים האחרים, ובהם עצמתה של עילת המעצר ומידת החשש הצפוי כתוצאה מהשחרור.

נספח: שחרור בערובה בבית משפט השלום בירושלים לאחר הגשת כתב אישום בין 1.10.00-1.7.00.

מס' התיק	העברה	תנאי השחרור	תאריך החלטת השחרור	עיון חוזר
1	4438/00 סמים.	הפקדה 1,500 ₪.	18.7.00 שוחרר.	
2	4439/00 אלמ"ב ² .	מעצר בית אצל בנו, ערבות 8,000 ₪.	4.7.00 שוחרר.	
3	4440/00 סמים.	מעצר בית, הפקדה 1,000 ₪, ערבות 7,700 ₪.	2.7.00 שוחרר.	
4	4453/00 שבל"ר ³ , הפרעה לשוטר.	הפקדה 12,000 ₪, ערבות 15,000 ₪.	17.7.00 שוחרר.	
5	4477/00 שב"ח ⁴ .	הפקדה 10,000 ₪, ערבות 10,000 ₪.	6.7.00 שוחרר.	
6	4483/00 שב"ח, סמים, החזקת סמים.	הפקדה 3,000 ₪, ערבות 7,000 ₪.	5.7.00 שוחרר.	
7	4529/00 שב"ח, התפרצות.	הפקדה 4,000 ₪, ערבות צד ג 7,000 ₪.	11.7.00 שוחרר.	25.7.00 – הודה והורשע.
8	4536/00 סמים.	מעצר בית, ערבות 2,500 ₪.	10.7.00 שוחרר.	
9	4739/00 שב"ח, שבל"ר.	משיב 1 – הפקדה 12,000 ₪. משיב 2 – הפקדה 3,000 ₪, ערבויות 10,000 ₪.	17.7.00 משיב 1 – לא שוחרר. משיב 2 – שוחרר.	משיב 1 – 19.7.00 סכום ההפקדה הופחת ל-10,000 ₪. לא שוחרר.
10	4746/00 סמים.	מעצר בית, הפקדה 10,000 ₪, ערבות צד ג 10,000 ₪.	21.7.00 שוחרר.	

1 הברדיקה ובפרט הנתונים בדבר שחרורו או אי-שחרורו של הנאשם, נכונה ליום 1.3.2001.

2 אלמ"ב = אלימות במשפחה.

3 שבל"ר = שימוש ברכב ללא רשות.

4 שב"ח = שהייה בלתי חוקית.

מעקב אחר שחרורם של משוחררים בערובה

מס' התיק	העברה	תנאי השחרור	תאריך החלטת השחרור	עיון חוזר
11	שב"ח, שב"ר.	הפקדה 2,000 ₪, ערבות צד ג 20,000 ₪.	13.7.00 לא שוחרר.	19.7.00 – הערבות שונתה לערבות אביו של המשיב, וכן הופחת סכום ההפקדה. שוחרר.
12	שב"ר.	משיבים 1, 2 – הפקדה 2,500 ₪. משיב 3 – 1,500 ₪. ערבויות 10,000 ₪ כל אחד.	24.7.00 משיבים 1, 2 – לא שוחררו. משיב 3 – שוחרר.	משיבים 1, 2 – 26.7.00 – לא שונו התנאים. שוחררו ביום 11.12.00.
13	שב"ח, התחזות, זיוף.	הפקדה 3,000 ₪, 2 ערבים 20,000 ₪.	20.7.00 שוחרר.	
14	סמים.	מעצר בית, הפקדה 10,000 ₪, ערבות 15,000 ₪.	26.7.00 שוחרר.	31.10.00 – 7.11.00 בקשות לביטול מעצר הבית.
15	אלמ"ב.	מעצר בית, ערבות 5,000 ₪.	25.7.00 שוחרר.	
16	שב"ח, התחזות.	הפקדה 7,000 ₪, ערבות 10,000 ₪.	28.7.00 לא שוחרר.	31.7.00 – סכום ערבות צד ג הופחת ל-10,000 ₪. שוחרר.
17	סמים.	מעצר בית במרכז גמילה.	27.7.00 שוחרר.	
18	שב"ח, גניבה.	הפקדה 15,000 ₪, 2 ערבים 10,000 ₪.	1.8.00 לא שוחרר.	3.8.00 – לא שונו התנאים. לא שוחרר.
19	שב"ח.	הפקדה 10,000 ₪, 2 ערבים 10,000 ₪.	30.7.00 שוחרר.	

מס' התיק	העברה	תנאי השחרור	תאריך החלטת השחרור	עיון חוזר
20	5215/00	רכוש.	מעצר בית, הפקדה 2,000 ₪, ערבות 25,000 ₪.	13.8.00 שוחרר.
21	5218/00	שב"ח, רכוש.	הפקדה 8,000 ₪, 2 ערבים 12,000 ₪.	13.8.01 שוחרר.
22	5251/00	אלמ"ב.	מעצר בית, ערבות 10,000 ₪.	21.8.00 שוחרר.
23	5337/00	שב"ח, התפרצות.	הפקדה 7,000 ₪, 2 ערבים 7,000 ₪.	16.8.00 לא שוחרר. – 18.8.00 ההפקדה הופחתה הערבויות הועלו ל-3,000 ₪, ל-20,000 ₪. שוחרר.
24	5341/00	פציעה, איומים.	מעצר בית, הפקדה 5,000 ₪, ערבות 10,000 ₪.	4.9.00 שוחרר.
25	5344/00	שב"ח, שיבוש.	הפקדה 5,000 ₪, ערבות 7,000 ₪.	לא שוחרר. – 20.8.00 סכום הערבות הופחת ל-500 ₪. שוחרר.
26	5383/00	סמים.	הפקדה 5,000 ₪, ערבות 15,000 ₪.	שוחרר. 28.8.00
27	5389/00	אלימות, רכוש.	הפקדה 1,000 ₪, ערב 5,000 ₪.	לא שוחרר. 23.8.00 – 3.9.00 לא שוחרר. שונו התנאים. – 17.9.00 סכום ההפקדה הופחת ל-770 ₪. שוחרר.

מעקב אחר שחרורם של משוחררים בערובה

מס' התיק	העברה	תנאי השחרור	תאריך החלטת השחרור	עיון חוזר
28	5397/00 שב"ח, התפרצות.	(משיב 1 – מעצר) משיב 2 – הפקדה 7,500 ₪, ערבות 20,000 ₪. משיב 3 – הפקדה 5,000 ₪, ערבות 10,000 ₪.	לא שוחרר. 24.8.00	27.8.00 – הופחתו סכומי ההפקדה. לא שוחרר. 30.8.00 – לא שונו התנאים. לא שוחרר.
29	5410/00 שב"ח.	הפקדה 1,500 ₪, ערבות 5,000 ₪.	27.8.00 שוחרר.	
30	5415/00 הונאה, גניבה, זיוף.	הפקדה 8,000 ₪, ערב 10,000 ₪.	3.9.00 שוחרר.	
31	5482/00 שב"ח, התפרצות.	הפקדה 10,000 ₪, 2 ערבים 10,000 ₪.	לא שוחרר. 31.8.00	3.9.00 – לא שונו התנאים. לא שוחרר.
32	5529/00 רכוש.	הפקדה 1,500 ₪, ערבות 10,000 ₪.	3.9.00 לא שוחרר.	5.9.00 – לא שונו התנאים. שוחרר.
33	5531/00 שב"ח, שבלי"ר.	הפקדה 2,000 ₪, ערבות 20,000 ₪.	1.9.00 שוחרר.	
34	5695/00 שב"ח, שבלי"ר.	הפקדה 2,000 ₪, ערב 5,000 ₪.	7.9.00 שוחרר.	
35	5700/00 תקיפה.	מעצר בית, הפקדה 1,000 ₪, ערבות 5,000 ₪.	21.9.00 שוחרר.	
36	5789/00 שב"ח, התחזות וזיוף.	הפקדה 20,000 ₪, ערבות 30,000 ₪.	לא שוחרר. 20.9.00	27.9.00 – הפחתת ההפקדה ל-10,000 ₪, והערבות ל-20,000 ₪. לא שוחרר.
37	5797/00 שב"ח, החזקת כלי פריצה, שיבוש, תעבורה.	(משיב 1 – מעצר), משיב 2 – הפקדה 10,000 ₪, ערבות 20,000 ₪.	לא שוחרר. 20.9.00	28.9.00 – לא שונו התנאים. לא שוחרר.

מס' התיק	העברה	תנאי השחרור	תאריך החלטת השחרור	עיון חוזר
38	5799/00 גניבה.	ערבות עצמית – 2,000 ₪.	20.9.00 שוחרר.	
39	5855/00 אלמ"ב.	מעצר בית, הפקדה 2,500 ₪, ערבות 10,000 ₪.	4.11.00 שוחרר.	
40	5856/00 שב"ח, התחזות, רכוש.	הפקדה – 10,000 ₪, 2 ערבים – 10,000 ₪.	לא שוחרר. 21.9.00	25.9.00 – לא שונו התנאים. לא שוחרר.
41	5907/00 שב"ר, שב"ח, הפרעה לשוטרי.	הפקדה 3,000 ₪, 2 ערבים 15,000 ₪.	21.9.00 שוחרר.	
42	5921/00 שב"ח, רכוש, איומים.	משיב 1 – הפקדה 2,000 ₪, משיב 2 – הפקדה 3,000 ₪, ערבות 5,000 ₪.	לא שוחררו. 25.9.00	28.9.00 – לא שונו התנאים. לא שוחררו.
43	6054/00 רכוש.	הפקדה 3,000 ₪ ערבות 5,000 ₪.	20.8.00 שוחרר.	
44	6248/00 אלמ"ב.	הפקדה 6,000 ₪, ערבות 15,000 ₪.	27.9.00 שוחרר.	
45	6066/00 גניבה.	ערבות 10,000 ₪.	28.9.00 שוחרר.	
46	6688/00 סמים.	מעצר בית חלקי, הפקדה 5,000 ₪, ערבות 10,000 ₪.	28.9.00 שוחרר.	