

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט פלילי מדיניות התביעה - כללי
תאריך: י"ח כסלו התשמ"ו, 1 דצמבר 1985 עדכון: כ"ג תמוז התשס"ב, 3 יולי 2002 י"א אלול התשס"ג, 8 ספטמבר 2003 מספר הנחיה: 4.1002 (51.051)	הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין

הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין
הכללים החלים על הקביעה וההפעלה של המדיניות

הוראות החוק

1. חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב - 1982 (להלן - חוק סדר הדין הפלילי), קובע בסעיפים 59, 60, 61, ו- 62 לאמור:

59".
חקירת המשטרה
נודע למשטרה על ביצוע עבירה, אם על-פי תלונה ואם בכל דרך אחרת, תפתח בחקירה; אולם בעבירה שאינה פשע רשאי קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה להורות שלא לחקור אם היה סבור שאין בדבר עניין לציבור או אם היתה רשות אחרת מוסמכת על-פי דין לחקור בעבירה.

60.
העברת חומר החקירה לתובע
(א) חומר שהושג בחקירה בעבירת פשע תעבירו המשטרה לפרקליט מחוז.
(ב) חומר שהושג בחקירה בעבירה שאינה פשע תעבירו המשטרה לתובע המוסמך לנהל את התביעה, כאמור בסעיף 12 (להלן - תובע מוסמך).
(ג) על אף הוראות סעיף-קטן (א) -
(1) פרקליט המדינה רשאי להחליט כי חומר שהושג בחקירה בעבירות פשע, המנויות בתוספת ראשונה א', כולן או חלקן, יועבר לתובע מוסמך;
(2) פרקליט מחוז רשאי להעביר לתובע מוסמך חומר שהושג בחקירה בעבירת פשע, אם מצא כי חומר החקירה שהועבר אליו אינו מגלה עבירת פשע.
(ד) החלטת פרקליט המדינה לפי סעיף-קטן (ג)(1) תפורסם ברשומות.

61.
המשך החקירה
הועבר חומר החקירה כאמור בסעיף 60, רשאי היועץ המשפטי לממשלה או תובע להורות למשטרה להוסיף לחקור, אם מצא שיש צורך בכך לשם החלטה בדבר העמדה לדין או לשם ניהול יעיל של המשפט.

62.
העמדה לדין וסגירת התיק
(א) ראה תובע שהועבר אליו חומר החקירה שהראיות מספיקות לאישום אדם פלוני, יעמידו לדין, זולת אם היה סבור שאין במשפט עניין לציבור; ואולם החלטה שלא להעמיד לדין, בשל העדר עניין לציבור תהיה באישור בעל תפקיד כלהלן:
(1) פרקליט מחוז או פרקליט בכיר שהוא הסמיכו לכך - בעבירות שהן פשע;
(2) קצין משטרה המכהן כראש יחידת תביעות או קצין משטרה המשמש כתובע והוסמך לכך - בעבירות שאינן פשע, אשר חומר החקירה בהן הועבר לתובע מוסמך.
(ב) על החלטה שלא להעמיד לדין תימסר לחשוד הודעה בכתב שבה תצוין עילת סגירת התיק והחשוד יהיה רשאי לפנות לתובע שסגר את התיק בבקשה מנומקת לשנות את עילת הסגירה; תיק שנסגר בשל חוסר אשמה, יימחק רישומו מרישומי המשטרה.

הצורך במדיניות חקירה ותביעה

2. בדרך-כלל, ההחלטות אם לחקור ואם לאו, על יסוד תלונה בדבר עבירה או ידיעה על עבירה שהגיעה למשטרה בדרך אחרת, מתקבלות על-ידי מספר רב של אנשי משטרה, הפזורים בתחנות משטרה בכל רחבי הארץ. החקירות מלוות על-ידי פרקליטויות שונות והפרקליטים, כמו אנשי המשטרה המוסמכים לכך, צריכים להחליט, לעתים מזומנות, אם יש "עניין לציבור" בעריכת חקירה במקרה מסוים. זאת, משום שהעדר עניין לציבור לקיים הליכי משפט עשוי לשמש, לפי סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי, טעם להימנעות מחקירה בעבירה שאינה פשע או לפי סעיף 62 לחוק זה, טעם לאי-העמדה לדין. מן הראוי שהחלטות אלה תונחנה על-ידי מדיניות הנקבעת באופן מרכזי.

ייאמר כבר כאן, כי הביטוי "עניין לציבור" יש בו כדי להטעות, שכן רבים הבאים בטרוניה שהנה נעברה נגדם עבירה וישנן ראיות וחרף זאת נסגר התיק. זו טעות "אופטימית" שכן ההחלטה עניינה העדר עניין בניהול הליכים ולא בנושא לגופו.

הצורך במדיניות תביעה מתבסס בעיקר על השיקולים הבאים:

א) ההחלטות המתקבלות על-ידי אנשי משטרה ופרקליטים במקרים דומים עשויות להיות שונות, בהתאם לגישות שונות, מבלי שהשוני יהיה מבוסס על הבדל ענייני בין המקרים. שוני כזה בהחלטות פירושו גם אי-שוויון בביצוע החוק, ויש בכך משום פגיעה בעיקרון בסיסי של מערכת המשפט וחשש לאי-צדק במקרים מסוימים.

ב) לעתים איש המשטרה החוקר, התובע המשטרתי או הפרקליט, המוסמכים להחליט אם להימנע מחקירה משום שלדעתם אין עניין לציבור או לסגור תיק מחוסר עניין לציבור בניהול הליכים, אינם מצוידים בראיה מקיפה ובנתונים מספיקים כדי לקבוע מדיניות מבוססת כראוי לגבי עבירות מסוימות, או כדי להחליט במקרה מסוים, בדרך הטובה ביותר מבחינת הציבור.

ג) עומס העבודה המוטל על רשויות אכיפת החוק ומגבלות כוח-אדם מחייבים קביעת סדרי עדיפויות בפעולות האכיפה. סדרי עדיפויות אלה אל להם להיקבע באופן מקרי.

3. במקרה של החלטת תובע לפי סעיף 62 לחוק סדר הדין הפלילי, שעניינה סגירה מחוסר עניין לציבור בניהול משפט, תוצאה שלילית נוספת אפשרית מהעדר מדיניות מרכזית: במקרה נתון אפשר שלא תהיה התאמה בין ההשקפה של קצין המשטרה בשאלה אם יש עניין לציבור בקיום חקירה, לבין השקפת התובע (אם במשטרה ואם בפרקליטות) בשאלה אם יש עניין לציבור בהגשת כתב-אישום. לפיכך, ייתכן שאיש המשטרה יורה על עריכת חקירה ואילו התובע, אליו יועבר חומר החקירה, יחליט לסגור את התיק בשל העדר עניין לציבור, ונמצא כי המשטרה ערכה חקירה ללא תכלית. אמנם אי-אפשר למנוע באופן מוחלט חילוקי דעות והחלטות מנוגדות של החוקר והתובע; עם זאת, מן הראוי לצמצם במידת האפשר את המחלוקת ולקדם את התיאום

בין גורמי החקירה והתביעה. מטרה זאת ניתן להשיג במידה ניכרת בדרך של קביעת מדיניות מרכזית, שתנחה את החוקרים והתובעים כאחד. בהקשר זה נוסף כי, כאמור, כיוון שהביטוי "אין עניין לציבור" עלול להטעות, ראוי כי החלטה (בדבר סגירת תיק או אי-העמדה לדין) בעילה זו תנומק באופן שיובן מדוע אין מקום לנקיטת הליכים פליליים.

4. אין לדרוש או לצפות שתיקבע מדיניות חקירה ותביעה לגבי כל עבירה ועבירה. הטעם לכך הוא, ראשית, שמספר העבירות הקבועות בספר החוקים גדול מאוד, ושנית, שלגבי עבירות רבות ברור, בדרך-כלל, שאם קיים בסיס לכאורה לתלונה או לידיעה בדבר ביצוע עבירה, יש עניין ציבורי בעריכת חקירה. כך הדבר, לדוגמה, לגבי עבירות חמורות כגון, רצח, שוד, אונס וכיוצא באלה. כך גם ברור בעבירות מסוג זה שאם קיימות ראיות לכאורה לביצוע העבירה, יש עניין לציבור בהגשת כתב-אישום. אמנם, כמו בכל דבר ועניין, גם במקרים מסוג זה ייתכנו חריגים, אך אלה יהיו מעטים, כל מקרה ונסיבותיו המיוחדות, ואין אפשרות או הצדקה לקבוע להם מכנה משותף, במסגרת מדיניות חקירה ותביעה.

אולם קיימות עבירות, ומספרן אינו גדול באופן יחסי, שבהן יש צורך וטעם מיוחד לקביעה של מדיניות מרכזית לחקירה ולתביעה. אלה הן, קודם כל, עבירות בעייתיות, על-פי רוב עבירות שהן עוון ולא פשע, שבהן יש מקום נרחב יותר לשיקול של עניין לציבור, כגורם להימנעות מחקירה או מתביעה.

5. התועלת הנובעת מקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה באה לידי ביטוי בעיקר באלה:

א) מדיניות מרכזית נקבעת לאחר בירורים ודיונים בדרג בכיר, בהם שותפו גם הגורמים העיקריים שיש להם מומחיות ועניין בנושא הנדון, ולכן היא אמורה לייצג את האיזון הראוי בין השיקולים השונים השייכים לעניין, ובכך אף לשרת במידה מירבית את טובת הציבור.

ב) באמצעות מדיניות מרכזית ניתן לכוון את המספר הרב של אנשי החקירה והתביעה בכיוון אחד, המיועד לשרת את טובת הציבור, ולהמעט את מספר ההחלטות שאינן מתיישבות זו עם זו ואולי אף אינן משרתות כראוי את טובת הציבור, כפי שהיא נראית למופקדים על קביעת המדיניות.

ג) מדיניות מרכזית משמשת כלי חשוב למימוש העיקרון של שוויון בפני החוק, ובדרך זאת יש בה גם כדי לחזק את תחושת הצדק ואת הסדר החברתי.

ד) קיומה של מדיניות מרכזית מקל על החוקר או התובע, כשהוא בא לקבל החלטה במקרה מסוים.

6. מאז הקמת המדינה לא נקבעה מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה (שתבהיר במיוחד את שאלת העניין הציבורי לקיום חקירה והעמדה לדין), אם על-ידי המשטרה ואם על-ידי היועץ המשפטי לממשלה או פרקליטות המדינה, אלא לגבי מספר מוגבל של עבירות. מן הראוי לפעול, בשל

השיקולים האמורים, כדי לקבוע מדיניות כזאת לגבי עבירות נוספות, ובמיוחד עבירות בעייתיות או נפוצות, תוף שיתוף פעולה בין המשטרה לבין משרד המשפטים וכל גוף ציבורי אחר הנוגע בדבר.

הכללים החלים על המדיניות

7. המדיניות נועדה להנחות ומן הראוי לפעול על-פיה במקרים הרגילים. עם זאת, אין היא מהווה דין נוקשה שאסור לסטות ממנו. היפוכו של דבר נכון: המדיניות לא נועדה לשלול את שיקול הדעת של מי שמוסמך על-פי הדין להחליט אם לחקור או להגיש כתב-אישום ואם לאו. בכל מקרה ומקרה חובה לשקול אם יש באותו מקרה נסיבות מיוחדות או שיקולים מיוחדים שיש בהם כדי להצדיק סטיה מן המדיניות. יתרה מזאת, אפשר גם שהנסיבות או השיקולים המיוחדים למקרה מסוים יחייבו סטיה מן המדיניות. במקרים כאלה, מי שמוסמך על-פי הדין אם לחקור או להגיש כתב-אישום, רשאי להחליט, על דעת עצמו, ועל-פי השיקולים השייכים לעניין, אם לסטות מן המדיניות. עם זאת, במקרים בעייתיים במיוחד, או בעלי חשיבות מיוחדת, מן הראוי יהיה לקיים התייעצות עם דרג בכיר יותר, לפני ההחלטה אם יש הצדקה בנסיבות המקרה לסטות מן המדיניות.

8. מי שקבע את המדיניות מוסמך גם לשנותה ואף לבטלה בכל עת. מן הראוי לבחון את המדיניות מעת לעת, בהתחשב עם הניסיון שנרכש בהפעלתה ועם שינוי הנסיבות, כדי לשקול אם יש מקום לשנותה או לבטלה. אם הגורמים המפעילים את המדיניות, כגון, קציני חקירות או ראשי לשכות תביעה במחוזות המשטרה או פרקליטי המחוזות בפרקליטות המדינה, סבורים - על יסוד הניסיון - כי יש טעם לשנות את המדיניות, להוסיף ולפרט אותה, או להבהיר עניין או פרט במסגרת המדיניות, יביעו דעתם בעניין זה בפני דרג בכיר יותר. שינוי המדיניות מן הראוי שיעשה באותה דרך בה נקבעה המדיניות, ובכלל זה לעניין התפוצה והפרסום, וייכנס לתוקף ממועד השינוי או ממועד מאוחר יותר, שייקבע במפורש.

9. בדרך-כלל, מן הראוי לתת פרסום למדיניות שנקבעה, אלא אם קיימים טעמים מיוחדים של טובת הציבור, המצדיקים הימנעות מפרסום המדיניות, או פרטים מסוימים של המדיניות, לגבי עבירה מסוימת.