

הנחיות פרקליט המדינה	הנחיית פרקליט המדינה מספר 14.23 – סימן ב' לפרק ט' לחוק העונשין – העלמת עבירות
	כ"ט אייר, ה'תשע"ז, 25 מאי 2017

### 14.23 – סימן ב' לפרק ט' לחוק העונשין - העלמת עבירות

מטרתה של הנחיה זו היא להתוות את הכללים והשיקולים ליישום סימן ב' לפרק ט' בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "החוק") שעניינו ב"העלמת עבירות".

א. המסגרת החוקית:

1. סימן ב' לפרק ט' לחוק שעניינו "העלמת עבירות" בכללותו, ובפרט:

סעיף 268 לחוק שעניינו "הגדרות" קובע:

בסימן זה -

"עבירה פלילית" - אחת מאלה:

- (1) עבירה לפי פרק ז' או לפי סימן ה' לפרק ט';
- (2) עבירה נגד החיים, הגוף או המוסר שדינה מאסר שלוש שנים או יותר;
- (3) עבירה לפי אחד הסעיפים שבסימן ד' לפרק ט' ושבפרקים י"א (למעט סעיף 401) ו-י"ב, או לפי סעיף 489, הפוגעת בנכסים או בזכויות של המדינה או של גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב];

"הליך של שפיטה" - הליך המכוון להביא לידי אחת מאלה:

- (1) הוצאת אדם מגוף אשר הוא חבר בו;
- (2) שלילת זכות אדם מזכויותיו בגוף כאמור;
- (3) פרסום לגנאי ברבים על מעשיו של אדם;
- (4) עיצום אחר שיש עמו גינוי ושאינו בעל משמעות דתית בלבד.

סעיף 269 לחוק שכותרתו "חובת מתן הודעה" קובע:

"לא ימלא אדם תפקיד בהליך של שפיטה משהתעורר, תוך כדי שפיטה, חשש עבירה פלילית, אלא אם ניתנה הודעה ליועץ המשפטי לממשלה או לבא כוחו."

סעיף 270 לחוק שכותרתו "הפסקת השפיטה" קובע:

"נמסרה הודעה כאמור בסעיף 269, או הואשם אדם בעבירה לפי סימן זה, והחליט היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו לנקוט הליכים בבית משפט, רשאי היועץ המשפטי לממשלה לצוות על הפסקת השפיטה האמורה עד לגמר ההליכים בבית המשפט."

## ב. חלק כללי

2. הוראת החוק קובעת כי אדם הממלא תפקיד ב"הליך של שפיטה" יידע (להלן: "חובת היידוע") את היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו (להלן: "הגורם המוסמך"), בחשש לקיומה של "עבירה פלילית" אשר התעורר תוך כדי שפיטה (להלן: "הודעה").
3. לגורם המוסמך סמכות לנקוט הליכים בבית המשפט וכן להורות על הפסקת השפיטה האמורה עד לגמר ההליכים בבית המשפט. ככלל, "הליכים בבית המשפט" על פי סימן זה יתייחסו לפתיחה בחקירה פלילית ו/או לנקיטה בהליך פלילי. כיום, סמכות היועץ המשפטי לממשלה להימנע מלהורות על הפסקת הליך של שפיטה הוקנתה לפרקליט המדינה ולמשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים). בפועל, ככלל, הנושא מטופל על ידי המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים).
4. על פי רוב, "הליך של שפיטה" מתייחס להליכים משמעתיים הנדונים בפני פורומים (כדוגמת ארגונים מקצועיים, אקדמיים, קהילתיים ועוד) הפועלים על פי כללים ותקנונים פנימיים, המקנים סמכות לפורום לקיים בירור עובדתי של חשדות, לקבוע ממצאים לגביהם ואף להטיל עונשים (כדוגמת גופי משמעת של מוסדות להשכלה גבוהה, גופי משמעת של חברות ציבוריות וכדומה).
5. לחוק מטרות שונות, ובכלל זאת: להבטיח כי עבירות פליליות מהסוג הנדון יבחנו ויטופלו על ידי גורמי האכיפה המוסמכים לכך<sup>1</sup>; למנוע סיכון לשיבוש הליכי חקירה או משפט כשנקבע שיש צורך בקיום הליך פלילי; למנוע מצב בו עבירות פליליות (מאלו המנויות בסעיף) לא יבוררו בבית המשפט; להנחות ממלאי תפקיד בהליך השיפוטי כיצד עליהם

<sup>1</sup> ראה לעניין זה, ע"ע 309/99 אלי רוזנצוויג נ' אל על נתיבי אוויר לישראל (פורסם בנבו, 22.3.2000).

לנהוג משהתעורר חשד לקיומה של עבירה מאלו המנויות בסעיף; להבטיח את קיום חובת ההודעה באמצעות הטלת חבות אישית על בעל התפקיד.<sup>2</sup>

### ג. התוויות מדיניות התביעה

#### א. מהו "הליך של שפיטה" המקיים חובת יידוע:

6. ככלל, אין חובה שבדין על אדם ליידע את גורמי האכיפה בחשש שנתעורר אצלו בדבר עבירה פלילית.<sup>3</sup> החובה הקבועה בסעיף 269 לחוק, והסנקציה הפלילית הקבועה בצדה בגין הפרתה, חלות באופן ייחודי על אדם הממלא תפקיד "בהליך של שפיטה".

7. סעיף 268 מגדיר "הליך של שפיטה" כהליך המכוון להביא לידי אחת מאלה:

(1) "הוצאת אדם מגוף אשר הוא חבר בו";

(2) "שלילת זכות אדם מזכויותיו בגוף כאמור";

(3) "פרסום לגנאי ברבים על מעשיו של אדם";

(4) "עיצום אחר שיש עמו גינוי ושאינו בעל משמעות דתית בלבד".

"הליך של שפיטה" לצורך הנחיה זו הנו הליך בעל מאפיינים "מעין שיפוטיים" – שבו פורום או יחיד דן ומקיים בירור בעניינו של אדם בשל מעשה או מחדל שנעשה על ידיו, ובכוחו להטיל סנקציה מהסוגים המפורטים בסעיף 268 לחוק.

#### ב. השיקולים הרלוונטיים למתן החלטה על הפסקת הליך השפיטה והעברת הנושא לחקירת משטרה:

8. ככלל, בין יתר השיקולים בהחלטה על הפסקת הליך השפיטה ועל העברת העניין לחקירת משטרה, נמנים: טיב המעשים והעבירות המיוחסות; טיב הראיות; נסיבות ביצוע העבירה; המסוכנות העולה מן המעשים והסיכון לביצוע עבירות נוספות; נסיבות אישיות של החשוד; עמדת נפגע העבירה לגבי הגשת תלונה במשטרה; מהותו וטיבו של "ההליך השיפוטי" (מיהם חבריו, מהם הכללים המהותיים והפרוצדוראליים על פיהם פועל הגוף בבירור האשמה, מה מקור סמכותו של הגוף, מהן הסנקציות אותן רשאי להטיל הגוף השיפוטי, וכדומה); השלב בו מצוי ה"הליך של שפיטה"; חלוף הזמן מעת ביצוע העבירות; יתרונותיו וחסרונותיו של "הליך השפיטה" ביחס להליך המשפטי; קיומו ועוצמתו של אינטרס ציבורי בפתירת חקירה והעמדה לדין וכדומה.

<sup>2</sup> זאת, בין היתר, על מנת להרתיע גורם המקיים הליך של שפיטה מפני אי דיווח לרשויות כתוצאה משיקולים זרים כגון לחצים פנים ארגוניים כנגד בעל התפקיד בהליך, שיקולים הנגועים בהיכרות / קירבה אישית לחשוד, וכדומה.

<sup>3</sup> להוציא בעלי תפקידים מסוימים וביחס לעבירות מסוימות.

## ג. מהותה של "הודעה" לפי סעיף 269 לחוק ותוכנה הרצוי:

9. סעיף 269 לחוק קובע חובת מתן הודעה, בזו הלשון: "לא ימלא אדם תפקיד בהליך של שפיטה משהתעורר, תוך כדי שפיטה, חשש עבירה פלילית, אלא אם ניתנה הודעה ליועץ המשפטי לממשלה או לבא כוחו".

10. מטרת הסעיף הנה להבטיח כי מקרים בהם מתנהל "הליך של שפיטה", יובאו בפני היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו, לצורך בחינה והחלטה האם יש מקום לפתוח בחקירה פלילית בנושא.

11. על מנת שההודעה תגשים את מטרת הסימן, עליה לכלול את מלוא הנתונים הנדרשים לצורך קבלת החלטה של הגורם המוסמך בהתאם לסעיף 270 לחוק. לפיכך, יש לכלול בהודעה את טיב החשדות, חומר הראיות, סוגי העבירות הפליליות אותן החשדות מקימים לכאורה, זהות החשוד, זהות המתלונן, מהותו של הגוף השיפוטי, השלב בו מצוי הליך השפיטה, עמדת המתלונן באשר לניהול חקירה פלילית בנושא (במקרים המפורטים בסעיף 13 להלן) ועמדת הגורם השיפוטי באשר להפסקת הליכי השפיטה.

12. התקבלה הודעה המבקשת להותיר את זהות המתלונן חסויה, יובאו הנימוקים לכך בגוף ההודעה. נימוק רלוונטי בהקשר זה הוא חשש כי העברת הפרטים המזהים תמנע בעתיד פנייה של מתלוננים לפורום המברר. במקרה שהגורם המוסמך יחליט שלא להפסיק את הליך השפיטה, ככלל, תמנע התביעה מפרסום זהות המתלונן, אלא במקרים חריגים. עם זאת, מטבע הדברים, אם יוחלט על פתיחה בחקירה, זהותו של המתלונן ותוכן תלונתו לא יוותרו חסויים, אך ניתן לשקול במקרים המתאימים לבקש מבית המשפט להוציא צו איסור פרסום על זהות המתלונן.

13. במקרים המפורטים לעיל, ולצד מכלול השיקולים אם להורות על נקיטה בהליכים בבית משפט, ייתן הגורם המוסמך את דעתו גם לרצונו של המתלונן שזהותו לא תיחשף, להשפעת החלטתו על נכונותם של נפגעי עבירה לחשוף עבירות בפני הגוף המשמעותי בעתיד (כדוגמת עבירות מסוג הטרדה מינית), ולעמדתו המנומקת של הגוף השיפוטי ביחס לאפשרות חשיפת פרטי המתלונן.

## ד. מהותה של סמכות היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 270 לחוק והשיקולים להפעלתה:

14. על פי סעיף 270 לחוק, לקיום חובת היידוע שלוש תוצאות אפשריות:

- א. החלטת גורם מוסמך שלא לנקוט הליכים בבית המשפט (ובכלל זאת, הליכי חקירה), והמשכו של "הליך השפיטה" כסדרו, על פי שיקולי הגורמים הרלוונטיים ל"הליך השיפוטי".
- ב. החלטת גורם מוסמך על נקיטת הליכים פליליים במקביל להמשכו של "הליך השפיטה". לרוב, בשלב מקדמי זה, ההחלטה תורה על פתיחה בחקירה בלבד.
- ג. החלטת הגורם המוסמך על נקיטת הליכים פליליים וציווי על הפסקת הליך השפיטה עד לגמר ההליכים. החלטה על הפסקת הליך השפיטה נתונה על פי סעיף 270 לחוק לסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה בלבד.
15. לצורך החלטה האם לצוות על הפסקת הליך השפיטה, ישקול הגורם המוסמך, בין היתר, את השיקולים הבאים: קיומו של סיכון לשיבוש הליכי חקירה או משפט אם ינוהלו ההליכים במקביל, מידתו של סיכון מעין זה, השלב בו מצוי הליך השפיטה, מהותן ודחיפותן של סנקציות שרשאי הגוף השיפוטי להטיל, יתרונותיו וחסרונותיו של ניהול "הליך השפיטה" ביחס להליך המשפטי, משקלו של האינטרס הציבורי בניהול הליך פלילי דווקא, וכדומה.
16. מקום בו נסיבות העניין מצביעות כי המקרה מתאים לניהול הליך פלילי, ככלל, תינתן עדיפות להליך זה על פני "הליך של שפיטה". כך יהיה, למשל, במקרים מורכבים ראייתית, מרובי עדים, כאשר כפילות בהליכים תהא כרוכה בכפל עדויות, כפל פרוטוקולים, או בהיבטים אחרים שיש בהם כדי להקשות על ניהול חקירה והליך פלילי אפקטיביים.
17. מצא הגורם המוסמך עם קבלת ההודעה כי נדרשת בחינה של מכלול השיקולים הנדרשים לעניין, וכי לא ניתן לקבל החלטה מיידית, יורה על השהיית הליך השפיטה עד לגיבוש עמדתו בהתאם להוראת סעיף 270 לחוק.
18. הורה הגורם המוסמך על השהיית הליך השפיטה עד לקבלת החלטה בהתאם להוראת סעיף 270, יפעל לתת החלטתו בהקדם האפשרי ויעדכן את מוסר ההודעה בהתאם.
19. מצא "הגורם המוסמך", שאינו היועץ המשפטי לממשלה, כי החלטה לגבי ההודעה כרוכה ברגישות או במורכבות מיוחדת, יעדכן את היועץ המשפטי לממשלה בעניין טרם קבלת החלטה.

20. מצא היועץ המשפטי לממשלה להורות על "הפסקת השפיטה", בסמכותו להורות כי הפסקה זו תהיה קצובה בזמן. כמו כן, בסמכותו לשנות את החלטתו ולהתיר את המשך הליך השפיטה אף אם טרם הסתיימו ההליכים הפליליים ובכלל זאת הליכי החקירה.

21. ציווה היועץ המשפטי לממשלה על הפסקת הליכי השפיטה עד לגמר ההליכים המשפטיים ונסתיימו ההליכים או הוסרה בדרך אחרת המניעה לקיים את הליך השפיטה, תימסר על כך הודעה לאדם הממלא תפקיד בהליך השיפוטי.

**ה. תחולת סעיפים 268-270 לחוק על גופים המוסמכים לקיים הליך משמעותי על פי דין**

22. הנחיה זו אינה חלה על גוף ציבורי המקיים הליך משמעותי מכוח חוק ועל פי הסדרה מפורשת בו.

23. עם זאת, מובן כי אם הגורם החוקר חשדות לעבירות משמעות שכאלה או הגורם התובע תביעות משמעותיות שכאלה, סבור כי מידע המגיע לידיעתו מעלה חשד ממשי לעבירות פליליות המתאים לבחינת המשטרה או הפרקליטות, עליו להיוועץ עם המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), אם יש מקום להמשך הטיפול המשמעותי או שמא יש להשהות הטיפול המשמעותי ולפתוח בחקירה פלילית של החשד.