סגירת תיק מותנית

מאת אורן גזל*

מבוא

על פי חוק סדר הדין הפלילי, אם תובע שאליו הועבר חומר חקירה רואה כי הראיות מספיקות לאישום אדם פלוני, עליו לבחור בין שתי חלופות: הגשת כתב אישום או סגירת התיק מחוסר עניין לציבור[1]. לכאורה, אין בידיו חלופה שלישית. אם במדינות רבות ביבשת אירופה רשאי התובע להציע לחשוד, לפחות בעבירות קלות, לשלם מעין כופר במקום קיום הליך משפטי[2], הרי שחלופה זו לא קיימת בארץ, כמו גם ביתר מדינות המשפט המקובל.

עם זאת, במהלך השנים, בלא הסדר פורמלי, התפתחה חלופה שלישית עליה טרם ניתנה הדעת בארץ. אמנם אין מדובר בהסדר אחיד וכולל, אלא במקבץ של החלטות ספורדיות ושונות של תובעים שונים במקרים שונים. עם זאת, הדומה בהחלטות אלו רב מן השונה, עד כי ניתן לראותן כהליך נוסף לטיפול בתיק, הליך אותו אכנה "סגירת תיק מותנית". במסגרת זו ניתן לכלול החלטה של תובע להתנות את סגירת התיק בהתנצלות של החשוד בפני הנפגע[3] או בהסכמת החשוד לפצות את הנפגע, כמו גם הסדרים בין התובע לבין החשוד על סגירת התיק בכפוף להסכמת החשוד לעבור תהליך שיקום. כמו כן, במסגרת זו נכללות הסכמות בין התביעה לבין החשוד כי האחרון יסכים לעונש משמעתי כלשהו או כי יסכים להודות בהליך משמעתי בתמורה לסגירת התיק נגדו. בקטגוריה זו של סגירת תיק מותנית ניתן גם לכלול את הנוהג של היועץ המשפטי לממשלה, להתנות החלטה על עיכוב הליכים בהסכמת הנאשם לבצע שירות לתועלת הציבור או בעמידה מרצון בפיקוח קצין מבחן[4]. כן ניתן לכלול במסגרתה החלטות לסגור את התיק בכפוף להסכמת החשוד לשתף פעולה עם רשויות האכיפה או להעיד כעד מדינה. גם הליכים של גישור נפגע-עבריין שבמסגרתם מותנית סגירת התיק בשיתוף פעולה של החשוד עם הליך הגישור שייכים למקבץ החלטות זה. לדוגמאות אלו, שלכאורה נראות שונות זו מזו, מאפיין משותף מרכזי אחד. בכולן התביעה מציעה לחשוד לבחור בין עמידה בתנאי המוצע לבין עמידה לדין פלילי. בדרך זו יוצרת לעצמה התביעה חלופה שלישית, נוסף לחלופות של העמדת הנאשם לדין מחד גיסא או פטירתו מכל אחריות למעשה מאידך גיסא. הליך זה מאפשר גם הרחבת מגוון התגובות האפשריות למעשה אל מעבר לאמצעי הטיפול והענישה הקבועים בחוק. מטרת רשימה זו היא להציג הליך בלתי פורמלי זה, ולעורר דיון ראשוני ביתרונותיו, חסרונותיו ובדרך בה ראוי, אם בכלל, להסדירו.

סגירת תיק מותנית והסדר טיעון

במבט ראשון דומה ההליך מבחינות רבות להסדר טיעון. כמו בהסדר טיעון, גם כאן, מסכים הנאשם לתגובה עונשית מסוימת בגין המעשה בו הוא נחשד, תוך ויתור על זכותו להתגונן בהליך פלילי מלא, ומבטיח בדרך זו שהתביעה לא תפעל להטיל עליו עונש חמור מהמוסכם. עם זאת, בשונה מהסדר טיעון, בסגירת תיק מותנית החשוד אינו נדרש בהכרח להודות במעשה, לחובתו לא נרשמים הרשעה או חיוב אחר במרשם הפלילי והוא אינו צפוי לעונש מאסר. בנוסף, ההסכם בין הצדדים אינו מצריך אישור

---

*חבר הסגל האקדמי - אוניברסיטת חיפה

[1] סעיף 62 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982.

[2] לסקירת ההליכים במדינות יבשת אירופה השונות ראו Van Den Wyngaert, Criminal Procedure Systems in the European Community (London, 1993)

[3] ראו למשל: י' לוי, "ח"כ ליברמן התנצל בכתב, תיקו על העלבת עובד ציבור נסגר", מעריב, 28.2.2001.

[4] ראו "עיכוב הליכים פליליים, חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 סעיפים 231, 232" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 51.000 (1.5.94) כפי שעודכנה ב-20.6.01), בייחוד סעיף 8.6.

של בית המשפט, מגוון התנאים אינו מוגבל לדרכי הענישה הקבועות בחוק ובהעדר הליך משפטי פומבי, ההסכמה אינה כפופה לעקרון פומביות הדיון. עם זאת, קו הגבול בין שני סוגי ההסדרים אינו כה חד. כך, לדוגמא, במקרים מסויימים מתנים תובעים את סגירת התיק בהסכמת החשוד לחתום על התחייבות להימנע מביצוע עבירה למשך שנה, לפי סעיף 73 לחוק העונשין[5]. כיוון שלצורך מתן תוקף להתחייבות כזו יש צורך בצו שיפוטי, ההליך מתבצע במסגרת הליך משפטי, כמו בהסדר טיעון. עם זאת, גם במקרה כזה התיק נסגר בלא שהחשוד נדרש להודות בביצוע העבירה ובלא שנרשמת לחובתו הרשעה או חיוב אחר במרשם הפלילי.

מקור הסמכות

האם מוסמכת התביעה להפעיל הליך של סגירת תיק מותנית? ואם כן, מכוח מה מוסמך תובע להטיל על אדם, בלא הליך משפטי, עונש או התחייבות שאינם קבועים בחוק? אם יש ראיות ועניין לציבור בהעמדת החשוד לדין, האם רשאי הוא בכלל להציע לו כי תיקו ייסגר בכפוף לעמידתו בתנאי שיוצב לו? האין זה מחובתו במקרה כזה להעמידו לדין בלא תנאי? ואם אין די ראיות או עניין לציבור בהליך, האם מותר לתובע לאיים על החשוד "בשוט ההליך המשפטי"? האין זה מחובתו במקרה זה לסגור את התיק בלא תנאי? במספר מדינות פתרו קשיים אלו באמצעות הסדרת ההליך בחקיקה. כך למשל, בדנמרק מוסמך תובע להתנות סגירת תיק בתשלום כופר. בהולנד, בעבירות שדינן עד שש שנות מאסר, רשאי תובע להציע לחשוד עסקה כתנאי לסגירת התיק[6]. במסגרת הליך זה נהוג להתנות את סגירת התיק בתשלום כופר או בביצוע עבודות למען הציבור. עם זאת, פעמים רבות מתנים התובעים את השימוש בהליך החלופי גם בהתחייבות החשוד לפצות את הנפגע. גם במדינות אחרות ביבשת אירופה מוסמך תובע בחוק להציע לנאשם הצעות דומות כתנאי לסיום ההליכים.

בארצות-הברית התפתחה פרקטיקה דומה, לפחות בתחילת הדרך, בלא בסיס חקיקתי[7]. עם זאת, בחלוף הזמן אימצו מדינות רבות, כמו גם התביעה הפדרלית, הסדרים בחקיקה או בהנחיות מינהליות שעיגנו את ההליך. כך נקבעו תוכניות להסטת תיקים ("diversion programs") שבמסגרתן תובעים מפנים חשודים בהסכמה לשיקום, לגמילה או להכשרה תעסוקתית תוך התליית ההליכים לתקופת ההשתתפות בתוכנית וביטולם לאחר שהחשוד קיים את התנאי.

בארץ, כאמור, לא נמצא עיגון להסדרים אלו בחקיקה ולכן שאלת מקור הסמכות מחייבת תשובה. סבורני כי סמכות התביעה להציב לחשוד תנאי לסגירת תיק נגזרת מסמכותה שלא להעמיד אדם לדין מחוסר אינטרס ציבורי[8]. נקודת המוצא הקבועה בחוק היא כי קיים אינטרס ציבורי להעמיד לדין את מי שיש ראיות לכאורה כי ביצע עבירה. עם זאת, מבחן האינטרס הציבורי קובע כי מקום בו האינטרסים שייפגעו עקב העמדה לדין גוברים על האינטרסים שייפגעו עקב סגירת התיק, על התובע לבחור באפשרות האחרונה. התובע עורך, אם כן, חשבון "רווח והפסד" במסגרתו הוא מעמת בין השיקולים המצביעים על האינטרס הציבורי בהעמדה לדין לבין אלו המצדיקים הימנעות מהעמדה לדין[9].

במסגרת מאזן זה, גם פעולות שמבצע החשוד לאחר ביצוע העבירה עשויות להשפיע על החלטת התביעה. כך, בחינת האינטרס הציבורי עשויה להיות מושפעת מנכונות החשוד לשפות את הנפגע, מהסכמתו לתקן את נזקי העבירה, מנכונותו לקבל על עצמו אחריות למעשה, מנשיאתו בעונש משמעתי וכיוצא באלו[10]. הצגת הצעה לחשוד, שקבלתה תוביל לאי העמדתו לדין, יכולה, לפי גישה

---

[5] תשל"ז-1977.

[6] להסדרים החלים במדינות אלו ראו Van Den Wyngaert, לעיל הערה 2.

[7] לסגירת תיקים מותנית בארצות הברית ראו Criminal Procedure (v. 4, 2nd ed., Criminal Practice Series, St. Paul, Minn., ,W.R. LaFave, J.H. Israel, & H.J. King 1999), § 13 6(a)

[8] החוק משתמש במינוח "עניין לציבור" אולם מושג זה הוא דו משמעי. כדי להימנע מאי הבהירות של החוק אשתמש להלן במינוח החד-משמעי יותר "אינטרס ציבורי".

[9] ראו בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, בעמ' 510.

[10] לשיקולים אלו ואחרים האמורים להנחות את התביעה בהחליטה אם יש עניין לציבור בהעמדה לדין ראו שם, שם.

זו, להתפרש כהצגת התנאים שמילויים יוביל למסקנה כי אין עניין לציבור בהעמדתו לדין.
יתרה מזאת, מכיוון שבאמצעות ההתניה ניתן להשיג תוצאות שלא תושגנה אם החשוד יועמד לדין, יש מקרים בהם ההליך מספק אינטרס מיוחד לסגור את התיק. כך, לדוגמא, יתכן שרק באמצעות הצגת תנאי לסגירת תיק ניתן לגרום לחשוד לתקן את נזקי העבירה בה הוא נחשד. במקרה כזה, צריך התובע לאזן בין האינטרסים התומכים בקיום הליך פלילי לבין האינטרס הציבורי בתיקון נזקים אלו. שיקול האינטרס הציבורי שבתיקון הנזקים אינו קיים במקרה בו הנזקים תוקנו בלא קשר לתנאי שהתנה התובע. הסיבה לכך היא, שבמקרה הראשון ההחלטה על העמדה לדין מונעת את תיקון הנזקים ואילו במקרה השני הנזקים יתוקנו בלא קשר להחלטה זו. מאזן "הרווח וההפסד" עשוי להוביל אם כן למסקנה, כי האינטרס הציבורי מחייב העמדה לדין במקרה בו הנזק כבר תוקן, אבל יוביל להעדפת הליך של סגירת תיק מותנית במקרה בו הנזק טרם תוקן. במילים אחרות, העובדה שבאמצעות הצבת התנאי משיג התובע מטרה מסוימת שלא ניתן להשיג בלא סגירת התיק, עשויה להטות את הכף לטובת סגירת התיק גם אם השגת המטרה בדרך אחרת לא הייתה מובילה למסקנה כי יש לסגור את התיק.
לביסוס סמכות התביעה להציב תנאים לסגירת התיק על דרישת ה"עניין לציבור" הקבועה בסעיף 62 לחוק סדר הדין הפלילי מספר השלכות לעניין היקפה ותוכנה של סמכות זו. ראשית, משמעותה כי התביעה אינה מוסמכת להציע סגירת תיק מותנית בהעדר ראיות להעמדה לדין. מקום בו אסור לתובע להעמיד את פלוני לדין, אסור לו גם לאיים בהעמדתו לדין כדי להבטיח ביצוע פעולה מסוימת של החשוד, גם אם פעולה זו תקדם את האינטרס הציבורי. רק כאשר יש די ראיות להעמדה לדין, ניתן לשקול האם התנית סגירת התיק תקדם את האינטרס הציבורי. שנית, מגוון התנאים שניתן להציב לנאשם כפוף גם הוא לשיקולי האינטרס הציבורי. לסוגיה זו אפנה כעת.

התנאים לסגירת התיק

ציינתי לעיל שורה של תנאים נפוצים לסגירת תיק, ביניהם התנצלות, נכונות לפצות את הנפגע, עמידה מרצון בפיקוח קצין מבחן, מתן שירות לתועלת הציבור[11], התחייבות להתפטר ממקום עבודה בתנאים שהוסכמו או הסכמה להודות בהליך משמעתי. אולם בהעדר הסדר בחקיקה או בהנחיות, מגוון התנאים האפשריים אינו מוגבל. השאלה היא, אם כן, אילו תנאים לסגירת תיק רשאי תובע להציב?
גם כאן, סבורני כי מבחן האינטרס הציבורי צריך להכריע. על התובע להציב תנאי שיקדם את האינטרס הציבורי טוב יותר מסגירת התיק ללא תנאי או העמדת הנאשם לדין. במסגרת איזון האינטרסים שעל התביעה לעשות, עליה להביא בחשבון גם השלכות מערכתיות של תנאים מסוגים מסוימים. כך, לדוגמא, אין להתנות סגירת תיק בהעלאת תרומה לגורם מסוים, שכן התניות מסוג זה פותחות פתח לשחיתות, גם אם במקרה המסוים סבור התובע כי התרומה תקדם את האינטרס הציבורי. בדומה, אין להתיר תנאים הפוגעים בזכות ההשתתפות הפוליטית של החשוד, כגון בזכות להצביע, מתוך חשש לשימוש לרעה בהתניות כאלו. מנגד, אין מניעה להתנות את סגירת התיק בהסכמת החשוד לסנקציה משמעתית כלשהי. הסכמה כזו בין הצדדים אינה שונה מהותית מהסדר טיעון רגיל. כך, גם אין מניעה להטיל על החשוד לבצע עבודות לשירות הציבור כתנאי לסגירת התיק נגדו. גם תנאים שיקטינו את החשש שהחשוד יחזור על המעשים, כגון השתתפות החשוד בהליך גמילה או שיקום, התפטרותו ממקום עבודה ששימש בסיס לביצוע העבירות או ויתור על היתר או רשיון שסייעו לביצוען, יכול שיהיו תנאים לגיטימיים לסגירת תיק. קושיי מיוחד מעלה התניית סגירת התיק בדרישה לפיצוי נפגע העבירה. מצד אחד, יש אינטרס ציבורי ברור להבטיח כי הנפגע אכן יפוצה בגין נזקיו. מנגד, התניה כזו, אם תיהפך לפרקטיקה נפוצה, עלולה לעודד אנשים להגיש תלונות כדי לקדם אינטרסים בסכסוך אזרחי. בנוסף, עירוב דרישה לפיצוי כספי בהליך הפלילי הטרום משפטי יחייב את התובע לעסוק בבירור מחלוקות בדבר גובה הנזק בלא שיש בידו כלים או משאבים לעשות זאת. התובע גם אינו הגורם המוסדי המתאים להכריע בסכסוך כספי בין

---

[11] שירות המבחן פועל במקרים כאלה מכוח הוראת סעיף 8 לתקנות העמדת עבריינים במבחן (שירותי מבחן), תשי"ט-1959 המסמיכה את קצין המבחן לטפל רעניינו של כל אדם שהופנה אליו על ידי רשות מרשויות המדינה. ראו דברי היועץ המשפטי לממשלה בדיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת מיום 30.1.00.

הנפגע לחשוד. בהולנד, כדי לפתור קושי זה, נהוג כי תובע שהשתכנע בקיומה של תשתית ראייתית יתנה את הסכמתו להציע לחשוד כופר או עסקה אחרת כחלופה להליך הפלילי, בהסכמת החשוד לפצות את הנפגע, אולם מקום בו מתעוררת מחלוקת בין הצדדים בדבר גובה הפיצוי, יופנה הנפגע לבררה בהליך אזרחי. בדרך זו, התובע אינו מתערב בסכום הפיצוי אלא רק מבטיח שהחשוד יכיר באחריותו לפצות. פתרון מעין זה עשוי לאזן נכונה בין הצורך לסייע לנפגע לבין החששות ממעורבות התובע בסכסוך האזרחי בין הצדדים.

מעמד נפגע העבירה בהליך

מהן זכויות הנפגע ומה מעמדו בהליך זה? מבחינה פורמלית אין שונה סגירת תיק מותנית מסגירת תיק רגילה. כך, לבקשתו, יש למסור לו מידע על ההסדר שנערך עם החשוד, מכוח סעיף 8 לחוק זכויות נפגעי עבירה[12]. בנוסף, מתלונן אשר מבקש לתקוף התלטה על סגירת תיק מותנית רשאי לערור על ההחלטה[13]. מקבל הערר רשאי לשנות את ההחלטה ולהורות על קיום הליך פלילי. חשוב להבהיר לחשוד קודם להסכמתו להסדר כי ההחלטה על סגירת התיק, אם זו נעשית שלא על דעת המתלונן, עלולה להשתנות בערר אם זה יוגש.

סיכום

הדיון לעיל אינו מתיימר אלא להציג על קצה המזלג אך חלק מן הסוגיות המתעוררות עקב השימוש בהליך של סגירת תיק מותנית. שאלות רבות אחרות מחייבות עדיין התייחסות. כך, לא דנתי בשאלת הקריטריונים האמורים להנחות את התביעה בקביעת התנאי לסגירת התיק, הליך קבלת ההחלטה, מעמד החשוד בהליך, הליכי הביקורת המנהלית והשיפוטית שיש לקיים כדי להבטיח שימוש הוגן באמצעי האמור, מידת הפרסום שיש לתת להחלטות וכיוצא באלה. סוגיות אלו, כמו גם רבות אחרות, מחייבות בירור מעמיק בטרם יעוגן ההליך בחקיקה או יוסדר בדרך אחרת.

---

[12] תשס"א-2001.

[13] ראו סעיף 64 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] תשמ"ב-1982.