

סגירה מותנית של תיקים פליליים והסדרי טיעון – בחינת הזיקה לאור הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 61) (הסדר לסגירת תיק מותנית), התשס"ט-2008

מבוא

נושא הסדרי הטיעון ושיקול הדעת הרחב של התביעה לגביהם הוא אחד השנויים במחלוקת בתחום סדר הדין הפלילי. על רקע הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 65) (הסדר טיעון), התש"ע-2010¹ והשיח הביקורתי בעניינה, ברצוני לדון בהצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 61) (הסדר לסגירת תיק מותנית), התשס"ט-2008² שקדמה לה. המשמעות המעשית של סגירת תיק מותנית דומה להסדר טיעון בין הנאשם לתביעה. נושא זה הינו חלק מסוגיה רחבה יותר של חלוקת הסמכויות בין בית המשפט לבין התביעה.

ברשימה זו אבקש להצביע על נקודות הדמיון שבין הסדרי טיעון לסגירה מותנית. כפי שאטען בהמשך, הביקורת הקיימת, המופנית כלפי הסדרי טיעון, אשר בעיקרה נוגעת לשיקול הדעת הרחב שניתן לתביעה ולהיעדר ביקורת שיפוטית, רלוונטית גם לעניין הסדר סגירת תיק מותנית. זאת ועוד, בעניין הסדר סגירת תיק מותנית נדרשת זהירות רבה אף יותר מכיוון שלא מוגש כתב אישום לבית המשפט ולא מתקיימת ביקורת שיפוטית. כמו כן, בהיעדר פסק דין שבו הנמקה מפורטת לא ניתן ביטוי לשיקולים שבבסיס ההחלטה. לפיכך, אציע כי עקרון יסוד שצריך לחול בהסדר של סגירת תיק מותנית הנו עקרון השקיפות. בנוסף, ראוי כי יוגבל שיקול דעת התביעה וייקבעו אמות מידה שקופות וברורות להפעלת הסדר זה. בנקודה זו, להשקפתי, אין ההסדר המוצע מאופיין בשקיפות די הצורך והוא נמצא לוקה בחסר.

הרשימה תפתח בתיאור המצב המשפטי הקיים. לאחר מכן יתואר התיקון המוצע בהצעת חוק סגירת תיק מותנית. לבסוף, אציע ביקורת על התיקון ולסיכום אדגיש את הנקודות הדורשות התייחסות ופתרונות.

א. המצב המשפטי הקיים

א.1. סגירת תיק חקירה משטרתית

המחוקק העניק לפרקליט המחוז את הסמכות להחליט לסגור את התיק המשטרתית או לפתוח בהליכים משפטיים כנגד החשודים בביצוע עבירות מסוג פשע או עוון.³ הפרקליט נדרש לאחר

¹ ה"ח הממשלה 1362.

² ה"ח הממשלה 210 (להלן: הצעת חוק סגירת תיק מותנית).

³ הגורמים המוסמכים לסגור את תיק החקירה המשטרתית מפורטים בסעיף 62(א) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] תשמ"ב-1982 (להלן: חסד"פ): "ראה תובע שהועבר אליו חומר החקירה שהראיות מספיקות

עיון בחומר החקירה, לבחון האם ישנן ראיות מספקות והאם קיים עניין לציבור. מדובר בתנאים מצטברים.⁴ הפרקליט מוסמך לסגור את תיק החקירה בשל אחת מהעילות הבאות: חוסר בראיות מספקות, חוסר עניין לציבור, עבריו לא נודע והיעדר אשמה.⁵ המתלונן רשאי לערער על החלטות פרקליט המחוז שלא להעמיד את החשוד לדין, אם מתקיימת אחת העילות הבאות: חוסר עניין לציבור, היעדר ראיות או היעדר אשמה.⁶ כאשר הוא מפעיל את שיקול הדעת האם לסגור את התיק ובאיזו עילה, מונחה פרקליט המחוז על ידי חוק סדר הדין הפלילי, כללי המנהל ומדיניות הדרג הבכיר בפרקליטות המדינה.⁷ החלטת פרקליט המחוז באשר לקיום או היעדר עניין לציבור להעמדת נאשמים לדין כפופה לביקורת שיפוטית.⁸

א.2. שיקול דעת שיפוטי לרשות מבצעת

בעבר, ההחלטה בדבר הגשת כתב אישום בעבירה מסוג פשע, הייתה מותנית בקבלת אישור משופט בית משפט שלום. תפקידו של השופט היה לבדוק את תיק החקירה של המשטרה כדי לוודא שקיימות ראיות לכאורה לביצוע העבירה על ידי נאשם פוטנציאלי. בחינת האינטרס הציבורי בהגשת כתב אישום לא היתה מתפקידו של השופט, כך שעריכת הבדיקה המוקדמת חייבה את המדינה לבחון היבט זה לפני הגשת הבקשה המוקדמת לשופט השלום. המחוקק ביטל את ההליך המוקדם בפני שופט והפקיד את מלוא שיקול הדעת בדבר סגירת התיק בידי הפרקליטות. הביקורת השיפוטית היחידה שנותרה כיום נתונה לבית המשפט הגבוה לצדק, בבחון האם החלטת הפרקליט נבעה משיקולים זרים, שרירות, חוסר תום לב או חוסר

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 – בעבירות שהן פשע והועברו לתובע משטרתי לפי הוראות סעיף 60(ג), למעט עבירת פגיעה בנסיבות מחמירות לפי סעיף 335(ב) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, המנויה בפרט (6א) לתוספת ראשונה א', ועבירות תקיפה בנסיבות מחמירות לפי סעיף 382(ב) ו-(ג) לחוק האמור, המנויה בפרט (8א) לתוספת ראשונה א'; (3) קצין משטרה המשמש כתובע, שהמפקח הכללי של המשטרה הסמיכו לענין זה – בעבירות שאינן פשע; (4) קצין משטרה המכהן כראש יחידת תביעות – בעבירות לפי סעיף 19 מח לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, או פרק ה'1 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

⁴ מיכאל ברנע "ההחלטה להעמיד לדין: סמכותו של פרקליט המחוז" פלילים ד 141, 142 (1994).

⁵ בסעיף 62(ב) לחסד"פ נאמר כי על ההחלטה שלא להעמיד לדין נמסרת לחשוד הודעה בכתב שבה מצוינת עילת סגירת התיק והחשוד רשאי לבקש מהתובע שסגר את התיק לשנות את עילת הסגירה. החשיבות של האפשרות הזו נובעת מהסיבה שתיק שנסגר מחוסר אשמה ימחק מהרישום הפלילי של המשטרה. לפי סעיף 63 לחסד"פ על ההחלטה שלא להעמיד לדין תימסר למתלונן הודעה בכתב בציון טעם ההחלטה.

⁶ בסעיף 64(א) לחסד"פ מצוין כי הערר מוגש לדרג בכיר לדרג שקיבל את ההחלטה לסגור את התיק כפי שמפורט בחוק. ראו גם ברנע, לעיל ה"ש 4, בעמ' 146-147.

⁷ ברנע, שם, בעמ' 153. היועץ המשפטי לממשלה הוציא הנחיה ובה הורה על קביעת מדיניות מרכזית בנוגע למקרים בהם יש לתבוע או לסגור תיק בשל חוסר עניין לציבור: "הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.1002 (51.051) (תשמ"ו). ראו גם איתן מגן "זוטי דברים – אך לאו מילתא זותרתא" הפרקליט מג א-ב 38, 51 (1997). פרקליטת המדינה הוציאה את ההנחיות: "שיקולים לסגירת תיק בשל היעדר עניין לציבור" הנחיות פרקליטת המדינה 1.1 (תשס"ג); "סגירת תיקים בעילת חוסר ראיות ובעילת היעדר אשמה" הנחיות פרקליטת המדינה 1.3 (תשס"ג).

⁸ מגן, לעיל ה"ש 7, בעמ' 55.

סבירות קיצונית. בעוד ששופט השלום נדרש להתייחס לתשתית הראייתית ורק בדרך אגב התייחס לעניין הציבורי, בג"צ נוהג להתרכז בשאלת האינטרס הציבורי ורק במקרים בודדים בחן את התשתית הראייתית. שופט השלום בדק כל מקרה לגופו ואילו בג"צ נוהג לבדוק מקרים מיוחדים בודדים.⁹ בסיווג ההחלטה האם לסגור את התיק, חלוקות הדעות. השופט אגרנט מחזיק בדעה כי מדובר בסמכות מנהלית בלבד. השופט לנדוי מצא שההליך הוא מעין שיפוטי ואילו לדעת השופט ברק מדובר בשיקול דעת שלטוני בעל אופי שיפוטי. נראה, כי אין חשיבות רבה לסיווג הסמכות כמנהלית, מעין שיפוטית או שיפוטית, כיוון שעל פי כל הגישות מדובר בסמכות שבשיקול הדעת, שהפעלתה מחייבת גישה שיפוטית.¹⁰

ב. התיקון המוצע בהצעת חוק סגירת תיק מותנית

ההסדר המוצע בהצעת חוק סגירת תיק מותנית עניינו סגירת תיק בשל היעדר עניין לציבור, המותנית בכך שהחשוד מילא תנאים שהוסכמו מראש בינו לבין התביעה. התנאים המפורטים בהצעת החוק הם: תשלום לאוצר המדינה בהתחשב ברווח או בטובת הנאה שהשיג החשוד, התחייבות החשוד להימנע מביצוע עבירה, תשלום פיצוי לנפגע עבירה על נזק שנגרם לו, עמידה בתנאי תוכנית טיפול, תיקון ושיקום לרבות שירות לציבור ופיקוח קצין מבחן, תיקון הנזק והשבת המצב לקדמותו, הפקדת רישיון נהיגה, הפקדת כלי ירייה, הריסה פירוק או סילוק של בניין ועוד. התובע יכול לבחור מתוך הרשימה מהו התנאי המתאים למקרה שבפניו.

התובע יציע את ההסדר בנסיבות הבאות: קיימת תשתית ראייתית להגשת כתב אישום, ישנו עניין ציבורי גבולי וכאשר בנסיבות ביצוע העבירה ניתן להסתפק בסגירת תיק מותנית. לפי דברי ההסבר להצעת חוק סגירת תיק מותנית, השימוש בהסדר יעשה בהתאם לנסיבות הקונקרטריות של תיק מסוים, או סוג תיקים בעלי מאפיינים דומים. ההסדר מיועד בעיקר לתיקי עבירות קלות, עבירות שבוצעו בנסיבות מקלות או עבירות שבוצעו כאשר לחשוד נסיבות מקלות.¹¹

⁹ קנת מן "זכות הטיעון והביקורת על שיקול הדעת של התביעה בדבר העמדה לדין" פלילים ה' 189, 192-195 (1996).

¹⁰ ברנע, לעיל ה"ש 4, בעמ' 144-145. ועדת המשפטים בראשותו של השופט אגרנט קבעה: "הקניית סמכות דיסקרציונית בידי פקיד הציבור משמעותה למעשה כי הוא הופך להיות לעיתים פוסק בין הציבור לבין האזרח ועניין זה מחייב שיגיע להחלטתו המנהלית בתוך נקיטת גישה שיפוטית."
¹¹ אורן גזל "הסדרי ענישה – הצעה להליך חדש" עיוני משפט ל' 125, 165 (2006).

הערת חקיקה: סגירה מותנית של תיקים פליליים והסדרי טיעון – בחינת הזיקה לאור הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 61) (הסדר לסגירת תיק מותנית) התשס"ט-2008

במידה והחשוד מפר את תנאי ההסדר יוגש כנגדו כתב אישום בגין העבירה שעבר. אם התובע החליט שההתחייבות תלווה במתן ערובה, היא תחולט במקרה של הפרת ההתחייבות.

מטרת ההסדר הינה "להעשיר את ארגז הכלים העומד לרשות התביעה".¹² ההסדר מבקש לאפשר התאמה טובה יותר בין חומרת העבירה ונסיבות ביצועה לבין חומרת התגובה החברתית המופעלת נגד העבריין. מבחינה זו יתפקד ההסדר ככלי מידתי והולם יותר, הן מבחינת האינטרס הציבורי והן מבחינת הפרט. ההסדר נועד להקל על העומס בבתי המשפט ובנוסף יאפשר את הרחבת האכיפה על תיקים פליליים שכיום לא מצדיקים סנקציה פלילית או שנסגרו בשל אילוצי כוח אדם וזמן שיפוטי.

אופן עריכת ההסדר אינו מפורט אך צוין כי כאשר ההסדר מורכב ומחייב פיקוח של קצין מבחן על העמידה בתנאים ראוי כי התובע יציע את ההסדר לאחר הדברות עם החשוד. לעומת זאת, במקרים בהם סכום הנזק או הפיצוי שעל החשוד לשלם ניתן לכימות ושילומו ממצה את העניין הציבורי, ניתן להודיע לחשוד על תנאי ההסדר ללא הדברות עמו.¹³ כמו כן, נאמר בדברי ההסבר, כי האלטרנטיבה של סגירת תיק מותנית אמורה לדרבן את החשוד להיענות להצעת ההסדר.

עריכת ההסדר בכתב הינה דרישה העולה מלשון סעיף 62ב(ה) המוצע. ההסדר ייערך בכתב ויכלול את העובדות המבססות את החשד לביצוע העבירה שעבר החשוד, את התנאים שעליו למלא, את פרק הזמן שבמהלכו עליו למלא את התנאים ואת הדרך בה יוכיח החשוד כי מילא אחר התנאים.¹⁴

הגשת ערר על החלטה להגיע להסדר עם החשוד לא תתאפשר, "זאת מאחר שההסדר כולל תנאים שמילויים אמור לענות על העניין לציבור, בנסיבות המקרה, תחת הגשת כתב אישום."¹⁵

ג. הביקורת

ברצוני להצביע על מספר נקודות בעייתיות בהסדר המוצע, המופיעות בספרות בנושא הסדרי טיעון. כפי שיוסבר, אני סבורה כי ביקורת זו רלוונטית לענייננו ובעלת משקל רב יותר כאשר

¹² דברי ההסבר להצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 61) (הסדר לסגירת תיק מותנית), התשס"ט-2008, ה"ח הממשלה 210, 210 (להלן: דברי ההסבר).

¹³ עמ' 211 לדברי ההסבר.

¹⁴ עמ' 212 לדברי ההסבר.

¹⁵ עמ' 212 לדברי ההסבר.

מדובר בהסדר סגירת תיק מותנית מאשר בכל הנוגע להסדרי טיעון. הביקורת בה בחרתי להתמקד ברשימה זו נוגעת למטרת ההסדר, הדרך להצעת ההסדר, עריכת ההסדר בכתב והגשת הערר על ההחלטה להגיע להסדר.

ג.1. מטרת ההסדר

ההסדר המוצע מתעתד להקל בעומס בתי המשפט ואף לאפשר את העמקת האכיפה. יישום מטרות אלו יצור דרגת ביניים, המורכבת משתי קבוצות של תיקים.

קבוצת התיקים הראשונה הנכללת בדרגת הביניים כוללת תיקים הראויים לסנקציה פלילית, אך נסגרים בשל "היעדר כלי מתאים לטיפול" כהגדרת דברי ההסבר להצעת החוק.¹⁶ הכוונה היא לתיקים אשר נסגרים במקרים שבהם העמדה לדין גוררת פגיעה קשה באינטרסים ובערכים חברתיים. כדברי השופט ברק בפרשת **גנור**: "רק כאשר העניין הציבורי באי העמדה לדין עולה על זה שבהעמדה לדין, רשאי תובע להגיע למסקנה כי קיים עניין לציבור באי העמדה לדין".¹⁷ לדוגמא, שיקולים מוסדיים של התביעה ושל בתי המשפט, מחסור בכוח אדם ובזמן שיפוטי יכולים להוות שיקול לסגירת תיק מהיעדר עניין לציבור כאשר מעשה העבירה אינו חמור, הפגיעה בקורבן אינה קשה או הנסיבות האישיות של הנאשם יוצאות דופן.¹⁸

קבוצת התיקים השנייה הנכללת בדרגת הביניים כוללת תיקים בהם מוגש כתב אישום, כיוון שסגירתם ללא כל סנקציה אינה ראויה אך במידה והייתה קיימת תגובה חלופית למעשה ייתכן והיה מקום לסגור את התיק. תיקים אלו כוללים מצבים בהם מדובר בעבירה ראשונה לחשוד או בעבירה פעוטה או במעשים פעוטים הנופלים בגדר ההתנהגות האסורה.

להערכת, מתעוררת בעייתיות בנוגע לתיקים משני הסוגים הנ"ל. ראשית אתייחס לתיקים שאלמלא ההסדר היו נסגרים.

לפי דברי ההסבר מטרת הצעת חוק סגירת תיק מותנית היא מתן מענה לתיקים הנסגרים כיום בשל סיבות כגון אילוצי כוח אדם ומחסור בזמן שיפוטי, חוסר עניין לציבור או היעדר הצדקה לסנקציה פלילית. הבעייתיות בכך היא שבמקרה בו התיק אינו מצדיק סנקציה פלילית, הרי שגם אין הצדקה לחיוב החשוד לתנאים כספיים או טיפוליים. במקום שבו הגיעה התביעה למסקנה כי אין עניין לציבור בעבירה הנדונה משמע, התיק לא מתאים לתגובת המערכת הפלילית. כאשר המדינה קובעת איסור פלילי ובצדו עונש היא נזקקת לצידוק.

¹⁶ עמ' 210 לדברי ההסבר.

¹⁷ בג"ץ 935/89 **גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד מד(2) 485, 509 (1989).

¹⁸ "שיקולים לסגירת תיק בשל היעדר עניין לציבור" הנחיות פרקליטת המדינה 1.1 (תשס"ג).

בהתאם לתפיסה כי לפרט הזכות לחופש מקסימלי, הגבלת החופש על ידי המדינה תעשה רק במקום מוצדק, כאשר ישנו צורך להגן על ערך שחשוב לחברה (לדוגמא, ערך חיי אדם). הצידוקים לענישה, להבדיל ממטרות הענישה, מעניקים לענישה בסיס מוסרי. כאשר נקבע במקרה מסוים כי נעדר האינטרס לציבור, המשמעות היא כי אין צורך להגן על הערך המוגן באיסור ונשמט הבסיס המוסרי המצדיק להטיל על הפרט חובה להימנע מעשיית מעשה. כמו כן, כאשר המעשה שהפרט ביצע אינו אסור אין צידוק להטיל עליו חובה לפעול כגון לשלם קנס או להשתתף במסגרת טיפולית.

אם כן, מכוח איזו הצדקה נכפה על החשוד למלא אחר התנאים לסגירת התיק?

את המקרים שבהם תיקים נסגרים ולא מוגש בהם כתב אישום בשל אילוצי כוח אדם ואילוצי זמן שיפוטי, מבקשת הצעת החוק לרפא באמצעות הסגירה המותנית ובכך ליצור אכיפה רחבה יותר. ביחס להסדרי טיעון נאמר כי הללו השתלטו כמעט לחלוטין על המשפט הפלילי¹⁹ וכי ניהול הליך משפטי מלא הוא החריג ולא הכלל.²⁰ התפיסה הציבורית היא כי הליך פלילי מתרחש מול שופט ולנאשם זכויות כגון זכות הטיעון בפני בית משפט וזכות לעימות עם הראיות, אך במציאות הנאשם מוותר על זכותו להליך מלא ונפגעות הזכויות הדיוניות שלו.²¹ לדעתי ביקורת זו רלוונטית גם לענייננו. סגירת תיק מותנית פוגעת בזכויות הדיוניות האמורות באופן חמור יותר מאשר הסדרי הטיעון. הסדר טיעון מוצג בפני בית משפט אשר בוחן האם העונש המוסכם שהוצע לנאשם אינו מפר את האיזון הדרוש בין טובת ההנאה שמקבל הנאשם לבין אינטרס הציבור. כמו כן, בוחן בית משפט האם התביעה הכללית חרגה בהפעלת השקלול ההולם במזיד, בשוגג או בתום לב, והאם ציפיות הנאשם מנותקות מהצדקה עניינית.²² הסדר סגירת תיק מותנית, אינו מובא בפני שופט, כיוון שכתב אישום אינו מוגש ותנאי ההסדר נתונים לשיקול דעתו המוחלטת של התובע. הצעת חוק סגירת תיק מותנית תביא למציאות, שבה אחוז גדול מן החשודים בתיקים פליליים לא יזכו למשפט ואף ההסדר עימם לא יובא בפני שופט. אם כך, הסדר סגירת תיק מותנית מרחיק את החשוד צעד נוסף מהליך בירור האמת בבית המשפט.

¹⁹ ארן גזל-איל "הסדרי טיעון ובעיית החף" משפטים לה 1, 7, ה"ש 6 (2005): מנתונים של מחלקת חקירות ותביעות במשטרה עולה כי ב-90% מהתיקים המגיעים לשלב הכרעת הדין מושגת הרשעה בעקבות הודאת נאשם. ההערכה היא כי בפרקליטות שיעור הסדרי הטיעון עומד על כ-60%.

²⁰ מרדכי קרמניצר וליאת לבנון "ביקורת שיפוטית על הסדרי טיעון בעקבות ע"פ 1958/98 פלוני נ' מ"י" מגמות בדיני ראיות ובסדר הדין הפלילי 289, 318 (2009). קרמניצר ולבנון רואים בשינוי זה כמעבר ממודל של הליך הוגן למודל של לחימה בפשיעה, אשר מסיט את מוקד הבירור הפלילי מבירור אשמתו של הנאשם לעבר מקסום היעילות.

²¹ שם, בעמ' 303.

²² ע"פ 1958/98 פלוני נ' מדינת ישראל, פ"ד נז(1) 577, פסקה 18 לפסק דינה של השופטת בייניש (1998).

ייתכן והחשוד המסוים יעדיף סגירה מותנית על פני ניהול משפט כיוון שבהליך זה החשוד לא מסתכן בהרשעה ואף לא תוטל עליו סטיגמה חברתית. אך בהיבט חברתי רחב יותר, בבחינת ההליך הפלילי הראוי נשאלת השאלה, האם ההליך המוצע ממלא את מטרות המשפט הפלילי – מטרות כגון חקר האמת, תיקוף הנורמות החברתיות וחינוך הציבור – באופן המיטבי? האם אנו כחברה מוכנים להעביר את הליך בירור האמת לידי פקידים אשר יבצעו את מלאכתם מאחורי הקלעים ולוותר על מסורת ההליך האדברסרי? בהקשר זה, יש לקחת בחשבון כי ייתכן שבהליך סגירת תיק מותנית יגבר הסיכוי לטעות בהשוואה להליך שבו הצדדים פורשים בפני בית המשפט את הראיות והטענות. כמו כן, הליך פומבי ורשמי בפני שופט הינו בעל אפקט חינוכי והרתעתי שבמסגרתו מוענק תוקף מחודש לערכי החברה. הליך סגירת תיק מותנית חסר פומביות ועל כן ניתן לטעון כי אינו ממלא את מטרות המשפט הפלילי באופן מיטבי.

הטיפול המוצע בתיקים, שאלמלא ההסדר היה מוגש בהם כתב אישום, מעורר בעייתיות בשל הרחבת סמכותו של התובע. בספרות קיימת ביקורת, לפיה הסדרי הטיעון פוגעים במעמדו של בית המשפט ובתפקיד שהעניק לו המחוקק לקבוע עונשים. בהסדר הטיעון בית משפט מאציל לתביעה את סמכותו לגזור את העונש.²³ ביקורת זו רלוונטית גם לגבי הסדר סגירת תיק מותנית, המסמיק את התובע לשמש כמאשים וכשופט וזאת ללא קיום הליך אדברסרי לבירור האמת. טענה נוספת, הנוגעת להסדרי טיעון, הינה כי בניגוד להליך שיפוטי, המו"מ לכריתת הסדר טיעון אינו פומבי ואינו שקוף ולכן הוא אינו נתון לביקורת ציבורית או לביקורת מוסדית משמעותית כלשהי.²⁴ טענה זו רלוונטית גם לעניין הסדר סגירת תיק מותנית, שאף הוא נעשה הרחק מעין הציבור וחסרה בו שקיפות בנוגע לשיקולים, ששקלה התביעה בקבלה את ההחלטה לסגור את התיק בתנאים.

הביקורת על השארת שיקול הדעת בידי התביעה ללא מעורבות בית המשפט מובילה לשאלה מיהו הגוף המתאים לקבלת החלטה בדבר סגירת תיק בשל חוסר עניין לציבור? בשאלה זו חלוקות הדעות. יש המצדדים בדעה כי על המחוקק להשאיר את שיקול הדעת בידי התביעה ויש המחזיקים בדעה כי בית המשפט הוא הגוף הראוי להפעיל את שיקול הדעת. לדעת פרידמן, את שיקול הדעת בשאלה האם להעמיד אדם לדין, יש להעניק לבית משפט, זאת בשל הפגיעה החמורה באדם בהעמדתו לדין.²⁵ לגישתו, הדבר יחזק את שלטון החוק, יאפשר שקיפות הקריטריונים להעמדה לדין בשל פרסומם בפסקי הדין וכך יובטח

²³ גזל-איל, לעיל ה"ש 19, בעמ' 8; קרמניצר ולבנון, לעיל ה"ש 20, בעמ' 320.

²⁴ שם, בעמ' 315.

²⁵ דניאל פרידמן "שיקול דעת שיפוטי בהעמדה לדין פלילי" הפרקליט לה 913, 925 (1983).

שוויון. לדעת פרידמן, אין בכך פגיעה בהפרדת הרשויות כיוון שהיא לעולם אינה מוחלטת²⁶ ולמינהל אין יתרון על פני שופט בסוג זה של החלטה.²⁷

המצדדים בהענקת שיקול הדעת לפרקליטות טוענים כי מדובר בסמכות הריבון להחליט את מי להעמיד לדין. לצורך ההקפדה על הפרדת רשויות, על בית המשפט להתרכז בסמכויות שפיטה ולא בקבלת החלטות מנהליות. לדעת גולדשטיין יש להיזהר בהפרדת הרשויות, כיוון שמעורבות יתר של בג"צ תהפוך אותו למוסד פוליטי.²⁸

ג.2. אופן עריכת ההסדר

הצעת ההסדר לחשוד על ידי התביעה, באופן המפורט בדברי ההסבר לחוק, מעלה מספר בעיות.

הודעת התביעה לחשוד על ההסדר באופן חד צדדי מעוררת קושי. בהסדרי טיעון ניתן לשאת ולתת על תנאי ההסדר ואילו בהסדר סגירת תיק מותנית אפשרות זו נשללת מהחשוד.

בעיה נוספת מתעוררת בחלוקה למקרים בהם ההסדר מורכב ומצריך משא ומתן על תנאי לבין מקרים בהם ההסדר ניתן לכימות ועל כן אינו מצריך ניהול משא ומתן. עולה השאלה, מיהו הגוף שיחליט מהו הסדר מורכב ומהו הסדר הניתן לכימות וכפועל יוצא מכך, מתי מנהלים מו"מ? בפרקטיקה, התביעה תיצור כללי אצבע לקבוצות של מקרים – מתי ראוי לנהל מו"מ ומתי לא ראוי לנהל משא ומתן, ללא אפשרות ערעור על החלטתה. בספרות הנוגעת להסדרי טיעון, קיימת ביקורת לפיה הפרקטיקה הנהוגה של הסדרי טיעון אינה מובנית על פי כללים קבועים וידועים מראש ולכן אופן התנהלותה ותוצאותיה אינן צפויות.²⁹ גם הסדר סגירת תיק מותנית המוצע לוקה אפוא ברעה זו.

בהצעת החוק נאמר כי התנאים לסגירת התיק "ייקבעו ויוסכמו בינו [החשוד] לבין התביעה"³⁰ אך בפועל התביעה תחליט מהם התנאים לסגירת התיק. בשל חוסר איזון בין כוחה של התביעה והחשוד, הלה יאלץ להסכים לתנאי התביעה אף כאשר אינם מוצדקים או אינם מתאימים למקרה הספציפי.

²⁶ שם, בעמ' 931.

²⁷ שם, בעמ' 933.

²⁸ Abraham S. Goldstein "The Public Prosecutor, the Court and the Public Interest: Some Reflections on the Role of the Attorney General in Israel and the United States" ג' 1, 9 (1992).

²⁹ קרמניצר ולבנון, לעיל ה"ש 20, בעמ' 315.

³⁰ עמ' 210 לדברי ההסבר.

השאיפה לדרבן את החשוד להיענות להצעת ההסדר מעלה קושי. קיימת טענה בספרות, הנוגעת להסדרי טיעון, לפיה ההסכמה בהסדר הטיעון אינה אמיתית, שכן האיום בעונש החמור שיוטל על הנאשם אם יסרב להסדר, מביא לכפיית ההסדר עליו.³¹ טענה זו רלוונטית גם לעניין הסדר סגירת תיק מותנית, גם כאן עולה השאלה האם מדובר בהסכמה אמיתית ורצון חופשי? כיצד ניתן לייחס הסכמה להסדר המפעיל לחץ על חשוד לקבלו?

ג.3. העלאת ההסדר על כתב

קיימת טענה, הנוגעת להסדרי טיעון, כי בניגוד להליך שיפוטי, המשא ומתן לכריתת הסדר טיעון אינו פומבי ואינו שקוף ולכן הוא אינו נתון לביקורת ציבורית או לביקורת מוסדית משמעותית כלשהי.³² ביקורת זו רלוונטית אף לעניין הסדר סגירת תיק מותנית. האם כתב ההסדר יהיה גלוי לציבור? האם הוא יאפשר שקיפות? לאור העובדה שבית המשפט לא יראה את כתב ההסדר ולא תהיה עליו ביקורת שיפוטית ישנה חשיבות רבה לפומביות ולשקיפות השיקולים שהביאו להסכמת התביעה להסדר.

לפי לשון הצעת החוק, ההסדר יכלול את העובדות, התנאים, זמן ביצועם ודרך הוכחתם. עם זאת, לשון החוק המוצע אינה מחייבת לכלול בכתב ההסדר את השיקולים ששקלה התביעה בקבלתה את ההחלטה לסגור את התיק בתנאים. ללא רשימה גלויה של השיקולים העומדים בבסיס ההחלטה יתקשה הציבור להבין מה נדרש ממנו: מתי מעשה אינו מהווה עבירה פלילית ונסגר מחוסר עניין לציבור ומתי המעשה מצדיק הצבת תנאים לשם סגירת התיק? זאת מכיוון שהגדרת הנורמטיבית של העבירות מנוסחת בלשון כללית. ניסוח מופשט וגורף כולל בתוכו גם התנהגויות קונקרטיות שבוצעו בתנאים שאינם פוגעים פגיעה משמעותית מינימלית בערך החברתי המוגן. אם כן, ללא פרסום השיקולים ששקלו הרשויות המנהליות בהפעילן את סמכותן לסגור את התיק או להציב תנאים לסגירתו, הציבור לא ידע להבחין בין מעשים קונקרטיים מותרים למעשים קונקרטיים אסורים אשר נכללים בטווח ההגדרה הנורמטיבית.³³

בביקורת המועלית כלפי הסדרי טיעון קיימת טענה לפיה היעדרן של פורמליות, מבניות ושקיפות עלול להביא לחוסר אמון של הציבור במוסד של הסדר טיעון, ולחוסר אמון של הציבור במשפט הפלילי בכלל.³⁴ כמו כן, הגנה על הזכות לשוויון מחייבת כי יתקיימו כללים

³¹ גזל-איל, לעיל ה"ש 19, בעמ' 8.

³² קרמיצר ולבנון, לעיל ה"ש 20, בעמ' 315.

³³ ג'ודי ברודר "תיחומו של סייג זוטי הדברים לאור לשונו של סעיף 34 לחוק העונשין" מחקרי משפט כא 495, 496 (2005).

³⁴ קרמיצר ולבנון, לעיל ה"ש 20, בעמ' 321.

ידועים מראש המכתיבים את הטיפול באירועים פליליים מסוגים שונים. בהיעדר כללים אלו ייתכן ואירועים דומים יטופלו באופן שונה.³⁵ גם בהסדר סגירת תיק מותנית, כאשר השיקולים לסגירת תיק מותנית אינם מנומקים בכתב באופן גלוי לציבור, עלול להיווצר רושם של איפה ואיפה בקבלת ההחלטות. שקיפות מקדמת את ערך השוויון ואת תחושת הציבור כי נוהגים בו בשוויוניות.

ג.4. ביטול הערר

הסדר סגירת תיק מותנית הופך לפוגעני ובעייתי אף יותר מהסדר טיעון, בשל שיקול הדעת הרחב, היעדר ביקורת שיפוטית והטיה במאזן הכוחות. במצב דברים זה נדרש מנגנון פיקוח כלשהו על החלטת התביעה, המאפשר שינוי ההחלטה, כגון מנגנון הערר. גם את המנגנון הזה מבקשת הצעת החוק לבטל. אחד הצדדים, שלו עניין בהגשת ערר, הינו הקורבן, המבקש כי יגישו כנגד החשוד כתב אישום. צד נוסף, אשר לו עניין בהגשת הערר, הוא החשוד, המבקש כי יסגרו את התיק בעילה אחרת או ללא תנאים.

ג.5. בקורת כללית

בשל קוצר היריעה לא אגע בנקודות ביקורת נוספות, אולם ברצוני להעלות מספר שאלות: לעניין הקצאת התקציבים, שתופנה לשם ביצוע החוק, תובעים יתבקשו לפנות מזמנם על מנת לנהל משא ומתן על תיקים, שקודם לכן היו סוגרים אותם או מגישים בהם כתב אישום ללא דו שיח מול גורם חיצוני. קציני מבחן יתבקשו לתרום מזמנם ומתקציב הרווחה על מנת לעקוב אחר מילוי התנאים. מהן הדרכים בהן יוכיח החשוד כי מילא אחר התנאים? צפויות הפרות של הסכמים אלו והסנקציה המוצעת היא הגשת כתב האישום. מי יטפל במסת תיקים
ז?

שאלות מסוג אחר יעלו בנוגע לרשימת התנאים שהתובע מוסמך לקבוע. הניסוח "תנאים שאינם בעלי אופי עונשי" פותח דיון שלם בשאלה, האם תוכנית טיפול היא בעלת מאפיינים טיפוליים בלבד או שמא יש בה גם מימד ענישתי, הרתעתי? האם פיצוי הניזוק ללא כל משפט והוכחת נזק יועבר לשיקול הדעת של התובע?

שאלות מסוג אחר נוגעות לסוג העבירות בהן ניתן לקבוע הסכם מול החשוד. מהן הנסיבות המקלות? האם גם בעבירות אלימות ניתן יהיה להגיע להסדר? מי ראוי שיקבע זאת – המחוקק? או שמא שאלה זו נותרה אף היא לשיקול התביעה?

³⁵ שם, בעמ' 315.

סיכום

להסדר סגירת תיק מותנית יתרונות רבים כגון מתן מענה למקרים שלא ראוי לסגור אותם וחיוב חשודים לקבל טיפול. כלי אשר לו פוטנציאל רב בתחום עבירות אלימות במשפחה. למרות זאת נראה כי נדרשת תשומת לב לביקורת העולה מרשימה זו הנוגעת למטרת ההסדר, אופן הצעתו, עריכתו בכתב ואי מתן זכות ערר. לטעמי, על מנת לאזן את שיקול הדעת הרחב הניתן לתובע, יש לקבוע אמות מידה ברורות ושיקופות להפעלת הסדר זה. הנקודה החשובה ביותר לטעמי הינה ההכרח כי התביעה תפרט את השיקולים ששקלה בהחלטתה לסגור את התיק בתנאים.

רותם קדוש.