

מדינת ישראל

משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי)

ירושלים: י"ט שבט תשע"ב

12 פברואר 2012

תיקנו: 803-10-2009-000769

סימוכין: 803-99-2012-009178

לכבוד

ניצב יואב סגלוביץ, ראש אח"מ

משטרת ישראל

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק סגירת תיק מותנית
סמך: מכתבנו ליועץ המשפטי לממשלה מיום 23.1.12

בהמשך למכתבנו שבסמך, אבקש להודיעך כי היועץ המשפטי לממשלה קיבל את עמדתנו העקרונית לפיה ההסדר של סגירת תיק מותנית ראוי שיחול הן על תיקים שכיום מתנהלים בבית המשפט, והן על תיקים שכיום נסגרים מחוסר ענין לציבור, במקרים המתאימים.

עמדה זו הוצגה על-ידינו בדיון האחרון בנושא בוועדת החוקה של הכנסת ביום 30.1.12, ונוסיף להציגה בדיונים הבאים בהצעת החוק בוועדה.

מצ"ב שוב מכתבנו שבסמך ובו עיקרי הנימוקים התומכים בעמדה זו, המקובלים כאמור על היועץ המשפטי לממשלה.

באשר להיבטים התקציביים - אלו ילובנו, כפי שסוכם כבר בעבר, בין מנכ"ל משרד המשפטים למנכ"ל המשרד לביטחון פנים.

בברכה,



רז זורי, עו"ד

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי)

העתק: שר המשפטים

השר לבטחון פנים

היועץ המשפטי לממשלה

ח"כ דודו רותם, יו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת ✓

מנכ"ל משרד המשפטים

פרקליט המדינה

מנכ"ל המשרד לבטחון פנים

מר יואל הדר, היועץ המשפטי, המשרד לבטחון פנים

מדינת ישראל

משרד המשפטים

מחלקת יעוץ וחקיקה (פלילית)

ירושלים: כ"ח טבת תשע"ב
23 ינואר 2012
תיקנו: 803-10-2009-000769
סימוכין: 803-99-2012-006581

לכבוד

מר יהודה וינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק סגירת תיק מותנית

מכתבנו אליך מיום 8.5.11, בתגובה למכתבו של ראש אח"מ אליך מיום 31.3.11

על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), מר רז נזרי, אבקש לפנות אליך כדלהלן.

1. הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 61) (הסדר לסגירת תיק מותנית), התשס"ט-2008 (להלן: הצעת החוק) מעמידה בידי התביעה כלי נוסף לתגובה חברתית לביצוע עבירות. כיום, אם מצאה התביעה כי קיימות ראיות מספיקות לאישום, עליה להגיש כתב אישום או לסגור את התיק מהעדר ענין לציבור. הצעת החוק מבקשת להעמיד לרשותה של התביעה כלי נוסף – סגירת תיק מותנית. לפי ההצעה, כאשר קיימות ראיות מספיקות לאישום וקיים ענין לציבור בניהול הליכים, אף אם גבולי, רשאי התובע להציע לחשוד הסדר במסגרתו יודה החשוד בעובדות, ויתחייב לקיים תנאים שיפורטו בהסדר (כגון תשלום לאוצר המדינה, התחייבות להימנע מביצוע עבירה, תשלום פיצוי לנפגע העבירה, עמידה בתנאי תכנית טיפול, תיקון ושיקום, ועוד, במפורט בתוספת הרביעית). מילוי התנאים שבהסדר אמור לענות על הענין לציבור, ועל כן התובע מתחייב במסגרת ההסדר שלא להעמיד לדין את החשוד. אם הפר החשוד את התנאים שבהסדר, ככלל, יוגש נגדו כתב אישום. ההצעה תאפשר התאמה טובה יותר בין חומרת העבירה ונסיבות ביצועה לבין חומרת התגובה החברתית. כמו כן, ההסדר נועד לאפשר את הרחבת האכיפה על תיקים פליליים שכיום נסגרים מחוסר ענין לציבור, בין מאחר שאינם מצדיקים סנקציה פלילית, ובין בשל אילוצי כח אדם וזמן שיפוטי. לפי לשון ההצעה, ניתן לעשות שימוש בהסדר הן בתיקים שכיום נסגרים מחוסר ענין לציבור, והן בתיקים שכיום מוגשים לבתי המשפט. הצעת החוק עשויה להביא גם להקלת העומס מבתי המשפט. **מצ"ב הצעת החוק.**
2. הצעת החוק קיבלה את אישורה של ועדת השרים לחקיקה, אשר החליטה לתמוך בקידומה, וההצעה עברה קריאה ראשונה (החלטת ועדת השרים לחקיקה מיום 3.5.2009

- אשר החילה רציפות על הצעת החוק, והחלטת ועדת השרים מיום 2.11.2008. התנגדויות המשטרה והמשרד לבטחון פנים להצעה לא התקבלו בוועדת השרים לחקיקה.
3. ראש אח"מ, ניצב סגלוביץ', העלה במכתבו אליך מיום 31.3.11 התנגדות להצעת החוק, הן מטעמים עקרוניים והן מטעמי תקציב. במכתבו אליך מיום 8.5.11 התייחסנו לטענותיו. העתק מהמכתב נשלח לראש אח"מ. בהמשך נפרט את טענותיו ואת התייחסותנו אליהן. **מצ"ב מכתבו של ניצב סגלוביץ' והתייחסותנו.**
4. ביום 16.1.2012 נערך דיון ראשון בהצעת החוק בוועדת החוקה, יחד עם דיון ראשון בהצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 65) (הסדר טיעון), התשי"ע-2010. נציגת המשטרה הודיעה במהלך הדיון כי ראש אח"מ מתנגד להצעת החוק, וכי בדעת המשטרה שלא להחיל את החוק, אם יתקבל, על תיקים המתנהלים בבית משפט, אלא רק על תיקים אשר כיום נסגרים, זאת בניגוד להחלטות האמורות של ועדת השרים לחקיקה. עוד נאמר בדיון כי אין מענה תקציבי להצעת החוק.
5. יו"ר ועדת החוקה, ח"כ דודו רותם, הודיע שאין בכוונתו לחוקק חוקים אשר אין תקציב להפעלתם, וכי הוא מוטרד מעמדת המשטרה לפיה גם אם יחוקק החוק, הם יחילו אותו רק על תיקים סגורים. ח"כ רותם ביקש את תשובותינו בנוגע להיבטים התקציביים ובנוגע לעמדת המשטרה.
6. באשר להתנגדותו העקרונית של ראש אח"מ להחלת ההסדר של סגירת תיק מותנית על תיקים שבהם מוגש כיום כתב אישום, הועלו על ידו שלושה טיעונים: הטיעון הראשון הוא שהחלה זו מנוגדת לעקרון העמקת האכיפה. הטיעון השני הוא שמרבית התיקים שהתביעה מצאה כי יש בניהולם ענין ציבורי והוגש בהם כתב אישום, הם תיקים תמורים אשר העונש בצידם הוא מאסר, בפועל או על תנאי, ולכן הם אינם מתאימים להליך שבסופו ייסגר התיק. הטיעון השלישי הוא שאין הגיון לטפל בבעיית עומסים במערכת המשפט על ידי יצירת עומסים נוספים ביחידות החקירה והתביעה.
7. עמדתנו, כפי שכתבנו במכתבנו מיום 8.5.11, היא שמבחינה עקרונית הסדר של סגירת תיק מותנית מתאים ליישום הן בתיקים שמוגש בהם כיום כתב אישום, והן בתיקים הנסגרים כיום מחוסר ענין לציבור. בחירת אופן היישום של ההסדר היא ענין לשיקול דעת, ענין שבמדיניות. ניתן יהיה לעשות בהסדר שימוש בהתאם למדיניות שתקבע מעת לעת, ובהתאם לצרכי המערכת. מכל מקום, אין אנו מסכימים לעמדה קטגורית לפיה ההסדר מתאים לתיקים הנסגרים מחוסר ענין לציבור בלבד.
8. אין בידינו לקבל את הטיעון הראשון לפיו החלת ההסדר על תיקים בהם מוגשים כיום כתבי אישום מנוגדת לעקרון העמקת האכיפה. העובדה שבמסגרת הסדר לסגירת תיק מותנית אין מגישים כתב אישום אלא סוגרים את התיק, אין משמעה העדר אכיפה או תגובה. נהפוך הוא. במיידיות התגובה עליה סוכם בהסדר ובוודאותה טמון פוטנציאל הרתעה משמעותי. כך למשל, מחקרים מצאו כי ככל שהתגובה הצפויה מהירה יותר, כך האפקטיביות ההרתעתית שלה גדלה. ר' מאמרו של אורן גול-איל, "הסדרי ענישה - הצעה להליך חדש", **עיוני משפט** (1) 125 (להלן: אורן גול-איל), בעמ' 149, וההפניות שם. יתר על כן, בראייה כוללת, השימוש בהסדר לסגירת תיק מותנית עשוי להביא דווקא להגברת האכיפה, וזאת באותם תיקים אשר כיום אין בהם אכיפה בשל מחסור במשאבים, או

כיוון שהגשת כתב אישום בהם נתפשת כתגובה חמורה מדי, ולעיתים אף מסתיימים תיקים אלו בזיכוי או ללא כל ענישה ממשית.

9. באשר לטיעון לפיו מרבית התיקים שבהם מוגשים כיום כתבי אישום אינם מתאימים לסגירת תיק מותנית כיוון שלרוב מוטלים בהם עונשי מאסר - גם אותו אין בידינו לקבל. כיום כ- 80% מהתיקים ב"עבירות רציניות" (עבירות שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מגדירה כעבירות שבטיפול יחידות התביעה הרגילות של המשטרה או הפרקליטות, להבדיל מעבירות תעבורה, תכנון ובניה, איכות סביבה וכיו"ב) מסתיימים ללא מאסר בפועל. כ- 55% מהעונשים הללו הם מאסר על תנאי ללא תקופה לריצוי בפועל. כ- 25% מהעונשים המוטלים בגין עבירות אלה אינם כוללים עונש מאסר בפועל או עונש מותנה. (ר' אורן גזל-איל בעמ' 149). על כן, עיקר החשש הוא מפני "ויתור" על עונשי מאסר על תנאי. בענין זה, ניתן לראות בחתימת החשוד על תנאי בהסדר לסגירת תיק מותנית, לפיו אם הוא יפר את תנאי ההסדר, יוגש נגדו כתב אישום, מעין תחליף למאסר על תנאי. יתר על כן, אם באמצעות החלה של הסדרים לסגירת תיק מותנית ניתן יהיה להרחיב את רשת האכיפה ולטפל ביותר עבריינים, אף אם במחיר של הקלה מסוימת בענישה, האפקט האכיפתי יהיה רב יותר, שכן מחקרים מלמדים שלעצם הסיכוי להיענש יש השלכה גדולה בהרבה על ההרתעה מאשר לחומרת העונש, כלומר, עלייה בסיכוי להיתפס ולהיענש משפיעה על רמת ההרתעה יותר מאשר עלייה בשיעור דומה בחומרת העונשים (ר' אורן-גזל איל בעמ' 150). כמו כן, חלוף הזמן מביצוע העבירה עקב התמשכות ההליכים משמש לא אחת כנימוק להקלה בעונש. הקלה זו עשויה להצטמצם עקב הפניית משאבי התביעה לניהול התיקים החמורים יותר בבתי המשפט בעילות רבה יותר.

10. באשר לנימוק השלישי, של חוסר ההגיון בטיפול בבעיית עומסים במערכת המשפט באמצעות הגדלת העומס על יחידות החקירה והתביעה, ההנחה שלנו היא שאין מדובר בהגדלת העומס על מערכת המשפט. הליך בפני בית משפט מחייב משאבים הן של תובע והן של שופט, ואילו הליך של סגירת תיק מותנית מחייב משאבים של תובע בלבד. יתר על כן, למרות שהשלב ההתחלתי של יישום ההסדר ידרוש היערכות, בניהול נכון, הליך של סגירת תיק מותנית אמור לצרוך פחות משאבים מאשר ניהול תיק בבית משפט, על כל הכרוך בכך, גם מבחינתו של התובע. עריכת הסדר לסגירת תיק מותנית אינה אמורה לצרוך משאבים רבים יותר מאשר הכנת כתב אישום. אם החשוד מסכים להסדר, ההליך חוסך גם לתביעה את הצורך לקיים הליך שיפוטי, זאת אף אם ההליך בבית המשפט מסתיים בהודאה באשמה בישיבה ראשונה, או בהסדר טיעון, לא כל שכן אם נשמעות ראיות. (ר' גם אורן גזל-איל, עמ' 151).

11. ראש אח"מ העלה התנגדות לקידום ההצעה גם מטעמי תקציב. במכתבנו ענינו כי בנוגע לתיקים שכיום נסגרים מחוסר ענין לציבור, כאמור, בראייה כוללת, יישום ההסדר אמור להביא לחסכון בעלויות. אולם, אף אם יישום ההסדר כרוך בהקצאת משאבים ובהיערכות מינהלית ותקציבית של המשטרה, אנו סבורים כי ראוי להקצות את המשאבים הנדרשים על מנת להגביר את ההרתעה, לשפר את אכיפת החוק ולהביא להתאמה טובה יותר בין חומרת העבירה לתגובה החברתית לה. נציין כי בפגישת עבודה שנערכה לאחרונה בין שר המשפטים לשר לבטחון פנים, סוכם שמנכ"ל משרד המשפטים

ירכז את ההיבטים התקציביים של הצעת החוק. בישיבה שהתקיימה ביום 18.1.12 אצל מנכ"ל משרד המשפטים בנושא נוהל ההטיה מהליך פלילי (נוהל לסגירת תיק המותנית בתוכנית טיפול ושיקום המתבצעת בשירות המבחן, אשר אינו מצריך תיקוני חקיקה), נמצא מענה תקציבי להפעלת פיילוט של תוכנית ההטיה האמורה, אולם לא סוכם על מענה תקציבי להצעת החוק.

12. בסיום מכתבנו לראש אח"מ הדגשנו, כי השימוש בהסדר לסגירת תיק מותנית הוא בשיקול דעת של רשויות התביעה, אשר יכולות לבחור באופן כללי באיזו מידה לעשות שימוש בהסדר, ובפרט באיזו מידה לעשות בו שימוש בתיקים שכיום נסגרים מחוסר ענין לציבור ובתיקים המוגשים לבית המשפט. כלומר, השליטה במידת השימוש בהליך היא בידי רשויות התביעה, והיא עשויה להשתנות מעת לעת.

13. משיחה שקיים המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), מר רוז נורי, עם ראש אח"מ, עלה כי המשטרה הציבה לה כיעד להגדיל את שיעור התיקים המוגשים לבית המשפט, ושימוש בכלי של סגירת תיק מותנית חותר תחת יעד זה.

14. נוכח העלאת הדברים שוב ע"י המשטרה שוחח מר נורי גם עם יו"ר ועדת חוקה, ח"כ דוד רותם, וביקש שהות קצרה נוספת לפני קביעת הדיון הנוסף בענין זה בוועדה, על-מנת שנוכל להביא את הדברים בפניך.

15. נודה איפוא על קבלת אישורך בהקדם ביחס לעמדה העקרונית שנציג בוועדה, לפיה יש להחיל את הצעת החוק גם על תיקים אשר כיום מתנהלים בבתי המשפט. כאמור, עמדה זו התגבשה בשעתו על דעת היועץ המשפטי לממשלה הקודם והתקבלה בוועדת השרים לחקיקה, והכל לאחר שנשמעו כבר השגות המשטרה בנושא זה. כן נודה לסיועך, ככל הניתן, מול השרים ומנכ"ל המשרדים הרלבנטיים במציאת מענה להיבטים התקציביים, על מנת שניתן יהיה להמשיך בקידום הצעת חוק חשובה זו.

בברכה



עינת גדעוני, עו"ד

מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי)

העתק:

שר המשפטים

השר לבטחון פנים

מנכ"ל משרד המשפטים

מנכ"ל בטי"פ

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי)

ר' אח"מ