



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6213/14

לפני: כבוד השופט ח' מלצר
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופטת ע' ברון

העותר: יעקב ארגמן

נגד

המשיבה: משטרת ישראל

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: כ"ט באדר א התשע"ו (9.3.2016)

בשם העותר: עו"ד משה מובשוביץ
בשם המשיבה: עו"ד יונתן ציון-מוזס

פסק-דין

השופטת ע' ברון:

1. בעתירה שלפנינו מתבקש בית משפט זה להורות למשיבה לתקן את העילה לסגירת תיק החקירה שנפתח בעבר נגד העותר מ"חוסר ראיות מספיקות" ל"היעדר אשמה".

המשיבה פתחה בחודש פברואר 2010 תיק חקירה נגד העותר בגין תקיפת שוטר, עבירה לפי סעיף 273 לחוק העונשין, התשל"ז-1973 (להלן: חוק העונשין); איומים, עבירה לפי סעיף 192 לחוק העונשין; והסגת גבול כדי לעבור עבירה, עבירה לפי סעיף 447 לחוק העונשין (להלן: תיק החקירה או התיק). ביום 26.3.2012 נסגר התיק מן הטעם של חוסר בראיות מספיקות; ויצוין כי לאחר סגירתו תוקן הרישום בגין תקיפת שוטר, לעבירה של הפרעה לשוטר בשעת מילוי תפקידו לפי סעיף 275 לחוק העונשין – וזאת משום שאגב בחינת העתירה דנן נמצא כי מלכתחילה לא הייתה הצדקה לחשד לתקיפת שוטר, משחזר בו השוטר מטענתו שהותקף בידי העותר. הודעת המשטרה בדבר סגירת התיק לא הייתה מנומקת, וכל שצוין בה הוא שלא נמצאו ראיות מספיקות לאשמה. נוסף לכך, הובהרה לעותר זכותו לפי סעיף 62(ב) לחוק סדר הדין

הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן: החסד"פ), לפנות לתובע שסגר את התיק בבקשה מנומקת לשנות את עילת הסגירה.

כשנה לאחר סגירת תיק החקירה נגדו פנה העותר למשיבה וביקש לשנות את עילת הסגירה של התיק, מחוסר ראיות להיעדר אשמה. בקשתו נדחתה והעותר פנה למשיבה בבקשה חוזרת, שהועברה לעיון מחדש לפני ראש ענף תביעות במחוז ירושלים. הבקשה לעיון מחדש נדחתה אף היא, ביום 4.5.2014, והחלטה זו היא שניצבת במרכז העתירה.

העובדות הצריכות לעניין והשתלשלות האירועים בתיק החקירה

2. בין העותר לבין ראובן ובלה מרדכי, שכניו בבית מגורים משותף (להלן: ראובן, בלה וביחד בני הזוג מרדכי, לפי העניין) התגלע סכסוך שנסב על זכויות חזקה ושימוש בחצר הבניין הסמוכה לדירת בני הזוג מרדכי ושלבני הזוג כניסה ייחודית אליה (להלן: החצר) – סכסוך שבגיננו אף הגיש העותר תביעה נגד בני הזוג מרדכי למפקח על רישום המקרקעין (להלן: המפקח). ביום 8.2.2010 ניתנה החלטתו של המפקח בבקשה שהגיש העותר לצו ביניים שיאפשר לו גישה חופשית לחצר. המפקח קבע כי עד להחלטה אחרת, העותר יהא רשאי להיכנס לחצר רק לצורך טיפול בשעון הגז ובמיכל הסולר המצויים בחצר ושייכים לו – ובלבד שהדבר ייעשה בתיאום עם מי מבני הזוג מרדכי.

האירוע שבמוקד העתירה אירע עשרה חודשים לאחר החלטתו של המפקח ובעודה בתוקף. ביום 8.12.2010 נכנס העותר לחצר על מנת לבצע פעולות מדידה ומילוי של סולר. לגרסתו של העותר, כניסתו לחצר הייתה ברשות ובתיאום מראש עם בני הזוג מרדכי – ולמרות זאת בלה התקשרה למשיבה ודיווחה כי העותר פרץ לביתה, והביעה חשש לחיי ילדיה ששהו במקום. מדוח פעולה של המשיבה מאותו יום עולה כי בשעה 14:00 דיווחה בלה למשיבה על שכן אלים ולוקה בנפשו, שאף הוצא נגדו צו הרחקה, המאיים על ילדיה הקטינים המצויים בבית לבדם. בעקבות הדיווח של בלה הגיעו שוטרים למקום. לטענת המשיבה, העותר לא הזדהה בפני השוטרים לאורך כל האירוע, התנגד לאיזוקו וסירב לחתום על מסמכים בעניינו. בעדויות שגבתה המשיבה לאחר האירוע, ציינה בתם של בני הזוג מרדכי שהייתה אז בת 13 ושהתה בבית בעת האירוע (להלן: ע'), כי העותר דפק על שער החצר וקילל; וראובן אישר כי שמע את הדברים שעה שקיים אותה העת שיחת טלפון עם בתו. בלה מצידה הוסיפה כי שנתיים קודם לכן איים העותר כי יחתוך את השער וניסה לתקוף שוטרים שגם אז הגיעו למקום.

העותר מכחיש את הדברים מכל וכל. לגרסתו מדובר באירוע קפקאי, שבמהלכו אדם תמים וחף מפשע נחשד כפורץ מסוכן ונעצר ללא הצדקה ובלא עוול בכפו. לטענת העותר, הוא ביקש מבלה להתיר את שער החצר פתוח משום שהמתין לאספקת סולר שעתידה הייתה להגיע – והיא נענתה לבקשתו. אך כאשר הגיעה האספקה, בני הזוג מרדכי לא השיבו לצלצול באינטרקום ועל כן נכנס העותר דרך שער החצר שלדבריו היה פתוח. העותר מוסיף ומבהיר כי פנה מיוזמתו לשוטרים שהגיעו למקום ומסר להם את פרטיו האישיים; ובכל מקרה לא איים ולא תקף איש מהשוטרים בניגוד למה שתחילה נטען נגדו. לעומת זאת, טוען העותר, אחד השוטרים משך אותו בחוזקה לשם איזוקו, אף שהעותר מצידו כלל לא התנגד. יצוין כי הן העותר והן המשיבה אינם חולקים על כך שבניגוד לאמור בתלונתה של בלה נגדו, בעת האירוע לא נשא עמו העותר את אקדחו ומעולם לא הוצא נגדו צו הרחקה.

בתום האירוע העותר נלקח לתחנת משטרת מוריה, ומשם הובהל לבית החולים "הדסה עין כרם" עקב בעיות לב. למחרת הוחלט על שחרורו בתנאים מגבילים ועל הרחקתו מביתו לשלושה ימים.

3. כחודשיים לאחר האירוע, ביום 10.2.2011, ניתן פסק דין בתביעה שהגיש העותר למפקח נגד בני הזוג מרדכי. בפסק הדין נקבע כי העותר רשאי להכנס לחצר לצרכי בדיקה ותחזוקה של שעון הגז ומיכל הסולר השייכים לו ולכך בלבד – בכל זמן סביר, ובשונה מהחלטתו הקודמת של המפקח אף מבלי שיזדקק להסכמת בני הזוג מרדכי (להלן: פסק הדין של המפקח).

טרם שנסגר תיק החקירה נגדו, הגיש העותר תלונה למח"ש נגד השוטר שלטענתו דחף ואזק אותו בכוח – אך התיק נגד השוטר נסגר מן הטעם של חוסר אשמה; ערר שהגיש העותר ביום 1.8.2011 נגד ההחלטה לסגור את התיק נדחה ביום 9.8.2012. העותר הוסיף והגיש תביעה נזיקית נגד המשיבה בגין מעצר שווא, ועתר לפיצוי על סך 40,000 ש"ח. בית משפט השלום בירושלים (כבוד הרשם הבכיר נ' נחשוו), קבע ביום 30.9.2015 בפסק הדין ב-תא"מ 51744-02-14 (להלן: ההליך האזרחי) כי פעולות נציגי המשטרה – בהן מעצרו של העותר והרחקתו מביתו שעה שניתן היה להפעיל אמצעי פוגעני פחות – נגועות ברשלנות. ואולם, בה בעת ציין בית המשפט כי העותר לא הוכיח במידה הנדרשת את נסיבות כניסתו לחצר ואת גרסתו שלפיה שער החצר היה פתוח; וכי העדויות שהובאו מטעמו בעניין זה היו בלתי משכנעות. על יסוד דברים אלה קבע בית המשפט כי לעותר אשם תורם לנזקיו (הגם שלא נקבע שיעורו), ופסק לו פיצויים בסך 6,000 שקלים בלבד. במסגרת פסק הדין

בהליך האזרחי נקבעו ממצאים עובדתיים רלוונטיים ביחס לאירוע שבמוקד העתירה – ומכאן חשיבותו לענייננו.

הטענות בעתירה

4. העותר מלין על כך שהמשיבה לא ביצעה פעולות חקירה בסיסיות שלשיטתו היה בכוחן לגלות כי הוא אינו אשם בעבירות שנחשד בהן. למצער, היה על המשיבה לערוך עימות בינו לבין בלה בנוגע לנסיבות כניסתו לחצר; ומכל מקום העותר סבור כי מפסק הדין של המפקח נובע שמלכתחילה הוא לא היה זקוק כלל להסכמת בני הזוג מרדכי על מנת להיכנס לחצר. עוד הוא טוען כי היה על המשיבה לבדוק אם יש אמת בטענתה של בלה כי שנתיים קודם לכן תקף שוטרים. טענה אחרת מפי העותר היא שהמשיבה לא נתנה די משקל לסעיף 6 להנחיה מס' 1.3 להנחיות פרקליט המדינה בנושא "סגירת תיקים בעילת 'חוסר ראיות' ובעילת 'היעדר אשמה'" (להלן: הנחיות הפרקליט), שלפיו במצבים שבהם קיים ספק ממשי לגבי מידת מהימנותו של עד מרכזי, ניתן לזמנו לריאיון על מנת להתרשם ממנו. העותר גורס כי בנסיבות המקרה שבהן נטען, בין היתר, לקיומו של צו הרחקה שמעולם לא הוצא, היה על המשיבה לזמן את בלה לריאיון – והדבר לא נעשה. כל אלה הביאו, לשיטתו של העותר, לסגירת תיק החקירה נגדו בעילה שגויה, באופן שמסב פגיעה משמעותית לשמו הטוב ולכבודו כמי ששימש במשך 35 שנה כמתנדב בשורות משטרת ישראל ועתה נמנע ממנו להמשיך בהתנדבותו. ועוד נטען כי ניזוקה פרנסתו, שעה שנשקו האישי המשמש אותו כמנהל ביטחון ואחזקה בקניון נלקח ממנו. בנוסף טוען העותר כי המשיבה לא מילאה אחר חובת ההנמקה המנהלית בתשובותיה לבקשותיו בנוגע לתיקון העילה לסגירת התיק, משהסתפקה בכך שציינה כי לא נמצא מקום להיעתר לבקשתו, בלא שפירטה מדוע.

5. המשיבה טוענת מנגד כי דין העתירה להידחות בהיעדר עילה להתערבות בהחלטתה בנוגע לסגירת תיק החקירה. לשיטתה, הראיות בתיק מצביעות על קיומו של ספק סביר לגבי חפותו של העותר בעבירות שבהן נחקר. ראשית, מהעדויות שנגבו עולה כי בניגוד לנטען על ידי העותר – שער החצר לא היה פתוח בעת שהעותר ביקש להיכנס לחצר, והעותר טיפס מעליו תוך שקילל ובעט בשער; ויש בכך כדי ללמד כי לכל הפחות קיים ספק סביר בגרסתו בנוגע להסגת הגבול ולאיומים שיוחסו לו. שנית, טוענת המשיבה כי מעדויות השוטרים שנכחו באירוע עולה באופן חד-משמעי כי העותר סירב להזדהות בפניהם, התנגד לאיזוקו ומיאן לחתום על מסמכים בעניינו – ובכך יש משום הפרעה לשוטר במילוי תפקידו. מכל מקום, מבהירה המשיבה, העותר ניצל את זכותו לבקש את שינוי עילת הסגירה של התיק, ואף את זכות העיון מחדש

בהחלטה זו. במצב דברים זה, טוענת המשיבה כי החלטתה לסגור את התיק נגד העותר מן הטעם של חוסר ראיות מספיקות, היא סבירה ונכונה.

6. לאחר עיון בעתירה על נספחיה ובתגובות לה, ולאחר שהוספנו ושמענו את טיעוני הצדדים בדיון שהתקיים לפנינו, ועוד עיינו בהשלמת הטיעונים בכתב, דעתי היא שבנסיבות המקרה אין כל הצדקה להתערבות בהחלטת המשיבה בנוגע לסגירת התיק נגד העותר בעילה של חוסר בראיות מספיקות – ועל כן אמליץ לחבריי כי נדחה את העתירה. ואפרט.

המסגרת הנורמטיבית

7. הכלל הוא שאם בידי רשויות התביעה מצויות ראיות מספיקות להוכחת אשמתו הלכאורית של חשוד, עליהן להגיש כתב אישום נגדו. ב-בג"ץ 4372/11 פלוני נ' מדינת ישראל (17.12.2015) (להלן: פרשת פלוני) נכתב בהקשר זה:

“דיות הראיות, לצורך הגשת כתב אישום, נבחנת בהתאם למבחן 'האפשרות הסבירה להרשעה'... בהתאם למבחן זה, בנסיבות בהן קיים סיכוי סביר להרשעתו של החשוד, יש להגיש נגדו כתב אישום. ואולם, כאשר סיכויי ההרשעה אינם נראים מבטיחים במיוחד, רשאים גורמי התביעה להחליט על גניזת תיק החקירה ולהימנע מהגשת כתב אישום” (ההדגשה במקור – ע'ב') (בפסקה 15 לפסק דינו של השופט א' שהם).

לרשויות התביעה מסורים אפוא הסמכות ושיקול הדעת גם לסגור תיק חקירה בעניינו של חשוד בעבירה פלילית. ובהקשר זה מורה סעיף 62 לחסד"פ, הנושא כותרת “העמדה לדין וסגירת תיק”, כדלקמן:

“(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 היעדר ענין לציבור תהיה באישור בעל תפקיד כלהלן:
[...]

(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.”

עינינו הרואות, כי סעיף זה כלל אינו קובע, לפחות לא באופן מפורש, מהן העילות האפשריות לסגירת תיק חקירה. אמנם ניתן להסיק מן האמור בסעיף כי ייתכנו

נימוקים שונים לסגירת התיק – ובין היתר, "היעדר עניין לציבור" ו"חוסר אשמה"; ואולם המחוקק לא מצא לנכון לסווג את העילות השונות, לא כל שכן לקבוע אמות מידה לסגירת תיק חקירה בעילה כזו או אחרת. ואף על פי כן, בסעיף 2 להנחיות הפרקליט, לאחר ציטוט מתוך סעיף 62 לחסד"פ ולכאורה על יסוד האמור בו, נקבע כי "ניתן לנמק סגירתו של תיק חקירה באחד מבין שלושה נימוקים: 'חוסר בראיות מספיקות להעמדה לדין', 'היעדר עניין לציבור' ו'היעדר אשמה'. בשום מקרה אין לנמק סגירת תיק חקירה בנימוק אחר, אם כי לעתים ניתן לנמק את סגירת התיק ביותר מנימוק אחד מבין השלושה". ויבואר – הנחיות פרקליט המדינה נועדו לתת ביטוי לתורת הפרקליטות בנושאים מסוימים, להתוות את מדיניות התביעה הכללית, ולסייע לתובעים (הן במשטרה והן בפרקליטות) בביצוע עבודתם היומיומית; מעמדן הנורמטיבי של ההנחיות הוא כשל הנחיה מינהלית.

ועוד יצוין כי חרף האמור בהנחיות הפרקליט, נראה כי קיימות עילות נוספות לסגירת תיק חקירה. סעיף 167 לחסד"פ מלמד כי ניתן לסגור תיקים פליליים שהועברו לאכיפה מנהלית באמצעות הסדר מותנה, בעילה של "סגירה בהסדר"; ובסעיף 5 לפקודה מספר 14.01.01 לפקודות משטרת ישראל של המפקח הכללי בנושא "הטיפול בתלונה ובתיק חקירה", מנויות עילות נוספות – ובהן "מות החשוד או העבריין", "החשוד או הנאשם אינו בר עונשין" (מטעמי גיל או בריאות הנפש), ו"התיישנות העבירה".

8. ברי כי מבחינתו של החשוד בעבירה, יש חשיבות עצומה לעילה שבגינה נסגר תיק החקירה נגדו: בעוד שסגירת תיק בנימוק של היעדר אשמה מסירה את הספק בדבר חפותו של החשוד בעבירות, סגירת תיק מן הטעם של חוסר בראיות מספיקות יש בה כדי להותיר ספק באשר לחפותו של אותו אדם (ראו: בג"ץ 4539/92 קבלרו נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נ(3), 50, 54 (1996); להלן: עניין קבלרו). כך עולה גם מתזכיר חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים (תיקונים שונים), התשנ"ו-1996:

"אין להסיק מהעובדה שתיק נסגר בשל היעדר ראיות מספיקות כי רשויות התביעה הגיעו למסקנה שלא נעברה עבירה בידי החשוד".

וגם מסעיף 10 להנחיות הפרקליט:

"סגירת התיק בעילה של 'היעדר אשמה' במקום בעילה של 'חוסר ראיות' [...] נועדה למנוע מראית עין, שלפיה יש ספק בחפותו של האדם שנחשד באותו עניין, דבר העשוי לגרום לו עוול מיותר".

9. נודעת משמעות לעילת הסגירה של תיק חקירה גם מבחינת הרישום של פעולה זו במרשם הפלילי – שהוא מאגר מידע המנוהל על ידי משטרת ישראל מתוקף חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981 (להלן: חוק המרשם הפלילי). בעוד תיק שנסגר מחוסר אשמה יימחק מהמרשם, כפי שמורה הסיפא של סעיף 62(ב) לחסד"פ, לא כך הוא הדבר באשר לתיק שנסגר בשל חוסר ראיות או משום היעדר עניין לציבור (ראו: בג"ץ 7256/95 פישלר נ' מפכ"ל המשטרה, נ(5)1, 8 (1996), להלן: פרשת פישלר; בג"ץ 2682/99 אפל נ' פרקליטת המדינה, פ"ד נה(3) 134 (2001), בפסקה 4 לפסק דינה של השופטת ט' שטרסברג-כהן, להלן: עניין אפל; ופרשת פלוני, בפסקה 16 לפסק דינו של השופט א' שהם)).

יבואר כי חוק המרשם הפלילי מבחין למעשה בין שני סוגים של מאגרי מידע: האחד מיועד למי שהורשעו בדין או שניתנה לגביהם החלטה שיפוטית אחרת (סעיף 1(א) לחוק המרשם הפלילי); והשני מיועד ל-"רישומים אחרים" הדרושים למשטרה לצרכי עבודתה (סעיף 1(ג) לחוק המרשם הפלילי) – ובכלל זה תיקי חקירה שנסגרו (ראו: סעיף 11א לחוק; עניין אפל, בעמ' 138; פרשת פישלר, בעמוד 3 לפסק דינו של השופט א' גולדברג). ההנחה היא שמידע בדבר תיקי חקירה שנסגרו מחוסר בראיות עשוי לשמש את המשטרה בעתיד, בחקירות אחרות נגד אותו אדם ואף נגד אחרים.

אמנם לפי סעיף 3 לחוק המרשם הפלילי, המרשם הוא חסוי – ואולם סעיף 11א לחוק מאפשר למסור מידע בדבר החלטה על סגירת תיק חקירה לשורה ארוכה של גורמים. בין היתר כוללת רשימה זו את היועץ המשפטי לממשלה, תובע משטרה ופרקליט משטרה, השב"כ, גורמים שונים בצה"ל, קציני מבחן וקציני פיקוח, נציבות בתי הסוהר, ועדת שחרורים לפי חוק שחרור על תנאי ממאסר, התשס"א-2001, וכיוצא באלה. יתרה מזאת, נוהג מקובל בשוק העבודה הוא להציב כתנאי לקבלה למקום עבודה אישור על היעדר רישום פלילי – ובלית ברירה מועמדים רבים מאפשרים לכל אותם מעסיקים פוטנציאליים לעיין במרשם הפלילי בעניינם. מטבע הדברים, מסירת מידע בגין סגירת תיק מחמת חוסר בראיות מספיקות, באופן המותיר ספק לגבי חפותו של אדם, עלולה להכתימו כמי שמעורב בפלילים ולהסב פגיעה קשה לשמו הטוב ולפרנסתו (ראו: פרשת פישלר, בעמוד 9 לפסק דינו של השופט א' גולדברג; עניין קבלרו בעמ' 56). אין אפוא להתפלא על כך שהעותר בעתירה שלפנינו מעוניין בשינוי עילת הסגירה של התיק נגדו.

10. כפי שכבר הוברר, אין בחסד"פ (או בחוק אחר) כל התייחסות, אף לא מרומזת, לשאלה כיצד על רשויות התביעה לסווג את עילת הסגירה המתאימה בנסיבות המקרה הקונקרטי המובא בפניהן – וזאת חרף חשיבותו של עניין זה להגנה על זכויותיהם של

מי שתלוי ועומד נגדם תיק בחשד לביצוע עבירה. סוגיה זו מוסדרת אך ורק בהנחיות הפרקליט – שהן כאמור בעלות מעמד נורמטיבי של הנחיה מינהלית בלבד. וכך מורים סעיפים 8 ו-9 להנחיות הפרקליט:

”... על התובע לשאול עצמו: האם הראיות שבתיק מותירות ספק סביר לגבי חפותו של החשוד? אם התשובה לשאלה זו הנה בחיוב, הרי שעילת הסגירה הראויה הנה ”חוסר בראיות מספיקות”. אם התשובה הנה שלילית, יש לסגור את התיק בעילה של ”היעדר אשמה” (ההדגשה שלי-ע'ב').

”העיון הראייתי להכרעה זו הינו מבחן הראיה המנהלית. היינו, כדי שעילת הסגירה תהיה 'חוסר בראיות מספיקות' הראיות שבתיק צריכות להיות כאלה שאדם סביר היה סומך עליהן כדי לקבוע שהחשד עדיין קיים ועומד” (ההדגשה במקור-ע'ב').

נמצאנו למדים, כי על פי הנחיות הפרקליט המבחן לסגירת תיק חקירה מחמת היעדר אשמה הוא מצומצם ונוקשה – שכן כל אימת שקיים ולו חשד או ספק סביר בדבר חפותו של החשוד, לא ניתן לסגור את תיק החקירה נגדו בעילה של היעדר אשמה, אלא בעילה של חוסר בראיות מספיקות. סגירת תיק בחשד אשמה מיועדת אם כן, לפי הנחיות הפרקליט, לאותם מקרים מובהקים שבהם לא קיים ולו ספק סביר בדבר חפותו של אדם. ייאמר כי בעבר היה המבחן לסגירת תיק בהיעדר אשמה מחמיר אף יותר, ולפיו היה על רשויות התביעה להשתכנע בהיעדרו של שמץ ראיתי לביצוע העבירה. באמרת אגב בעניין קבלרו ביקר בית משפט זה את מבחן השמץ הראייתי, שלימים אמנם נזנח כעולה מהנחיות הפרקליט:

”אכן, אפשר בהחלט לתאר מקרים שיש בהם שמץ של ראיה, ועם זאת, בהתחשב במהות הראיה, במשקל הראיה ובכל נסיבות המקרה, אין זה ראוי שהמשטרה או הפרקליטות יסתמכו על שמץ זה כדי להשאיר על כנו אתם של חשד באדם. חשד כזה, כשהוא נרשם בתיק החקירה, שחור על גבי לבן, ראוי לו שיהיה נתמך בראיה שיש בה ממש, גם אם אין היא מספיקה כדי להגיש כתב-אישום. ראיה כזאת צריכה לעמוד במבחן הראיה המינהלית: צריך שתהיה זו ראיה שאדם סביר היה סומך עליה כדי לומר שהחשד עדיין קיים ועומד” (שם, בעמ' 54).

11. סיווג עילה לסגירת תיק חקירה, כמו החלטות בעניינים אחרים המסורים לשיקול הדעת של רשויות התביעה, אינה חסינה מפני ביקורת שיפוטית. ואולם, בית משפט זה קבע לא אחת כי התערבות בהחלטות מסוג זה תיעשה רק במקרים חריגים –

כאשר ההחלטה לוקה בחוסר סבירות קיצוני או בעיוות מהותי אחר הדורש תיקון. שיקול הדעת הנתון לרשויות התביעה הוא רחב, בעיקר כאשר עסקינן בהחלטות המצויות בליכת סמכותן – וכך גם החלטות שעניינן סגירת תיקי חקירה (ראו בין היתר: בג"ץ 5699/07 פלונית (א') נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(3) 550, 639 (2008); בג"ץ 372/88 פוקס נ' הפרקליט הצבאי הראשי, פ"ד מב(3) 154, 154 (1988); בג"ץ 4550/94 אישה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מט(5) 859, 871 (1995); בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 525 (1990); פרשת פלוני, בפסקה 18 לפסק דינו של השופט א' שהם).

כידוע, בית משפט זה אינו נוהג לשים עצמו בנעליהן של רשויות התביעה. תפקידה של הביקורת השיפוטית מתמצה בבחינת תקינות וסבירות ההחלטה לסגור את התיק מן הטעם של חוסר בראיות מספיקות. הדגש אם כן הוא על פעולת הרשות, הטעמים שעמדו לנגד עיניה והאופן שבו הפעילה את שיקול דעתה (ראו: עניין אפל, בפסקה 5 לפסק דינה של השופטת ט' שטרסברג-כהן; פרשת פלוני, בפסקאות 10-11 לפסק דינו של השופט א' שהם; בג"ץ 69/15 גדג' נ' משטרת ישראל – מחוז דרום, פסקה 9 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור (5.1.2016)).

מן הכלל אל הפרט

12. בבואה של המשיבה לבחון את הראיות נגד העותר, ניצבו בפניה עדויותיהם של ראובן, בלה וע', עדותו של העותר ועדויות השוטרים שנכחו במקום; ובנוגע לכל אחת משלוש העבירות שבביצוען נחשד, היה הדבר בבחינת גרסה מול גרסה. מצד אחד, עצם קיומן של גרסאות סותרות מקים ספק בדבר חפותו של העותר; ומצד שני, עמדתה המקצועית של המשיבה היתה כי בהינתן קיומן של גרסאות סותרות אין די ראיות להרשעתו של העותר בעבירות. כך אירע שלמגינת ליבו של העותר, תיק החקירה נגדו נסגר בשל חוסר בראיות, ולא בהיעדר אשמה.

בהתייחס לעבירה של הסגת גבול – כנגד עדותו של העותר שלפיה סיכם עם בלה כי תאפשר כניסתו לחצר ביום התקרית וכי השער היה פתוח, העיד ראובן כי העותר כלל לא ביקש להיכנס לחצר, והוסיף וטען כי ביום האירוע היה השער נעול. גרסתו של ראובן נתמכת בדברי בתו ע', שלפיהם לא חדל העותר מלצלצל באינטרקום; דפק על השער וקילל; ונכנס לחצר אף שהשער היה נעול. די אפוא בעדותו של ראובן ובדברי בתו, כדי להקים ספק סביר בחפותו של העותר – וזאת גם בהינתן עדותו הסותרת של האחרון. בלא לגרוע מהאמור יצוין כי גם בית משפט השלום, במסגרת

ההליך האזרחי, הצביע על הקשיים שמעוררת גרסתו של העותר בנוגע לכניסתו לחצר ביום האירוע:

”התובע לא הוכיח, לטעמי במידה הנדרשת, את נסיבות כניסתו לחצר השכנה לשם מילוי סולר ודבר תיאום ביצוע המעשה עם השכנה, ואת העובדה ששער החצר היה פתוח, למעט עצם כניסתו לצורך בדיקת מיכל הסולר כשלעצמו... ניתן להניח, כי לו הייתה ניתנת הסכמת השכנה מראש הדברים לא היו מתדרדרים למצב אליו הם הגיעו. בנוסף, עדות התובע בעניין מכלית הסולר אינה מתיישבת עם מבחן השכל הישר והראיות שבאו בפניי” (עמוד 8 לפסק הדין בהליך האזרחי).

אשר לעבירת האיומים – ע' מסרה כי העותר בעט בשער; וראובן ששוחח עמה אותה השעה בטלפון, העיד כי שמע את העותר צועק ומקלל. לא נמצאה בגדרי טיעונו של העותר בפנינו כפירה בטענות בדבר קללותיו ודפיקותיו על השער, והוא אך ציין כי לא הוכח שאיים לשבור את שער החצר. הנה כי כן, גם לגבי עבירה זו לא נראה כי נפל פגם בקביעתה של המשיבה כי קיים ספק סביר בדבר חפותו של העותר.

בנוגע לעבירה של הפרעה לשוטר במילוי תפקידו – כאן ניצבות זו מול זו גרסת העותר וגרסתה של המשיבה. האחרונה טוענת כי העותר סירב להזדהות ולחתום על מסמכים ובאופן כללי לא שיתף פעולה עם השוטרים; ואילו העותר לא רק מכחיש אלא טוען כי הוא זה שפנה מיוזמתו לשוטרים, ובאופן בלתי מוסבר הם שהגיבו בתוקפנות כלפיו ועצרו אותו. גם בהקשר זה לא ניתן להצביע על פגם מהותי בשיקול הדעת שהפעילה המשיבה, המצדיק התערבותה של ערכאה זו.

13. העותר מקשה וטוען כי במצב הדברים שנוצר, שבו קיימות ”גרסה מול גרסה” בנוגע לביצוע העבירות, שומה היה על המשיבה להוסיף ולנקוט בפעולות חקירה בסיסיות שיפיגו את הספק המתעורר לגבי חפותו ויאפשרו לסגור את התיק נגדו בנימוק של היעדר אשמה. אלא שגם טענה זו דינה להידחות.

כפי שכבר הוברר לעיל, שיקול הדעת בדבר עצם סגירתו של תיק חקירה נגד פלוני, וסיווגה של עילת הסגירה המתאימה, מסור למשיבה – וחזקה עליה כי עשתה כנדרש גם בעניינו של העותר. בידי המשיבה נתונים הידע המקצועי והמיומנות הדרושים לקבלת החלטות מסוג זה, ובכללם הכלים המתאימים לקבוע אימתי נדרשות פעולות חקירה נוספות על מנת לברר אשמתו של אדם ומתי ניתן להסתפק בחומר הראייתי שנאסף (ראו: בג”ץ 5817/08 עראמין נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 12

לפסק דינה של הנשיאה ד' ביניש (10.7.2011)). בהתייחס לתיק החקירה נגד העותר, המשיבה גבתה עדויות הן מהעותר עצמו, הן מראובן ובתו, וכן מעדים נוספים שנכחו במקום – ובהם גם שוטרים. ייתכן כי ניתן היה לנקוט בפעולות חקירה נוספות – ובין היתר לעמת את בלה עם גרסתו של העותר – ואולם בענייננו לא הונחה תשתית עובדתית, אף לא לכאורית, להניח כי פעולות מעין אלה, לו ננקטו, היה בהן כדי לשנות את התמונה עבור העותר. בהקשר זה יוזכר כי בהליך האזרחי שניהל העותר אל מול המשיבה ניתנה לו ההזדמנות להציג את כל אותן ראיות התומכות לשיטתו בגרסתו העובדתית – ואף על פי כן, כפי שעולה מפסק הדין בהליך האזרחי ומן הדברים שצוטטו ממנו לעיל, לא עלה בידי העותר לשכנע בדבר נסיבות כניסתו לחצר; והוא עצמו בחר שלא לעמת את בלה עם גרסתו ולא ביקש לזמנה לעדות בפני בית המשפט, הגם שבהליך נשמעו עדויות.

סיכומו של דבר, לא מצאתי כי דבק בהחלטת המשיבה פגם המצדיק את התערבותנו.

14. בצד טענותיו בדבר שינוי עילת הסגירה של התיק, הלין העותר על כך שהרשות לא מילאה את חובת ההנמקה המנהלית, ואדרש לכך כעת.

חובת ההנמקה היא מחובות היסוד המוטלות על הרשות המינהלית (יצחק זמיר הסמכות המנהלית כרך ב 897-898 (תשנ"ו) (להלן: זמיר)), ולא פעם נאמר כי היא חוסה תחת חובת ההגינות שחבה הרשות כלפי האזרח (בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289, 337 (1998)). חובה זו חלה גם על החלטה בדבר העילה לסגירת תיק חקירה (ראו: סעיף 3 להוראה מס' 05.03.01 להוראות המשטרה בנושא "הטיפול בתלונה ובתיק חקירה"). החוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 (להלן: חוק ההנמקות), מורה בסעיף 2(א) כי שומה על עובד ציבור להשיב בכתב לבקשות שמונחות לפניו; ובסעיף 2א מובהר כי אם סירב עובד הציבור לבקשה, עליו לנמק בכתב למבקש את פשר הסירוב.

בפסיקה נקבע כי היקף הפירוט הנדרש מן הרשות נגזר מאופי ההחלטה וממורכבותה, וכי במקרים המתאימים גם הנמקה קצרה ותמציתית יכול שתספק (ראו בין היתר: רע"ב 3019/98 מדינת ישראל נ' ארזי, פ"ד נב(2) 743, 749 (1998); ע"א 8996/04 שכטר נ' נציגות הבית המשותף, נט(5) 17, 21 (2004)). חוק ההנמקות אינו מפרט את מטרת החובה, ואולם מעיון בפסיקה ובספרות ניתן ללמוד על מספר טעמים העומדים בבסיסה: שמירה על מינהל תקין וחזוק אמון הציבור במינהל; שיפור איכות ההחלטה המינהלית; הגברת יעילות המינהל; ומתן אפשרות לאזרח לתקוף החלטה

שהתקבלה נגדו (ראו והשוו: ע"א 6926/93 מספנות ישראל בע"מ נ' חברת החשמל בע"מ, פ"ד מח(3) 798, 749 (1994); בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ"ד כה(1) 325, 333-335 (1971); ע"א 10419/03 דור נ' רמת הדר – כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ, פ"ד ס(2) 277, 296-297 (2005), וכך יואב דותן "חובת ההנמקה של רשויות מינהל וגופים נבחרים" מחקרי משפט יט 5, 7-9 (2002) (להלן: דותן)). באשר לתוכן החובה, נכתב כי על ההנמקה לאפשר להעמיד את ההחלטה למבחן ערכאות הערעור והביקורת – ולשם כך עליה לשקף את הפרמטרים המרכזיים של הליך קבלת ההחלטה, כאשר לצד טעמיה עליה לכלול את עיקרי הממצאים העובדתיים שהחלטה מבוססת עליהם, ורצוי גם התייחסות לטענות שהעלה האזרח בפני הרשות (ראו בפסיקה: בג"ץ 64/91 חילף נ' משטרת ישראל, פ"ד מז 653, 660 (1993); בג"ץ 7177/95 יורגם בע"מ נ' דברת, פ"ד נ(2) 1, 3 (1996); ובספרות: זמיר, בעמוד 909; דותן, בעמוד 37).

15. כפי שכבר צוין, העותר חזר ופנה למשיבה בבקשות שונות לשינוי עילת הסגירה של תיק החקירה נגדו. במכתבי התשובה לפניותיו, שצורפו על ידי הצדדים, אין אלא סירוב תמציתי ביותר. בתשובותיה ציינה המשיבה כי בקשותיו של העותר נבחנו בקפידה ובאריכות, ועם זאת לא מצאה מקום לשנות את הנימוק לסגירתו של התיק – ולפיכך עילת הסגירה "חוסר ראיות" תווית על כנה. ואולם, המשיבה לא ציינה מה הביאה להחלטה זו. כך, אף שלסיווג עילת הסגירה של תיק חקירה נודעת מטבע הדברים וכפי שכבר צוין, חשיבות רבה לכבודו של אדם, לשמו הטוב, ולעיתים – כמו בענייננו – גם לפרנסתו. הצדק עם העותר בטענתו שההנמקה בענייננו הייתה לקונית וחסרה. מן הראוי כי המשיבה תיקח את הדברים לתשומת ליבה. במקרים מעין אלה, הנוגעים לזכויות הפרט ואשר לא ניתן להפריז במשמעותם עבור האזרח, שומה על הרשות לנמק את החלטתה ואל לה להסתפק בתשובה לקונית. ואולם, אין בכך כדי להועיל לעותר בבקשתו, וזאת משום שבחינת ההחלטה לגופה – לסגור את תיק החקירה מחוסר ראיות מספיקות ולא מחוסר אשמה, כבקשתו של העותר – מעלה שההחלטה הייתה סבירה ואין מקום להתערב בה; והסיבות לכך, ועיקרן החשד שמרחף מעל למעורבותו של העותר באירועים נושא העתירה, פורטו בתמצית לעיל. חרף העובדה שבנסיבות העניין אין מדובר בפגם שיש בו כדי לשנות מן התוצאה שאליה הגעתי, מן הראוי שהדברים יוטמעו בסדרי עבודתה של המשיבה ולא יישנו.

16. ניתן היה בשלב זה לסיים את הדיון בעתירה ולהורות על דחייתה. ואולם, טרם שאחתום את פסק הדין אני מוצאת מקום להוסיף עוד מספר מילים בנושא סיווג העילה לסגירתו של תיק חקירה.

לאופן הסיווג של עילת הסגירה של תיק חקירה נודעת כאמור משמעות מרחיקת לכת מבחינתו של החשוד. כאשר תיק נסגר באחת העילות שאינן היעדר אשמה – התוצאה היא שאדם שלא הוגש נגדו כתב אישום, ולא ניתן לו יומו בבית המשפט, נותר כשהוא נושא עמו כתם של אשם פלילי. כתם כזה, מטבע הדברים, עלול לפגוע באורחות חייו, בכבודו ובשמו הטוב. טלו מקרה כמו זה של העותר שלפנינו, שמצא את פרנסתו בעבודות אבטחה וכן התנדב במשך 35 שנים במשטרה – ובעקבות החקירה נגדו לא רק שנדחה משורות הארגון, אלא גם נפגעה פרנסתו. כל זאת, מבלי שהורשע בדין, ואף מבלי שהוגש נגדו כתב אישום; ויוער שהדברים נאמרים, בלא לגרוע מהמסקנה שאליה הגעתי בענייניו. כך קורה שדווקא מי שלא הועמד לדין פלילי, מצוי בלא יכולת לטהר את שמו ונושא חטוטר על גבו. כמילותיו של המשורר דוד אבידן: "אם כך ואם כך, הכתם נשאר על הקיר" ("הכתם נשאר על הקיר", מתוך ספר השירים ברזים ערופי שפתיים (1954)). הדבר מחריף במציאות של ימינו, שבה ההד התקשורת של זכות חקירות משטרתיות עז ונרחב במיוחד; ודומה שהכתם לא רק שלא יימחה מהקיר, אלא שהוא נדון להתקיים לעד במרשתת (אינטרנט) – ממנה, כידוע, קשה להישכח.

התוצאה, אם כן, עבור מי שתיק החקירה נגדו נסגר מחוסר ראיות היא קשה. ואף על פי כן, אמות המידה לסגירתו של תיק מטעם זה טרם הוסדרו בחקיקה ראשית של הכנסת – ונראה כי הגיעה העת שכך ייעשה בידי המחוקק, ויפה שעה אחת קודם.

17. זאת ועוד. בהיעדר חקיקה המסדירה את סיווג העילות לסגירת תיק חקירה על ידי רשויות התביעה, נקבעו אמות המידה להפעלת שיקול הדעת בנדון בהנחיות הפרקליט. בפועל, אמות המידה הללו מחמירות עד מאוד עם מי שהוחלט על סגירת תיק החקירה נגדו: סעיף 8 להנחיות הפרקליט מורה כי כל אימת שקיים ולו חשד או ספק סביר בחפותו של אדם, אין לסגור את התיק נגדו בעילה של היעדר אשמה. יש להניח כי לנוכח הוראה זו, קיים קושי ממשי לעשות שימוש בעילה של היעדר אשמה לסגירת תיקים. יש בהחלט מקום לתהות אם מבתן מתמיר זה עולה בקנה אחד עם חזקת החפות – שהיא כידוע עקרון יסוד במשפט הפלילי, ומהווה אף זכות חוקתית הנגזרת מעקרון כבוד האדם: "חזקת החפות היא עקרון יסוד של שיטתנו שמטרתה להבטיח כי הפרט הנאשם לא יישא לשווא בפגיעה הקשה בזכויותיו – בחירותו, בקניינו, בשמו הטוב – הנגזרת מהרשעה בפלילים, כל עוד לא הוכחה אשמתו" (ראו: בג"ץ 4921/13 אומ"ץ אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי נ' ראש עיריית רמת השרון, בפיסקה 38 (2013)).

וכפי שהיטיב חברי השופט ח' מלצר לבטא –

"חזקת החפות היא מהעקרונות הבסיסיים של דיני העונשין. היא מהווה חלק מזכותו של נאשם להליך הוגן, וקשורה במישרין לעקרונות של: הוגנות, צדק וחירות. היא גם מבטאת את ההכרה בפער הכוחות שבין המדינה – ב'כובעה' כתובעת – לבין הנאשם העומד לדין. חזקת החפות מטילה על המדינה את הנטל להצדיק את הפגיעה בזכויות-היסוד הנגרמת כתוצאה מהרשעתם וענישתם של נאשמים" (ההדגשה שלי-ע'ב') (בש"פ 4206/16 מדינת ישראל נ' טחימר, שם היה השופט מלצר בדעת מיעוט אך לא בנושא המצוטט, בסעיף 46 לחוות דעתו (3.11.2016)).

18. מבלי לקבוע מסמרות, דעתי היא כי כאשר עסקינן במי שלא נמצאו די ראיות להגשת כתב אישום בעניינם – מן הראוי להגמיש את המבחן לסגירת תיק חקירה בהיעדר אשמה, תוך שינוי הדרישה הראייתית שביסוד עילה זו. כיום הכלל הוא שכל אימת שקיים ספק או חשד כלשהו בדבר חפותו של אדם – לא ניתן לסגור את התיק נגדו בהיעדר אשמה. דומני כי חזקת החפות מחייבת לקבוע כי תיק חקירה ייסגר בעילה של היעדר אשמה, אלא אם כן שוכנעו רשויות התביעה כי קיים ספק ממשי לגבי חפותו של אדם.

לאחר כתיבת הדברים הללו הזדמן לי לעיין במאמר מאת ד"ר יניב ואקי הצפוי להתפרסם בספר אדמונד לוי, שבו הציע ואקי כי חלף המבחן של "ספק סביר בחפות" – לצורך סיווג העילה לסגירת תיק חקירה, יאמצו רשויות התביעה מבחן של "חשד ממשי לאשמה". מדובר במבחן המציב רף ראייתי שונה מן הנהוג עד כה, הן מבחינה כמותית והן מבחינה איכותית – ויתרונו טמון לטעמי בכך שבמרכז עומדת סבירות האשמה ולא סבירות החפות (יניב ואקי "עילה לביטול? עיון מחודש בעילות לסגירת תיק פלילי" ספר אדמונד לוי (אליקים רובינשטיין, אסתר חיות, יצחק עמית ואוהד גורדון עורכים) צפוי להתפרסם בשנת 2017). עוד מציע ואקי להגביל את מידת חשיפתו של המידע בדבר סגירת תיקי חקירה – הן על ידי צמצום רשימת הגורמים המורשים לעיין במרשם הפלילי, הן על ידי קיצור התקופה שבה נשמר הרישום לגבי סגירת תיק חקירה, והן על ידי צמצום היקף השימוש שניתן לעשות במידע זה. גם הצעה זו ראוי כי תישקל על ידי המחוקק.

כך או אחרת, הדגש הוא על כך שנדרשת בחינה מחודשת מצד המחוקק של ההסדר שהנהיגו רשויות התביעה לגבי סגירת תיק חקירה – וזאת תוך הכרה בפגיעה בזכויות יסוד שנגרמת לאותו חשוד שנגזר עליו להימצא לעד בתחום האפור שבין "אשם" ל-"לא אשם", ללא יכולת לטהר את שמו. עד שיעשה כן המחוקק, וכל עוד ההסדר הקיים בהנחיות הפרקליט נותר בעינו – שומה על המשיבה לנקוט משנה זהירות

בבואה לסווג את העילה לסגירתו של תיק חקירה. טרם שיוחלט על סגירת התיק מן הטעם של חוסר בראיות מספיקות, ראוי כי גורמי התביעה ישימו לנגד עיניהם את המחיר הכבד שעלול האדם לשלם, את הפגיעה הצפויה בשמו, בפרטיותו ובפרנסתו, ויודאו שאין מוצא אחר בענייננו.

ואולם דברים אלה נאמרו כפי שצוין למעלה מן הצורך – שכן העותר אינו מבקש לתקוף את הנחיות הפרקליט, כי אם את אופן היישום שלהן במקרה הקונקרטי, והצדדים כלל לא טענו בעניין תוקפן של ההנחיות.

19. התוצאה היא שדינה של עתירה זו להידחות. בעתיד יוכל העותר להגיש בקשה לביטול הרישום הפלילי בעניינו, וזו תידון על ידי המשיבה בהתאם לחוק המרשם הפלילי ולתקנות המרשם הפלילי ותקנת השבים (אמות מידה לביטול רישומי משטרה), התשס"ט-2009. בנסיבות המקרה אין צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

השופט ח' מלצר:

אני מסכים כי בנסיבות העניין ומהטעמים המובאים על-ידי חברתי השופטת, ע' ברון בחוות דעתה – אין פה מקום להתערבות שיפוטית.

יחד עם זאת בשים לב לעובדה שהצדדים לא טענו לפנינו לעניין תוקף ההבחנות שבהנחיה מס' 1.3 להנחיות פרקליט המדינה בנושא: "סגירת תיקים בעילת 'חוסר ראיות' ובעילת 'היעדר אשמה'" – אני מבקש להשאיר בצריך עיון את הערותיה של חברתי בהקשר זה הן ביחס לקיים והן ביחס לעתיד.

ש ו פ ט

השופט ע' פוגלמן:

אני מצטרף למסקנת חברתי, השופטת ע' ברון, שלפיה אין יסוד להתערב בעילת סגירת תיק החקירה שנפתח נגד העותר.

אף אני, כמו חברי השופט ח' מלצר, איני רואה להידרש להערותיה הנוספות של חברתי בפסקאות 16-18 לחוות דעתה. המסד לעתירה היה הנחיית פרקליט המדינה. לא התבקשנו לסטות ממנה, או לשנות את המבחנים שנוהגים על פיה ולא שמענו טיעון בנושאים אלה. משכך ראיתי להישאר בגדרה של העתירה.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ע' ברון.

ניתן היום, א' בכסלו התשע"ז (1.12.2016).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט