

עילות הסגירה "חוסר ראיות", "העדר אשמה" ומה שביניהן

יניב ואקי*

"אם כך ואם כך, הכתם נשאר על הקיר".¹

לאחרונה, בעקבות עבודת מטה שנעשתה בפרקליטות המדינה, פורסמה הנחיית פרקליט מדינה, אשר מתווה את מדיניות התביעה בשיקולים ובמבחנים לסגירת תיק פלילי בעילה של "חוסר ראיות" או "העדר אשמה".² בשל חשיבותה של ההכרעה בדבר עילת הסגירה על החשוד מבקשת ההנחייה להגדיר מחדש את נקודת האיזון בין שתי עילות הסגירה - "חוסר ראיות" ו"העדר אשמה" וזאת, בעיקר באמצעות עיצובו של מבחן ראיתי אשר מתמקד במידת הסבירות שהחשוד ביצע את העבירה שיוחסה לו.

ברשימה זו אבקש להציע התבוננות מחודשת בעילות הסגירה "חוסר ראיות" ו"העדר אשמה", כמו גם לעמוד על הצורך בשינוי נקודת האיזון בין האינטרסים המתחרים בסוגיה: האינטרסים של הפרט במחיקת הרישום אל מול האינטרסים הציבוריים בשמירת המידע ועשיית השימוש בו.

עילות הסגירה "חוסר ראיות", "העדר אשמה" והבחנה שביניהן

סעיף 62(א) לחסד"פ, שכותרתו "העמדה לדין וסגירת תיק", קובע את התנאים הנדרשים לצורך העמדתו של אדם לדין פלילי:

"ראה תובע שהועבר אליו חומר החקירה שהראיות מספיקות לאישום אדם פלוני, יעמידו לדין, זולת אם היה סבור שאין במשפט עניין לציבור".

לפי הוראת הסעיף והפרקטיקה שהתפתחה בעקבותיו, לצורך ההחלטה על העמדה לדין נדרשים שני יסודות מצטברים: תשתית ראייתית מספקת העולה כדי "סיכוי סביר להרשעה"³ ו"עניין לציבור". ככל שהתובע מגיע למסקנה כי אין בתיק תשתית ראייתית מספקת להעמדה לדין, סגירת תיק יכולה להיעשות באחת משתי עילות: "חוסר ראיות" או "העדר אשמה". להבחנה שבין שתי העילות חשיבות רבה. כל אחת מגלמת סבירות אחרת לאשמה,

1. מבוא
2. עילות הסגירה "חוסר ראיות", "העדר אשמה" והבחנה שביניהן
3. השלכותיה של עילת הסגירה של "חוסר ראיות"
4. נחיצותה של עילת הסגירה של "חוסר ראיות"
5. דרכים אפשריות לצמצום הפגיעה הצפויה של עילת הסגירה "חוסר ראיות"
 - א. שינוי הרף הראיתי לסגירת תיק מחוסר ראיות
 - ב. צמצום זליגת המידע בדבר תיק שנסגר מחוסר ראיות
 - ג. הגבלת השימוש במידע בדבר תיק שנסגר מחוסר ראיות
 - ד. צמצום משך הזמן לשמירת המידע בתיק שנסגר מחוסר ראיות
6. סיכום

מבוא

בהתאם לחוק סדר הדין הפלילי, מוסמכות רשויות התביעה לסגור תיק פלילי באחת משלוש עילות סגירה עיקריות: חוסר ראיות, העדר אשמה והעדר עניין לציבור.⁴ ההחלטה על סיווג סגירת התיק היא הכרעה אשר נודעות לה השפעות כבדות משקל על חייו של אדם, על פרנסתו, על עיסוקו, על שמו הטוב ועל כבודו, בעיני עצמו ובתפיסת הציבור אותו.

קיומן של עילות הסגירה ותיעודן במרשם המשטרתי נועדו, בין השאר, לשמר מידע שהוא בעל חשיבות לגורמי אכיפת החוק לשם ביצוע תפקידם. עם זאת לזליגת תיעוד עילות הסגירה השלכות הרוות גורל על חייו של אדם, על פרנסתו, על שמו הטוב ועל כבודו.

חרף השלכותיו של הסיווג בדבר סגירת התיק, אין בחוק מבחנים או קריטריונים לקביעת עילת הסגירה המתאימה, ואלו נתונים לשיקול דעתה של התביעה.⁵ כך גם אין כל הסבר על גדרה של כל אחת מהעילות ועל המבחן לקביעתה.

* ד"ר יניב ואקי הוא מנהל מחלקת עררים בפרקליטות המדינה. מרצה למשפט פלילי. העמדות המובאות במאמר מבטאות את עמדתו הפרטית של המחבר. תודתי נתונה לחברי מערכת הסניגור על הערותיהם המצוינות.

1 מתוך שירו של דוד אבידן "הכתם נשאר על הקיר" המצוטט בפקס דינה של השופטת ברון, בבג"ץ 6213/14 ארגמן נ' מדינת ישראל, פס" 16 לפסק דינה (פורסם בנבו, 1.12.2016), שם היא כותבת את הדברים הבאים: "לאופן הסיווג של עילת הסגירה של תיק חקירה נודעת [...] 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".

2 כך עולה מסעיפים 62(ב) ו-64 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן: החסד"פ). סעיף 167 לחסד"פ קובע עילת סגירה נוספת של "סגירה בהסדר" שעניינה בהפניית הטיפול בתיק למסלול של הסדר מותנה. בנוסף, בהתאם לפקודת המשטרה ניתן לסגור תיק פלילי בעילות נוספות, כגון: מות החשוד, החשוד אינו בר עונשין, התיישנות עבירה ועוד.

3 ראו, יניב ואקי "מרחב שיקול הדעת בהחלטה על העמדה לדין" משפט מפתח 1 (2014).

4 סגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" ובעילת "העדר אשמה", הנחיות פרקליט המדינה 1.3, עדכון אחרון 14.1.2018 (להלן: "הנחיית פרקליט המדינה").

5 לדיון בטיבו של רף ראיתי זה ראו, יניב ואקי "סיכוי סביר להרשעה - סבירותו של סיכוי" (צפוי להתפרסם בספר דנציגר, 2019).

המכריע של התיקים הפליליים מטופל על ידי משטרת ישראל.

כפי שיפורט להלן, לאחרונה פורסמה הנחיית פרקליט מדינה חדשה אשר משנה מהמבחן הראייתי שנהג עד כה, ובה נקבע, כי לצורך ההחלטה אודות עילת הסגירה, על התובע לבחון את מידת הסבירות שהחשוד ביצע את העבירה המיוחסת לו. ככל שהסיכוי שהחשוד ביצע את העבירה - כעולה מהראיות שנאספו בתיק - נמוך, הרי שעילת הסגירה הראויה הנה "העדר אשמה". ככל שהסיכוי שהחשוד ביצע את העבירה הנו גבוה יותר, יש לסגור את התיק בעילה של "חוסר ראיות". מכאן שתיק ייסגר מחוסר ראיות רק כאשר קיימות ראיות לאשמתו של אדם, ואולם אלה אינן מגיעות לכדי "סיכוי סביר להרשעה".

השלכותיה של עילת הסגירה של "חוסר ראיות"

לעילות סגירת התיק יש השלכות לא מבוטלות על האדם, שכן תיקים סגורים, למעט תיקים שנסגרו מחוסר אשמה, מתועדים ונשמרים במרשם המשטרה, ולגופים מסוימים ניתנת הרשות לעיין במרשם ולעשות בו שימוש.¹¹

לתוצאותיה של עילת הסגירה "מחוסר ראיות" השלכה על שמו הטוב של החשוד, והרישום לגביו "מטיל [...] סטיגמה על בעל הרישום".¹² "שכן, סגירת התיק 'מחוסר ראיות' [...] משאירה ספק בחפותו של החשוד [...] הוא תלוי כחוטרת על גבו. קיומו של תיק סגור במרשם המשטרה פוגע אפוא בשמו הטוב של אדם".¹³ עמדה על כך לאחרונה השופט ברון בעניין **ארגמן**:

"לאופן הסיווג של עילת הסגירה של תיק חקירה נודעת [...] 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. [...] הדבר מחריף במציאות של ימינו, שבה ההד התקשורת של זכות חקירות

ובשונה מיתר העילות, רק העילה בדבר "חוסר אשמה" אינה מוצאת את דרכה לרישום הפלילי.⁶

בעבר, שימש המבחן של "שמץ ראייה" לצורך הכרעה באיזו עילה ייסגר התיק. בהתאם למבחן זה די כי נמצא בתיק שמץ ראייה לביצוע העבירה על ידי החשוד כדי להוביל לסגירת התיק מחוסר ראיות. לימים שונה מבחן זה ובמקומו נקבע מבחן אשר קבע כי אם נותר "ספק סביר בחפותו של החשוד", התיק ייסגר מחוסר ראיות.⁷ שני מבחנים אלה הובילו לכך שמרבית התיקים שנסגרו, בשל כך שלא נמצאה בהם תשתית ראייתית מספקת להעמדה לדין, נסגרו מחוסר ראיות ולא בעילה של העדר אשמה. שהרי כל אימת שבתיק נמצא בדל או שמץ של ראייה לפי המבחן הראשון, או שהראיות בתיק הותירו ספק ולו קטן בחפותו של החשוד לפי המבחן השני, נגזר על התיק להיסגר "מחוסר ראיות".

ואכן, הרף הראייתי הנמוך אפשר סגירת תיקים מחוסר ראיות ביתר קלות. מעיון בנתונים המתפרסמים מעת לעת עולה כי מבין התיקים שנסגרו, רוב התיקים (יותר מ-50 אחוז) נגנזו בעילה של חוסר ראיות, בעוד שאחוז קטן מאוד של תיקים נסגר מחוסר אשמה (בין אחוז אחד לכעשרה אחוזים, תלוי ברשות התביעה).⁸

לשם המחשה אביא את הנתונים המתייחסים לתיקי הפרקליטות,⁹ כאשר ידוע כי יחס הסגירה בין תיקים שנסגרו מחוסר ראיות לתיקים שנסגרו מחוסר אשמה במשטרה גדול עוד יותר:¹⁰ בשנת 2015, מתוך כ-25,700 תיקים אשר נגנזו בפרקליטות ללא הגשת כתב אישום, כ-59 אחוז מהתיקים נגנזו בעילה של חוסר ראיות, ואילו רק 12 אחוז נסגרו מחוסר אשמה. בשנת 2016, מתוך כ-19,500 תיקים אשר נגנזו בפרקליטות ללא הגשת כתב אישום, כ-60 אחוז מהתיקים נגנזו בעילה של חוסר ראיות, ואילו רק 11 אחוז נסגרו מחוסר אשמה.

יוצא אפוא כי כמות התיקים שנסגרת מחוסר ראיות גדולה עשרות מונים מזו שנסגרת מחוסר אשמה. כאמור לעיל, במשטרה מדובר באחוז מזערי מאוד של תיקים שנסגר מחוסר אשמה, וכידוע הרוב

6 ס' 62(ב) לחסד"פ. כך גם לא לרישום המשטרה. חשיבותה של ההבחנה בין סגירת תיק מחוסר אשמה ובין סגירה מחוסר ראיות קיבלה את ביטוייה גם בהנחיית פרקליט המדינה: "עילת הסגירה של 'העדר אשמה' נועדה למנוע מראית עין, הן של הגורמים השונים הרשאים לעיין במרשם הפנימי המשטרה והן של החשוד, לפיה נותר חשד ממשי לגבי אשמתו של אדם" - הנחיית פרקליט המדינה, לעיל ה"ש 4, בסעיף 8 ראו גם: בג"ץ 7256/95 פישלר נ' מפכ"ל המשטרה, פ"ד (5) 1 (1996).
7 בג"ץ 4539/92 קבלרו נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד (3) 50 (1996).
8 ראו דין וחשבון הוועדה לבחינת חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981 (בראשותה של פרופ' רות קנאי, מאי 2010); דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין: "מדיניות סגירת תיקים בפרקליטות ובתביעה המשטרתית" 3 (6 בפברואר 2002), שלפיו 55%-60% מכלל תיקי החקירה שנסגרים, נסגרים בעילה של חוסר ראיות אל מול "אחוז קטן מאוד" של תיקים הנסגרים בעילה של חוסר אשמה.
9 נתונים אלה מתפרסמים מידי שנה (החל משנת 2015) במסגרת דו"ח סיכום שנה של הפרקליטות, אשר פתוח לציבור באתר משרד המשפטים. להלן קישור לדו"ח לשנת 2016: www.justice.gov.il/Units/StateAttorney/Documents/Annual-Report-2016.pdf.
10 ראו, כתבה שפורסמה לאחרונה, לפיה אחוז התיקים שנסגרו במשטרה מחוסר אשמה לא מגיע אף לכדי אחוז אחד מסך התיקים שנסגרים - <http://www.israelhayom.co.il/article/492977>. בעקבות בקשת חופש מידע שהוגשה בעניין פורסם כי מתוך כלל התיקים שטופלו על ידי התביעה המשטרתית בשנים 2015-2012, רק תיק אחד נסגר מהעילה של חוסר אשמה: <https://www.odata.org.il/dataset/82e91e53-e78a-456e-8a9e-3638430cf2a7/resource/4273c6c4-ad99-4666-9f70-75dd39dda753/download/-4320-794.pdf>.
11 ראו רשימת הגופים המנויים בתוספת השלישית לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981.
12 עניין פישלר, לעיל ה"ש 6.
13 בג"ץ 10271/02 פריד נ' משטרת ישראל, פס' 14 לפסק דינו של השופט עדיאל (פורסם בנבו, 30.7.2006).

משטריות עז ונרחב במיוחד; ודומה שהכתם לא רק שלא יימחה [...], אלא שהוא נדון להתקיים לעד במרשתת (אינטרנט) - ממנה, כידוע, קשה להישכח. התוצאה, אם כן, עבור מי שתיק החקירה נגדו נסגר מחוסר ראיות היא קשה¹⁴.

להותרת הרישום המשטרתי של עילות הסגירה עלולות להיות תוצאות קשות והשלכות הרסניות, בדומה לעתים לאלה של הענישה הפלילית. הפגיעה בשמו הטוב של הפרט עלולה לפגוע גם באפשרויות הפרנסה שלו ובאפשרויותיו להתמנות לתפקידים שונים. יש ברישום כדי לגרום לפגיעה במשרתו של אדם ולשבור את מטה לחמו.¹⁵ חשיבות יתרה לרישום זה נודעת לבעלי תפקידים מסוימים, בעיקר במגזר הציבורי, כגון אנשי מערכת אכיפת החוק (שופטים, תובעים, שוטרים וסוהרים) ואנשי ציבור. היא עלולה לשמש עילה לדחיית מועמדותו של אדם למשרה ציבורית או להביא להפסקת כהונתו בתפקיד מסוים.¹⁶

בנוסף, עילות הסגירה פוגעות בזכויותיו החוקתיות של האדם, ובראשן פגיעה בכבודו. הן עומדות בסתירה לזכותו לחפות ומתייגות את האזרח בסטיגמה של עברייני.¹⁷

רישום פלילי משליך על תפיסת הציבור את האדם ועל תפיסת האדם את עצמו. יש בו כדי לפגוע בכבודו ובביטחונו העצמי בעיני עצמו ובעיני הסובבים אותו. כאשר נלווית לרישום על עילת הסגירה תהודה תקשורתית, יש בה כדי לפגוע בהשפעה החברתית והציבורית של אותו אדם, הנלוות לה, מטבע הדברים, השלכות על משרתו ועל מצבו הכלכלי, המקצועי והחברתי. יוצא אפוא כי הרישום של עילות הסגירה, גם אם לא נועד לכך, נושא צביון עונשי במהותו ש"נגזר" על האזרח שלא במסגרת הכרעה שיפוטית.

דוק - במובנים מסוימים מעמדו של אדם שהתיק נגדו נסגר בשל "חוסר ראיות" גרוע יותר ממי שהועמד לדין חזקה - בעוד האחרון "הוכיח את חפותו", מעל לראשו של הראשון תעמוד לעולם אותה "עננה".

נחיצותה של עילת הסגירה של "חוסר ראיות"

עילות הסגירה בכלל, ועילת הסגירה של חוסר ראיות בפרט, אוצרות בתוכן מידע על הסיבות אשר הובילו לסגירת התיק. מידע זה חיוני

לצורך פועלן של רשויות אכיפת החוק והוא מאפשר את תפקודן התקיין. בנוסף, עילות הסגירה משמשות כיום גם כנימוק והסבר לחשוד ולמתלונן, ובתיקים מסוימים לציבור כולו, מדוע נסגר התיק. קיומן של עילות הסגירה ותיעודן במרשם המשטרתי נועדו לשמר מידע שהוא בעל חשיבות לגופים הזכאים לשקול אותו לשם ביצוע תפקידם באכיפת החוק, מידע אשר בכוחו לסייע להם במלאכתם ולאפשר להם להפעיל את שיקול דעתם בטיפולם בתיקים עתידיים ביתר יעילות ועל בסיס מידע רחב יותר על האדם הנדון. התכלית של שמירת המידע, אם כן, הינה שמירה על שלום הציבור ובטחונו על ידי קידום יכולותיהן של רשויות אכיפת החוק בגילוי עבריינים והעמדתם לדין.

בהפעילה את שיקול דעתה, על הרשות לשקול את מכלול השיקולים הרלוונטיים, ובהם את דבר קיומם של תיקים שנסגרו בעבר נגד החשוד ואת הסיבות שהביאו לסגירתם. תיקים שנסגרו מחוסר ראיות עשויים להיות אינדיקציה לאורח חייו של החשוד ולהעיד על אפשרות של רצידיביזם, וככל שהם רלוונטיים, יש בהם כדי לשמש, בין השאר, שיקול בשאלת העמדתו לדין של החשוד בתיק החדש כמו גם בתיקים הקודמים שנסגרו.¹⁸

עובדה זו ממחישה את הצורך ברישום של התיקים הסגורים במרשם המשטרתי. זאת, גם בשל כך שיש ברישום כדי לאפשר לתביעה לחזור ולעיין בהחלטתה בדבר התיק שנסגר ולשקול מחדש את העמדתו לדין של אותו אדם באותו תיק, בין שהחשוד המשיך וביצע עברות נוספות או מסיבות אחרות כגון שהתגלו ראיות חדשות. בנוסף, התיק הסגור יכול לשמש שיקול להעמדה לדין בתיקים מאוחרים לו שנפתחו נגד החשוד.

בנוסף, עילות הסגירה נועדו גם להקל על רשויות מסוימות בהחלטות הנוגעות לכשירות לתפקיד.¹⁹ צורך זה הוא בעיקרו מעשי, והוא נועד לאפשר לגופים מסוימים לקבל החלטה הנוגעת להעסקתו של אדם בתפקיד מסוים על בסיס ההכרעה בדבר עילת הסגירה מבלי שאלה ידקקו לעיין בתיק עצמו ולבחון את הראיות בעצמם.

ואולם, ברי כי השימושים האמורים בעילת הסגירה של "חוסר ראיות" מוצדקים רק כאשר מדובר בתיקים בהם קיימות ראיות המבססות חשדות ממשיים כנגד החשוד.

14 עניין ארגמן, לעיל ה"ש 1, בפס' 16 לפסק דינה של השופטת ברון.
 15 על ההשלכות הקשות הנובעות מפגיעה במשרתו של אדם ראו רינת קיטאי "פגיעה במשרתו של אדם בשירות הציבורי בשל חשד לביצועה של עבירה פלילית" **עלית משפט** ה' 107 (2002).
 16 ראו, למשל, בג"ץ 1993/03 **התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה** (פורסם בנבו, 09.10.2003) ובש"א (ארצי) 415/08 **נציב שירות המדינה נ' חיים בוכן** (פורסם בנבו, 14.07.2008).
 17 להרחבה, ראו יניב ואקי "עילה לביטול? עיון מחדש בעילות לסגירת תיק פלילי" **ספר אדמונד לוי** 457, 466-469 (2017).
 18 לסמכותה של התביעה לפתוח מחדש תיקים סגורים ראו בג"ץ 57/64 **כהן נ' שר המשפטים**, פ"ד יח(2) 396 (1964); בג"ץ 844/86 **דותן נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד מא(3) 218 (1987); בג"ץ 6781/96 **אולמרט נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד נ(4) 793, 808 (1996).
 19 כפי המצב הנוהג כיום, ואולם כפי שאעמוד להלן, אני סבור כי אין לעשות שימוש בעילת הסגירה לצורך שיקולי העסקה.

דרכים אפשריות לצמצום הפגיעה הצפויה של עילת הסגירה "חוסר ראיות"

ניתן לטעון כי ככלל מרגע שהתיק נסגר אין כל מקום לתיוגו של החשוד ולהותרת רישום פלילי מכל סוג בעניינו. בשנים האחרונות הוגשו כמה הצעות חוק פרטיות, המציעות כי בררת המחלל תהיה מחיקת הרישום גם במקרה של חוסר ראיות.²⁰

אני סבור אמנם כי חרף ההשלכות הפוגעניות של עילת הסגירה, האינטרס הציבורי אינו צריך להתבטל מפני האינטרסים של הפרט, ועל כן ניתן וצריך לשמר את הרישום בדבר עילת הסגירה של "חוסר ראיות". עם זאת יש לצמצם עד למינימום הדרוש את הפגיעה בזכויות הפרט. אמנם, לעילת סגירת התיק יש השלכות ניכרות על הפרט. אולם כנגד עניינו של האזרח בשמירה על שמו הטוב עומדים אינטרסים ציבוריים לגיטימיים בעלי משקל של רשויות אכיפת החוק, העשויים להצדיק את נחיצותה של עילת הסגירה.

עם זאת, אני סבור כי יש לערוך איזון מחדש בין הערכים הנוגדים ולאזן בצורה טובה יותר בין אינטרס ההגנה על שלום הציבור בשמירת המידע הפלילי לבין הצורך למזער את הפגיעה באזרחים שעומדת להם חזקת החפות. איזון אשר ודאי מתבקש בעידן שלאחר חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. איזון זה יכול להיעשות בכמה אופנים, כפי שיתוארו להלן.

שינוי הרף הראייתי לסגירת תיק מחוסר ראיות

על מנת להשיג איזון ראוי יותר בין הפגיעה בפרט לבין טובת הכלל בהקשר זה, יהיה ראוי לצמצם את היקף התפרסותה של עילת הסגירה של חוסר ראיות ולהעלות את הרף הראייתי המינימלי המשמש לסגירת תיק מחוסר ראיות. במקום המבחן של "ספק סביר בחפות", שלפיו די שנותר ספק קל שבקלים בחפותו של החשוד כדי לסגור את התיק מחוסר ראיות, יש לאמץ רף ראייתי מחמיר יותר.

ההחלטה בדבר עילת הסגירה היא החלטה מנהלית. לפיכך אין היא כפופה לדיני הראיות הרגילים²¹ או לכללי פסלות הראיות וקבילותם. מדובר בראיות מינהליות. היינו, ראיות שאדם סביר היה סומך עליהן.²² ככלל הרף הראייתי הנדרש לצורך קבלת החלטה מנהלית הוא נמוך, כדי לבטא "סדר קדימויות המעדיף יעילות מערכתית על

פני מניעת טעויות במקרים אינדווידואליים".²³ עם זאת המשפט המנהלי מכיר גם בצורך בהצבת רף ראייתי גבוה ומחמיר יותר לפי סוג ההליך וחומרת השלכותיו. ככל שהנזק העלול להיגרם מההחלטה חמור יותר, כך יש לדרוש תשתית ראייתית גבוהה יותר. ברק-ארז עמדה בספרה על המשפט המנהלי על כך ש"בעידן החוקתי, הדרישה להעלאת הרף הראייתי הנדרש לצורך קבלת החלטות הפוגעות בזכויות יסוד עשויה להיחשב כחלק בלתי נפרד מן ההגנה החוקתית על זכויות אלה".²⁴ נדמה כי לא יכולה להיות מחלוקת כי ההחלטה בדבר עילת הסגירה נגד חשוד כרוכה בפגיעה מיוחדת בפרט ובזכויות היסוד שלו, ועל כן יש לדרוש שהיא תתבסס על אמת מידה ראייתית מחמירה, ולא לפי הרף הראייתי המנהלי הרגיל כפי שמקובל כיום. הרף הראייתי צריך להיקבע לפי ההשלכות הנובעות מאותה הכרעה ולפי עצמת הפגיעה הנובעת מאותה הכרעה. נדרש יחס ישר בין הפגיעה הצפויה לתשתית הראייתית המאפשרת אותה. כנודל הפגיעה כן גובה הרף הראייתי הנדרש. אי לכך יש להציב רף ראייתי גבוה יותר אשר יצדיק סגירה מחוסר ראיות. ככל שהראיות מוצקות ומבוססות יותר והסתברות האשמה גבוהה יותר, כך גדל האינטרס הציבורי בתיעוד הרישום הפלילי. לעומת זאת ככל שמדובר בתשתית ראייתית דלה יותר, יש להעדיף את האינטרס של הפרט למען שמירה על כבודו ופרטיותו.

במאמר שכתבתי בנושא, הצעתי לאמץ את הרף הראייתי של "חשד ממשי לאשמה".²⁵ במאמר זה בחנתי, בין השאר, את עילת הסגירה של "חוסר ראיות" מנקודת מבט חוקתית והגעתי לכלל מסקנה ש"קיומה של עילת הסגירה [...] ותיחומה מעוררים קושי מבחינה חוקתית. [...] וכי" המצב הקיים כיום [...] פוגע שלא כדין בזכויות החוקתיות של הפרט".²⁶ לטענתי, הדיון החוקתי בנושא מוביל למסקנה כי על מנת שהתיק ייוותר ברישומי המשטרה ויהיה לכתם על החשוד, יש להציב רף ראייתי המבסס חשד ממשי לאשמה כלפי החשוד. כאשר לשיטתי "סטנדרט ראייתי זה יאפשר להבחין בין חשודים שיש נגדם ראיות של ממש לבין חשודים שהראיות נגדם תלויות על בלימה. הוא יאפשר לנקות את שמם של כל אותם חשודים אשר אין בראיות כדי להצביע על אשמתם ולו ברמה לכאורית. רף ראייתי כפי הצעתי יאפשר להגיע לתוצאות צודקות יותר כאשר מדובר בתיקים בהם התשתית הראייתית חסרה מאוד או גבולית".²⁷

20 ראו לדוגמה הצעת החוק הפרטית של ח"כ דוד אמסלם: 1604/20/פ הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מחיקת רישום פלילי בהיעדר ראיות), התשע"ה-2015; והצעה דומה של ח"כ מיקי לוי: 2088/20/פ הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מחיקת רישום פלילי בהיעדר ראיות), התשע"ה-2015. על-פי הצעות אלה, רק בנסיבות מיוחדות, שבהן "סבר פרקליט מחוז או פרקליט בכיר שהוא הסמיכו לכך, כי עניין הציבור במידע על החשדות גובר על חזקת החפות ועל הזכות להליך הוגן של החשוד", וכאשר קיימת "הסתברות ממשית למסוכנותו ויש עניין לציבור לדעת על מסוכנות זו", לא יימחק הרישום. הצעות אלה מוזגו להצעת החוק המובאת להלן בה"ש 33, ואשר מצויה בוועדת החוקה, חוק ומשפט בהכנה לקריאה שנייה ושלישית.

21 דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך א 444 (2010).

22 שם, בעמ' 446.

23 שם, בעמ' 447.

24 שם, בעמ' 448.

25 ואקי "עילה לביטול? עיון מחדש בעילות לסגירת תיק פלילי", לעיל ה"ש 17. המאמר עוסק באופן רחב יותר בעילות הסגירה, ובאינטרסים הנוגדים בקשר אליהן.

26 שם, בעמ' 466.

27 שם, בעמ' 476.

השופטת ברון, בעניין **ארגמן**, קראה אף היא לשנות את המבחן הראייתי שביסוד ההבחנה בין עילת הסגירה של "חוסר ראיות" לבין העילה של "חוסר אשמה" ולאמץ מבחן מחמיר מזה שהיה נהוג באותו הזמן:

"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".²⁸

בהתייחסה להצעתי לאימוץ המבחן של "חשד ממשי לאשמה", הביעה דעתה השופטת ברון כי "מדובר במבחן המציב רף ראייתי שונה מן הנהוג עד כה, הן מבחינה כמותית והן מבחינה איכותית - ויתרוננו טמון לטעמי בכך שבמרכזו עומדת סבירות האשמה ולא סבירות החפות".²⁹

בהנחיית פרקליט המדינה החדשה הוחלפו המבחנים הקודמים במבחן "מידת הסבירות לביצוע העבירה". נקבע, כאמור, כי לצורך ההחלטה אודות עילת הסגירה, על התובע לבחון את מידת הסבירות שהחשוד ביצע את העבירה נמוך, יש לסגור את התיק בהעדר אשמה. יוצא אפוא, כי בניגוד למבחנים הקודמים, גם אם מחומר הראיות בתיק עולה כי ישנו סיכוי שהחשוד ביצע את העבירה ואולם סיכוי זה נמוך, הרי שעילת הסגירה הראויה הנה העדר אשמה. ככל שהסיכוי שהחשוד ביצע את העבירה גבוה יותר, התיק ייסגר בעילה של חוסר ראיות.³⁰

עוד מוצע בהנחייה כלי עזר, שמטרתו להנחות את התובע בזיהוי קו הגבול בין עוצמת ראיות המצדיקה סגירת תיק מחוסר ראיות לבין סגירה בהיעדר אשמה: "נניח שעוצמת הראיות בתיקים פליליים נעה בטווח שבין 0 (אין כל ראיה הקושרת את החשוד לביצוע העבירה) - ל-10 (הראיות קושרות את הנאשם לעבירה באופן ודאי), כאשר דירוג של 5 מבטא סיכוי זהה שהחשוד ביצע את העבירה כמו הסיכוי שהוא לא ביצע את העבירה. על סקאלה זו, הרי שבתיק שבו עוצמת הראיות היא 2 ומטה, ייסגר התיק בעילה של היעדר אשמה. ואילו בתיק שעוצמת הראיות בו מעל 2, ייסגר התיק בעילה של 'חוסר ראיות'".³¹

סטנדרט ראייתי זה יוביל, כך ניתן לקוות, כי תיקים רבים יותר ייסגרו מחוסר אשמה, גם אם נותר חשד קל באשמתו של החשוד, ואולם לא כזה שמצביע על סיכוי גבוה כי החשוד ביצע את העבירה.

צמצום זליגת המידע בדבר תיק שנסגר מחוסר ראיות

היבט נוסף שיאפשר לאזן בין הערכים הנוגדים עניינו במידת החשיפה של עילת הסגירה. הפלטפורמה הנורמטיבית שבאמצעותה ניתן יהיה לאזן בין הערכים הנוגדים הגלומים בנחיצות תיעודן של עילות הסגירה, מצויה בעיקרה בחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים אבל לא רק.³²

המידע אודות תיק סגור נשמר, כאמור לעיל, על מנת לסייע לרשויות אכיפת החוק בתפקידן, על כן יש להבטיח כי המידע האמור יותר מידע פנימי של הרשויות ולא יזלוג לגורמים שאינם רשאים להיחשף אליו.

ודוק - ככל שהמידע בדבר עילת הסגירה אכן ייותר אך ורק בידי רשויות אכיפת החוק, מרבית השלכותיה השליליות של עילת הסגירה, כפי שצויינו לעיל, יצומצמו. יוצא אפוא, כי אופן שמירת המידע ומניעת חשיפתו, מהווה נדבך חשוב בנוסחת איזון האינטרסים שבין זכויותיו של הפרט והציבור בסוגיה זו.

לצורך קידומה של תכלית חשובה זו, יש לשקול למנוע את חשיפת המידע אודות עילת הסגירה אף מהצדדים לתיק עצמם. על מנת שהמידע אודות תיקים סגורים לא יזלוג לגורמים שאינם מוסמכים להיחשף אליו, מוצע למנוע את המידע אף מפני החשוד בעצמו. בשנים האחרונות התפתחה פרקטיקה לפיה צדדי ג', דורשים מאזרחים להציג בפניהם את גיליון העבר הפלילי שלהם, כך למשל בראיון לעבודה. כדי למנוע את זליגת המידע, הוגשה הצעת חוק ממשלתית לתיקון חוק המרשם הפלילי, ובה, בין השאר, נקבע איסור על הוצאת תדפיס ובו המידע מהמרשם הפלילי. בנוסף, נקבע סעיף עונשי האוסר על דרישה מהאזרח למלא תצהיר ובו מידע מהמרשם אודותיו. נדמה כי יש להחיל שינויים אלה, בשינויים המחוייבים, גם על מידע אודות תיקים סגורים, בבחינת קל וחומר. ואכן, בימים אלה נדונה בכנסת, הצעת חוק, אשר קובעת כי בהודעה לחשוד על סגירת התיק כנגדו לא תצויין עילת הסגירה, ורק אם החשוד יבקש זאת ניתן יהיה להציג בפניו את עילת הסגירה.³³ תכליתה של הצעה זו לחסום או למצער לצמצם את אפשרות זליגת המידע על עילת הסגירה למי שאינו רשאי להיחשף אליה. עם זאת יש להביא בחשבון גם השלכות שליליות שעלולות לנבוע משינוי זה. כך עולה החשש כי הדרישה לפנייה אקטיבית מצד האזרח, תוביל לכך שרבים מהאזרחים ימנעו מלברר אודות עילת הסגירה בעניינם וכפועל יוצא לא יממשו את זכותם להשיג על עילת הסגירה. בנוסף עולה חשש כי אזרחים רבים לא יבינו כי חרף העובדה כי לא קיבלו על כך הודעה, תיקם נסגר בעילה של חוסר ראיות, ומידע זה נשמר

28 עניין **ארגמן**, לעיל ה"ש 1, בפס' 18 לפסק דינה.

29 שם.

30 הנחיית פרקליט המדינה, לעיל ה"ש 4, בסעיף 13.

31 הנחיית פרקליט המדינה, לעיל ה"ש 4, בסעיף 14. עם זאת, צוין בהנחייה כי אין ציפיה שהתובע ייתן ציון מספרי לעוצמת הראיות, ומדובר אך ורק בכלי עזר נוסף, שאין כל חובה להשתמש בו.

32 כיום, סעיף 11א לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים מסדיר את דבר תיעודה של עילת הסגירה של חוסר ראיות, מידת חשיפתה והיקף השימוש שניתן לעשות בה.

33 הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 84) (שינוי פרטי ההודעה על סגירת תיק לעניין עילת הסגירה), התשע"ח-2018, בעמ' 86.

משך הזמן שבו ייחסר המידע על תיק סגור, כמו גם בקביעת מחיקתו בתוך פרק זמן קצוב. אין זה מוצדק להכתים את הפרט למשך כל ימי חייו באופן שיפגע פגיעה אנושה בכבודו, בשמו הטוב, בתפיסתו את עצמו וביכולת התעסוקה שלו.

בשנת 2009 תוקנו תקנות³⁴ הקובעות כי רישומים של תיקים סגורים בעברות עוון מבוטלים אוטומטית לאחר שבע שנים.³⁵ בנוסף, תקנות אלה קובעות הסדר המאפשר לבעל המרשם לפנות לגוף המוסמך במשטרה בבקשה לביטול רישומים של תיקים סגורים בעברות פשע.³⁶

אני סבור כי יש לשקול את קיצור תקופות המחיקה, וודאי בקשר לעברות שאינן פשע. כאשר תקופות ההתיישנות על עברות הן בנות 5 שנים לעברת עוון ו-10 שנים לעברת פשע,³⁷ ספק אם הביטול האוטומטי לרישום תיק סגור בעברת עוון צריך להיות רק לאחר 7 שנים.³⁸

בנוסף, ניתן לשקול לאמץ את ההסדר החל על עברות עוון גם על עברות פשע ולאמץ "ביטול אוטומטי", שאינו תלוי בהגשת בקשה לביטול בידי האדם שהרישום הוא בעניינו.³⁹ יש לזכור כי מדובר ברישום שאינו מבוסס על הכרעה של בית המשפט ושהשלכותיו, כאמור לעיל, ניכרות. אי לכך יש לצמצם ככל הניתן את מידת הפגיעה באזרח תוך שמירה על האינטרסים הציבוריים.

ודוק - רישומי תיקים סגורים שבוטלו יימחקו ממערכת המרשם המשטרתי, ולא תהיה אפשרות לשום גוף לקבל מידע עליהם.

סיכום

לעילת הסגירה של חוסר ראיות פוטנציאל פגיעה גדול בפרט אשר עולה על התועלת הנגרמת לאינטרס הציבורי, וודאי כשהעילה כוללת בקרבה גם חשודים שהראיות בעניינם אינן מקימות חשד ממשי לאשמתם. צמצום קבוצת החשודים בעילה זו למקרים שבהם הסתברותם לאשמה גבוהה יותר יביא לתוצאה מידתית יותר. לצד זאת יש להקטין עד למינימום האפשרי את "ההשלכות ההיקפיות" הנובעות מקיומה ומרישומה של העילה.

כפי שראינו, ניתן לאמץ שלל של אמצעים אשר יצמצמו את היקף הפגיעה בפרט מבלי שיהיה בכך כדי לפגוע באופן משמעותי באינטרס הציבורי בתיעודה של העילה. באמצעות שינויים אלה ניתן יהיה לאזן בצורה טובה יותר בין האינטרס הנוגדים, ולהביא, גם אם לא להסרת הכתם, אז להקטנתו ולצמצום נראותו וכפועל יוצא למזעור השפעתו.

במערכת באופן שעלול לגרום להם נזק כאמור לעיל. כמו כן, קיים חשש כי ככל שהאזרחים יהיו מודעים פחות לעילת הסגירה בה נסגר התיק בעניינם, יישחק האפקט הביקורתי כלפי רשויות אכיפת החוק, והדבר עלול להוביל לסגירת תיקים מחוסר ראיות בקלות יתר.

ברוח הדברים האמורים, עולה השאלה אם יש למנוע גם מהמתלונן קבלת מידע על עילת סגירת התיק. כיום, עם סגירת התיק, נשלחת הודעה על כך למתלונן תוך ציון עילת הסגירה. מצד אחד קמה זכותו של המתלונן (שלרוב הוא גם נפגע העבירה) לדעת אודות הסיבות שהובילו לסגירת התיק (בכלל וכדי לאפשר לו לממש את זכותו להגיש ערר על סגירת התיק בפרט), ולרוב הוא רשאי אף לקבל את חומרי החקירה בתיק לצורך מימוש זכויותיו אלה. מצד שני, העברת המידע למתלונן עלולה לאפשר את זליגת המידע לגורמים נוספים. ייתכן וניתן להציע פתרון דומה לזה שהוצע בעניינו של החשוד, לפיו ברירת המחדל תשתנה, כך שבהודעת הסגירה למתלונן לא תצויין עילת הסגירה, וזו תועבר לו רק לפי בקשתו. בנוסף, ניתן לדרוש מהמתלונן כי יתחייב שלא לעשות שימוש במידע זה מעבר למימוש זכויותיו הקנויות.

הגבלת השימוש במידע בדבר תיק שנסגר מחוסר ראיות

על מנת לצמצם את הנזק הרב הנגרם לפרט בשל עילת הסגירה בכלל ועילת הסגירה של חוסר ראיות בפרט, ראוי להגביל את השימוש שניתן לעשות במידע זה אך ורק לצרכי אכיפת הדין הפלילי. לטעמי יש להגביל את חשיפת המידע למספר מצומצם של גופים אשר יוכלו להשתמש במידע אך ורק לצרכי אכיפת החוק הפלילי ולאסור את השימוש במידע זה לצורכי העסקה, בין אם מדובר במשרה פרטית או ציבורית. השימוש במידע על תיקים סגורים צריך להיות מוגבל אך ורק לתכליות מסוימות ומיוחדות ולצורך הגנה על אינטרסים ציבוריים המצדיקים עניינית וקונקרטי את השימוש במידע מסוג זה. על כן יש למנוע זליגה של המידע למי שאינו נמנה על רשויות אכיפת החוק, וגם לגבי אלה יש להגביל את השימוש במידע אך ורק לצורך הגשמת מטרות חיוניות והכרחיות ולא כאלה שאינן מצדיקות פגיעה כה כאובה בפרט, בפרטיותו ובחופש העיסוק שלו.

צמצום משך הזמן לשמירת המידע בתיק שנסגר מחוסר ראיות

נדבר נוסף שיאפשר את הסטת נקודת האיזון בין האינטרסים השונים לטובת הגנה על זכויותיו היסודיות של הפרט, הינו בצמצום

34 תקנות המרשם הפלילי ותקנת השבים (אמות מידה לביטול רישומי משטרה), התשס"ט-2009.
35 כל עוד לא קיים רישום נוסף ואלא אם החליט הגורם המוסמך במשטרה אחרת (למי שהיה בגיר בעת האירוע - הביטול יהיה לאחר 7 שנים; לקטין - 5 שנים).

36 בהתקיים תנאי סף של חלוף כמה שנים ממועד האירוע (1) בחשד לביצוע עברה שאינה פשע - 5 שנים לבגיר ו-3 שנים לקטין; (2) בחשד לביצוע עברת פשע - 7 שנים לבגיר ו-5 שנים לקטין, וכן לפי אמות מידה הקבועות בתק' 5 לתקנות, אשר עניינן בין השאר בחומרת העברה, נסיבותיו האישיות של החשוד, קיומם של רישומים אחרים לאותו חשוד ועוד. כן כוללות התקנות (תק' 7) רשימה של עברות עוון, שבעניינן רשאי הגוף המוסמך במשטרה לקבוע שלא יהיה ביטול אוטומטי בתום שבע שנים, בהתקיים תנאים נוספים.

37 שדינו אינו מיתה או מאסר עולם. ראו ס' 9 לחסד"פ.

38 מובן שזהו רק שיקול אחד מני אחרים שיש לשקול למען קציבת תקופת הביטול.

39 זאת בכפוף לקיומם של תנאים נוספים ומתן שיקול דעת לגורם המוסמך במשטרה, לפי אמות מידה שיפורטו, למנוע את הביטול האוטומטי.