

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט פלילי חנינה
תאריך: י' חשון התשכ"ט, 1 נובמבר 1968 עדכון: כ"ו כסלו התשס"ג, 1 דצמבר 2002 מספר הנחיה: 4.4001 (21.326)	סמכות נשיא המדינה לחון נידונים בבתי-דין משמעתיים

סמכות נשיא המדינה לחון נידונים בבתי-דין משמעתיים

הנחיה זו דנה בשאלה האם יכול נשיא המדינה, מכוח סמכותו לפי סעיף 11(ב) לחוק-יסוד: נשיא המדינה, לחון אנשים, שהוטלו עליהם סנקציות משמעתיות על-ידי בתי-דין משמעתיים, או להקל מאותן סנקציות. זאת, כאשר אין ההרשעה המשמעטית באה בעקבות הרשעה פלילית, שאזי חל סעיף 20(א) לחוק המרשם הפלילי, התשמ"א - 1981, הקובע:

"מי שנמחקה הרשעתו ייחשב לעניין כל דין כאילו לא הורשע, וכל פסול שנפסל בשל ההרשעה, בין מכוח חיקוק ובין מכוח פסק דין, לרבות פסק דין בהליך משמעותי, בטל מיום המחיקה..."

יצוין, כי האנומליה שלפיה הרשעה משמעטית הכרוכה בפלילים נמחקת ואין אפשרות למחיקת הרשעה משמעטית אחרת טעונה תיקון חקיקתי (ראו להלן, בעמ' 5).

באשר למצב הקיים נעשתה הבחנה בין בתי-דין משמעתיים "רגילים" לבית-הדין למשמעת של המשטרה.

א. בתי-דין משמעתיים

עמדת משרד המשפטים היתה מאז ומתמיד, שאין הסנקציות המוטלות על-ידי בתי-דין אלה בנות חנינה ושאינן שפיטתם שפיטה פלילית. בקשר לבקשת חנינה של עורך-דין שהורשע בזמנו על-ידי המועצה המשפטית, עמדת משרד המשפטים בוטאה בדברים הבאים:

"בהצעת תזכיר-הצעת חוק המעבר (תיקון), התש"ך - 1960, שהפיץ היועץ המשפטי לממשלה, נאמר בין היתר, לשם הסברת מטרת התיקון והצורך בו: "התעוררו ספקות אם סמכות החנינה הנתונה לנשיא המדינה כוללת גם סמכות להטות חסדו למי שנמצא אשם בהתנהגות בלתי הולמת במקצועו, כגון, עורכי-דין שהורשעו במועצה המשפטית... מן הדין והצדק הוא שנשיא המדינה יוכל, אם יראה לטוב לפניו לעשות כן, לחון עבריינים אלה ולהפחית עונשם..."

דברים אלה עוררו ספק רציני אם לדחות בקשתו המחודשת של עורך הדין שהורשע על-ידי המועצה המשפטית, בנימוק העדר סמכות. נראה כי סעיף 11(ב) לחוק-יסוד: הנשיא, אינו חל על מקרים כגון דא. אמנם יש הסבורים כי לנשיא המדינה סמכות במקרים אלה, ונימוקם כי

בפקודת הפרשנות הוגדרה "עבירה" - מעשה ניסיון או מחדל שדינם ענישה, ועונש לעניין עבירה - קנס, מאסר או כל ענישה אחרת. נקוד על "ענישה אחרת" ומצאת, שכיוון ואף השעיה מכהונה בכלל עונש היא, שכן מצינו חוקים הקובעים כי שלילת רשיון או התלייתו יוטלו כעונש, הרי גם המעשה שבגינו הוטל העונש עבירה היא, והאדם שעבר עבירה כזו "עברייני" הוא. אלא שלדעת הרוב אין הדבר כן וטוענים כי המבחן באם סנקציה מסוימת עונש היא אם לאו הוא באפשרות להטילה גם אם הוטל עונש ממש בשל אותו מעשה, וכיוון וניתן להטיל סנקציה משמעתית בנוסף לעונש, משמע שאין הסנקציה עונש.

לעניין זה, עיקרון יסודי הוא במשפט הפלילי כי אין להעניש אדם פעמיים על אותו מעשה, אף על-פי שאותו מעשה מהווה יותר מעבירה אחת, ואם הורשע אדם על אחת העבירות, ואפילו על הקלה שבהן, אין לחזור ולדונו על שאר העבירות, ועומדת לזכותו טענת "כבר הורשעתי". הוא הדין אם אותו אדם הועמד לדין וזוכה מאחת מהעבירות האלה, אין לחזור ולהאשימו בעבירה שניה אשר העובדות המשמשות להוכחתה זהות עם העובדות שהיה להוכיחן למען הרשעתו בעבירה הראשונה, ועומדת לזכותו טענת "כבר זוכיתי". והנה אין דין זה חל לגבי הטלת הסנקציה בדיון משמעת, ואין העומד בדין כזה יכול לטעון טענת "כבר הורשעתי" או טענת "כבר זוכיתי". (השוו בג"צ 1003/57 וויס ומילר נ' המפקח הכללי של המשטרה, פ"ד יב 179, עמ' 187). הנימוק לכך הוא לכך הוא העדר זהות מהותית בין אופיו של השיפוט המשמעת מזה והשיפוט הפלילי מזה; אשר לזאת, אמר מ"מ הנשיא, השופט חשין המנוח, בבג"צ 13/57 צימוקי נ' בית-הדין המשמעת לעובדי המדינה, פ"ד יא 846, בעמ' 861):

"לא הרי הליך פלילי כהרי דיון משמעת. התביעה הפלילית נועדה לקבוע אם הנאשם עבר על החוק ואם הוא ראוי כי יטילו עליו את העונש הקבוע בחוק, ואילו הדיון המשמעת לא נועד להעניש את "העברייני". כי אם לקבוע, בראש וראשונה, אם הוא עודנו ראוי לאמון אשר רחשו לו השלטונות והציבור לפני שנמתח עליו קו של חשד".

כאמור לעיל, אבחנה זו היא הצריכה לשמש מבחן אם הדיון במועצה המשפטית משמעת הוא אם לאו. והנה אמר נשיא בית-המשפט העליון בהחלטתו לגבי בקשת המערער לקיום משפט חוזר בתיק המועצה המשפטית, בו נמצא אשם והושעה מכהונתו (המ' 203/57, עו"ד פלוני נ' המועצה המשפטית, פ"ד יא 1201, בעמ' 1203) לשם ביסוס דעתו כי החלטת המועצה המשפטית אינה "עניין פלילי" שלגביו אפשר לבקש דיון חוזר על-פי הוראות סעיף 9 לחוק בתי-המשפט, התשי"ז - 1957¹:

"...אם, למשל, מובא עורך-דין לפני המועצה המשפטית וניתנה החלטה נגדו בקשר עם מעשה מסוים שהוא גם מהווה עבירה פלילית נוסף על 'התנהגות שאינה הולמת את המקצוע', ולאחר מכן מובא עורך הדין הזה לפני בית-משפט פלילי רגיל בהאשמה על המעשה הזה, לא יוכל לטעון 'כבר הורשעתי'".

¹ המועצה המשפטית היא כיום לשכת עורכי-הדין. סעיף 9 לחוק בתי-המשפט התשי"ז - 1957 המוזכר לעיל, הוא סעיף 31 לחוק בתי-המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד - 1984.

זאת ועוד, על-פי סעיף 77 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א - 1961, על בית-משפט ובית-דין צבאי, שהרשיע עורך-דין בשל עבירה פלילית, להמציא ללשכה העתק מפסק הדין. סעיף 75 לחוק זה מסמך בית-דין משמעותי מחוזי, על-פי בקשת קובל, להטיל על עורך-דין שהורשע בפלילים, אחד הענשים האמורים בסעיף 68 (קרי, אזהרה; נזיפה; קנס; השעיה; והוצאה מן הלשכה), אם מצא שבנסיבות העניין היה בעבירה משום קלון.

גם לגופו של עניין סבורים היו רבים כי לא יהא זה נכון ומתאים להסמך נשיא המדינה לחון אנשי מקצועות חופשיים שהוטלו עליהם סנקציות בשל עבירות מקצועיות על-ידי בית-דין משמעותיים המורכבים מאנשי המקצוע. לאור התגובות השליליות הרבות שנתקבלו בקשר להצעת התיקון שהופצה כנזכר לעיל, הוחלט לגנוז את ההצעה ולא להביאה בפני הממשלה לאישור הנחתה על שולחן הכנסת.

טעם שוללי ההצעה היה בראש וראשונה כי מטרת העונש המוטל על-ידי בית-דין משמעותי היא הגנת הציבור ושמירה על רמת המקצוע, וכדי שלא יתערער אמון הציבור במקצוע כולו. מטרה זו שונה לחלוטין ממטרת הענישה: הרתעת כל עבריין בכוח וחינוך העבריין, ורק במידה מצומצמת מניעת הישנות העבירה מטעם העבריין.

מאידך, מאחר ואין לנעול לחלוטין את השער בפני המבקשים עיון מחדש בעונש שהוטל על-ידי בית-דין משמעותי של מקצוע חופשי, הרי שיש מקום לחשוב על דיון חוזר במסגרת הטריבונל אשר הטיל את העונש. זו היתה גם משאלתו של השופט חשין בבג"צ 96/58 עו"ד פלוני נ' המועצה המשפטית, פ"ד יב 1328, 1332 באמרו, בדחותו את בקשת עורך הדין שהורשע לצוות על המועצה לדון מחדש בענייננו לאחר שזו סירבה לו מחוסר סמכות, כי:

"רצוי היה שהמחוקק יתן דעתו על בעיה חשובה זו (של אפשרות קיום משפט חוזר) נוכח קביעותיו בעניין משפט חוזר בחוק בתי-המשפט".

בדברים האמורים סוכמה עמדה שנתגבשה במשך כל השנים. קיימת אבחנה ברורה בין מהותם, טיבם ומטרתם של ההליך המשמעותי ושל הסנקציה המשמעותית מצד אחד ובין אלה של ההליך הפלילי והסנקציה הפלילית מצד שני. כל עוד לא יעלה רצון לפני המחוקק להרחיב את סמכות החנינה של הנשיא גם על סנקציות משמעותיות, יש לקיים את מצב העניינים כפי שתואר לעיל.

ב. בית-הדין למשמעת של המשטרה

יש יסוד למחשבה, שבית-דין זה שונה מבתי-הדין המשמעותיים האחרים, וכי העונשים המוטלים על-ידיהם בני חנינה בדומה לעונשים המוטלים על-ידי בית-דין צבאי. אין להימנע מההקבלה הבולטת לעין שבין שני סוגי שיפוט אלה, הן בהתחשב בהקבלה שבין אופיה של המסגרת המשטרית והמסגרת הצבאית, והן בהתחשב בהקבלה שבין סוגי העבירות המובאות לדין בפני שני בתי-דין אלה, הליכי הבירור המשפטי, טיב הסנקציות המוטלות ומטרת הענישה.

ניתן לומר שהמחוקק הקים בתי-דין אלה, בית-דין צבאי ובית-דין למשמעת של המשטרה, כבתי-דין בעלי סמכות שיפוט מקבילה לזו של בתי-המשפט הרגילים, אגב צמצום סוג האנשים הנתונים לשיפוטם. בו בזמן שבתי-המשפט הרגילים מוסמכים לדון את כלל האנשים הנמצאים בתחום סמכותם, לרבות אלה הנתונים לשיפוטם של בתי-הדין הצבאיים ושל בתי-הדין למשמעת של המשטרה - מוסמכים אלה האחרונים לדון רק אנשים הנמצאים בתוך מסגרות מסוימות, דהיינו במסגרת הצבאית או המשטרתית, או הקשורים למסגרות אלה בצורה הקבועה בחוק. מצד שני אין חפיפה מוחלטת בין סוגי העבירות עליהן יכול אדם להיות מובא לדין בפני בית-דין צבאי או משטרתית. חפיפה מוחלטת - להדגיש שחפיפה מסוימת, ואין היא מבוטלת כלל וכלל, קיימת, אלא שבהעדרה של חפיפה מוחלטת אין סימן או תכונה שיש בהם כדי לשנות את המסקנה הסופית, שהמדובר כאן בענישה בעלת אופי פלילי, על-פי הליכים המקובלים במשפט הפלילי ובסנקציות המקובלות במשפט הפלילי.

לגבי עונשים, שהוטלו על-ידי בית-דין צבאי, מעולם לא היה ספק שאכן מצויה בידי נשיא המדינה סמכות החנינה. ואפילו טרח המחוקק והדגיש עיקרון זה במיוחד בקבעו בסעיף 513 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו - 1955 (סעיף המסכם פרק הדין ב"עיון בעונש") כי "אין האמור בפרק זה בא לגרוע מן הסמכות לחון עבריינים ולהפחית עונשים לפי סעיף 11(ב) לחוק-יסוד: נשיא המדינה".

המחוקק ראה צורך לכלול הוראה זו בפרק הדין בעיון בעונש, כיוון שיכול היה מאן-דהוא לטעון שעל-ידי קביעת פרוצדורה מיוחדת לעיון מחדש על-ידי ועדה מיוחדת בעונש שהוטל על-ידי בית-דין צבאי - באה פרוצדורה זו במקום סמכות החנינה של הנשיא. ולא היא. עיון בעונש לחוד וסמכות החנינה של הנשיא לחוד.

סעיף 513 הנזכר לעיל אינו סעיף קונסיטיטויבי. הוא לא יצר את סמכות החנינה של הנשיא. הוא רק הצהיר שסמכות זו, הקיימת בלאו-הכי, לא נפגעה על-ידי הסעיפים הקודמים. לא היה מקום להצהיר הצהרה מעין זו אילו לא היתה הסמכות קיימת מלכתחילה. ואכן - משתמש נשיא המדינה מידי פעם בפעם בסמכותו לחון אנשים שנדונו בפני בתי-דין צבאיים, והדברים ידועים.

אם סעיף 6 לחוק המעבר, התש"ט - 1949, ובעקבותיו סעיף 11(ב) לחוק-יסוד: נשיא המדינה, התפרשו כמקנים, מתוכם ומעצמם, סמכות חנינה לנשיא לגבי עונשים שהוטלו על-ידי בתי-דין צבאיים, יש לפרשם, לאור ההקבלה כפי שהובאה לעיל, בין בתי-דין צבאיים ובתי-הדין למשמעת של המשטרה, כמקנים לנשיא סמכות חנינה גם לגבי עונשים המוטלים על-ידי בתי-דין למשמעת של המשטרה.

אמנם אין אנו מוצאים בפקודת המשטרה סעיף דומה לסעיף 513 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו - 1955, אולם דבר זה אינו מערער את המסקנה. הנימוק העיקרי לכך הוא, שאין בפקודת המשטרה מוסד הדומה למוסד ה"עיון בעונש", שנקבע בחוק השיפוט הצבאי,

התשט"ו - 1955, וממילא לא היה צורך בסעיף כזה כדי לשמור על סמכות החנינה של הנשיא בפני טענה כלשהי הנובעת מקיומו של המוסד האמור.

ג. סמכות החנינה של נשיא המדינה אינה חלה על הליך משמעותי

סמכות החנינה של נשיא המדינה קבועה בסעיף 11(ב) לחוק-יסוד: הנשיא בהאי לישראל:

"לנשיא המדינה נתונה הסמכות לחון עבריינים ולהקל בעונשים על-ידי הפחתתם או המרתם."

סמכות זו פורשה באופן שאין היא חלה על חנינה של מי שהורשע בהליך משמעותי, שכן תפקידם של בתי-דין אינו נתפס כתפקיד ענישתי, אלא כנועד לשמור על כבוד המקצוע וטהרו, ולפיכך מי שהורשע בדין משמעותי אין בגדר "עברייני" (ראו לעיל וכן פסק הדין בבג"צ 957/89 צדיק נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד מד(2) 431).

דא עקא, שלפי סעיף 20(א) הנזכר לחוק המרשם הפלילי, התשמ"א - 1981, כפי שפורש על-ידי בית-המשפט העליון בפרשת צדיק הנזכרת לעיל, מחיקת הרשעתו הפלילית של אדם בעקבות מתן חנינה על-ידי הנשיא (שנעשית מכוח סעיף 16(ג) לחוק המרשם הפלילי), מובילה גם למחיקת הסנקציה המשמעתית שהוטלה עליו עקב ההרשעה בפלילים (כגון, בהליך משמעותי לפי סעיף 75 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א - 1961).

פרשנות זו של בית-המשפט יצרה, כאמור, מצב אנומלי: בעוד שבמקרה של עבירה משמעתית חמורה - המהווה גם עבירה פלילית, ושההליך המשמעותי בגינה ננקט בהמשך להליכים משמעתיים - ניתנת לחנינה על-ידי הנשיא, הרי שדווקא הרשעה בעבירה משמעתית קלה - שאינה כרוכה גם בהליך פלילי - אינה ניתנת לחנינה.

ברור שמצב זה מחייב תיקון המעוות באופן שדין אחד יהיה להרשעה משמעתית לעניין חנינה על-ידי הנשיא. תיקון כזה יכול שיהיה באחת הדרכים הבאות:

(א) תיקון סעיף 11(ב) לחוק-יסוד: הנשיא באופן שסמכות החנינה של הנשיא תחול גם על הרשעה בהליך משמעותי; או

(ב) תיקון סעיף 20(א) לחוק המרשם הפלילי באופן שמחיקת הרשעה לא תחול על הרשעה משמעתית; או

(ג) תיקון סעיף 20 כאמור, אך בד בבד גם תיקון חוקי המשמעת השונים באופן המסמך לערוך עיון מחדש בעונש משמעותי שהוטל, כעבור פרק זמן שייקבע.

ההחלטה באשר לפתרון הנכון מבין הפתרונות שצויינו לעיל אינה פשוטה. היא מערבת הכרעות עקרוניות וערכיות באשר לרעיון של "תקנת השבים" ותחולתו על ענישה משמעתית, והיחס הראוי בין רעיון זה לאינטרס הציבורי בהגנת הציבור מפני עבריינים.