

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט פלילי חנינה
תאריך: כ' אייר התשל"ה, 1 מאי 1975 עדכון: א' סיון התשס"ג, 1 יוני 2003 מספר הנחיה: 4.4002 (21.329)	חתימת קיום לחתימת נשיא המדינה בחנינות

חתימת קיום לחתימת נשיא המדינה בחנינות

1. תפקידי נשיא המדינה נקבעו לראשונה בסעיף 6 לחוק המעבר, התש"ט - 1949 ושם נאמר ש"נתונה לו הסמכות לחון עבריינים ולהפחית עונשים". בסעיף 7 של חוק המעבר נקבע ש"כל מסמך רשמי שייחתם על-ידי נשיא המדינה ישא עליו חתימת קיום של ראש הממשלה או של שר אחר שתחליט עליו הממשלה".

2. שאלת משמעות חתימת הקיום והשלכתה על סמכות החנינה של הנשיא לא נדונה בכנסת בעת הדיון על חוק המעבר. ואולם בבג"צ 177/50 ראובן נ' יו"ר וחברי המועצה המשפטית, פ"ד ה 737, בעמ' 755/6) אומר השופט אגרנט:

"ולבסוף, בכל המקרים האלה יש לראות כערוכה מספקת להגנת הציבור ושמירת שמו הטוב של מקצוע הפרקליטות, את הפיקוח שמפעיל, לגבי מתן החנינה, מי שעומד בראש מערכת המשפט במדינה - שר המשפטים. בידו של זה להמליץ על מתן החנינה, כי הרי, בסופו של דבר, הוא המוסמך לקיים, אם הנהו רואה לנכון לעשות כן, את חתימת הנשיא בכתב החנינה (סעיף 7 לחוק המעבר, התש"ט - 1949), יש להניח, כי שר המשפטים עורך חקירה מדוקדקת בכל מסיבות העניין, בטרם הוא מחליט לחזק את יד הנשיא להעניק חנינה, וכי בהזדמנות זו, גם המטרה של הגנת הציבור - לרבות השם הטוב של מקצוע הפרקליטות - אינה נעלמת ממנו. אכן, בעניין שלפנינו, נושא כתב החנינה, שחתם נשיא המדינה לטובת המבקש, גם את "קיום החתימה" של שר המשפטים, כאמור."

ובד"נ 13/60 היועץ המשפטי לממשלה נ' מתאנה, פ"ד טז(1) 430, נאמרו הדברים שלהלן בנדון על-ידי השופטים אגרנט (עמ' 454) וברנזון (עמ' 472):

(אגרנט) "לא התעלמתי מן השיקול, כי מדיניות העונשין נתונה בידי בתי-המשפט, וכן, במידה מסוימת, בידי הועדות הפועלות לפי סעיף 17 לחוק לתיקון דיני העונשין (דרכי ענישה), התשי"ד - 1954, וסעיף 509 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו - 1955. אולם כנגד זה יש לומר, כי המדובר הוא, באשר לסמכות החנינה של הנשיא על כל צורותיה בסמכות "רזרבית"; ההנחה היא שהנשיא ישתמש בה רק "במקרים יוצאים מן הכלל" וכאשר "הנסיבות מצדיקות זאת" (השווה סעיף 513 לחוק משנת התשט"ו).

כמו כן לא התעלמתי מן השיקול, שהקניית התוכן "המלא" לסמכות הנדונה עשויה להביא לשימוש יתיר בה, דבר הטומן בחובו את הסכנה של החלשת מרותו של המשפט בעיני הבריות, אולם תגובתי לשיקול הזה היא: כל אקט של חנינה מצד הנשיא זקוק לחתימת הקיום של

ראש הממשלה או אחד משריה (סעיף 7 לחוק המעבר, התש"ט - 1949). פירושו של דבר, כי אף אם ההחלטה לחון או להפחית את העונש חייבת להיות החלטתו האישית של הנשיא, הרי היא גם מותנית בהמלצת השר הנוגע בדבר. שר זה יהיה, על-פי הרגיל, שר המשפטים, אשר בידי הכלים לערוך חקירה מדוקדקת בנסיבות המקרה בטרם יביא את המלצתו בפני הנשיא. ברי, שהמלצה זו - ולכן גם החלטת החנינה - נתונה לביקורת של הכנסת ובאפשרות זו יש לראות את הערובה שקבע החוק נגד הסכנה האמורה."

(ברנזון) "דרכי הטיפול בבקשות חנינה וההמלצה עליהן אינם קבועים בחוק. כל מה שהחוק מחייב הוא שכתב חנינה של הנשיא ישא חתימת קיום של שר משפטי הממשלה, והממשלה קבעה לעניין זה את שר המשפטים. לא היתה לי הזכות לעמוד במקומו של חברי השופט כהן כיועץ משפטי לממשלה וכשר-המשפטים, שנהירים לו שבילי העניין שלפנינו, ואינני יכול לאמור שאני מכיר ויודע על בוריים את דרכי הטיפול וההמלצה בבקשות חנינה. עד כמה שידוע, הטיפול המעשי הוא בידי משרד המשפטים (שר המשפטים וחבר עוזריו). ההחלטה הסופית היא בידי הנשיא, אבל מסתבר שהוא מונחה על-ידי החקירה ודרישה ופעולת ההכנה הנעשות על-ידי הרשות הממשלתית האמורה והוא פועל על-פי עצתה. יוצא, שמבחינה מעשית ידה של רשות זו רב לה בכל החלטה ספציפית ובמדיניות החנינה הכללית ועל כל פנים בלי הסכמתה בדיעבד המוצאת את ביטוייה בחתימת הקיום של השר, אין בכוחו של נשיא המדינה להעניק חנינה. ניתן איפוא בידיה של הרשות המבצעת במדינה באמצעות החנינה של הנשיא, אם היא תבחר להשתמש בה ביד רחבה, ובייחוד אם היא כוללת את הסמכות להחליף עונשים, להיכנס למעשה לתחום השפיטה ולשבש את אורחותיה במידה רבה. אינני מביע כאן את דעתי האישית אם דבר זה הוא רצוי או לא. דעתי האישית אינה חשובה כלל לעניין זה. מצאתי לנכון להצביע על האפשרויות הנזכרות לעיל מבחינה מעשית ולהפשיט את העניין מכמה ממחלצותיו כדי שייראה כמו שהוא בפרספקטיבה נכונה."

3. חוק-יסוד: נשיא המדינה ביטל את הסעיפים 6 ו- 7 של חוק המעבר ובמקומם באו הוראות הסעיפים 11(ב) ו- 12, הקובעים:

"11(ב). לנשיא המדינה נתונה הסמכות לחון עבריינים ולהקל בעונשים על-ידי הפחתתם או המרתם.
12. חתימתו של נשיא המדינה על מסמך רשמי טעונה חתימת קיום של ראש הממשלה או של שר אחר שהחליטה עליו הממשלה, זולת מסמך הקשור בכינון הממשלה או בפיזור הכנסת."

השוני שהובא בסעיף 11(ב) לעומת הוראות סעיף 6 בחוק המעבר בא להבהיר ולקיים את קביעת הרוב בד"נ 13/60 לעניין סמכות הנשיא להמיר עונש בעונש. השוני בסעיף 12 - מלבד הלשוני - הוא בהוספת הסייג שבסופו, והוא שלעניין מסמך שהנשיא חתם עליו והקשור בפיזור הכנסת, אין צורך בחתימת קיום.

4. לסעיף 12 היתה הסתייגות לחברי הכנסת טובי, שופמן וקושניר, שביקשו להחיל את הסייג הנזכר לעיל גם על כתבי חנינה הנחתמים על-ידי הנשיא וזאת על-ידי הוספת המלים: "ומתן חנינה והקלה בעונשין" בסוף הסעיף. ההסתייגות לא נתקבלה.

5. הפרופ' קלינגהופר הביע דעתו בעניין סעיף 12 לחוק-היסוד בהרצאתו בסימפוזיון על חנינה בישראל¹, ואלה היו דבריו:

"האם שני חברי ממשלה אלה, ראש הממשלה ושר המשפטים, יכולים לסרב לנשיא המדינה ולהימנע מלשים את חתימת הקיום? הבעיה קיימת לא רק ביחס למתן חנינות, היא נוגעת לפעולות הנשיא בדרך-כלל. לדעתי, התשובה תלויה במהות הפעולה של הנשיא, אם הנשיא חייב לעשותה לפי החוק, אם הפעולה היא, למשל, מינויו של שופט שועדת המינויים המכהנת על-פי חוק השופטים, תשי"ג², הציעה אותו, הרי גם חובה היא לקיים את הפעולה בחתימת קיום. לעומת זאת, אם בעניין מסוים החוק מעניק לנשיא שיקול דעת, אם הנשיא יכול לבחור לפי רצונו בין עשיית הפעולה ואי-עשייתה, אזי גם לחבר הממשלה יש אותו שיקול דעת ואותה ברירה באשר לחתימת הקיום. הסמכות לחון עבריינים - סמכות שיקול דעתית היא. על-כן רשאי חבר הממשלה לפי שיקול דעתו לסרב חתימתו ועל-ידי הסירוב לגרום לכך שהחנינה לא תקבל תוקף. פירוש זה נראה כנכון גם כשמביאים בחשבון שחתימת הקיום - "קונטראסיגנטורה" בלע"ז - תכליתה שהממשלה תשא באחריות פרלמנטרית לאקטים של ראש המדינה". (שם, עמ' 6)

6. ניתן לסכם את הדברים כך:

(א) הסמכות לחון היא בידי הנשיא.

(ב) הצורך בקיום חתימה -

(1) הביא לנוהג שהשר חוקר בכל בקשת חנינה ומגיש לנשיא את החומר בנדון ואת המלצתו בין לחיוב ובין לשלילה.

(2) מחייב את הממשלה באמצעות השר החותם באחריות פרלמנטרית.

(3) אינו מחייב את הנשיא לקבל המלצותיו של השר והתוצאה היא -

(א) שכשהנשיא אינו מקבל המלצה חיובית של השר כי אז אין חנינה.

(ב) כשהנשיא אינו מקבל המלצה שלילית של השר גם אז - אם השר יסרב לחתום חתימת

קיום על כתב חנינה שייחתם בידי הנשיא - לא תהיה חנינה. ואולם, יש לתחום את "גדרי הסירוב" לנושא זה, כפי שיפורט להלן.

7. הערות לאמור בסעיף 6(ב) שלעיל -

(א) מקרי חילוקי הדעות אינם רבים והליבון והשכנוע עושים את שלהם. ובאותם מקרים נדירים בהם לא היתה בסופו של דבר תמימות דעים, נהגו שרי המשפטים בדרך-כלל להיענות לרצון הנשיא. הדבר משתקף בדברי השר דב יוסף בכנסת בדיון על סעיף 12 של חוק-היסוד באמרו: "אין לי וטו... בכל מקרה ההכרעה לתת את החנינה היא בידי הנשיא בלבד, אם כי שר המשפטים צריך לאמת חתימתו" (ובכך לעמוד בביקורת אם תהיה).

(ב) דומה שהיוצא מן הכלל בו השר יגלה דעתו לנשיא שאין הוא מוכן לתת חתימת קיום צריך להיות אותו מקרה חריג וקיצוני בו חש השר שמבחינה מצפונית אינו יכול לתת ידו לאקט

¹ קלינגהופר, י. ה. "מסגרת קונסטיטוציונית של החנינה", סימפוזיון על חנינה בישראל, פרסומי המכון לקרימינולוגיה מס' 13, האוניברסיטה העברית בירושלים, הפקולטה למשפטים, תשכ"ח 1986, עמ' 2 - 7.

² כיום, חוק-יסוד: השפיטה (סעיף 4) וחוק בתי-המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד - 1984 (פרק א', סימן ג').

החנינה ואשר לא יוכל להגן עליו כל עיקר מבחינה ציבורית או פרלמנטרית. הכלל הוא כאמור מתן חתימת הקיום.