

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.1 – אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין"	
עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024	2 ינואר 1994; 2 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 21 אוקטובר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 2 ספטמבר 2019

1.1 – אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין"

מטרת הנחיה זו היא להתוות את מדיניות גופי החקירה והתביעה בשיקולים ובמבחנים לאי פתיחה בחקירה פלילית או לסגירת תיק פלילי נגד חשוד בעילה של "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין" (להלן: **עילת נסיבות העניין בכללותן**), והיא נועדה להנחות ולהבנות את שיקול דעתו של חוקר או תובע בקביעת עילה זו.

א. המסגרת החוקית¹

1. סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן: **"החסד"פ**), שכותרתו **"חקירת המשטרה"**, קובע:

"נודע למשטרה על ביצוע עבירה, אם על פי תלונה ואם בכל דרך אחרת, תפתח בחקירה; אולם בעבירה שאינה פשע רשאי קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה להורות שלא לחקור אם היה סבור ש**נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה**..." (ההדגשה אינה במקור)

2. סעיף 62(א) לחסד"פ, שכותרתו **"העמדה לדין וסגירת תיק"**, קובע:

"ראה תובע שהועבר אליו חומר החקירה שהראיות מספיקות לאישום אדם פלוני, יעמידו לדין, זולת אם היה סבור ש**נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להעמדה לדין**; ואולם החלטה שלא להעמיד לדין, בשל עילה זו תהיה באישור בעל תפקיד כלחלף..." (ההדגשה לא במקור).

בסעיפים קטנים (1)-(4) הוגדרו בעלי התפקיד **שאישורם נדרש** להחלטה שלא להעמיד לדין, לפי הפירוט הבא: **פרקליט מחוז** או **פרקליט בכיר** שהוא הסמיכו לכך²; **ראש יחידת תביעות** או **תובע משטרה בכיר** שהוא הסמיכו לכך³; **קצין משטרה המשמש כתובע** שהוסמך לכך על-ידי

¹ סעיפי החוק המצוטטים בהנחיה תואמים את נוסחם לאחר תיקון 83 לחסד"פ, שתחולתו נדחתה ליום 1.1.19. יישומי ההנחיה הקשורים בתיקון זה ייכנסו אפוא לתוקפם רק לאחר כניסת התיקון האמור לחוק לתוקף.
² סעיף 62(א)(1) לחסד"פ: בעבירות פשע או עוון, שחומר החקירה בהן הועבר לטיפולו של פרקליט לפי סעיף 60 לחסד"פ.
³ סעיף 62(א)(2) לחסד"פ: בעבירות פשע שחומר החקירה בהן הועבר לטיפולו של תובע משטרה לפי סעיף 60, וכן בעבירות עוון שחומר החקירה בהן הועבר לטיפולו של תובע משטרה על ידי פרקליט מחוז לפי סעיף 60

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.1 – אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין"	
21 ינואר 1994 ; 2 אוגוסט 2002 ; 1 ינואר 2003 ; 21 אוקטובר 2018 ; 30 דצמבר 2018 ; 13 פברואר 2019 ; 2 ספטמבר 2019	עדכון אחרון : כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024

המפקח הכללי של המשטרה⁴; וקצין משטרה המכהן כראש יחידת תביעות⁵ (להלן: **בעל התפקיד המאשר**).

3. סעיף 62(ב) לחסד"פ קובע:

- (1) "על החלטה שלא להעמיד לדין תימסר **לחשוד** הודעה בכתב בלא ציון עילת סגירת התיק, ואולם יצוין בה כי החשוד רשאי לברר את עילת סגירת התיק באמצעות הגעה לכל תחנת משטרה וכן באחת הדרכים שנקבעו על-ידי המשטרה ושפורטו בהודעה; [ההדגשה לא במקור]
- (2) על אף האמור בפסקה (1), לחשוד בעבירת מין או אלימות, כהגדרתה בחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א–2001, תימסר הודעה בכתב על החלטה שלא להעמיד לדין בציון עילת סגירת התיק;
- (3) בעת מסירת העילה לסגירת התיק לפי הוראות פסקה (1) או (2), שעניינה שניסבות העניין בכללותן אינן מתאימות להעמדה לדין, תימסר העילה בנוסח שבחלק א' לתוספת השביעית;
- (4) החשוד יהיה רשאי לפנות לתובע שסגר את התיק בבקשה מנומקת לשנות את עילת הסגירה; תיק שנסגר בשל חוסר אשמה, יימחק רישומו מרישומי המשטרה."

4. סעיף 63 לחסד"פ קובע:

- (א) "(1) על החלטה שלא לחקור תימסר **למתלונן** הודעה בכתב בציון עילת סגירת התיק; [הדגשה לא במקור]
- (2) על החלטה שלא להעמיד לדין תימסר למתלונן הודעה בכתב בלא ציון עילת סגירת התיק, ואולם יצוין בה כי המתלונן רשאי לברר את העילה כאמור באמצעות הגעה לכל תחנת משטרה וכן באחת הדרכים שנקבעו על-ידי המשטרה ושפורטו בהודעה; במקרים חריגים, שבהם לא ניתן

⁴ סעיף 62(א)(3) לחסד"פ: בעבירות שאינן פשע, למעט עבירות עוון שההחלטה בעניינן מתקבלת על ידי פרקליט מחוז, ראש יחידת תביעות, או פרקליט/תובע בכיר שהם הסמיכו אותו לשם כך (לפי סעיף 62(א)(1)–(2) לחסד"פ).

⁵ סעיף 62(א)(4) לחסד"פ: בעבירות לפי סעיף 19מח לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח–1998, או פרק ה1א לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה–1965.

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.1 – אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין"	
עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024	21 ינואר 1994; 2 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 21 אוקטובר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 2 ספטמבר 2019

לקבל את העילה לסגירת התיק כאמור בכל תחנת משטרה, המתלונן יהיה רשאי לברר אותה באחת הדרכים שפורטו בהודעה בלבד.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א)(2), לעניין עבירת מין או אלימות כהגדרתה בחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א–2001, תימסר למתלונן הודעה בכתב על החלטה שלא להעמיד לדין בציון עילת סגירת התיק.

(ג) בעת מסירת העילה לסגירת התיק לפי הוראות סעיף קטן (א) או (ב), שעניינה שנסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה או להעמדה לדין, תימסר העילה לפי הנוסח שבחלק ב' בתוספת השביעית, לפי העניין.

5. סעיף 62א(ב) לחסד"פ קובע:

"בקשת המתלונן שלא להעמיד לדין את בן זוגו בעבירת מין או אלימות⁶ שביצע כלפיו, לא תהווה, כשלעצמה, סיבה יחידה להחלטה לפי סעיף 62א(א) שנסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להעמדה לדין".

6. סעיף 64א(א) לחסד"פ קובע:

"על החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין, משום שנסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה או להעמדה לדין, לפי העניין... רשאי המתלונן לערור כלהלן: ..."

7. עובר לתיקון מס' 82 לחסד"פ⁷ כונתה עילת "נסיבות העניין בכללותן" בשם "היעדר עניין לציבור". בדברי ההסבר להצעת החוק⁸ שעמדה ביסוד התיקון הובהר כי:

"המונח 'היעדר עניין לציבור' מתפרש כאילו הפגיעה אינה מעניינת את הציבור וגורם לא אחת לעוגמת נפש לנפגעי העבירה... מוצע לשנות את המונח המשמש בעילה זו של סגירת תיק ובמקום לציין 'היעדר עניין לציבור' לנקוט מונח שישקף באופן מדויק יותר את עילת הסגירה – 'נסיבות העניין אינן מתאימות

⁶ להגדרת המושגים "בן זוג" ו"עבירת מין או אלימות" ראו סעיף 62א(א) לחסד"פ.

⁷ חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 82), התשע"ח–2018, ס"ח 2694, עמ' 192.

⁸ הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 82) (החלפת המונח "עניין לציבור" בעילה לסגירת תיק), התשע"ח–2017, ה"ח 748, עמ' 56.

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.1 – אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין"	
21 ינואר 1994; 2 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 21 אוקטובר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 2 ספטמבר 2019	עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024

לנקיטת הליכים פליליים". יודגש כי אין בתיקון המוצע כדי להשפיע על מהות השיקולים העומדים מאחורי העילה עצמה." (ההדגשה אינה במקור)

ביסוד תיקון מס' 82 לחסד"פ, שבו השתנה שם העילה מ"היעדר עניין לציבור" ל"נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין", לא עמדה אפוא כוונה לשנות את מהות השיקולים שביסוד העילה של "היעדר עניין לציבור", אלא לשנות את כינויה של העילה בלבד.

ב. כללי

8. תנאי לפתיחה בחקירה הוא ש"נודע" לגוף החוקר על ביצוע עבירה (היינו, שיש למצער חשד סביר לביצוע עבירה⁹), ותנאי להעמדתו לדין פלילי של חשוד הוא קיומן של ראיות מספיקות לאישום¹⁰. המדובר בתנאים הכרחיים אך לא בתנאים מספיקים: גם אם נודע לגוף החוקר על ביצוע עבירה או נמצאו לתובע ראיות מספיקות לאישום, עדיין רשאים הם להימנע מלהורות על פתיחה בחקירה, או להימנע מהעמדתו לדין של חשוד, אם סברו כי נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לכך.

9. בפסיקת בית המשפט העליון¹¹ (שהתייחסה לעילה זו בכינויה הישן) נקבע כי "היעדר עניין לציבור" משמעותו היא כי "התועלת שתצמח לערכים ולעקרונות שהמשפט הפלילי מגן עליהם, אם החשוד יועמד לדין, אינה שקולה כנגד הנזק שייגרם לערכים ולעקרונות אלה, אם החשוד לא יועמד לדין"¹². בפסק הדין המנחה שניתן בעניין זה בבג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה נקבע:

"משמעותו של 'עניין לציבור' היא הכרעה ערכית באשר לתועלת שתצמח לקיום המסגרת החברתית על-ידי העמדה לדין לעומת הנזק שייגרם למסגרת זו על-ידי העמדה לדין ולתועלת שתצמח לה באי-העמדה לדין... עניין לנו בחשבון 'רווח והפסד' הנעשה על-ידי התובע. הוא חייב לעמת, אלו כנגד אלו, מערכות של שיקולים המצביעים על עניינו של הציבור בהעמדה לדין לעומת מערכות של שיקולים המצביעים על עניינו של הציבור בהימנעות מהעמדה לדין [...] שיקולים שונים עשויים להכריע את הכף

⁹ ראו, למשל, בג"ץ 6410/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה (פורסם בנבו); בג"ץ 1971/15 מוניר רביע אלמסרי נ' הפרקליט הצבאי הראשי (פורסם בנבו).

¹⁰ למבחנים שנקבעו לשם כך בפסיקה ראו הנחיית פרקליט המדינה 1.3.

¹¹ בג"ץ 9443/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה ואח' (פורסם בנבו); בג"ץ 588/94 אהרון שלנגר נ' היועץ המשפטי לממשלה פ"ד מח(3) 40; בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה פ"ד מד(2) 485.

¹² פרשת שלנגר, שם, בעמ' 43.

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.1 – אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין"	
עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024	21 ינואר 1994; 2 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 21 אוקטובר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 2 ספטמבר 2019

לטובת המסקנה, כי בנסיבותיו של מקרה נתון, עניין הציבור הוא שלא יוגש אישום פלילי. במסגרת זאת יש להתחשב, בין השאר, בשיקולים הבאים: חומרת המעשה, נסיבותיהם האישיות של החשוד ושל קורבן העבירה, וכן שיקולים מוסדיים של התביעה ובית המשפט.¹³

בפסק הדין קבע עוד כבוד השופט ברק:

"נקודת המוצא העקרונית הינה, כי משקבע המחוקק כי התנהגות פלונית פלילית היא, הרי שיש אינטרס ציבורי כי החשוד בעבירה יועמד לדין... רק כאשר העניין הציבורי באי העמדה לדין עולה על זה שבהעמדה לדין, רשאי תובע להגיע למסקנה כי קיים עניין לציבור באי העמדה לדין";¹⁴

זאת למשל, במקרים שבהם העמדה לדין גוררת פגיעה קשה באינטרסים ובערכים חברתיים, פגיעה שאינה שקולה מול הפגיעה הנוצרת עקב אי-העמדה לדין.

10. ההחלטה שלא להעמיד לדין בעילת "נסיבות העניין בכללותן" צריכה להתבסס, אפוא, לפי הפסיקה, על הערכה מושכלת, שלפיה האינטרס הציבורי שלא להעמיד לדין **גובר** על האינטרס הקיים, דרך כלל, בהעמדה לדין על עבירה שבוצעה לכאורה. בשינויים המחויבים, הערכה מושכלת זו צריכה להיות מיושמת גם לעניין קבלת החלטה אם לפתוח בחקירה פלילית.

ג. התווית מדיניות החקירה והתביעה

11. בכפוף לאישור בעל התפקיד המאשר, החלטה שלא לפתוח בחקירה או שלא להעמיד לדין בעילת "נסיבות העניין בכללותן" יש לבסס, בין היתר, על השיקולים הבאים:

א. מידת חומרת העבירה ונסיבות ביצועה:

(1) חומרת המעשה ונסיבות ביצועו: ככל שמעשה העבירה או נסיבות ביצועו חמורים יותר, קרי, הערך החברתי שנפגע מביצוע העבירה חשוב יותר ומידת הפגיעה בו גדולה יותר, כך יגבר, ככלל, העניין בפתיחה בחקירה, או בהעמדתו לדין של החשוד בביצוע אותו מעשה.

¹³ פרשת גנור, לעיל ה"ש 11, בעמ' 509-510.

¹⁴ שם, בעמ' 509.

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.1 – אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין"	
עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024	2 ינואר 1994; 2 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 21 אוקטובר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 2 ספטמבר 2019

בהקשר זה יתנו החוקר או התובע משקל לשאלה האם מדובר במעשה המבטא פגיעה ישירה ומכוונת בערך המוגן בעבירה, או שמא במעשה שפגע בערך האמור אגב מעשה שלא היה מכוון לביצוע העבירה (למשל, תקיפה במכת אגרוף לעומת מגע בגופו של אדם אגב בדיקה רפואית שלא כדין). במקרה הראשון, יגבר, ככלל, האינטרס הציבורי לפתוח בחקירה או להעמיד לדין.

(2) היקף הנזק שנגרם מביצוע מעשה העבירה: ככל שהיקף הנזק שנגרם מביצוע מעשה העבירה גדול יותר, כך יגבר האינטרס הציבורי בפתיחה בחקירה או בהעמדת החשוד שגרם לנזק לדין. ואולם החוקר או התובע יבחנו אם ניתן לתת מענה חלופי הולם לשיקול זה בהטלת תשלום פיצוי או חיוב בתיקון הנזק במסגרת ההליך של "סגירת תיק בהסדר" – בהתאם לאמור להלן בסעיף 12א להנחיה זו.

(3) שכיחות ההתנהגות העבריינית: חוקר או תובע יתנו דעתם לשכיחות ההתנהגות העבריינית הרלוונטית, להיקפה ולהשפעה שיש לה על תחושת הביטחון של הציבור הרחב. ככל שמדובר במעשה שכיח יותר או בתופעה שיש צורך גובר במיגורה ("מכת מדינה") בשל השפעתה הממשית על תחושת הביטחון של הציבור – כך תפחת ההצדקה שלא לפתוח בחקירה או שלא להעמיד לדין. יצוין שראוי לבסס טענה של "מכת מדינה" על נתונים אובייקטיביים, אם כי ניתן לבסס טענה זו על יסוד ידיעה סובייקטיבית של התביעה (השוו לפסה"ד של כבוד השופט רובינשטיין בע"פ 5535/12 **כאברי נ' מדינת ישראל**¹⁵), וכן על הצבת יעד של התביעה למאבק בתופעה מסוימת.

(4) האם מדובר בעבירה מתמשכת: ככל שבמועד קבלת ההחלטה אם לפתוח בחקירה או אם להעמיד לדין נמשך ביצוע העבירה (כגון בעבירות על חוק התכנון והבנייה וכיוצא בזה), עשויה החלטה שלא לפתוח בחקירה או שלא להעמיד לדין להעניק במשתמע לגיטימציה להמשך ביצוע העבירה. לכן, בנסיבות אלה, יגבר ככלל האינטרס הציבורי לפתוח בחקירה או להעמיד לדין, אלא אם ניתן לתת מענה אכיפתי הולם באמצעות הליך של "סגירת תיק בהסדר", כאמור בהמשך הנחייה זו.

(5) משך הזמן בו בוצעה ההתנהגות העבריינית: ככל שמשך הזמן בו בוצעה העבירה ארוך יותר (כגון בעבירה על חוק התכנון והבנייה שנמשכה זמן רב, או עבירה

¹⁵ פורסם בנבו.

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.1 – אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין"	
21 ינואר 1994 ; 2 אוגוסט 2002 ; 1 ינואר 2003 ; 21 אוקטובר 2018 ; 30 דצמבר 2018 ; 13 פברואר 2019 ; 2 ספטמבר 2019	עדכון אחרון : כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024

שנמשכה גם לאחר התראות או הליכים מנהליים שהתנהלו נגד החשוד) כן יגבר האינטרס לפתיחה בחקירה או להעמדה לדין, לפי העניין.

(6) חלוף הזמן מאז ביצוע העבירה: חלוף הזמן מיום ביצוע העבירה הוא שיקול רלוונטי להחלטה שלא לפתוח בחקירה, או שלא להעמיד לדין. ככלל, ככל שקרב מועד התיישנות העבירה, בהתאם לסיווגה, יהא בכך כדי לתמוך ולהצדיק החלטה כאמור.

ב. נסיבות אישיות של החשוד:

(1) גילו או מצב בריאותו של החשוד: קטינות החשוד, גילו הצעיר או גילו המבוגר, כמו גם מצב בריאותו, עשויים, בנסיבות העניין הכולל, לשמש כשיקול לאי-פתיחה בחקירה או אי-העמדה לדין.

(2) עבר פלילי: חוקר או תובע יתנו משקל משמעותי לעברו הפלילי של החשוד – בדגש על עבר פלילי רלוונטי או עבר פלילי מאותו סוג עבירות המיוחסות לחשוד בתיק שבפניהם. עבר פלילי בכלל ועבר פלילי רלוונטי בפרט, יהווה, ככלל, שיקול משמעותי להורות על פתיחה בחקירה או על העמדה לדין.

(3) תיקים שנסגרו בעבר נגד החשוד: חוקר או תובע יתנו משקל לרישומי עבר על סגירת תיק/ים בעילה של "נסיבות העניין בכללותן"/"היעדר עניין לציבור" בגיליון הרישום הפלילי של החשוד. ככל שהתיקים שנסגרו בעבר בעילה זו רלוונטיים יותר לתיק הנוכחי וככל שמועד סגירתם קרוב יותר, כן יגבר האינטרס להורות על פתיחה בחקירה או על העמדתו של החשוד לדין בתיק שבפניהם.

ככלל, לתיקים שנסגרו בעבר בעילה של "חוסר ראיות" לא יינתן משקל.

(4) מסוכנות, סיכויי שיקום והשלכות צפויות של ההליך הפלילי: הערכה כי קיים סיכון ממשי לביצוע חוזר של עבירות על-ידי החשוד תהווה שיקול מרכזי להורות על פתיחה בחקירה או על ההעמדה לדין של אותו חשוד. ברם, סיכויי שיקום גבוהים או השלכה צפויה קשה וחריגה של ההליך הפלילי על עתידו של החשוד יהוו שיקול נגדי.

לצורך גיבוש הערכת הסיכון לביצוע חוזר של עבירות על-ידי חשוד או לסיכויי שיקומו, יכול תובע לעשות שימוש מושכל, בנסיבות המתאימות בלבד, בתסקיר

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.1 – אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין"	
עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024	2 ינואר 1994; 2 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 21 אוקטובר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 2 ספטמבר 2019

שירות המבחן שיוזמן על ידו בהתאם לתקנה 4 לתקנות המבחן (תסקיר קצין מבחן), תשס"ז–2006. פנייה כאמור לשירות המבחן תכלול את תמצית החשדות ותמצית הראיות שנאספו נגד החשוד.

(5) מידת שיתוף הפעולה של החשוד עם רשויות החקירה: מידת שיתוף הפעולה של החשוד עם רשויות החקירה עשויה לעיתים להצביע על דפוסים עברייניים של החשוד, או להיפך – על הפנמה וחרטה כנות שלו ביחס לחשדות שהוטחו בו. ביטויים אלו עשויים לשמש בסיס רלוונטי להחלטה שלא להעמיד לדין בעילת נסיבות העניין בכללותן.

(6) הליכים משפטיים מקבילים בגין אותו מעשה עבירה: במסגרת שיקוליו אם להורות על פתיחה בחקירה או על העמדה לדין, יתן החוקר או התובע את דעתו לשאלה האם נוהל נגד החשוד, או עתיד להתנהל, הליך משפטי חלופי בגין אותו מעשה עבירה לכאורי – כגון הליכים משמעותיים או מנהליים. בנסיבות אלה ייתן משקל גם לחומרת הענישה שהוטלה או שיתכן שתוטל על החשוד במסגרת אותם הליכים משפטיים.

(7) מידת נכונות החשוד לפצות את נפגע העבירה: ככל שהחשוד מביע נכונות לפצות את נפגע העבירה ונסיבות העניין מתאימות לסגירת תיק בהסדר (בהתאם לאמור בסעיף 12א להנחייה זו), עשויה נכונותו לשמש כשיקול התומך בהחלטה שלא להעמיד את החשוד לדין, והכל בכפוף לאמור בסעיף 11ג2 להנחייה זו. גם כאשר המקרה אינו מתאים לסגירת תיק בהסדר, עשויה נכונות החשוד לפצות את הנפגע לשמש שיקול רלוונטי בדבר העמדה לדין.

ג. נסיבות הקשורות בנפגע העבירה:

(1) מידת הפגיעה בנפגע העבירה: ככל שהפגיעה הפיזית, הנפשית, הכלכלית, החברתית וכיו"ב, שנגרמה לנפגע העבירה מביצוע העבירה המיוחסת לחשוד גדולה יותר, או בעלת השלכות ארוכות טווח יותר, כן יגבר האינטרס לפתוח בחקירה נגד אותו חשוד ויגבר האינטרס בהעמדתו לדין.

(2) עמדה סלחנית של נפגע העבירה כלפי החשוד או הסדר שהושג בין הצדדים: חוקר או תובע רשאים לראות בחזרה מתלונה, בבקשת מתלונן להימנע מהעמדת החשוד

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.1 – אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין"	
21 ינואר 1994 ; 2 אוגוסט 2002 ; 1 ינואר 2003 ; 21 אוקטובר 2018 ; 30 דצמבר 2018 ; 13 פברואר 2019 ; 2 ספטמבר 2019	עדכון אחרון : כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024

לדין, בעמדה סלחנית של נפגע העבירה או ביישור ההדורים בין המתלונן והחשוד, כשיקולים רלוונטיים לאי-פתיחה בחקירה או להימנעות מהעמדה לדין, ובלבד שנחה דעתם כי עמדת המתלונן/נפגע העבירה ניתנה **מרצון חופשי**. ואולם, בעבירות מין ואלימות, וכן בעבירות אחרות שנסיונותיהן חמורות, שיקולים מסוג זה **לא ישמשו** בדרך כלל כשיקול יחיד לאי-פתיחה בחקירה או לאי-העמדה לדין, ובעבירות מין ואלימות בין בני זוג, שיקולים אלה לא ישמשו, **בכל מקרה**, כשיקול יחיד (בהתאם לסעיף 59א(ב) לחוק)¹⁶.

במקרה של סירוב נפגע עבירת מין לשתף פעולה עם רשויות החקירה והתביעה, יש לפעול לפי השיקולים שנקבעו בהנחיית פרקליט המדינה 2.33, שעניינה "חקירה והעמדה לדין בעבירות מין בהעדר שיתוף פעולה מצד נפגע העבירה".

(3) פגיעה באמון המתלונן, נפגע העבירה, או הציבור במערכת אכיפת החוק: במסגרת גיבוש החלטתם שלא לפתוח בחקירה או שלא להעמיד לדין בעילת "נסיבות העניין בכללותן", יתנו החוקר או התובע את דעתם למידת הפגיעה שעשויה להיות להחלטתם זו על אמון המתלונן, נפגע העבירה או הציבור במערכת אכיפת החוק.

(4) נזק העלול להיגרם לנפגע העבירה אם יאלץ להעיד במשפט – יכול להילקח בחשבון השיקולים במקרים חריגים, אך זאת בזהירות רבה.

ד. מדיניות אכיפה:

כאשר העבירה נמצאת בסדר עדיפות גבוה מבחינת מדיניות האכיפה של גורמי האכיפה הנוגעים בעניין, יגבר, ככלל, העניין בפתיחה בחקירה או בהעמדתו לדין של החשוד בביצוע אותו מעשה. לעומת זאת, כאשר העבירה אינה נמצאת בסדר עדיפות גבוה במדיניות האכיפה הרלוונטית, ניתן יהיה, בהינתן שיקולים אחרים המצדיקים זאת, לשקול את האפשרות שלא לפתוח בחקירה או שלא להעמיד לדין.

ה. **אינטרסים חיוניים של המדינה**: חוקר או תובע יתנו משקל לאינטרסים ביטחוניים, מדיניים, או ציבוריים אחרים, התומכים באי פתיחה-בחקירה או באי-העמדתו לדין של חשוד. כך, למשל, בנסיבות שבהן פתיחה בחקירה או העמדה לדין עשויות לגרום לנזק מודיעיני או בטחוני, או לפגוע ביחסי החוץ של המדינה וכדומה, או בנסיבות שבהן

¹⁶ סעיף זה קובע כי "בקשת המתלונן שלא לחקור עבירת מין או אלימות שביצע כלפיו בן זוגו לא תהווה, כשלעצמה, סיבה יחידה להחלטה לפי סעיף 59 שנסיונות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה".

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.1 – אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין"	
עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024	21 אוקטובר 2003; 1 ינואר 2002; 2 אוגוסט 2002; 13 פברואר 2019; 2 ספטמבר 2019; 30 דצמבר 2018

העמדה לדין תחייב חשיפת מידע רגיש או מסווג. בנסיבות אלה, יינתן משקל לעוצמת האינטרס הציבורי הטמון בשיקולים אלה, בהשוואה לעוצמת האינטרס בפתיחה בחקירה או בהעמדה לדין.

ו. **שיקולים מוסדיים**: במקרים בעלי חומרה נמוכה, שיקולים של משאבים מוגבלים או מחסור בזמן חקירתי, תביעתי או שיפוטי, עשויים לתמוך בקבלת החלטה שלא לפתוח בחקירה או שלא להעמיד לדין, ובלבד שהסתמכות על שיקול מסוג זה תגובה באישור פרקליט בכיר. בכל מקרה, שיקולים מן הסוג הנזכר לא ישמשו כשיקול יחיד בהחלטה כאמור. יחד עם זאת, יובהר כי שיקול זה עשוי להצדיק אף כשיקול יחיד מחיקת אישומים בעילת נסיבות העניין בכללותן, במסגרת הסדר כולל לאחר הגשת כתב האישום.

12. במסגרת שיקוליו אם להימנע מהעמדה לדין בעילת "נסיבות העניין בכללותן" יבחן התובע אם קיים הליך משפטי חלופי אפשרי להליך הפלילי, שיש בו כדי לתת מענה הולם או מתאים יותר בנסיבות העניין. בין היתר יבחן התובע את האפשרות לנקוט באחד מן ההליכים החלופיים הבאים:

א. "סגירת תיק בהסדר" בהתאם להוראות סעיפים 67א-67ב לחסד"פ:

1) בכפוף לכל תנאי הקבוע בדין¹⁷ ולכללים שנקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.3042, יבחן התובע אם ניתן לתת מענה הולם לאינטרס הציבורי במסגרת הליך של סגירת תיק בהסדר, בין היתר תוך שימוש בתנאי ההסדר האפשריים הבאים:

- א. חיוב החשוד בתשלום לאוצר המדינה בהתאם לסעיף 67ג(א)(1) לחסד"פ.
- ב. חיוב החשוד בתשלום פיצוי לקורבן העבירה או תיקון הנזק שנגרם לו, בהתאם לסעיף 67ג(א)(2) ו-5 לחסד"פ ולתוספת החמישית לחוק.
- ג. התחייבות החשוד להימנע מביצוע עבירה בהתאם לסעיף 67ג(א)(3) לחסד"פ.

¹⁷ סימן א1 לחסד"פ: סגירת תיק בהסדר.

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.1 – אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין"	
עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024	2 ינואר 1994; 2 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 21 אוקטובר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 2 ספטמבר 2019

ד. עמידת החשוד בתנאי תכנית טיפול, תיקון ושיקום בהתאם לסעיף 67ג(א)(4) לחסד"פ.

ה. הסכמת החשוד להודות בתובענה משמעתית, או הסכמה לעונש מסוים בהליך משמעתי, בהתאם לסעיף 67ג(א)(5) לחסד"פ (פרט 8 לתוספת החמישית).

2) תובע ינקוט בהליך של "סגירת תיק בהסדר" רק בנסיבות שבהן הגיע למסקנה שלפיה אי-הגעה להסדר תצדיק את העמדתו לדין של החשוד, ורק בנסיבות שבהן יש בקיום תנאי ההסדר המוצעים כדי להצדיק או לתמוך באי-העמדת החשוד לדין.

3) הוסכם במסגרת סגירת תיק בהסדר על הודאת החשוד בהליך משמעתי, לא יחתום התובע על ההסדר עד שיוודא כי ניתן להגיש את כתב התובענה נגד החשוד תוך שנה מיום החתימה על ההסדר. ככלל, יחתום התובע על ההסדר רק לאחר שיקבל לידיו את כתב התובענה מן הממונה על הליך המשמעת הרלוונטי.

ב. הליכים משמעתיים:

1) בנסיבות שבהן סבור התובע כי ניתן לשקול להסתפק בהליכים משמעתיים נגד חשוד שניתן להעמידו לדין משמעתי בגין העבירה שביצע, פנה התובע, באישור פרקליט מחוז או משנהו, אל הממונה על הליכי המשמעת הרלוונטיים ויבחן מולו אפשרות זו. פנייה אל הממונה על הליכי המשמעת הרלוונטיים תכלול את תמצית החשדות נגד החשוד וכן סיכום תמציתי של הראיות שנאספו נגדו.

2) הודיע הממונה על הליכי המשמעת לתובע כי הוא שוקל להעמיד את החשוד לדין בהליך משמעתי, יעביר התובע לידי הממונה העתק של הראיות העיקריות שנאספו בתיק.

3) התובע לא יחליט בנושא העמדתו או אי-העמדתו של החשוד לדין פלילי אלא לאחר קבלת החלטת הממונה על הליכי המשמעת בנושא העמדת החשוד לדין משמעתי.

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.1 – אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין"	
עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024	2 ינואר 1994; 2 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 21 אוקטובר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 2 ספטמבר 2019

ג. **הליכים מנהליים או אחרים:** תיקים המתאימים לסגירה בכופר (בעבירות מס) או הליכים מנהליים אחרים (כגון קנסות בעבירות מנהליות¹⁸ או עיצומים כספיים) יצדיקו, במקרים ההולמים שיקולי הנחייה זו, נקיטה בהליכים אלה חלף ההליך הפלילי¹⁹.

ד. **פיטורים או התפטרות:** פיטורים או התפטרות של החשוד מתפקידו עשויים להצדיק במקרים המתאימים את סגירת התיק במישור הפלילי בעילת נסיבות העניין בכללותן.

13. ככלל, גניזת תיק נגד חשוד בגין חשד מסוים תעשה בשל **עילת סגירה אחת**. עם זאת, במקרים חריגים, אם מצא תובע כי יש הצדקה לסגור את התיק בשל יותר מעילת סגירה אחת, כגון בגין "נסיבות העניין בכללותן" לצד "חוסר בראיות מספיקות", רשאי התובע לסגור את התיק כאמור, תוך שיבהיר בנימוקי הסגירה מהן עילות הסגירה. העילה הדומיננטית לסגירת התיק היא שתירשם ברישום המשטרתי והיא תובהר על-ידי התובע. נסגר התיק בגין "העדר אשמה", לא תתווסף לכך עילת סגירה נוספת²⁰.

14. יידוע מתלונן על החלטה שלא לפתוח בחקירה – בהתאם להוראת סעיף 63 לחסד"פ:

א. הודעה על החלטה שלא לפתוח בחקירה בעילה של "נסיבות העניין בכללותן" תישלח למתלונן על ידי הגוף שאמור היה לנהל את החקירה בציון העילה סמוך למועד קבלת ההחלטה ועל פי הנוסח שנקבע להודעה זו בחלק ב' לתוספת השביעית לחסד"פ.

15. יידוע חשוד ומתלונן על החלטה שלא להעמיד לדין – בהתאם להוראות סעיף 62(ב) ו-63 לחסד"פ:

¹⁸ בכפוף לכללים שנקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.3041 – נוהל והנחיות להפעלת חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1986, לעניין כללי הברירה שבין כתב אישום להטלת קנס מינהלי.

¹⁹ יובהר כי במישור המהותי ובהתאם לסעיף 221 לפקודת מס ההכנסה [נוסח חדש], התשכ"ג-1963, תשלום כופר מסיים כל הליך שהחל נגד החשוד בגין העבירה שבשלה שולם הכופר. כמו כן, בהתאם לסעיף 23 לחוק העבירות המנהליות, תשמ"ו-1985, תשלום קנס מינהלי מכפר על העבירה שבגינה שולם הקנס. לכן, נקיטה באחד מן ההליכים האמורים מביאה לידי מיצוי וסיום ההליך שהתקיים נגד החשוד ואין מדובר בסגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן" במובנה הרגיל. יחד עם זאת, שיקולי הנחייה זו רלוונטיים לשאלה אם לנקוט בהליך של תשלום כופר או קנס מינהלי ועשויים לתמוך או לשלול אפשרות זו. מכל מקום, ומאחר ותשלום כופר או קנס מינהלי מסיימים את כל ההליכים נגד החשוד, לא יחולו הוראות הנחייה זו בנוגע לשליחת מכתבי היידוע (סעיפים 14-16 להנחייה) על סיום ההליך בגין תשלום כופר או קנס מינהלי.

²⁰ ראו והשוו לסעיף 21 להנחיית פרקליט המדינה 1.3 – "סגירת תיקים בעילת 'חוסר ראיות' ובעילת 'העדר אשמה'".

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.1 – אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין"	
עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024	21 ינואר 1994; 2 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 21 אוקטובר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 2 ספטמבר 2019

- א. למעט בתיקי גניזה מהירה (כאמור מטה), הודעה ראשונית על החלטה שלא להעמיד לדין בעילה של "נסיבות העניין בכללותן"²¹ תישלח לחשוד ולמתלונן על-ידי הגוף שקיבל את ההחלטה סמוך למועד קבלת ההחלטה – **בלא ציון עילת הסגירה**. בהודעה יכתב כי "הודעה מפורטת על סגירת התיק בהתאם להוראות סעיף 62(ב) או 63 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, תישלח על-ידי היחידה החוקרת במשטרת ישראל" (להלן: **ההודעה הראשונית**).
- ב. סמוך ככל הניתן להודעה הראשונית תישלח לחשוד ולמתלונן על-ידי המשטרה הודעה נוספת על ההחלטה שלא להעמיד לדין – **בלא ציון עילת הסגירה**, אך בהודעה זו יצוין כי החשוד או המתלונן רשאים לברר את עילת הסגירה בכל תחנת משטרה או בכל דרך אחרת שתצוין בהודעה (להלן: **ההודעה השנייה**). היה מדובר בעבירות מין ואלימות, **תצוין עילת הסגירה** בהודעה על סגירת התיק, כאמור בסעיפים 62(ב) ו-63(ב) לחסד"פ.
- ג. בתיקי גניזה מהירה תישלח **הודעה אחת בלבד** על-ידי הגוף החוקר, בנוסח שנקבע בסעיף 15 לעיל (הנוסח שנקבע להודעה השנייה).
- ד. על אף האמור בסעיף ב לעיל, הודעה שנייה על החלטה שלא להעמיד לדין בעילה של "נסיבות העניין בכללותן" בתיק עבירת מין או אלימות כהגדרתה בחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, תישלח על-ידי המשטרה לחשוד ולמתלונן **בציון עילת הסגירה**.
- ה. בכל מקרה שבו נמסרה לחשוד או למתלונן עילת הסגירה של "נסיבות העניין בכללותן" תימסר העילה לפי הנוסח שבחלק א' (לחשוד) או בחלק ב' (למתלונן) לתוספת השביעית לחסד"פ.
- ו. החלטה שלא להעמיד לדין בעילה של "נסיבות העניין בכללותן" שהתקבלה על-ידי המחלקה לחקירות שוטרים יכול שתישלח בהודעה אחת, ובלבד שזו תעמוד בדרישות סעיף 62(ב) או 63 לחסד"פ ותישלח סמוך ככל הניתן למועד קבלת ההחלטה.

²¹ אין באמור כדי לייחד את משלוח ההודעה הראשונית לנסיבות של סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן" בלבד, שכן הודעה זו יש לשלוח גם בסגירת תיק בשל כל עילת סגירה אחרת.

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.1 – אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין"	
21 ינואר 1994 ; 2 אוגוסט 2002 ; 1 ינואר 2003 ; 21 אוקטובר 2018 ; 30 דצמבר 2018 ; 13 פברואר 2019 ; 2 ספטמבר 2019	עדכון אחרון : כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024

ז. במקרים המתאימים ישקול תובע האם כמה הצדקה לצרף להודעה שתישלח לחשוד גם הודעת אזהרה בהתאם לשיקולים ולנוסח שנקבעו בהנחיית פרקליט המדינה 1.13.

16. במסגרת ההודעה לחשוד ולמתלונן על סגירת התיק, וכאשר ישנה חובה לציין את עילת הסגירה, די בציון עילת הסגירה ללא פירוט נימוקים מעבר לכך. למותר לציין כי פירוט נימוקי התביעה לסגירת התיק במכתב שישלח בכל אחד מעשרות או מאות אלפי התיקים הנסגרים במדינת ישראל מדי שנה, שבהם יש לציין את עילת הסגירה, יטיל נטל כבד ובלתי סביר על התביעה²².

עם זאת במקרים חריגים, כאשר קיימת הצדקה ייחודית לכך, ניתן להוסיף להודעת הסגירה, את נימוקי הסגירה - לצד עילת הסגירה או בלעדיה, בהתאם לדין.

במקרים בהם לאחר משלוח מכתב סגירה לא מנומק התקבלה פניית נפגע עבירה, מתלונן או חשוד/נילון לקבל את נימוקי הסגירה לשם הגשת ערר על החלטת הסגירה או לשם הגשת בקשה לשינוי עילת הסגירה, בהתאמה, תועבר לידי הפונה תמצית בכתב של עיקרי נימוקי הסגירה, וזאת גם אם הפניה התקבלה לפני שליחתה של ההודעה השניה.

17. במענה לבקשה לשינוי עילת גניזה או לערר שהגיש נילון על החלטה לדחות בקשה לשינוי עילת גניזת התיק, ראוי לפרט את הנימוקים להחלטה על דחיית הבקשה או הערר ולו בתמצית²³. גם במענה לערר שהגיש מתלונן על גניזת התיק, ראוי לפרט את הנימוקים להחלטה על דחיית הערר, ולו בתמצית. אך יש להקפיד על כך שבתק שבו אין מקום, לפי החוק, לציין את עילת הגניזה, והעילה לא נחשפה למתלונן בטרם הגשת הערר, לא תצוין עילת הגניזה במסגרת המענה לערר.

²² לענין תוכנם של מכתבי סגירה, ראה גם הנחיית פרקליט המדינה מספר 1.13 בנושא הודעת אזהרה, הבהרה או התראה לחשוד שהתיק נגדו נסגר.

²³ ראה בג"צ ארגמן, פסקה 15 : "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" תיוותר 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 בעניינו – גם לפרנסתו. הצדק עם העותר בטענתו שההנמקה בעניינו 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."