

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.3 – סגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" ובעילת "העדר אשמה"	
11 אוקטובר 1989; 3 נובמבר 1989; 22 דצמבר 1993; 25 ספטמבר 1996; 24 פברואר 1997; 1 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 14 ינואר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 12 מאי 2019; 2 ספטמבר 2019; 24 מרץ 2024	עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024

1.3 – סגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" ובעילת "העדר אשמה"

מטרת הנחיה זו להתוות את מדיניות התביעה בשיקולים ובמבחנים לסגירת תיק פלילי נגד חשוד בעילה של "חוסר ראיות" או "העדר אשמה", והיא נועדה להנחות ולהבנות את שיקול הדעת של התובע בקביעת עילת הסגירה המתאימה במצבים השונים. השיקולים המפורטים בהנחיה זו נקבעו בשים לב ליחס בין עילת הסגירה לחזקת החפות ועל מנת להבטיח כי מקום בו שוכנע התובע שהסיכוי שהחשוד ביצע את העבירה הוא נמוך, ייסגר התיק בעילה של היעדר אשמה.

א. המסגרת החוקית

1. סעיף 62(א) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן: "החסד"פ"), שכותרתו "העמדה לדין וסגירת תיק", קובע:

"ראה תובע שהועבר אליו חומר החקירה שהראיות מספיקות לאישום אדם פלוני, יעמידו לדין, זולת אם היה סבור שנסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להעמדה לדין".

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, יוסר רישומו מהמרשם המשטרתי כהגדרתו בחוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019.

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.3 – סגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" ובעילת "העדר אשמה"	
עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024	11 אוקטובר 1989; 3 נובמבר 1989; 22 דצמבר 1993; 25 ספטמבר 1996; 24 פברואר 1997; 1 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 14 ינואר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 12 מאי 2019; 2 ספטמבר 2019; 24 מרץ 2024

סעיפים 63(א)(2) ו-63(ב) קובעים:

(א) "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 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."

סעיף 64(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, שלא נמצאו ראיות מספיקות או שנקבע שאין אשמה, רשאי המתלונן לערור כלהלן: ... (ההדגשה אינה במקור).

מהוראות חוק אלו עולה כי קיימות שלוש עילות מרכזיות לסגירת תיק: "חוסר ראיות", "העדר אשמה" ו"נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להעמדה לדין"¹. סעיף 167 לחסד"פ מוסיף עילת סגירה נוספת, של "סגירה בהסדר", כאשר התיק הפלילי הופנה לאכיפה חלופית באמצעות הסדר מותנה.

2. הלכה למעשה ישנן עילות סגירה נוספות ובכללן: עברייני לא נודע; רשות אחרת מוסמכת לחקור, אי שפיות הדעת, מות החשוד או הנאשם, התיישנות העבירה והיות מבצע העברייני מי שאינו בגיל האחריות הפלילית. יצוין כי על אף שמסעיף 64(א) לחוק משתמע שעל גניזת תיק מאחת מעילות אלה אין זכות ערר, הרי שככלל, ועל פי הפרקטיקה הנוהגת, יתקבל ערר גם כאשר הוגש נגד סגירת התיק באחת מהעילות האמורות.

¹ ראה לעניין זה בג"ץ 6213/14 יעקב ארגמן נ' מדינת ישראל, פסקה 7 (פורסם בנבו, 1.12.2016) (להלן: בג"ץ ארגמן); "עניינו הראיות, כי סעיף זה (סעיף 62 לחסד"פ – התוספת אינה במקור) 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". לעניין שינוי שם העילה מ"היעדר עניין לציבור" ל"נסיבות העניין בכללותן" ראו הנחיית פ.מ. 1.1 – אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה / להעמדה לדין".

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.3 – סגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" ובעילת "העדר אשמה"	
עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024	11 אוקטובר 1989; 3 נובמבר 1989; 22 דצמבר 1993; 25 ספטמבר 1996; 24 פברואר 1997; 1 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 14 ינואר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 12 מאי 2019; 2 ספטמבר 2019; 24 מרץ 2024

ב. כללי

3. תנאי סף להעמדתו לדין פלילי של חשוד הנו הערכה מסתברת של התובע על בסיס חומר הראיות הגולמי שנאסף בחקירה, כי קיים "סיכוי סביר" שעיבודן של הראיות ב"כור ההיתוך" של המשפט – בחקירות ובקביעת אמינות, ולאחר שמיעת גרסת ההגנה – יבסס את אשמת הנאשם מעבר לכל ספק סביר. עמד על כך בית המשפט העליון בקובעו:

"עצם בחינת הסתברות ההרשעה פירושה התחקות גם אחר אופן החלטתו של בית המשפט במשפט. היינו, הסתברות סבירה להרשעה אין פירושה רק הסתברות סבירה כי על-פי חומר הראיות אכן ביצע הנאשם את העבירה המיוחסת לו, אלא הסתברות סבירה שבית המשפט יפסוק שאין כל ספק סביר שהנאשם אשם בביצוע העבירה"².

4. לפיכך, אם סבר תובע כי מתקיים "סיכוי סביר" להרשעה, וכי נסיבות העניין בכללותן מצדיקות העמדה לדין, עליו להגיש כתב אישום. לא התקיים תנאי סף זה, חלה על התובע חובה להימנע מהעמדה לדין ועליו לסגור את התיק נגד החשוד.

5. העדר תשתית ראיתית מספקת להעמדה לדין מותיר בידי התובע שיקול דעת באשר לעילת הסגירה: "חוסר ראיות" או "העדר אשמה" (לצד עילת סגירה מרכזית נוספת שעניינה בכך שנסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להעמדה לדין).

6. ככלל, בעבר, המבחן הנוהג לסגירת תיק בעילה של "העדר אשמה" היה מצב שבו לא התקיים "שמץ ראיתי" הקושר את החשוד לביצוע העבירה. מבחן זה רוכך עם השנים והתחלף למבחן של העדר "ספק סביר" בדבר חפותו של החשוד³. הנחיה זו, נועדה לעצב מחדש את האיזון בין שתי עילות סגירה אלה ("העדר אשמה" ו-"חוסר ראיות")⁴.

² בג"ץ 2534/97 חבר הכנסת יונה יהב ואח' נ' פרקליטות המדינה ואח', פסקה 5, פ"ד נא(3) 39 (פורסם בנבו, 15.6.1997); וכן בג"ץ 4372/11 פלוני נ' מדינת ישראל, פסקה 15 (פורסם בנבו, 17.12.2015): "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". כן ראה בג"ץ 3372/11 משה קצב נ' מדינת ישראל, פסקה 387 ואילך (פורסם בנבו, 10.11.2011).

³ ראה בעניין זה בג"ץ 4539/92 יעקב קבלרו נ' היועץ המשפטי לממשלה פ"ד נ(3) 50 (פורסם בנבו, 10.7.1996): "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 כתם 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". וכן בג"ץ ארגמן, פסקה 10.

⁴ לעניין זה ראה בג"ץ ארגמן בפס' 17-18 לפסק דינה של השופטת ברוך: "יש בהחלט מקום לתהות אם מבחן מחמיר זה

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.3 – סגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" ובעילת "העדר אשמה"	
11 אוקטובר 1989; 3 נובמבר 1989; 22 דצמבר 1993; 25 ספטמבר 1996; 24 פברואר 1997; 1 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 14 ינואר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 12 מאי 2019; 2 ספטמבר 2019; 24 מרץ 2024	עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024

7. ישנן שתי משמעויות מרכזיות לעילת הסגירה. **האחת**, עניינה בזכות החשוד לדעת באיזו עילה התיק נגדו נסגר – דבר המשפיע, בין היתר, על תחושותיו ולעתים גם על תחושות משפחתו וחבריו. **השניה** – האופרטיבית יותר, עניינה בהשלכות עילת הסגירה על המידע שרשויות האכיפה וגורמים ציבוריים נוספים, רשאים על פי חוק להיחשף לו ולקחת בחשבון בגדר החלטותיהם.

8. עילת הסגירה של "העדר אשמה" נועדה למנוע מראית עין, הן של הגורמים השונים הרשאים לעיין במרשם הפנימי המשטרתי והן של החשוד, לפיה נותר חשד ממשי לגבי אשמתו של אדם. על כן, במקרה שזו עילת הסגירה, רישומו של התיק שנפתח נמחק מרישומי המשטרה הפנימיים. לעומת זאת, תיק שנסגר מ"חוסר ראיות", נותר רישומו ברישומי המשטרה הפנימיים, כדי שהמשטרה והגורמים האחרים המוסמכים לעיין ברישומי תיקים סגורים, יוכלו לראותו.

9. הנה כי כן, לעילת סגירת התיק נודעת חשיבות רבה מנקודת מבטו של החשוד, מאחר שסגירת התיק נגדו בעילה של "חוסר ראיות", מעידה בפני עצמה כי לא נוקה כליל מהחשד שעמד נגדו. לכן יכולות להיות משמעויות ניכרות על החשוד, כדוגמת השלכות משפחתיות, חברתיות, ציבוריות (בפרט כאשר מדובר באיש ציבור), תעסוקתיות, ועוד⁵.

יפים לעניין זה דברי בית המשפט בעניין קבלרו:

"...שמו הטוב של אדם הוא נכס יקר. חשד פלילי שהועלה נגד אדם הוא כתם שהוטל בשם הטוב... אפשר להבין ללב של אדם, המשוכנע שהוא חף מפשע, כאשר הוא דורש כי חשד שהועלה נגדו יימחק לחלוטין, ובתיק שנפתח נגדו יירשם כי התיק נסגר כיוון שהתברר כי אין הוא אשם"⁶.

10. ואולם, לעילת הסגירה השלכות ממשיות גם מנקודת המבט הציבורית: תיק שנסגר מחוסר ראיות נותר רשום במרשם המשטרתי⁷, ולגופים המנויים בסעיף 10 לחוק המידע הפלילי (להלן:

עולה בקנה אחד עם חזקת החפות – שהיא כידוע עקרון יסוד במשפט הפלילי, ומהווה אף זכות חוקתית הנגזרת מעקרון כבוד האדם... מבלי לקבוע מסמרות, דעתי היא כי כאשר עסקינן במי שלא נמצא 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."

⁵ ראה לעניין זה, בג"ץ ארגמן, פסקה 15.
⁶ בג"ץ 4539/92 קבלרו נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד (3) 50 (פורסם בנבו, 10.7.1996).
⁷ ראה סעיף 27 לחוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019.

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.3 – סגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" ובעילת "העדר אשמה"	
עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024	11 אוקטובר 1989; 3 נובמבר 1989; 22 דצמבר 1993; 25 ספטמבר 1996; 24 פברואר 1997; 1 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 14 ינואר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 12 מאי 2019; 2 ספטמבר 2019; 24 מרץ 2024

"**החוק**") גישה ישירה אליו לפי סעיף 29 לחוק וכן הוא עשוי לשמש את הגורמים המנויים בתוספת השישית לחוק לפי סעיף 31 לחוק. כמו כן, לעילת הסגירה יכולות להיות גם השלכות משפטיות כגון ייחוס משקל משמעותי בהחלטות מנהליות המתקבלות על ידי רשויות החקירה והתביעה בעניינו של אותו אדם.

מנגד, תיק שנסגר בעילה של "העדר אשמה", נמחק מהמרשם המשטרתי, וממילא הוא לא יהיה גלוי לגורמים אלו, ולא ניתן יהיה לעשות שימוש במידע על עצם קיומו ועל העילה שבגינה נסגר. במקרה כזה, גופי הגישה הישירה והגופים המנויים בתוספת השישית, ובתוכם רשויות האכיפה יהיו "עיוורים" ביחס לעובדה שפלוגי נחשד בעבר בעבירה מסוימת.

עם זאת, יובהר כי מחיקה מן המרשם המשטרתי אין משמעותה ביעורו של תיק החקירה ואין באמור בהנחיה זו כדי למנוע מהמשטרה, במקרים המתאימים, לעשות שימוש בחומרי חקירה המצויים בתיק חקירה שנסגר מאין אשמה, לצורך חקירה אחרת, פתיחתו מחדש, או במסגרת תחומים אחרים שבאחריותה. זאת, בשונה משימוש במידע על עצם קיומו של התיק ועל כך שהתיק נסגר מחוסר אשמה, כחלק מהרישומים ה"טכניים" המתייחסים אך ורק לעצם סגירת התיק ולעילת הסגירה.

11. בשל המשמעותיות האמורות, יש חשיבות רבה לעילת הגניזה. להלן תפורט מדיניות התביעה לעניין זה.

ג. התווית מדיניות התביעה

12. מצא תובע כי אין בתיק ראיות מספיקות להעמדה לדין, עליו להכריע בדבר עילת הסגירה של התיק: "חוסר ראיות" או "העדר אשמה".

13. 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**".

14. כידוע, בחינה ראייתית אינה ניתנת לכימות ברור ומוגדר וזיהוי עוצמת הראיות ואופן עיבודן הצפוי במהלך המשפט הנו עניין מורכב, תלוי הקשר ונסיבות. כך גם קשה לכמת את המונח "סיכוי סביר" בהקשר של סיכויי ההרשעה. ואולם, למרות זאת, ככלי עזר נוסף, שמטרתו להנחות את התובע בזיהוי הקו המפריד בין עוצמת ראיות המצדיקה סגירת תיק מחוסר ראיות לבין סגירה בהעדר אשמה, יכול התובע להפעיל את המבחן הבא:

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.3 – סגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" ובעילת "העדר אשמה"	
עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024	11 אוקטובר 1989; 3 נובמבר 1989; 22 דצמבר 1993; 25 ספטמבר 1996; 24 פברואר 1997; 1 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 14 ינואר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 12 מאי 2019; 2 ספטמבר 2019; 24 מרץ 2024

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 סיכויי 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 העדר אשמה. ואילו בתיק שעוצמת הראיות בו מעל 2, ייסגר התיק בעילה של "חוסר ראיות".

מובן מאליו כי כאשר תובע סוגר תיק אין ציפייה כי ייתן ציון מספרי לעוצמת הראיות. **מדובר כאמור אך ורק בכלי עזר נוסף, שאין כל חובה להשתמש בו.**

העיגון הראייתי להכרעה זו הנו מבחן הראיה המנהלית. לצורך יישום מבחן זה יש לבחון אם ישנן בתיק ראיות שאדם סביר היה סומך עליהן כדי לקבוע שקיים סיכוי שאינו נמוך, שהחשוד ביצע את העבירה במכלול הנסיבות. אם אין בתיק ראיות מסוג זה, תהיה עילת הסגירה "העדר אשמה".

15. יודגש כי משמעותה של עילת הסגירה של "העדר אשמה" אינה כי החשוד בהכרח לא ביצע את העבירה, אלא שהסיכוי כי החשוד ביצע את העבירה הנו נמוך.⁸

16. עילת הסגירה של "העדר אשמה" נועדה לתיקים בהם התשתית הראייתית חסרה מאוד. על כן ראוי שחשד זה ימחק מרישומי המשטרה הפנימיים. כך יהיה למשל במקרים הבאים (אין מדובר ברשימה ממצה):

- (1) בתיקים שאין בהם ראיה המבססת חשד סביר נגד החשוד;
- (2) בתיקים שאין בהם ראיות פרט לתלונתו של המתלונן – כשהנילון מכחיש אותה – היינו כשיש גרסה מול גרסה בלבד – וכשיש ספק ממשי לגבי מהימנות גרסת המתלונן.
- 17. לצורך הערכת מידת הסיכוי כי העבירה בוצעה על-ידי החשוד, יש לשקול, בין השאר ובמקרים המתאימים, את הנתונים הבאים:

⁸ והשוו: בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש-הממשלה (פורסם בנבו, 9.10.2003): "נזכור-נא כי סגירת תיקי משטרה יכולה שתהיה מטעמים שונים, וסגירת תיק חקירה בלא להגיש כתב-אישום אינה מעידה כלל-ועיקר על כי לא בוצעה עבירה, או כי אין ראיות לקיומה של אשמה."

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.3 – סגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" ובעילת "העדר אשמה"	
עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024	11 אוקטובר 1989; 3 נובמבר 1989; 22 דצמבר 1993; 25 ספטמבר 1996; 24 פברואר 1997; 1 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 14 ינואר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 12 מאי 2019; 2 ספטמבר 2019; 24 מרץ 2024

א. מידת מהימנותן של העדויות המרכזיות המבססות את החשד נגד החשוד, אל מול מידת מהימנות גרסת החשוד, ככל שהערכת המהימנות אפשרית בנסיבות העניין. כך למשל:

- 1) תלונה על אלימות קשה מאוד, ללא ביסוס בתיעוד רפואי (כאשר סביר הוא שהאלימות הנטענת תגרום לחבלות שיבואו לידי ביטוי בתיעוד רפואי ואין הסבר סביר להיעדרו), אל מול הכחשת חשוד שעל פניה נראית אמינה – תיסגר ככלל מחוסר אשמה. עם זאת, תוספת ראייתית לתלונה, כגון עדות אדם ששמע רעש או צעקות מהמקום בו התרחש האירוע, מקום בו החשוד מכחיש את עצם קיום המריבה, יכולה להביא לסגירה מחוסר ראיות.
- 2) תלונה נגד אדם שאין בינו ובין המתלונן כל היכרות מוקדמת ולא ניתן להצביע על מגיע כלשהו לתלונה, כאשר שתי הגרסאות נראות אמינות על פניהן – ככלל, תיסגר מחוסר ראיות.

ב. קיומן או העדרן של ראיות נוספות (נוסף על הראיה המרכזית) המבססות חשד נגד החשוד בביצוע העבירה.

ג. ככל שקיים בתיק **מידע מודיעיני** המקים חשד לביצוע העבירה על ידי החשוד, יש לבחון את משקלו ומשמעותו של המידע. לצורך החלטה בדבר עילת הסגירה, ניתן ליתן משקל למידע זה ובלבד שמדובר במידע איכותי ומהימן די הצורך.

כך לדוגמה: היה המידע, על פי מקורו, סוגו ומהותו **אובייקטיבי**, כדוגמת הקלטת שמע של האזנת סתר חוקית שהוחלט שאין לחשפה, תיעוד ויזואלי של אירוע, דיבוב מוקלט או עדות ראייה מפי עד אמין שלא ניתן להגישה כראייה מטעמים מודיעיניים – תיטה התביעה לראות בו מידע איכותי ומהימן (להוציא אם נתעורר ספק קונקרטי באשר למהימנותו או למסקנות שניתן להסיק ממידע זה). מנגד, היה המידע מבוסס על מקור משטרתי ששמע זאת מפי השמועה ומבלי שנמצא כל נימוכין לעדות זו, או כשמדובר במקור שמהימנותו לא ברורה, תיטה התביעה שלא לתת משקל ממשי למידע זה.

ד. לצורך החלטה בדבר עילת הסגירה ניתן ליתן משקל גם ל**ראיות בלתי קבילות** המצויות בתיק (כגון עדות קרובים הפסולה להגשה כראיה לפי סעיף 3 ו-4 לפקודת הראיות),

7

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.3 – סגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" ובעילת "העדר אשמה"	
עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024	11 אוקטובר 1989; 3 נובמבר 1989; 22 דצמבר 1993; 25 ספטמבר 1996; 24 פברואר 1997; 1 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 14 ינואר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 12 מאי 2019; 2 ספטמבר 2019; 24 מרץ 2024

ולמידת השתלבותן של ראיות אלה עם הראיות הקבילות הקיימות בתיק, ובלבד שמדובר בראיות איכותיות ומהימנות די הצורך.

ה. לצורך החלטה בדבר עילת הסגירה, ניתן ליתן משקל גם לתוצאתה של **בדיקת פוליגרף** ומידת השתלבותה עם הראיות הקיימות בתיק, ובלבד שבדיקת הפוליגרף נערכה מטעם הרשות ובתנאי פיקוח ובקרה נאותים. זאת, להבדיל מבדיקה פרטית שנערכה בתנאי השוק. כך למשל בתיק שבו יש רק גרסה מול גרסה, הרי שאם החשוד נמצא דובר אמת בפוליגרף שערכה הרשות, בעוד שהמתלונן מסרב להיבדק, הנטייה תהיה לסגור התיק מחוסר אשמה.

18. קיומן של **הרשעות קודמות** או **תיקים סגורים** קודמים לא יהווה שיקול לעניין עילת סגירת התיק, כאשר שוקלים אם התיק ייסגר בעילה של חוסר ראיות / העדר אשמה. זאת, להוציא מקרה שבו חשוד בעבירה הורשע בעבר⁹ או שנחשד בעבר בעבירות בעלות אופי דומה, הן מבחינת סוג העבירה והן מבחינת נסיבות ביצועה (כגון עבירות מין המבוצעות בקטינים), באופן שיש בהצטברות התיקים נגדו כדי להגביר את החשד גם בעבירה הנוכחית. במקרה כזה, רשאי תובע לשקול לסגור את התיק מחוסר ראיות ולא בהעדר אשמה. זאת, אף אם ניתוח הראיות במקרה הנוכחי היה מוביל – כשלעצמו – למסקנה כי הסיכוי שהחשוד ביצע את העבירה הנו נמוך. לעומת זאת, תמיד ניתן ליתן משקל לקיומן של **הרשעות** קודמות, לצורך החלטה אם לסגור את התיק בעילת **"נסיבות העניין בכללותן"** אם לאו.

19. במקרים מסוימים, המשטרה מחליטה שאין מקום למצות את החקירה שכן היא מגיעה למסקנה כבר לפני מיצוי החקירה כי ממילא דינו של התיק יהיה להיגזז מחוסר ראיות או בשל נסיבות העניין בכללותן. במקרים אלה, אף אם הראיות שנאספו מובילות לכאורה למסקנה שיש לסגור את התיק מחוסר ראיות ולא מהעדר אשמה, יש לשקול את האפשרות לסגור את התיק בכל זאת בעילה של העדר אשמה, אם קיימת היתכנות שאם החקירה הייתה ממוצה, היה הדבר מוביל לסגירת התיק מהעדר אשמה. כל זאת, בכפוף לעוצמת הראיות שנאספו.

כך לדוגמה, במקרה שבו נפתחה חקירה, החשוד נחקר והכחיש והעלה טענות הגנה שונות, ואזי מגיעה המשטרה למסקנה כי אין מקום להמשך השקעת משאבי חקירה בעניין זה, ומחליטה לגנוז את התיק. במקרה כזה, ייתכן והראיות שנאספו עד אותה עת מובילות למסקנה שיש

⁹ כלל זה חל גם לגבי מקרים בהם נקבע שהחשוד ביצע העבירה אך לא הורשע.

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.3 – סגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" ובעילת "העדר אשמה"	
11 אוקטובר 1989; 3 נובמבר 1989; 22 דצמבר 1993; 25 ספטמבר 1996; 24 פברואר 1997; 1 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 14 ינואר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 12 מאי 2019; 2 ספטמבר 2019; 24 מרץ 2024	עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024

לסגור התיק מחוסר ראיות. עם זאת, כיוון שהחקירה לא מוצתה, ויתכן שלא נבחנו בחקירה טענות הגנה שונות שהעלה החשוד, יש מקום לשקול לגנוז התיק מהעדר אשמה כדי למנוע פגיעה לא מוצדקת בחשוד. יחד עם זאת, מובן שככל שבחקירה נאספו ראיות משמעותיות, אי מיצוי החקירה כשלעצמו, לא יגרום לסגירת התיק מחוסר אשמה.

20. בתיק שבו נבחנו מספר חשדות נגד חשוד או חשודים, יש לקבוע את עילת הסגירה לגבי כל חשוד ולגבי כל חשד בנפרד.

21. 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 "חוסר ראיות מספיקות" לצד "נסיבות העניין בכללותן", רשאי התובע לסגור את התיק כאמור, תוך שיבהיר בנימוקי הסגירה מהן עילות הסגירה¹⁰. העילה הדומיננטית לסגירת התיק היא שתירשם ברישום המשטרה והיא תובהר על-ידי התובע. אם שתי עילות הגניזה שוות במשקלן, עילת הגניזה שתירשם היא "חוסר ראיות מספיקות" תוך שהתובע יבהיר בנימוקי הסגירה שההחלטה התקבלה בשל עילה משולבת, הכוללת גם את העילה של "נסיבות העניין בכללותן" (לדוגמא: כשהוחלט שלא להמשיך בחקירה בתיק, בין אם בשל העובדה שהדבר כרוך במשאבים רבים ובין אם מסיבות אחרות). אם נסגר התיק בגין "העדר אשמה", לא תתווסף לכך עילת סגירה נוספת. אם מדובר במספר עבירות, כשלגבי כל אחת מהן עילת גניזה שונה, ככלל תירשם עילת הגניזה של העבירה החמורה שנחקרה.

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

א. למעט בתיקי גניזה מהירה (כאמור מטה), הודעה ראשונית על החלטה שלא להעמיד לדין בעילה כלשהי תישלח לחשוד ולמתלונן על-ידי הגוף שקיבל את ההחלטה סמוך למועד קבלת ההחלטה – **בלא ציון עילת הסגירה**. בהודעה ייכתב 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

¹⁰ האפשרות לסגירת תיק בשל יותר מעילה אחת הוכרה בבג"ץ 9443/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה ואח' (פורסם בנבו).

9

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.3 – סגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" ובעילת "העדר אשמה"	
עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024	11 אוקטובר 1989; 3 נובמבר 1989; 22 דצמבר 1993; 25 ספטמבר 1996; 24 פברואר 1997; 1 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 14 ינואר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 12 מאי 2019; 2 ספטמבר 2019; 24 מרץ 2024

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 ו אלימות, **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 222 לעיל (הנוסח שנקבע להודעה השנייה).

ד. על אף האמור בסעיף 222 לעיל, ה"הודעה השנייה" על החלטה שלא להעמיד לדין בתיק עבירת מין או אלימות, כהגדרתה בחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א–2001, תישלח על-ידי המשטרה לחשוד ולמתלונן **בציון עילת הסגירה**.

ה. החלטה שלא להעמיד לדין 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.

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

23. 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 התביעה¹¹.

עם זאת, בתיקים בעלי רגישות מיוחדת (לדוגמה, כאשר החשודים הנם נבחרי ציבור או עובדי ציבור בכירים), או כאשר סבר תובע כי יש הצדקה מיוחדת אחרת לכך, רשאי תובע להוסיף בהחלטת הסגירה או במכתב סגירה, לצד ציון עילת הסגירה, כאשר יש חובה לציין את עילת הסגירה, פירוט על אודות נימוקי הסגירה. במקרים בהם לפי החוק אין מקום לציין את עילת הסגירה, עדיין ניתן בתיקים חריגים שכאלה לפרט אודות נימוקי הסגירה אך בלי לציין את עילת הסגירה¹². במקרים חריגים ונדירים, כאשר כמה הצדקה מיוחדת לכך ועל פי שיקול דעתו

¹¹ לענין תוכנם של מכתבי סגירה, ראה גם הנחיית פרקליט המדינה מספר 1.13 בנושא הודעת אזהרה או הבהרה לחשוד שהתיק נגדו נסגר.

¹² ראו בג"ץ 1086/19 **התנועה לטוהר המידות נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו) (2.5.2019), שם אימץ בית המשפט הגבוה לצדק הוראה זו.

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.3 – סגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" ובעילת "העדר אשמה"	
11 אוקטובר 1989; 3 נובמבר 1989; 22 דצמבר 1993; 25 ספטמבר 1996; 24 פברואר 1997; 1 אוגוסט 2002; 1 ינואר 2003; 14 ינואר 2018; 30 דצמבר 2018; 13 פברואר 2019; 12 מאי 2019; 2 ספטמבר 2019; 24 מרץ 2024	עדכון אחרון: כ"ה בתשרי תשפ"ה, 27 באוקטובר 2024

של התובע, וכאשר ניתן לציין את עילת הסגירה בתיק, ניתן גם להתייחס במכתב סגירה לעוצמת התשתית הראייתית בתיק (כך למשל, ניתן לציין בתיק שנסגר מחוסר ראיות, אם התיק היה כפסע מהגשת כתב אישום או אם התשתית הראייתית הייתה חסרה מאוד)¹³.

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.

24. 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 בתמצית¹⁴. גם במענה לערר שהגיש מתלונן על גניזת התיק, ראוי לפרט את הנימוקים להחלטה על דחיית הערר, ולו בתמצית. אך יש להקפיד על כך שבתיק שבו אין מקום לציין את עילת הגניזה, לפי החוק, והעילה לא נחשפה למתלונן בטרם הגשת הערר, לא תצויין עילת הגניזה במסגרת המענה לערר.

¹³ בהקשר זה ראו ת"פ (י-ם) **מדינת ישראל נ' ח"כ צחי הנגבי** (פורסם בנבו, 9.10.2010), בו נידונה בבית המשפט מידת כשירותו של הנגבי לשמש כשר לביטחון פנים. במהלך הדיון עלו מספר פרשות בהן היה השר מעורב בעברו אך בסופו של דבר הוחלט שלא להגיש נגדו כתב אישום בגין. בית המשפט אשר חן את סבירות מינויו של השר על פי מבחן הראייה המנהלית, קבע כי ניתן לתת משקל גם לפרשות בהן לא הוגש כתב אישום. ואולם, יש צורך בנסיבות קיצון בכדי לבטל את מינוי השר. במקרים אלו עמדת התביעה והתשתית הראייתית שגובשה עובר להחלטה בדבר סגירת התיק, עשויות להוות נתון משמעותי מאוד להחלטה בדבר סבירות המינוי של נבחר הציבור.

¹⁴ ראה בג"צ **ארגמן**, ה"ש 1 לעיל, 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 בענייננו – 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."