

בש"פ 7955/13 - פלוני נגד מדינת ישראל, המבקשת להצטרף כ"ידיד בית המשפט": הסניגוריה הציבורית

בבית המשפט העליון

בש"פ 7955/13

לפני: כבוד הנשיא א' גרוניס
כבוד השופט ח' מלצר
כבוד השופט צ' זילברטל

העורר: פלוני

נ ג ד

המשיבה: מדינת ישראל

המבקשת להצטרף כ"ידיד בית
המשפט": הסניגוריה הציבורית

ערר על החלטת בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בתיק
תפ"ח 38739-01-13 שניתנה ביום 21.11.2013 על
ידי כב' השופטים ר' לורך; צ' דותן וע' וינברג-נוטוביץ

תאריך הישיבה: ד' באדר א התשע"ד (4.2.14)

בשם העורר: עו"ד ג' שמר; עו"ד א' בר עוז; עו"ד נ' ברנסי

בשם המשיבה: עו"ד נ' גרנות; עו"ד ס' רוסו

פסק-דין

השופט צ' זילברטל:

ערר שהוגש על-פי הוראת סעיף 74(ה) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן: חוק סדר הדין הפלילי), על החלטתו מיום 21.11.2013 של בית המשפט המחוזי מרכז-לוד (כב' השופטים ר' לורך, ע' וינברג-נוטוביץ ו-צ' דותן) בת"פ 13-01-38739. בהחלטה זו נדחתה בקשתו של העורר, שהוא אחד הנאשמים בתיק הנ"ל, להורות למשיבה להעביר לידיו את נימוקי החלטתו של היועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועץ), שהחליט על-פי סעיף 14 לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 (להלן: חוק הנוער) להעמיד את העורר לדין על-אף שחלף פרק זמן העולה על שנה מיום ביצוע המעשים המיוחסים לו בחלק מהאישומים, אותם ביצע, כנטען, בהיותו קטין.

הערה מקדמית

1. ערר זה נדון בתחילה על ידי דן יחיד, ובהמשך, כפי שיפורט להלן, הוחלט על העברת הדיון בו למותב תלתא. לאחר סיום שמיעת הטענות בערר זה, לרבות השלמת טיעונים בכתב ולרבות שמיעת טענות הסנגוריה הציבורית וקיום שלושה דיונים, הודיעה המשיבה ביום 12.3.2014, במהלך כתיבת פסק הדין, כי הושג הסדר טיעון עם העורר, אשר הורשע על-פי הודאתו. המשיבה מבקשת כי למרות שהתייתר הצורך לפסוק בערר ביחס לעניינו הפרטני של העורר, יכריע בית המשפט בסוגיה העקרונית שנדונה בתיק זה. המשיבה מנמקת עמדתה זו בכך שמדובר בסוגיה לה נדרשים בתי המשפט בערכאות הדיוניות פעם אחר פעם ושהסנגוריה הציבורית הודיעה כי היא נוקטת לגביה במדיניות עקבית של העלאת הטענה. במקביל ביקש בא-כוח העורר כי הערר יימחק נוכח גיבוש הסדר הטיעון, בהפנותו לבש"פ 2622/13 אלאוסי נ' מדינת ישראל שם נפסק כי "סוגיות עקרוניות דרכן ממילא לחזור בהקשרים אחרים" ועל כן מן הראוי למחוק ערר שהעורר אינו חפץ עוד בבירורו. לעניין זה נטען על-ידי המשיבה, כי באותה פרשה, במובחן מעניינו, חזר בו העורר מהערר שהגיש טרם קיומו של דיון בפני המותב. הסנגוריה הציבורית הודיעה, כי נוכח זכותו של העורר לחזור בו מהערר לאחר שעניינו-שלו התייתר "ולאור ההיגיון בהלכה" שלפיה בית המשפט אינו נוהג לדון בעניינים תיאורטיים, "אין הסנגוריה רואה הכרח במתן הכרעה תיאורטית בערר".

2. לטעמי, הגם שככלל אין בית המשפט נזקק לעניינים תיאורטיים, או לכאלה שהפכו לתיאורטיים, במקרה דנא, על נסיבותיו, ראוי לפסוק במחלוקות שהונחו לפתחנו בערר זה. מדובר במצב בו הצטברו יחדיו מספר טעמים שמשקלם המצטבר מצדיק קבלת עמדתה של המשיבה.

ראשית, כאמור, כבר הוחלט כי הערר דנא מעורר סוגיה בעלת השלכות רחב שטרם נדונה בבית משפט זה באופן שיצדיק קיום דיון בפני הרכב שלושה, אף כי דן יחיד מוסמך לדון בערר. שנית, הסנגוריה הציבורית סברה אף היא כי מדובר בסוגיה עקרונית ועל-כן ביקשה להצטרף להליך כידיד בית המשפט. שלישית, התקיימו בתיק זה שלושה דיונים, שניים בפני מותב תלתא, והושלמה שמיעת הטענות. רביעית, מדובר בסוגיה בה ניתנו החלטות סותרות בערכאות השונות וראוי שבית משפט זה יפסוק בה הלכה. חמישית, כשמדובר בערר על החלטות ביניים בהליך פלילי לגביהן קיימת זכות לערור, לעיתים נושא הערר מתייחר ביחס לעורר הספציפי עקב שינוי נסיבות עוד בטרם היה סיפק בידו של בית משפט זה להכריע בערר, ובמקרה המתאים יש מקום לחרוג מהעקרון לפיו בית המשפט אינו דן בעניינים תיאורטיים. לעניין זה השוו עם האמור בפסקאות 8-11 לפסק דינו של המשנה לנשיאה א' ריבלין בבש"פ 8823/07 פלוני נ' מדינת ישראל (11.2.2010).

רקע

3. העורר, יליד 1991, נאשם יחד עם שלושה-עשר נאשמים נוספים בכתב אישום שייחס להם עבירות שונות שבוצעו במסגרת ארגון פשיעה. מבין שמונה-עשר האישומים בכתב האישום, יוחסו לעורר עבירות המתוארות בשלושה אישומים.

על-פי הנטען באישום השני, בשנת 2011, בהיותו בן 20, ביצע העורר עבירה של סחיטה באיומים במסגרת ארגון פשיעה ועבירה של שיבוש הליכי משפט במסגרת ארגון פשיעה.

על-פי הנטען באישום הרביעי, העורר, יחד עם חלק מהנאשמים הנוספים, איים על המנוח הייתם טוויל בפגיעה בו ובבני משפחתו אם לא יעמוד בתשלום חוב כספי שחב לנאשם אחר. בעקבות האיומים העביר המנוח סכומי כסף לידי העורר ושותפיו בחודשים ספטמבר-דצמבר 2007. בשל מעשים אלה, הואשם העורר בעבירת סחיטה באיומים במסגרת ארגון פשיעה ובשימוש במרמה עורמה ותחבולה על מנת להתחמק ממס במסגרת ארגון פשיעה.

על-פי הנטען באישום השמיני, העורר לקח את רכבו של אדם בשם עומר כרמי ואמר לו שלא יקבל את רכבו בחזרה, עד שיעמוד בתשלומי ריבית על הלואה שנטל מידי אחד מהנאשמים האחרים. בשל מעשה זה, ובשל מקרים נוספים בהם איים העורר על כרמי, הואשם העורר בעבירת סחיטה באיומים במסגרת ארגון פשיעה.

4. בעת ביצוע המעשים המתוארים באישום הרביעי היה העורר קטין בן 16. בעת ביצוע המעשים המתוארים באישום השמיני היה העורר בן 15 לטענתו ובן 17 לטענת המשיבה, שכן קיימת מחלוקת בין הצדדים באשר למועד המדויק של ביצוע המעשים, אולם אין מחלוקת שהעורר היה קטין באותה העת (ראו הגדרת המונח "קטין" בסעיף 1 לחוק הנוער). בעת ביצוע המעשים המתוארים באישום השני היה העורר בגיר.

5. כתב האישום הוגש ביום 21.1.2013, כארבע עד שש שנים ממועד האירועים המתוארים באישום השמיני ולמעלה מחמש שנים ממועד האירועים המתוארים באישום הרביעי. מאחר שהעורר היה קטין בעת ביצוע העבירות

המיוחסות לו באישום הרביעי ובאישום השמיני, וחלפה יותר משנה מעת ביצוע המעשים ועד להגשת כתב האישום, היה על היועץ לאשר את העמדתו לדין טרם הגשת כתב האישום. הדרישה לקבלת אישור זה קבועה בסעיף 14 לחוק הנוער: "אין להעמיד אדם לדין בשל עבירה שביצע בהיותו קטין אם עברה שנה מיום ביצועה אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה". עם זאת, במקרה דנא פנתה המשיבה ליועץ לקבלת האישור רק לאחר הגשת כתב האישום, כאשר האישור התקבל לבסוף ביום 25.7.2013.

להשלמת התמונה יצוין כי העורר שהה במעצר לצרכי חקירה מיום 3.12.2012 ועד למועד הגשת כתב האישום, 21.1.2013, ולאחר מכן נותר במעצר עד לתום ההליכים בגין כתב האישום האמור. העורר שוחרר ביום 23.7.2013, לאחר שנקבע כי קיימת חולשה ראייתית ביחס לאישום השני, וזאת עוד טרם קבלת אישור היועץ להעמדה לדין.

ההליך בבית משפט קמא

6. ביום 23.10.2013 הגיש העורר לבית המשפט המחוזי בקשה לביטול האישומים הרביעי והשמיני על בסיס טענה מקדמית. העורר טען שהאישור להעמדתו לדין לפי סעיף 14 לחוק הנוער, אישור שניתן בפועל על-ידי המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים, אשר היועץ אצל לו את סמכותו מכוח הוראת סעיף 242א(א) לחוק סדר הדין הפלילי, לוקה בחוסר סבירות קיצוני. לטענת העורר, סעיף 14 לחוק הנוער קובע תקופת התיישנות של שנה אחת מעת ביצוע העבירה, במהלכה יש להגיש כתב אישום נגד קטין. על-כן, הגשת כתב האישום בעניינו, כשש שנים לאחר האירועים המתוארים, אינה סבירה. כמו כן נטען כי המשיבה השתתה באופן בלתי סביר בפתיחת החקירה, וזאת על רקע העובדה שכבר בשנת 2007 החזיקה המשטרה בחומרים שעל בסיסם החלה החקירה בשנת 2012. עוד טען העורר כי מאחר שסעיף 14 מחייב קבלת אישור היועץ טרם הגשת כתב האישום ולא לאחריו, כתב האישום היה חסר תוקף במשך ששת החודשים שעמד על כנו ללא שניתן אישור להגשתו וגם נתון זה צריך היה להישקל עובר למתן האישור המאוחר.

7. כחלק מהבקשה לביטול האישומים נגד העורר נתבקש בית המשפט, מכוח הוראת סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי, להורות למשיבה להעביר לידי העורר שני מסמכים: האחד, נימוקי המשנה לפרקליט המדינה להחלטה לאשר את העמדתו לדין, והשני, העובדות שפירטה המשיבה בפנייתה בבקשה למתן האישור להעמדה לדין. לטענת העורר, הוא נזקק למסמכים אלה כדי לבסס את בקשתו לביטול כתב האישום. לשיטת העורר מסמכים אלה נכללים בהגדרת המונח "חומרי חקירה" ולפיכך נטען כי הוא זכאי לראותם מכוח סעיף 74. הדיון בבקשה לעיון בחומר החקירה, שתחילה הועברה לשופט תורן, התנהל במקרה זה, בהסכמה, לפני המותב הדין בתיק העיקרי ולכן ההחלטה בנדון התקבלה על-ידי מותב תלתא.

המשיבה התנגדה לבקשה. המשיבה טענה כי המסמכים אינם "חומרי חקירה", שכן הרלוואנטיות שלהם להליך שולית, ולכן אין לעורר זכות לעיין בהם. ביחס להחלטת המשנה לפרקליט המדינה לאשר את ההעמדה לדין, נטען כי הנימוקים להחלטה לא הועלו על הכתב, וזאת מאחר שסעיף 14 לחוק הנוער לא כולל חובת הנמקה מפורשת. באשר לפניית המשיבה לגורם המאשר בבקשה למתן האישור, נטען כי מדובר בתכתובות פנימיות בין רשויות ולא ב"חומרי חקירה". המשיבה הוסיפה שסעיף 14 לחוק הנוער אינו קובע תקופת התיישנות, אלא מורה על פרוצדורה למתן אישור

להעמדת קטינים לדין במקרה שחלפה שנה ממועד ביצוע העבירה, ומכיוון שהמשנה לפרקליט המדינה אישר את ההעמדה לדין, גם אם בדיעבד, המשיבה עמדה בדרישות סעיף 14.

8. במהלך הדיון בבית משפט קמא הסכים העורר שלא לקבל לידיו את המסמך השני שביקש, בו כלולה הבקשה למתן אישור יועץ להעמדתו לדין, ובלבד שתוצגנה בפניו העובדות שהובאו לידיעת המשנה לפרקליט המדינה במסגרת הפנייה. המסמך הוצג בדיון בפני השופטים בלבד, ולאחר מכן תוכנו הוצג לעורר בקווים כלליים. תוכן זה כלל את כל הנתונים, המועדים והמסמכים שנדרשו למשנה לפרקליט המדינה כדי לקבל החלטה, וזאת בהתאם להנחיות פרקליט המדינה ("העמדת קטין לדין לאחר שחלפה שנה מיום ביצוע העבירה, והעמדת קטין ובגיר לדין יחדיו" הנחיות פרקליט המדינה 1.5 (להלן: הנחיה 1.5)). הנחיה 1.5 קובעת את השיקולים שעל הפרקליטות להביא בחשבון בטרם פנייה ליועץ לאישור העמדה לדין לפי סעיף 14 לחוק הנוער.

9. באשר למסמך הראשון שביקש העורר, פירוט נימוקי המשנה לפרקליט המדינה לאישור העמדתו לדין, קבע בית משפט קמא ברוב דעות (השופטות ר' לורך ו-ע' וינברג-נוטוביץ) כי אין לקבל את הבקשה. נקבע כי סעיף 14 לחוק הנוער לא מחייב את היועץ לנמק את החלטותיו, ואכן הוא אינו נוהג לפרט את נימוקיו במקרים אלה. על-כן לא מדובר בבקשה לקבלת "חומרי חקירה", שכן לא קיים מסמך המפרט את הנימוקים. משכך נקבע כי: "אף אם יתכן וראוי היה שנימוקי היועץ יעלו על הכתב, הרי משאין חובה כזו בחוק, והדבר לא נעשה עם קבלת ההחלטה, איני סבורה שנכון היום ובדיעבד להורות ליועץ להעלות על הכתב את נימוקיו להחלטתו דאז" (פסקה 14 לפסק דינה של השופטת לורך). עוד נקבע, כי מאחר שהעורר נחשף להנחיה 1.5 ולחומרים שהמשיבה העבירה לידי המשנה לפרקליט המדינה, הוא יכול לתקוף בצורה אפקטיבית את ההחלטה על העמדתו לדין, אף בלי שיקבל לידיו את נימוקי ההחלטה.

כב' השופט צ' דותן הביע בדעת מיעוט עמדה שונה. לטעמו, הקביעה אילו מסמכים נכללים בגדר המונח "חומרי החקירה" תלויה במוקד המחלוקת בין הצדדים. מכיוון שהמחלוקת בעניין זה נסבה על סבירות החלטת המשנה לפרקליט המדינה לאשר את הגשת כתב האישום והמשקל שנתן לכל שיקול במסגרת החלטה זו, קבע השופט דותן כי נימוקי המשנה לפרקליט המדינה רלוואנטיים להגנת העורר ומהווים חלק מ"חומרי החקירה" ואינם "תרשומת פנימית" בלבד. לשיטת השופט דותן, הואיל וטענתו המקדמית של העורר תוקפת את סבירות החלטת המשנה לפרקליט המדינה ועל פניו נדמה כי אינה מופרכת לחלוטין, יש לחייב את המשנה לפרקליט המדינה להעלות את נימוקיו על הכתב על אף שסעיף 14 לחוק הנוער אינו מחייב זאת, שכן אחרת בית המשפט והעורר לא יוכלו לבחון את סבירות החלטתו. ביחס להנחיה 1.5, נקבע כי אף אם על יסוד חזקת התקינות המנהלית חזקה שהרשות פעלה בהתאם לאמור בהנחיה, העובדה כי כתב האישום הוגש כשישה חודשים טרם קבלת האישור והעובדה כי העורר היה עצור במשך כשמונה חודשים על בסיסו, בניגוד לאמור בהנחיה, עשויות לסתור את החזקה. משכך, לא ניתן לבחון את סבירות החלטת המשנה לפרקליט המדינה על בסיס הקבוע בהנחיות בלבד ובהנחה שהמשיבה והמשנה לפרקליט המדינה פעלו לפי הקבוע בהן. כמו כן הוסיף השופט דותן כי הנחיה 1.5 מופנית לגורמי התביעה ומונה את השיקולים שעליהם להביא בחשבון טרם פניה ליועץ מכוח סעיף 14, אך מאחר שההנחיה לא קובעת את השיקולים שעל היועץ לשקול בעת קבלת ההחלטה, היא אינה יכולה לסייע לבחינת סבירות החלטתו. משכך, סבר השופט דותן כי יש להורות למשיבה להעלות על הכתב את נימוקי המשנה לפרקליט המדינה לאישור הגשת כתב האישום נגד העורר.

לפיכך, ביום 21.11.2013 דחה בית משפט קמא ברוב דעות את בקשתו של העורר.

הערר

10. העורר סומך את ידיו על עמדת המיעוט של השופט דותן וטוען שנפלו טעויות בעמדת הרוב שקבעה כי יש לדחות את בקשתו לעיון בנימוקי המשנה לפרקליט המדינה. לשיטת העורר, העובדה שנימוקי ההחלטה על העמדתו לדין לא מצויים בידי המשיבה אינה מובילה למסקנה כי לא מדובר ב"חומרי חקירה", שכן מדובר בחומר שהיה אמור להימצא בידי המשיבה, ועל-כן המשיבה מחויבת לספק את המסמכים מכוח הוראת סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי. העורר מוסיף וטוען, כי נימוקי המשנה לפרקליט המדינה רלוואנטיים והכרחיים לביסוס טענותיו כנגד סבירות החלטתו. בעניין זה הוסיף העורר כי אינו יכול לתקוף את שיקול דעתו של המשנה לפרקליט המדינה רק על בסיס הנחיה 1.5 ועיקרי פניית המשיבה אליו, שכן ממסמכים אלה לא ניתן לדעת איזה משקל ניתן לכל אחד מהשיקולים שנשקלו.

עוד טוען העורר, כי סעיף 14 לחוק הנוער קובע תקופת התיישנות קצרה מהמקובל בדין הפלילי ולפיכך צריכים להתקיים טעמים כבדי משקל בבסיס החלטת המשנה לפרקליט המדינה לאשר את הגשת כתב האישום, חרף החריגה הניכרת ממגבלת השנה הקבועה בסעיף. העורר סבור כי טענה זו מתחזקת משמעותית במקרה דנא, ראשית משום שכתב האישום כנגדו הוגש רק כשש שנים לאחר ביצוע המעשים בגינם הואשם; ושנית נוכח העובדה שהמשנה לפרקליט המדינה אישר את ההעמדה לדין בדיעבד, כחצי שנה לאחר הגשת כתב האישום ולא עובר להגשתו בניגוד לקבוע בסעיף 14. מכאן עמדת העורר שהנימוקים לאישור העמדתו לדין צריכים להיות בעלי עוצמה מיוחדת ויש חשיבות רבה לכך שייחשף אליהם על מנת שיוכל לבסס את טענותיו במסגרת ההגנה מן הצדק כדבעי. לבסוף מזכיר העורר את הפגיעה הקשה בזכויותיו, אשר באה לידי ביטוי במעצרו הממושך על בסיס כתב אישום לא חוקי, כשיקול נוסף המחייב את חשיפת הנימוקים שעמדו בבסיס החלטתו של המשנה לפרקליט המדינה.

11. באת-כוח המשיבה טענה בדיון שנערך ביום 10.12.2013, בטרם הוחלט על העברת הדיון בערר למושב תלתא, כי שיקולי המשנה לפרקליט המדינה מתבססים על עיבוד מידע רב ועל הפעלת שיקול דעת ואינם "חומרי גלם" בלבד ועל-כן אינם מהווים "חומרי חקירה". משכך, לטענת המשיבה, סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי אינו מורה על מסירתם. המשיבה הוסיפה כי העורר אינו זקוק לנימוקים על מנת לתקוף את סבירות ההחלטה על ההעמדה לדין, תקיפה הנעשית במסגרת העלאת טענה מקדמית על יסוד הוראת סעיף 149 לחוק סדר הדין הפלילי. עוד נטען, כי העובדה שסעיף 14 לחוק הנוער לא קובע חובת הנמקה אינה נטולת משמעות, שכן כאשר המחוקק היה מעוניין בקיום חובת הנמקה של החלטות גורמי התביעה הוא הורה זאת במפורש. בנוסף טענה המשיבה כי המשנה לפרקליט המדינה לא נוהג לנמק בכתב בצורה מפורטת את ההחלטות על אישור העמדה לדין לפי סעיף 14, על-כן נימוקים כאלה אינם קיימים בענייננו, ואם בית המשפט יורה על קיום חובת הנמקה כללית, הדבר יטיל נטל כבד על עבודת היועץ והפרקליטות. הוסבר, כי האישור הנדרש על-פי סעיף 14 אינו אלא מקרה פרטי של העמדה לדין, ואם תתקבל עמדת העורר, המשמעות תהיה כי תתחייב הנמקה מפורטת בכתב של כל החלטה על העמדה לדין ובצידה זכות עיון בהנמקה זו. לא רק שבמצב זה תיווצר הכבדה בלתי אפשרית על גורמי התביעה, אלא שההליך הפלילי לא יוכל להתנהל ביעילות. לבסוף נטען כי סעיף 14 כלל אינו קובע תקופת התיישנות, אלא מחייב קבלת אישור דרג בכיר להגשת כתב האישום לאחר שחלפה שנה מיום ביצוע המעשים המפורטים בכתב האישום, וכללי ההתיישנות הרגילים לא השתנו.

12. לאחר הדיון האמור, הגישה הסנגוריה הציבורית (להלן: הסנגוריה) בקשה להצטרף להליך כ"דיד בית משפט". כיוון שניתנו החלטות סותרות של הערכאות הדיוניות בסוגיה המצויה בבסיסו של הערר דנא (ת"פ (מחוזי ירושלים) 39390-04-12 מדינת ישראל נ' פלוני (20.5.2013), (להלן: עניין פלוני); ע"ח (שלום ירושלים) 36232-04-13 פלוני נ' מדינת ישראל (22.7.2013); ת"פ (שלום ירושלים) 37765-02-11 מדינת ישראל נ' פלוני (29.5.2012); ע"ח (מחוזי חיפה) 34944-12-12 פלוני נ' מדינת ישראל (18.2.2013)) וכיוון שמדובר בנושא שיש לו השלכות כלליות ושטרם נדון במישרין בבית משפט זה, הוחלט על קיום דיון נוסף בערר בפני מותב תלתא. הצדדים, לרבות הסנגוריה, הגישו טיעונים משלימים בכתב והתקיים דיון שבמהלכו גם נשמעה עמדת הסנגוריה.

עמדת הסנגוריה היא שמוטלת על המשיבה חובה להעביר את הנימוקים שביסוד האישור שניתן להגשת כתב אישום לפי סעיף 14 לחוק הנוער לידי העומד לדין, אם כי הסנגוריה מעדיפה להגיש את הבקשות לקבלת הנימוקים במתווה פרוצדוראלי של טענה מנהלית כללית בהתאם להלכה שנקבעה בבג"ץ 9131/05 ניר עם כהן ירקות אגודה שיתופית חקלאית בע"מ נ' מדינת ישראל (6.2.2006). לשיטת הסנגוריה, החלטה על העמדה לדין לפי סעיף 14 לחוק הנוער חייבת להיות מנומקת בכתב מכוח כללי המשפט המנהלי המטילים על הרשות חובה לנמק את החלטותיה. הסנגוריה טוענת כי נימוקים אלה צריכים להימסר לנאשם הן מכוח חובת ההנמקה המנהלית הכללית והן מכוח סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי. הסנגוריה מוסיפה, כי חשיפת הנימוקים במסגרת הליך של תקיפת ההחלטה על ההעמדה לדין באמצעות טענת "הגנה מן הצדק" הקבועה בסעיף 149(10) לחוק סדר הדין הפלילי ורק לאחר שבית המשפט משתכנע כי העיון בהם דרוש לצורך דיון אפקטיבי בטענה האמורה, כפי שמציעה המשיבה, אינה פתרון מספק. נטען כי ראוי שהנאשמים יקבלו את הנימוקים בשלב מוקדם יותר כך שיוכלו להחליט בצורה מושכלת האם נכון להעלות טענה של הגנה מן הצדק ולבקש כי יבוטל כתב האישום. עוד טוענת הסנגוריה כי אישור הגשת כתב אישום לפי סעיף 14 לחוק הנוער הוא מקרה חריג שיש עימו חשש של פגיעה משמעותית באפשרות לשיקום הקטין הנאשם, ולכן יש חשיבות מוגברת למתן הנימוקים ולקיום ביקורת שיפוטית אפקטיבית על ההחלטה על ההעמדה לדין, מה שאין כן במקרים "רגילים" של החלטה להעמיד לדין. עוד נטען, כי ניסוח ההנמקה יחייב את הגורם המאשר להישמר ממתן אישור כלאחר יד, והובעה ההערכה ש"היד קלה" במתן אישורים להגשת כתב אישום על אף שחלפה שנה ממועד ביצוע המעשה המיוחס לנאשם הקטין.

המשיבה מקבלת את עמדת הסנגוריה לפיה כל החלטה מנהלית, לרבות מתן אישור על העמדה לדין לפי סעיף 14 לחוק הנוער, צריכה להיות מנומקת. עם זאת נטען כי לא קיימת חובה להעלות נימוקים אלה בצורה מפורטת על הכתב ולמוסרם לידי הנאשם. המשיבה טוענת כי לא קיים מקור משפטי המחייב אותה להעביר את הנימוקים, כאשר היא חוזרת על טענתה לפיה נימוקי היועץ או המשנה לפרקליט המדינה לא מהווים "חומרי חקירה" כמשמעם בסעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי. המשיבה דוחה את טענתה של הסנגוריה לפיה חובת ההנמקה המנהלית מקימה חובה להעביר את הנימוקים לנאשם. לבסוף מצהירה המשיבה, כי במקרים חריגים, בהם בית המשפט ימצא כי לצורך הדיון בטענת הגנה מן הצדק לפי סעיף 149(10) לחוק סדר הדין הפלילי על הגורם המאשר לפרט בכתב את הנימוקים להעמדה לדין לפי סעיף 14, המשיבה תפעל בהתאם להוראות בית המשפט ותעביר את הנימוקים לנאשם. המשיבה מוסיפה כי גם במקרים המתאימים בהם תעביר את הנימוקים, המסלול הדיוני לקבלם אינו באמצעות הוראת סעיף 74 אלא באמצעות סעיף 108 לחוק סדר הדין הפלילי ("צו להמצאת מסמכים ומוציגים"). לעניין זה ברור מאליו השוני המהותי שבין הליך לפי סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי לבין הוראה על הגשת מסמך לפי סעיף 108 לחוק זה, וברור גם האינטרס של הנאשם להסתמך על הוראת סעיף 74 (לעניין זה ראו החלטתו מהעת האחרונה של השופט י' עמית

בבש"פ 8252/13 מדינת ישראל נ' שיינר (23.1.2014), בה נסקרו בהרחבה שני המסלולים הנזכרים). יוזכר רק, כי על החלטה על-פי סעיף 74 קיימת זכות לערור לערכאת הערעור, בעוד שהמסלול השני אינו כולל בחובו אפשרות להשיג על ההחלטה אלא בסיום ההליך העיקרי.

דיון והכרעה

13. כאמור, הערר דנא הוגש מכוח סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי, אך במהלכו עלתה טענה נוספת לפיה כללי המשפט המנהלי מהווים אף הם מקור חיוב למתן הנמקה לאישור על הגשת כתב אישום לפי סעיף 14 לחוק הנוער ולזכות הנאשם לעיין בה. אפתח את הדיון בטענת העורר לפיה יש להעביר לעיונו את נימוקי המשנה לפרקליט המדינה מכוח סעיף 74 ולאחר מכן אדון בסוגיית חובת ההנמקה המנהלית עליה הרחיבה הסנגוריה הציבורית.

סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי

14. סעיף 74(א) לחוק סדר הדין הפלילי מסדיר את זכות הנאשם לעיין בחומרי החקירה שהובילו להגשת כתב האישום כנגדו, וזו לשונו:

"הוגש כתב אישום בפשע או בעוון, רשאים הנאשם וסניגורו, וכן אדם שהסניגור הסמיכו לכך, או, בהסכמת התובע, אדם שהנאשם הסמיכו לכך, לעיין בכל זמן סביר בחומר החקירה וכן ברשימת כל החומר שנאסף או שנרשם בידי הרשות החוקרת, והנוגע לאישום שבידי התובע ולהעתיקו".

לא פעם התעוררה בפסיקה השאלה מה נכלל בגדרי המונח חומר חקירה אותו צריכה התביעה להעמיד לעיון הנאשם. לשאלה זו לא ניתנה תשובה חד משמעית ונקבע שיש לבחון כל מקרה לגופו, כאשר הכלל הוא שיש להעניק פירוש מרחיב להגדרת חומר חקירה ולכלול בו כל חומר שנאסף במהלך החקירה ושקשור באופן ישיר או עקיף לאישום. כלל זה בא להגשים את תכלית זכות העיון - מתן אפשרות הוגנת לנאשם להתגונן בפני ההאשמות כנגדו - ולכן במקרים של ספק, כשלא ברור האם מדובר בחומר חקירה מובהק, יפעל הספק לטובת הנאשם והחומר יועבר לעיונו. מאידך, בית המשפט הזהיר מפני הרחבה רבה מדי של גבולות המונח חומרי חקירה: "במסגרת השימוש בשיקול הדעת, כאמור, אין גם להפליג למרחקים ולכלול במונח של 'חומר החקירה' ראיות, שהרלוואנטיות להן לתביעה הפלילית הנדונה היא רחוקה ושולית" (בג"ץ 233/85 אל הוזייל נ' משטרת ישראל, פ"ד לט(4) 124, 129 (1985)). ראו עוד על הגדרת חומרי חקירה: בש"פ 9322/99 מסארווה נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(1) 376 (2000); בג"ץ 620/02 התובע הצבאי הראשי נ' בית הדין הצבאי לערעורים, פ"ד נז(4) 625, 632-636 (2003); בש"פ 8555/06 פלוני נ' מדינת ישראל, פסקה ה' ((9.11.2006)).

באשר לשאלה האם חומרים שאינם נמצאים בידי גורמי החקירה והתביעה יכולים להוות חומרי חקירה, נקבע כי: "הנחת המוצא היא שככלל כאשר גורמי החקירה והתביעה פועלים במסגרת תפקידם, באופן ענייני ובתום לב, יש באי הימצאותו של החומר בידיהם כדי ללמד לכאורה שאין מדובר בחומרי חקירה" (בש"פ 5400/01 פלוני נ' מדינת ישראל,

פסקה 2 (6.8.2001)). אולם הנחה זו נסתרה לא פעם בפסיקה כאשר נקבע כי עשויים להיות חומרים רלוואנטיים לאישום, שעולים כדי חומרי חקירה לצורך סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי, שהתביעה אינה מחזיקה בהם פיזית (ראו, למשל, בג"ץ 9264/04 מדינת ישראל נ' בית משפט השלום בירושלים, פ"ד ס(1) 360, 372-375 (2005), (להלן: בג"ץ היומנים)).

15. העורר מבקש שייקבע כי נימוקי המשנה לפרקליט המדינה להעמדתו לדין הם בגדר חומרי חקירה, ובהתבסס על סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי נטען כי על המשיבה לאפשר לו לעיין בהם. הקושי הראשון המתעורר ביחס לטענה זו הוא שלא קיים מסמך המציג את פירוט הנימוקים. לאחר קבלת הבקשה להעמדת העורר לדין, ניתן אישור לבקשה בו נכתבו הדברים הבאים:

"על פי הסמכויות שהואצלו לי מאת היועץ המשפטי לממשלה מכוח סעיף 242א(א) לחוק סדר הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב - 1982, הנני נותן בזאת את אישורי להעמדתו לדין של הנאשם, ... , שפרטיו מופיעים לעיל, אישור הנדרש בהתאם להוראות סעיף 14 לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א - 1971. אישורי זה ניתן בדיעבד לגבי העבירות המיוחסות לנאשם באישומים 4 ו-8 בכתב האישום המצורף בזה, ומסומן 'א'" [ההדגשות במקור - צ.ז.].

כלומר, לאחר עיון בפניית הפרקליטות, אישר המשנה לפרקליט המדינה את ההעמדה לדין וזאת בלי לפרט את הנימוקים להחלטתו. משכך, העורר מבקש מהמשיבה לייצר כעת מסמך חדש בו יפורטו שיקולי המשנה לפרקליט המדינה שהובילו לאישור ההעמדה לדין, כאשר לטענתו השיקולים והמסמך מהווים חומרי חקירה.

16. סבורני כי טענה זו מרחיבה את גבולות הגדרת חומרי החקירה מעבר לכוונת סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי. סעיף 74 מאפשר לנאשם לעיין בחומרים אשר עברו תחת ידי גורמי החקירה ושיש להם רלוואנטיות לכתב האישום. כאשר עסקינן בחומר שכלל לא קיים, נוצר קושי בשימוש בסעיף 74 כמקור לחיוב המשיבה לייצרו יש מאין, אלא אם כן ייקבע כי קיימת חובה כללית להעלות את פרטי ההנמקה על הכתב (ועל כך להלן).

הבקשה לקבלת נימוקי אישור החלטה על העמדה לדין שונה ממקרים אחרים בהם בית המשפט הורה למדינה לספק חומרי חקירה שאינם ברשותה, אותם הציג העורר כחלק מטענותיו, דוגמת יומן שהיה ברשות המתלוננת (ראו בג"ץ היומנים) או חומרים אשר נמצאו במדינה זרה (ראו בש"פ 6237/06 קלושנדלר נ' מדינת ישראל (17.12.2006), (להלן: עניין קלושנדלר)). בדומה לעניין שלפנינו, מקרים אלה עסקו בחומרי חקירה שלא היו ברשות גומי החקירה והתביעה, אך בשונה מעניינו של העורר, החומרים במקרים אלה כבר היו קיימים ולא נדרש מהמדינה ליצור אותם לראשונה. בג"ץ היומנים ועניין קלושנדלר עסקו בתפיסה ובהבאה של חומרי חקירה שנמצאו בידי אחרים, אולם עניינו של העורר נבדל מהם בכך שהוא מבקש לעיין בחומר שלא נמצא גם ברשות אחרים, היינו חומר שכלל אינו קיים.

17. העורר מוסיף כי היו מקרים בהם בית המשפט הורה לרשויות החקירה לתעד בכתב בדיעבד פעולות חקירה שביצעה, על אף שלא תועדו בזמן אמת (ראו למשל: בש"פ 5856/02 פרי נ' מדינת ישראל (27.8.2002), (להלן: עניין

פרי); בש"פ 4357/05 אבו חטאב נ' מדינת ישראל (1.7.2005), (להלן: עניין אבו חטאב)). לטענת העורר במקרים אלה נדרשה המשיבה ליצור חומרי חקירה שלא היו בנמצא, בדומה לחומרים אותם הוא מבקש מהמשיבה.

סבורני כי גם מהשוואה זו לא ניתן ללמוד כי הנימוקים מהווים חומרי חקירה. המקרים בהם הוטלה על גורמי החקירה חובת תיעוד מאוחרת, עסקו בתיעוד פעולות חקירה מובהקות שלא תועדו בכתב, דוגמת חקירת עדים או פירוט מהלכי חקירה. כך, למשל, בעניין פרי המשטרה לא תיעדה ראיונות עם נחקרים בזמן אמת על-אף חובתה לבצע תיעוד מסוג זה (שם, בפסקה 3). עניינו של העורר שונה ממקרים אלה, שכן העורר מבקש יצירתו לראשונה של מסמך נימוקים שלגבי החובה לייצרו קיימת מחלוקת, ואין חובה סטטוטורית מפורשת לייצרו. סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי מהווה אמצעי להעברת חומר חקירה מגורמי החקירה לנאשמים, בין אם חומרים אלה בנמצא ובין אם היו אמורים להיות קיימים, אך הוא אינו יכול לשמש כמקור חובה לעצם יצירת חומרי החקירה. כאמור, בהמשך אדרש לטענת הסנגוריה לפיה כללי המשפט המנהלי יכולים לשמש כמקור חובה ליצירת ההנמקה.

18. לטעמי, די באמור לעיל כדי להביא לדחיית הטענה המתבססת על סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי. בנוסף, אף אם ההנמקה המבוקשת היתה קיימת במסמך מפורט בכתב, מסופקני אם מסמך זה היה נכלל בהגדרת חומר חקירה כאמור בסעיף 74. המסמכים והנתונים אשר על בסיסם מאשר היועץ (או מי שסמכותו הואצלה לו) את ההעמדה לדין אכן כלולים ברובם בהגדרת "חומר חקירה", אך המסקנה הנגזרת מהם והנימוקים למסקנה זו אינם חומרי חקירה. העורר והסנגוריה צודקים בטענתם כי מעגל החומרים שנכלל בהגדרת חומרי חקירה הלך והורחב גם לחומרים שנמצאים בפריפריה של הגדרת "חומרי חקירה", אך סבורני כי לא נכון להרחיב מעגל זה גם לנימוקי העמדה לדין לפי סעיף 14 לחוק הנוער, או בכלל.

נימוקים אלה נוגעים לאישור הגשת כתב האישום ולא לאישום עצמו והם אינם חלק מהתשתית הראייתית עליה מבוסס כתב האישום. ההנמקה אינה חלק מהחומרים הנאספים במהלך החקירה והיא ניתנת רק לאחר שגורמי התביעה מחליטים שיש מקום להגיש כתב אישום המבוסס על הראיות השונות בתיק. בפסיקה נקבע כי כל ראיה או חומר רלוואנטי לטענות הנאשם מהווה "חומר חקירה" שצריך להימסר לעיונו. ואולם, נימוקי ההעמדה לדין אינם ראיות, אינם נאספים במהלך החקירה, אינם משמשים כבסיס להגשת כתב האישום ונשקלים על-ידי גורם חיצוני לגורמי החקירה ועל-כן לטעמי אינם נמצאים בגדר תחולתו של סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי.

בעניין אבו חטאב הבחין השופט (כתוארו אז) א' גרוניס בין פעולות חקירה לבין שיקולים לא-העמדה לדין, לעניין הקביעה מהם "חומרי חקירה":

"סבורני, כי בענייננו יש להבחין בין סוגי המידע השונים המבוקשים על ידי העורר. מידע בדבר פעולות החקירה שבוצעו בתיק מסוים מהווה 'חומר חקירה', שלנאשם באותו תיק ישנה זכות לעיין בו (בכפוף, כמובן, לחסיונות השונים הקבועים בדין. ראו, סעיף 74(ו) וסעיף 78 לחוק סדר הדין הפלילי). זאת במיוחד בענייננו, כאשר הגנתו של העורר מבוססת במידה רבה על טענה בדבר מחדלי חקירה של המשטרה. על כן, אם בוצעו פעולות חקירה מסוימות בפרשה נשוא כתב האישום ואלה לא תועדו, על

המשטרה לשחזר ככל הניתן את הפעולות הללו ולהעביר להגנה את המידע ביחס לאותן פעולות (ראו, עניין פרי). דעתי שונה בכל הנוגע למידע בדבר הסיבות להחלטותיהן של הרשויות לגבי יתר המעורבים בפרשה. הבה נניח, כי המשטרה או הפרקליטות אכן היו מכינות מסמך, שבו היו מפורטים שיקוליהן בנוגע לשחרורם ואי העמדתם לדין של יתר המעורבים בפרשה. דעתי היא, כי אם אותו מסמך אומנם היה קיים, הרי הוא ממילא היה נחשב למסמך פנימי של הרשויות וככזה לא היה בגדר 'חומר חקירה' שלנאשם יש זכות לעיין בו" (שם, בפסקה 8, ההדגשה הוספה).

בעניין אחר ציין השופט א'רובינשטיין כי: "ככלל מסמך פנימי המשקף את שיקולי התביעה באשר להעמדה, או לאי-העמדה, לדין הוא תרשומת פנימית שאין חובה להעבירה לעיון ההגנה במסגרת זכות העיון המוקנית לנאשם לפי סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי" (בג"ץ 366/12 התובעת הצבאית הראשית נ' בית הדין הצבאי לערעורים, פסקה ט"ז (28.1.2013), ההדגשה במקור).

19. נוכח דברים אלה, ניתן לומר שלכל הפחות חלק עיקרי מהנימוקים להחלטה על העמדה לדין, המתבססים על הבקשה שהתביעה מגישה ליועץ או למשנה לפרקליט המדינה, מהווים תרשומת פנימית של רשויות התביעה והחקירה אשר אין חובה על העברתה לעיון הנאשם. כך, למשל, ניתוח מצב הראיות בתיק, שהינו שיקול מרכזי אותו מביא בחשבון המשנה לפרקליט המדינה בהחלטתו (ראו סעיף 3(ה) להנחיה 1.5), הוא בוודאי בגדר תרשומת פנימית.

העורר והסנגוריה העלו בדיון בפנינו את האפשרות להעברת מסמך הפנייה לגורם המאשר בבקשה לאישור ההעמדה לדין, כתחליף למסמך נימוקים מלא ומפורט. מאחר שמסמך הפנייה כולל בתוכו התייחסויות למצב הראיות בתיק ולשיקולים פנימיים של רשויות החקירה והתביעה, סבורני כי הוא מהווה תרשומת פנימית מובהקת שלא ניתן להעבירה במסגרת סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי.

20. לסיכומו של עניין, אף אילו היה היועץ, או המשנה לפרקליט המדינה, נוהג לנמק את החלטותיו לאשר העמדה לדין לפי סעיף 14 לחוק הנוער, והיה קיים מסמך המפרט שיקולים אלה, סבורני כי מסמך זה לא היה מהווה חומר חקירה כמשמעו בסעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי. מכיוון שהערר הוגש מכוח סעיף 74, לטעמי די היה בדברים אלה כדי לדחותו. עם זאת, מצאתי לנכון להתייחס גם לטענת הסנגוריה ביחס לחובת ההנמקה המנהלית.

חובת ההנמקה המנהלית

21. כאמור, הטענה היא שכללי המשפט המנהלי מהווים מסלול נוסף אשר מכוחו זכאי הנאשם לקבל לעיונו את הנימוקים להעמדה לדין לפי סעיף 14 לחוק הנוער. נטען כי עמידה בחובת ההנמקה הכללית במשפט המנהלי מחייבת את המשיבה בהנמקה פנימית, היינו במתן הנמקה מלאה ומפורטת להחלטה על העמדה לדין לפי סעיף 14, ובהנמקה חיצונית, היינו להעביר את הנימוקים לידי הנאשם העומד לדין.

נטען בפנינו כי מכוח כללי המשפט המנהלי קיימת חובת הנמקה של כל החלטה מנהלית, כאשר ראוי שהחלטה על העמדה לדין לפי סעיף 14 לחוק הנוער תיכלל בין החלטות מנומקות אלה, גם אם חובה כזו לא קבועה מפורשות בחוק הנוער. עוד נטען כי חובת ההנמקה חלה ביתר שאת ביחס לסעיף 14, שכן העמדה לדין לפיו היא מקרה חריג העלול לפגוע משמעותית בשיקומו של הקטין העומד לדין ולכן חשוב שההחלטה תתקבל בצורה מושכלת ומנומקת, כאשר ניסוח ההנמקה ומתן פירוט של הנימוקים הם חלק מתהליך הפעלת שיקול הדעת, שבמקרה זה אמור להיות מופעל בזהירות יתרה. בנוסף טוען העורר כי יש חשיבות מרובה להעברת נימוקים אלה לידי מיד לאחר הגשת כתב האישום על-מנת שיוכל לשקול האם יש מקום לתקוף את ההחלטה על ההעמדה לדין בגדרה של טענה מקדמית בדבר קיומה של הגנה מן הצדק. כמו כן נטען כי עיון בנימוקים נדרש כדי לטעון את טענת ההגנה מן הצדק בצורה מעמיקה ורצינית, שכן ללא עיון בנימוקים, קשה יהיה להתמודד עם שיקול הדעת שהופעל עובר למתן האישור על הגשת כתב האישום שניתן מכוח הוראת סעיף 14 לחוק הנוער.

22. נקודת המוצא להתייחסות לסוגיה זו היא העדר הוראת חוק מפורשת בדבר קיומה של חובה לנמק החלטות על הגשת כתב אישום. סעיף 62 לחוק סדר הדין הפלילי קובע כי "ראה תובע שהועבר אליו חומר החקירה שהראיות מספיקות לאישום אדם פלוני, יעמידו לדין, זולת אם היה סבור שאין במשפט ענין לציבור", אך אינו מתייחס לחובה המוטלת על התובע לנמק את ההחלטה על ההעמדה לדין. כך ככלל בהגשת כתבי אישום וכך גם בפרט בענייננו בו מוגש כתב אישום כנגד אדם שהיה קטין בעת ביצוע המעשים המיוחסים לו וחלפה תקופה של למעלה משנה בין ביצוע המעשים לבין ההעמדה לדין. סעיף 14 לחוק הנוער קובע כי העמדה לדין במקרים מסוג זה דורשת את אישור היועץ, אך אינו מתייחס במפורש לצורך במתן הנמקה למתן האישור.

העדר אזכורה המפורש של חובת ההנמקה בהוראות דברי החקיקה הרלוואנטיים, בולט נוכח קביעות מפורשות של המחוקק לפיהן יש לנמק בכתב החלטות על העמדה לדין במקרים אחרים. כך, למשל, בסעיף 15 לחוק העבירות המנהליות, התשמ"ו-1985, נקבע כי רשויות התביעה מוסמכות להגיש כתב אישום נגד מי שביצע עבירה מנהלית "כאשר הוא [התובע - צ.ז.] סבור שהנסיבות מצדיקות זאת מטעמים שיירשמו". דוגמה נוספת היא כתב אישום שבוטל אשר "לא יוגש מחדש אלא באישור היועץ המשפטי לממשלה ומטעמים שיירשמו" (סעיף 94(ג) לחוק סדר הדין הפלילי). כך גם בסעיף 60א(ה) לחוק סדר הדין הפלילי נאמר כי החלטה על הגשת כתב אישום נגד חשוד בביצוע עבירת פשע, בטרם חלפו שלושים הימים בהם יכול החשוד לפנות בבקשה להימנעות מהגשת כתב האישום, תתקבל על-ידי "פרקליט מחוז או ראש יחידת תביעות, לפי הענין, מטעמים שיירשמו" (ההדגשות הוספו). ראו עוד החלטות נוספות של גורמי התביעה הדורשות הנמקה בכתב, כקבוע בסעיף 65א ובסעיף 94א(ג) לחוק סדר הדין הפלילי.

נמצא, אפוא, כי קיימים כתבי אישום שנקבע לגביהם בחוק כי כל תובע יכול להחליט על הגשתם (למשל, העמדה לדין לפי סעיף 62 לחוק סדר הדין הפלילי), במקרים אחרים נקבע כי גורם ספציפי חייב לאשר הגשתם (למשל, בענייננו, אישור היועץ להעמדה לדין לפי סעיף 14 לחוק הנוער) ובמקרים המנויים מעלה נוספה דרישה מאותו גורם מאשר לנמק בכתב את ההחלטה. סבורני כי הבחנות אלו מצביעות על כך שהמחוקק נתן את דעתו לשאלת חובת ההנמקה בהגשת כתבי אישום וכאשר לא נדרשה על-ידי המחוקק הנמקה בכתב להעמדה לדין לפי סעיף 14 לחוק הנוער, הדבר מצביע על אי קיומה של דרישה זו בגדרן של הוראות סדר הדין הפלילי. למסקנה זו יש משקל גם לעניין בחינת הטענה בדבר קיומה של חובת ההנמקה מכוח עקרונות כלליים של המשפט המנהלי, ככל שמדובר במתן אישור לפי סעיף 14 לחוק הנוער.

23. יחד עם זאת, נקבע בפסיקה לא אחת כי ככלל קיימת חובת הנמקה של החלטות מנהליות, גם כאשר חובה זו אינה קבועה במפורש בחוק וגם כאשר החוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 לא חל על החלטות האמורות (בג"ץ 143/56 אחג'ג'נ' המפקח על התעבורה, פ"ד יא(1) 370, 371-372 (1957); בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 49 (1983); בג"ץ 2159/97 מועצה אזרית חוף אשקלון נ' שר הפנים, פ"ד נב(1) 75, 89 (1998); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב' 1288-1292 (מהדורה שנייה, 2011), (להלן: זמיר הסמכות המינהלית)). ההצדקות לקיומה של חובת הנמקה כוללות, בין השאר, את הבטחת איכות ההחלטה המתקבלת והיעדר שרירותיות בקבלתה, את היכולת להפעיל ביקורת מנהלית, ציבורית ושיפוטית ביחס להחלטה המתקבלת ואת הגברת אמון הציבור בפעילות המנהל (ראו גם: בש"פ 3810/00 גרוסמן נ' מדינת ישראל, פסקה 4 (11.6.2000); בג"ץ 4288/10 גרון נ' המנהל הכללי של משרד התקשורת (28.10.2010); יואב דותן "חובת ההנמקה של רשויות מינהל וגופים נבחרים" מחקרי משפט יט 5, 7-12 (2002); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א' 423-426 (2010); זמיר הסמכות המינהלית, בעמ' 1269).

במקרים מסוימים קבע בית המשפט כי ראוי שההחלטה תנומק (ראו, למשל, 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות, פ"ד נא(4) 259, 270 (1997)) ובמקרים אחרים נקבע כי הנמקת ההחלטה היא בגדר חובה (ראו, למשל, בג"ץ 2365/08 אומ"ץ נ' הוועדה למינוי דינים (5.2.2009)). עם זאת, המקרים בהם חלה החובה והיקף החובה עדיין לא נתקבעו באופן מוחלט: " ... גם אם קיימת כבר הלכה המחייבת הנמקת החלטות מינהליות אף ללא הוראה מפורשת בחוק, היקף החובה ומהות החובה הן עדיין שאלות פתוחות ... " (זמיר הסמכות המינהלית, בעמ' 1292). בפועל קיימות החלטות מנהליות לא מעטות, לרבות החלטות המתקבלות על-ידי גורמי התביעה בגדרו של ההליך הפלילי, שאינן מנומקות, וזאת ללא פטור מפורש בחקיקה. כך גם לעניין העמדה לדין, שכן החלטות על הגשתם של עשרות אלפי כתבי האישום המוגשים מדי שנה בישראל אינן מנומקות בפירוט בכתב.

24. בהתייחס לשאלת חובת ההנמקה מכוח כללי המשפט המנהלי בענייננו, הצהירה המשיבה כי היא מכירה בקיומה של חובת ההנמקה הפנימית ביחס להחלטותיה, אך נטען כי בקשר עם העמדה לדין לפי סעיף 14 לחוק הנוער, חובת ההנמקה אינה מחייבת הנמקה מלאה ומפורטת בכתב. המשיבה תיארה את תהליך קבלת ההחלטה בהקשר זה וטענה כי הוא ממלא אחר חובת ההנמקה הנדרשת ממנה. כמו כן נטען כי לא קיימת חובת הנמקה חיצונית להחלטות לפי סעיף 14 ועל-כן ממילא המשיבה פטורה מהעברת הנימוקים לידי העורר. המשיבה הוסיפה כי הטלת חובת הנמקה של כל החלטה על העמדה לדין לפי סעיף 14 לחוק הנוער תדרוש משאבים רבים ותסרביל שלא לצורך את מלאכת התביעה. עוד נטען כי קיימים עשרות סעיפי חוק בהם נדרש אישור היועץ, או גורם אחר, להגשת כתב אישום. המשיבה טוענת כי אם תוטל חובת הנמקה על העמדה לדין לפי סעיף 14, הדבר יגרור הטלת חובה דומה במקרים רבים נוספים, שלא ניתן יהיה לאבחנם מהמקרה הנדון, והמשיבה תאלץ להשקיע זמן ומשאבים לא מבוטלים בהנמקת החלטותיה. יצוין כי אף העורר והסנגוריה הכירו בכך שלעיתים תיסוג חובת ההנמקה המנהלית המלאה מפני אינטרסים נוגדים, דוגמת השקעת משאבים מוגזמת.

25. סבורני כי יש ממש בעמדת המשיבה. ככל שחובת ההנמקה חלה על מתן אישור להגשת כתב אישום לפי סעיף 14, וקיים ספק בדבר נוכח ההתייחסות המפורשת בחוק לעניין הנמקת החלטות על העמדה לדין במקרים אחרים, לטעמי המשיבה עמדה בחובה זו.

בטרם מוגשת בקשה ליועץ (או לגורם לו אצל את סמכותו זו) לאישור הגשת כתב אישום לפי סעיף 14 לחוק הנוער, המשיבה בוחנת האם המקרה מצדיק העמדה לדין. בחינה זו מתבססת על השיקולים הקבועים בהנחיה 1.5 בצירוף שיקולים נוספים הנזכרים במכתב שהפיץ פרקליט המדינה ביום 17.10.2013 לפרקליטות המחוז בו הוא מבהיר את עמדת הפרקליטות ביחס לבקשות להעברת נימוקים להעמדה לדין לפי סעיף 14 לחוק הנוער. בין כלל השיקולים הקבועים בהנחיה 1.5 ובמכתב, ניתן למצוא את חומרת העבירה, גיל הנאשם בעת ביצוע העבירה, פרק הזמן שחלף מעת ביצוע העבירה והסיבות למשך הזמן שנדרש להגשת כתב האישום. לאחר בחינה זו, מוגשת בקשה מפורטת לפרקליטות המדינה הכוללת את כל העובדות והשיקולים הרלוואנטיים לנאשם וביניהם: תיאור מלא של העבירות בהם הוא מואשם, פירוט לגבי גיל הנאשם בעת ביצוע המעשים השונים, הסבר למשך הזמן שנדרש להגשת כתב האישום, ציון אישומים והרשעות של הנאשם לאחר שהפך לבגיר וניתוח האינטרס הציבורי הקיים בהעמדתו לדין (ראו פירוט מלא של המסמכים שהוגשו בעניינו של העורר בפסקה 8 לפסק דינה של כב' השופטת ר' לורן בבית משפט קמא). בדיון בפנינו ציינה המשיבה כי הבקשה נבחנת לעומק על-ידי פרקליט מפרקליטות המדינה ולאחר מכן המשנה לפרקליט המדינה מקבל החלטה בבקשה על בסיס כל האמור.

תהליך זה של קבלת ההחלטה מצביע על קיומה של בחינה יסודית של הבקשה לאישור העמדה לדין לפי סעיף 14 לחוק הנוער, כפי שאכן ראוי שתבחן נוכח הפגיעה הממשית בקטין העומד לדין זמן רב לאחר ביצוע המעשים המיוחסים לו. אמנם בסופו של דבר לא קיים מסמך המסכם את תהליך קבלת ההחלטה והמפרט בכתב את הנימוקים לכך, אך נוכח המידע הרב המוצג בפני פרקליטות המדינה, מידע שחייב על-פי ההנחיה לכלול נתונים מסוימים, בחינת התיק על-ידי פרקליט בפרקליטות המדינה וההוראות השונות שמתוות את שיקול הדעת של הגורם המאשר, ניתן לומר כי החלטה על העמדה לדין לפי סעיף 14 מתקבלת בצורה מושכלת.

26. למעשה ניתן לומר כי האישור שמעניק המשנה לפרקליט המדינה מתבסס על נימוקי הבקשה המוגשת לו ותוצאות בחינתה על-ידי פרקליט מפרקליטות המדינה. לדידי ניתן לראות במתן אישור העמדה לדין לפי סעיף 14 בדרך זו, קרי התבססות על בקשה כתובה ומנומקת מטעם גורמי התביעה ואימוץ נימוקיה, כהחלטה שמתקיימת לגביה חובת ההנמקה המנהלית. במקרה אחר, בו בית המשפט עסק בחוקיות מתן פסק דין בערעור ללא נימוקים, בגדר הוראת תקנה 460(ב) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, נפסק כי: "הנמקה אין ביטויה דווקא בחזרה על כל פרטי העובדות והטעמים המשפטיים שכבר נדונו בפסק-דינה של הערכאה אשר על דבריה מערערים. ההנמקה יכול שתהיה מפורטת ... יכול שתלבש צורת אימוץ דעתו של בית המשפט בהליך אחר ויכול שתלבש צורת האימוץ של דברי הערכאה עליה מערערים" (ע"א 668/89 פאר נ' חברת בית פרישמן 38 בע"מ, פ"ד מד(4) 693, 696 (1990)). באותו עניין נקבע כי שימוש בתקנה 460(ב) אינו מהווה "העדר הנמקה", שכן אימוץ ההנמקה של ערכאה אחרת, תוך בדיקה עניינית של העובדות והטענות, עולה כדי הנמקה מלאה. היינו, החלטה המתבססת על נימוקים שנרשמו בידי גוף אחר, ובענייננו אישור ההעמדה לדין מתבסס על הבקשה המוגשת מטעם התביעה והבחינה הפנימית של הבקשה בפרקליטות המדינה, נחשבת גם היא כהחלטה מנומקת (ראו גם: עע"מ 2418/05 מילגרום נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, פסקה 21 (24.11.2005)), בו נקבע כי אין פסול בכך שוועדה מחוזית לתכנון ובניה אימצה החלטה מנומקת של ועדת משנה, בלי שהוסיפה נימוקים עצמאיים (משלה). הליך פנימי זה מבטיח מפני קבלת החלטה שרירותית שאינה נטועה בעובדות המקרה.

27. מובן שעל אף קיומו של הליך יסודי עובר למתן האישור, עשוי ליפול באישור ההעמדה לדין פגם הנובע מהפעלת

שיקול דעת מוטעה. במקרים בהם נתוניו הבסיסיים של המקרה, שכולם ידועים לנאשם, מצביעים על כך שמתן האישור להעמדה לדין לכאורה אינו סביר, ניתן להעלות בפני בית המשפט בקשה לביטול כתב האישום מכוחה של טענת הגנה מן הצדק. בבוא ההגנה לשקול את אפשרות העלאת טענת הגנה מן הצדק, בגדרה תטען כנגד שיקול הדעת שהופעל בקבלת ההחלטה על העמדת הנאשם לדין, פרושה בפניה התשתית העובדתית המלאה שעל בסיסה התקבלה ההחלטה: כתב האישום, כל חומר החקירה, נתוני המלאים של הנאשם והנחיה 1.5 אשר מפרטת את השיקולים שעל התביעה לשקול בטרם היא פונה בבקשה לגורם המאשר. בענייננו, המשיבה אף פירטה בפני העורר בבית משפט קמא אילו מסמכים ונתונים הועברו למשנה לפרקליט המדינה בטרם התקבלה ההחלטה בענייננו. כלומר, בידי העורר נמצא מידע רב המאפשר לו להחליט האם נכון להעלות את טענת הגנה מן הצדק. העורר חשוף לרוב המידע שעמד בפני המשנה לפרקליט המדינה בעת קבלת ההחלטה ועל-כן הוא יכול לטעון בצורה אפקטיבית כנגד שיקול הדעת שהפעיל באישור ההעמדה לדין. בכך שונה מצבו של העורר ממצבו של אדם אחר שבענייננו התקבלה החלטה מנהלית, שתדיר אין הוא יודע מה היו הנתונים שעמדו לנגד עיני מקבל ההחלטה ומה טיב השיקולים שעליו לשקול.

יתר על כן, במהלך הדיון בטענת ההגנה מן הצדק, ממילא תידרש המשיבה להגן על ההחלטה בדבר העמדתו לדין של הנאשם ובתוך כך היא בהכרח תחשוף את שיקוליה בנדון. ברי כי אין להסתפק בהצגת שיקולים סתמיים וכלליים, או באמירה שדי בעצם העובדה שהתקבל אישור היועץ, ויש להתמודד עם העולה מנסיבותיו של המקרה הנדון. במקרים, שמטבעם יהיו נדירים יחסית, בהם יסבור בית המשפט הדין בטענת ההגנה מן הצדק, כי אין די בעמדת המאשימה, המוצגת באמצעות הפרקליט המיצג אותה, כדי לבחון את טענת הנאשם, וכי נכון שהגורם שאישר את ההעמדה לדין עצמו, היועץ או המשנה לפרקליט המדינה, ימסור בכתב את נימוקיו להחלטה, הוא רשאי להורות על כך בגדר סמכותו מכוח סעיף 108 לחוק סדר הדין הפלילי. כך, למשל, בעניין פלוני, קבע כב' השופט מ' י' הכהן כי:

"במקרה דנן, מדובר בהשתלשלות עניינים לא שכיחה של הגשת כתב אישום בשיהוי ניכר, אשר הולידה, ככל שמדובר בנאשמים הקטינים, את הצורך בלא פחות מארבעה אישורים של היועץ המשפטי לממשלה להגשת כתב האישום לפי סעיף 14 לחוק הנוער, מתוכם שלושה אישורים להגשתו מחדש לאחר שנמחק ע"י בית משפט. השתלשלות כזו, בוודאי שאינה מאפשרת להסתפק באמירה כללית שהיועץ המוסמך מטעמו הפעיל את סמכותו כדין, בהסתמך על הנחיות פרקליט המדינה, אלא נדרשת הבהרה לגבי השיקולים להגשת כתב האישום במצב הדברים המתואר. לאור האמור, אני מורה לב"כ המאשימה להמציא לבית המשפט בכתב, את נימוקיו של המשנה לפרקליט המדינה לגבי שלושת האישורים להגשת כתב האישום ... " (שם, בפסקאות 19-20).

משכך, יכולתו של בית המשפט להפעיל ביקורת שיפוטית כלפי החלטות על העמדה לדין לפי סעיף 14 לחוק הנוער לא נפגעת, ובמקרים המתאימים יכול השופט הדין בתיק העיקרי להורות על הצגת הנימוקים המפורטים ולא להסתפק בהנמקה הנשמעת בדיון מפיה של התביעה, באמצעות נציג היועץ, הנמקה שכרגיל אמורה להספיק לשם בחינת השיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה לאשר את ההעמדה לדין.

28. אני ער לכך שאימוץ הנימוקים הכלולים בבקשה המוגשת ליועץ למתן אישור לפי סעיף 14 לחוק הנוער כהנמקתו של הגורם המאשר יוצר קושי מסוים עבור הנאשם, שכן בקשה זו היא בגדר תרשומת פנימית שלא ניתן להעביר לעיונו. משכך, צריך הנאשם ליזום העלאת הטענה של הגנה מן הצדק כדי להיחשף בצורה מלאה לטעמים

שהובילו להעמדתו לדין. אולם, תקיפת החלטה על העמדה לדין שונה מתקיפת החלטות מנהליות אחרות. לרוב, החלטות מנהליות הדורשות הנמקה הן החלטות סופיות שלאחריהן אין הליכים נוספים ואם ברצונו של הנפגע מהחלטה לתקוף אותה, עליו לנקוט בהליך משפטי עצמאי. בשונה מהחלטות אלה, העמדה לדין, אף שהיא החלטה משמעותית ביותר מבחינת הנאשם, היא החלטה הפותחת את ההליך הפלילי ולאחריה ממשיך ההליך להתנהל. הבחנה זו חשובה, שכן העלאת הטענה כנגד שיקול הדעת שהפעיל הגורם המאשר, פשוטה, קלה וזולה לעומת תקיפת החלטה מנהלית אחרת, הואיל והנאשם כבר מיוצג על-ידי עורך דין ונמצא בעיצומו של ההליך ואינו נדרש לפתוח בהליך משפטי חדש, מה גם, שכאמור לעיל, בידיו מצוי רובו ככולו של המידע הרלוואנטי לתקיפת החלטה, ובראשו חומר הראיות המלא ונתוניו של הנאשם. אכן, כטענת העורר, הנאשם לא יידע בדיוק מה המשקל שייחס היועץ לכל שיקול ושיקול, אך פשיטא שאם הוחלט לאשר הגשתו של כתב האישום, משקל סך כל השיקולים שהצדיקו את הגשתו עלה על משקל השיקולים הנגדיים, ולצורך תקיפתה של המסקנה אין משמעות רבה למשקלו המדויק של כל שיקול ושיקול, מה גם שעניין זה אינו ניתן לכימות מדויק.

29. הנה כי כן, נוכח דברים אלה, נדמה כי תכליות חובת ההנמקה המנהלית מוגשמות בהליך אישור ההעמדה לדין לפי סעיף 14 לחוק הנוער: ההליך המעוגן בהנחיות פנימיות מבטיח כי מתן האישור יינתן לאחר בחינה מעמיקה ויסודית ולא בצורה שרירותית, האישור מתקבל על בסיס בקשה מפורטת ומנומקת המוגשת מטעם גורמי התביעה, הבקשה נבחנת על-ידי פרקליטות המדינה, המידע שנמצא בידי העורר לאחר הגשת כתב האישום מאפשר לו לקבל החלטה מושכלת באשר לאפשרות להגיש בקשה לביטולו מכוח הגנה מן הצדק, ובמהלך הדיון בטענה זו יחשפו שיקולי התביעה בהגשת כתב האישום, כאשר במקרים המתאימים, כשלא יהיה די בטיעון שיישמע בדיון, יורה בית המשפט על הגשת הנמקה בכתב, כך שבית המשפט יוכל להפעיל ביקורת שיפוטית יעילה. מכאן שקביעה לפיה קיום חובת ההנמקה המנהלית בכל מקרה של מתן אישור להעמדה לדין לפי סעיף 14 צריך להיעשות בדרך של פירוט מלוא ההנמקה בכתב על-ידי הגורם המאשר, לא תועיל לנאשם באופן משמעותי, תכביד שלא לצורך על גורמי התביעה ואין הצדקה להטלתה. שלבי ההליך המנהלי המתנהל בדרך למתן האישור והבניית אופן הפעלת שיקול הדעת בעניינים אלה מבטיחים שהחלטה על מתן האישור לפי סעיף 14 לא תהיה שרירותית, ובאותם מקרים שהנאשם סבור שהחלטה זו אינה סבירה, יש בידו די נתונים כדי לתקפה.

סוף דבר

30. לסיכום, אם תשמע דעתי דין הערר היה להידחות לגופו. סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי לא יכול לשמש כמקור החובה למתן הנמקה כתובה ומפורטת לאישור העמדה לדין לפי סעיף 14 לחוק הנוער ולזכות הנאשם לעיין בה. במידה שקיימת חובה לנמק את מתן האישור האמור מכוח כללי המשפט המנהלי, סבורני כי המשיבה (או ליתר דיוק – היועץ המשפטי לממשלה או מי שהואצלה לו סמכות היועץ) עומדת בחובה זו לאור ההליך המובנה של קבלת האישור, המעוגן בהוראות נוהל והנחיות פנימיות וההסתמכות על נימוקי הבקשה המוגשת על-ידי גורמי התביעה ליועץ או למי שהוסמך על-ידו. לנאשם עומדת האפשרות להעלות טענת ההגנה מן הצדק ולתקוף במסגרתה את תקינות או סבירות החלטה על ההעמדה לדין. אם בגדר בירורה של טענה זו יסבור בית המשפט שיש מקום לקבל את בקשת הנאשם כי היועץ יעלה על הכתב את הנימוקים שעמדו בבסיס החלטתו לפי סעיף 14 לחוק הנוער, הוא מוסמך להורות כן. זאת, באותם מקרים, חריגים מטבעם, בהם לא ימצא די בטיעונים שיושמעו מפי המשיבה, באמצעות נציג היועץ, במענה לטענת הנאשם.

שופט

הנשיא א' גרוניס:

אני מסכים.

הנשיא

השופט ח' מלצר:

אני מסכים.

שופט

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט צ' זילברטל.

ניתן היום, י' בניסן התשע"ד (10.4.2014).

שופט

שופט

הנשיא
