

מדינת ישראל

משרד המשפטים

פרקליטות המדינה
המחלקה להנחיית התובעים
מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה
תאריך: י"ט סיון תשפ"ג
08 יוני 2023
מספרנו: 799-10-2021-000197

אל: התובעים בעלי הסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה

הנדון: המרת קנס בהתראה

מטרת הנחיה זו היא לפרוס את הבסיס המשפטי לסמכותם של התובעים בעלי ההסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה להורות על המרתו בהתראה של קנס שבוטל בהתאם להוראות סעיף 229(ג) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982 (להלן **החוק** או **חוק סדר הדין הפלילי**) או בהתאם להוראות סעיף 8א לחוק העבירות המנהליות, תשמ"ו-1985 (להלן **חוק העבירות המנהליות**) וכן לפרט את אמות המידה להפעלת סמכות זו.

הנחיה זו היא הנחיה משלימה להנחיית פרקליט המדינה מס' 1.13 שכותרתה "הודעת אזהרה, הבהרה או התראה לחשוד שהתיק נגדו נסגר" (להלן **הנחיית פרקליט המדינה**), ולהנחיות היועצת המשפטית לממשלה 4.3040 "ביטול הודעות תשלום קנס – הנחיה לתובעים" ו- 4.3041 "נוהל והנחיות להפעלת חוק העבירות המנהליות, התשמ"ו-1985", והיא באה להוסיף עליהן ולהרחיבן. בכל מקרה של סתירה, גוברות הוראות הנחיות פרקליט המדינה והיועצת המשפטית לממשלה.

המסגרת הנורמטיבית

1. סעיף 62(א) לחוק סדר הדין הפלילי שכותרתו **העמדה לדין וסגירת תיק** קובע:

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

2. הנחיית פרקליט המדינה מפרטת את סמכות התובע הפלילי ליתן, לאחר שהחליט על **סגירת תיק**, הבהרה אודות פלילות המעשה, או התראה, לפי העניין, כאשר הדבר נדרש. הסמכות להזהיר חשודים או להתרות בהם נובעת מתוקף תפקידו וסמכויותיו הכלליות של תובע להחליט בדבר הגשת כתבי אישום, בבחינת "**בכלל מאתיים מנה**". משמעות הכלל האמור היא כי מי שהוסמך לפעול עד לגבול מסוים, מוסמך ממילא לפעול בחלקים מאותו הגבול. כך, אם ניתנה לתובע הסמכות להגיש כתב אישום, סמכות זו כוללת גם סמכות פחותה בחומרתה כגון מתן אזהרה מפני הגשת כתב אישום.

3. הנחיית פרקליט המדינה חלה גם על תובעים אשר הוסמכו מכוח סעיף 12(א)(ב) לחוק, מכאן שסמכות האזהרה נתונה גם **לתובע** בבואו להחליט על אי הגשת כתב אישום בעילה של "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להעמדה לדין" או העדר ראיות מספיקות. הנחיה זו אינה עוסקת בסמכות זו, ולעניין הפעלתה בהקשר להחלטה שלא להגיש כתב אישום בגין עבירה פלילית, יש לפנות אל הנחיית פרקליט המדינה.
4. סעיף 229(ג) לחוק סדר הדין הפלילי מקנה לתובע שהוסמך לכך סמכות **לבטל** את הודעת הקנס. כן נתונה בידי התובע הסמכות לבטל ריבית פיגורים בגין הקנס שהוטל (סעיף 229(ו) לחוק) וכן סמכות לנהל את ההליכים בבית המשפט בעקבות בקשה להישפט (סעיפים 229(א) ו-230 לחוק). כמו כן סעיף 228(ד) לחוק מעניק לתובע סמכות להגיש כתב אישום בגין עבירת קנס, אם סבר הוא שנסיונות העבירה מחייבות את בירור המשפט, וסעיף 228(ג) לחוק קובע כי מי שרשאי להטיל קנס **לא יעשה כן**, אם יש יסוד להניח שהעבירה נעברה בנסיבות **שתובע** הודיע כי הן מחייבות בירור המשפט.
5. הוראות דומות קבועות בחוק העבירות המנהליות (והשוו: סעיף 13 הקובע כי תובע יגיש כתב אישום בעקבות בקשה להישפט וסעיף 15 הקובע כי קביעת עבירה כעבירה מנהלית אינה פוגעת בסמכותו של תובע להגיש בשלה כתב אישום, אם הוא סבור שהנסיבות מצדיקות זאת, מטעמים שיירשמו).
6. הנה כי כן, **סמכויות התובע חולשות על כלל שיקול הדעת הנוגע להטלת הקנס**. יש בסמכותו להחליט על ביטולו של הקנס, כמו גם על הנסיבות בהן לא יוטל קנס מלכתחילה ותחת זאת יוגש כתב אישום בגין העבירה שבוצעה. הוא גם הגורם הבלעדי שלו נתונה הסמכות לנהל את ההליכים בנוגע לקנס בבית המשפט.
7. ככזה, תפקידו של התובע הוא להבטיח את האינטרס הציבורי העומד בסיס ההליך הפלילי בגין עבירת הקנס. לצורך כך מופקד בידו שיקול דעת שלטוני בעל אופי שיפוטי (ר' בג"צ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה פ"ד מד (2) 486), מדיניות התביעה הכללית נקבעת על ידו, וסמכויותיו מחייבות עצמאות בשיקול הדעת (וראו הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 4.1001 בעניין **עצמאות התביעה הפלילית**). שיקול דעת רחב זה של התובע והסמכויות האמורות בחוק חולשים על מנגנון הטלת הקנס כולו. משכך, נראה כי סמכויותיו הרחבות של התובע הינן בבחינת "מאתיים מנה" אשר מתוכן ניתן לגזור גם את הסמכות להתרות בפני הנקנס, כי הישנות המעשים עלולה להוביל למיצוי הדין עמו.
8. סמכות זו אף עולה בקנה אחד עם תכלית ההסדר החקיקתי של עבירות הקנס והקנסות המנהליים, המבקש להעניק סעד למי שהוטל עליו הקנס בטעות או שנסיונותו האישיות מצדיקות התחשבות בו, ומנגד לייצר מנגנון המכווין את התנהגות הציבור באופן יעיל ופשוט. מכל אלו נגזר כי **הבהרה לנקנס, הניתנת על ידי התובע, במסגרת סמכותו לבחון בקשה לביטול הודעת הקנס, שעל אף ביטול הקנס, המעשים המיוחסים לו עולים כדי עבירה, וכי הישנות מעשים אלה עלולה להוביל למיצוי הדין עמו, תורמים להכוונת התנהגותו ועל כן משרתים את תכליות החקיקה**.

9. נוסף כי סמכות זו נובעת גם מהוראות סעיף 17 לחוק הפרשנות, שכותרתו "סמכויות עזר", הקובע כי:

"(א) הסמכה לעשות דבר או לדון בענין פלוני או להכריע בו - משמעה גם הסמכה לקבוע נוהל עבודה וסדרי דיונים ככל שאלה לא נקבעו בחיקוק.
(ב) הסמכה לעשות דבר או לכפות עשייתו - משמעה גם מתן סמכויות עזר הדרושות לכך במידה המתקבלת על הדעת".

10. במתן התראה לנקנס יש כדי להבהיר לנקנס את טיב החלטתו של התובע, קרי - להבהיר למבקש כי מעשיו מקימים לכאורה עבירת קנס וכי העילה לביטול הקנס נעוצה במכלול נסיבות העניין. מאחר שבסמכותו של התובע לבטל את הקנס כלולה גם סמכותו שלא לבטלו, הרי שמתן ההתראה, שתכליתה להבהיר כי בכוחו של הקנס "לקום לתחיה", יש בה משום סמכות עזר לתובע המוסמך, שבמסגרתה מבהיר התובע לנקנס כי הקנס עלול לשוב על כנו.

הלכה למעשה - המרת קנס בהתראה

11. בתחום עבירות הקנס הניסיון מוכיח כי אמצעי זה נדרש, על מנת לקבוע מהם המצבים בהם עבירה ראשונה לא תוביל להטלת קנס, אך העבירה השנייה תוביל לנקיטת הליכים. זאת על מנת לייצר מדרג אכיפה שבצדו קיים מנגנון התראה שתכליתו לייצר אחידות וודאות משפטית.

יצוין כי הן לנוכח תקופת ההתיישנות המקוצרת של עבירת הקנס והן בשל אופיה, ברוב המקרים, לא יהיה מקום להטלתו מחדש של קנס שבוטל, אלא להטלת קנסות בגין עבירות חדשות. בהמשך הדרך, לאחר שהנחיה זו תיושם, ונעמוד על אופן יישומה מקרוב, ניתן יהיה לבחון את הצורך במתן האפשרות החריגה לתת התראה הכוללת התייחסות לאפשרות הטלת הקנס מחדש.

12. על מנת להבטיח הפעלת הסמכות לצרף התראה להחלטה לביטול הודעת קנס בצורה שוויונית ואחידה על כל גוף תביעה לגבש מדיניות אכיפה פרטנית לעניין זה, אשר נגזרת מאמות המידה הכלליות, המפורטות להלן. על מדיניות התביעה להתייחס לעבירות הפרטניות לגביהן תופעל סמכות זו, ולקבוע את התבחינים להפעלת הסמכות. מדיניות זו יש לפרסם לציבור, כמקובל, טרם תחילת השימוש בסמכות האמורה.

אמות מידה להמרת הודעת קנס בהתראה כאשר הקנס מבוטל בעילה של "מכלול נסיבות העניין"

13. להלן אמות המידה הכלליות המאפשרות קביעת מקרים במדיניות האכיפה בהם תופעל הסמכות להמרת קנס בהתראה, אם העילה לביטול הקנס, או לאי הטלתו היא "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להמשך קיום ההליכים":

- א. עבירת קנס ראשונה בתחום בו בוצעה העבירה. לחלופין, מדיניות התביעה יכולה להתייחס לחלוף פרק זמן מזערי מאז בוצעה העבירה הקודמת, בה הורשע המבקש, שיאפשר לראות בעבירה הנוכחית עבירה ראשונה מסוגה;
- ב. עבירה קלה או עבירה שבוצעה בנסיבות מקלות. מדיניות התביעה תפרט באילו עבירות ובאילו נסיבות ניתן יהיה להמיר קנס בהתראה על פי סעיף זה, על פי צורכי הזמן והמקום;
- ג. עבירה שסוגה ונסיבות ביצועה מעלים חשש מובנה להישנות של עבירות דומות או של הסלמה של המעשים, כדוגמת עבירה הנעשית בשגרת היום-יום, וזאת בשים לב ליתרון הנלווה להתראה בהכוונת התנהגות המבקש;
- ד. קיים חשש כי החשוד אינו מבין שהמעשה שעשה מהווה עבירה;
- ה. ביצוע עבירה בתום תקופת הסתגלות שנקבעה לאחר שינוי מדיניות אכיפה.
14. מצא תובע שנתקיימו הנסיבות אשר פורטו על ידו במסמך המדיניות, יבטל את הקנס ויצרף לו את נוסח ההתראה כפי שמפורט בנספח א' להנחיה זו.
התראה לפי פרק זה תישלח על ידי התובע בלבד.

נוסח ההתראה

15. מסירת התראה לאחר ביטול הקנס תיעשה בכתב, בנוסח המופיע כנספח א' להנחיה זו.

דיווח ורישום

16. התובע יתעד את מסירת ההתראה בתיעוד פנימי. על התיעוד לכלול את העילה שבגינה הומר הקנס בהתראה. התובע יעביר את המידע אודות המרת הקנסות בהתראה, אחת לשנה, למחלקה להנחיית תובעים כחלק מדו"ח הפעילות השנתי.

בברכה,



בת-אור כהנוביץ

מנהלת המחלקה להנחיית תובעים
מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה

העתק: היועצת המשפטית לממשלה

פרקליט המדינה

המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים)

נספח א' – נוסח התראה

”הריני להודיעך כי לאחר שדנתי בבקשתך לביטול הודעת הקנס, החלטתי לבטלה מהעילה של נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להמשך קיום ההליכים.

בצד זאת, אני מבקש להבהיר בפניך כי המעשים שיוחסו לך מהווים לדעת התביעה עבירה פלילית. כן אבקש להתרות בפניך כי אם יתקבלו נגדך תלונות נוספות או יעלו חשדות נוספים נגדך בעתיד בקשר למעשים דומים לזה שבגיננו הוטל עליך קנס, עלול הדבר להביא להטלת קנסות בגין אותם חשדות או תלונות.”