

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 2.37 – מדיניות התביעה בהחלטה על העמדה לדין בגין עבירות של גרימת מוות וגרימת חבלה ברשלנות	
עדכון אחרון: י"ב בסיוון תשפ"ד, 18 ביוני 2024	21 ינואר 2018

2.37 – מדיניות התביעה בהחלטה על העמדה לדין בגין עבירות של גרימת מוות וגרימת חבלה ברשלנות

מטרתה של הנחייה זו להבנות את מדיניות התביעה בהחלטה על העמדה לדין בגין עבירות של גרימת מוות ברשלנות לפי סעיף 304 לחוק העונשין (להלן: **גרימת מוות ברשלנות**) וגרימת חבלה ברשלנות לפי סעיף 341 לחוק העונשין (להלן: **גרימת חבלה ברשלנות**).

אין בהנחיה זו כדי לגרוע מהנחיות פרקליט מדינה אחרות המתייחסות לשיקולי העמדה לדין במקרים **מיוחדים** של גרימת מוות או חבלה ברשלנות.¹

א. מסגרת חוקית:

1. סעיף 304 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: **חוק העונשין**) שכותרתו "גרימת מוות ברשלנות" קובע:

"הגורם ברשלנות למותו של אדם, דינו - מאסר שלוש שנים"

סעיף 341 לחוק העונשין שכותרתו "חבלה ברשלנות" קובע:

"העושה מעשה שלא כדין, או נמנע מעשות מעשה שחובתו לעשותו, והמעשה או המחדל אינם מן המפורטים בסעיפים 338 עד 340, ונגרמה בהם חבלה לאדם, דינו - מאסר שנה".

"חבלה" מוגדרת בסעיף 34 כד כ: "מכאוב, מחלה או ליקוי גופניים, בין קבועים ובין עוברים".

ביום 4.8.16 תוקנה (תיקון מס' 126) הגדרת היסוד הנפשי של "רשלנות" הקבועה בסעיף 21 לחלק הכללי של חוק העונשין (להלן: **תיקון החוק**):²

"א) רשלנות – אי מודעות לטיב המעשה, לקיום הנסיבות או לאפשרות הגרימה לתוצאות המעשה, הנמנים עם פרטי העבירה, כשאדם מן היישוב יכול היה, בנסיבות הענין, להיות מודע לאותו פרט, ובלבד –

(1) שלענין הפרטים הנותרים היתה לפחות רשלנות כאמור;

¹ כגון הנחיה מס' 2.1 – בעניין מדיניות התביעה בהעמדה לדין בעבירות של גרימת מוות בתאונת דרכים; הנחיה מס' 2.13 – בעניין מדיניות העמדה לדין של הורים על גרימת מוות ברשלנות של ילדיהם; או הנחיה מס' 3.10 – בעניין הגשת כתב אישום בעבירה של גרימת מוות ברשלנות תוך כדי שימוש ברכב.
² חוק העונשין (תיקון מס' 126), התשע"ו-2016, ס"ח 2571.

(2) **שבעבירה שעם פרטיה נמנית תוצאה שנגרמה על ידי המעשה או סכנה העלולה להיגרם בשלו – העושה נטל סיכון בלתי סביר להתרחשות התוצאה או לגרימת הסכנה כאמור.**

(ב) רשלנות יכול שתיקבע כיסוד נפשי מספיק רק לעבירה שאיננה מסוג

פשע.

(ההדגשה אינה במקור)

תכלית התיקון לחוק היא לחדד את הרף הנורמטיבי של הרשלנות, ולהדגיש שהאחריות ברשלנות תוטל **רק בהתקיים יסוד של נטילת סיכון בלתי סביר על ידי העושה, ביחס לתוצאה או לסכנה שעלולה להיגרם,**³ אשר הנטל להוכחתו מוטל על התביעה. זאת, מתוך הכרה של המחוקק בכך שבני אדם נוטלים בשגרה סיכונים בהקשרים שונים של חיי היומיום, המהווים לרוב סיכונים סבירים שאינם מצדיקים נקיטת הליכים פליליים, וכן על רקע הפסיקה שקדמה לתיקון, בה לא ניתן דגש ליסוד זה.

בנוסף לכך (ואף שעניין זה אינו נוגע בהנחיה שבנדון שעניינה ברשלנות תוצאתית), התיקון מחיל את יסוד נטילת הסיכון הבלתי סביר גם על עבירות התנהגות הכוללות רכיב של **יצירת סיכון**, ולא רק על עבירת תוצאה,⁴ ובלבד שיצירת הסיכון הייתה בלתי סבירה.

ב. חלק כללי:

2. יסודות העבירות של גרימת מוות ברשלנות וגרימת חבלה ברשלנות הם: מעשה או מחדל של העושה, תוצאה קטלנית או חבלה, קשר סיבתי - עובדתי ומשפטי - בין המעשה או המחדל ובין התוצאה הקטלנית או החבלה וקיומו של יסוד נפשי של רשלנות לגבי רכיבי העבירה. זאת, בהתאם למבחנים הבאים:

(1) **הקשר הסיבתי העובדתי** בוחן האם התנהגות העושה הייתה סיבה הכרחית להתרחשות התוצאה. המבחן לבחינת הקשר הסיבתי העובדתי הוא מבחן "הסיבה שבלעדיה אין" הקובע כי המעשה הוא בבחינת גורם לתוצאה, כאשר אלמלא המעשה, לא הייתה מתרחשת התוצאה.

(2) **הקשר הסיבתי המשפטי** הוא מבחן נורמטיבי שעניינו בשיקולי מדיניות משפטית הבוחן על אלו מהמעשים או המחדלים ראוי להטיל אחריות פלילית ובאלו עבירות (כדוגמת הריגה או גרם מוות ברשלנות)⁵.

³ ראו דברי ההסבר להצעת חוק העונשין (תיקון מס' 124) (עבירות המתה), התשע"ו-2015, ה"ח 972; וכן פרוטוקול ישיבה 232 של וועדת חוק ומשפט, הכנסת ה-20 (12.7.16).

⁴ זאת כדוגמת: עבירה של מעשי פיזיות ורשלנות לפי ס' 338 לחוק העונשין, התשל"ז-1977; עבירות של הזנחת השמירה של כלי ירייה וחומרים מסוכנים לפי ס' 339, סכנה לילדים לפי ס' 340, הסעה בכלי תחבורה מסוכן לפי ס' 343, וסיכון דרכים ונתיבי שיט לפי ס' 344.

⁵ ראה לדוגמה: דני"פ 404/13 פלוני נ' מדינת ישראל, פסקה 22 לפסק דינו של הנשיא גרוניס (פורסם בנבו, 15.4.2015).

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 2.37 – מדיניות התביעה בהחלטה על העמדה לדין בגין עבירות של גרימת מוות וגרימת חבלה ברשלנות	
21 ינואר 2018	עדכון אחרון: י"ב בסיוון תשפ"ד, 18 ביוני 2024

3. בעבירות רשלנות, מבחן הקשר הסיבתי המשפטי מנפה, בין היתר, את התוצאות שלא ניתן היה לצפות באופן סביר, ואשר מצאו מקומן בשרשרת העובדתית אך ביד המקרה. המבחן הוא האם "אדם סביר" / "אדם מן הישוב" בנסיבות העניין יכול וצריך היה לצפות מראש את התרחשות התוצאה ואת אופן התרחשותה.⁶

4. המבחן של "אדם מן הישוב" הוא מבחן נורמטיבי, ומטרתו – בנוגע לעבירות גרם מוות או חבלה ברשלנות – קביעת סטנדרט נורמטיבי גבוה, שנועד להתריע מפני אדישות וזלזול בחיי אדם ושלמות הגוף.⁷

5. גם בבחינת היסוד הנפשי של רשלנות כלפי התוצאה נדרשים למבחן הצפיות: האם אדם מן הישוב היה צופה את התוצאה הקטלנית או את החבלה:

"הצפייה הסבירה, שהיא בסיס לקביעת סטנדרט ההתנהגות, אינה מנותקת מיכולת הצפייה של העושה. הנחה משפטית היא כי לעושה יכולת של אדם מן הישוב, ובגדרה יכול הוא לחזות את הסיכון לחיי אדם שגורמת התנהגותו ולהיות מודע לצורך להימנע מן ההתנהגות או לנקוט צעדים סבירים למניעת התממשות הסיכון. משלא היה מודע הנאשם לאמור לעיל על-אף יכולתו, הרי אחראי הוא בפלילים לתוצאה הקטלנית."⁸

6. בית המשפט העליון הזהיר מפני הצבת סטנדרט גבוה מדי⁹ ומפני "חכמה שלאחר מעשה" והסקת יכולת צפייה מעצם התרחשות התוצאה הקטלנית או החבלה:

"... לא חוכמה שלאחר מעשה תכריע. יש לבחון, מה היו תפקידיו... כרופא: החובות שהיו מוטלות עליו הן מכוח תפקידו במערכת הרפואית של בית החולים בזמן הרלוואנטי, והן מכוח חובותיו כרופא כלפי חולה, כל זאת על רקע מה שהיה ידוע לו, או צריך היה להיות ידוע לו, במסגרת חובותיו כאמור."¹⁰

7. במסגרת מבחן הסיכון הבלתי סביר ברשלנות, יש לערוך איזון בין התועלת החברתית שבהתנהגות והעלות הכרוכה במניעתו של הסיכון שנוצר כתוצאה מהתנהגות זו, לבין סוג הסיכון, עוצמתו והסתברות התממשותו.

⁶ ע"פ 119/93 לורנס נ' מדינת ישראל, פ"ד מח(4) 1, 34-36 (1994).

⁷ רע"פ 9188/06 אברהם נ' מדינת ישראל, פסקה 30 לפסק דינה של השופטת פרוקציה (פורסם בנבו, 5.7.2010).

⁸ ע"פ 7832/00 יעקובוב נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(2) 534, 547 (2002).

⁹ שם.

¹⁰ ע"פ 116/89 אנדל נ' מדינת ישראל, מה (5) 276 (1991).

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 2.37 – מדיניות התביעה בהחלטה על העמדה לדין בגין עבירות של גרימת מוות וגרימת חבלה ברשלנות	
2018 ינואר	עדכון אחרון: י"ב בסיוון תשפ"ד, 18 ביוני 2024

ג. התווית מדיניות התביעה

8. החלטה על העמדה לדין בעבירת רשלנות תתקבל בשים לב לפן הנורמטיבי המפורט לעיל ובהתאם לשיקולים המפורטים להלן:

א. **באיזו מידה היה אפשר לצפות את התוצאה הקטלנית או החבלה בעת ביצוע המעשה או המחדל** – בעניין זה, יש לתת את הדעת להבחנה שבין יכולת הצפייה מראש לבין חכמה שבדיעבד, כאמור לעיל. לצורך כך ניתן להיעזר במבחן הסתברותי: ככל שההסתברות לתוצאה קטלנית או לגרימת חבלה גבוהה יותר, הדבר יהווה שיקול משמעותי יותר להעמדת הנאשם לדין.

ב. **האם העושה היה מודע לטיב ולנסיבות התנהגותו ולסיכון שיצר** – העבירה של גרימת מוות ברשלנות מתגבשת גם מקום בו הנאשם לא היה מודע לנסיבות ביצוע העבירה אלא היה רשן לגביהן. עם זאת, הנטייה להעמידו לדין תגדל מקום בו התקיימה בו מודעות לנסיבות, ורשלנות ביחס לתוצאה הקטלנית.

ג. **מאפיינים מיוחדים של העושה** – הגדרת הרשלנות מאפשרת לתת ביטוי, במקרים המתאימים, למאפיינים ייחודיים של העושה במסגרת התיבה "בנסיבות העניין". כך למשל, כאשר לעושה מומחיות מיוחדת (דוגמת רופאים, מהנדסים או מנהלי עבודה באתרי בנייה¹¹), צפיית התוצאה הקטלנית נבחנת מנקודת המבט של איש מקצוע ולא של אדם מן היישוב חסר בקיאות מקצועית ומומחיות. מהצד השני, מקום בו העושה, עקב מגבלה שכלית או גיל צעיר במיוחד, לא היה מסוגל להיות מודע לתוצאות המעשים – אין מקום להעמידו לדין בעבירה של גרימת מוות ברשלנות, גם אם אדם מן היישוב יכול היה לצפות את התוצאה.

יש לשים לב כי בעניין זה אין להביא בחשבון את תכונותיו האישיות של העושה, לרבות קשיי אישיות שונים או תכונות אופי מסוימות – כגון "פתיל קצר", חוסר סבלנות, אימפולסיביות וכדומה שאינן קשורות לנסיבות ביצוע העבירה. הפן הנורמטיבי של עבירת גרימת מוות ברשלנות נועד ליצור סטנדרט התנהגות הולם ואחיד לכלל האוכלוסייה וזאת בכדי להגן על ערך קדושת החיים, שקילה כאמור תגרע ממטרה נורמטיבית זו.

ד. **האם מדובר במעשה או מחדל** – כאשר הרשלנות המיוחסת לעושה "מקורה בהתנהגות שישודה במחדל, יש להחיל את הנורמה הפלילית ביתר קפדנות בהשוואה למקרים

¹¹ לפי תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בנייה), התשמ"ח-1988.

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 2.37 – מדיניות התביעה בהחלטה על העמדה לדין בגין עבירות של גרימת מוות וגרימת חבלה ברשלנות	
עדכון אחרון: י"ב בסיוון תשפ"ד, 18 ביוני 2024	21 ינואר 2018

בהם ההתנהגות מקורה במעשה שאינו מחדל¹². כאשר מדובר במחדל, יש לבסס את מקור החובה של העושה לפעול ולמזער את הסיכון שנוצר.

ה. **מיקומו של העושה ב"מעגלי" האחריות** – במסגרת הקשר הסיבתי-משפטי יש לבחון את קרבת מעשיו או מחדליו של העושה לתוצאה שנגרמה. במקרים רבים, התוצאה הקטלנית או החבלה היא תולדה של שרשרת אירועים, כשלכל חוליה בשרשרת אחראי גורם אחר. במקרה כזה, יש לבחון את מידת הקרבה של העושה לתוצאה. ככל שהקרבה גדולה יותר, תגדל הנטייה להעמדה לדין, ולהיפך.

ו. **מעמדו של העושה בשרשרת הסיבתיות** – במסגרת בחינת האחריות הפלילית יש ליתן את הדעת למעמדו של "העושה" ביחס לחוליות אחרות בשרשרת הסיבתית שהביאה לתוצאה, ובמקרים המתאימים לכך, לשקול העמדה לדין גם של "דרג" / "גורם" בכיר המופקד, מתוקף תפקידו וסמכויותיו, על הגורם הישיר שהביא לתוצאה.

ז. **מידת הסטייה מהסטנדרט הראוי** – לשם הרשעה בפלילים נדרש כי מידת הסטייה מנורמת ההתנהגות הסבירה תהא גבוהה ממידת הסטייה מרמת הזהירות הנדרשת לשם גיבוש עוולת הרשלנות האזרחית.¹³

ח. **האם מקור הנזק הוא דבר הטומן בחובו סכנה מובנית**, או שמא מדובר בחפץ שאינו מסוכן מטבעו, אף שיתכן כי יהפוך מסוכן אם ינהגו בו בדרך מסוכנת. ביחס לחפץ הטומן בחובו סכנה מובנית, נדרשת רמת זהירות גבוהה במיוחד, וזאת בניגוד לחפץ "תמים", העשוי להיחפז מסוכן אם ינהגו בו שלא כראוי. רמת הזהירות והסטייה ממנה ביחס לחפץ כזה נמדדת בהתאם לנסיבות העניין.¹⁴

המבחן של נטילת סיכון בלתי סביר:

9. התעורר חשד כי התנהגותו של אדם עונה על יסודות העבירה של גרימת מוות ברשלנות, תיבחן השאלה **האם במעשיו נטל העושה סיכון בלתי סביר להתרחשות התוצאה או לגרימת הסכנה**. זאת, בין היתר, על פי השיקולים הבאים (אין מדובר ברשימה ממצה):

א. שאלת ההעמדה לדין של כל בעל מקצוע תיבחן בשים לב לסיכון המובנה הכרוך בעיסוקו. האם העיסוק של העושה כרוך מעצם טיבו בסכנה לחיי אדם, גם אם ימלא את תפקידו באופן סביר? ככל שכך, תיבחן שאלת העמדתו לדין בשים לב לסיכון המובנה הכרוך בעיסוקו.

¹² רע"פ 9188/06 עדי אברהם נ' מדינת ישראל, פסקה 28 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

¹³ ע"פ 385/89 אבנת נ' מדינת ישראל, פ"ד מו(1) 001 (1991).

¹⁴ ראה עניין בוחבוט לעיל.

ב. האם ההתנהגות המסוכנת **חורגת** מהנהלים או מהכללים שנועדו להנחות או לכוון את פעילות העושה – כאשר פעילות כרוכה מעצם טיבה בסיכונים, מוטלות על העושה חובות מוגברות לנקוט משנה זהירות בהתמודדות עם סיכונים אלו וחריגה מהנהלים או מהכללים בעניין זה מהווה נטילת סיכון בלתי סביר. עם זאת, כאשר העושה נוקט באמצעי הגנה מקובלים בתחום, ובמיוחד כאשר נקט באמצעי הגנה על-פי כללים ונהלים ידועים, או פעל בהתאם להנחיות הממונה עליו באותו עניין, והכל תוך הפעלת שיקול דעת וערנות לסיכון, ובכל זאת מתרחשת תוצאה קטלנית או חבלה, יש לתת לכך משקל משמעותי בבדיקת סבירות הסיכון.

ג. האם בשל טיבו של העיסוק או הפעולה קיימת ציפייה כי הגורם המבצע את העיסוק או הפעולה יקבע כללים כדוגמת כללי בטיחות קונקרטיים, וההימנעות מקביעת כללים אלו תרמה להתרחשות התוצאה (לדוגמה: בעל עסק לספורט אתגרי, שממנו יש ציפייה לקבוע כללי בטיחות קונקרטיים).

ד. האם ההתנהגות המסוכנת **מנוגדת** לדין או נוהל – כאשר ההתנהגות המסוכנת מהווה הפרה של איסור פלילי או חובת עשה רלוונטית, תגדל הנטייה להעמיד את העושה לדין בעבירה של גרימת מוות ברשלנות. זאת בפרט, כאשר הפרת הנהלים קשורה להתנהגות המסוכנת.

ה. האם הסיכון נוצר כתוצאה מהקצאת משאבים מוגבלת – ברי כי לעתים היכולת למנוע סיכונים תלויה במשאבים שהוקצו למניעתם. כאשר העושה אינו מי שהקצה את המשאבים, אלא מי שפעל במסגרת תקציב נתונה, יינתן לכך המשקל הראוי בשאלת העמדתו לדין.

ו. האם מדובר בנטילת סיכון מוגבר שאינה מקדמת תועלת חברתית משמעותית, דוגמת התנהגות שנועדה לקידום עניין או תועלת אישית ושאינה כדי לקדם תועלת חברתית, או שמא עניין לנו בנטילת סיכון בפעילות שיש בה משום תרומה לציבור ולחברה – פעילות מהסוג הראשון שנעשית מבלי לנקוט אמצעי זהירות ובטיחות נדרשים, עלולה לעלות כדי נטילת "סיכון בלתי סביר".

העמדה לדין של מאסדרים הפועלים במסגרת מילוי תפקידם

10. **פעולת "קביעת האסדרה" לצורך הנחיה זו**, היא קביעת נורמות, כללים, הנחיות ונהלים, על ידי מי שאמון מכוח הסמכה בדין על אסדרת תחום או פעילות.

פעולת "הפיקוח והאכיפה" לצורך הנחיה זו, היא הפעולה במסגרתה נבדק האם המפוקח עומד בדרישות הקבועות בהוראות האסדרה, כשבמידת הצורך במסגרתה מוטלות סנקציות או ננקטים צעדים מנהליים אם נמצא כי אינו עומד בדרישות אלו.

"מאסדר", לצורך הנחייה זו, הוא קובע האסדרה או מבצע פעולת הפיקוח והאכיפה.

11. מערכות אסדרה (רגולציה), פיקוח ואכיפה מעצם טבען מבוססות על הערכת סיכונים וניהולם סיכונים ואינן אמורות לתת מענה הרמטי לכלל הסיכונים האפשריים הכרוכים בפעילות של הגורמים עליהם המאסדרים מפקחים (מפוקחים). מערכות אלו נדרשות, ככלל, לנהל סיכונים ולא לאיין סיכונים. כיוון שכך, במסגרת פעילותם התקינה של מאסדרים מתקיימת הנחה של סבירות מסוימת לקרות נזק. סבירותו של הסיכון אינה רק שאלה מתחום ההסתברות המתמטית, והיא תיבחן גם לאור האינטרס הציבורי המוגן עליו המאסדר הופקד והשפעות פעולותיו על הכלכלה, החברה והסביבה.

12. את ההנחיות לעניין העמדה לדין של מאסדרים בעבירות רשלנות יש להתאים לאופייה הייחודי של פעילות המאסדרים, לפי העניין, וזאת בהתייחס לתפקידיהם, להיקף שיקול הדעת המופעל על ידיהם ולהיקף המשאבים המצויים בידיהם. מאסדרים, מטבע התפקיד, נמצאים במעגל הרחוק מהתוצאה הקטלנית או החבלה מכיוון שברוב מכריע של המקרים הם לא יוצרים את הסיכון והם אינם הגורם הישיר להתממשות התוצאה. בנוסף, יש להיזהר מהרתעת יתר של מאסדרים שעלולה לצמצם או לעוות את הפעלת שיקול הדעת האופטימלי שלהם ביחס לשוק המאוסדר ובכך ליצור השלכות כלכליות, חברתיות, וסביבתיות בלתי רצויות ואף לפגוע בהגנה הנדרשת על האינטרס הציבורי שעליו אמון המאסדר.

13. מאסדרים פועלים מכוח סמכות שניתנה להם לפי חוק לשם קידום האינטרס המוגן שעליו הם אמונים. פעמים רבות החוק או התקנות אינם קובעים את ההסדר הרגולטורי לכל פרטיו ודקדוקיו, ומותירים למאסדר, שהוא הגורם המנהלי האחראי על יישום החוק והתקנות, מרחב של שיקול דעת באשר לאופן יישומם. הפעלת שיקול הדעת מהווה למעשה פעילות של הערכת סיכונים וניהולם. במסגרת הפעלת שיקול הדעת, ובכפוף להוראת החוק המסמיכה, המאסדר רשאי להביא בחשבון שיקולים הנוגעים לנטל האסדרתי ולצורך בצמצום הפגיעה באינטרסים ציבוריים נוספים.

14. בעשור האחרון מקדמת הממשלה מדיניות כללית שעניינה טיוב האסדרה, באופן שיש בו הסרת חסמים, הקלת נטלים ומעבר למודלים מתקדמים יותר, המתבססים בין היתר על ניהול סיכונים, במטרה לשפר את איכות מלאכת האסדרה ובין היתר להקל על הפועלים בשוק ולהוזיל את יוקר המחיה. בכלל זאת, מקודמים משטרי אסדרה, אשר מסתמכים במידה רבה על הצהרות מפוקחים, על פיקוח בדיעבד ועל אימוץ סטנדרטים בין-לאומיים.

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 2.37 – מדיניות התביעה בהחלטה על העמדה לדין בגין עבירות של גרימת מוות וגרימת חבלה ברשלנות	
21 ינואר 2018	עדכון אחרון: י"ב בסיוון תשפ"ד, 18 ביוני 2024

עוד מקדמת הממשלה בשנים האחרונות מדיניות של נסיינות אסדרתית שמבקשת לעודד ניסויים שנועדו לפתח מודלים טכנולוגיים או עסקיים חדשניים. מדיניות זו כוללת באופן מובנה, נכונות מוגברת של הממשלה והכנסת לנטילת סיכונים מושכלת, שחלקם עשויים מטבע הדברים להתממש. ברי כי אם התממשות סיכון היא תוצר של כלל שנקבע בחקיקה ראשית או בתקנות ושיקול הדעת או ניהול הסיכונים לגביו בוצע בחקיקה, אין לראות בכך כנטילת סיכון של המאסדר.

15. המדיניות האמורה באה לידי ביטוי, בין היתר, בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב–2021, שקבע את העקרונות המנחים לאסדרה מיטבית שחלים על כלל המאסדרים הממשלתיים.¹⁵

16. במסגרת בחינת ההצדקה להעמדה לדין של מאסדרים כהגדרתם לעיל, בפרט בגין עבירות נשוא הנחיה זו, יש להבחין בין פעולה של קובע אסדרה לבין פעולה של מבצע פעולת פיקוח ואכיפה:

נטילת סיכון על ידי קובע אסדרה:

17. אין להעמיד לדין קובעי אסדרה אלא במקרים חריגים ביותר, בהם קובע האסדרה חרג בצורה קיצונית מהסטנדרט המקצועי הנדרש ופעל שלא בהתאם לניהול סיכונים, תוך נטילת סיכון **בלתי סביר**.¹⁶ מבלי לפגוע בכלליות האמור –

א. כאשר קבע קובע האסדרה מדיניות אסדרה הכוללת ניהול סיכונים, בהתאם לקבוע בחוק או בתקנות לפיו או בהתאם למקובל במדינות מפותחות או ברשויות בין לאומיות מתקדמות, באמצעות **אימוצם של סטנדרטים מקצועיים בינלאומיים המוכרים שם, כגון באיחוד האירופי או בארצות הברית**, ברי כי לא יראו במדיניות זו כנטילת סיכון בלתי סביר אף אם הסיכון התממש. לעניין זה, יש להתחשב גם באימוץ חלקי של סטנדרטים מקצועיים בינלאומיים כאמור.

¹⁵ במסגרת זו, נקבע בין השאר העקרון לפיו: "אסדרה נקבעת במטרה להביא למרב התועלת לחברה ולמשק, תוך שקילת האינטרס המוגן וההשפעות הכלכליות, החברתיות והסביבתיות הנובעות מקביעה או מאי-קביעה של האסדרה ועלות הציות לאסדרה, וככלל, על בסיס ניהול סיכונים"; העיקרון כי "האסדרה נקבעת, ככלל, על בסיס כללים ואמות מידה מקצועיים שגובשו בארגונים בין-לאומיים, המיושמים במדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים, או כללים ואמות מידה מקצועיים החלים במספר ניכר של מדינות כאמור (להלן – כללים מקובלים במדינות עם שווקים משמעותיים), אלא אם כן מתקיימות נסיבות המצדיקות אחרת"; וכן העקרון כי "אסדרה נקבעת, במידת האפשר, באופן שיש בו כדי לקדם את התחרות הענפית ולהביא להפחתת יוקר המחיה".

¹⁶ על אף שבהנחיה בנוסחה הקודם נעשה שימוש במונח "סיכון בלתי סביר בעליל", הוחלט לתקן את הנוסח כדי להתאימו לאופן הגדרת העבירה בחוק העונשין, התשל"ז – 1977, [דהיינו, להשמיט את המילה "בעליל"]. עם זאת יובהר ויודגש, כי אין בהסרת המילה "בעליל" משום רצון ללמד על שינוי במדיניות שבאה לידי ביטוי בנוסח הקודם, וכפי שזו מודגשת, ואף ביתר שאת, לאורך ההנחיה בנוסחה המעודכן.

ב. כאשר נקבעה בחוק או לפיו הסמכה לקובע האסדרה להתיר באופן זמני ומוגבל ניסויים שעניינם שימוש בטכנולוגיה חדשה או שימוש חדש בטכנולוגיה קיימת במטרה לבחון את אופן תפקודה, לא יראו בהתרת ניסוי מבוסס ניהול סיכונים כנטילת סיכון בלתי סביר.

נטילת סיכון על ידי מבצע פעולת פיקוח ואכיפה:

18. ככלל, אם מבצע פעולת פיקוח ואכיפה קיים את הוראות האסדרה, ובכללן חקיקה ראשית, תקנות או נהלים שקבע קובע האסדרה, או קיים הנחיות או נהלים הקשורים לביצוע האכיפה והפיקוח – יש בכך כדי להעיד על היעדר רשלנות פלילית של מבצע פעולת הפיקוח והאכיפה.

19. במקרים שבהם מבצע פעולת הפיקוח והאכיפה חרג בצורה קיצונית מהסטנדרט המקצועי הנדרש, תישקל העמדתו לדין רק אם הוא נטל סיכון בלתי סביר לגרימת תוצאה זו. זאת, בהתחשב בנסיבות אותו מקרה ובשים לב לחשיבות הרבה בקיום אסדרה מיטבית במשק הישראלי, שכרוכה בניהול סיכונים באופן אינהרנטי בכל רכיביה, לרבות בשלב הפיקוח והאכיפה.

20. ככל שנגלו לעיניו של מבצע פעולת פיקוח ואכיפה במהלך ביצוע תפקידו נסיבות המצביעות על סיכון מובהק, החורג מגדר הרגיל, להתממשות תוצאה קטלנית או חבלה, מצופה ממנו שלא להתעלם מסיכון זה, וככל שהתעלם, עשויה להישקל העמדתו לדין. כך לדוגמה, חבילה שעל פי התייעוד שלה נשמרה בטמפרטורה המותרת לפי ההוראות אך על פני הדברים ניכר בה שהיא מגלה סימנים נגלים לעין של ריקבון מסוכן, עשויה להצביע על סיכון מובהק החורג מגדר הרגיל.

המלצה להיוועצות – שלב החקירה

21. לנוכח חשיבות העמידה על מדיניות הממשלה והחקיקה בתחומים הרגולטוריים, הרי שבמקרה בו עולות במסגרת חקירה שאלות בתחומים אלה, מומלץ כי התובע יתייעץ עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) בנושא הנדון. אם מתעוררות שאלות מקצועיות או שאלות של מדיניות, ניתן להסתייע ביושב ראש רשות האסדרה.

הגורם המאשר העמדה לדין של מאסדרים

22. על מנת לוודא שמדיניות ההעמדה לדין תהיה אחידה ותתבצע תוך התחשבות בשיקולים האמורים, החלטה להעמיד לדין מאסדר הפועל לפי דין, בגין מעשה או מחדל במסגרת

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 2.37 – מדיניות התביעה בהחלטה על העמדה לדין בגין עבירות של גרימת מוות וגרימת חבלה ברשלנות	
2018 ינואר	עדכון אחרון: י"ב בסיוון תשפ"ד, 18 ביוני 2024

תפקידו, תחייב אישור של המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים). טרם החלטה על העמדה לדין כאמור, מומלץ להתייעץ עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי).

תחולת הפרק "העמדה לדין של מאסדרים" על העמדה לדין בסוגי עבירות נוספות

23. יובהר כי כל האמור לעיל בפרק "העמדה לדין של מאסדרים" מתייחס הן לעבירות בהן נגרם מותו של אדם או נגרמה לו חבלה חמורה, הן לעבירות שאינן עבירות תוצאה.

העמדה לדין של עובדי הוראה בגין גרימת מוות או חבלה לתלמידים במהלך טיולים

24. נושא היציאה לטיולים מוסדר במשרד החינוך באמצעות חוזרי מנכ"ל המפרטים את ההיבטים הארגוניים, הבטיחותיים והפדגוגיים, הן בשלב התכנון וההכנה של הטיול והן במהלך הטיול עצמו.

25. ככלל, קיום הנהלים המפורטים של משרד החינוך בנושא זה, יש בו כדי להעיד על היעדר רשלנות פלילית של עובד ההוראה, ככל שזה פעל בהתאם לנהלים אלה.

26. במקרים בהם נעשתה חריגה מנהלי משרד החינוך ונגרמה תוצאה קטלנית או חבלה, תיבחן שאלת ההעמדה לדין בהתאם לשיקולים הבאים:

א. לא כל סטייה קלה מנוהל מצדיקה העמדה לדין של עובד ההוראה עקב ההפרה. יש לבחון את הסטייה מהנוהל במסגרת הקשר הסיבתי, העובדתי והמשפטי, לוודא כי אכן תכלית הוראת הנוהל נועדה להגן מפני הסיכון שהתממש ולוודא שאכן הסטייה מהנוהל היא שהובילה לתוצאה.

ב. בנוסף, יש לבחון את מידת הסטייה מהנוהל במסגרת בחינת השאלה האם מדובר ב"נטילת סיכון בלתי סביר", בנסיבות אותו מקרה ובשים לב לחשיבות הרבה בקיום טיולים וסיורים לתלמידים, על אף הסיכונים הכרוכים בהם.

ג. קיומו של נוהל אינו פוטר את עובד ההוראה מהפעלת שיקול דעת בכל מקרה קונקרטי בהתאם לנסיבותיו. ככל שקיום הנוהל היה כרוך בנטילת סיכון בלתי סביר בשל נסיבות העניין, תישקל העמדתו של עובד ההוראה לדין אף אם קיים את הוראת הנוהל. ככל שהסיכון הקונקרטי, בהתאם לנסיבות העניין, היה מובהק וגלוי יותר, כך תגבר הנטייה להעמיד את עובד ההוראה לדין, אף אם הפעולה בה נקט היתה מותרת על פי הוראת הנוהל.

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 2.37 – מדיניות התביעה בהחלטה על העמדה לדין בגין עבירות של גרימת מוות וגרימת חבלה ברשלנות	
עדכון אחרון: י"ב בסיוון תשפ"ד, 18 ביוני 2024	21 ינואר 2018

27. לאור מורכבות הנושא והשלכותיו, במסגרת בחינת התיק, מומלץ להיוועץ עם פרקליט המחוז האזרחי הרלוונטי, או מי מטעמו. החלטה על העמדה לדין של עובד הוראה שפעל במסגרת מילוי תפקידו, בגין גרימת מוות או חבלה במהלך טיול, תהיה באישור פרקליט מחוז.

המלצת היועצות עם הפרקליטות האזרחית – כללי

28. בכל הנוגע להנחיה זו – במצב בו מתנהלים או צפויים להתנהל הליך פלילי והליך אזרחי באותו עניין, או שקיימת זיקה אחרת רלוונטית ביחס לאותו אירוע, בין הליכים פליליים לאלה האזרחיים – יש להתייעץ עם פרקליט המחוז האזרחי.