



המכון הישראלי לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל

אלוף (מיל') אורנה ברביבאי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מוזל מועלם

מר סלי מרידור

מר אבינועם נאור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

מר אליוט אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלבוואם, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

השופטת דליה דורנר, ישראל

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

השופט מאיר שמגר, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סיין פרס, אסטרטגיה

פרופ' מרדכי קרמניצר, מחקר

פרופ' ידידיה צ' שטרן, מחקר

עמיתים בכירים

אלוף (מיל') עמיתו אילון

פרופ' חנוך דגן

פרופ' תמר הרמן

פרופ' עמיתו כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' גדעון רהט

פרופ' יובל שני

פרופ' איתן ששינסקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק ברמון

לכבוד : שרת המשפטים, ח"כ איילת שקד

ועדת השרים לענייני חקיקה

הנדון: הצעת חוק הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון) – איסור המלצה או חוות דעת של

רשות חוקרת), התשע"ח-2017

נכבדתנו,

ההצעה שבנדון תעלה לדיון ביום ראשון, 5.11.17. אנו מתנגדים להצעה, שכן היא משדרת מסר ציבורי מסוכן באשר למקצועיות המשטרה, ומסר של הסתרה מעיני הציבור של מידע לגיטימי וחשוב במסגרת תהליך קבלת ההחלטות בהליך הפלילי ויידוע הציבור בענייניו. בנוסף, מדובר בהצעה פרסונלית במהותה, שמועלית על רקע חקירה מסויימת וידועה ונועדה להיטיב עם אדם מסויים. עוד נוסיף כי ברמה התפקודית ההצעה תקשה על יעילות הממשק בין המשטרה והפרקליטות ותעכב את תהליך קבלת ההחלטות של גורמי אכיפת החוק. יש לתהות גם, האם השאלה מה כותבת הרשות החוקרת בסיום חקירה בעת העברת התיק לפרקליטות היא שאלה מתאימה להסדרה בחקיקה ראשית.

מהות ההצעה

1. לפי ההצעה, אסור יהיה למשטרה, או לרשות חוקרת אחרת על פי דין לצרף לחומר החקירה חוות דעת או המלצה מטעמה בשאלת דיות הראיות להגשת



כתב אישום. ההצעה מגדירה עבירה פלילית שדינה מאסר שנה למי שעובר על הוראה זו.

באשר למהות ההצעה

1. על פי ההסדר הקיים בשנים האחרונות (על פי הנחיות כמה וכמה שרים לביטחון פנים), המשטרה מעבירה את תיק החקירה לפרקליטות בליווי **סיכום תיק** וללא המלצה רשמית באשר להעמדה לדין. יש לציין שהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1003, העוסקת בקווים מנחים לרשויות האכיפה בעניין פרסומים מחקירות מתייחסת לסיכום תיק החקירה (סעיף 5) המועבר לפרקליטות.

סיכום התיק מיועד לבחון האם החקירה מוצתה והאם נאספה תשתית ראייתית להוכחת עברות פליליות מסוימות. היא נועדה גם להסביר את החומר הראייתי הנמצא בו, לדוגמא: קיומה של עדות ושל ראיה מסייעת, המספיקים ליצירת תשתית ראייתית, במקום בו נדרשת ראיה. מסייעת. לאחר מכן, **תפקיד הפרקליטות הוא להכריע האם יש סיכוי סביר להרשעה.**

2. הצעת החוק מבקשת, לפי האמור בה, למנוע מהמשטרה לסכם את התיק ולהסביר את התשתית הראייתית שבו. מדובר בעניין תמוה. היעלה על הדעת לבקש מרופא בכיר להכין עבור מנהל המחלקה תיק רפואי שיש בו רק תיאור של סימפטומים ללא סיכום מחלה? באותה מידה, מובן כי הגוף שניהל את החקירה והיה אמון על איסוף הראיות, בוודאי בתיק גדול מורכב ומסועף, חייב "לחבר את הנקודות" לידי סיכום של תיק ולא להשאירו כאוסף מקרי של ממצאים, טרם העברתו לפרקליטות. זהו תנאי בסיסי לעבודה יעילה של הפרקליטות: הגוף אשר מכיר היטב את החומר מכין את סיכום התיק לצורך המשך הטיפול וכדי לאפשר את התמצאות הפרקליטות בתיק ובמארג הראיות. זאת ועוד, סופו של דבר מלמד על ראשיתו. סיום החקירה בסיכום שיש בו בחינה של הראיות שנאספו והיחס ביניהן לבין עברות פליליות מסוימות, מכוון את עבודת החוקרים לאיסוף תשתית ראייתית לצורך הוכחתם של אישומים ספציפיים מראשיתה של החקירה ולאורך כול מהלך החקירה לפעול באופן שיוביל לסיכום כזה (לרבות האפשרות שיחולו שינויים באישומים הנבחנים), כאשר הכנת הסיכום מצריכה מבט בוחן כולל על החומר שנאסף.

3. לפיכך, הצעת החוק תפגע באופן משמעותי ביעילות הממשק שבין המשטרה לבין הפרקליטות. ראשית, בלא סיכום התיק יש חשש לחוסר בהירות האם



החקירה באה באותו שלב אל סיומה ואיננה פתוחה. היעדר סיכום יוביל לבלבול ולמבוכה. שנית, בסיכום התיק יש כדי לאפשר לפרקליטות מפת דרכים להתמצאות והבנה, ובלעדיו – יקשה עליה להפוך את ממצאי המשטרה למשאב בר שימוש. אין תחליף לסיכום כזה שנערך על ידי מי שמכירים באופן האינטימי ביותר והיסודי ביותר את מהלך החקירה ואת ממצאיה. מניעת ההכנה של סיכום כזה היא חבלה במערכת של אכיפת חוק.

באשר למסר הציבורי העולה מההצעה

4. הצעת החוק משדרת מסר המבקש לגמד ולהנמיך את מעמדה המקצועי של המשטרה, ולראות בה גוף חלש וחסר שיפוט, האוסף ראיות מבלי להבין כלל את מהותן ואת משמעותן המשפטית. מובן שאין זה נכון ברמה העובדתית וברמה המנהלית, משום שלולא היתה המשטרה מצויה בהבנה המשפטית מתי קיימת או לא קיימת תשתית ראייתית, ממילא לא היתה מסוגלת לנהל חקירות במקצועיות הנדרשת – למשל, לחפש את הראיות המתאימות ובמידת הצורך לבצע השלמות חקירה. ראוי להזכיר כי בקרוב ל-90% מן התיקים הפליליים, המשטרה אינה רק חוקרת אלא גם מופקדת על ההכנת כתב האישום, הגשתו וניהול המשפט. בנוסף לכך גם המסר הציבורי המגולם בהצעה, מסוכן ביותר. הניסיון לפגוע בתפיסה הציבורית של חשיבות תפקיד המשטרה, לפקפק במקצועיות פעולותיה ולשדר מסר שלפיו למשטרה אין יכולות וכלים למלא את תפקידה הבסיסי ביותר – הוא ניסיון שיש להתנגד אליו בכל דרך. פיחות באמון הציבור במשטרה וביכולה המקצועית, יביא לפיחות האמון במערכת אכיפת החוק כולה, שהמשטרה ממלאה בה תפקיד מרכזי בכל מקום, ובישראל-לאור מה שהוסבר לעיל- מקל וחומר. פגיעה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק מכרסם את יסודותיו של שלטון החוק, ובלוא חוק- יפרע עם.
5. תוצאה הכרחית של הצעת החוק היא הרחקת מידע מעין הציבור. אמנם, חוק חופש המידע עצמו אינו חל על פעולות חקירה של המשטרה, ואולם הצעת החוק מבקשת למעשה למנוע תיעוד של עמדות המשטרה בנוגע לתשתית ראייתית בתיקי חקירה. מניעת תיעוד כמות כמניעת האפשרות שמידע יגיע **אי פעם** אל הציבור.
6. המידע החשוב הנמצא בסיכום תיק יכול להגיע אל הציבור באמצעות פרסום בעת ההתרחשות **בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה** – קווים מנחים לרשויות האכיפה בעניין פרסומים מחקירות (2003), בסעיף 5 המאפשר לגוף חוקר לפרסם תמצית סיכום, בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט



המדינה, אם יש עניין מיוחד המצדיק זאת. המידע הזה ישמש גם חוקרים והיסטוריונים בעתיד. קביעה מפורשת כי אין ליצור כלל את המידע הזה היא לפיכך פגיעה קשה בעיקרון השקיפות.

7. **"ללא מידע אין דעה, בלא דעה אין ביטוי, ללא ביטוי אין שכנוע, ללא שכנוע אין התמודדות, ובאין התמודדות קיים חשש שהאמת לא תצא לאור"** כתב השופט אהרון ברק בבג"צ 399/85 חבר הכנסת הרב מאיר כהנא נ' הועד המנהל של רשות השידור (פ"ד מא(3) 255). חלק מן היכולת הציבורית לבחון את תהליך קבלת ההחלטות בפרקליטות, ואף לבקר אותו ככל שיש בכך צורך, נסמך על השוואת סיכום התיק על ידי המשטרה עם החלטת הפרקליטות בסופו של חשבון מה יעשה בתיק. כיצד ניתן יהיה לגבש דיעה ללא המידע?

8. יתרה מזאת, הערכת הציבור את אישי הציבור, בייחוד לאור המצב הקיים שבו בדרך כלל חולף זמן ניכר מאז העברת התיק מן המשטרה לפרקליטות ועד לקבלת ההחלטה בפרקליטות, ובייחוד בתיקים מורכבים שבהם נדרשת החלטה של היועץ המשפטי לממשלה ומתחייבת בחינה זהירה ומדוקדקת של חומר החקירה, נסמכת על סיכום התיק של המשטרה. מניעת המידע הזה פוגעת ביכולת הציבור לגבש עמדה ודיעה, גם אם מדובר בכאלה שהן לשעתן.

9. עוד נעיר כי דווקא במובן זה ההצעה עשויה לגרום עוול לאיש ציבור שהמשטרה דווקא מסכמת את חקירתה לגביו בהעדר ראיות מספיקות. האין זו זכותו של איש ציבור כזה שהמידע הזה יירשם בתיק ואף יובא לידיעת הציבור?

באשר לעיתוי ההצעה וההיבט הפרסונלי

10. אי אפשר להתעלם מכך שההצעה מוגשת על רקע החקירות המתנהלות בעניינו של ראש הממשלה. מכאן שההצעה במהותה היא פרסונלית, נועדה להיטיב עם אדם מסויים, וכן נועדה לחול על חקירות המתנהלות בפועל.

11. עקרון הכלליות הוא מאפיין מרכזי של נורמה משפטית¹. חקיקה החלה בכדי להיטיב עם אדם ספציפי חותרת תחת שלטון החוק ותחת אמון הציבור בחקיקה.

¹ ראו קרמניצר מרדכי ופוקס, **מדריך למחוקק**, עמ' 61-66 (2015).



המכון הישראלי לדמוקרטיה

12. גם אם החקיקה מנוסחת באופן כללי, ברור מעיתוי ההצעה, ומהיותה תחליף להצעה אחרת ("החוק הצרפתי") שכל כולה נועדה להיטיב עם ראש הממשלה. מכאן שההצעה היא כללית למראית עין, אך במהותה היא ספציפית-פרסונלית.

13. הממשלה, כאשר היא מניעה מהלך חקיקתי, וחברי הכנסת חייבים לפעול כנאמני הציבור, כאשר טובת הציבור לנגד עיניהם. בנוסף, עליהם לשמור על אמון הציבור במוסדות הנבחרים של השלטון. פעילות חקיקתית לטובת ראש הממשלה המצוי בחקירה לא תוכל להתפרש אלא כשימוש לרעה של הממשלה והכנסת בכוח שניתן להם למען הציבור, לטובת קידום אינטרסים זרים, של חשוד בפלילים, תוך פגיעה חמורה בשלטון החוק. אמון הציבור במוסדות השלטון שהוא נמוך ממילא ונמצא בירידה קבועה, יפגע באופן קשה. מתחייב לכן להרגיע את המוטיבציה לשנות דווקא בתקופה זו, כאשר ראש הממשלה מצוי תחת חקירות, "לתקן" את סדרי הדין הפלילי שלנו, בדרכים שונות ומתחלפות, על מנת להיטיב עימו. הפעילות הזו פוגעת בטובת המדינה ויש בה משום מעילה של העוסקים בכך בחובת האמון המוטלת עליהם. בראש ובראשונה, מוטלת חובה על ראש הממשלה, מכוח תפקידו הממלכתי ואחריותו לשלטון החוק ומערכת אכיפת החוק, לעצור את הזרם העכור של הצעות רעות אלה.

סיכום

הצעה זו אינה ראויה. הן בשל ההיבט הפרסונלי, והן מבחינה מהותית וציבורית.

בכבוד רב ובברכה,

ד"ר תהילה

אלטשולר-שוורץ

המכון הישראלי לדמוקרטיה

ד"ר עמיר פוקס, עו"ד

המכון הישראלי לדמוקרטיה

פרופ' מרדכי קרמניצר

סגן נשיא למחקר,
המכון הישראלי לדמוקרטיה