



# המכון הישראלי לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://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 אליז 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'סין פרס, אסטרטגיה  
פרופ' מרדכי קרמיניצר, מחקר  
פרופ' ידידיה צ' שטרן, מחקר

## עמיתים בכירים

אלוף (מיל') עמית אילון  
פרופ' חנוך דגן  
פרופ' תמר הרמן  
פרופ' עמית 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 לפי הנוסח שפורסם לקראת הדיון בוועדת הפנים ביום

22.11.17

נכבדתנו,

ההצעה שבנדון תעלה לדיון מחדש ביום ראשון, 26.11.17. אנו מתנגדים להצעה, גם בנוסחה החדש, על יסוד הטעמים הבאים. החוק המוצע יעכב ויפגע בטיפול דווקא בתיקים פליליים גדולים ומורכבים בעלי חשיבות ציבורית, שמתבקשות בהם יעילות ודחיפות ברמה מיוחדת. הוא שולח מסר של הסתרה מעיני הציבור של מידע לגיטימי וחשוב, שמוחזק בידי רשות שלטונית כנאמנה של הציבור. מדובר בהצעה פרסונלית במהותה, שמועלית על רקע חקירה מסוימת וידועה ונועדה להיטיב עם אדם מסוים. הנוסח החדש, שאוסר כתיבת המלצה או סיכום התשתית הראייתית רק בתיקים שבהם יש פרקליט מלווה, מבהיר וממחיש שמדובר בחוק שנועד למקרים מעטים, ולא עוסק בסוגיה עקרונית אמיתית. מדובר בתפירה גסה שנועדה לספק כסות עניינית למה שאיננו אלא שימוש לרעה בכוח החקיקה של הכנסת כדי להיטיב עם ראש הממשלה. העיוות שבהצעה מועצם משום שהסוגיה של אופן הסיכום של חקירה משטרתית איננה שאלה המתאימה להסדרה בחקיקה ראשית.



## מהות ההצעה

1. לפי ההצעה, אסור יהיה למשטרה, או לרשות חוקרת אחרת, בתיקים שבהם יש פרקליט מלווה, לצרף לחומר החקירה חוות דעת באשר לתשתית הראייתית או לדיות הראיות להגשת כתב אישום. באשר לתיקים ללא פרקליט מלווה, לפי ההצעה תהיה **חובה** על המשטרה להעביר חוות דעת כזו, אלא אם נימקה בכתב מדוע אין באפשרותה לעשות כן.
2. ההצעה קובעת עבירה פלילית שדינה שנת מאסר אם שוטר חוקר או פרקליט מעבירים מדליפים את עמדת המשטרה, וכן קובעת כי היה ונדע ליועץ המשפטי לממשלה על ביצוע עבירה לפי פסקה זו "יורה היועץ המשפטי" על פתיחת חקירה.

## באשר למהות ההצעה

3. על פי ההסדר הקיים בשנים האחרונות (על פי הנחיות של 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 בתיק, מבחינת דיות הראיות, לדוגמא: קיומה של ראיה מסייעת, במקום בו נדרשת ראיה כזו לאחר מכן, **תפקיד הפרקליטות הוא להכריע האם יש סיכוי סביר להרשעה והאם מתקיים אינטרס ציבורי המצדיק הגשת אישום.**

4. הצעת החוק מבקשת, לפי האמור בה, בתיקים בהם ישנו פרקליט מלווה, 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



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

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), ואילו הכנת הסיכום לאחר תום החקירה מצריכה מבט בוחן כולל על החומר שנאסף- האם שלמה המלאכה או שנדרשים מאמצי חקירה נוספים.

5. העובדה שבתיקים מסוימים יש פרקליט מלווה, אינה מצדיקה את איסור העברת הסיכום (גם מעבר לעובדה שיקשה מאד להגדיר מתי בדיוק ישנו פרקליט מלווה). העובדה שיש פרקליט מלווה אינה משנה את היות המשטרה אחראית על החקירה. החוקרים הם שמתמצאים בתיק והעובדה שיש היוועצות בפרקליט מלווה מזמן לזמן אינה משנה זאת, ואינה מייתרת את חיוניותו של סיכום החקירה גם במקרים אלה. מה גם, שבתיקים רבים מי שיקבל את ההחלטה בסופו של דבר אינו הפרקליט המלווה, ולכן גם אם יש לו היכרות עם התיק, עדיין התיק צריך לעבור לפרקליט המדינה או המחוז עם סיכום מסודר של הגוף החוקר.

6. 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, לא פחות. היא מונעת מן הפרקליטות משאב מועיל ותביא בהכרח לעיכוב בטיפול בתיק, עיכוב שאין לו שמץ של הצדקה עניינית.

### באשר לזכות הציבור לדעת

7. 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 כמוה כמניעת האפשרות שמידע יגיע **אי פעם** אל הציבור.

8. 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.

9. **"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?

10. יתרה מזאת, אם תקבל ההצעה, תימנע מן הציבור היכולת להעריך את איש הציבור הנחקר, מנקודת ראות של היכולת וההצדקה לרחוש כלפיו אמון מן הבחינה הציבורית. מניעה כזו אינה מוצדקת, 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. מניעת המידע הזה פוגעת ביכולת הציבור לגבש עמדה ודיעה, גם אם מדובר בכאלה שהן לשעתן.

11. ההצעה עלולה לגרום עוול קשה 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?

12. באשר לעבירה החדשה שהחוק יוצר – מדובר בעבירה מיותרת משום שהיא כלולה בעבירה לפי סעיף 117 לחוק העונשין (גילוי בהפרת חובה)<sup>1</sup>. הבעייתיות

---

<sup>1</sup> גם עבירה זו, כפי שהיא מנוסחת היום, לא חפה מבעיות, ראו הצעה לתיקון: קרמניצר ורחף "סודות רשמיים: הצעה לתיקון האיסור הפלילי" (2005).



מוחרפת על ידי הנסיון לקבוע כי ליועץ המשפטי לממשלה אין כל שיקול דעת באשר לפתיחת החקירה. קשה להאמין שהמציעים מתכוונים להפוך דווקא עבירה קלה שדינה שנת מאסר, בהקשר ספציפי שבו הצדקת האיסור קלושה במיוחד, לעבירה היחידה בספר החוקים, שבה ליועץ המשפטי לממשלה אין כל שיקול דעת באשר לפתיחת חקירה, וזאת בניגוד לעבירות חמורות הרבה יותר. קביעה כזו תהיה התגלמות של שרירות ועדות ניצחת לאופיו הבלתי ענייני של החוק.

#### באשר לעיתוי ההצעה, תכלית החוק וההיבט הפרסונלי

13. 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.
14. בגרסתה החדשה, נקודה זו מתחדדת עשרות מונים. לפי דברי ההסבר המקוריים, וכן מדברים שעלו בתקשורת ובדיוני הוועדה, מטרת ההצעה הייתה להגן על **ציבור הנחקרים** שנפגע מכך שהמטרה מוצאת תשתית ראייתית בעניינם, אך לבסוף לא מוגש כתב אישום ובינתיים שמם נפגע. מלכתחילה, היה מדובר במצג שווא, שכן המשטרה, לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, אינה מפרסמת את סיכומי החקירה המתייחסים לכלל הנחקרים, אלא במקרים מיוחדים שבהם יש עניין ציבורי מיוחד בפרסום. הגרסה החדשה חושפת את הטעיית הציבור שהופיעה בדברי ההסבר. לפיה, איסור הסיכום והפרסום יחול על מקרים מעטים מאד, שאינם נוגעים ל"עמך ישראל". כלומר, אין מדובר כלל בדאגה לנחקר הרגיל אלא בהעדפה מיוחדת לאישי ציבור. העדפה זו פוגעת בשוויון בפני החוק. היא פוגעת גם באמון הציבור בכנסת, שהופכת את עצמה למועדון המגן על חבריו, תוך פגיעה בטובת הציבור הכללית.
15. עקרון הכלליות הוא מאפיין מרכזי של נורמה משפטית<sup>2</sup>. חקיקה החלה בכדי להיטיב עם אדם ספציפי חותרת תחת שלטון החוק ותחת אמון הציבור בחקיקה.

---

<sup>2</sup> ראו קרמניצר מרדכי ופוקס, **מדריך למחוקק**, עמ' 61-66 (2015).



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

16. 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.

17. הממשלה, כאשר היא מניעה מהלך חקיקתי, וחברי הכנסת בתפקידם כמחוקקים חייבים לפעול כנאמני הציבור, כאשר טובת הציבור לנגד עיניהם. בנוסף, עליהם לשמור על אמון הציבור במוסדות הנבחרים של השלטון, ובמיוחד על אמון הציבור בכנסת. 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