

13 באוקטובר, 2013

לכבוד
ח"כ דוד רותם
יו"ר ועדת החוקה חוק ומשפט
כנסת ישראל
ירושלים

נכבדנו,

הנדון: עצמאות התביעה המשטרתית

1. בנובמבר הקרוב יפוג תוקפה של הוראת השעה המחלקת את העבודה בין חטיבת התביעות במשטרה (להלן: "התביעה המשטרתית") לבין פרקליטות המדינה. במועד זה אנו סבורים שיש מקום להביא לסיום את העיכובים הרבים ולקדם את הפרדת התביעה המשטרתית מן המשטרה, בהתאם להחלטת הממשלה בנושא לפני למעלה מעשור.

2. נראה שאין כמעט מה להוסיף על הצורך לבטל את כפיפות התביעה המשטרתית לגוף החוקר. בעוד שהמשטרה (הגוף החוקר) נדרשת להשיג תוצאות באכיפת החוק, התביעה נדרשת להפעיל שיקול דעת מעין-שיפוטי. עליה לייצג את האינטרס הציבורי של עשיית צדק, ולהימנע מפני העמדה לדין של חפים מפשע. כפיפות התביעה המשטרתית לגוף החוקר מעוררת נטייה טבעית לנסות ולהרשיע בכל מחיר, תוך התעלמות מטעויות אפשריות של הגוף החוקר. כפיפות התביעה המשטרתית לגוף החוקר גם פוגעת באמון הציבור במערכת המשפטית, משום שהאמון הזה מבוסס בין היתר על תפישת התביעה כגורם עצמאי הפועל בהגיונות למען האינטרס הציבורי. בנוסף, ערבוב בין הגוף החוקר לגוף התובע פוגע בגורמי החקירה עצמם. יש חשיבות עליונה לתפקידה של המשטרה במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים, בחקירה ובאיסוף ראיות. לשם הצלחתה חשוב שתתמקד במה ששייך מהותית ואורגנית למשטרה כגוף חוקר.

3. כידוע, תופעה בלתי מוצדקת זו של כפיפות התביעה לגוף החוקר הולכת ונעלמת ממדינות המערב (מאנגליה עוד בשנת 1985). גם בישראל וועדות מספר, כמו גם מבקר המדינה, הביעו את דעתם כי יש לבטל את הכפיפות הבעייתית הזו. ואולי חשוב מכל, הממשלה כבר החליטה לפני למעלה מעשור כי יש לאחד את התביעה המשטרתית והפרקליטות. יחד עם זאת, לאור הזמן שחלף מאז התקבלה ההחלטה העקרונית, ולאור ספקות שנושאי משרה בכירים הביעו באשר לצורך ליישמה לאור שינויים שנערכו בשנים האחרונות בעבודת

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

מר אמיר אלשיין

יו"ר הוועד המנהל

ד"ר אריק כרמון

נשיא

המועצה הבינלאומית

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
סנטור רוברט בונטר, צרפת
פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'וספה, גרמניה
השופט דליה דורנר, ישראל
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
ד"ר סידני דדל, ארה"ב
השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב
פרופ' משה הלבנטל, ישראל
לורד הרי ק' וולף, בריטניה
סר ג'יימס ד' וולפנטון, ארה"ב
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
סנטור ג'וזף ליברמן, ארה"ב
פרופ' דומיניק מואיי, צרפת
פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקסיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט טטפנס, ארה"ב
השופט רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
ד"ר הנרי קסינג'ר, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
פרופ' הנרי רוזובסקי, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל
השופט מאיר שמגר, ישראל

חברי הוועד המנהל

מר אלפרד אקירוב
מר דב בהרב
מר איל גבאי
מר ארז יוגורמן
פרופ' יפה זילברשץ
מר שאוקי חטיב
גב' דנה מאור
פרופ' מנואל טרכטנברג
מר טלי מרדור
מר אבינועם נאור
עוזר אבי פישר
פרופ' זאב צחור
מר יוסי קוצ'יק

סגני נשיא המכון

פרופ' מרדכי קרמניצר, מחקר
פרופ' יידיה צ' שטרן, מחקר
ד"ר ישי [ג'סי] פרס, אסטרטגיה

ראש מינהל יישום

עוזר דן לנדאו

עמיתים בכירים

אלוף [מיל'] עמיה אילון
פרופ' אבי בן בטט
פרופ' חנוך דגן
פרופ' מומי דהן
פרופ' תמר הרמן
הרב יצחק לוי
פרופ' שחר ליפשיץ
פרופ' גדעון רהט
פרופ' אלי שאלתיאל
פרופ' יובל שני
פרופ' אניטה שפירא

התביעה המשטרית, נבקש להפנות את תשומת לבך לבעייתיות הכרוכה – גם היום – בכפיפות התביעה המשטרית לגוף החוקר.

www.idi.org.il

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

ד"ר אריק כרמון

נשיא

המועצה הבינלאומית

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
סנטור רוברט בדנר, צרפת
פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה
השופט סטיבן בריר, ארה"ב
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה
השופט דליה דורנר, ישראל
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
ד"ר סידני דול, ארה"ב
השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
לורד הרי ק' וולף, בריטניה
סר ג'יימס ד' וולפנסון, ארה"ב
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
סנטור ג'וזף ליברמן, ארה"ב
פרופ' דומיניק מואיי, צרפת
פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מקשיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט טפטנס, ארה"ב
השופט רוזלי טילברמן אבלה, קנדה
ד"ר הנרי קסינג'ר, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
פרופ' הנרי רוזובסקי, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל
השופט מאיר שמגר, ישראל

חברי הוועד המנהל

מר אלפרד אקירוב
מר דב ברהב
מר איל גבאי
מר ארז ויגודמן
פרופ' יפה זילברשץ
מר שאוקי חטיב
גב' דנה מאור
פרופ' מנואל טרכטנברג
מר טלי מרידור
מר אבינועם נאור
עו"ד אבי פישר
פרופ' זאב צחור
מר יוסי קוצ'יק

סגני נשיא המכון

פרופ' מרדכי קרמניצר, מחקר
פרופ' יידיה צ' שרון, מחקר
ד"ר ישי ג'סיץ, פרס, אסטרטגיה

ראש מינהל יישום

עו"ד דן לנדאו

עמיתים בכירים

אלוף [מיל'] עמית אילון
פרופ' אבי בן כסט
פרופ' תנוך דגן
פרופ' מומי דהן
פרופ' תמר הרמן
הרב יצחק לוי
פרופ' שחר ליפשיץ
פרופ' גדעון רהט
פרופ' אלי שאלתיאל
פרופ' יובל שני
פרופ' אניטה שפירא

4. דוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2001 (דוח שנתי 51ב), אשר עסק בנושא, הצביע על

הבדלים ניכרים בין תפקוד התביעה המשטרית לבין תפקוד הפרקליטות. בשנים האחרונות לא נערך מחקר מסודר נוסף בנושא. יחד עם זאת, מחקר שנערך לאחרונה על ידי מחלקת המחקר של הרשות השופטת בשיתוף עם המרכז לחקר פשיעה, משפט וחברה באוניברסיטת חיפה (אורן גזל-אייל, ענבל גלון וקרן וינשל-מרגל, 2012) מצביע עדיין על פערים ניכרים – לרעה – בין עבודת התביעה המשטרית לבין הפרקליטות. המחקר השווה, בין היתר, את נתוני ההרשעה של נאשמים בין בית משפט השלום לבין בית המשפט המחוזי. באותו מדגם בבית משפט השלום כ-90% מן ההליכים נוהלו על ידי התביעה המשטרית, בעוד שכמעט כל ההליכים בבית המשפט המחוזי נוהלו על ידי הפרקליטות.

5. ההבדלים בנתוני ההרשעה של נאשמים משמעותיים מאוד. בעוד שבבית משפט השלום

ההרשעה המלאה והחלקית יחד של נאשמים הגיעה לשיעור של 65%, בבית המשפט המחוזי היא הגיעה ל-93.1%. ביטול האישום נגד נאשמים בבית משפט השלום הגיע לשיעור של 29.3% ואילו בבית המשפט המחוזי רק ל-5.4%. ביטול האישום נגד נאשמים בבית משפט השלום מסיבות כגון הגנה מן הצדק הגיע לשיעור של 0.9%, בעוד שבבית המשפט המחוזי שיעורו היה 0%. אפשר לתלות את ההבדלים האלה בשוני בין סוגי

העבירות ובין בתי המשפט, אבל עדיין ההבדלים הללו אומרים דרשני. **הם מלמדים, לכאורה, על שיקול דעת קפדני יותר ואיכותי יותר של הפרקליטות.** אפשר לשער,

שכפיפות התביעה המשטרית למשטרה יש השפעה על כך. יתכן שדוגמא להשפעה זו ניתן למצוא בבקשה לעצור עד תום ההליכים 14 מפגינים במסגרת המחאה החברתית, אשר עליה כתב השופט צחי עוזיאל, כי "היה על המשטרה להורות על שחרורם בתנאים או שלא בתנאים, בתחנת המשטרה ולא להביאם לבית המשפט יחד עם בקשה למעצרים עד לתום ההליכים" (מ"ת 43701-06-12 מדינת ישראל נ' בר (עציר), 24.6.2012).

6. דוגמא נוספת: בשנתון הסטטיסטי של המשטרה לשנת 2012 נכתב בגאווה כי "חלה עלייה

בשיעור כתבי האישום מתוך סך התיקים שנפתחו" במשטרה לעומת שנת 2011. השינוי



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מר ברנרד מרכוס
יו"ר בינלאומי

ד"ר ג'ורג' שולץ
יו"ר של כבוד

מר אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

ד"ר אריק כרמון
נשיא

המועצה הבינלאומית

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
סנטור רוברט בנדט, צרפת
פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה
השופט דליה דורנר, ישראל
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
ד"ר סידני דדל, ארה"ב
השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
לורד הריק' וולף, בריטניה
סר ג'יימס ד' וולפסון, ארה"ב
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
סנטור ג'וזף ליברמן, ארה"ב
פרופ' דומיניק מואיז, צרפת
פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב
פרופ' כריסטופר מקשיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט טפנס, ארה"ב
השופט רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
ד"ר הנרי קסינג'ר, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
פרופ' הנרי רוזובסקי, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל
השופט מאיר שמגר, ישראל

חברי הוועד המנהל

מר אלפרד אקירוב
מר דב בהרב
מר איל גבאי
מר ארז ויגודמן
פרופ' יפה זילברשץ
מר שאוקי חטיב
גב' דנה מאוד
פרופ' מנואל טרכטנברג
מר טלי מרידור
מר אבינועם נאור
עו"ד אבי פישר
פרופ' זאב צחור
מר יוסי קוצ'יק

סגני נשיא המכון

פרופ' מרדכי קרמיניצר, מחקר
פרופ' יידיה צ' שטרן, מחקר
ד"ר ישי ג'סיץ, פרס, אסטרטגיה

ראש מינהל יישום

עו"ד דן לנדאו

עמיתים בכירים

אלוף [מיל'] עמית אילון
פרופ' אבי בן בטט
פרופ' חנוך דגן
פרופ' מומי דהן
פרופ' תמר הרמן
הרב יצחק לוי
פרופ' שחר ליפשיץ
פרופ' גדעון רהט
פרופ' אלי שאלתיאל
פרופ' יובל שני
פרופ' אניטה שפירא

הזה נמדד באמצעות מערכת המדדים החדשה של המשטרה – "מפנה". אמנם יחידות התביעה המשטרתית אינן נמדדות במערכת המדדים הזו. אולם כל תחנת משטרה נמדדת בעילותה בין היתר על פי מספר כתבי האישום שהוגשו בה (השנתון, עמ' 13-14). במלים אחרות, המשטרה מודדת את עצמה בין היתר באמצעות שיעור כתבי האישום המוגשים מתוך סך התיקים שנפתחים. האם לא יתכן שהתובעים, היושבים בתחנות המשטרה גם אם אינם כפופים לאנשי החקירות, יושפעו ויולחצו להגיש יותר כתבי אישום כדי שלא לפגוע במדדי התחנה? למרות שלא נקבעים יעדים כמותיים ליחידות התביעה המשטרתית (כפי שהיה בתקופה שבה נכתב דוח מבקר המדינה האמור, בעמ' 368), מהותית נשאר באופן עקיף הליקוי שהצביע עליו בזמנו מבקר המדינה: המשטרה קובעת לתובעיה את יעדיהם, וזאת באמצעות מדדים באשר לפעילות התביעה המשטרתית (קרי, הגשת כתבי אישום).

7. ודוגמא אחרונה: בראשית חודש יולי 2013 נערך סבב מינויים של בכירים במשטרה. בין היתר ראשת התביעה המשטרתית יעל אידלמן קודמה ליועצת המשטרה לענייני נשים (שוויון מגדרי), וקודמתה לתפקיד, ניצב משנה רחל אדלסברג, קודמה לדרגת תת-ניצב ומונתה לתפקיד נשיאת בית הדין למשמעת במשטרה. במלים אחרות, מסלול הקידום של תובעים משטרתיים – לרבות ראש התביעה המשטרתית – כפוף לרצון הטוב של מפקדיהם במשטרה, המפכ"ל והשר לביטחון פנים. מבלי להטיל שמץ של דופי במתמנות ובמינויים, האם ניתן לדבר על עצמאות התובעים המשטרתיים כאשר ראשי התביעה המשטרתית, הרוצים באופן טבעי להמשיך ולהתקדם במשטרה, כפופים לרצונם הטוב של מפקדיהם הישירים במשטרה?

8. לסיכום, הכפיפות הבלתי מוצדקת של התביעה המשטרתית לגופי החקירה נמשכת גם היום, ואנו הצבענו רק על דוגמאות מייצגות של הבעייתיות הכרוכה בכך. כמו בתקופה שבה נערכה ביקורתו של מבקר המדינה, גם היום יש לכפיפות זו השלכות מעשיות בצורה שבה מתנהלים ההליכים בבתי המשפט: סטטיסטית הליכים בניהול התביעה המשטרתית משקפים שיקול דעת פחות קפדני ופחות איכותי מאשר הליכים בניהול הפרקליטות. לפיכך יש מקום לקדם – ובתקופה הקרובה – את ההחלטה העקרונית שקיבלה הממשלה לאחד את התביעה המשטרתית עם הפרקליטות.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מר ברנרד מרכוס
יו"ר בינלאומי

ד"ר ג'ורג' שולץ
יו"ר של כבוד

מר אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

ד"ר אריק כרמון
נשיא

המועצה הבינלאומית

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
סנטור רוברט בדנער, צרפת
פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה
השופט סטיבן בריר, ארה"ב
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'וספה, גרמניה
השופט דליה דורנר, ישראל
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
ד"ר סידני דול, ארה"ב
השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
לורד הרי ק' וולף, בריטניה
סר ג'יימס ד' וולפנסון, ארה"ב
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
סנטור ג'וזף ליברמן, ארה"ב
פרופ' דומיניק מואיז, צרפת
פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט טטפנס, ארה"ב
השופט רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
ד"ר הנרי קסינג'ר, ארה"ב
פרופ' גרורד קספר, ארה"ב
פרופ' הנרי רוזובסקי, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל
השופט מאיר שמגר, ישראל

חברי הוועד המנהל

מר אלפרד אקירוב
מר דב בהרב
מר איל גבאי
מר ארז ויגודמן
פרופ' יפה זילברשץ
מר שאוקי חטיב
גב' דנה מאוד
פרופ' מנואל טרכטנברג
מר טלי מרדור
מר אבינועם נאור
עוז' אבי פיישר
פרופ' זאב צחור
מר יוסי קוצ'יק

סגני נשיא המכון

פרופ' מרדכי קרמניצר, מחקר
פרופ' ידידיה צ' שטרן, מחקר
ד"ר ישי ג'סיס פרס, אסטרטגיה

ראש מינהל יישום

עוז' דן לנדאו

עמיתים בכירים

אלוף [מיל'] עמיה אילון
פרופ' אבי בן בטס
פרופ' חנוך דגן
פרופ' מומי דהן
פרופ' תמר הרמן
הרב יצחק לוי
פרופ' שחר ליפשיץ
פרופ' גדעון רהט
פרופ' אלי שאלתיאל
פרופ' יובל שני
פרופ' אניטה שפירא

9. מאחר וכמו בעשור ויותר שחלף מאז החלטת הממשלה, חסמים ביורוקרטים ותקציביים עלולים לעמוד לרועץ בפני קידום העניין, אפשר לעשות את האיחוד בשלבים. אם, לדוגמא, ייקבע כצעד ראשון כי כבר מעכשיו הכפיפות המינהלית של ראש התביעה המשטרתית (לרבות בהמלצות לקידום) תהיה ליועץ המשפטי לממשלה או לפרקליט המדינה, תהיה לכך השפעה רבה (השווה להמלצות ועדת טירקל באשר לדרכי מינוי הפצ"ר).

10. מעבר לכך, אנו ממליצים להשיג מידע מפורט יותר מהתביעה המשטרתית, אשר יאפשר לבחון את דרכי פעולתה ואת ההבדלים בתפקוד בינה לבין הפרקליטות, כגון נתונים על אודות שיעור ביטולי אישומים וסיבותיהם ודוחות ביקורת פנימיים על תפקוד התובעים (לדוגמא, השפעת מדיניות המשטרה עליהם באשר למעצרים).

11. כך או אחרת, אין זה מתקבל על הדעת להמשיך בכפיפות התביעה המשטרתית למשטרה כנגד המלצות כל הוועדות שעסקו בנושא וכנגד החלטת הממשלה שהתקבלה כבר לפני יותר מעשור. הממשלה רשאית כמובן לשנות את החלטתה. אולם מצב דברים של החלטה תקפה שאינה מתבצעת במשך שנים ארוכות הוא בלתי נסבל.

אנו עומדים לרשותך לכל שאלה והבהרה.

בכבוד רב ובברכה,

ד"ר גיא לוריא

פרופ' מרדכי קרמניצר

העתקים : שרת המשפטים
השר לביטחון פנים
היועץ המשפטי לממשלה
פרקליט המדינה
מפכ"ל המשטרה
ראשת חטיבת התביעות