



הערות להצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס 62 – הוראת שעה)(תיקון מס' 4),

התשע"ז-2016

מר אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלטר
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

מר חן ליכטנשטיין
גב' מול מועלם
מר טלי מרידור
מר אבינועם נאור
עו"ד אבי פישר
מר אביעד פרידמן
ד"ר מיכל צור
פרופ' זאב צחור
מר יוסי קוצ'יק
מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופט רוזלי טילברמן אבלי, קנדה
ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה
השופט דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברדי, ארה"ב
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה
השופט 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 ספטנס, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל
השופט מאיר שמגר, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סיס (פרס), אסטרטגיה
פרופ' מרדכי קרמיצר, מחקר
פרופ' יידיה צ' שטרן, מחקר

עמיתים בכירים

אלוף (מיל') עמית אילון
פרופ' חנוך דגן
פרופ' תמר הרמן
פרופ' עמית כהן
פרופ' שחר ליפשיץ
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' גדעון רהט
פרופ' יובל שני

מייסד ונשיא לשעבר
ד"ר אריק כרמון

להלן הערותינו להצעת החוק שבנדון, לקראת הדיון שיתקיים בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

1. הצעת החוק עוסקת בחלוקת העבודה בין התביעה המשטרית לבין פרקליטות המדינה.

בהצעת החוק מוצע להפוך את חלוקת העבודה הנהוגה היום מהוראת שעה להוראת קבע.

כאמור בתזכיר החוק שעל בסיסו נכתבה הצעת חוק זו, חלוקת העבודה נקבעה לפני מספר

שנים כהוראת שעה כדי "לאפשר לגורמים המתאימים להמשיך ולבחון את ההסדר המוצע

ואת איחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות". הצעת החוק מציעה להפוך את הוראת

השעה להוראת קבע מן הנימוק כי "חלוקת הטיפול בחומרי חקירה [...] כאמור בהוראת

השעה היא הסדר ראוי היוצר ודאות ובהירות לעניין חלוקת העבודה בין הגורמים, ובמקביל

מאפשר גמישות בחלוקת הטיפול בהתאם למורכבות התיקים וחומרתם". אין בהצעת החוק

הסבר מה עלה בגורל הבחינה של איחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות, שהושקעו בה

"מספר רב של ישיבות אצל שרת המשפטים ומנכ"לית משרד המשפטים" (כך דיווח משרד

המשפטים בתזכיר חוק משנת 2014). אולם, מהכוונה לאמץ את חלוקת העבודה כהסדר

קבע, עולה שאפשרות זו נזנחה.

2. **אנו סבורים שמן הראוי לקדם את איחוד התביעה המשטרית עם פרקליטות המדינה,**

ולכן אין זה מוצדק להפוך את חלוקת העבודה ביניהן להסדר קבע. מובן שאם הוחלט לזנוח

את רעיון איחוד התביעה המשטרית והפרקליטות, אזי ראוייה הפיכת חלוקת העבודה

ביניהן להסדר קבע. אולם, אנו סבורים שזו תהיה טעות לזנוח את האיחוד האמור. יש

להפריד בין הגוף התובע לבין הגוף החוקר.

3. התביעה המשטרית בישראל, רשות תביעה הפועלת בכפיפות לרשות החקירה, לא הוקמה

כתוצאה מתכנון שקול וסדור אלא מנסיבות היסטוריות, קרי ירושה מהמנדט הבריטי על

ארץ ישראל. אולם בעוד שבאנגליה נזנח לפני כשלושה עשורים הרעיון שניתן לאפשר

לתובעים לפעול בכפוף למשטרה, בישראל הסדר זה לא רק שלא נזנח, אלא צובר תאוצה:

מזרוע תביעה שעסקה במיעוט האישומים בישראל, בחלוקת העבודה שמוצע להפוך להסדר

קבע, התביעה המשטרית מטפלת כיום בכ-90% מההליכים הפליליים.





4. לא רק באנגליה נזנח הרעיון של כפיפות רשות תביעה לרשות החוקרת. אדרבה, במדינות רבות לא רק שרשויות התביעה ורשויות החקירה נפרדות, אלא שבמקרים לא מעטים המשטרה אפילו כפופה לתביעה. במדינות שבהן נהוגה שיטת משפט אדוורסרית בדומה לישראל, אין למשטרה, בדרך כלל, סמכויות לנהל הליכים פליליים. כך המצב, למשל, בארצות הברית ובקנדה. באוסטרליה ובניו-זילנד, שבהן נותרה למשטרה סמכות להאשים בעבירות הקלות יותר, מובעת על כך ביקורת עד כדי הכרה שיש לשאוף לכך שסמכויות התביעה המשטרית יעברו לידי התביעה העצמאית.

5. **הכפיפות בישראל של התביעה המשטרית למשטרה מקשה עליה להגשים את התכלית הראויה לרשויות התביעה: לייצג את האינטרס הציבורי ייצוג אובייקטיבי או מעין-שיפוטי.** המשטרה כגוף חוקר נדרשת להשיג תוצאות באכיפת החוק לפי יעדים שנקבעים על ידי הדרג הפוליטי והדרג הבכיר במשטרה, ואילו התביעה נדרשת להפעלת שיקול דעת עצמאי ולפי חוק בלבד, וזאת תוך העמדה לדין של עבריינים מחד גיסא ומתוך שהיא נשמרת מהעמדה לדין של חפים מפשע מאידך גיסא. בשל כפיפות התביעה המשטרית למשטרה – גוף ביטחוני היררכי – יש בה נטיית יתר להשיג הרשעות ובתוך כך להתעלם מטעויות ומהטיות אפשריות של הגוף החוקר. ההסבר לכך נעוץ, בין היתר, בהשפעה של התרבות הארגונית של המשטרה – כגוף שמאופיין באתוס מעין-צבאי – אשר יוצרת מנגנוני החלשה הפוגעים ביכולתו של התובע לבצע את תפקידו המעין-שיפוטי. כשאין הפרדה בין הגוף החוקר לגוף התובע, מתקשה התובע לבצע את תפקידו לפקח על חקירות ונפגע אמון הציבור הן ברשויות התביעה הן ברשויות החקירה. אדרבה, מכיוון שתפקיד התביעה אינו חלק אורגני ומהותי מתפקיד המשטרה כגוף חוקר, נוכחות התביעה במשטרה פוגעת גם במשטרה. זאת, משום שתפקידי החקירה של המשטרה – שגם כך איננה גוף עתיר משאבים – דורשים הקצאת משאבים והתמקצעות שונים בתכלית מאלה הדרושים לתפקידי התביעה.

6. **בשל הקשיים האלה החליטה הממשלה בשנת 2001 להביא לאיחוד בין התביעה המשטרית לפרקליטות.** החלטה זו התקבלה גם לאור ממצאים שהיו לפניה, על הבדלים ניכרים בין תפקוד התביעה המשטרית לבין תפקוד הפרקליטות, שהעידו על שיקול דעת של הפרקליטות שהיה קפדני ואיכותי מזה של התביעה המשטרית. ממחקר שערכנו (גיא לוריא בהשתתפות מרדכי קרמניצר, איחוד התביעה המשטרית עם פרקליטות המדינה, נובמבר 2014), המצורף בזה, עולה שעדיין ישנן ראיות לכך שכפיפות התביעה המשטרית למשטרה פוגעת באיכות שיקול הדעת של התובעים בה ובעצמאותם.

7. בניגוד להחלטת הממשלה משנת 2001 (ומבלי שהתקבלה החלטת ממשלה חדשה), מוצע בהצעת החוק לזנוח את האיחוד האמור. במקום זה, הצעת החוק מציעה להפוך לקבוע צעד



המכון הישראלי לדמוקרטיה

שהיה אמור להיות זמני: חלוקת עבודה טובה יותר בין התביעה המשטרית לבין הפרקליטות תוך כדי ביצוע רפורמות שיקדמו את עצמאות התביעה המשטרית במסגרת המשטרה (הקמת חטיבת התביעות והעברתה לאחריות ישירה של סמפכ"ל המשטרה במקום ראש אגף חקירות ומודיעין). אולם אין די בצעדים החלקיים האלה כדי לרפא את הבעיות המרכזיות: כפיפות התובעים לגוף החוקר, על תרבותו הארגונית והניהולית, מסלולי הקידום שלו, ועוד. כל המאפיינים האלה, כאמור לעיל, יוצרים מנגנוני החלשה הפוגעים ביכולתו של התובע לבצע את תפקידו המעין-שיפוטי, וכך פוגעים באיכות שיקול דעתו ובעצמאותו.

8. **במקום לקדם את הצעת החוק, אנו ממליצים להביא לאיחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות כדי להפריד בין הגוף התובע לגוף החוקר.** השינוי הזה יביא לתפקוד איכותי יותר, הגון יותר ומקצועי יותר, הן של התביעה הן של המשטרה. השינוי הזה נחוץ כדי שאזרחי מדינת ישראל יוכלו להגשים את זכותם להליך הוגן.

אנחנו עומדים לרשותכם לכל שאלה או הבהרה.

בכבוד רב,

ד"ר גיא לוריא

חוקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה

פרופ' מרדכי קרמניצר

סגן נשיא למחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה