



היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, ה' אלול תשפ"ג
22 אוגוסט 2023

מס' מסמך: 004-99-2023-015269
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
ח"כ יריב לוין
סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

שלום רב,

הנדון: סמכותה של הממשלה להקנות לוועדת בדיקה ממשלתית סמכויות ביחס להליכים פליליים תלויים ועומדים

בהמשך לשיח המתנהל בעת האחרונה בין ייעוץ וחקיקה ללשכה המשפטית במשרד המשפטים ביחס לגיבוש הצעתך להקמת ועדת בדיקה ממשלתית בעניין "רכש, מעקב ואיסוף מידע בכלים קיברנטיים אחר אזרחים ונושאי משרה, המבוצעים על ידי גורמי האכיפה", בצירוף סמכויות של ועדת חקירה לפי סעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א - 2001 (להלן – "החוק"), הועברה לעיוננו טיוטת נוסח עדכנית של הצעת ההחלטה לממשלה ושל כתב המינוי לוועדה.

טיוטת ההצעה מגדרת את תקופת הבדיקה לשנים 2017 - 2022 ומשכך בניגוד לאמור בהצעת ההחלטה, הוועדה לא תעסוק בהליכי הרכש של המערכות שהחלו מספר שנים קודם לכן. הותרת הליכי הרכש מחוץ לגדרי עבודתה של הוועדה, מעלה שאלה לגבי יכולתה לפרוס תמונה עובדתית שלמה ומדגישה את המיקוד בהליכים הפליליים התלויים והעומדים, כפי שיפורט להלן.

בסעיף ה' הוצע כי: "הוועדה תבדוק פניות מאת היועצת המשפטית לממשלה או פרקליט המדינה שיש בהן משום טענה כי בדיקה מסוימת המבוצעת על ידי הוועדה עלולה לפגוע בהליך תלוי ועומד או לשבש מהלכי חקירה. החלטות הוועדה בפניות מסוג זה ידונו על ידי הוועדה והחלטה מנומקת תתקבל בהקדם." נוסח דומה מופיע גם בסעיף 6 לטיוטת כתב המינוי. מנוסח זה משתמע כי הוועדה תהא רשאית, לפי שיקול דעתה, לקיים בדיקות ביחס להליך פלילי ספציפי תלוי ועומד, גם אם היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה התריעו כי הן צפויות לפגוע בהליך או לעלות כדי שיבוש מהלכי חקירה ממש.

ועדת בדיקה ממשלתית יונקת את כוחה מתחומי האחריות של השר המבקש לחקיקה. על כן, גם אם אותה ועדה מקבלת לידיה, מכוח סעיף 8א לחוק, סמכויות מסוימות של ועדת חקירה, הממשלה אינה מוסמכת להעניק לה את הסמכות להתערב בדרך כלשהי בהליכים פליליים



היועצת המשפטית לממשלה

פרטניים תלויים ועומדים, ובכללם חקירות מתנהלות, תיקים הממתינים להכרעת התביעה והליכים המתנהלים בבתי המשפט (להלן – "הליכים פליליים תלויים ועומדים"). מסקנה זו מתבססת על לשון החוק, תפקידה של ועדת הבדיקה ומעמדם העצמאי של הליכים פליליים. נפרט את הדברים בקצרה.

לשוננו של סעיף 8א לחוק עניינה בוועדה שמינה שר לבדיקת "נושא או אירוע מסוים המצוי בתחום אחריותו" (הדגשה הוספה). ברי כי התערבות בהליכים פליליים תלויים ועומדים, בעודם מתנהלים, בין אם בשלב החקירה ובין אם בבית המשפט, חורגת מגדרי תיבה זו. על פי הדין הקיים במדינת ישראל, ניהולו של הליך פלילי מופקד בידי בית המשפט היושב בדין, וקיימת הפרדה מוסדית ברורה בין אחריותו המיניסטריאלית של שר המשפטים, לבין גופי החקירה והתביעה שהם עצמאיים במילוי תפקידם באכיפת הדין במקרה פרטני. **הממשלה אינה מוסמכת להורות על ביצוע פעולה כלשהי ביחס להליכים פליליים תלויים ועומדים כאמור.**

אלו הן מושכלות יסוד.

אף בראי תפקידה בדין של ועדת בדיקה ממשלתית ותכליתה, ברי כי אין מקום להעניק סמכות להתערב בדרך כלשהי בהליכים פליליים תלויים ועומדים, קל וחומר בעודם מתנהלים מול בית המשפט. ודוק, הוועדה נועדה לסייע בידי הממשלה ולגבש המלצות לפעולה בהתאם למסקנות בדיקתה, אולם מקום בו גם הממשלה עצמה אינה רשאית להתערב בהליך פלילי פרטני ולהורות על ביצוע או אי-ביצוע פעולות מסוימות במקרה פרטני, מובן כי המלצה שכזו מטעם הוועדה תעלה כדי חריגה מסמכותה ומתפקידה המוסדי לפי דין. מסקנה זו בדבר תפקידה של הוועדה מתיישבת גם עם הוראת סעיפים 8א(ג)-(ד) לחוק, אשר יוצרים חיץ בין ממצאי הוועדה לבין הליכים פליליים שעשויים להיות קשורים אליה. זאת, באמצעות איסור על שימוש בעדויות או דו"ח הוועדה כראיה בהליך פלילי, ובאמצעות חובת יידועו של היועץ המשפטי לממשלה במקרה של חשש לפלילים על מנת שהוא יוכל לפעול, ולא הוועדה עצמה.

זאת ועוד; עיסוק בחומרים הנוגעים בהליכים פליליים תלויים ועומדים טומן בחובו חשש מובנה להשפעה פסולה על חקירות ומשפטים מתנהלים, אף אם בלא כוונת מכוון, ולשיבוש מהלכי משפט, על כל ההשלכות הכרוכות בכך.

בתיקים מתנהלים, גורמי החקירה וגורמי התביעה נותנים דין וחשבון לבית המשפט, במידת הצורך, באשר לאופן התנהלות החקירה. מעורבותה של ועדה, שהוקמה על ידי הממשלה ושהממשלה בחרה את חבריה, בתיקים מתנהלים עומדת בסתירה לדין הפלילי ולעצמאותם של ההליכים הפליליים וחותרת תחת הצורך בהבטחת אמון הציבור בטוהר ההליך הפלילי.



היועצת המשפטית לממשלה

כאמור, התפיסה המתוארת היא בגדר מושכלות יסוד. היא באה לידי ביטוי מזה שנים רבות בשורה של החלטות ממשלה בדבר הקמתן של ועדות בדיקה ממשלתיות ואף של ועדות חקירה ממלכתיות, לגביהן נקבעו מנגנונים שנועדו להבטיח כי הליך הבדיקה לא יביא לפגיעה בהליכים פליליים מתנהלים או לשיבוש מהלכי משפט, תוך מתן בכורה להגנה על תקינות ההליך הפלילי עצמו. במקרים שבהם הוקמו ועדות שעסקו בנושאים המשיקים להליכים פליליים תלויים ועומדים, כתב המינוי הוכן על דעת ובתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה, תוך גידור פעולתה של הוועדה באופן שמונע חשש לשיבוש הליכים וחריגה מסמכות הוועדה שעבודתה אינה אמורה להשפיע, במישרין או בעקיפין, על תוצאות הליכים מתנהלים.¹

מכלל האמור עולה אפוא כי הענקת סמכות לוועדת הבדיקה הממשלתית לקיים בדיקה ביחס להליכים פליליים תלויים ועומדים חורגת מהסמכות המוקנית לשר המשפטים ולממשלה בסעיף 8א לחוק, וחותרת תחת עקרונות יסוד של עצמאות מערכת אכיפת החוק.

ככל שאכן תתקבל הצעתך כי הוועדה תעסוק בחקירות מתנהלות ובתיקים פליליים תלויים ועומדים, חרף היעדר הסמכות כאמור, עולה גם חשש לניגוד עניינים של ראש הממשלה בשל השפעתה האפשרית של עבודת הוועדה על התיק הפלילי שמתנהל נגדו, ויהיה מקום להידרש להשלכות של העניין קודם הדיון בממשלה. זאת ועוד, מתן הסמכה מטעם הממשלה לעסוק

¹ ראה, למשל: כתב המינוי של ועדת הבדיקה הממשלתית לאירוע בריחת האסירים הביטחוניים מבית סוהר גלבע ולהיערכות שירות בתי הסוהר למניעת בחירות אסירים ממתקני כליאה, בו נכתב כי: "נוכח קיומה המקביל של חקירה פלילית על-ידי משטרת ישראל בנוגע לאירוע, יערך תיאום עם היועץ המשפטי לממשלה ביחס לאמור"; כתב המינוי של ועדת החקירה הממלכתית בעניין עסקאות ואו הליכי רכש של ספינות המגן סער 6, צוללות AIP, ספינות נגד צוללות, הפרטת מספנות חיל הים, וכן בעניין הסכמה למכר צוללות לצד ג' על ידי גרמניה, בו נכתב כי: "הוועדה לא תחקור את התנהלותם של נאשמים בהליכים פליליים הנוגעים לתהליכי רכש כלי השיט כמפורט לעיל, ולא תקבע ממצאים, מסקנות או המלצות בעניינם". עוד נכתב בכתב המינוי כי: "נוכח השלכות של סדרי העבודה של הוועדה וגדרי הבדיקה שלה על ההליכים הפליליים הנוגעים לחלק מהליכי רכש השיט, לרבות זימונם של עדים בהליכים פליליים, ייערך תיאום עם היועץ המשפטי לממשלה בעניינים אלה"; כתב המינוי של ועדת החקירה הממלכתית בעניין האסון שהתרחש בהילולת ל"ג בעומר בהר מירון בו נכתב כי: "נוכח קיומן המקביל של חקירה פלילית על ידי משטרת ישראל וחקירת המחלקה לחקירות שוטרים בנוגע לאירוע, ייערך תיאום עם היועץ המשפטי לממשלה ביחס לאמור"; כתב המינוי של ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכוונת קדם צבאיות בו נכתב כי: "הוועדה תקפיד להימנע מכל פעולה שיהיה בה כדי לפגוע בניהולן התקין של הליכים פליליים המתנהלים, ככל שהם משיקים לעבודת הוועדה ותפעל בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בהקשר זה מיום 22.12.2020 ובהתאם להנחיית איש הקשר שמונה לוועדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה..."; ועדת הבדיקה הממשלתית לבחינת התנהלות מערכת אכיפת החוק בפרשת האחים פריניאן והשוטר צחי בן אור, אשר הוסמכה לבחון בין היתר את טיפול גורמי הפרקליטות בנושא הסכם עד המדינה עם צחי בן אור, וכן "היבטים הנוספים לעניין או אירועים החורגים מעבר לטווח הזמנים האמור... תוך מתן תשומת הלב הנדרשת לצורך להימנע ככל הניתן מפגיעה בהליכי החקירה והמשפט התלוי ועומד בפרשה".



היועצת המשפטית לממשלה

בתיקים פליליים תלויים ועומדים כאמור, מעורר חשש לשיבוש מהלכי משפט בתיקים אלה ופוגע בעצמאות עבודתם של גופי אכיפת החוק.

עוד חשוב לציין בעניין זה את העובדות הבאות: האחת, כי כלל גורמי הביטחון שנדרשו לשאלת הקמת הוועדה מסרו לדרג המדיני כי הם מתנגדים להקמת ועדת הבדיקה; והשניה, כי מבקר המדינה מבצע מזה כשנתיים ביקורת מקיפה על העניין וצפוי לפרסם את ממצאיו בקרוב. נכון היה אפוא כי ממשלת ישראל תבחן את משמעות הקמת ועדת הבדיקה גם בשים לב לביקורת מבקר המדינה המתנהלת בימים אלה בנושא זה.

אבקש אפוא לתקן את הנוסח המוצע כעת לעבודת ועדת הבדיקה הממשלתית, כך שיעלה בקנה אחד עם הוראות הדין ויבהיר כי אין הוועדה רשאית לעסוק או להתערב בכל הליך תלוי ועומד, שעודנו מתנהל הן בשלב החקירה פלילית והן בשלב ניהול התיק בבית המשפט, וכי בהקשר זה נדרשת הוועדה לתאם את עבודתה עם היועצת המשפטית לממשלה. דבר זה יקהה גם את החשש הנוגע לשאלת ניגוד העניינים האמורה.

מעבר לפנייה זו אליך, יועברו הערות פרטניות ליועצת המשפטית של המשרד וככל שיהיה צורך יועברו הערות במסגרת עמדתי שתוגש לממשלה עובר לדיון בנושא, ובה יבואו לידי ביטוי הדברים האמורים לעיל.

בברכה,

גלי בהרב - מיארה

העתק:

מר יוסי פוקס, מזכיר הממשלה
עו"ד עמית איסמן, פרקליט המדינה
עו"ד שרון אפק, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה ומנהל מערך ייעוץ וחקיקה
ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)
עו"ד אביטל סומפולינסקי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)
עו"ד לאה רקובר, היועצת המשפטית למשרד המשפטים