

הענקת סמכויות של ועדת חקירה לוועדת הבדיקה הממשלתית בעניין רכש, מעקב ואיסוף מידע בכלים קיברנטיים אחר אזרחים ונושאי משרה, המבוצעים על ידי גורמי אכיפה

הצעה להחלטה

מחליטים, לאמץ את החלטת שר המשפטים בדבר מינוי ועדה לבדיקת רכש, מעקב ואיסוף מידע בכלים קיברנטיים אחר אזרחים ונושאי משרה, שבוצעו על ידי גורמי האכיפה עד לסוף שנת 2022.

נוסח כתב המינוי אשר ייחתם על ידי שר המשפטים לאחר החלטת הממשלה ויימסר לחבריה, מצ"ב.

בהתאם להוראת סעיף 8א(א) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, לאשר את קביעת שר המשפטים, כי לוועדה יהיו הסמכויות של ועדת חקירה, לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן – הוועדה).

א. הוועדה תבדוק את התנהלות גורמי המשטרה, הפרקליטות, הייעוץ המשפטי לממשלה והמחלקה לחקירות שוטרים, בכל הקשור לביצוע פעולות רכש, מעקב ואיסוף בכלים קיברנטיים אחר אזרחים ונושאי משרה, לרבות מעקב טכנולוגי אחר אנשים באמצעות תוכנת פגסוס של חברת NSO שנטען כי נעשה בה שימוש מבלי שניתנו לכך צווים מבית המשפט ("פרשת פגסוס"). ועדת הבדיקה תקבע ממצאים ומסקנות בכל המישורים ביחס לעבר וכן המלצות לעתיד.

ב. הוועדה תקבע את סדרי דיוניה ואופן עבודתה. ככלל, ישיבות הוועדה יהיו פומביות למעט במקרים בהם יהיה צורך להימנע מתשיפה של שיטות חקירה ואמצעי מעקב, ובמטרה לשמור על יכולותיה העתידיות של משטרת ישראל, הגנה על ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה, וכן שמירה על סודות מסחריים לרבות במקרים בהם יעידו נציגי החברות המספקות את הכלים הטכנולוגיים לגופי האכיפה המוזכרים. במקרים כאמור תשמענה העדויות בדלתיים סגורות ופרוטוקול דיונים אלה יופץ לאחר שייבדק על ידי גורמי הביטחון ויחסה בהתאם. במקרה בו תעלה טענה בדבר סודיות המידע, הוועדה תהיה רשאית להתייעץ עם היועצת המשפטית של משרד המשפטים. דוח הוועדה יפורסם ברבים, למעט חלקים אשר לגביהם תקבע הוועדה כי יש מניעה לפרסמם, מסיבות שינומקו על ידה.

ג. דוח הוועדה יוגש לשר המשפטים בתוך שישה חודשים מיום התכנסות הוועדה, והוא יביאו לפני הממשלה, אלא אם יחליט שר המשפטים, לבקשת הוועדה מנימוקים שיירשמו, להאריך תקופה זו. הממשלה תהא מוסמכת לפעול בהתאם לשיקול דעתה ביחס ליישום מסקנות הוועדה והמלצותיה.

ד. 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.

דברי הסבר

רקע גללי

בינואר 2022, פורסם תחקיר עיתונאי בעניין שימוש במערכות ריגול טכנולוגי על ידי משטרת ישראל ("פרשת פגסוס"). נטען, כי המשטרה ביצעה פעולות ריגול דיגיטלי נרחבות נגד אזרחים ישראלים. הפעולות כוונו לכאורה לאיסוף מידע באמצעות חדירה לטלפונים סלולאריים ומחשבים ובאמצעות שליטה בהם. עוד נטען, כי חלק מהפעולות בוצעו ללא הסמכה חוקית ולעתים אף כנגד מי שלא היו חשודים כלל. היועץ המשפטי לממשלה דאז הקים צוות עבודה לבדיקת הממצאים שעלו מהתחקיר העיתונאי, בראשות עו"ד עמית מררי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז. באוגוסט 2022 פרסם הצוות "דין וחשבון הצוות לבדיקת האזנות סתר לתקשורת מחשבים" (להלן: "דוח מררי").

חומרת הפרשה, שהצביעה על חשש ממשי לפגיעה בזכות לפרטיות של אזרחי המדינה, יחד עם סימני השאלה הרבים שנתרו גם לאחר פרסום דוח מררי, הובילו את ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת לדון בעניין. בדיוני ועדת החוקה - הן בכנסת ה-24 והן בכנסת ה-25 - התחדדו המגבלות של הדוח: ראשית, היות הצוות צוות עבודה שהוקם על ידי היועץ המשפטי לממשלה ועל כן לא היה צוות בלתי תלוי. כמו כן, הצוות היה חסר סמכויות חקירה. הבדיקות שנעשו ע"י הצוות היו על פי מתודולוגיה מדגמית, וניכר שמאז פרסום הדוח נחשפו מקרים נוספים שבהם לכאורה נעשה שימוש שלא כדין באמצעים טכנולוגיים.

במהלך דיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט, חברי כנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה העלו שאלות בנוגע להתנהלות גורמי האכיפה בכל הקשור לביצוע פעולות מעקב טכנולוגי, שלדעתם לא ניתן להן מענה במסגרת הדוח. נטען, כי היקף הבדיקה היה מצומצם ולכן הממצאים אינם משקפים בהכרח את מצב הדברים, בין היתר, בשל היעדר הסמכויות הנדרשות לבדיקת הטענות, והתבססות על חומרים שהועברו על-ידי הגורמים אליהם פנתה הוועדה בלבד. כתוצאה ממגבלות אלה, הצוות ערך בדיקה מדגמית שאינה מספקת באשר לשימוש שנעשה במידע הועדף, וכן ציין כי לא היה מסוגל להגיע לממצאים ברורים באשר לחשיפה של גורמים שונים למידע שנאסף. מדיוני ועדת חוקה עולה כי ממצאים אלו התקבלו על בסיס נתונים מצומצם. בתום דיוניה קיבלה ועדת חוקה ביום 13.6.23, החלטה הקוראת לממשלה להקים ועדת חקירה או בדיקה ממשלתית בראשות שופט שתקבל סמכויות חקירה כפי שדורש החוק, לבדיקת הפרשה. החלטת הוועדה התקבלה בתמיכת חברים מהקואליציה ומהאופוזיציה גם יחד. לאור האמור, החליט שר המשפטים להקים ועדת בדיקה ממשלתית בראשות שופט בדימוס שיינתנו לה סמכויות של ועדת חקירה לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968. כל זאת, בשל הצורך לבצע אסדרה מקיפה ולספק תשתית נורמטיבית לשימוש בכלים טכנולוגיים מתקדמים, על מנת לחזק את אמון הציבור שנפגע בעקבות פרשת פגסוס, ונוכח הצורך להגן על הזכות לפרטיות מצד אחד, ולתת בידי גורמי האכיפה כלים אפקטיביים למאבק בפשיעה ובשחיתות, מצד שני.

ישנה חשיבות רבה בקיום בדיקה ממשלתית מעמיקה, אשר תחקור את הטענות עד למיצוי כלל היבטי הפרשה, הן באשר להתנהלות הגורמים בפרשת פגסוס, והן במבט צופה פני עתיד על מנת למנוע הישנות אירועים כגון אלו. כפי שפורסם גם בהמלצות דוח מררי: "נדרשת העמקה של הידע המשפטי הטכנולוגי בדבר מגמות והתפתחויות טכנולוגיות בעולם, בין היתר, בנוגע לאיסוף, שימוש ועיבוד מידע פרטי על אודות אדם על ידי גופי האכיפה. העמקה כאמור תאפשר

לטייב את היכולות לאתר ולטפל בסוגיות משפטיות המתעוררות, תוך התייחסות מראש להתפתחויות צפויות, באופן שיצמצם ככל האפשר את הפער בין ההסדרה בדין לבין המציאות הטכנולוגית הקיימת באותה עת, כמו גם לזהות ולנתח מגמות ולהמליץ על תיקוני חקיקה בהתאם, במיוחד לאור מהירות התפתחות הטכנולוגיה מול קצב התקדמות החקיקה." בראשה של הוועדה יעמוד שופט בדימוס, ולכן רשאי השר, באישור הממשלה, לקבוע כי לאותה ועדה יהיו הסמכויות של ועדת חקירה, לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, וביניהן סמכות לחייב עדים להופיע בפניה וכן לחייבם להמציא לה מסמכים.

הוועדה תבדוק את התנהלותם של משטרת ישראל, פרקליטות המדינה, הייעוץ המשפטי לממשלה והמחלקה לחקירות שוטרים בכל הקשור במתן צווים להאזנת סתר ובביצוע מעקב אחרי אזרחים או נושאי משרה תוך שימוש באמצעים טכנולוגיים. עוד נקבע כי דיוני הוועדה יהיו, ככלל פומביים, למעט במקרים בהם עולה חשש לפגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה, חשש לפגיעה בשיטות חקירה של גורמי האכיפה או עניינים הקשורים בסודות מסחריים של החברות הפרטיות הנותנות את השירותים לגורמי האכיפה.

נתונים תומכי החלטה ומידע מחקרי

לא רלוונטי.

היבטים ביצועיים

משרד המשפטים יקצה את המשאבים הנדרשים.

השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל)

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

ראש הממשלה - לא נמסרה עמדה.

השר לביטחון לאומי - מסכים.

שר הביטחון - טרם נמסרה עמדתו.

שירות הביטחון הכללי והמועצה הלאומית לביטחון לאומי- ראשי הגופים ממליצים שלא להקים את הוועדה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב חוות דעת של היועצת המשפטית של משרד המשפטים

השפעת ההחלטה על מצבת כח האדם

אין



סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

י ר ו ש ל י ם

וי אלול תשפ"ג
23 אוגוסט 2023

מס' מכתב: 2023-2945
פנימי:

לכבוד

השופט בדימוס משה דרורי – יו"ר הוועדה

גב' ענבל רובינשטיין – חברה

מר שלום בן חנן – חבר

שלום רב,

הנדון: כתב מינוי – ועדת בדיקה ממשלתית לבדיקת רכש, מעקב ואיסוף מידע בכלים קיברנטיים

אחר אזרחים ונושאי משרה, המבוצעים על ידי גורמי האכיפה

1. בהתאם לסמכותי למנות ועדה לבדיקת נושאים המצויים בתחום אחריותי, אני מתכבד למנותכם לוועדה לבדיקת רכש, מעקב ואיסוף מידע בכלים קיברנטיים אחר אזרחים ונושאי משרה, שבוצעו על ידי גורמי האכיפה עד לסוף שנת 2022 (להלן – "הוועדה"). זאת, לאחר שביום... הממשלה אימצה את החלטתי בדבר מינוי הוועדה, וכן לאחר שאישרה, בהתאם לסעיף 8א(א) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, את קביעתי כי לוועדה יהיו סמכויות של ועדת חקירה לפי סעיפים 9-11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, השתכ"ט-1968 (להלן – "חוק ועדות חקירה").

2. הוועדה תבדוק את התנהלות גורמי המשטרה, הפרקליטות, הייעוץ המשפטי לממשלה והמחלקה לחקירות שוטרים, בכל הקשור לביצוע פעולות רכש, מעקב ואיסוף בכלים קיברנטיים אחר אזרחים ונושאי משרה, לרבות מעקב טכנולוגי אחר אנשים באמצעות תוכנת פגסוס של חברת NSO שנטען כי נעשה בה שימוש מבלי שניתנו לכך צווים מבית המשפט ("פרשת פגסוס"). ועדת הבדיקה תקבע ממצאים ומסקנות בכל המישורים ביחס לעבר וכן המלצות לעתיד. כפי שצוין לעיל, נתונות לוועדה הסמכויות של ועדת חקירה לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה. כמו כן, בהתאם להוראות סעיף 8א(ג) לחוק הממשלה, יחולו על הוועדה וראות סעיפים 14 ו-22 לחוק ועדות חקירה.



סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

3. הוועדה תקבע את סדרי דיוניה ואופן עבודתה. ככלל, ישיבות הוועדה יהיו פומביות למעט במקרים בהם יהיה צורך להימנע מחשיפה של שיטות חקירה ואמצעי מעקב, ובמטרה לשמור על יכולותיה העתידיות של משטרת ישראל, הגנה על ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה, וכן שמירה על סודות מסחריים לרבות במקרים בהם יעידו נציגי החברות המספקות את הכלים הטכנולוגיים לגופי האכיפה המוזכרים. במקרים כאמור תשמענה העדויות בדלתיים סגורות ופרוטוקול דיונים אלה יופץ לאחר שייבדק על ידי גורמי הביטחון ויחסה בהתאם. במקרה בו תעלה טענה בדבר סודיות המידע, הוועדה תהיה רשאית להתייעץ עם היועצת המשפטית של משרד המשפטים. דוח הוועדה יפורסם ברבים, למעט חלקים אשר לגביהם תקבע הוועדה כי יש מניעה לפרסמם, מסיבות שינומקו על ידה.
4. הוועדה תתעד את דיוניה וכן תבטיח בפעילותה מתן זכות טיעון למי שעלול להיפגע ממסקנות הוועדה ומהמלצותיה, בהתאם להוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, בשינויים הנדרשים ובהתאם לשיקול דעת הוועדה.
5. 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.
6. דוח הוועדה יוגש לח"מ בתוך שישה חודשים מיום התכנסות הוועדה, והוא יביאו בפני הממשלה, אלא אם יחליט הח"מ, לבקשת הוועדה מנימוקים שיירשמו, להאריך תקופה זו. הממשלה תהא מוסמכת לפעול בהתאם לשיקול דעתה ביחס ליישום מסקנות הוועדה והמלצותיה.

בברכה,

יריב לוין

סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

העתקים:

השר לביטחון לאומי
היועצת המשפטית לממשלה
היועצת המשפטית למשרד המשפטים
היועץ המשפטית למשרד לביטחון לאומי



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

לאמץ את החלטת שר המשפטים בדבר מינוי ועדה לבדיקת רכש, מעקב ואיסוף מידע בכלים קיברנטיים אחר אזרחים ונושאי משרה, שבוצעו על ידי גורמי האכיפה עד לסוף שנת 2022. נוסח כתב המינוי אשר יחתם על ידי שר המשפטים, לאחר החלטת הממשלה ויימסר לחבריה, נמצא במזכירות הממשלה.

בהתאם להוראת סעיף 8א(א) לחוק הממשלה, התשס"א-2001 (להלן- חוק הממשלה) לאשר את קביעת שר המשפטים, כי לוועדה יהיו הסמכויות של ועדת חקירה, לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן – הוועדה).

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

שר המשפטים החליט להקים ועדת בדיקה ממשלתית מכוח הסמכות הנתונה לשרים לבדיקת נושא או אירוע המצוי בתחום אחריותם לפי סעיף 8א(א) לחוק הממשלה. בראש הוועדה יעמוד כבוד השופט (בדימוס) משה דרורי, סגן נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים. שני חברים נוספים בוועדה הם עו"ד ענבל רובינשטיין, הסניגורית הציבורית הארצית לשעבר ומר שלום בן חנון, ראש אגף בדימוס בשירות הביטחון הכללי. סמכויות הוועדה יהיו כדלקמן:

א. הוועדה תבדוק את התנהלות גורמי המשטרה, הפרקליטות, הייעוץ המשפטי לממשלה והמחלקה לחקירות שוטרים, בכל הקשור לביצוע פעולות רכש, מעקב ואיסוף בכלים קיברנטיים אחר אזרחים ונושאי משרה, לרבות מעקב טכנולוגי אחר אנשים באמצעות תוכנת פגוס של חברת NSO שנטען כי נעשה בה שימוש מבלי שניתנו לכך צווים מבית המשפט ("פרשת פגוס"). ועדת הבדיקה תקבע ממצאים ומסקנות בכל המישורים ביחס לעבר וכן המלצות לעתיד.

ב. הוועדה תקבע את סדרי דיוניה ואופן עבודתה. ככלל, ישיבות הוועדה יהיו פומביות למעט במקרים בהם יהיה צורך להימנע מחשיפה של שיטות חקירה ואמצעי מעקב, ובמטרה לשמור על יכולותיה העתידיות של משטרת ישראל, הגנה על ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה, וכן שמירה על סודות מסחריים לרבות במקרים בהם יעידו נציגי החברות המספקות את הכלים הטכנולוגיים לגופי האכיפה המוזכרים. במקרים כאמור תשמענה העדויות בדלתיים סגורות ופרוטוקול דיונים אלה יופץ לאחר שייבדק על ידי גורמי הביטחון ויחסה בהתאם. במקרה בו תעלה טענה בדבר סודיות המידע, הוועדה תהיה רשאית להתייעץ עם היועצת המשפטית של משרד המשפטים. דוח הוועדה יפורסם ברבים, למעט חלקים אשר לגביהם תקבע הוועדה כי יש מניעה לפרסמם, מסיבות שיומקו על ידה.

ג. נוסח כתב מינוי הוועדה, אשר יחתם על ידי שר המשפטים נמצא במזכירות הממשלה.

ד. דוח הוועדה יוגש לשר המשפטים בתוך שישה חודשים מיום התכנסות הוועדה, והוא יביאו בפני הממשלה, אלא אם יחליט שר המשפטים, לבקשת הוועדה מנימוקים שיירשמו, להאריך תקופה זו. הממשלה תהא מוסמכת לפעול בהתאם לשיקול דעתה ביחס ליישום מסקנות הוועדה והמלצותיה.

ה. 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.

דו"ח הצוות לבדיקת האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים:

ביום 31 בינואר 2022 מונה הצוות לבדיקת האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים, על ידי היועץ המשפטי לממשלה (דאז) אביחי מנדלבלט (להלן גם: "הצוות"), זאת נוכח "טענות שעלו בסדרת פרסומים בעיתון "כלכליסט", ולפיהן משטרת ישראל מבצעת פעולות למעקב טכנולוגי אחר אנשים באמצעות תוכנת פגסוס של חברת NSO, על מנת לקבל מידע מודיעיני ללא קשר לחקירה המתנהלת או לבירור חשדות לביצוע עבירות פליליות, וממילא מבלי שהתקבל צו שיפוטי. עוד נטען כי בעת ביצוע האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים של טלפונים ניידים, מתקבל מידע אשר חורג מהמותר על פי חוק האזנות סתר, התשל"ט-1979 [...] "(עמ' 1 לדו"ח הצוות). עוד בתקציר לדו"ח המסכם את עבודת הצוות צוין כי הטענות שהועלו במסגרת הפרסום, נוגעות בליבת שלטון החוק במדינה דמוקרטית, וככל שיש בהן ממש, פוגעות פגיעה חמורה במרחב הפרטיות הנתון לכל אדם בה. יש בטענות אלה כדי לערער את אמון הציבור במשטרת ישראל, גוף האכיפה המרכזי במדינה האמון על שמירה על שלטון החוק, וברשויות האכיפה בכלל.

בכתב המינוי של הצוות נכתב כך: "יובהר כי ככל שבדיקת הצוות תעלה בממצאיה התנהלות פסולה, שיש בה משום חשד לעבירה פלילית, יועבר הטיפול בממצאים הקונקרטיים לרשויות המוסמכות לכך על פי דין" (רי' נספחים לדוח הצוות בעמ' 97).

הצוות אף ציין בדוח עצמו כי לא היו נתונות לו סמכויות חקירה מכוח הדין וכי ככל שתמצא התנהלות פסולה שיש בה חשד לעבירה פלילית, הטיפול בעניין יועבר לרשויות המוסמכות על פי דין (עמ' 11 לדוח צוות).

כפי שנמסר על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה: במסגרת עבודת הצוות, התקיימו שני סוגי בדיקות: הבדיקה הראשונה, בדיקה טכנולוגית וכן בדיקה פרטנית של השימוש במערכות מכוח צווים. ובדיקה שנייה, שנערכה בעקבות ממצאי הצוות אודות קבלת מידע אסור במערכות המשטרה - בדיקת השימוש של חומרים אסורים שנעשתה באופן מדגמי וביחס לתיקים סגורים בלבד. הבדיקה הראשונה העלתה כי לא הייתה אינדיקציה להדבקה ללא צווים שיפוטיים כלל, ובארבעה מקרים בוצעו הדבקות או ניסיונות הדבקה שלא מכוח צו שיפוטי מתאים. בבדיקה המדגמית שנערכה, שהצוות עמד בדוח על מגבלותיה, לא עלתה אינדיקציה להפקת חומרים החורגים מסמכות המשטרה.

כאמור, לצוות לא ניתנו סמכויות חקירה ומן הדו"ח עולה כי כל פעולות הבירור שבוצעו על ידי הצוות בוצעו תוך שיתוף פעולה של הגורמים השונים וביניהם גורמים במשטרת ישראל ונציגי התברות הפרטיות מהן נרכשו כלי איסוף המידע.

ביום 1.8.2022 פורסמו המלצות הצוות להתאמת הכלים לסמכויות הנתונות למשטרה, וביניהן; המלצה על ליווי משפטי צמוד על ידי הייעוץ המשפטי למשטרה לאורך תהליך הטמעת מערכות חדשות מראשיתו ועד סופו; קבלת אישור הייעוץ המשפטי לממשלה לכלים שלהם יכולות טכנולוגיות מסוג חדש; הבנייה של מנגנוני פיקוח ובקרה מקצועיים, טיוב נוסח הבקשות לבית המשפט להיתרי האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים; הצוות הצביע על הצורך בבחינת המבנה הארגוני של הייעוץ המשפטי במשטרה; טיוב הליכי הפיקוח של משרד המשפטים והעמקת המומחיות המשפטית הטכנולוגית; הסדרת תנאים לשימוש במערכות שבידי משטרת ישראל; ותיקון חוק האזנות סתר.

בנוסף לדוח שפורסם הועבר דוח מפורט יותר הכולל מידע רגיש לעיונה של היועצת המשפטית לממשלה (הדוח החסוי).

הדיונים בדו"ח בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת:

ממצאי הדו"ח הוגשו לוועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת, והוועדה קיימה מספר דיונים, חלקם חסויים. במהלך דיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט, חברי הכנסת העלו שאלות בנוגע להתנהלות גורמי האכיפה בכל הקשור לביצוע פעולות מעקב טכנולוגי שלדעתם לא ניתן להם מענה במסגרת הדוח. נטען כי היקף הבדיקה היה מצומצם ולכן הממצאים אינם משקפים בהכרח את מצב הדברים, בין היתר, בשל היעדר הסמכויות הנדרשות לבדיקת הטענות, והתבססות על חומרים שהועברו על ידי הגורמים אליהם פנתה הוועדה בלבד. כתוצאה ממגבלות אלה, הצוות ערך בדיקה מדגמית שאינה מספקת באשר לשימוש שנעשה במידע העודף, וכן צוין בוועדה כי הצוות לא היה מסוגל להגיע לממצאים ברורים באשר לחשיפה של גורמים שונים באשר למידע שנאסף.

בתום דיוניה קיבלה ועדת חוקה ביום 13.6.23 החלטה הקוראת לממשלה להקים ועדת חקירה או בדיקה ממשלתית בראשות שופט שתקבל סמכויות חקירה כפי שדורש החוק, ושתבחן, בין היתר את שאלת השימוש במידע האסור, בתוך המערך הטכנולוגי של משטרת ישראל, התביעה והחקירה. כמו כן, תבחן את המודעות ליכולותיהם של הכלים הללו בשלבי הרכש ובשלבי קבלת האישורים הפרטניים לשימוש בהם מאת בית המשפט.

פרסומים נוספים בנושא:

ביום 5.6.23 פורסם בכלי התקשורת (עיתון הארץ) כי הפרקליטות משכה כתב אישום שהגישה בתיק רצח וזאת משום שהראיות הושגו תוך שימוש ברוגלות שלא כדין ותוך חריגה מצו בית משפט. בהתאם לפרסום, חריגת המשטרה מהצו להאזנת סתר התגלתה במסגרת יוזמה, לבדיקת הליכים, שערכה הפרקליטות ב-26 תיקים שבהם עלה חשד לשימוש ברוגלה בניגוד לדין. תוצאות הבדיקה הועברו לפרקליט המדינה שהורה על משיכת ראיות שהושגו שלא כדין. עניין זה נודע לשר מפרסומים בלבד.

יובהר כפי שנמסר מהייעוץ המשפטי לממשלה, כי פרקליטות המדינה לא משכה את כתב האישום אלא משכה חלק מהראיות בו מיוזמתה.

לנוכח ממצאי הצוות, מגבלות עבודת הצוות בעקבות העדר סמכויות החקירה, וההמלצה של ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת על הקמת ועדת בדיקה בנושא, ובנוסף לפרסום שהוזכר לעיל, החליט שר המשפטים על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית והענקת סמכויות חקירה לוועדה.

הקמת ועדת בדיקה ממשלתית מכוח סעיף 8 לחוק הממשלה, התשס"א-2001 :

כאמור, סעיף 8 לחוק הממשלה קובע כי שר רשאי למנות ועדת בדיקה לנושא או אירוע מסוים המצוי בתחום אחריותו ואם בראש הוועדה עומד שופט בדימוס, שר המשפטים רשאי, באישור הממשלה להעניק לוועדה סמכויות חקירה לפי חוק ועדות חקירה. סמכות זו הקבועה בסעיף 8 לחוק הממשלה היא סמכות טבועה של הממשלה וסמכות שיורית של הממשלה מכוח חוק יסוד: הממשלה, כרשות מבצעת: "ועדת הבדיקה הממשלתית היא כלי ביקורת נוסף הנתון לרשות הממשלה, ובמסגרת שיקול דעתה (הרחב) תחליט אם וכיצד להשתמש בו [...] סמכותה העניינית של הוועדה איננה תחומה לאירועים או לעניינים המוגבלים באופיים ומשתרעת אף על נושאים בעלי חשיבות עליונה ברמה הלאומית [...] "(שמעון שטרית, הממשלה: הרשות המבצעת - פירוש לחוק יסוד: הממשלה, עמ' 749).

במקרה דנן מדובר על סמכויות של גורמי האכיפה הפלילית אשר מקור הסמכות לפעילותם מצוי בחוק האזנת סתר, התש"ט-1979 ותקנותיו, פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התש"ל"ב-1972 ובהחלי העבודה השונים של משטרת ישראל. חוקים אלה מצויים בתחום האחריות והסמכות של ראש הממשלה, שר המשפטים, והשר לביטחון לאומי. משכך, הבחירה למנות ועדת בדיקה ממשלתית מצויה בלב סמכותה של הרשות המבצעת.

לעניין מרחב שיקול הדעת הרחב הנתון לממשלה ולשריה להורות על קיום בדיקת עומק ראו קביעת בית המשפט בפרשת עמותת אומץ:

"הנה-כי-כן, הבחירה למנות או שלא למנות ועדת חקירה ממלכתית מצויה בלב סמכותה של הרשות המבצעת. שיקול דעתה של הרשות בעניין זה הוא רחב ביותר, וכורך בחובו שורה ארוכה של שיקולים שלגביהם נתון לרשות מתחם סבירות רחב ביותר. זאת ועוד: כאמור, סמכותה הרחבה של הרשות המבצעת אינה מוגבלת רק לעצם ההחלטה לקיים הליך בדיקה, אלא גם לאופן שבו תבצע אותה בדיקה." (בג"ץ 6728/06 עמותת "אומץ" נ' ראש הממשלה, פסי' 10 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה ריבלין, 30.11.06).

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

דו"ח הצוות לבדיקת האזנות סתר בין מחשבים (צוות מררי):

כאמור, לצוות לבדיקת האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים, על ידי היועץ המשפטי לממשלה (דאז) אביחי מנדלבלית לא היו סמכויות חקירה עניין זה הובהר במהלך הדו"ח (עמ' 11), ואף עלה במהלך הדיונים של ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת (דיון מיום 13.3.2023). שם צוין על ידי המשנה ליועמ"ש דאז כי "לצוות כמובן לא היו סמכויות חקירה או סמכויות אחרות, כפי שגם ציינתי קודם, והבדיקות שבוצעו נעשו בשיתוף פעולה מלא של המשטרה ושל החברות הנוגעות בדבר, שענו על כל שאלותינו בפירוט ועמדו לרשותנו לכל הבדיקות. ברור – וכך גם נכתב במפורש בכתב המינוי – שככל שהיה עולה במהלך הבדיקה חשד לעבירות פליליות הצוות היה מפסיק את עבודתו ומפנה את הדברים למח"ש."

ועדת חוקה, חוק ומשפט סברה כי צוות מררי לא מיצה את הבדיקות הנדרשות לעניין תהליך הפיקוח של היעוץ המשפטי לממשלה על תהליך מתן ההיתרים כקבוע בסעיף 6(ו) לחוק האזנת סתר.¹ בנוסף, העירו חברי הכנסת, במהלך הדיונים, על כך שהבדיקות שבוצעו היו מדגמיות. אף אם דובר בשלב שני של הבדיקות שביצע צוות מררי. כמו כן, מגבלה נוספת שהייתה לצוות נעוצה בהעדר סמכויות החקירה. שר המשפטים סבור כי צוות מררי, שהוא צוות מטעם הגורם המפקח – הוא היועץ המשפטי לממשלה, לא מיצה את הבדיקה לגבי הפעילות של גורמי האכיפה ובמיוחד הפעילות של גורמי הפיקוח כמתחייב על פי דין.

בדיקת מבקר המדינה:

ביום 17.2.22 ציין מבקר המדינה, מתניהו אנגלמן, במסגרת טקס להענקת רישיון לרואי חשבון, כי מתבצעת ביקורת מדינה בפרקליטות ובמשטרה בנוגע לשימוש באמצעים ובתוכנות הטכנולוגיות ובין היתר תוכנת "פגסוס"

¹ דברים אלה מצאו ביטוי בדיון שהתקיים בוועדה ביום 13.3.23 (ראו למשל עמ' 34-32)

של חברת NSO. דבר הקמת ועדת הבדיקה הממשלתית הובא לידיעת משרד מבקר המדינה. מבירור שנערך עלת כי משרד מבקר המדינה מתכוון, לקראת חודש נובמבר 2023, לפרסם מסקנות ביניים למבוקרים.

באשר לבדיקה שמבצע מבקר המדינה הרי שהיא אינה עומדת בסתירה להקמת ועדת הבדיקה הממשלתית. כאמור לעיל לא ידוע מתי יושלם דוח הביקורת של מבקר המדינה, ומהו היקף הנושאים שייבחנו במסגרתו, האם ישנה התאמה בין הנושאים שיבדקו במסגרת דוח מבקר המדינה ובין הצורך של הממשלה להשלים את הבירור כתוצאה מהשאלות שעלו בעקבות דו"ח מררי כאמור. האחריות של ביקורת המדינה היא בפני הכנסת (סעיף 6) הגם שממצאי דו"ח מבקר המדינה מופנים גם לרשות המבצעת. אין באמור כדי למעט מסמכות הממשלה לבחון את התנהלות הרשויות המצויות תחת אחריות הרשות המבצעת, הסבורה כי וועדת בדיקה ממשלתית היא המענה המתאים בעת הזו.

לעניין זה נפנה לדברים שנכתבו על ידי פרופ' יצחק זמיר בספרו הסמכות המנהלית, כרך ד- סדרי הביקורת המשפטית (2017) עמ' 2321:

"קיימות אפוא דרכים רבות להפעלת ביקורת חוץ-שיפוטית על המינהל הציבורי. ברור שקיימת חפיפה חלקית בין דרכים אלה. החפיפה עשויה לבוא לידי ביטוי מעשי כאשר רשות מסוימת או החלטה מסוימת נתונה לביקורת בדרכים אחדות בעת ובעונה אחת. לכאורה יש בכך משום בזבוז משאבים ציבוריים, אך למעשה יש בכך השקעה טובה של משאבים אלה. כך הדבר, קודם כל משום שאין זהות בין דרכי הביקורת השונות, שכן בכל אחת מדרכים אלה הביקורת מופעלת בכלים אחרים ומווית שונה. לכן החפיפה החלקית אינה מייצרת דרכי ביקורת. הדרכים השונות משלימות זו את זו. וכי ראוי, למשל, לצמצם את הביקורת על ידי התקשורת משום שגם הכנסת יכולה להפעיל ביקורת דומה, או לצמצם את הביקורת על ידי המבקר הפנימי משום שמבקר המדינה מפעיל ביקורת דומה על הרשות? התשובה ברורה. מכל מקום, המציאות מלמדת שאין הגומה בדרכי הביקורת. יש צורך מעשי וחשיבות רבה לכל אחת מהן, ולמרבה הצער, מתברר לא פעם שכל דרכי הביקורת גם יחד לא היה די בהן כדי לחבטיח מינהל חוקי, תקין וטהור. בפועל, על פי רוב אין חפיפה של דרכי ביקורת אחדות באות עניין ובאותו זמן [...]"

בהינתן האמור, ובהינתן הפרסום לפיו ראיות בכתב אישום בתיק רצח נמשכו בשל שימוש בראיות שהתקבלו תוך שימוש ברוגלות שלא כדין ותוך תריגה מצו בית משפט. סבר שר המשפטים כי נדרשת בדיקה מעמיקה יותר של השימושים באמצעים טכנולוגיים לאיסוף מידע במסגרת חקירות המבוצעות על ידי גורמי האכיפה. לכך מתווספים הדברים שצוטטו לעיל כי אין מניעה משפטית בקיום מספר דרכי ביקורת חוץ שיפוטית על פעילות המינהל הציבורי (פרופ' יצחק זמיר בספרו הסמכות המנהלית – כרך ד' - סדרי הביקורת המשפטית (2017) עמ' 2321).

הקמת ועדת בדיקה ממשלתית מכוח חוק הממשלה:

שר המשפטים סבור כי בדיקת התנהלות גורמי המשטרה, הפרקליטות, הייעוץ המשפטי לממשלה והמחלקה לחקירות שוטרים, בכל הקשור לביצוע פעולות רכש, מעקב ואיסוף בכלים קיברנטיים, כמפורט בהצעת החלטה, נכון שתיעשה באמצעות ועדת בדיקה ממשלתית.

ההבחנה בין ועדת בדיקה ממשלתית לבין ועדת חקירה ממשלתית מצויה במספר נקודות: זהות הגורם הממנה וסמכותה העצמאית של ועדת החקירה הממלכתית להוסיף המלצות אישיות לדוח הסופי שתגיש. בעוד שהמינוי של ועדת בדיקה ממשלתית על ידי שר לבדיקת נושא או אירוע מסוים מצוי בתחום אחריותו, הרי שוועדות חקירה ממלכתיות המוקמות מכוח חוק ועדות חקירה, מוקמות על ידי הממשלה במקרים בהם ראתה הממשלה שקיים

עניין שהוא בעל חשיבות חיונית אותה שעה הטעון בירור, והיא רשאית להחליט על הקמת ועדת חקירה שתחקור בעניין ותמסור לה דין וחשבון (סעיף 1 לחוק ועדות חקירה).

בדברי ההסבר להצעת חוק הממשלה (תיקון מס' 2) (ועדת בדיקה ממשלתית), התשס"ב-2002², במסגרתה נקבעה האפשרות להקים ועדת בדיקה ממשלתית, צוין כי מטרת ההצעה היא ליצור כלי לבדיקת נושאים ואירועים במקרים שבהם מחד אין מקום להקמת ועדת חקירה ממלכתית, ומאידך אין די בהקמת ועדת בירור שהיא נטולת סמכויות חוקיות.

כפי שהוזכר לעיל **בפרשת אומץ** הבחירה למנות או שלא למנות ועדת חקירה ממלכתית מצויה בלב סמכותה של הרשות המבצעת ושיקול דעתה של הרשות בעניין זה הוא רחב ביותר.

שר המשפטים מקים את ועדת הבדיקה:

ועדת הבדיקה תבדוק את הפעילות של גורמי המשטרה, הפרקליטות, הייעוץ המשפטי לממשלה והמחלקה לחקירות שוטרים. היות ששר המשפטים הוא השר העומד בראש משרד המשפטים שבו מצויות הפרקליטות והייעוץ המשפטי לממשלה ולנוכח הוראת סעיף 6(ו) לחוק האזנת סתר הקובע כי "המפקח הכללי של המשטרה יגיש, מידי חודש, דין וחשבון ליועץ המשפטי לממשלה על ההיתרים שניתנו לפי פרק זה, סעיף 9א(א)(2) וסעיף 2א לחוק חסינות חברי כנסת, ועל תנאייהם", הרי שמדובר בנושא המצוי בתחום אחריותו, ויש לממשלה ולשר סמכות שיורית להקים ועדת בדיקה בנושא שבתחום אחריותו. לכך יש להוסיף כי החלטת הממשלה הועברה לשר לביטחון לאומי אשר אישר את הקמתה של ועדת בדיקה ממשלתית בנושא זה, המצוי אף בתחום אחריות משרדו.

ראש הממשלה הוא השר הממונה על חוק האזנת סתר, יחד עם שר הביטחון, אך הקמת הוועדה מוקמת על ידי שר המשפטים, בין היתר, מתוקף היותו השר העומד בראש משרד המשפטים והממונה על הפרקליטות (המחלקה לחקירות שוטרים) והייעוץ המשפטי לממשלה, הגופים שאותם הוועדה תבדוק.

עוד צוין כי בפועל, חוק האזנת סתר ותיקונו נמצאים באחריות ישירה של הייעוץ המשפטי לממשלה, זאת ניתן ללמוד גם מתזכירים קודמים שהוגשו לתיקון החוק והם חתומים על ידי משרד המשפטים. הוועדה לא תבדוק את גורמי הביטחון הנוספים המוסמכים לפי חוק האזנת סתר.

באשר למעורבות של ראש הממשלה, בשל ההסדר לפיו על ראש הממשלה להימנע ממעורבות בעניינים הנוגעים לגורמים במערכת אכיפת החוק, בגופי הייעוץ המשפטי לממשלה, בפרקליטות המדינה והמשטרה- הוא יהיה מנוע מלעסוק בעבודת ועדת הבדיקה ולפיכך, שר המשפטים שהוא גם סגן ראש הממשלה הוא הגורם המתאים להקים את הוועדה ולהביאה לאישור בפני הממשלה באשר למתן סמכויות חקירה לוועדה.

הליכים משפטיים תלויים ועומדים:

עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי הענקת סמכות לוועדת הבדיקה הממשלתית לקיים בדיקה ביחס להליכים פליליים תלויים ועומדים חורגת מהסמכות המוקנית לשר המשפטים ולממשלה בסעיף 8א לחוק הממשלה וחותרת תחת עקרונות יסוד של עצמאות מערכת אכיפת החוק.

מצ"ב מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה.

² הצ"ח 3148, 1.7.02.

סודיות דיוני הוועדה:

בהחלטת הממשלה מוצע כי הוועדה תקבע את סדרי דיוניה ואופן עבודתה. ככלל, ישיבות הוועדה יהיו פומביות למעט במקרים בהם יהיה צורך להימנע מחשיפה של שיטות חקירה ואמצעי מעקב, ובמטרה לשמור על יכולותיה העתידיות של משטרת ישראל, הגנה על ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה, וכן שמירה על סודות מסחריים לרבות במקרים בהם יעידו נציגי החברות המספקות את הכלים הטכנולוגיים לגופי האכיפה המוזכרים. במקרים כאמור תשמענה העדויות בדלתיים סגורות ופרוטוקול דיונים אלה יופץ לאחר שייבדק על ידי גורמי הביטחון ויחסה בהתאם. בכל מקרה בו תעלה טענה בדבר סודיות המידע, תערך התייעצות עם היועצת המשפטית של משרד המשפטים. זאת הוועדה יפורסם ברבים, למעט חלקים אשר לגביהם תקבע הוועדה כי יש מניעה לפרסמם, מסיבות שינומקו על ידה.

ככלל דיוני הוועדה יהיו פומביים אולם, החצעה לוקחת בחשבון מקרים בהם יכולה לעלות טענה לסודיות הדיון מטעמים של חשש מפני חשיפה של שיטות חקירה ואמצעי מעקב, חשש לפגיעה בביטחון המדינה, וכן חשש לפגיעה בפרטיות של צדדים שלישיים או סוד מסחרי. במצב דברים שכזה דיוני הוועדה יהיו סגורים ופרוטוקול הדיון ישקף את הדיון תוך חסיית פרטים בהתאם להחלטת גורמי הביטחון. בכל מקרה בו תעלה טענה בדבר סודיות המידע, תערך התייעצות עם היועצת המשפטית של משרד המשפטים. זאת הוועדה יפורסם ברבים, למעט חלקים אשר לגביהם תקבע הוועדה כי יש מניעה לפרסמם, מסיבות שינומקו על ידה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת הייעוץ המשפטי של משרד ראש הממשלה: לא נמסרה.

עמדת הייעוץ המשפטי של משרד הביטחון: אין הערות.

עמדת הייעוץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי: הועברו מספר הערות להצעת ההחלטה המעלה קשיים שונים, בין היתר החשש מחשיפת היכולות הטכנולוגיות של משטרת ישראל וכפועל יוצא מכך הצורך בקיום דיוני הוועדה, ככלל, בדלתיים סגורות.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעה:

הצעת המחליטים כרוכה בסוגיות שחלקן מעוררות קשיים משפטיים שונים. במסגרת גיבוש נוסח הצעת המחליטים, נעשה מאמץ לתת להם מענה מספק וזאת בשיח שוטף שהתקיים מול הגורמים השונים ואין מניעה להקמת הוועדה, למעט הסמכת הוועדה לדון בתיקים תלויים ועומדים.

עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי הענקת סמכות לוועדת הבדיקה הממשלתית לקיים בדיקה ביחס להליכים פלילים תלויים ועומדים, חורגת מהסמכות המוקנית לשר המשפטים ולממשלה בסעיף 8 לחוק הממשלה וחותרת תחת עקרונות יסוד של עצמאות מערכת אכיפת החוק.

מצ"ב מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה.

לאה הנגבר, עו"ד
היועצת המשפטית למשרד המשפטים

וי אלול תשפ"ג

23 באוגוסט 2023



היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, ה' אלול תשפ"ג
22 אוגוסט 2023

מס' מסמך: 004-99-2023-015269
(בתשובה וא לציון 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"), תועברה לעיונו טיוטת נוסח עדכנית של הצעת החלטה לממשלה ושל כתב המינוי לוועדה.

טיטות החצעה מגדרת את תקופת הבדיקה לשנים 2017 - 2022 ומשכך בניגוד לאמור בהצעת החלטה, הוועדה לא תעסוק בהליכי חרש של המערכות שהחלו מספר שנים קודם לכן. הותרת הליכי חרש מחוץ לגזרי 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 לטיטת 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 חשר המבקש לחקיקמה. על כן, גם אם אותה ועדה מקבלת לידיה, מכוח סעיף 8א לחוק, סמכויות מסוימות של ועדת חקירה, הממשלה אינה מוסמכת להעניק לה את חסמכות 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.

לשונו 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 לחשפעה 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, חתפיסה 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 בחליכים פליליים מתנהלים או לשיבוש מהלכי משפט, תוך מתן בכורה להגנה על תקינות החליך הפלילי עצמו. במקרים שבהם חוקמו 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 חליכים וחריגה מסמכות הוועדה שעבודתה אינה אמורה להשפיע, במישרין או בעקיפין, על תוצאות חליכים מתנהלים.¹

מכלל האמור עולה אפוא כי הענקת סמכות לוועדת חקירה ממשלתית לקיים בדיקה ביחס לחליכים 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 חקירה ממשלתית לאירוע בריחת האסירים הביטחוניים מבית סוחר גלבוץ ולחיערכות שירות בתי הסוחר למניעת בחירות אסירים ממתקני כליאה, בו נכתב כי: "נוכח קיומה המקביל של חקירה פלילית על-ידי משטרת ישראל בנוגע לאירוע, יועד תיאום עם היועץ המשפטי לממשלה ביחס לאמור"; כתב המינוי של ועדת החקירה הממלכתית בעניין עסקאות ראו חליכי רכש של ספינות המגן סער 6, צוללות AIP, ספינות נגד צוללות, הפרטת מספנות חיל הים, וכן בעניין הסכמת למכר צוללות לצד ג' על ידי גרמניה, בו נכתב כי: "הוועדה לא תחקור את התנהלותם של נאשמים בחליכים פליליים הנוגעים לתחליכי רכש כלי השיט כמפורס לעיל, ולא תקבע ממצאים, מסקנות או המלצות בעניינם". עוד נכתב בכתב המינוי כי: "נוכח השלכות של סדרי העבודה של הוועדה וגדרי הבדיקה שלה על החליכים הפליליים הנוגעים לחלק מחליכי רכש השיט, לרבות זימוגם של עדים בחליכים פליליים, ייערך תיאום עם היועץ המשפטי לממשלה בעניינים אלה"; כתב המינוי של ועדת החקירה הממלכתית בעניין האסון שהתרחש בתילולת ל"ג בעומר בחר 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 חקירה ממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכוונת קדם צבאיות בו נכתב כי: "הוועדה תקפיד להימנע מכל פעולה שיחיה בה כדי לפגוע בניהולן התקין של חליכים פליליים המתנהלים, ככל שהם משיקים לעבודת הוועדה ותפעל בהתאם לתנחית היועץ המשפטי לממשלה בהקשר זה מיום 22.12.2020 ובהתאם לתנחית איש הקשר שמונה לוועדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה..."; ועדת חקירה ממשלתית לבחינת חתנחלות מערכת אכיפת החוק בפרשת תאחים פרינאן וחשוטר צחי בן אור, אשר חוסמכה לבחון בין היתר את טיפול גורמי חקירות בטוחות בנושא הסכם עד המדינה עם צחי בן אור, וכן "היבטים הנוספים לעניין או אירועים חתורגים מעבר לטווח הזמנים האמור... תוך מתן תשומת חלב חדרשת לצורך לחימנע ככל הניתן מפגיעה בחליכי חקירה וחמשפט חתלי 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



סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

ירושלים, ה אלול תשפ"ג
22/08/2023

לכבוד,
עו"ד גלי בהרב מיארה
היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

הנדון: מכתבך מהיום בנושא הקניית סמכויות לוועדת בדיקה ממשלתית

אבקש לפנות אליך במענה למכתבך שבנדון כדלקמן:

1. הנני דוחה מכל וכל את האמור במכתבך.
2. אין לי אלא להתפלא פליאה רבה על עצם התערבותך בנושא זה, משעה שוועדת הבדיקה מוסמכת על פי כתב המינוי המוצע, בין היתר, לבדוק את אופן הפיקוח ואת חלקו של הייעוץ המשפטי לממשלה בפרשה הידועה כ"פרשת פגסוס". הניסיון של גוף ושל העומדת בראשו להכתיב את גבולות הגזרה של בדיקה, אשר נוגעת לפרשה שהוא עצמו מעורב בה, ושהתנהלות עתידה להיבדק במסגרתה, הוא דבר שלא יעלה על הדעת.
3. במצב דברים זה, ניגוד העניינים בו הייעוץ המשפטי לממשלה מצוי זועק לשמיים. הניסיון לטרפד את עבודת הוועדה, ולהגבילה בדרך שתמנע ממנה להגיע לחקר האמת, הוא מקומם וחמור במיוחד כשהוא נעשה על ידי מי שאמונה על אכיפת החוק. זאת, בפרט משעה שמדובר בסוגייה שאין חשובה ממנה לתקינות שלטון החוק, זכויות האדם והמינהל התקין.
4. מעבר לצורך אצייך, כי משעה שבראש הוועדה עתיד לעמוד שופט בדימוס של בית המשפט המחוזי, הרי שאין אלא להתפלא על החשש המועלה יש מאין לפיו גבולות הבדיקה שתבוצע על ידי הוועדה יחרגו מן הדין.
5. על כן, אבקש להודיעך כי בדעתי לפעול ללא דיחוי לאישור מידי של הקמת הוועדה, בדרך שתבטיח את יכולתה לפעול ולהגיע לחקר האמת.

בכבוד רב,

חה"כ זריב לוין

סגן ראש הממשלה ושר המשפטים