



הנדון: הצעת חוק-יסוד: זכויות בהליך הפלילי

הצעת החוק שבנדון מציעה לכוון חוק יסוד חדש שיעגן ברמה העל-חוקית זכויות בתחום ההליך הפלילי: הזכות להליך פלילי הוגן, הזכות לייצוג משפטי בפלילים, עקרונות יסוד באחריות הפלילית, חזקת החפות, הזכות נגד סיכון כפול, הזכות נגד הפללה עצמית, זכויות בהליכי מעצר וחקירה, זכויות של נפגעי עבירה, זכויות כנגד ענישה אסורה, וזכויות של קטינים ושל אנשים עם מוגבלויות בדבר מימוש זכויותיהם אלה.

אנחנו מברכים על קידום חוק-יסוד: זכויות בהליך הפלילי. זה כשלושה עשורים, מאז שנחקקו חוקי היסוד הקודמים שעיגנו זכויות אדם בישראל, חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק, לא חוקקה הכנסת חוקי יסוד שעסקו בזכויות אדם. היוזמה לכוון את חוק היסוד המוצע היא ברוכה וראוי כי הכנסת תמשיך ותשלים את מגילת הזכויות של חוקת ישראל המתגבשת. אמנם הזכות להליך הוגן העומדת בבסיס חוק היסוד המוצע הוכרה בפסיקת בית המשפט העליון כזכות בת של הזכות לכבוד האדם, המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, אולם עד כה לא הוכר מעמדה החוקתי במפורש בחוק יסוד. על כן, ההגנה החוקתית שזכו לה עד היום הזכויות בחוק היסוד המוצע היא הגנה חלשה, וההדרכה של רשויות אכיפת החוק לשמור על זכויות אלו עמומה. משום כך, אכן נחוץ לעגן במפורש את הזכות להליך הוגן ואת זכויות המשנה שלה בחוק יסוד. (להרחבה ראו: [גיא לוריא, עמיר פוקס ודפני בנבניסטי, חוק יסוד: זכויות במשפט, 2021](#)).

עם זאת, **אנו סבורים שיש מקום לתקן את נוסח חוק היסוד המוצע, משום שהוא צר מדי בהיקף פריסתו בשלושה מובנים עיקריים:** (1) תחולתו בזמן רק על חקיקה שתחוקק בעתיד; (2) תחולתו על התחום הפלילי בלבד; (3) גישה "רזה" להיקף חלק

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

אלי גרונר

פרופ' רוד וניצקי-טרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגריר לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבול, קנדה

אליט אברמס, ארה"ב

שגריר לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

אן אמלכאום, ארה"ב

פרופ' ורנון בגדנור, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'יסין פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמיתו כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמיניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מהזכויות. בנוסף, אנו סבורים שיש להעניק לזכויות המפורטות בהצעת החוק הגנה חזקה יותר.

להלן נפרט על ליקויים אלה.

א. שמירת דינים – תחולה בזמן רק על חקיקה עתידית

1. בהצעת החוק שבנדון מוצע לקבוע כי חוק היסוד אינו פוגע בתקפו של דין שהיה קיים ערב תחילתו, בדומה להוראת "שמירת הדינים" הקבועה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

2. אנו סבורים שקביעה זו תצמצם עד מאוד את המשמעות המעשית של חוק היסוד המוצע, וזאת כאשר אין לקביעה זו הצדקה עקרונית. אנו מסכימים שרצוי לתת למדינה שהות של שנים אחדות לבחון אם יש מקום לתקן את החקיקה הקיימת בתחום הפלילי כדי שתעמוד בדרישות חוק היסוד, ולכן ראוי לקבוע פסקת שמירת דינים למספר שנים מוגבל. אולם אין זה ראוי להעניק לכל החקיקה בתחום הפלילי חסינות מתחולת חוק היסוד המוצע, רק בשל החשש מפני "דיון מחודש בכלל ההסדרים החוקיים שנקבעו בתחום זה" (כאמור בדברי ההסבר). אם ההסדרים האלה אכן קבעו "איזונים קפדניים", כפי שנטען בדברי ההסבר, אין לחשוש מפני דיון שיפוטי נוסף בהם. אם החקיקה הקיימת סותרת את ההוראות המוצעות בחוק היסוד, אין לה מקום בספר החוקים של מדינת ישראל. יש לזכור את הרקע המיוחד של הפשרה שהוכנסה לחוקי היסוד של 1992, שכללה את שמירת הדינים. מדובר בחשש שהיה אז מפני ערעור איזונים פוליטיים עדינים בהקשר לדת ומדינה ולזהותה של המדינה. בניגוד לכך, לנושא של זכויות חשודים והליך הוגן אין הקשר פוליטי רגיש ויש תמיכה פוליטית רחבה בחיזוק ההגנה על זכויות אלה. מעבר לכך, בניגוד לעמימות הזכויות שנחקקו אז והחשש שהדבר העלה מפני השלכות לא צפויות על חקיקה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

קודמת, כאן מדובר בתחום מוגדר וברור. מכאן, החלטה שלא להחיל אותו על כל קורפוס החקיקה (ובעיקר חוקי סדר הדין הפלילי וחוק העונשין, אך לא רק הם) שכבר קיים, יהיה בבחינת "מה הועילו חכמים בתקנתם?". שכן, **להעביר חוק יסוד המסדיר את הזכויות במשפט הפלילי, באופן חגיגי, אך למעשה להופכו לחוק יסוד שכל החקיקה העוסקת בזכויות במשפט הפלילי חסינה מפניו, למעט רפורמות עתידיות יהא בבחינת "ללכת עם ולהרגיש בלי" החותרת במידת רבה תחת מטרות חוק היסוד.** מה-גם ששמירת הדינים עלולה ליצור תמריץ שלילי ביחס לאימוץ רפורמות כאלה ולתיקונים מתבקשים בחקיקה הקיימת, לדוגמה עלולה להיווצר רתיעה של הממשלה מפני תיקוני חקיקה אפילו אם אלה יטיבו עם זכויות חשודים או נאשמים, רק משום שכך עלול הסדר חקיקתי ישן לצאת מהגנת שמירת הדינים.

3. יש לשים לב גם כי התוצאה היא שתיווצר אנומליה חוקתית, לפיה חוקים העוסקים בסדר הדין הפלילי, ותיקונים מסויימים בחוק העונשין, שנכנסו לתוקף בין השנים 1992 ל-2022, יעמדו לביקורת חוקתית דווקא לאור חוק יסוד כבוד האדם וחירותו שמעגן עקרונות כלליים מאד, בעוד שיש בנמצא חוק יסוד ספציפי שאמור להסדיר את ההגנה החוקתית על זכויות והליכים אלה בדיוק – שלא יחול בגלל פסקת שמירת הדינים שבו.

ב. תחולת חוק היסוד המוצע על ההליך הפלילי בלבד

4. אנו סבורים שזוהי טעות לעגן את הזכות להליך הוגן בהליך הפלילי בלבד, כפי שמוצע בהצעת חוק היסוד. הזכות להליך הוגן היא זכות מסגרת אשר צריכה לחול בכל הליך, לרבות בהליכים מנהליים ואזרחיים שהמדינה יוזמת, משום שהסיכון לזכויות האדם בהם לעיתים אינו נופל מזה שבהליכים פליליים, וגם בהם חבה המדינה חובה לקיים או להבטיח הליך הוגן (למשל, זכות השימוע במסגרת הזכות להליך מנהלי הוגן או מתן סיוע משפטי במקרים מתאימים).



המכון הישראלי לדמוקרטיה

אופייה הרחב והפתוח של זכות המסגרת להליך הוגן מחייב הכללה בחוק היסוד של עיקרון כללי, שינוסח באופן רחב אשר יעגן את הזכות הרחבה הזאת בכל הליך משפטי, ויאפשר את פיתוחה בחקיקה ובפסיקה ואת החלת ההגנה עליה לפי נסיבות שונות ומתוך ראייה רחבה. כך גם נהוג בחוקות רבות. לדוגמה, בסעיף 3 להצעת חוק היסוד ("כל אדם זכאי לכך שהליך פלילי שהוא צד לו יהיה הוגן"), ניתן להחליף את המילה "פלילי" במילה "משפטי".

5. בהמשך לכך, זכויות כגון הזכות לכשרות משפטית, זכות הגישה לערכאות, הזכות להליך מנהלי הוגן, והוראות מוסדיות (לדוגמה, אי-תלות שיפוטית, פומביות, או שפיטה תוך זמן סביר) הן הוראות הנכונות להליכים משפטיים רבים וחשוב לעגן אותן בחוק יסוד. ההתמקדות בהליך הפלילי מחמיצה הזדמנות פז לעשות זאת.

6. לשם הדוגמה, אם המדינה מקיימת הליך משמעותי, התוצאות המעשיות מבחינת הנאשם עלולות להיות חמורות לא פחות מאשר בהליך פלילי. האם אין הצדקה להשוות את ההגנה החוקתית על זכויותיו להליך הוגן לזכויות של נאשמים במשפט פלילי? לשם הדוגמה, לפני מספר חודשים התקבל פסק דין של בית המשפט האירופי לזכויות אדם על הפרת הזכות להליך הוגן במשפט, בעקבות הפרת הזכות הזו כלפי עורכת דין בהליך משמעותי שקוים נגדה (בעקבות הפגיעה באי-תלות השופטים). חוק היסוד המוצע בנדון לא יגן על נפגעת שכזו [ראו: Application no. 43447/19 Reczkowicz v. Poland (July 22, 2021)].

7. הגישה הצרה של הצעת חוק היסוד מבחינה זו הנה בעייתית במיוחד על רקע מגמה גוברת של הסטת האכיפה מהאפיק הפלילי לאפיק המנהלי, בין היתר לנוכח הרגולציה המנהלית ההולכת וגוברת, המביאה עימה אכיפה מוגברת. המסלול המנהלי כולל את היכולת להטיל סנקציות שונות, לדוגמה: קנסות,



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הגבלות תנועה, הריסת מבנים, שלילת רישיונות ועוד. ההצדקה בדברי ההסבר על כך שהחוק "מותיר בידי הנקנס את ההחלטה אם לשלם את הקנס, לבקש את ביטולו או להודיע על רצונו להישפט" אינה משכנעת. להליכים המינהליים – גם אם הם ככלל חמורים פחות מהליכים פליליים – תוצאות חמורות מבחינת הפרט ויש להם מאפיינים הפוגעים בזכותו של הפרט להליך הוגן, שהיא חלק בלתי נפרד מן ההליך המנהלי, ואינה שמורה רק להליך הפלילי (ראו: רון שפירא **מאכיפה פלילית לאכיפה מנהלית**, עמ' 312-313).

8. יתרה מכך, בתחומים אחרים, המערבים הגנה על אינטרסים ציבוריים ואשר מיועדים לשם שמירה על שלטון החוק, המדינה גם מפעילה אכיפה אזרחית על ידי הגשת תביעות אזרחיות, בין אם בהמשך להליך פלילי, ובין אם בלי קשר לכך. גם בהליכים אלה מוצדקת הגנה חוקתית על הזכות להליך הוגן.

ג. גישה רזה להיקף הזכויות המפורטות

9. הצעת חוק היסוד מפגינה גישה מצמצמת מבחינת היקף הזכויות המפורטות בה. נפרט בקצרה על הנושאים העיקריים:

א. הזכות לייצוג משפטי מוזכרת אך ורק בהיבט אחד של הזכות, החירות להיות מיוצג על ידי עורך דין. אולם אין זכר לזכות שנפוצה בחוקות של מדינות, ואף בנוסחים קודמים של חוק יסוד זה בישראל, של הזכות לייצוג המטילה חובה על המדינה לספק ייצוג לאדם שידו אינה משגת לכך, לכל הפחות בהליך הפלילי (ראו: יואב ספיר "אשליות של קדמה: הזכות לייצוג בישראל מתקופת המנדט ועד לשנות השמונים" **מגמות בדיני ראיות ובסדר הדין הפלילי** 397, 411).

ב. אף שמוצע בהצעת חוק היסוד לקבוע זכות לחזקת חפות, זכויות נוספות הקשורות להליך הפלילי אינן מעוגנות במפורש: הוכחת אשמה מעבר



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

לספק סביר, הזכות להתגונן ולדעת את מהות ועילת האשמה, והזכות לנהל חקירה נגדית.

ג. בזכויות בהליכי מעצר בנוסח חוק היסוד המוצע, לא מוזכרת הזכות להודעה על דבר המעצר לקרוב משפחה של העצור, ואין זכר לזכות העצור להיפגש ללא דיחוי עם עורך דין ולקבל הודעה על זכויותיו.

ד. אין הגנה במסגרת הצעת חוק היסוד לשלבים אחדים בהליך הפלילי: חיפוש, עיכוב, מתי ניתן לעצור ומתי ניתן לחפש, היחס לעד, והשלב שלאחר המשפט.

ה. בזכות מפני ענישה אסורה בנוסח חוק היסוד המוצע, היה מקום להוסיף איסור על עונש משפיל. יש לדעתנו מקום גם לקבוע איסור על הטלת עונש מוות.

10. לא ברור מדוע נגרע חלקן של זכויות חשובות אלה ומדוע חוק היסוד הישראלי מעניק פחות הגנה לזכויות חשובות אלה בהשוואה לחוקות של דמוקרטיאות אחרות.

ד. הגנה חוקתית מוחלשת לזכויות המפורטות

11. אחת הבעיות בהצעת חוק היסוד, לדעתנו, היא ההגנה החוקתית החלשה המוענקת בה לזכויות. לטעמנו, היה מקום להעניק הגנה חוקתית חזקה במיוחד לזכויות אלה, והיינו מציעים ללכת בהשראת מדינות ואמנות בינלאומיות שאימצו גישות האוסרות לחלוטין על פגיעה בזכויות מסויימות או על פגיעה במהות או בליבה של כל הזכויות להליך משפטי הוגן, וזאת באמצעות סיוג פסקת ההגבלה בהתאם.



12. בעיה נוספת שבאה לידי ביטוי בהצעת חוק היסוד (גם אם בצורה הרבה פחות חמורה מאשר בתזכיר החוק) היא בכך שבמטרת החוק נקבע כי "הגשמת תכליות ההליך הפלילי תעשה תוך הגנה על זכויות היסוד של האדם בהליך זה, כדי לעגן בחוק-יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית". נוסח זה שונה במובהק מנוסח חוקי היסוד האחרים העוסקים בזכויות. ברור שתכליות המשפט הפלילי צריכות להילקח בחשבון במסגרת התכלית הראויה של חוקים המגבילים זכויות. אך ציון מפורש כזה, בסעיף המטרה, עלול לשדר מסר שגוי למחוקק לעתיד לבוא על כך שכביכול ההליך ההוגן אינו אחת מתכליות ההליך הפלילי וכך להביא ל"הנמכת" החובה להתחשב בזכויות שבחוק היסוד. ההפך הוא הנכון: הזכויות שמוצע לעגן אותן בחוק היסוד אינן נבדלות מתכליות ההליך הפלילי, ואינן מכשול בדרך להגשמת תכליות אלה, אלא הן חלק מתכליות ההליך הפלילי.

13. היה מקום לדעתנו לתת ביטוי מפורש בחוק היסוד גם לזכות לפיצוי של כל אדם שנשללה חירותו שלא כדין.

לסיכום, אנו מברכים על קידומו של חוק היסוד המוצע. אולם דווקא משום שהיוזמה לחוק יסוד: זכויות במשפט היא כה חשובה ומבורכת, חיוני שההזדמנות לעשות מהלך חוקתי משמעותי לא תוחמץ משום שאין הולכים בהצעה את הדרך כולה. אין סיבה שישראל תזדנב בנושא זה אחרי דמוקרטיה אחרות. לדעתנו, יש מקום לתיקון שירחיב את היקף תחולתו של חוק היסוד המוצע הן על חקיקה ישנה, הן מעבר לתחום הפלילי, הן בהרחבת היקפן של הזכויות המפורטות בו, והן בהגנה החוקתית שתוענק לזכויות המוצעות.

נציין כי תגובתנו להצעת חוק היסוד שבנדון מבוססת על מחקר שכתבנו בנושא ופורסם לאחרונה: [גיא לוריא, עמיר פוקס ודפני בבניסטי, חוק יסוד: זכויות במשפט \(2021\)](#), אשר בו פירטנו כיצד לדעתנו צריך להיראות חוק יסוד זה בהתחשב במצב הקיים



המכון הישראלי לדמוקרטיה

בישראל במישור החוקתי ובפסיקה; בהתבסס על ההיסטוריה של ההצעות לעיגון חוק
יסוד: זכויות במשפט; ולאור סקירה של חוקות של מדינות אחרות. רצ"ב מחקר זה.

בברכה,


עו"ד דפני בנניסטי


ד"ר גילא לוריא


ד"ר אמיר פוקס

המכון הישראלי לדמוקרטיה