

בית מורשת משטרת ישראל

משטרה והיסטוריה

גיליון מס' 1

תשע"ט 2019

All Rights Reserved
Copyright © 2019

כל הזכויות שמורות
© תשע"ט

זכות היוצרים בכרך שמורה למשטרת ישראל. זכויות היוצרים במאמרים שמורות למחבריהם, או למשטרת ישראל (במקרים בהם המחבר היה איש משטרה בשירות פעיל בעת פרסום המאמר). ניתן לעשות במאמרים שימוש הוגן, שאינו מסחרי, כל עוד יאוזכר שם המחבר/ת והפרסום הראשון בכרך זה של "משטרה והיסטוריה".

עורכת ראשית: נעמי לבנקרון
עריכה לשונית: דניאלה רפאלי
עריכה לשונית באנגלית: ניצן לפידות קימלוב
עיצוב עטיפה: שלומי שטרית
עיצוב גרפי: סטודיו קרנף, שרית רוזנברג

ועדה אקדמית: ד"ר טל יונתן-זמיר, פרופ' ניר קידר,
פרופ' אורית רוזין, ד"ר ענת שטרן, פרופ' יגאל שפי

נדפס בישראל

Printed in Israel

תמונת השער: ראש הממשלה דוד בן-גוריון ורעייתו פולה בת-אביב, לאחר טקס קבלת הפנים שנערך לכבודם עם חזרתם מארה"ב, 7 ביוני 1951. צלם: טדי בראונר, באדיבות ארכיון התצלומים הלאומי.

”משטרה בשביל הנייטיביס”: ההיסטוריה של הקמת התביעה המשטרתית

גיא לוריא*

מאמר זה עומד על המקור האנגלי-מנדטורי של התביעה המשטרתית, ומצביע על הסיבות אשר הובילו לשימורה עם הקמתה של משטרת ישראל, תוך התבססות על מקורות ארכיוניים שטרם נחשפו עד כה. מאמר זה מצביע על המאפיינים הקולוניאליסטיים של התביעה המשטרתית בתקופת המנדט, ועל שאיבת ההשראה בפעילותה הן ממדינת האם והן ממושבות אחרות באימפריה הבריטית. כמפורט במאמר, עם הקמת מדינת ישראל, התקיים ויכוח בין שתי גישות באשר להמשך קיום התביעה המשטרתית. אדריכלי פרקליטות המדינה במשרד המשפטים וחלק מחברי הכנסת הובילו את הגישה הראשונה. הם שאפו לבטל את התביעה המשטרתית וליצור פרקליטות מדינה מונוליטית והיררכית שבידה מרוכזת כל התביעה הכללית. משרד המשטרה והמשטרה עצמה הובילו את הגישה השנייה, והיא להשאיר על תילן את התביעה המשטרתית ואת סמכויותיה. בעקבות מהלך, שנחשף לראשונה במאמר זה, אומץ בסופו של יום הסדר, אשר הותיר בעינו את דגם ”המשטרה התובעת”, והוא שנוהג עד היום. זאת, אף שדגם זה היה ונותר אנומלי על רקע הרציונל של עיצוב פרקליטות המדינה כגוף המרכז את כל סמכויות התביעה הכללית בישראל.

* מאמר זה מבוסס על הרצאה שניתנה בכנס ”הצבא הוא ביטחון המדינה, המשטרה – כבודה”, שנערך בבית מורשת משטרת ישראל ב-26.3.2017. הכנס הוקדש לתולדות משטרת ישראל בעשור הראשון של המדינה. אני מודה למשתתפי הכנס על הערותיהם. תודה לד”ר נעמי לבנקרון, לרפ”ק שלומי שטרית ולקוראים האנונימיים של המאמר על הערותיהם המועילות. תודה לבית מורשת משטרת ישראל על האפשרות לעיין בארכיון המשטרה. (הדגשות המופיעות בציטוטים, פיסוקם והוספת המובאות בהם בסוגריים מרובעים הם שלי, אלא אם כן נאמר אחרת).

מבוא

בשנת 1950 מונה אליעזר זליקסון לשופט בית משפט השלום בתל אביב. השופט זליקסון למד משפטים בגרמניה, עלה לפלשתינה-ארץ ישראל בשנת 1936 וקיבל בה רישיון לעריכת דין בשנת 1941.¹ זמן לא רב לאחר שמונה לשופט, בעודו דן בתיקים פליליים בעלי אופי כלכלי (כלומר, עבירות על חוקי הצנע), נודע שמו במשטרה כשופט בעייתי. במסמך פנימי של המשטרה צוין כי "אין הוא רואה הצדקה מוסרית להביא נאשמים בעבירות אלה לדין" וכי פעם אמר לתובע משטרתי בהתייחסו לעבירות אלו: "אל תביאו לי תיקים אלה כי אני אעשה מהם צחוק". לטענת כותב המסמך האנונימי, השופט זליקסון "מתייחס בצורה מעליבה לתובעי המשטרה".² יחס שלילי כלפי המשטרה ותביעותיה הביע באותה תקופה גם שופט בית המשפט המחוזי בחיפה, משה עציוני, וזאת לאו דווקא על רקע עבירות על חוקי הצנע הלא-פופולריים. בראשית שנת 1951 מפכ"ל המשטרה יחזקאל סהר לא יכול היה עוד להבליג על התבטאויותיו של השופט עציוני בהליכים שהובאו בפניו. ב-28 בפברואר 1951, במכתב שמיען לשר המשפטים, לראש הממשלה ולשר המשטרה, כתב המפכ"ל כי "מוטב שפושע לא יבוא על ענשו מאשר שנתן הזדמנות לכב' השופט להלקותנו בפומבי ועל-כן אני מוציא הוראה לאנשי שבכל מקרה אשר תביעה של משטרה תופיע בפני השופט עציוני – יבטלו את התביעה ולא יעידו".³ ב-12 במרץ 1951 הגיב שר המשפטים פנחס רוזן בחריפות במכתב לראש הממשלה:

הרשות השופטת תלויה כביכול בחסדו של מפקח כללי זה: רוצה – מביא בפניו עבריינים ועדים, ונותן לו למלא תפקידיו; רוצה – אינו מביא בפניו עבריינים ועדים, ומבטל אותו מכהונתו [...] אני כותב לך בכדי להביע לך את דעתי שאין האיש הזה ראוי למלא את התפקיד המוטל עליו.⁴

המפכ"ל התנצל על דבריו אבל ספק אם העיונות שבאה לידי ביטוי במסכת זו באה אל קיצה. באותה תקופה הובעה גם בקרב הציבור לא מעט ביקורת כלפי פועלה של המשטרה.⁵ אולם יחסה של מערכת המשפט לתובעי המשטרה לא הייתה רק בהקשר

1 הפרטים הביוגרפיים על השופטים במאמר זה מובאים מאתר הרשות השופטת, אלא אם כן נכתב אחרת.

2 מסמך ללא כותרת וללא שם מחבר, משלהי שנת 1951 לערך, א"מ ג' 338/12 "היחסים בין המשטרה והרשות המשפטית" (להלן: א"מ ג' 338/12).

3 מכתב ממפכ"ל המשטרה לשר המשפטים, לראש הממשלה ולשר המשטרה (28.2.1951), שם.

4 מכתב משר המשפטים לראש הממשלה (12.3.1951), שם.

5 ראו לדוגמה: "מ. שרת קורא למשטרה לטהר מידותיה" הארץ 28.5.1951, 2.

של הביקורת הכללית כלפי המשטרה או בגין התנהלותם של התובעים המשטרתיים בבתי המשפט. באותה תקופה הביעו משפטנים בכירים התנגדות לעצם סמכותה של המשטרה לנהל הליכים פליליים באמצעות תובעים משטרתיים. כך, לדוגמה, ב־3 במאי 1950 התקיים בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת דיון בעניין שכרם ומעמדם של פרקליטי המדינה. באותו דיון הביעו משפטנים מקרב חברי הכנסת מורת רוח מעצם סמכות המשטרה לנהל הליכים פליליים. חבר הכנסת ד”ר חנן רובין, שקיבל את הדוקטורט שלו במשפטים בגרמניה, אמר כי ”משפט טוב במדינה לא יכול להיות אם התביעה הכללית היא ענין של משטרה, כמו שזה היה בתקופת שלטון האנגלים”. חבר הכנסת ד”ר יוסף-מיכאל לם, שקיבל את הדוקטורט שלו במשפטים בווינה וכיהן כשופט הן לפני כהונתו כחבר הכנסת והן לאחריה, ביקר גם הוא בחריפות את ה”מסורת האנגלית שהעדיפה להכניס את המשטרה [לבית המשפט] בשביל הנייטיב’ס”⁶. אדרבה, בסיכום דיונים של ועדת משנה לוועדת החוקה, שהתקיים שבוע קודם, ב־26 באפריל 1950, התקבלה החלטה עקרונית שלפיה ”התביעה הכללית תרוכז בידי פרקליטות המדינה ולא בידי המשטרה, וכן תעבור לפיקוח הפרקליטות גם מחלקת החקירות של המשטרה”. עם זאת, מליאת ועדת החוקה לא קיבלה החלטה בנוגע לאימוץ סיכום זה.⁷

עוינות זו של המשפטנים מבטאת את האנומליה של עצם קיום סמכות התביעה המשטרתית. בדגם המשטרה התובעת שאומץ בישראל הצעירה היה – לפחות בעיני המשפטנים שחונכו ביבשת אירופה – דבר מה מוזר. מהו המקור של התביעה המשטרתית ומדוע היא הוקמה בראשית ימי המדינה? מדוע ראו בה גורמים משפטיים גוף מוזר או אנומלי? במאמר זה, המבוסס על מקורות ארכיוניים שטרם נחשפו, אעמוד על המקור האנגלי-מנדטורי של התביעה המשטרתית ועל ההיסטוריה שלה בתקופת המנדט ואצביע על הסיבות המבניות אשר הובילו לשימורה עם הקמת משטרת ישראל. כפי שמוצג במאמר, שוטרים ניהלו הליכים פליליים מראשית ימי המנדט, בדומה לפרקטיקה שנהגה אז באנגליה. מדובר היה בעבירות קלות יחסית שהתנהלו בבתי משפט השלום. לתביעה המשטרתית בימי המנדט היו מאפיינים קולוניאליסטיים, והיא שאבה את ההשראה לפעילותה הן ממדינת האם והן ממושבות אחרות באימפריה הבריטית. עם הקמתה של משטרת ישראל, לא נערכה רפורמה בסמכויות התביעה של המשטרה.

6 פרטיכל ישיבה מס’ כ/2 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת הראשונה, 9, 13 (3.5.1950), ארכיון הכנסת (להלן: פרטיכל ישיבה מס’ כ/2).

7 פרטיכל ישיבה מס’ 2 של ועדת המשנה של ועדת החוקה, חוק ומשפט לענייני חוקים ותקציב משרד המשפטים, הכנסת הראשונה, 12 (26.4.1950) א”מ ג’ 5655/11 ”מנהל, תקציב, פרוטוקולים”. כאמור, המלצה זו לא אומצה בסופו של יום על ידי מליאת ועדת החוקה, חוק ומשפט, ראו פרטיכל מס’ כ/2, לעיל ה”ש 6, בעמ’ 21.

במקום זאת, הושארו על תילם המוסדות ודפוס הפעולה המנדטוריים לעניין זה. משרד המשפטים, שבו שכנה התביעה הכללית, עוצב באופן אחר. אדריכלי פרקליטות המדינה במשרד המשפטים, בראשות השר פנחס רוזן מהמפלגה הפרוגרסיבית, ערכו שינויים בדפוס הפעולה של התביעה שהעידו על שבירת המסורת האנגלית. עצם הקמת משרד המשפטים, נטע זר בתרבות המשפטית האנגלית, העיד על אימוץ דפוס פעולה חדשים בתחום זה החורגים מהמסורת האנגלית, גם אם בתחומים אחרים אומצה החקיקה המנדטורית. בכירי משרד המשפטים ניסו לעצב את התביעה בישראל כגוף אחד (מונוליטי) שאינו תלוי בממשלה. הם ניסו לעשות זאת הן בדרכי עיצוב פרקליטות המדינה והן במדיניותם כלפי גורמים אחרים שהיו בעלי סמכויות תביעה: עורכי דין פרטיים, יועצים משפטיים והתביעה המשטרית.

על רקע זה יש להבין הן את מורת הרוח מקיום התביעה המשטרית והן את המשך פעילותה. אומנם הייתה אִי-התאמה בין הדגם האנגלי-מנדטורי שאומץ במשטרה לבין הדגם החדש שאליו נטה משרד המשפטים בראשיתו, שבמרכזו פרקליטות מדינה מונוליטית והיררכית שבידה מרוכזת כל התביעה הכללית, אולם לא היו די יזומה, כוח ותעוזה פוליטיים כדי להביא לביטול הדגם האנגלי-מנדטורי של "המשטרה התובעת". משום כך אומץ הסדר שנוסח אז כזמני, אשר במסגרתו התביעה המשטרית תנהל את ההליכים הפליליים בבתי משפט השלום (בהדרכה של פרקליטי המחוז) ואילו הפרקליטות תנהלם בערכאות הגבוהות. כך נותר בעינו הדגם של המשטרה התובעת, אשר נוהג עד היום.⁸ זאת, אף שדגם זה היה ונותר אנומלי על רקע הרציונל של עיצוב פרקליטות המדינה כגוף מונוליטי המרכז את כל סמכויות התביעה הכללית בישראל: "תביעה כללית אחת, מאוחדת וכלל ארצית".⁹

למעשה, כפי שיוסבר במאמר, דגם המשטרה התובעת ודגם פרקליטות המדינה ההיררכית והריכוזית עומדים זה בצד זה כעדות לחוסר קוהרנטיות במבנה התביעה הכללית בישראל: אתוס ריכוזי ומעין-שיפוטי בפרקליטות מצד אחד ואתוס ביזורי עם תובעים הפועלים תחת מרות המשטרה מצד אחר. הפרקליטות מקדשת אתוס שנותן שיקול דעת רחב לתובע, בצד תפיסה שכל סמכויות התביעה צריכות להיות מרוכזות בידי היועץ המשפטי לממשלה, שהוא בלתי-תלוי בממשלה וחולש על כל התביעה הכללית. ואף על פי כן קיימים בצד הפרקליטות עוד גופי תביעה, בהם התביעה המשטרית

⁸ להצגת ההסדר היום ולרפורמה המוצעת בו, ראו גיא לוריא בהשתתפות מרדכי קרמניצר איחוד התביעה המשטרית עם פרקליטות המדינה (2014) (להלן: לוריא וקרמניצר איחוד התביעה המשטרית).

⁹ משרד המשפטים, דו"ח ועדת פרקליטות 2000 (בראשות פרקליטת המדינה עדנה ארבל) 44 (2000) (להלן: ארבל ואח' דו"ח פרקליטות 2000); מאיר שמגר ואח' דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו 15 (1998).

אשר פועלת בכפיפות למשטרה ובמסגרת האתוס המשטרתי, המקדש נחישות במאבק בפשיעה לפי מדיניות שנקבעת על ידי נבחרי הציבור ובכירי המשטרה. הפרק הראשון של המאמר ידון בדגמים אנליטיים והשוואתיים של מבנה התביעה הכללית. הפרק השני יתאר את ההיסטוריה של התביעה המשטרית בימי המנדט. הפרק השלישי יעסוק בהקמת התביעה המשטרית בישראל העצמאית, והפרק הרביעי – בהקמת התביעה הכללית על פי תפיסת עולם שונה שקידם משרד המשפטים. הפרק החמישי יציג את ההכרעה בין עמדת המשטרה לבין עמדת משרד המשפטים ואת הדיונים שנערכו גם לאחר מכן. הפרק השישי יתאר את הניסיון לשנות את ההסדר ”הזמני” בשנים 1950-1952 כפי שבא לידי ביטוי בטיטת הצעת חוק התביעה הכללית.

1. דגמים של תביעה כללית

נהוג להבחין בין המבנה של התביעה הכללית ודרכי פעילותה במשפט המקובל האנגלו-אמריקני לבין המבנה שלה ודרכי פעילותה במשפט הקונטיננטלי.¹⁰ בשיטת המשפט המקובל האנגלו-אמריקני, התובע עצמאי ובעל שיקול דעת רחב, והמבנה המוסדי הוא לא פעם מבוזר ולא מונוליטי. לעומת זאת, על פי מסורת המשפט הקונטיננטלי התובע הציבורי מונוליטי. לעומת זאת, על פי מסורת המשפט עומדת אישיות מתוך הרשות המבצעת. התובע הציבורי כפוף לרשות המבצעת בכל הנוגע להליך הפלילי, ושיקול דעתו מצומצם. כך, לתובע האנגלו-אמריקני יש שיקול דעת לא להגיש כתב אישום, ואילו במסורת הקונטיננטלית חל לא פעם עיקרון (שיש לו חריגים) ולפיו במקרה שיש ברשות התביעה די ראיות, חובה עליה להגיש כתב אישום ואין היא יכולה להימנע מהגשתו.¹¹ נוסף על כך, ההפרדה בשיטה הקונטיננטלית בין שלב החקירה לבין ההחלטה אם להגיש כתב אישום אינה חדה, ובהכללה ניתן לומר שהתובע שולט – לפחות ברמה הפורמלית – גם על החקירה

¹⁰ Mirjan Damaška, *Structures of Authority and Comparative Criminal Procedure*, 84 YALE LAW JOURNAL (להלן: Damaška, *Structures of Authority*) 480, 483, 509 (1975). לפי דמאשקה, ההליך הפלילי הקונטיננטלי מקדש את הסדר החברתי. זהו הליך שנגזר מתפיסת עולם משפטית היררכית שבה חשובות יותר מכול האחידות והוודאות המשפטית בקבלת החלטות. לעומת זאת, ההליך הפלילי של המשפט המקובל האנגלו-אמריקני (או השיטה האדוורסרית) מעדיף צדק בכל מקרה ומקרה על פני אחידות וודאות משפטית בכל המקרים.

¹¹ לסקירה היסטורית של מסורת המשפט הקונטיננטלי בנוגע להליך הפלילי ראו ADHÉMAR ESMEIN, A HISTORY OF CONTINENTAL CRIMINAL PROCEDURE: WITH A SPECIAL REFERENCE TO FRANCE (John Simpson trans., 2000). להשוואה שערך דמאשקה ראו Damaška, *Structures of Authority*, שם, בעמ' 503-504, 518-519.

המשטרותית.¹² לסיכום נקודה זו: ההבחנה האנליטית בין שני דגמים אידיאליים, מציבה את התביעה האנגלית בצד של מבנה תביעה מבוזר ולא ריכוזי, שבו התובע העצמאי פועל על פי שיקול דעת רחב ויכול להחליט שלא להגיש כתב אישום.¹³ כשבוחנים את מערכת התביעה באנגליה (לפחות היסטורית) במישור של הבחנה אנליטית בין הגוף התובע לבין הגוף החוקר – התמונה הופכת למורכבת יותר. מרבית מדינות העולם מפרידות בין רשויות התביעה לבין רשויות החקירה, ובשיטות אינקוויזיטוריות המשטרה אף כפופה לתביעה.¹⁴ באנגליה לעומת זאת, הפרדה זו לא הייתה חדה בעבר, אף שכיום התמונה שונה בעקבות רפורמה שנערכה לפני כשלושים שנה. למשטרה היה באופן מסורתי תפקיד חשוב בתביעה הפלילית. מערכת התביעה באנגליה לא הייתה מורכבת אך ורק מתובעים בשירות הכתר. התובעים של הכתר היו מעטים, והם ניהלו הליכים פליליים בעבירות חמורות. מרבית הליכי התביעה הפלילית היו (כאמור, עד לפני כשלושה עשורים) בידי המשטרה. מבנה מוסדי מבוזר זה נבע מכך שבמהלך המאה התשע עשרה, עם התעצמות חשיבותה של המשטרה במניעת פשיעה ובהשלטת סדר חברתי, החליפה המשטרה בהדרגה את הקורבנות, שהיו לפני כן בעלי תפקיד מרכזי בהגשת תביעות פליליות.¹⁵

מבנה התביעה האנגלית היה, אם כן, דגם מורכב ובלתי-ריכוזי. התובע הפלילי אכן היה בעל שיקול דעת רחב ועצמאי וההליך הפלילי התנהל באופן אדוורסרי. אולם מרבית ההליך הפלילי (עד כדי 90% ממנו) נוהל באחריות המשטרה. העובדה שהסמכות הזו הופקדה בידי המשטרה, מראה שהיא הייתה בבסיסה חלק ממנגנון שליטה שנועד להשליט סדר חברתי. עלייתו של מנגנון התביעות הזה במהלך המאה התשע עשרה – לצד יתר מנגנוני אכיפת החוק המודרניים, כגון בתי הכלא – היה חלק

¹² לסקירה בנושא זה ראו: Kai Ambos, *The Status, Role and Accountability of the Prosecutor of the International Criminal Court: A Comparative Overview on the Basis of 33 National Reports*, 8 EUROPEAN JOURNAL OF CRIME, CRIMINAL LAW AND CRIMINAL JUSTICE 89, 105-106 (2000).

¹³ ההנגדה הזו היא מסורת ארוכת שנים, וכך גם הצבתה של אנגליה כדגם לשיטת משפט המקדשת צדק, כפי שסבור דמשקה. כך גרס השופט ג'ון פורטסקו באנגליה במאה ה-15, כאשר הבהיר ששיטת המשפט הפלילי האנגלי צודקת יותר לנאשם מהשיטה בצרפת. הוא הזכיר כבר אז את המימרה הידועה, שלפי השיטה האנגלית עדיף שעשרים אנשים אשמים יצאו לחופשי, מאשר שאדם חף מפשע אחד יורשע "בחוסר צדק". ראו SIR JOHN FORTESCUE, ON THE LAW AND GOVERNANCE OF ENGLAND 41 (Shelley Lockwood ed., 1997).

¹⁴ Timothy Waters, *Overview: Design and Reform of Public Prosecution Services, in PROMOTING PROSECUTORIAL ACCOUNTABILITY, INDEPENDENCE AND EFFECTIVENESS* 19, 68 (Yonko Grozev & Martin Schönsteich eds., 2008).

¹⁵ Anton Girginov & Barry Hancock, *Report on the Crown Prosecution Service of England and Wales, in PROMOTING PROSECUTORIAL ACCOUNTABILITY, INDEPENDENCE AND EFFECTIVENESS* 141, 143 (Yonko Grozev & Martin Schönsteich eds., 2008).

מהצורך של המדינה האנגלית המודרנית והמתועשת וממשלתה במציאת מנגנונים של שליטה חברתית, ולא של עשיית צדק בידי בעל תפקיד העצמאי בשיקול דעתו מהממשלה כמו היועץ המשפטי לממשלה באנגליה.¹⁶

דגם המשטרה התובעת אינו מתיישב עם תפיסת העולם שלפיה התובע צריך להיות בעל תפקיד מעין שיפוטי ובלתי-תלוי, שלו שיקול דעת רחב ועצמאי לפי חוק בלבד. על התובע לייצג את האינטרס הציבורי תוך הבאת עבריינים לדין והימנעות מהעמדה לדין של חפים מפשע. אולם כל תובע גם נתון לסיכון מובנה, במיוחד בשיטה האדוורסרית, לראות את עצמו במקום זה כפרקליט שכל תפקידו להגיש כתבי אישום ולהשיג הרשעה בכל מחיר.¹⁷ סיכון זה חמור עוד יותר בדגם המשטרה התובעת, משום שתובעים משטרתיים פועלים מתוך תמריצים ואילווצים הנובעים ממיקומם המוסדי במשטרה. יחידות תביעה שכאלו כפופות למערכת משטרית. משטרה נדרשת לא פעם לנחישות ונחרצות בהגנה על ביטחון הציבור. נבחרי הציבור והדרג הבכיר במשטרה אף עשויים לדרוש זאת מפקודיהם – ובצדק. משום כך נוצר לא פעם במשטרה אתוס, המתמקד במילוי נחוש של משימות. תובעים משטרתיים עלולים, לעיתים, לפעול בלתי-תלוי יתר מתוך מחויבות למטרות החוקרים ולמדיניות המשטרית והממשלתית, וזאת בניגוד לאתוס הדרוש במערכות תביעה: אתוס מעין שיפוטי, שבו מתקבלת כל החלטה בשום שכל, לפי חוק בלבד, ומתוך בחינה שקולה. נוסף על כך, דגם המשטרה התובעת גם מצמצם את יכולת הבקרה של התובע על החוקר, על שום האילווצים והתמריצים הכרוכים בכך ששתי הסמכויות האלה מרוכזות בארגון אחד.¹⁸

ברור שהמבנים של מערכת התביעה ההיסטורית באנגליה ומערכת התביעה בישראל היום – הכוללים את דגם המשטרה התובעת – לא חייבים להתאים בדיוק לדגם אידיאלי כזה או אחר. אין זה מפתיע שמדובר במבנה מורכב שבמסגרתו התובעים הם בעלי שיקול דעת רחב ועצמאי מחד גיסא, אך חלקם הגדול של התובעים גם כפוף למנגנון משטרתי היררכי, המציית לפקודות הממשלה ומקדש שליטה חברתית, מאידך גיסא. על אף השאיפה של המדינה המודרנית, לפחות מאז עידן הנאורות, להשליט מערכת משפטית מדינתית קוהרנטית ואחידה,¹⁹ בלא מעט מדינות היו

16 השוו לניתוח של מישל פוקו, שאינו מתייחס דווקא לתביעה המשטרית: MICHEL FOUCAULT, DISCIPLINE AND PUNISHMENT: THE BIRTH OF THE PRISON (1995).

17 על תפיסת תפקיד התובע ועל הסיכון הזה, ראו מרדכי קרמניצר "תפקידו של התובע בהליך פלילי" פלילים ה' 173 (1996) (להלן: קרמניצר "התובע בהליך פלילי").

18 לטיעונים אלו ביחס לדגם המשטרה התובעת, ראו לוריא וקרמניצר איחוד התביעה המשטרית, לעיל ה"ש 8, בעמ' 10-13, וההפניות המפורטות שם.

19 ראו לדוגמה: MANLIO BELLOMO, THE COMMON LEGAL PAST OF EUROPE 1000-1800 (1995).

ונותרו ביטויים לחוסר אחידות כזה או אחר: מערכות משפט ודינים החלות אלו בצד אלו בלא קוהרנטיות.²⁰ האימפריה הבריטית הייתה דוגמה מובהקת לכך. בצד היומרה הבריטית לנאורות הכוללת מערכת משפטית אחת וקוהרנטית, במושבות האימפריה שרר פלורליזם משפטי שבמסגרתו דרו בכפיפה אחת מערכות דינים שונות ומערכות בתי משפט שונות, כגון משפט כנסייתי, משפט רומי, משפט מקובל, דיני יושר, ועוד.²¹ אין זה מפתיע לגלות שגם בהליך הפלילי היו שתי מערכות תביעה שונות. ואכן, כפי שהיה בעבר באנגליה, ובישראל עד היום, גם במדינות אחרות שהיו בעבר מושבות בריטיות, כגון הודו, ניו־זילנד ואוסטרליה, דרות בכפיפה אחת שתי מערכות תביעה: פרקליטות מדינה שעוסקת בעבירות החמורות, ותביעה משטרתית שעוסקת בעבירות הקלות יותר.²²

2. התביעה המשטרתית בימי המנדט

בפרק זה אתאר את מבנה התביעה הכללית בפלשתינה-ארץ ישראל בתקופת המנדט הבריטי ואת ההיסטוריה של התביעה המשטרתית בתקופה זו. כמעט מראשית ימי המנדט (או לפחות מאז שנת 1924, אז הוחלו סדרי דין חדשים על ידי שלטונות המנדט),²³ עסקה המשטרה בניהול הליכים פליליים. פקודת הפרוצדורה הפלילית (שפיטה עפ"י כתב האשמה) 1924 העניקה את הסמכות להגיש כתב האשמה ליועץ המשפטי או בשמו, וזאת בפשעים חמורים או לפני בית משפט מחוזי.²⁴ ואכן, בתקופת המנדט, יועץ הכתר במשרד המשפטים המנדטורי (שפעל תחת היועץ המשפטי) היה האחראי

²⁰ השוו לניתוח של הדואליות במערכת בתי המשפט באנגליה בין ה־Crown ל־Magistrate Courts: Doreen McBarnet, *Magistrates' Courts and the Ideology of Justice*, 8 BRITISH JOURNAL OF LAW AND SOCIETY 181 (1981).

²¹ LAUREN BENTON & RICHARD J. ROSS, *LEGAL PLURALISM AND EMPIRES, 1500-1850* (2013); KEN MACMILLAN, *SOVEREIGNTY AND POSSESSION IN THE ENGLISH NEW WORLD: THE LEGAL FOUNDATIONS OF EMPIRE, 1576-1640*, 25-31 (2006); William M. Offutt, *The Atlantic Rules: The Legalistic Turn in Colonial British America, in THE CREATION OF THE BRITISH ATLANTIC WORLD* 160 (Elizabeth Mancke & Carole Shammas eds., 2005); LAUREN BENTON, *LAW AND COLONIAL CULTURE: LEGAL REGIMES IN WORLD HISTORY, 1400-1900* (2002).

²² לוריא וקרמניצר איחד התביעה המשטרתית, לעיל ה"ש 8, בעמ' 25-27. ראו גם: Chris Corns, *Police Summary Prosecutions in Australia and New Zealand: Some Comparisons*, 19 (2) UNIVERSITY OF TASMANIAN LAW REVIEW 280-310 (2000); Stephanie Beck, *Under Investigation: A Review of Police Prosecutions in New Zealand's Summary Jurisdiction*, 12 AUCKLAND UNIVERSITY LAW REVIEW 150 (2006).

²³ עד 1924 עדיין היו בתוקף סדרי הדין העות'מאניים. ראו אליעזר מלחי תולדות המשפט בארץ־ישראל 99 (1953).

²⁴ ס' 128 (1) לפקודת הפרוצדורה הפלילית (שפיטה עפ"י כתב האשמה), 1924.

לייצוג הממשלה בבתי המשפט. עם זאת, בהליכים פליליים שנוהלו בבתי משפט שלום או לפני בתי משפט עירוניים, יכול היה לנהל את ההליכים הפליליים גם “כל שוטר” ולא רק היועץ המשפטי או בא כוחו.²⁵ יועץ הכתר ובאי כוחו היו מעטים וכללו בסוף תקופת המנדט ארבעה יועצי כתר (אחד מהם ראש המחלקה), ועוד שמונה עורכי דין זוטרים יותר שישבו בירושלים ובחיפה.²⁶ היקף כוח האדם בתביעה המשטרית היה דומה, וערב סיום המנדט שירתו בה שישה תובעים בריטים, חמישה תובעים יהודים או ערבים שפעלו בבתי המשפט בערים הגדולות, ועוד כמה תובעים יהודים וערבים שפעלו בתחנות המשטרה השונות.²⁷

למרות ההיקפים הדומים של כוח האדם, המשטרה היא שניהלה את רוב ההליכים הפליליים, וזאת כבר בשנות העשרים. המשטרה הייתה אחראית על רוב ההליכים הפליליים בבתי משפט השלום, ואפילו בבתי המשפט המחוזיים נוהלו כמחצית מהתיקים על ידי התביעה המשטרית ולא על ידי תובעי הכתר.²⁸ משנת 1929 ואילך, נעשה ניסיון להפנות את תובעי הכתר למשימות אחרות במחלקה המשפטית, וזאת בין היתר בעקבות המלצה של ועדה שעסקה בנושא. לכן, בהדרגה החלו שלטונות המנדט בניסוי שבמסגרתו גם מרבית התיקים בבתי המשפט המחוזיים (כ-90%), מלבד התיקים המסובכים או החשובים ביותר, נוהלו על ידי תובעים משטרתיים.²⁹

בשנת 1935 נערכה רפורמה בסמכויות בתי המשפט ובהליכים וזו השליכה על חלוקת העבודה ובעצם הפכה את ה”ניסוי” הזמני לקבוע. התביעה המשטרית המשיכה לנהל שיעור דומה של תיקים, קרי את רובם המכריע. מאז הרפורמה ניהלה התביעה המשטרית תיקים ב”משפט תכוף” (summary prosecutions), קרי תיקים בעבירות שאינן נדונות בהתבסס על “כתב האשמה” (שהתנהלו בבתי המשפט המחוזיים או

25 ס' 3(ב) לפקודת חוק הפרוצדורה (תיקון), 1934. ראו גם סקירה על משרד המשפטים המנדטורי, א"מ ג' 119/14 "מועצה משפטית - תזכירים", שלפיה: "תביעות משפטיות [...] מתנהלות ע"י המחלקה המשפטית, פרט למשטרה ומספר מועט של מחלקות, אשר לפי החוק רשאים הם לתבוע בשם הממשלה וישנם אנשים מאומנים לתפקיד זה".

26 סקירה על משרד המשפטים המנדטורי, שם. בין יועצי הכתר היו גם יהודים, ובהם מי שהפכו לימים לבכירי פרקליטות המדינה בראשיתה: ארווין שעיוביץ, לימים ארווין שמרון סגנו של פרקליט המדינה הראשון, ויוסף קוקיה, לימים פרקליט מחוז ירושלים הראשון.

27 ראו Letter of the Crown Counsel to the Attorney General (17.9.1947), א"מ מ' 703/27 "Criminal Prosecutions. Conduct of Prosecutions by the Police".

28 ראו Confidential Report of the High Commissioner for Palestine (22.5.1929), א"מ מ' 270/7 "Prosecutions by Police Officers".

29 ראו Extract from Letter of the High Commissioner for Palestine (ספטמבר 1933), שם; the Recommendations of the O'Donnell Commission (אוקטובר 1931), שם.

בבית המשפט (לפשעים חמורים).³⁰ כלומר, התביעה המשטרית הגישה גיליונות האשמה וניהלה את התיקים הפשוטים והמהירים יחסית, שהיו כמעט כל התיקים בבתי משפט השלום וגם חלק משמעותי מהתיקים בבתי המשפט המחוזיים, ואילו תובעי הכתר ניהלו את התיקים שהוגשו בהם "כתבי האשמה" ושהיו מסובכים או חשובים דיים.³¹

שלטונות המנדט הכירו בכיעייתיות העקרונית הקיימת בכך ששוטרים חוקרים ואחר כך מנהלים את אותם התיקים הפליליים בבתי משפט מחוזיים. כפי שהסביר בדו"ח בנושא היועץ המשפטי:

נראה לי שההתנגדות העקרונית המרכזית לכך שהתביעה תנוהל על ידי קצין המשטרה שחקר את המקרה, בארץ כגון זו היכן שהמשטרה לא תמיד זוכה לאמון התושבים, היא שאין הגנה על הציבור שקיימת כאשר התביעה מנוהלת על ידי מחלקה משפטית, שפועלת, באופן כללי, ללא משוא פנים, ואין לה אולי את אותו התמריץ להשיג הרשעה כמו שיש לקצין המשטרה שחקר את המקרה.³²

אך למרות הבעייתיות העקרונית בלהיטות היתר של התובעים המשטרתיים, היה מובן מאליו ליועץ המשפטי שכתביעות פשוטות בבתי משפט שלום, וגם לעיתים בבתי משפט מחוזיים, יש צורך בכוח האדם המשטרתי, וזאת עקב המחסור בכוח אדם איכותי

³⁰ ראו Letter of the Attorney General (14.10.1935), א"מ מ-703/27, לעיל ה"ש 27; פקודת שפוט בתי משפט השלום, 1935, ע"ר 504, 90; Magistrate Court Procedure Rules, 1940, rule 242; פקודת משפט על יסוד מסירת ידיעות (כתבי האשמה), 1924; ס' 57 לחוק שופטי השלום הזמני, 1913. כשהביאו נאשם לפני בית המשפט המחוזי שלא על בסיס כתב האשמה, היה על השופט לרשום בין יתר הפרטים גם באיזה יום נעשתה העבירה, תאריך הקובלנה, שם הקובל, שמו ומקום מגוריו של הנאשם, העבירה, טענתו של הנאשם, ועוד. ראו תקנות בתי המשפט המחוזיים (משפטים תכופים), 1938. ראו גם פקודת העבירות הדחופות (פרוצדורה), 1935. באוסטרליה ובניו־זילנד זוהי ההגדרה של סמכויות התביעה המשטרית גם כיום, קרי היא פועלת בתיקים מסוג זה. ראו המקורות שהוזכרו לעיל, ה"ש 22.

³¹ ראו Letter of the Inspector General of Police to the Attorney General (8.12.1943), א"מ מ-703/27, לעיל ה"ש 27.

³² ראו Report of the Attorney General on the Conduct of Prosecutions by Police Officers before the District Courts (23.1.1933), א"מ מ-270/7, לעיל ה"ש 28. "It seems to me that the chief objection in principle to the prosecution being conducted by the Police Officer who investigated the case is that in a country such as this where the Police are not always regarded with confidence by the inhabitants there is no such protection of the public as exists when the prosecution is undertaken by a legal department, which, generally speaking, is quite disinterested and has not perhaps the same incentive to obtain a conviction as has the Police Officer who investigated the case".

במשרדי התביעה של הכתר. מן העבר השני, גם ראשי המשטרה כתבו לא פעם על מחסור בכוח אדם איכותי במשטרה ועל הקושי שבהפניית מעט כוח האדם האיכותי הזה ממשימתם למנוע ולגלות עבירות למשימת התביעות.³³ לא כאן המקום לפרט את מלוא ההיסטוריה של התביעה המשטרית המנדטורית. אעמוד רק על נקודות אחדות. ראשית, חשוב לשים לב למאפיינים קולוניאליסטיים בפעולת התביעה המשטרית ולהשראה ששאבה מפעולתה של התביעה המשטרית במושבות ברחבי האימפריה הבריטית. כבר מדברי היועץ המשפטי שצוטט לעיל, ברור שחלק מהבעייתיות שעמדה לנגד עיניו, הייתה ההתמודדות עם אוכלוסייה מקומית שיש לשלוט בה, ושאינן לה אמון במשטרה. מאפיינים קולוניאליסטיים נוספים היו ההנחיות לפעולתה של התביעה המשטרית שהגיעו מאנגליה (כמו שניתן לראות ברפורמות שהוזכרו לעיל ושהונעו מאנגליה); והשוואת אופן התנהלותה של התביעה המשטרית לזו שבאנגליה ובמושבותיה. לתפיסתם של שלטונות המנדט, התובעים המשטרתיים באנגליה היו מקצועיים יותר מאשר במושבות האימפריה. יתרה מזאת, שופטים והיועץ המשפטי טענו שדרכי העבודה של התובעים המשטרתיים בפלשתינה־ארץ ישראל נחותות יחסית, הן בהשוואה למושבות האימפריה הבריטית הן בהשוואה למדינת האם, אנגליה. נשיא בית משפט השלום בירושלים, השופט מורגן, עמד על כך בצורה חריפה בפסק דין שנתן ב־9 בדצמבר 1944:

באנגליה (ולמעשה גם במזרח אפריקה, היכן שכיהנתי כשופט במשך חמש שנים), בית המשפט לעולם אינו מצוי במצב המביך של לשקול עד כמה עליו לסייע לתביעה בבדיקה ובתיקון גיליונות ההאשמה שלה. בפלשתינה לעומת זאת גיליונות האשמה מוכנים לעתים תכופות באופן כה רע [...] ³⁴.

השופט הדגיש בפסק דינו, ואחר כך במכתב ליועץ המשפטי, שרוב המשפטים שהוא שופט בפלשתינה, היו מנוהלים באנגליה על ידי עורכי דין. הפתרון בעיניו היה לשפר את רמת התובעים המשטרתיים. הוא גם הוסיף וכתב על כך ליועץ המשפטי. במכתב

³³ ראו לדוגמה (8.12.1943) Letter of the Inspector General of Police to the Attorney General; "א"מ מ־703/27, לעיל ה"ש 27; Letter of the Inspector General of Police to the Attorney General, (10.10.1947), "א"מ מ־703/27, לעיל ה"ש 27.

³⁴ ראו (9.12.1944) Crim. Case 11622/44 AG v. Stanley Frank Bailey and Muhd. Hamadi Ismail; "א"מ מ־703/27, לעיל ה"ש 27. "In England (and in East Africa for that matter where I sat as a magistrate for five years) the court is never placed in the embarrassing position as to how far it should assist the prosecution by vetting and correcting their charge sheets. In Palestine however charge sheets are frequently so badly prepared [...]".

הסביר שלא ניתן בן ליל להגיע לרמת התביעה שבמדינת האם (home country), אבל אפשר לשפר בהתאם לנהוג במושבות האימפריה הבריטית: "היועץ המשפטי במושבות אחרות מסתמך על קציני התביעה המשטרית בבתי משפט שכאלה, והשיטה יכולה וכמעט תמיד אכן עובדת היטב".³⁵ גם היועץ המשפטי הפגין תפיסת עולם דומה לזו של השופט מורגן, במכתב שכתב זמן לא רב לאחר מכן למפקח הכללי של המשטרה, ובו הסביר שאומנם אי-אפשר להגיע בפלשתינה, כמו במושבות בריטיות אחרות, לרמת התביעה באנגליה, קרי שעורכי דין ינהלו את כל התיקים החשובים. עם זאת, יש לשאוף לשיפור הרמה המקצועית של התובעים.³⁶

עוד ביטוי לאופי הקולוניאליסטי של התביעה המשטרית היה המתח בין תובעי משטרה בריטים לבין תובעי משטרה יהודים וערבים (כאחד). כזכור, בתביעה המשטרית כיהנו תובעים בריטים, יהודים וערבים. לדוגמה, שר המשטרה הראשון בישראל העצמאית, בכור-שלום שטרית, שעוד ידובר בו בהמשך, היה לתקופת מה תובע משטרתי מוערך, שצוין בשנת 1929 כאחד מארבעה תובעים משטרתיים בעלי כשירות מספקת (בדמות הכשרה משפטית מלאה) לניהול תיקים בבתי המשפט המחוזיים.³⁷ אולם השופטים הבריטים שאפו לכך שיופיעו בפניהם תובעים בריטים דווקא, והשופט מורגן ציין בפסק דינו בקורת רוח שלפחות בכך הוא הצליח, קרי שרק תובעים בריטים יופיעו בפניו. דבר זה הוביל לניסיון של המשטרה, החל משנת 1940, להכשיר במשרדי התביעה של הכתר שוטרים בריטים רבים ככל האפשר כתובעים. עם הזמן, כשגדל מספרם של השופטים היהודים והערבים שכינהו בבתי משפט השלום, הם ראו במורת רוח דווקא תובעי משטרה בריטים, משום שאלו דיברו אנגלית בלבד.³⁸

נוסף על כך, לאורך כל התקופה היו גם מתחים סביב שלושה תחומים – מקצועיות; דרכי ההכשרה; וההסדרה המוסדית של התביעה המשטרית המנדטורית – שבעיני ראשי המנדט, היה ביניהם קשר הדוק בכמה מובנים שונים. שוטרים עברו בתקופה זו הכשרה במשפט פלילי, בדיני ראיות וסדרי דין בבית הספר של המשטרה, וחלקם המשיכו ללימודי משפט כלליים גם מחוץ למשטרה (כמו השר לעתיד, שטרית).³⁹ מעבר

³⁵ ראו Letter of the Chief Magistrate Morgan to the Attorney General (13.12.1944), א"מ מ-7/703, לעיל ה"ש 27. "The Attorney General in other colonies has to rely on Police Prosecution Officers in such Courts and the system can and almost invariably does work perfectly well".

³⁶ ראו Letter of the Attorney General to the Inspector General of Police (12.1.1945), שם.

³⁷ שלושת התובעים האחרים היו ערבים. ראו Kingsley Heath, Officer Commanding, the Police Training School (31.1.1929), א"מ מ-7/270, לעיל ה"ש 28.

³⁸ Letter of the Crown Counsel to the Attorney General (17.9.1947), א"מ מ-7/703, לעיל ה"ש 27.

³⁹ Extract from minutes of file no. 1643/29 (1928), א"מ מ-7/270, לעיל ה"ש 28.

לכך, הייתה גם, כאמור החל משנת 1940, תוכנית שבמסגרתה שוטרים עברו הכשרה תביעתית במשרדי התביעה של הכתר.

הניסיון להכשיר עוד ועוד שוטרים בריטים לתביעה נבע מהרצון להעלות את רמת התובעים המשטרתיים, כמו גם ממתחים בין התובעים הלא-בריטים לבין השופטים הבריטים. אולם בכל פעם שהתובעים הבריטים קודמו לדרגת מפקח, הם הועברו מעבודה תביעתית לתפקיד אחר במשטרה. במילים אחרות, הם לא הפכו לצוות קבוע של תובעים משטרתיים. לעומתם, התובעים המשטרתיים היהודים והערבים הפכו לסגל קבוע בבתי משפט השלום, בדרגת ”מפקחי בית משפט”. עקב כך, לדעת ראשי התביעה של הכתר, הרמה של התובעים המשטרתיים הבריטים לא הייתה נאותה דייה. כמו כן, לדבריהם, רמתם של עורכי הדין בפלשתינה הייתה גבוהה מאוד, וגם חודשי ההכשרה הבודדים שעברו התובעים המשטרתיים הבריטים לא הועילו להם.

כך, עם הזמן הלך וקטן מספר התובעים המשטרתיים הבריטים שהוכשרו. כפי שהסבירו ראשי התביעה, היו מעט מדי שוטרים בריטים והם נדרשו למלא משימות שיטור רבות. יתרה מכך, הצורך בהם בבתי משפט השלום, ששם הופעלו כאמור תובעי משטרה מקומיים בפני שופטים מקומיים, פחת והלך, והדיונים התנהלו בעברית או בערבית.⁴⁰ עם זאת, עד סוף ימי המנדט לא פסק המתח המקצועי לשיפור רמת התובעים המשטרתיים, וזאת על ידי הקמת סגל קבוע גם של תובעי משטרה בריטים אשר יקודמו לדרגות גבוהות במסגרת התביעה המשטרתית ולא במשטרה עצמה. השופט מורגן והיועץ המשפטי סברו שזהו דפוס הפעולה המוצלח של התביעה המשטרתית ברחבי האימפריה ובאנגליה.⁴¹

נקודה אחרונה שחשוב להדגיש: דגם הפעולה של התביעה המשטרתית המנדטורית היה מבוסס על התפיסה שמערכת אכיפת חוק נדרשה לכפות את מרותה על אוכלוסייה שהאמון שלה בשלטונות הבריטיים מועט.⁴² כפי שהסביר זאת בדצמבר 1943 המפקח

⁴⁰ ראו Letter of the Crown Counsel to the Attorney General (8.1.1945), Letter of the Crown Counsel to the Attorney General (18.9.1947), Letter of the Crown Counsel to the Attorney General (ספטמבר 1947), א”מ מ-703/27, לעיל ה”ש 27.

⁴¹ ראו Letter of the Inspector General of Police to the Attorney General (10.10.1947), Letter of the Chief Justice (27.9.1947), Letter of the Attorney General to the Inspector General of Police (12.1.1945), Letter of Chief Magistrate Morgan to the Attorney General (13.12.1944) שם. היה גם ניסיון לקדם את מקצועיות התובעים המשטרתיים באמצעים אחרים, כגון העשרת הספרייה המשפטית במשרדיהם. ראו Letter of the Crown Counsel to three Police Officers (7.6.1946) שם.

⁴² נוסף על דברי היועץ המשפטי שצוטטו לעיל, ראו גם Letter of the Attorney General to Chief Justice Morgan (12.1.1945) שם.

הכללי של המשטרה, תפקידה העיקרי של המשטרה הוא למנוע עבירות ולגלותן.⁴³ שיקול הדעת שניתן לתובעי המשטרה היה, בהתאם לכך, צר ביותר. כפי שצינו לעיתים שופטים ותובעים של הכתר, התובעים המשטרתיים לא הפעילו הלכה למעשה שיקול דעת אם לנהל את התיקים בבתי משפט השלום. הם היו מגישים את כל התיקים שהועברו להם ממפקדות המשטרה, גם אם סברו, לפי חוות דעתם המקצועית, שאין לחלק מהתיקים כל סיכוי. במילים אחרות, הם הכפיפו את חובתם המקצועית להפעיל שיקול דעת רחב ומעין־שיפוטי לפי חוק בלבד, לאינטרס של מאבק בפשיעה לפי הוראות ראשי המשטרה.⁴⁴ ניכר, לדעתי, שבעיני התביעה המשטרית המנדטורית היה צורך בדגם זה של תביעה בהתחשב באוכלוסייה המקומית, שלפי תפיסת שלטונות המנדט, התנגדה לעיתים למרותה, כדוגמת המרד הערבי או המחטרות היהודיות. אפשר לומר שהתביעה המשטרית המנדטורית הייתה מבוססת על יסודות של משטר לא־דמוקרטי. במשטר המנדטורי, בניגוד למשטר דמוקרטי, הריבון לא היה ציבור של אזרחים ואזרחים המבססים בהסכמתם ובהליכי בחירות את הלגיטימציה לפעולת מערכת אכיפת החוק. הלגיטימציה לפעולת מערכת אכיפת החוק המנדטורית הייתה קולוניאליסטית ובין־לאומית, אך בכל מקרה לא־דמוקרטית.

3. הקמת התביעה המשטרית בישראל העצמאית

עוד לפני הקמת המדינה, ועדת המצב שעסקה בתכנון מנגנוני המדינה שבדרך, נגעה בדרך אגב גם בסמכויות התביעה של המשטרה. למתכנני משטרת ישראל היה מובן מאליה כי תהיה מחלקת תביעות. כך, ב"הצעה להקמת משטרה במדינה העברית" שנוסחה בשלהי 1947, תוכנן שבענף הפלילי של המחלקה לחקירת פשעים יהיה אגף לפיקוח, תביעות וחקירות מיוחדות, אשר יהיו בו עורכי דין שיעסקו בתביעות עצמן.⁴⁵ ב־23 בדצמבר 1947 הציג יחזקאל סחרוב (לימים יחזקאל סהר, המפכ"ל הראשון של

⁴³ המפקח הכללי של המשטרה הסביר במכתבו מדוע הוא מתנגד להגדלת מספר התובעים המשטרתיים שיוצמדו לתובעי הכתר. ראו Letter of the Inspector General of Police to the Attorney General (8.12.1943), שם.

⁴⁴ לתיאור זה ראו Letter of the Crown Counsel to the Attorney General (2.8.1943), שם. ראו גם פסק דין ומכתב מדצמבר 1944, שבו הלין משנה נשיא בית המשפט המחוזי בחיפה על אי־הפעלת שיקול דעת מצד התובעים המשטרתיים: Letter of R/President Weldon of the District Court to the Attorney General (10.12.1944), of Haifa, שם.

⁴⁵ ראו "הצעה להקמת משטרה במדינה העברית" א"מ ג' 115/8 "הקמת המשטרה", וכן ראו מסמך זהה א"מ ג' 115/6 "ענייני המשטרה". על "ועדת המצב" ראו למשל יאיר שגיא "הסמכות והרשות: על הקמת בית המשפט העליון במדינת ישראל" משפטים מד 7, 18-19 (התשע"ד), והספרות המאוזכרת שם. לרקע כללי על הקמת מערכת המשפט בישראל ראו ניר קידר "מבט חדש על הקמת מערכת המשפט הישראלית" ישראל 11, 1 (2007).

המשטרה) את ההצעה בישיבה של ועדת המשנה הרלוונטית של ועדת המצב (ועדת משנה ב'). ההצעה אושרה ב־20 בינואר 1948 על ידי ועדת המשנה האמורה, שבה השתתף גם דוד בן־גוריון.⁴⁶

גם בתכנון משרד המשפטים במסגרת ועדת המצב והמועצה המשפטית, היה ברור שתמשיך להתקיים תביעה משטרתית. כך, במאי 1948, בהצעה שניסחו להקמת “המחלקה המשפטית של ממשלת ישראל”, הבהירו חיים (הרמן) כהן ושבתאי רוזן שאומנם בראש התביעה הכללית יעמוד “התובע הכללי” במשרד המשפטים, אולם האחריות על עבירות קלות תישאר בידי המשטרה. חשוב להדגיש, כפי שאבהיר מיד, כי הקמתו בפועל של משרד המשפטים לא תאמה תוכנית זו.⁴⁷

אם כן, הן בתכנון משטרת ישראל והן בתכנון משרד המשפטים, ההנחה המפורשת הייתה שהתביעה המשטרתית המנדטורית תמשיך להתקיים בישראל העצמאית. גם אם התכנון המקורי לא יצא לפועל, ורק מטעמים של נוחות מינהלית ותקציבית נשתמרו מאליהן דרכי הפעולה המנדטוריות, למעשה התביעה המשטרתית המשיכה לפעול על פי הדגם המנדטורי על מאפייניו הקולוניאליסטיים. ואכן, עם הקמת המשטרה בפועל לאחר קום המדינה, המשיכו לפעול בבתי משפט השלום והמחוזי תובעים מטעם המשטרה, למרות קשיי כוח האדם שהיו בתחילת הדרך, אשר נבעו ממחסור בשוטרים מנוסים.⁴⁸ מצוקת כוח האדם הייתה כזו שתובעי המשטרה נתמנו לא פעם מקרב שוטרים שאך זה גויסו, וזאת אפילו רק משום שידעו היטב קרוא וכתוב, והכשרתם בתחום התביעות הייתה בסיסית מאוד, אם בכלל. כך לפחות סיפרו תובעים משטרתיים שגויסו לתפקיד בראשית שנות החמישים בראיונות שנערכו עימם בשנים האחרונות. כפי שסיפר, לדוגמה, בצלאל לינהרד, תובע משטרתית לשעבר, שהתגייס למשטרה בפברואר 1952: “ידעתי קרוא וכתוב. לכן ביקשו אותי להצטרף לחקירות”. לדבריו, כשסיים את קורס החוקרים בשנת 1952, נשלח להיות תובע משטרתית בבאר שבע, וזאת בלא כל הכשרה נוספת כתובע.⁴⁹

⁴⁶ פרוטוקול ישיבת ועדת המשנה (20.1.1948), א”מ ג 115/6 “ענייני המשטרה”.

⁴⁷ המסמכים האלה מצוטטים אצל יחיאל גוטמן היועץ המשפטי נגד הממשלה 40 (1981) (להלן: גוטמן היועץ המשפטי נגד הממשלה).

⁴⁸ לבעיה זו באופן כללי, ראו למשל “סקירה על פעולות המשטרה לפי דרישת ראש הממשלה” (1.6.1948), א”מ ג 5665/1 “הממשלה הזמנית – כללי”. בסוף 1948 היו כ־2000 שוטרים סך הכול, והמשטרה דרשה להכפילם. ראו דיון בנושא התקנים למשטרה בפרוטוקולים של ישיבות ועדת הפנים של מועצת המדינה הזמנית (27.12.1948; 23.11.1948), ארכיון הכנסת.

⁴⁹ ריאיון של שלומי שטרית עם סנ”צ (גימ’) בצלאל לינהרד (בית מורשת משטרת ישראל, 28.2.2010); ראו גם ריאיון של נועה לייאון ואורי קוסובסקי עם שמואל בוגלר (בית מורשת משטרת ישראל, 7.6.2010) (בוגלר התגייס למשטרה ב־1949, ומשום שהיה מהיחידים שידע עברית, מונה לחוקר. ב־1953 מונה לתובע והקים את יחידת התביעות בנפת נגב). התובע המשטרתית לשעבר ישראל אייזנר סיפר שגם בשנת 1964 “היה להם בעיות בתביעות. לא היו להם מספיק אנשים”; ריאיון

כפי שעלה בתחילת מאמר זה, שנתיים לאחר הקמת משטרת ישראל כבר התגלעו מתחים בינה לבין השופטים, ובפרט נראה יחס ביקורתי של שופטים כלפי התובעים המשטרתיים. חלק מהמתחים נבע מההבדל בין האתוס המשטרתי לבין מה שהשופטים כנראה ראו כאתוס הנחוץ לתובעים. חלק ניכר מהם הגיע מרקע משפטי קונטיננטלי, והדגם האנגלי של המשטרה התובעת היה לכן זר להם.

הן המשטרה והן השופטים ראו את תובעי המשטרה כחלק בלתי־נפרד ממנגנון המשטרה, אשר תפקידם להוציא אל הפועל את מדיניותה לאכיפת החוק, להשלטת סדר חברתי ולמניעת פשיעה, בהתאם להוראות ראשי המשטרה והממשלה. זאת, בניגוד לאתוס שהשופטים ראו כנחוץ לתובעים ובעיקר למוסד התביעה הכללית: תפקיד מעין־שיפוטי, בלתי־לוי בממשלה ועצמאי. מכאן אמירותיהם הביקורתיות כלפי תובעי המשטרה בשנת 1951, שצוטטו בראשית המאמר.

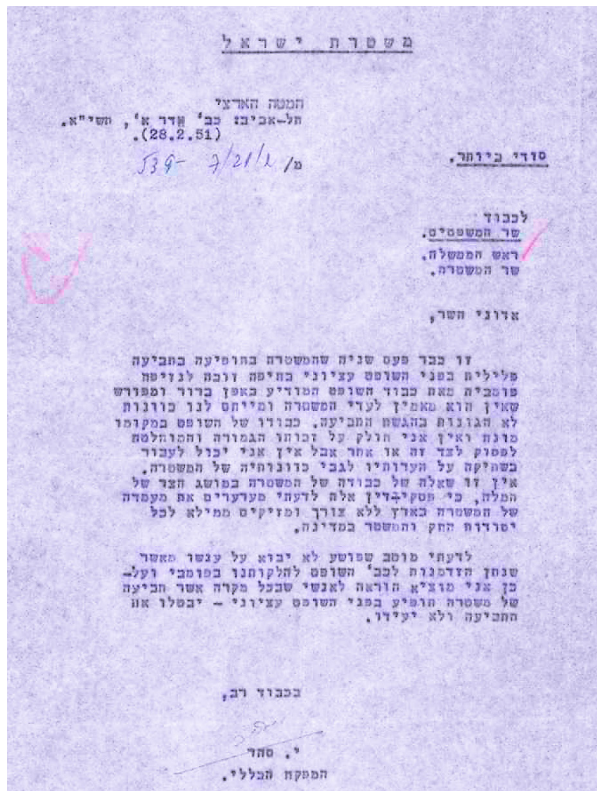
המשטרה מצידה הפגינה עמדה לעומתית כלפי השופטים, כפי שמלמדת התבטאותו של המפכ"ל כלפי השופט עציוני בפברואר 1951, שהובאה לעיל. תקרית זו הייתה רק קצה קצהו של הקרחון. הבדלי הגישות ניכרו לא רק באמירות ביקורתיות של שופטים ובמכתב האמור של המפכ"ל, אלא גם במורת רוח גלויה של המפכ"ל מפעולת השופטים, שאותה הביע במכתבים לראש הממשלה. כך, במכתב לראש הממשלה (עם העתק לשר המשפטים) ב־16 בנובמבר 1951, התלונן המפכ"ל על היחס המקל של שני שופטים כלפי נאשמים במתן שוחד לשוטרים.⁵⁰ במכתב אחר, ב־12 ביולי 1951, התלונן המפכ"ל בפני המזכיר הצבאי של ראש הממשלה על סחבת בתיק פלילי כלשהו, גם הוא בנושא שוחד. ראש הממשלה העביר את התלונה הזו אחר כך לשר המשפטים.⁵¹ מאחורי הקלעים הוכנו עבור מפכ"ל המשטרה שני מסמכים פנימיים שנועדו לסייע לו במאבקו בשופטים באמצעות ריכוז מידע עליהם. במסמכים, השמורים בארכיון המדינה, לא מצוין שם כותב המסמך או תאריך. מסמך אחד, שכותרתו "משפטי שוחד", ובו מידע על שלושה תיקי שוחד, הוכן כתמיכה למכתבו האמור של המפכ"ל לראש הממשלה על היחס המקל של שופטים במשפטי שוחד. במסמך השני, שהוכן ככל הנראה באותה תקופה (נובמבר 1951), רוכז מידע שנאסף על ארבעה שופטים: השופט אהרן

של תמר ליברטי וסיון שחר עם ישראל אייזנר (23.2.2010), בית מורשת משטרת ישראל. על רקע מצוקת כוח האדם היו יש להבין את בקשתה של משטרת ירושלים ביולי 1948 להאיץ את תהליכי מינויו של עורך הדין ישראל ויינר לתובע משטרתי במשטרת ירושלים (לימים מונה ויינר לשופט בית משפט שלום ואחר כך מחוזי). ראו מכתב ממחלקת המשטרה בעיריית ירושלים אל רשם בית הדין בירושלים (5.7.1948), א"מ ג' 10745/7 "מנגנון המשטרה".

⁵⁰ מכתב מיחזקאל סהר (סחרוב), מפכ"ל המשטרה, לדוד בן־גוריון, ראש הממשלה (16.11.1951), א"מ ג' 338/12, לעיל ה"ש 2.

⁵¹ מכתב מיחזקאל סהר (סחרוב), מפכ"ל המשטרה, למזכיר הצבאי לראש הממשלה (12.7.1951); מכתב מהמזכיר הצבאי לראש הממשלה ולפנחס רוזן, שר המשפטים (20.7.1951), שם.

שמש, השופט עציוני, השופט צבי עלי בקר, והשופט זליקסון. במסמך זה, שנועד ככל הנראה לסייע למפכ”ל בטענותיו כלפי השופטים, רוכזו אמירות ביקורתיות שלהם כלפי המשטרה ותובעיה, ובמקרה אחד גם על חשדות פליליים נגד השופט שמש, על כך שבזמן ”מלחמת השחרור הבריח את בנו, שהיה בגיל הצבא, לצרפת” ואף הבריח כספים לו ולבתו בארצות הברית. העניין, כך נכתב במסמך, נחקר על ידי המשטרה רק לאחר שנמסר לשופט החומר שהיה נגדו על ידי ועדת שופטים מיוחדת בבית המשפט העליון, ובאותו מועד ”היה כבר מר שמש מוכן ונתן תשובות המתקבלות על הדעת לחוקריו”.⁵²



מכתבו של מפכ”ל המשטרה, יחזקאל סהר, אשר נזכר בתחילת המאמר, 28.2.1951, ארכיון המדינה

⁵² ”משפטי שוחד” (מסמך ללא שם המחבר או התאריך, כנראה מנובמבר 1951), ומסמך נוסף ללא כותרת (מסמך ללא שם המחבר או התאריך, כנראה מנובמבר 1951), א”מ ג’ 338/12 לעיל ה”ש 2. לרקע רחב יותר על החשדות נגד השופט שמש, ראו נתן ברון משפט, יצרים ופוליטיקה: שופטים ומשפטים בסוף המנדט ובראשית המדינה 401-419 (2014).

התביעה המשטרית הוקמה, אם כן, בהתאם לתכנון המוקדם שהציג המפכ"ל הראשון בפני ועדת המצב: כחלק אינטגרלי מהמטרה וממאמציה להשליט סדר חברתי ולמנוע פשיעה; כהמשך ישיר לתביעה המשטרית בתקופת המנדט. חלק מהשופטים הגיבו לתצורה מוסדית זו באופן שלילי ובשל כך התגלעו מתחים בינם לבין המשטרה. מתחים אלו היו חלק ממתח מוסדי בין משפטים בשירות המדינה – ובעיקר משפטים שהושפעו ממסורות משפט קונטיננטליות – לבין המשטרה. לאמיתו של דבר, באותו זמן שהמשטרה קידמה מדיניות של המשכיות בתפקוד התביעה המשטרית מימי המנדט לישראל העצמאית, משרד המשפטים ניסה לקדם שינוי במבנה התביעה הכללית.

4. הקמת התביעה הכללית על פי דגם מונוליטי

כאמור לעיל, בתכנון המוקדם של משרד המשפטים בימים שלפני הקמת המדינה, תוכנן שתמשיך לפעול תביעה משטרית במקביל לפעולתו של תובע כללי במשרד המשפטים. עם הקמת המדינה מונה פנחס רוזן לתפקיד שר המשפטים. רוזן היה בעל רקע משפטי גרמני וחבר המפלגה הפרוגרסיבית, שבה הייתה דומיננטיות של יוצאי גרמניה.⁵³ בתקופה זו קודמה תפיסה חדשה, שדי היה בעצם הקמת משרד המשפטים כדי להעיד עליה. כפי שציין יורם שחר, משרד המשפטים עוצב על פי דגם המבוסס על משרד המשפטים הגרמני, ולכן כלל מחלקות של תביעה כללית, ייעוץ, חקיקה ומינהל בתי המשפט.⁵⁴

כך, בטיטה מוקדמת של ההודעה על חלוקת סמכויות השרים, שנוסחה במשרד המשפטים, נכללו בתחומי אחריותו של משרד המשפטים, מלבד ביצוע החוקים, גם התחומים הכלליים הללו: "ענייני בתי המשפט, הכנת החוקים, תביעה כללית, ענייני האפטרופוס הכללי, רשום וסדור קרקעות". בהודעה הסופית שפורסמה ב-26 במאי 1948 נכללו בתחומי אחריותו של משרד המשפטים ביצוע החוקים בלבד.⁵⁵ סביר להניח שהדומיננטיות של משפטים במשרד המשפטים אשר למדו בגרמניה תרמה לדרכי עיצוב המשרד.⁵⁶ אומנם, בשונה מתכנון מוקדם, נותרו סמכויותיו של היועץ

⁵³ מרים גטר "ההתארגנות הפוליטית הנפרדת של עולי גרמניה" הציונות: מאסף לתולדות התנועה הציונית והיישוב היהודי בארץ ישראל ז' 240, 288-291 (התשמ"ב).

⁵⁴ Yoram Shachar, Commentary on a paper, presented at a workshop on "Managing Judges: Technology, History and Separation of Powers" (University of Haifa, Faculty of Law, 21.12.2016; יצחק אולשן דין ודברים: זכרונות 223 (1978).

⁵⁵ הצעת החלטת לישיבת הממשלה הזמנית (ללא תאריך), א"מ ג' 5665/2 "הממשלה הזמנית – חלוקת סמכויות".

⁵⁶ ליד ערש המשפט: ספר חיים צדוק 62-65 (רון חריס עורך, 2002); יורם שחר "יומנו של אורי ידין" עיוני משפט טז(3) 537 (1991).

המשפטי לממשלה המנדטורי בידי היועץ המשפטי לממשלה הישראלי, ולא בידי שר המשפטים, כפי שהוצע בתזכיר של המועצה המשפטית טרם הקמת המדינה, קרי לפי הדגם האנגלי. כפי שהסביר בנובמבר 1948 מרדכי בעהם: ”השנוי היחיד שחל במעמדו של היועץ המשפטי מאז הקמת מדינת ישראל, הוא שהוא חדל להיות [...] חבר מועצת המדינה הזמנית או הממשלה הזמנית. פרט לכך, נשארו מעמדו ותפקידיו כפי שהיו לפני סיום המנדט”.⁵⁷ נוסף על כך, שיקול הדעת בתחום הפלילי נותר רחב, על פי המתכונת האנגלית. אולם בתחומים רבים אחרים תפיסת התפקיד של משרד המשפטים השתנתה והפכה להיררכית יותר בהתאם לדגם הקונטיננטלי, לדוגמה: ניהול בתי המשפט עבר לידי משרד המשפטים.⁵⁸

גם בתחום התביעה הכללית ביקשו שר המשפטים רוזן וראשי התביעה הכללית לחולל שינוי. הם החליטו להקים תביעה כללית מונוליתית (קרי שתהיה כגוף אחד) וכללי-ארצית, ולא כזו שתהיה מפוצלת בין פרקליטי מדינה, שוטרים ועורכי דין פרטיים. במילים אחרות, במקום שהיו כמה גופים בעלי סמכות תביעה פלילית, הם רצו שיהיה רק ארגון אחד ויחיד, והוא פרקליטות המדינה. חשוב לשים לב שברקע הדברים הייתה גם תפיסתם שמוסד התביעה הפלילית צריך להיות בלתי-תלוי בממשלה.⁵⁹ מדיניות זו היא שעמדה בבסיס שאיפתם לבטל גם את התביעה המשטרתית, וזאת כדי שכל סמכויות התביעה הפלילית תרוכזנה בפרקליטות המדינה. כדי להמחיש זאת, לפני שאציג את שאיפת משרד המשפטים לבטל את התביעה המשטרתית, אראה כיצד באה לידי ביטוי המדיניות של ראשי משרד המשפטים בכל אחד מהארגונים שהחזיקו עד אז בסמכויות התביעה:

⁵⁷ מרדכי בעהם ”תזכיר בדבר מעמדו של היועץ המשפטי במדינה”, א”מ ג’ 5665/1 ”הממשלה הזמנית - כללי”. עו”ד מרדכי בעהם ניסח את הטיוטה הראשונה של מגילת העצמאות, ולאחר הקמת המדינה עבד במחלקת הייעוץ במשרד המשפטים. על ההחלטה לאמץ דווקא את הדגם הקונטיננטלי של משרת היועץ המשפטי לממשלה ועל המעבר דה-פקטו לדגם הבריטי ראו זאב סגל דמוקרטיה ישראלית 165-167 (1988): גוטמן היועץ המשפטי נגד הממשלה, לעיל ה”ש 47, בעמ’ 38-54. על גרסה שונה של הדברים, שממנה משתמע שהתקבלה החלטה לאמץ דווקא את הדגם הבריטי, ראו דינה זילבר בשם החוק: היועץ המשפטי לממשלה והפרשות שטלטלו את המדינה 23-24 (2012).

⁵⁸ גיא לוריא, אמנון רייכמן ויאיר שגיא ”נפילתו ועלייתו של מינהל בתי המשפט: הקמת הנהלת בתי המשפט בשנת 1952” קתדרה 169, 143 (2018) (להלן: לוריא, רייכמן ושגיא ”נפילתו ועלייתו של מינהל בתי המשפט”).

⁵⁹ במרץ 1950, במהלך דיון בכנסת, אמר היועץ המשפטי לממשלה חיים כהן: ”התביעה הכללית במדינה הזאת, בלתי תלויה היא. התביעה הכללית כפופה אומנם לשר המשפטים בכל ענין הנוגע לאדמיניסטרציה, כמו שלמעשה גם בית המשפט והשופטים כפופים בכל ענין הנוגע לאדמיניסטרציה; אבל הם בלתי תלויים מן הממשלה או מאיזה שר שהוא, בקשר לעבודתם הענינית. אם ראש הממשלה יתן לפרקליטת המדינה או ליועץ המשפטי הוראה לא להעמיד פושע שעשה מעשה פשע לדין, הם לא יהיו כפופים להוראותיו; הם מחוייבים לעשות את שלהם, תהיה מה שתהיה הוראת הממשלה. בכל ענין הנוגע לעבודת התביעה הכללית, האנשים כפופים ליועץ המשפטי והיועץ המשפטי הוא בלתי תלוי”. ראו פרטיכל ישיבה מס’ כ/2, לעיל ה”ש 6, בעמ’ 19.

- (1) בפרקליטות עצמה, שעוצבה באופן ריכוזי והיררכי;
- (2) ביחס של ראשי התביעה כלפי עורכי דין פרטיים שקיבלו סמכויות תביעה מהמדינה;
- (3) ביחס של משרד המשפטים כלפי היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה השונים;
- (4) ביחס של משרד המשפטים כלפי התביעה המשטרית.

ראש הממשלה בן-גוריון מינה לתפקיד התובע הכללי את חיים כהן, שהחל מייד (לאחר שינוי שם תפקידו ל"פרקליט המדינה") בארגון פרקליטות המדינה על פי דגם היררכי, מונוליטי וריכוזי. כפי שהסביר חיים כהן בזיכרונותיו, הוא הקים בהתחלה שלוש לשכות של הפרקליטות (בתל אביב, בירושלים ובחיפה), ביקר למשך יומיים שלושה בכל אחת מהן לפחות אחת לחודש, ואף התלווה לפרקליטים בהופעותיהם בבתי המשפט.⁶⁰ הדגם ההיררכי, הריכוזי והמונוליטי בולט לעין בחוזרים הראשונים שהפיץ פרקליט המדינה לפרקליטי המחוז בחודשים הראשונים לפעילותה של פרקליטות המדינה, כמו גם מרכזיות עשיית הצדק בכל הליך והליך. ב-13 בספטמבר 1948, ממקום לשכת פרקליט המדינה במשרד המשפטים בקריה בתל אביב, הפיץ כהן את שני החוזרים הראשונים לפרקליטי מחוזות ירושלים, חיפה ותל אביב. בחוזר הראשון קבע כהן כללי התנהגות בבתי המשפט, כגון הימנעות מפורמליזם: "אינני רוצה שהנאשם או הנתבע באחד ממשפטי הממשלה יורשע, יפסיד או יסבול, לרגלי איזה פגם שהוא בטענותיו בכתב או בעל-פה". במילים אחרות, הוא דרש הגינות מעין שיפוטית בפעולת התובע, במקום שינסה להרשיע בכל מחיר. הוא גם הורה לפרקליטי המחוזות "לרשום לפניכם ולהורות לכל העובדים במשרדיכם כדברים האלה".⁶¹ בחוזר השני, מאותו היום, קבע אילו עניינים יש להפנות לטיפולו,⁶² ואילו עניינים יטופלו על ידי "הלשכות המחוזיות", תוך שהוא מבקש להעביר לו דו"ח "דו-שבועי על כל העבודה אשר נעשתה בכל אחד מהמשרדים המחוזיים במשך השבועיים שחלפו".⁶³ ודוגמה אחרונה: בחוזר מספר 8 שהפיץ פרקליט המדינה בראשית 1949, הוא העיר על כך ששמע משופטים שונים "שאנשי התביעה הכללית המופיעים בפניהם בענינים פלייליים, רגילים לבטל האשמות

⁶⁰ חיים כהן מבוא אישי: אוטוביוגרפיה 199-200, 213 (2005).

⁶¹ פרקליט המדינה "חוזר פנימי מספר 1: על ההופעה בבתי המשפט" (13.9.1948), א"מ ג-2/5666. "חוזרים למחלקת היועץ מאת פרקליט המדינה" (להלן: א"מ ג-2/5666).

⁶² ענייני בית המשפט העליון ובג"ץ, עניינים הטעונים החלטת היועץ המשפטי לממשלה, ענייני ביזיון בתי המשפט ומשפטים נגד עיתונים, עבירות חמורות במיוחד, משפטים לפי תקנות ההגנה (שעת חירום), משפטים בעלי אופי פוליטי או צבאי, והצעות לשינויים בחוק או בסדרי דין.

⁶³ פרקליט המדינה "חוזר פנימי מספר 2" (13.9.1948), א"מ ג-2/5666, לעיל ה"ש 61.

כאלו זה דבר הניתן בסמכותם ולשקול דעתם החפשי". הוא קבע ש"לשם בטול האשמה פלילית יש לקבל בכל מקרה ומקרה הסכמה קודמת בכתב [...] של פרקליט המחוז". פרקליט המדינה הוסיף ש"גם ההחלטה אם להגיש האשמה לבית המשפט אם לאו, מסורה בידי פרקליט המחוז בעצמו, ובמקרה של ספק יש להעביר את התיק אלי".⁶⁴ בתמצית: התפיסה של פרקליט המדינה הייתה שהפרקליטות אחת היא, עומדים בראשה פרקליט המדינה והיועץ המשפטי לממשלה, והיא פועלת באמצעות פרקליט המדינה ופרקליטי מחוזות שמדווחים לו באופן שוטף. נוסף על כך, היה כאן ביטוי לתפיסתו שהפרקליטים נדרשים להגינות מעין שיפוטית, במקום לנסות להרשיע בכל מחיר. בדומה לדגם של התביעה הכללית הקונטיננטלית, השאיפה של פרקליט המדינה ושל היועץ המשפטי לממשלה יעקב שמשון שפירא הייתה לרכז את כל ייצוג המדינה במשרד המשפטים. בתכנון המוקדם של משרד המשפטים, כאמור לעיל, לפני הקמת המדינה, עוד רווחה התפיסה כי התביעה המשטרית תמשיך לפעול, ואפילו תונהג "מסירת משפטי הממשלה, גם פלילים וגם אזרחיים, לעורכי דין פרטיים. דבר זה יקל על תקציב הממשלה ויוסיף לעורכי דין פרטיים עבודה".⁶⁵ תכנון זה תאם את דגם התביעה הכללית האנגלית: מבוזרת, עם סמכויות תביעה שניתנות הן למשטרה והן לעורכי דין פרטיים. לא כך לפי ראשי התביעה הכללית, שפירא וכהן. ב־15 באוקטובר 1948, במכתב לשר המשפטים, הבהיר היועץ המשפטי שפירא את עמדתו הנחרצת נגד ייצוג המדינה על ידי עורכי דין פרטיים:

כבר ספרתי לך בעל פה, על התופעה שמוסדות הממשלה מעסיקים עורכי דין פרטיים בהתיעצויות בענינים ממשלתיים. לתופעה זו יש להתנגד [...] מבחינת הסדר: כשם שלא יתכן שמשרד זה או אחר יקיים קשרים עם מדינות חוץ שלא באמצעות משרד החוץ [...] כן לא יתכן שיעסיק עזרה משפטית מן החוץ. משרד המשפטים צריך לרכז את כל העבודה המשפטית של המדינה. [...] אין לי חשד מיוחד או התנגדות מיוחדת לעורכי דין מסוימים. התנגדותי היא לכל עורכי הדין הפרטיים. אם ותרנו, ולדעתי בצדק ותרנו, על ייצוג הממשלה בבתי המשפט בעניני מס הכנסה על ידי ש. הורוביץ ושות', עלינו לותר על עזרתו של כל עורך דין פרטי אחר.⁶⁶

⁶⁴ פרקליט המדינה "חוזר פנימי מספר 8" (פברואר או מרץ 1949), שם.

⁶⁵ ראו גוטמן היועץ המשפטי נגד הממשלה, לעיל ה"ש 47, בעמ' 40.

⁶⁶ מכתב מיעקב שמשון שפירא, היועץ המשפטי לממשלה, לפנחס רוזן, שר המשפטים (15.10.1948), א"מ ג' 5665/16 מינוי יועצים משפטיים (למחלקות הממשלה).

היועץ המשפטי לממשלה ושר המשפטים גם ניסו להביא לכך שכל היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה יחסו תחת כנפי משרד המשפטים, הן מבחינת מינויים והן מבחינת פיקוח על עבודתם המקצועית. שר המשפטים רצה שהם ימונו לאחר אישורו, אך הייתה לכך התנגדות, וגם לעניין פיקוחו עליהם היו יועצים משפטיים שהתנגדו.⁶⁷ חשוב להבהיר: יועצים משפטיים עסקו לא רק ביעוץ, אלא גם בחקיקה ובתביעה פלילית, בהתאם לתחומי האחריות של משרדם. ולענייננו, קרי, לעניין מבנה התביעה הכללית, התפיסה של היועץ המשפטי לממשלה, שקיבלה גיבוי משר המשפטים, הייתה לרכז עד כמה שניתן את כל עבודת הייצוג במשרד המשפטים, באחריות פרקליטות המדינה. כפי שנעשה, לדוגמה, עם תביעות שהועברו ממשרד האספקה והקיצוב.⁶⁸ במקרים אחרים, לפי תפיסת היועץ המשפטי לממשלה שפירא, מן הראוי שהוא ייתן ייפוי כוח ליועצים משפטיים שפועלים במשרדי הממשלה השונים.⁶⁹ אך גם במקרים אלו – תוך תיאום עם משרד המשפטים, כדי שיהיה, כפי שאמר שפירא בישיבה עם כל היועצים המשפטיים: "קו אחד בתביעה הכללית".⁷⁰

כאמור לעיל, לא רק פרקליט המדינה כהן והיועץ המשפטי לממשלה שפירא החזיקו בתפיסה ריכוזית, היררכית ומונוליטית של התביעה הכללית. גם שר המשפטים החזיק בתפיסה דומה, על פי מתכונת קונטיננטלית. קיומה של תביעה משטרית במקביל לפרקליטות המדינה – במקום תביעה כללית אחת מונוליטית – הייתה זרה לתפיסת העולם הזו, כשם שהייתה זרה לה העסקתם של עורכי דין פרטיים בייצוג המדינה. נראה שמשום כך שאף שר המשפטים רוזן כבר מתחילת דרכו במשרד לבטל את סמכויות התביעה המשטרית לנהל אישומים בעבירות הקלות, ולרכז את כל עבודת התביעה הכללית במשרד המשפטים. כפי שהסביר זאת שר המשפטים במסיבת עיתונאים באוקטובר 1948: "מגמתו [של משרד המשפטים] היא לרכז את הייצוג של הממשלה בתביעה כללית של משרד המשפטים. היום משמשת המשטרה גם כתובעת בחלק מן המשפטים, והגיע הזמן להפריד בין המשטרה המאספת את החומר וחוקרת לבין סמכות

⁶⁷ וראו לדוגמה: מכתב מפנחס רוזן, שר המשפטים, לכל חברי הממשלה, המבקש שמינוי יועצים משפטיים ייעשה באישורו (24.6.1948); מכתב התשובה של שר הפנים המתנגד לכך (5.7.1948); פרוטוקול ישיבה של היועצים המשפטיים עם היועץ המשפטי לממשלה (14.7.1948); א"מ ג' 5665/16 "מינוי יועצים משפטיים (למחלקת הממשלה)".

⁶⁸ ראו מכתב מהיועץ המשפטי במשרד האספקה והקיצוב אל פרקליט מחוז תל אביב (16.6.1949), א"מ ג' 5675/4 "הוראות לפרקליט המדינה".

⁶⁹ לעניין ייפוי כוח ליועץ המשפטי של משרד התעשייה והאספקה, ראו מכתב מהיועץ המשפטי של משרד זה ליועץ המשפטי לממשלה, ובו בקשה לייפוי כוח שכזה בעניין תביעות פליליות בתחום משרדו (21.7.1948), א"מ ג' 5665/16 "מינוי יועצים משפטיים (למחלקת הממשלה)".

⁷⁰ דברי היועץ שפירא, פרוטוקול ישיבה של היועצים המשפטיים עם היועץ המשפטי לממשלה 1 (14.7.1948), שם.

הייצוג של התביעה הכללית בבתי הדין.⁷¹ במילים אחרות, שר המשפטים רוזן שאף לבטל את התביעה המשטרתית, וזאת כחלק מתפיסה כוללת שלפיה התביעה הכללית צריכה להיות מונוליטית וריכוזית, בלא סמכויות אישום לעורכי דין פרטיים או למשטרה.

5. ההכרעה ה”זמנית” בין עמדת המשטרה לבין עמדת משרד המשפטים

כבר ב־27 ביוני 1948 העביר שר המשפטים לשר המשטרה שטרית “אי־אלה הערות ביחס לארגון התביעה הכללית”. לדעתו, יש להניח שהערות אלו היו ככל הנראה ברוח השאיפה לבטל את התביעה המשטרתית ולרכז את סמכויות התביעה במשרדו. כך או אחרת, לפי יומנו של אורי ידן (מבכירי משרד המשפטים), באותו קיץ כבר התגבשה שאיפתו זו של שר המשפטים לכדי תוכנית, וזו הועברה לידיעת שר המשטרה בכור שטרית.⁷² אולם שטרית התנגד לעמדה הריכוזית של שר המשפטים. הוא רצה לשמור בידי המשטרה את כל סמכויותיה. לכן באוקטובר 1948 הוחלט להביא את המחלוקת ביניהם לשולחן הממשלה.⁷³

בשלושת השבועות הראשונים של נובמבר גובש וסוכם ההסדר בין שר המשפטים לבין שר המשטרה, והוא נשמר בעיקרו עד היום. לא מצאתי את החלטת הממשלה או את הסיכום בין השרים. אולם ההסדר ביניהם בא לידי ביטוי מפורש בהוראות האופרטיביות של חלוקת עבודה מפורטת בתביעה בין המשטרה לבין פרקליטות המדינה. במכתב מיום 22 בנובמבר 1948, שכותרתו “הסדר התביעה הכללית”, הפיץ עוזר המפכ”ל באגף לחקירת פשעים את חלוקת העבודה המפורטת הזו. במכתב הסביר עוזר המפכ”ל ש”עם הקמת לשכות של פרקליטים מחוזיים עלי להדגיש את הצורך בקיום מגע הדוק ושיתוף פעולה אמיץ בין הלשכות האלה ומחלקות או לשכות החקירות המקומיות”. הוא הורה שמחלקות חקירת פשעים יפעלו בתיאום, בפיקוח ובהכוונה של פרקליטי המחוז, ולכן הטיל עליהן לדווח “מדי יום ביומו את הדו”ח היומי

⁷¹ “חוק האזרחות יובא בקרוב לדין במועצת המדינה” המשקיף 27.10.1948, 4.

⁷² מכתב מפנחס רוזן, שר המשפטים לבכור־שלום שטרית, שר המשטרה (27.6.1948), א”מ ג 5655/9. “ארגון עבודה במשרד”. ההערות עצמן לא נמצאו. אני סבור שאלו היו הערותיו בהסתמך על כך שתוכנית משרד המשפטים הייתה מגובשת כבר בקיץ 1948, כפי שניתן ללמוד מיומנו של אורי ידן. ידן מזכיר ביומנו באוגוסט 1948 כיצד “התרתח והתלקח שיטרת” על תוכנית אחרת של משרד המשפטים, משום שהוא חשב בטעות “שהיא נוגעת לתכנית שלנו להוציא את חקירת הפשעים ואת כל התביעה הכללית מידי המשטרה ולהעבירן לרשות משרד המשפטים. שיטרת רואה בתכנית זאת התנקשות בענייניו האישיים התקפת אנשי ההשכלה על המעמד העממי, מזימה אנטי־ספרדית מובהקת וכו’, והוא נלחם בה בכל מרצו השופע, ובמיטב הבנתו המוגבלת”. ראו יומנו של אורי ידן מיום 9.8.1948. ספר אורי ידן 46 כרך א (אהרון ברק וטניה שפניץ עורכים, 1990).

⁷³ “מחלוקת בין שר המשפטים ושר המשטרה” חרות 27.10.1948, 4.

על הפשעים במחוזיהן ללשכת פרקליט המחוז" והוסיף שהן "תעמודנה בקשר תמידי עם פרקליט המחוז, תתעצנה אתו בכל הבעיות המשפטיות שתתעוררנה בחקירות פשעים, ותפעלנה בהתאם להוראותיו". באשר לחלוקת העבודה התביעתית הוא הבהיר שמעתה, ככלל, רק פרקליטים יופיעו בבתי משפט מחוזיים, בניגוד לתקופת המנדט, שבה הופיעו תובעים משטרתיים גם בבתי משפט מחוזיים, ואילו המשטרה תופיע בפני בתי משפט השלום:

החל מיום פרסום הפקודה הזאת יופיעו בפני בתי משפט המחוזיים [כך במקור] רק פרקליטי מחוז או באי כוח היועץ המשפטי. קציני המשטרה יתבעו בפני בתי משפט מחוזיים רק בהסכמת פרקליט המחוז ולפי יפוי כח מאת היועץ המשפטי [...] לא יחול כל שנוי בקשר להופעת המשטרה בפני בתי משפט השלום.⁷⁴

כשבועיים לאחר מכן הפיץ פרקליט המדינה חיים כהן את ההסדר הזה בין פרקליטי המדינה, כדי שגם מצד הפרקליטות תובהר חלוקת העבודה (וההסדר) באשר לתביעה הכללית. יתרה מזאת, הוא גם הבהיר לפרקליטיו, חודשים אחדים אחר כך בחוזר נפרד שעסק במתן חוות דעת משפטיות למשרדי הממשלה, כי אין להתייחס למשטרה כמו ליתר משרדי הממשלה. לגבי משרדי הממשלה הכלל הוא שפרקליטות המדינה אינה נותנת "עצה משפטית". לעומת זאת: "לגבי שאלות משפטיות של אגף חקירת הפשעים ומחלקות חקירת הפשעים של המשטרה [...] הם, למטרת חוזר זה, נחשבים כחלק בלתי נפרד של התביעה הכללית עצמה".⁷⁵ כלומר, בהתאם להסדר, מצד אחד, על פרקליטי המחוז להנחות את המשטרה ותובעיה. מצד שני, תובעי המשטרה המשיכו לפעול בנפרד מפרקליטות המדינה.

מנכ"ל משרד המשטרה סיכם את המחלוקת וההסדר ב־31 בדצמבר 1948:

בהקמת המדינה התחילו רווחות דעות חדשות בקשר לארגון התביעה הכללית בישראל. במיוחד התעורר העניין בקרב אנשי משרד המשפטים. התפתח ויכוח יסודי ומעמיק מאד בין שר המשפטים לבין שר המשטרה והמו"מ עדיין נמשך. הובאו הצעות מסוימות לשנויים בחוק הקיים, אך עד אשר ייעשו תקונים בחוק הוסכם שהחקירה המקצועית והתביעה בפני בתי משפט השלום תהיינה נתונות בידי המשטרה והתביעה בפני

⁷⁴ מכתב מר' לוסטיג, עוזר המפכ"ל לתחנות המשטרה (22.11.1948). את המכתב הפיץ פרקליט המדינה בין פרקליטי המחוז (5.12.1948), א"מ ג' 5666/2, לעיל ה"ש 61.

⁷⁵ פרקליט המדינה "חוזר פנימי מס. 13: חוות דעת ועצות משפטיות" (12.5.1949), שם.

כל בתי המשפט הגבוהים תהיה נתונה בידי פרקליט המדינה ועוזריו. ביחד עם זה נתנו הוראות מפורשות למשטרה לעבוד בשתוף פעולה הדוק עם פרקליטי המחוזות ולהשמע להדרכתם החוקית.⁷⁶

בפברואר 1949 העביר שר המשטרה את הסיכום לראש הממשלה, וצירף מכתב שבו נימק מדוע יש צורך במשרד משטרה, למרות טענות המצדדים בכיטולו.⁷⁷ בוויכוח בין שר המשפטים שרצה רפורמה שבמסגרתה תוקם תביעה כללית מונוליתית, לבין שר המשטרה שחפץ לשמור על הקיים – הוחלט על הסדר זמני (כאמור בסיכומי ה"ל" של מנכ"ל משרד המשטרה: "המו"מ עדיין נמשך"; "עד אשר ייעשו תקונים בחוק"). ההסדר היה תיקון חלוקת העבודה המנדטורית: אישומים בעבירות קלות בבתי משפט שלום בידי התביעה המשטרית, ואישומים בעבירות חמורות יותר בערכאות הגבוהות בידי פרקליטות המדינה (כזכור, בתקופת המנדט תובעים משטרתיים ניהלו תיקים גם בבתי המשפט המחוזיים).

מבחינת משרד המשפטים היה ההסדר הזה פשרה, אשר נבעה ממגבלות כוחו הפוליטי. למשרד המשפטים לא היה די כוח פוליטי כדי להביא לכיטול דגם המשטרה התובעת, אף שרצה בכך. אפשר להעלות כמה השערות מדוע לא הצליח, אך מסקנה חד-משמעית – אין. המהלך הזה היה כרוך בהעברת כוח וסמכויות משר המשטרה, שהיה שותף קואליציוני של מפא"י במסגרת מפלגת ספרדים ועדות מזרח (בכנסת השנייה הוא היה חלק ממפא"י), לשר המשפטים, שהיה שותף קואליציוני אחר של מפא"י כחלק מהמפלגה הפרוגרסיבית. אומנם ייתכן שכוחו של שר המשטרה לא היה רב בקואליציה, ואף היו שהציעו לבטל את משרדו ולהעביר את סמכויותיו למשרד הפנים, וזאת גם עוד טרם הקמת המדינה בעת תכנון חוק המשטרה בדיוני המועצה המשפטית.⁷⁸ אולם דווקא בשל כך העברת הסמכויות עוררה התנגדות מיוחדת אצל

⁷⁶ "תזכיר שהוגש לבא"י כוח העתונות היומית בעת הפגישה עם המנהל הכללי של משרד המשטרה" 5 (31.12.1948), א"מ ג' 3015/6 "משרד המשטרה – תזכיר על מבנה, תפקידים, פעולות".

⁷⁷ מכתב מבכור שלום שטרית, שר המשטרה לדוד בן-גוריון, ראש הממשלה (פברואר 1949), א"מ ג' 3013/32 "משרד המשטרה". במרץ 1949 שוחחו מפכ"ל המשטרה והיועץ המשפטי לממשלה, והיועץ המשפטי הציע שתובעי המשטרה ימשיכו להופיע במשפטים בבתי משפט שלום "חוץ מאשר במשפטים מסובכים או בעלי חשיבות מיוחדת אשר טעונים הופעת עורך-דין". לא ידוע מה הייתה תשובת המפכ"ל. ראו מכתב מי' ש' שפירא, היועץ המשפטי לממשלה לי' סהר, מפכ"ל המשטרה (30.3.1949), א"מ ג' 6915/4 "היועץ המשפטי לממשלה – חוות דעת משפטיות: ינואר-מרץ 1949".

⁷⁸ ראו י"ר "רשות הדבור לשר הפנים" על המשמר 28.6.1948; 2; יוסף ימבור "קול ישראל" – ראדיו של מי הוא? על המשמר 1.8.1948, 2 (תודה לעו"ד שלומי בלבן על ההפניה לכתבות אלו). בתוכניות של המועצה המשפטית על חקיקת המשטרה, הוצבה המשטרה בפיקוח משרד הפנים. ראו פרוטוקול ישיבה מס' 11 של ועדת המשנה לחוקי ההגנה (3.3.1948) וטיוטות של חוק המשטרה (הוראות מעבר) 1948, א"מ ג' 110/39 "ועדות משנה של המועצה המשפטית".

שר המשטרה, שכן הוא נאבק על כל בדל של סמכות. שר המשטרה טען נגד העמדה שיש לבטל את משרדו מעל כמה במות, כתב על כך לראש הממשלה ואף הנחה את מנכ"ל משרדו לחקור את הנושא באופן השוואתי. המנכ"ל הגיש תזכיר מפורט ומבוסס מחקר המצדיק את קיומו של משרד המשטרה בישראל.⁷⁹ שטרית התנגד בכל תוקף לכל צמצום בהיקפי סמכויותיו, משום שצמצום שכזה היה מערער את ההצדקה לקיום משרדו. יתרה מזאת, אפשר לשער שעברו של שר המשטרה כתובע משטרתי במשטרת המנדט, תרם לא מעט לתפיסתו את חשיבותה של התביעה המשטרית. ניסיונו האישי עם הדרך שבה המערכת הזו פעלה, והזדהותו האישית עם התביעה המשטרית תרמו אף הם להתנגדותו לביטולה.

אפשר גם לשער שבאותה תקופה פורמטיבית, בעייתיותה של מערכת אכיפת החוק וסדריה הפנימיים היו משניים יחסית לאתגרי הקיום המשמעותיים שניצבו בפני המדינה הצעירה, לפחות בעיני קברניטיה. כל שינוי מוסדי מן הנהוג בתקופת המנדט היה כרוך בהשקעת משאבים תקציביים ותכנוניים, שייתכן שהממשלה לא רצתה להפנות דווקא למערכת המשפט. האתגרים הרבים שניצבו בפני מדינת ישראל באותה תקופה היו משמעותיים במישורים ביטחוניים, כלכליים וחברתיים והצריכו תקציב רב, ועל רקע הבעיות האלה ייתכן שהדגם האנגלי לא נחשב פשרה בלתי-סבירה. על כל פנים, בסופו של יום אומץ הסדר שנוסח כפשרה זמנית – וזו הפכה לקבועה.

6. ניסיון לשנות את ההסדר: טיוטת הצעת חוק התביעה הכללית, 1952-1950

בשנים הראשונות לאחר קבלתו, ההסדר בעניין התביעה המשטרית עדיין נתפס במשרד המשפטים ובקרב משפטנים אחרים כזמני, וגם בוועדת החוקה בכנסת ניכר רצון לשנותו. בישיבות של ועדת משנה לוועדת חוקה בענייני חוקים ותקציב משרד המשפטים, שהתקיימו בחודשים ינואר עד אפריל 1950 אגב דיון בתקציב משרד המשפטים, התקיימו דיונים עקרוניים שבהם התבססה העמדה כי יש לשאוף לביטול סמכויות התביעה של המשטרה ולרכז את כל התביעה בפרקליטות המדינה. כאמור לעיל, ברקע הדברים עמדה גם תפיסתם העקרונית של חברי כנסת

⁷⁹ ראו מכתב מבכור-שלום שטרית, שר המשטרה לדוד בן-גוריון, ראש הממשלה (פברואר 1949), א"מ ג' 3013/32 "משרד המשטרה"; יצחק צ'זיק "תזכיר מסקנות: היש צורך בקיום משרד משטרה נפרד או לא" (27.2.1949), א"מ ג' 3013/32 "משרד המשטרה". לטענות נוספות על נחיצות משרד המשטרה, ראו למשל את הרצאתו של שר המשטרה בפרוטוקול ישיבה של ועדת הפנים של מועצת המדינה הזמנית (23.11.1948), ארכיון הכנסת, שם הסביר כי "משרד המשטרה הולך וגדל ועם זאת לא התעלמנו מהצד החסכוני. אם תצרפו את המשטרה תקבלו תמונה נכונה ותראו כי משרד המשטרה הוא אחד המשרדים החשובים והחיוניים בממשלה".

שהתביעה הפלילית צריכה להיות בלתי־תלויה בממשלה. עם תום הדיונים, ב־26 באפריל 1950, הגיעה ועדת המשנה להחלטה עקרונית, ולפיה: "התביעה הכללית תרוכז בידי פרקליטות המדינה ולא בידי המשטרה, וכן תעבור לפיקוח הפרקליטות גם מחלקת החקירות של המשטרה".⁸⁰ בדיון השתתף גם נציג מטעם משרד המשפטים, עו"ד חיים וילקנפלד (לימים שר המשפטים חיים צדוק). בדיון שנערך במליאת ועדת החוקה כשבוע לאחר מכן, ב־3 במאי 1950, הביעו (כאמור בתחילת המאמר) דעה דומה המשפטנים מקרב חברי הכנסת, אך לא החליטו האם לאמץ את ההחלטה העקרונית של ועדת המשנה.⁸¹

אולם ההחלטות של ועדת המשנה – גם אם לא אומצו באופן רשמי – נפלו על אוזניים כרויות במשרד המשפטים. בדיון האחרון של ועדת המשנה ב־26 באפריל 1950, התבססה העמדה כי יש לפנות למשרד המשפטים כדי שייכין חוק בעניין "התביעה הכללית". הן היו"ר ח"כ ניר והן ח"כ רובין תמכו בכך שעקרונית הצעת החוק יהיו ש"התביעה הכללית תרוכז על ידי פרקליטות המדינה", "התביעה הכללית תהיה מוסד עצמאי והמשטרה תשמש רק מכשיר עזר לחקירות אשר גם הן תתנהלנה לפי הוראות התביעה הכללית ופרקליטות המדינה".⁸²

פרקליטות המדינה באותה תקופה תמכה בהסדר זה.⁸³ ואכן, כשנה לאחר מכן נוסחה בפרקליטות המדינה טיוטת הצעת חוק ברוח העקרונות שנדונו בוועדת המשנה בכנסת. הטיוטה נוסחה ככל הנראה על ידי פרקליט המדינה ארווין שמרון. הוא העבירה ליועץ המשפטי לממשלה חיים כהן ב־20.12.1951, אשר הוסיף לה הערות בכתב ידו וגם זימן את פרקליט המדינה ואת בכירי מחלקת החקיקה במשרד המשפטים לדיון בעניינה.⁸⁴

מדובר היה בהצעת חוק מרחיקת לכת אשר נועדה לא רק לבטל את סמכויות התביעה המשטרתית. ראשית, הוצע לעגן באופן רשמי בחוק את מעמד פרקליטות המדינה.⁸⁵ "התובע הכללי" (שהוגדר כפרקליט המדינה, משנהו, סגניו ועוזריו וכן כל מי

⁸⁰ פרוטוקול ישיבה מס' ח/2 של ועדת המשנה לעניני חוקים ותקציב משרד המשפטים, של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת הראשונה, 12 (26.4.1950), א"מ כ-26/8 "פרוטוקולים מישיבת ועדת המשנה" (להלן: פרוטוקול ישיבה של ועדת המשנה).

⁸¹ פרטיכל ישיבה מס' כ/2, לעיל ה"ש 6, בעמ' 9, 13.

⁸² פרוטוקול ישיבה של ועדת המשנה, לעיל ה"ש 80, בעמ' 9, 12.

⁸³ ראו את הדיווח של יו"ר ועדת המשנה ח"כ ניר, שם.

⁸⁴ ראו את טיוטת הצעת חוק התביעה הכללית התשי"ב-1952, את מכתב פרקליט המדינה מיום 20.12.1951, את הטיוטה עם הערות היועץ המשפטי לממשלה ואת הזימון לישיבה מיום 1.1.1952 (הישיבה זומנה ליום 10.1.1952), א"מ גל-2/21284 "חקיקה ראשית – חוק התביעה הכללית התשי"ב-1952".

⁸⁵ בס' (1)2 לטיוטה להצעת החוק, שם: "תוקם תביעה כללית לשם הבטחת שמירת החוק במדינה וענייניה המשפטיים של המדינה".

שהוא מיופה כוח היועץ המשפטי לממשלה) היה אמור להיכנס לנעלי היועץ המשפטי לממשלה ולהחליפו מבחינת סמכויותיו לתבוע בשם המדינה.⁸⁶ הובהר גם שהמטרה כפופה להוראות התביעה הכללית.⁸⁷

אשר למינוי ראש התביעה הכללית, הוצע ששר המשפטים ימנה פרקליט מדינה, שיהיה אחראי בפני שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה על הנהלתה של התביעה ועל ביצוע תפקידיה.⁸⁸ כמו כן הוצע ששר המשפטים ימנה בכל מחוז תובע כללי שיהיה פרקליט המחוז, אשר יהיה אחראי בפני פרקליט המדינה. במילים אחרות, מערך התביעה הכללית הוכפף ישירות לשר המשפטים וליועץ המשפטי לממשלה במבנה היררכי וריכוזי. דובר אם כן במתכונת קונטיננטלית, ריכוזית ומונוליטית, שבמסגרתה הוצע למסור לתובע הכללי גם כל סמכות אשר החוק מעניק לשוטר או לכל פקיד אחר בנוגע למניעת עבירות או חקירתן, וכן סמכויות להוציא צווי מעצר, סמכויות של חוקר מקרי מוות, ועוד.

ולעניין התביעה המשטרית: לא רק שהמטרה בכללותה הוכפפה, לפי ההצעה, לתביעה הכללית, אלא גם הובהר ש"לא יוגש משפט פלילי ולא יתנהל משפט פלילי, אלא ע"י תובע כללי".⁸⁹ משמעותה של הוראה זו הייתה ביטול סמכויות השוטרים לנהל הליכים פליליים. לסיכום, טיטוט הצעת החוק הציעה להקים את פרקליטות המדינה במתכונת קונטיננטלית, ריכוזית, מונוליטית, להכפיף במסגרתה את רשויות החקירה לרשויות התביעה, ולבטל את התביעה המשטרית.

טיטוט הצעת חוק התביעה הכללית, שגובשה בפרקליטות המדינה, לא קודמה. לא ברור מה הייתה הסיבה לכך. לא ידוע אם אכן התקיימה ישיבה בנושא הצעת החוק ומה התרחש בה, אולם על גבי הטיוטה של היועץ המשפטי לממשלה נותרו הערותיו והן נותנות את ראשית התשובה לאי־הצלחת היוזמה. סימני שאלה והערות כגון "מיותר" או "לא כאן" מעטרות את ההוראות החשובות לענייננו. מעבר לכך, סביר להניח שמשרד המשפטים לא קידם רפורמה יסודית זו מאותה הסיבה שבגללה לא קודמה הרפורמה בשנת 1948. במועד זה שר המשפטים היה דב יוסף ממפא"י. אף שבתקופה מאוחרת יותר הוא היה שר ריכוזי מאוד, ספק רב אם בעת הזו, כשהחזיק במקביל גם בתיק התעשייה והמסחר, היו לו רצון או יכולת פוליטית לקדם רפורמה

⁸⁶ בס' 1(2), שם: "מקום שבכל חוק מופיעות המלים 'היועץ המשפטי לממשלת ישראל או בא־כח' יבואו המלים 'תובע כללי' במשמעותן בחוק זה".

⁸⁷ "המטרה [...] כפופים להוראות התביעה הכללית בכל ענין הנוגע לבצוע תפקידם", שם.

⁸⁸ "שר המשפטים ימנה תובע כללי להיות פרקליט המדינה שיהיה אחראי לפניו ולפני היועץ המשפטי לממשלת ישראל להנהלתה היעילה של התביעה הכללית ולבצוע תפקידיה", שם.

⁸⁹ ס' 1(5) לטיטטה להצעת החוק, שם.

משמעותית שבמסגרתה יילקחו סמכויות מהמשטרה וממשרד המשטרה.⁹⁰ ייתכן גם שבשלב זה היועץ המשפטי חיים כהן ויתר על קידום הדגם המונוליטי של פרקליטות המדינה.

כך או כך, בסופו של יום משרד המשפטים לא קידם את הצעת חוק התביעה הכללית, אלא אך ורק את הטיוטות האחרות שאותן החל לגבש פרקליט המדינה בעניין סדר הדין הפלילי.⁹¹ במקום חוק התביעה הכללית, במורד הדרך, קידם משרד המשפטים את פקודת סדר הדין הפלילי בהתאם להסדר שהושג בין משרד המשטרה לבין משרד המשפטים בסוף שנת 1948. כך למשל, טיוטות פקודת הפרוצדורה הפלילית נוסחו מלכתחילה במשרד המשפטים החל מתקופה זו (ראשית שנת 1952), ובהן סמכותם של שוטרים להגיש אישומים בבתי משפט השלום ובבתי המשפט העירוניים.⁹² התביעה המשטרתית הפכה למוסד קבע.

סיכום

ההסדר הזמני שנקבע בראשית ימי המדינה, שלפיו התביעה המשטרתית תנהל את ההליכים בעבירות הקלות יותר (בבתי משפט השלום) ואילו פרקליטות המדינה תנהלם בעבירות החמורות יותר (בבתי המשפט המחוזי), עומד על כנו, עם שינויים קלים, עד היום.⁹³ אך בכך לא תם העניין. במשך השנים הוסיפו מדי פעם בפעם ראשי התביעה הכללית ומשרד המשפטים לנסות ולתקן את ההסדר לפי ראיית עולמם. חיים צדוק, אשר כפקיד במשרד המשפטים היה מעורב בדיונים הראשונים בעניין זה שנערכו במשרד המשפטים ובכנסת, עמד בשנת 1999 בראש ועדה ציבורית שהמליצה לאחד את התביעה המשטרתית עם פרקליטות המדינה.⁹⁴ ייתכן שהיועץ המשפטי לממשלה

⁹⁰ השוו לחוסר היוזמה שהפגין באותה תקופה ביחס לרפורמה שעמדה אז על הפרק במשרד המשפטים לעניין מינהל בתי המשפט, ראו לוריא, רייכמן ושגיא “נפילתו ועלייתו של מינהל בתי המשפט”, לעיל ה”ש 58.

⁹¹ ראו א”מ ג’ 5391/27 – חלק א”, וכן ארכיון משרד המשפטים 7928904414835 “חוק לתיקון פ”ק הפרוצדורה הפלילית” (להלן: חוק לתיקון פ”ק).

⁹² ראו ס’ 8(ה) להצעת תזכיר חוק סדרי הדין הפלילי, התשי”ח-1958, א”מ ג’ 5391/28 “פקודת הפרוצדורה הפלילית – חלק ב”. ראו גם ס’ 13(ב) לטיטת הצעת חוק הדין הפלילי (“הצעה חמישית 14.9.1952”) חוק לתיקון פ”ק, לעיל ה”ש 92.

⁹³ היום נקראת התביעה המשטרתית “חטיבת התביעות”. חלוקת הסמכויות בינה ובין הפרקליטות השתנתה במקצת מאז ראשית ימי המדינה, כמו גם המבנה המוסדי שלה. להרחבה ראו לוריא וקרמניצר איחוד התביעה המשטרתית, לעיל ה”ש 8.

⁹⁴ ראו את השתתפותו של חיים צדוק, אז וילקנפלד, מטעם משרד המשפטים, בישיבת ועדת המשנה של ועדת החוקה, חוק ומשפט לעניני חוקים ותקציב משרד המשפטים 1 (26.4.1950), א”מ ג’ 5655/11 “מנהל, תקציב, פרוטוקולים”; משרד המשפטים, דו”ח הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש (בראשות עורך הדין חיים צדוק) 44-50 (1999).

הראשון יעקב שמשון שפירא עמד בראש יוזמה נוספת בעניין כשכיהן כשר משפטים בראשית שנות השבעים. בשנת 1971 כתב לו היועץ המשפטי לממשלה מאיר שמגר על הכוונה לערוך רפורמה בנושא:

בהתאם להסדרים החוקיים הקיימים יש חלוקה בין תחומי התביעה בהם מטפלת המשטרה, לבין תחומי התביעה בהם מטפלת פרקליטות המדינה. חוק סדר הדין הפלילי, תשכ"ה-1965, לא יצר תביעה כללית מונוליתית, אלא יצר מערכת מורכבת אשר איננה מפרידה רק בין הגורם החוקר לבין הגורם המגיש את כתב האישום ומנהל את המשפט, אלא יצר כאמור גם את הבסיס לקיום מערכות תביעה נפרדות. [...] יש לי ספקות אם מבנה חוקי זה של מערכת התביעה – יעיל ורצוי – אך נושא זה אין ענינו לכאן וכידוע לך נבחנת שאלה זו בנפרד.⁹⁵

שנים אחר כך, כשופט, יפסוק שמגר בדומה כי: "מן הראוי להפריד מוסדית בין הגוף החוקר לבין מי שמופיע כתובע בבית המשפט; הווי אומר, אין להכפיף את החוקר ואת מי שמייצג את התביעה בבית המשפט לאותה מרות".⁹⁶ קריאה לרפורמה שכזו נשמעה בשנת 1972 גם בדיון בכנסת מפי ח"כ ארי אנקוריון: "חשובה ביותר אחידות הפרקטיקה בעניין התביעה הכללית וייצוג משפטי מלומד. אני סבור שרצוי להעמיד כתובעים באישומים פליליים רק נציגים של פרקליטות המדינה".⁹⁷

בסיכומו של דבר, משרד המשפטים הצליח לקדם את הדגם המונוליתי והריכוזי של התביעה הכללית שנהגה בראשית ימי המדינה – אך בפרקליטות המדינה בלבד. בפרקליטות המדינה אכן קיים דגם מונוליתי וריכוזי של תביעה כללית על פי המבנה הקונטיננטלי, בשילוב עם תפיסת עולם או אתוס המקדש הליך הוגן ושיקול דעת רחב ועצמאי לתובע על סגירת תיקים פליליים – באופן מעין שיפוטי.⁹⁸ אולם התביעה הכללית בישראל נותרה מבוזרת לפי הדגם האנגלי שקידמה המשטרה בראשית ימי המדינה. מלבד פרקליטות המדינה שמנהלת את התיקים בעבירות החמורות, ממשיכים לנהל תיקים פליליים גם התביעה המשטרתית (שמנהלת כ-90% מההליכים הפליליים בישראל), עורכי דין בשירות המדינה (במשרדי ממשלה, ברשויות מקומיות), ועורכי דין

⁹⁵ משרד המשפטים, מאיר שמגר דו"ח היועץ המשפטי לממשלה בקשר לכתבות על הפשע המאורגן (1971). 21.

⁹⁶ בג"ץ 2631/91 זיגל נ' שר המשטרה, פ"ד מו(3) 546 (1992) [ההדגשות במקור].

⁹⁷ ד"כ 63, 2402 (התשל"ב).

⁹⁸ ראו לדוגמה, קרמניצר "התובע בהליך פלילי", לעיל ה"ש 17.

פרטיים שפועלים במסגרת של מיקור חוץ מטעם משרדי ממשלה ורשויות מקומיות תוך קבלת יפוי כוח מהיועץ המשפטי לממשלה.⁹⁹ יתרה מכך, התביעה המשטרית, בעקבות מיקומה המוסדי במשטרה וכפיפותה למפק”ל המשטרה, פועלת למעשה לא רק בהתאם לתפיסת עולם שבה לתובע יש שיקול דעת עצמאי ומעין־שיפוטי,¹⁰⁰ אלא גם בהתאם לתפיסה הרואה את התובעים כחלק אינטגרלי מהמשטרה וממדיניותה הנקבעת על ידי הדרג הפוליטי ובכירי המשטרה. המשך קיומה של התביעה המשטרית, בעקבות ההסדר שהגיעו אליו משרד המשפטים ומשרד המשטרה בשנת 1948, היא לכן אנומלית ביחס לדגם המונוליטי של התביעה הכללית שמייצגת פרקליטות המדינה. אולם זוהי אנומליה רחבת היקף, ולא חריג צר. במובן הזה ניתן לומר שהתביעה הכללית בישראל מאופיינת בחוסר קוהרנטיות. פועלים בה שני דגמים במקביל: דגם של מאבק משטרתי בפשיעה, שהוא אחד ממנגנוני השליטה החברתית שמפעילה מדינת ישראל, ודגם של הליך מעין־שיפוטי בפרקליטות המדינה. לראשי משרד המשפטים בראשיתו הייתה, אם כן, השפעה רבה על עיצוב דגם התביעה הכללית בישראל. עם זאת, כוחם והשפעתם היו מוגבלים ודגם התביעה הכללית שנוצר הוא פועל יוצא של פשרות בין־מוסדיות.

⁹⁹ ראו, לדוגמה, משרד המשפטים, דו”ח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות (בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, אורית קורן) 8 (2012); ארבל ואח’ דו”ח פרקליטות 2000, לעיל ה”ש 9, בעמ’ 44.

¹⁰⁰ גם אתוס עצמאות שיקול הדעת קיים בתביעה המשטרית. ראו למשל את התיאור של ישראל אייזנר, התובע המשטרתי לשעבר, על הדרך שבה הסביר לו השופט הראשון שבפניו הופיע בשנת 1964, את מהות תפקידו: ”הוא אמר לי תגיד אתה יודע מי אתה? לא הבנתי מה הוא רוצה להגיד בזה אז הוא אמר אתה נציגו האישי של היועץ המשפטי לממשלה [...] אני לא רוצה לשמוע את המילה לשיקול דעת בימ”ש. אתה צריך להגיד מה אתה חושב – יש מקום להקלה – הקלה, יש מקום לחומרה – לחומרה. ככה למדתי [ש]הייתי צריך לקחת אחריות. הוא אמר: ההבדל בין סגור לתובע – סגור מצווה לעזור לבימ”ש לעשות משפט. התובע מצווה לעשות משפט צדק. זה ההבדל. מאז למדתי שאני צריך להיות עצמאי ולייצג את הציבור ומצד שני גם מי שנכשל חד פעמית וידעתי שהוא לא יחזור על מעשיו אז התחשבתי”. ראו ריאיון של תמר ליברטי וסיון שחר עם ישראל אייזנר (23.2.2010), בית מורשת משטרת ישראל.