



19 ספטמבר, 2022
כ"ג אלול תשפ"ב

אל: עו"ד מאיה פרוינד, ייעוץ וחקיקה (משפט בינ"ל)

הנדון: תחולת סעיפים 45 ו-47 לחוק עזרה משפטית בין מדינות על הליכים אזרחיים

1. במענה לפנייתך אליי בעניין טיוטת מזכרכם מיום 30.8.22 (המצ"ב), להלן התייחסותי.
2. קראתי את טיוטת המזכר האמור, וכפי שפירטתי בשיחותינו ובהתייחסותי הכתובה מיום 4.7.22 (מצורף גם הוא), כעולה ממסמכי החקיקה, סעיפים 45 ו-47 לחוק עזרה משפטית בין מדינות, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק"), לא נועדו לחול על עניינים אזרחיים.
3. בפתח הדברים אציין כי אצילת הסמכות היחידה שנעשתה עד כה על ידי היועץ המשפטי לממשלה מכוח סעיף 45 לחוק, היא למחלקה הבינלאומית בפרקליטות המדינה, העוסקת בעזרה משפטית בעניינים פליליים. לא מוכרת לי בקשה לעזרה משפטית שהוגשה על ידי המחלקה הבינלאומית מכוח אצילת סמכות זו, במסגרת הליך אזרחי בין צדדים פרטיים שהמדינה לא היתה צד להם.
4. החלטה כי היועצת המשפטית לממשלה היא הרשות המוסמכת להגיש בקשות לעזרה משפטית בהליכים אזרחיים מכוח סעיף 45 לחוק, היא באופן מעשי החלטה תקדימית אפוא.
5. על פי האמור במזכרכם (פיסקה 25), הנכם מסכימים כי לא יהיה נכון לערב את היועצת המשפטית לממשלה בהליכים אזרחיים בין שני צדדים פרטיים כשהמדינה אינה צד להליך. בנוסף, מקובל עליכם כי סעיפים 45 ו-47 לחוק עזרה משפטית בין מדינות, התשנ"ח – 1998 (להלן: "החוק") נחקקו בהקשר פלילי.
6. להבנתי, הסיבה בגינה הנכם סבורים שיש לקבוע (בהסתמך על סעיף 45 לחוק), שהיועצת המשפטית לממשלה תהא הגורם המוסמך להגיש בקשות לעזרה משפטית גם בהליכים אזרחיים בין צדדים פרטיים, היא על מנת שלא להותיר את הלאקונה הקיימת בדין כאשר אמנת האג לגביית ראיות בהליכים אזרחיים (1970) אינה חלה. על מנת להתגבר על העובדה כי סמכות זו אינה מתיישבת עם תפקידיה של היועצת המשפטית לממשלה, הנכם מציעים שהיועצת המשפטית לממשלה תאצול את הסמכות למנהל בתי המשפט.
7. אני סבורה כי מאחר שהצעתכם עוסקת בנטילת סמכות חדשה על ידי היועצת המשפטית לממשלה, ראוי להביא בפניה את הדברים במלואם להכרעתה. זאת בפרט כאשר

הסמכות המדוברת אינה עולה בקנה אחד עם תכליות הסעיף (גם אם לשונו מאפשרת זאת), ואף לא עם תפקידיה של היועצת המשפטית לממשלה (כפי שפירטתי בהתייחסותי הקודמת בעניין מיום 4.7.229, המצ"ב).
לנטילת סמכות יש משמעויות, ואינני בטוחה שהן לא תתעוררנה בצורה זו או אחרת בעתיד.

8. הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר הליך הגשת בקשות לעזרה משפטית בעניינים אזרחיים הוא הליך סמי-מופרט ומבוצע בשיתוף פעולה בין הרשות השיפוטית ובין הצד המתדיין היוזם אותה (ר' התייחסותי מיום 4.7.22); יוזמי הבקשות לעזרה משפטית בהליך האזרחי הם צדדים פרטיים, היא מיועדת לשרת את עניינם, והיא אף נכתבת על ידם.

9. בהקשר זה אוסיף, כי תכליות סעיפים 45 ו-47 לחוק והקשרן הפלילי מתועדים בצורה ברורה במסמכי החקיקה (ר' התייחסותי מיום 4.7.22).

10. כפי שציינתי, העיסוק של חוק עזרה משפטית בעניינים אזרחיים הינו מינורי בלבד (הן מבחינת מספרם המועט של הסעיפים הרלוונטיים לתחום האזרחי, הן מבחינת דברי ההסבר לחוק כולו ולסעיפים 45 ו-47 בפרט, והן מהתאמתו לסעיפי האמנה האירופית לעזרה משפטית בעניינים פליליים).

כאמור, על יוזמיו ומנסחיו נמנו המחלקה הבינלאומית בפרקליטות המדינה העוסקת בפליליים, משטרת ישראל ומחלקת ייעוץ וחקיקה. בפתח הדיונים בוועדת החוקה הציגה גב' גלוריה ויסמן ממחלקת ייעוץ וחקיקה את תכלית חוק עזרה משפטית החדש כדלקמן:

החידושים של החוק הם בשני מישורים: במישור מהותי ובמישור האירגוני.

(א) במישור המחוקק אנחנו מוסיפים מספר סוגים חדשים של עזרה משפטית, כתוצאה וכתשובה להתפתחות דיני העזרה המשפטית הבינלאומית. קודם כל עזרה בחקירות. אני לא אכנס לכל סוג, מכיוון שניכנס לזה בהמשך. ביצוע פסקי-דין בעניין חילוט רכוש שמקורו בעבירה ועבירת מידע.

(ב) במישור האירגוני ישנם שני חידושים:

(1) קודם כל, החוק מתייחס בצורה נבדלת לבקשות למתן עזרה משפטית שמופנות למדינת ישראל, ובצורה נפרדת לבקשות של מדינת ישראל כדי לקבל עזרה משפטית עבור הליכים המתקיימים בישראל.

(2) הדבר השני שהוא מהותי יותר, זה בקשר למי היא הרשות המוסמכת להחליט על מתן עזרה משפטית או על סירוב לתת עזרה משפטית למדינה אחרת. בגלל הדיכוטומיה שאנחנו מבקשים להנהיג בנושא של עזרה משפטית - פן אחד יהיה מתן העזרה על-ידי מדינת ישראל, ופן אחר הוא קבלת עזרה משפטית ממדינה אחרת - לנושא הראשון נקבע כרשות מוסמכת שר המשפטים, והוא רשאי לאצול מסמכותו וכו', והיועץ המשפטי לממשלה הוא הרשות המוסמכת לבקש ממדינות אחרות עזרה משפטית עבור הליכים שמתקיימים בישראל.

בהמשך הוסיפה גב' עירית קהאן, מנהלת המחלקה הבינלאומית בפרקליטות המדינה דאז את הדברים הבאים:

עיריית קאהון:

אני רוצה להתייחס לחוק הזה מבחינה פרקטית.
קודם כל אני רוצה לומר שהמספרים של הבקשות
לעזרה משפטית בין מדינת ישראל למדינות אחרות עלו בצורה שקשה פשוט לתאר

אותה אפילו מבחינה מספרית. העולם קטן, ואנחנו כותבים הרבה מאוד בקשות.

ועוד :

אני רוצה לומר שהחוק הזה לנו הוא בוער בעצמותינו ואני רוצה להסביר לכם מדוע. יש הרבה מאוד רשויות שעובדות עם החוק הזה, רשות המשטרה וכן הלאה. החוק שקיים היום הוא חוק שהוא מאוד רחב, הוא בעצם משאיר כר פעולה רחב שבמידה מסויימת אולי זה טוב, אבל הגופים לא יודעים איך לפעול על-פיו ואנחנו כל הזמן מקבלים שאלות, גם של עורכי-דין שמייצגים נאשמים, מה עושים, איך עושים, לאן הולכים וכן הלאה. בחוק הזה אנחנו השתדלנו, בהתבסס גם על הנסיון הפרקטי שלנו וגם על אמנות בינלאומיות - במיוחד זאת אמנה אירופאית לעזרה משפטית שבה אנחנו מאוד פעילים - ללמוד מהנסיון ולהביא את הדברים העקרוניים לידי ביטוי פה.

11. אלה כפי הנראה לא היו בפני בתי המשפט בהם עלתה הסוגיה עד כה, כיוון שמטבע הדברים המדינה, שהיתה יוזמת החקיקה של חוק עזרה משפטית בין מדינות, התשנ"ח – 1998 (בהובלת משרד המשפטים), לא היתה צד להליכים האזרחיים במסגרתם התעורר העניין. בנסיבות אלה, אין זה מפתיע אפוא, שהחלטות בתי המשפט האמורים אינן עולות בקנה אחד עם כוונת המחוקק (כפי שהובאה במסמכי החקיקה) ועם תכליות הסעיפים המדוברים.

12. יתר על כן, כפי שציינתם במזכרכם, הדיונים בעניין בבתי המשפט נותרו תיאורטיים, שכן בפועל מעולם עד כה לא נדרש היועץ המשפטי לממשלה להגיש בקשות לעזרה משפטית עבור צדדים פרטיים (למעט החלטה אחת שניתנה לפני 12 שנה, שכמצויין במזכרכם לא נמצא אם כלל יצאה אל הפועל אף היא).

13. בנוסף, כאמור לעיל, לא מוכרת לי בקשה לעזרה משפטית שהוגשה במסגרת הליכים אזרחיים על ידי המחלקה הבינלאומית שהיא מיופת כוחה היחידה של היועצת המשפטית לממשלה, מכוח סעיף 45 לחוק.

14. אתייחס בקצרה גם לפסיקה שהובאה במזכרכם. פסיקה זו מוכרת לי, וכולה למעשה נסמכת וחוזרת אל הדיון ברע"א 3810/06 י. דורי את צ'יקובסקי בניה והשקעות בע"מ נ' שמאי גולדשטיין, אליו התייחסתי כבר במסמך מיום 4.7.22. כאמור, בעניין דורי, הדברים נאמרו באמרת אגב, ואף לא נאמרו בצורה החד משמעית כפי שהתייחסו אליה בהמשך בתי המשפט שציטטו ממנה (החל מההחלטה בעניין דיסקונט ואילך). אזכיר שוב (והדברים מופיעים ביתר הרחבה בהתייחסותי מיום 4.7.22), כי באותה אמרת אגב בעניין דורי, כבוד השופטת חיות כלל לא היתה משוכנעת כי חוק עזרה משפטית בין מדינות חל על המקרה שהובא בפניה, ואף ציינה שאינה נדרשת לקבוע מסמרות בעניין (ר' שם).

15. ולבסוף, ביחס לאמור בסעיף 26 למזכרכם, אציין שפרק ג' להצעת חוק עזרה משפטית בין מדינות, התשנ"ז-1997 (שהפך בסופו של דבר לפרק ד לחוק) העוסק בבקשות יוצאות המוגשות מטעם מדינת ישראל, הוא אחד מחידושי הצעת החוק. חוק עזרה משפטית שקדם לו משנת 1977, לא כלל הוראות הנוגעות לבקשות יוצאות. וכפי שהסבירה גב' ויסמן, ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים שהציגה את הצעת החוק בפני ועדת החוקה של הכנסת, מטרת הפרק היתה לייצר מקבילה לחלקיו הקודמים של החוק שעסקו במתן עזרה למדינות זרות, בעיקר בחקירות פליליות.

16. לסיכום

סעיפים 45 ו-47 לחוק עזרה משפטית בין מדינות לא כוונו להליכים אזרחיים. הדברים עולים ברורות מההיסטוריה החקיקתית של החוק וממסמכי החקיקה ואף מהגיונם, נוכח תפקידיה של היועצת המשפטית לממשלה.

אין מחלוקת גם כי לא ראוי יהיה לערב את היועצת המשפטית לממשלה בהגשת בקשות עזרה משפטית בהליכים אזרחיים עבור צדדים פרטיים.

מוסכם כי עד להכרעה בעניין ראוי ליתן פתרון למקרה שעלה **בת"א 52164-02-20 גליה גולן גילד ואח' נ' מרדכי ברודו** ואשר עורר דיון זה. במסמך מיום 4.7.22 הצעתי פתרון ביניים עד להכרעה בסוגיה (ר' פסקה 13 למסמך).

לסיום, אני סבורה כי קשה להתעלם מההקשר הפלילי של סעיפים 45 ו-47 לחוק עזרה משפטית, ונוכח התקדימיות שבנטילת הסמכות לפי סעיף 45 לחוק עזרה משפטית בין מדינות במסגרת הליכים אזרחיים על ידי היועצת המשפטית לממשלה, ובעיקר לאור העובדה כי זו אינה מתיישבת עם תפקידיה של היועצת, מן הראוי להביא את מלוא הדברים בפניה על מנת שתכריע האם ליטול סמכות זו בנסיבות האמורות.

בברכה,



איילת לוי

ממונה (עניינים בינלאומיים)

העתק:

עו"ד אפרת גרינבוים, מנהלת המחלקה הבינלאומית, פרקליטות המדינה
עו"ד נעמי זמרת, המחלקה האזרחית, פרקליטות המדינה
עו"ד יעל וינר, המחלקה למשפט בינלאומי, ייעוץ וחקיקה
עו"ד מיטל בסלי-דובדבני, פרקליטות מחוז תל אביב (אזרחי)