



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

**כתיבה: אוריאנה אלמסי**

אישור: שלי לוי, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"א בסיון תשע"ד

9 ביוני 2014

## מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת יושב-ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת חבר הכנסת אמנון כהן, והוא עוסק בנציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (להלן: הנציבות),<sup>1</sup> שהוקמה באפריל 2014 בראשותה של השופטת בדימוס הילה גרסטל.

במסמך נציג את הרקע להקמת הנציבות; נתאר את מערך התביעה הכללית ואת גופי הפיקוח והבקרה הקיימים על מערך התביעה; נציג את תהליך הקמת הצוות לבחינת יישום ביקורת על מערך התביעה ואת המלצותיו, וכן את סמכויות נציבות הביקורת על התביעה, תפקידיה, כפיפותה הארגונית, הליך מינוי הנציבה והתקציב והתקנים שהוקצו לנציבות. נוסף על כך, נדון בכמה מהסוגיות שהועלו בדיונים על הקמת הנציבות ודרכי פעילותה.

## 1. רקע

בשנים האחרונות נדונו כמה כשלים בעבודת התביעה הכללית ובמיוחד בעבודת הפרקליטות.<sup>2</sup> שאלת הצורך בבקרה על התנהלות הפרקליטות עלתה על סדר-היום הציבורי בשנת 2007, במשפטו של השר לשעבר חיים רמון. בפסק-הדין בעניינו קבע בית-משפט השלום בתל-אביב כי חומרי חקירה שכללו האזנות סתר לא הועברו לידי הנאשם וסניגוריו, בשל רשלנות התביעה הפלילית בניהול החקירה.<sup>3</sup> מבקר המדינה, שעסק אף הוא בנושא האזנות סתר בחקירות פליליות, כתב כי הממצאים "מצביעים על ליקויים משמעותיים בטיפולן של המשטרה והפרקליטות בתוצרי האזנות הסתר בעניינו של השר... רמון. ליקויים אלו נבעו בעיקרם מכשל אישי של בעלי התפקידים ולא מכשל מערכתי או ארגוני. לא נמצא כי נעשתה פעולה בזדון, אך ברי כי מדובר ברשלנות ממשית של העוסקים במלאכה...".<sup>4</sup>

סוגיית הבקרה על התנהלות הפרקליטות נותרה על סדר-היום הציבורי, ובשנת 2011 הונחו על שולחן הכנסת שתי הצעות חוק פרטיות שעניינן הצעה להקים גוף ביקורת על מערך התביעה: הצעת חוק נציב תלונות הציבור על פרקליטים, התשע"א–2011, והצעת חוק מבקר הפרקליטות, התשע"א–2011.<sup>5</sup>

בהצעת החוק הראשונה הוצע להקים נציבות שתעסוק בבירור תלונות על התביעה הפלילית בלבד. על-פי הצעת החוק, נציב התלונות ימונה על-ידי ועדה של שבעה חברים, ובהם שלושה חברי כנסת וראש לשכת עורכי-הדין. הנציב יברר רק תלונות על התנהגות של פרקליט במסגרת מילוי תפקידו, והוא יוסמך, בין היתר, להמליץ בפני שר המשפטים ופרקליט המדינה להדיח פרקליט.

על-פי הצעת החוק השנייה, יוקם גוף ביקורת שיבקר את מערך התביעה הפלילית, האזרחית והמשטרתית, את מחלקת הבג"צים וכן כל החלטה של הגופים המבוקרים וכל תלונה של מי שנפגע מהתנהגות גורמים אלה. המבקר ייבחר על-ידי ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, ממועמדים שתאטר ועדת איתור; בוועדה זו יכהנו שבעה חברים, ובהם ארבעה חברי כנסת וראש לשכת עורכי הדין. עוד הוצע שוועדת החוקה, חוק ומשפט תדון בדרכים לתיקון הליקויים שמצא המבקר.

<sup>1</sup> אתר האינטרנט של משרד המשפטים, [נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות](#). תאריך כניסה: 8 ביוני 2014.

<sup>2</sup> ד"ר גיא לוריא, בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר, ממונים על הצדק: רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה, "מוסד לביקורת על הפרקליטות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011, עמ' 153-198.

<sup>3</sup> שם.

<sup>4</sup> משרד מבקר המדינה, [חוות דעת – האזנות סתר בחקירות פליליות](#), יוני 2010.

<sup>5</sup> הצעת חוק נציב תלונות הציבור על פרקליטים, התשע"א–2011, של חה"כ גדעון עזרא, אורי אריאל ואח', 23.5.2011. הצעת חוק מבקר הפרקליטות, התשע"א–2011, של חה"כ מיכאל בן-ארי 1.8.2011.



שתי הצעות חוק אלו הונחו על שולחן הכנסת לקראת דיון מוקדם אולם לא קודמו מאז.

סוגיית הקמתו של גוף מבקר על התביעה נדונה גם בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, ובמהלך דיוניה נשמעו טענות בעד ונגד הקמתו של גוף כאמור. המתנגדים טענו כי מערך התביעה נתון כבר כיום לביקורת של כמה גופי ביקורת קיימים (להרחבה ראו פרק 3) והביעו חשש מפגיעה בעצמאות ובשיקול הדעת המקצועי של הפרקליטים. לעומתם, המצדדים ביוזמה זו, ובהם מומחים למשפט ושרי משפטים לשעבר, טענו כי הפיקוח של גופי הביקורת הקיימים על החלטות הפרקליטות והתנהלותה אינו מספיק. גורמים אלה תמכו בהקמת גוף שתכליתו לשמש כתובת לתלונות על התנהלות התביעה הכללית, בדומה לתכליתו של נציב התלונות על השופטים. בין הגורמים המצדדים בהקמת גוף ביקורת על התביעה – הסניגוריה הציבורית, התנועה לאיכות השלטון ולשכת עורכי-הדין. עם זאת, בין הגורמים השונים לא הייתה תמימות דעים בדבר הסדר הביקורת שיש לאמץ בעניין זה.

במרס 2011 הקים היועץ המשפטי לממשלה יהודה וינשטיין, בתמיכת שר המשפטים דאז יעקב נאמן, צוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות. הצוות הגיש את המלצותיו בתחילת שנת 2012, ועל בסיסן הוקמה באפריל 2014 נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות, שבה נעסוק במסמך זה.

יש לציין כי בדיון בסוגיית הביקורת על התביעה הכללית, שהועלו בו הצעות שונות להקמתו של גוף ביקורת כאמור, הדגישו גורמים שונים את מורכבות הסוגיה ורגישותה, וסברו כי בכל הסדר שייקבע יש חובה להגן על יכולתו של כל פרקליט או תובע להפעיל את שיקול דעתו המקצועי באופן עצמאי וללא מורא. בדוח הצוות המקצועי לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות של הפרקליטות (ראו הרחבה בהמשך) אף נכתב: "...יש להיזהר מלייצר כלי ניגוח נגד תובעים שישמשו כדי להטיל מורא ולהרתיעם מלבצע את תפקידם. כלי ניגוח שכאלה עשויים להסיט את המיקוד מניהול הליכים אל עבר התנהלות התובע, ויאפשרו להפוך את המדינה ממאשימה לנאשמת, כאשר התובע עצמו הוא היושב על ספסל הנאשמים".<sup>6</sup> בטרם נדון בהמלצות הצוות המקצועי ובנציבות, נציג בקצרה את מערך התביעה הכללית ואת הגופים המבקרים את פעילותה.

## 2. מערך התביעה הכללית

ליועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועמ"ש) כמה תפקידים: הוא עומד בראש התביעה הכללית, לרבות התביעה המשטרתית והפרקליטים החיצוניים המוסמכים על-ידו, וממונה על פרקליטות המדינה; הוא אחראי לייצוג המדינה בבתי-המשפט; הוא מופקד על הייעוץ המשפטי לממשלה ולשריה; חוות דעתו כפרשן הדין מחייבת את הממשלה; הוא מופקד על שמירת האינטרס הציבורי בתחום המשפט באמצעות התייצבות בבית-המשפט גם בתיקים שהמדינה אינה צד בהם, וכן הוא מופקד על מתן חוות דעת בנושאי משפט ציבורי.<sup>7</sup>

בתפקידו כראש התביעה הכללית, היועץ המשפטי לממשלה מתווה את המדיניות המקצועית של התביעה. נוסף על כך, הוא עוסק בהליכים הננקטים בתיקים מסוימים, למשל אישור העמדה לדין של ראש ממשלה; פנייה להסרת חסינות של חבר הכנסת; העמדה לדין של קטין; מתן הכרעה בעררים על החלטת המשטרה

<sup>6</sup> דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 32.  
<sup>7</sup> הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, [תפקידי היועץ המשפטי לממשלה](#), 3 ביולי 2002 (עדכון: 16 בפברואר 2003).



או הפרקליטות שלא לקיים חקירה או להעמיד לדין; הגשת בקשה להארכות מעצר מעבר לתקופה מסוימת; עיכוב הליכים פליליים לאחר הגשת כתב אישום וכדומה.<sup>8</sup>

התביעה הכללית בישראל מונה כ-2,900 פרקליטים, ובין היתר:<sup>9</sup>

- כ-950 פרקליטים בפרקליטות המדינה<sup>10</sup> שיש להם סמכות תביעה בכל העבירות;
- כ-750 תובעים שיש להם ייפוי כוח מטעם היועץ המשפטי לממשלה, המייצגים משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים שונים;
- כ-850 תובעים המחזיקים כתבי הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה, ובהם תובעים עירוניים, תובעים לפי דיני תכנון ובנייה ותובעים משרדי הממשלה ומתאגידים סטטוטוריים;
- 367 תובעים משטרתיים<sup>11</sup> שיש להם סמכות תביעה בעבירות עוון ופשע מסוימות.

על-פי דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, ברוב המכריע של כתבי האישום מטפלת התביעה המשטרית – כ-40,000 כתבי אישום בשנה; ואילו הפרקליטות מטפלת בכ-4,700 כתבי אישום בכל שנה.<sup>12</sup> במענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת מסרה משטרת ישראל כי בתביעה המשטרית התקבלו בשנים 2012-2013 כ-69,000 תיקים בשנה והוגשו כ-41,000 כתבי אישום בשנה. מנתונים שמסר משרד המשפטים למרכז המחקר והמידע של הכנסת, לאחר הדיון בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, עולה כי בשנת 2012 נפתחו **במחוזות הפליליים בפרקליטות המדינה**, כ-28,000 תיקים פליליים, כ-5,000 תיקי ערעור והוגשו כ-5,300 כתבי אישום. בשנת 2013 נפתחו כ-29,000 תיקים פליליים, כ-4,100 תיקי ערעור והוגשו כ-5,100 כתבי אישום. **במחוזות האזרחיים** נפתחו **בכל אחת** מהשנים 2012-2013 כ-28,000 תיקים. נציין כי הנתונים אינם כוללים תיקים המתנהלים בבית המשפט העליון על-ידי הפרקליטים המועסקים בלשכה הראשית של פרקליטות המדינה.<sup>13</sup>

### 3. הפיקוח והביקורת הקיימים על מערך התביעה

כאמור, המתנגדים להקמתו של גוף המבקר את התביעה ציינו שהתביעה הכללית כבר נתונה לביקורת של כמה גופי ביקורת קיימים. את הביקורת של גופים אלה אפשר לחלק לארבעה סוגים: (1) ביקורת על החלטות והתנהלות מקצועית בתיק מסוים; (2) ביקורת על מדיניות משפטית (מדיניות העמדה לדין, הסדרי טיעון, סיווג חומרי חקירה וכו'); (3) ביקורת על התנהלות אתית-משמעתית של התובעים; (4) ביקורת על יעילות העבודה (זמן טיפול, אחידות, הוצאות תקציב וכו').<sup>14</sup> **להלן נציג בקצרה גופים אלה, כפי שהוצגו בדוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות על הפרקליטות:**

<sup>8</sup> שם.

<sup>9</sup> אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים, מכתב, 1 ביוני 2014.

עו"ד ניר גורדון, יחידת הניהול, פרקליטות המדינה, מכתב, 9 ביוני 2014.

<sup>10</sup> כ-760 במחוזות הפרקליטות (כ-450 בתחום הפלילי וכ-310 בתחום האזרחי) וכ-290 בלשכה הראשית.

<sup>11</sup> עו"ד רקפת גלעד, רפ"ק, ע' רח"ט תביעות, מכתב, 27 במאי 2014.

<sup>12</sup> דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 19.

<sup>13</sup> עו"ד יריב רגב, ראש תחום ניהול, פרקליטות המדינה, שיחת טלפון, 9 ביוני 2014.

<sup>14</sup> שם.



• **ביקורת פומבית מצד בתי-המשפט** – בתיקים הנדונים בבתי-המשפט אפשר שתובע או פרקליט בתיק פלילי, אזרחי ומינהלי יהיה נתון לביקורת מצד השופטים – על החלטת הפרקליטות על העמדה לדין, על אופן התנהלות ההליך הפלילי ועל הסדרי הטיעון.

עם זאת, ביקורת זו נוגעת רק לתיקים שנדונים בבית-המשפט והיא נאמרת כבדרך אגב.<sup>15</sup> בתיקים פליליים יכולים לבקר את הפרקליטות גם **הסניגורים** (עורכי-הדין המייצגים את הנאשמים), שבמסגרת עבודתם פועלים לחשיפת משגים, פגמים ומחדלים בהתנהלות התביעה. על כך יש להוסיף את הסיקור התקשורתי הנרחב שלו זוכים תיקים פליליים ואחרים, הן בשל מהות העבירה ולעתים הן בשל זהות הנאשם. סיקור זה מלווה בביקורת עיתונאית על התנהלות התביעה, ובשנים האחרונות פועלים הנאשמים להבליט בסיקור התקשורתי את כשלי ניהול הליך התביעה בסיועם של יועצי תקשורת;

• **מבקר המדינה** – התביעה הכללית היא אחד הגופים המבוקרים הנתונים לביקורתו של מבקר המדינה. המבקר מוסמך על-פי הדין לקיים ביקורת בהיקף רחב על כל תחומי עבודתה של התביעה.<sup>16</sup> עם זאת, מאחר שגופים רבים מבוקרים על-ידי המבקר, ומשום שהוא אינו מתמחה בעבודת הפרקליטות והתביעה, ביקורתו על התביעה מוגבלת בהיקפה, בתדירותה וכן באופייה.<sup>17</sup> כמו כן, המבקר מתמקד בעיקר בביקורת חשבונאית ובחריגה מכללי מינהל תקין.<sup>18</sup>

• **נציב תלונות הציבור** במשרד מבקר המדינה – מבקר את התנהלותה של הפרקליטות והתביעה אל מול הציבור. נציב התלונות מבקר בעיקר את תחום ההתנהלות האתית-משמעתית של התובעים, אך הוא עשוי לעסוק גם בתלונות הנוגעות ליעילות עבודת החוקרים. להלן נתונים על מספר התלונות שהוגשו לנציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה על משרד המשפטים בכלל ועל הפרקליטות והיועמ"ש בפרט בשנים 2010-2012:

שנה	מס' תלונות בשנה	מס' תלונות על שנתקבלו על משרד המשפטים	מתוכן מס' התלונות שנתקבלו על הפרקליטות המדינה, פרקליטויות מחוז והיועמ"ש	מס' הנושאים	מס' הנושאים שהמבקר הכריע בהם	מס' הנושאים שנמצאו מוצדקים
2010 <sup>19</sup>	13,976	435	99 היועץ המשפטי לממשלה – (19%) פרקליטות המדינה – (61%) פרקליטויות המחוז – (20%)	102	39	8
2011 <sup>20</sup>	14,880	471	108 היועץ המשפטי לממשלה – (17%) פרקליטות המדינה – (49%) פרקליטויות המחוז – 37 (34%)	104	24	5
2012 <sup>21</sup>	15,123	464	82	101	33	7

<sup>15</sup> ד"ר גיא לוריא, ממונים על הצדק – רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה, "מוסד לביקורת על הפרקליטות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011, עמ' 166.

<sup>16</sup> פרופ' מרדכי קרמינצ'ר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, פרוטוקול מס' 211 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, **גוף מבקר הפרקליטות**, 14 בנובמבר 2011.

<sup>17</sup> דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 14.

<sup>18</sup> שם, עמ' 36.

<sup>19</sup> ד"ר גיא לוריא, ממונים על הצדק – רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה, "מוסד לביקורת על הפרקליטות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011, עמ' 169.

<sup>20</sup> אתר האינטרנט של מבקר המדינה, **דוח נציב תלונות הציבור מס' 37 לשנת 2010**, עמ' 309-310.

<sup>21</sup> אתר האינטרנט של מבקר המדינה, **דוח נציב תלונות הציבור מס' 38 לשנת 2011**, עמ' 352.

אתר האינטרנט של מבקר המדינה, **דוח נציב תלונות הציבור מס' 39 לשנת 2012**, עמ' 366.



			היועץ המשפטי לממשלה – (18%)			
			פרקליטות המדינה – (55%)			
			פרקליטות המחוז – (27%)			

- **משטרה** – כל חשד למעשה פלילי של תובע או פרקליט ייחקר על-ידי המשטרה;
- **לשכת עורכי-הדין** – התובעים והפרקליטים הם עורכי-דין החברים בלשכת עורכי-הדין ולפיכך חלים עליהם דיני האתיקה של חברי הלשכה. אך כאיגוד מקצועי עיקר העיסוק של הלשכה הוא בעבירות אתיות ומשמעתיות של הפרקליטים מול לקוחותיהם ועמיתיהם ובעבודתם בבתי-המשפט. יש הסבורים כי הואיל והלשכה היא איגוד מקצועי המייצג את כל הפרקליטים, היא עלולה להיקלע לניגוד עניינים בבואה לבקר את הפרקליטים;<sup>22</sup>
- **נציבות שירות המדינה** – פרקליטי המדינה, כמו כל עובדי המדינה, כפופים להוראות התקשי"ר ולשיפוט המשמעתי של נציבות שירות המדינה. בדומה ללשכת עורכי-הדין, הנציבות מבקרת בעיקר את תחום ההתנהלות האתית-משמעתי של התובעים והפרקליטים, אך במסגרת זו מטופלים גם מקרים שמעורבת בהם התנהלות מקצועית המעוררת שאלות מהתחום האתי-משמעתי;
- **מבקר הפנים של משרד המשפטים** הכפוף לשר המשפטים ולמנכ"ל המשרד – דומה כי מבקר הפנים עוסק בנושאים שלדעת השר והמנכ"ל יש צורך לבדוק ולתקן במועד המתאים בלי תלות בגורם חיצוני, ועם זאת הכלים החוקיים והמינהליים העומדים לרשותו מוגבלים בהשוואה לכלים העומדים לרשות מבקר המדינה; נוסף על כך, מעצם כפיפותו למנכ"ל המשרד, המבקר אינו נהנה מעצמאות ומאמון הציבור. כמו כן, הביקורת ותוצאותיה אינן מתפרסמות בפומבי. בכל שנה נבדקות כ-6,000 פניות ותלונות על-ידי מבקר הפנים של המשרד.<sup>23</sup>
- **שר המשפטים ומנכ"ל משרד המשפטים** – לשר ולמנכ"ל סמכות משמעתיית לנזוף ולהתרות בפרקליט שעבר עבירת משמעת, בכפוף לשימוע.
- **ראשי מערכת התביעה** – המבנה ההיררכי של התביעה הכללית מעניק לראשי התביעה (היועמ"ש, פרקליט המדינה ופרקליטי המחוזות) את הסמכות להורות על בדיקת התנהלות של הפרקליטים הכפופים להם ולקבל שיתוף פעולה מלא מהם. אך לדברי ד"ר גיא לוריא ופרופ' קרמניצר מהמכון הישראלי לדמוקרטיה, מכיוון שראשי מערכת התביעה הכללית הם שמתווים את מדיניות התביעה, ייתכן שדווקא הכשלים המערכתיים – שלדעתם הם חמורים יותר מהכשלים הנקודתיים – אינם מבוקרים.<sup>24</sup> לטענתם, לראשי כל מערכת יש נטייה טבעית להגן על הכפופים להם ולצדד בעמדתם. נוסף על כך, העומס הרב שראשי המערכת נתונים בו והיעדרו של מנגנון ארגוני הולם מונעים מהם לקיים ביקורת שיטתית וקבועה.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> עו"ד ניר פלסנר, הפורום הפלילי של לשכת עורכי-הדין, פרוטוקול מס' 211 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, [גוף מבקר](#) [לפרקליטות](#), 14 בנובמבר 2011.

<sup>23</sup> דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 36. איריס פרידמן, המבקרת הפנימית במשרד המשפטים, פרוטוקול מס' 211 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, [גוף מבקר](#) [לפרקליטות](#), 14 בנובמבר 2011.

<sup>24</sup> ד"ר גיא לוריא, ממונים על הצדק – רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה, "מוסד לביקורת על הפרקליטות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011. עמ' 166.

<sup>25</sup> דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 36-37.



## להלן גופי הביקורת על התביעה המשטרית:

- מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור;
  - המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש), הכפופה למשרד המשפטים;
  - מבקר הפנים של המשרד לביטחון פנים – המבקר עוסק בביקורות מערכתיות על שירות בתי-הסוהר והמשטרה ועוקב אחר יישום דוחות מבקר המדינה. המבקר עובד על-פי תוכנית עבודה שנתית והוראות השר והמנכ"ל;
  - היחידה לבידור תלונות הציבור במשרד לביטחון פנים – יחידה הכפופה למבקר הפנים של המשרד;
  - ראש חטיבת התביעות במשטרה – בקרה מקצועית וניהולית על-פי תוכנית בקרה שנתית;
  - היחידה לתלונות הציבור במשטרה – יחידה הכפופה לסגן המפכ"ל, המבררת כל תלונה ללא הגבלה נושאית. מהמשטרה נמסר כי בשנים 2012-2013 הוגשו שתי תלונות, ולדברי המשטרה נמצא ששתיהן אינן מוצדקות.<sup>26</sup>
  - יחידת הביקורת במשטרה – יחידה בתוך המשטרה שהיא חיצונית לתביעה, הכפופה לסגן המפכ"ל. היחידה מבצעת ביקורות יחידתיות, ביקורות נושאות וביקורות פתע בהנחיית המפכ"ל וסגנו.
- הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות על הפרקליטות סבר כי "קיים מערך משמעותי של מנגנונים – פנימיים וחיצוניים – שתכליתם להבטיח כי התנהלות התביעה תהיה נתונה לבקרה ופיקוח ראויים וכי חששות לחריגה מהסטנדרד הראוי יתבררו. גם אם מנגנונים אלה ניתנים לשיפור נוסף, התרשמותנו היא שבשנים האחרונות קיימת מגמה של שכלול הבקרה הפנים-ארגונית של הפרקליטות וניתן דגש למיצוע של הליכי בידור תלונות והפקת לקחים". אשר לפיקוח על התביעה המשטרית, הוסיפו חברי הצוות כי המענה של גופי הבקרה הוא משמעותי "אם כי לא בהכרח מספק", ועל הפיקוח על שאר מייצגי המדינה בערכאות המשפט, אמרו חברי הצוות: "מנגנונים מסוג זה לא מתקיימים באותו היקף ועוצמה באשר למערך התובעים החיצוניים".<sup>27</sup>
- לעומת זאת, המצדדים בהקמתו של גוף מבקר טוענים כי הגופים המבקרים אינם ממלאים היטב את תפקידם בכל הנוגע לפיקוח על ההתנהלות ועל ההחלטות המתקבלות בפרקליטות. בדיון שהתנהל בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת אמר שר המשפטים לשעבר פרופ' אמנון רובינשטיין: "מערכת הבקרה הזאת לא הולידה שום תוצאה. אני לא מכיר מקרה אחד... שמישהו מהפרקליטות הושעה או פוטר בגלל ביקורת של בית-המשפט על התנהגות הפרקליטות. אני לא מכיר שום תוצאה לביקורת הפנימית. אני לא מכיר שום תוצאה של ביקורת ציבורית. כלום".<sup>28</sup> בדיון נוסף, שהתקיים בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת בדבר הקמתו של גוף מבקר לפרקליטות המדינה, אמר היועץ המשפטי לממשלה יהודה וינשטיין, כי הקים את הצוות המקצועי לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות על הפרקליטות, "לא כדי לומר... שכל אותם

<sup>26</sup> עו"ד רקפת גלעד, רפ"ק, ע' רח"ט תביעות במשטרת ישראל, מכתב, 27 במאי 2014.

<sup>27</sup> דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 31.

<sup>28</sup> פרופ' אמנון רובינשטיין, פרוטוקול מס' 211 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות, 14 בנובמבר 2011.



גופים שמבקרים באופן אמיתי את הפרקליטות הם מניחים את דעתו. הם לא מניחים את דעתו כלל ועיקר... אנחנו מתכוונים לקדם משהו אחר, משהו חדש".<sup>29</sup>

מבקר המדינה לשעבר השופט מיכה לינדנשטראוס, שהתייחס אף הוא לסוגיית הקמתו של גוף ביקורת על הפרקליטות, סבר כי "אין מקום ליצור תחליף לביקורת מדינה מקצועית, מיומנת ובעלת סמכויות סטטוטוריות המעוגנות בחוק-יסוד ובחוק", אך הוא לא התנגד להקמת נציבות תלונות הציבור במשרד המשפטים שתטפל בתלונות על היועמ"ש, על פרקליט המדינה ועל עובדיהם.<sup>30</sup>

#### 4. הקמת הצוות המקצועי והמלצותיו

כאמור, במרס 2011 הקים היועץ המשפטי לממשלה יהודה וינשטיין, בתמיכת שר המשפטים דאז יעקב נאמן, צוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות (להלן: הצוות המקצועי). בראש הצוות עמדה המשנה ליועמ"ש לענייני חקיקה אורית קורן.

**כל תשעת חברי הצוות היו בעלי תפקידים בכירים בפרקליטות המדינה או בלשכת היועץ המשפטי לממשלה.**<sup>31</sup> בדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת העלו כמה מחברי הכנסת תמיהה על שכל חברי הצוות הם מ"בית מדרש אחד", ועל אי-הכללתה של מבקרת הפנים של משרד המשפטים בצוות המקצועי.<sup>32</sup>

הצוות קיים 14 פגישות והופיעו בפניו, בין השאר, נציגי התביעה המשטרית, היועמ"ש לשעבר מני מזוז, פרופ' מרדכי קרמניצר וד"ר גיא לוריא מהמכון הישראלי לדמוקרטיה. עם זאת, לדברי נציגי ארגון פרקליטי המדינה, המייצג את מושאי הביקורת, נציגי הארגון לא זומנו להציג את עמדתם בפני הצוות, ורק לאחר פניית הארגון ליועמ"ש הם זומנו לפגישה עמו, ובה הציגו את עמדתם בנושא.<sup>33</sup>

חברי הצוות הסכימו ביניהם על העקרונות שעליהם יושתת מנגנון הבקרה שיוקם: (1) שמירה על עצמאותה המקצועית של הפרקליטות ושל התובעים; (2) חיזוק אמון הציבור בתביעה הכללית; (3) שיפור ויעול של פעילות התביעה הכללית; (4) ייעול תהליכי הביקורת וברור התלונות.<sup>34</sup>

בדיוני הצוות נדונו ארבע חלופות למנגנון התנהלותו של הגוף המבקר. **שתי החלופות הראשונות נדחו על-ידי הצוות, והן:**

(1) **הקמת מוסד ביקורת סטטוטורי** – כלומר, יחידה עצמאית לחלוטין, מכוח חוק, שתשמש גם נציבות לבדיקת תלונות נגד פרקליטים ותובעים פליליים. חברי הצוות סברו כי אין צורך בחקיקה שכן היא

<sup>29</sup> היועץ המשפטי לממשלה יהודה וינשטיין, פרוטוקול מס' 225 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות המדינה, 19.12.11.

<sup>30</sup> מבקר המדינה מיכה לינדנשטראוס, מכתב לשר המשפטים יעקב נאמן, 7 בנובמבר 2010.  
<sup>31</sup> חברי הצוות המקצועי: מלכיאל בלס – המשנה ליועץ המשפטי (ייעוץ); רחל גוטליב – המשנה ליועץ המשפטי (פלילי); יהושע למברגר – המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים; יהודה שפר – המשנה לפרקליט המדינה לאכיפה כלכלית; אלעד רוזנטל – ראש תחום ניהול בפרקליטות המדינה; עמית אופק – סגן לפרקליט המדינה; רז נזרי – המשנה ליועץ המשפטי (פלילי); נועה מישור – עוזרת ליועמ"ש (מונתה לאחר פרישתה של גוטליב ומינויו של נזרי תחתיה).

<sup>32</sup> חה"כ אורי אריאל, פרוטוקול מס' 170 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות, 30 במרס 2011.  
חה"כ רוני בר-און, יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, פרוטוקול מס' 211 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות, 14 בנובמבר 2011.

<sup>33</sup> עו"ד הדס פורר-גפני, יו"ר ארגון פרקליטי המדינה, מכתב, 5 ביוני 2014.  
היועץ המשפטי לממשלה יהודה וינשטיין, פרוטוקול מס' 225 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות המדינה, 19 בדצמבר 2011.

<sup>34</sup> דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 32.





מקשיחה ומקבעת במקום שבו נדרשת גמישות ומשום שהסמכויות שיוענקו למי שיעמוד בראש גוף הביקורת הן סמכויות שאפשר להקנות במידה מספקת בדרך מינהלית;

2) **הקמת יחידה ייעודית בכפיפות למבקר הפנימי של משרד המשפטים** – הצוות סבר כי הגורם שיעמוד בראש הגוף המבקר צריך להיות משפטן ותיק ובכיר ביותר, הבקי בעבודת הפרקליטות והפרקליטים. חברי הצוות סברו שאי-אפשר לקלוט ביחידת המבקר הפנימי אדם כזה. נוסף על כך, המבקר הפנימי עוסק בביקורת על אגפים ויחידות שונים במשרד המשפטים, ואינו מבקר את יתר הרכבי התביעה הכללית שאינם פרקליטות.<sup>35</sup>

### **אשר לשתי החלופות הנותרות, בין חברי הצוות נתגלעה מחלוקת, ולפיכך שתיהן הוצגו בדוח הסופי:**

3) **הקמת יחידה ייעודית לביקורת על התביעה במשרד מבקר המדינה** (בהצעה תמכו ארבעה חברים):<sup>36</sup>

על-פי המודל המוצע, במשרד מבקר המדינה תוקם יחידה דומה ליחידת הביקורת על מערכת הביטחון. ראש היחידה ימונה על-ידי מבקר המדינה בהתייעצות עם היועמ"ש, פרקליט המדינה וראש אגף חקירות מיוחדות במשטרה. בראש היחידה יעמוד משפטן הבקי בעבודת הפרקליטות והתביעה, בעל יוקרה מקצועית וללא זיקה ישירה ליועמ"ש, לפרקליטות או לתביעה המשטרית, כגון שופט מחוזי בדימוס, פרקליט מדינה או פרקליט מחוז בדימוס. עדיפות תינתן לבעל ניסיון מעשי בפרקליטות.

התומכים בחלופה זו הביעו חשש מהקמתו של גוף ביקורת על התביעה נוסף על הגופים הקיימים. לדבריהם, קיומו של גוף ביקורת נוסף עלול להביא את הנאשם לעשות הכול כדי להסיט את המאבק מעניינו שלו אל פרקליט ועבודתו, ולפגוע בעצמאות התביעה.

לכן נדרשת זהירות רבה בכינונם של כלים נוספים העשויים לשמש כלי ניגוח בפרקליטים וישמשו את הנאשמים. התומכים בחלופה זו טענו כנגד החלופה האחרת, בדבר הקמת גוף ביקורת פנימי במשרד המשפטים, כי חלופה זו לא תביא לחיזוק אמון הציבור בתביעה ואולי אף תביא לפגיעה בו.

4) **הקמת יחידה ייעודית במשרד המשפטים הפועלת מכוחו של היועמ"ש** (בהצעה תמכו ארבעה חברים);<sup>37</sup>

על-פי המודל המוצע, תוקם יחידה ייעודית במשרד המשפטים שתתבסס על סמכותו של היועמ"ש. יחידה זו תקיים בדיקה מערכתית בתחומים של ניהול תקין, אחידות ביישום מדיניות התביעה בקרב כל הפרקליטים, שקיפות, יעילות ואתיקה. לרשות היחידה יעמדו כוח-אדם וכלים מינהליים על-פי הצורך, והפרקליטים יחויבו, מכוח הנחיות פנימיות, לשתף פעולה עם היחידה. בראש היחידה יתמנה משפטן הבקי בעבודת הפרקליטות, בעל יוקרה מקצועית ויושרה, ללא קשר ישיר ליועמ"ש, לפרקליטות או לתביעה המשטרית, כגון שופט מחוזי בדימוס או משנה ליועמ"ש בדימוס. עדיפות תינתן לבעל ניסיון בעבודת הפרקליטות.

התומכים בחלופה זו סברו כי היועמ"ש אכן מוסמך ואחראי לערוך בדיקות ובירורים אשר לדרך התנהלותם של הפרקליטים בעבודתם המקצועית אך מכיוון שאין בידי הכלים לקיים בקרה זו במידה

<sup>35</sup> שם, עמ' 51.

<sup>36</sup> חברי הצוות שצידדו במודל זה: יהושע למברגר – המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים; יהודה שפר – המשנה לפרקליט המדינה לאכיפה כלכלית; אלעד רוזנטל – ראש תחום ניהול בפרקליטות המדינה ועמית אופק – סגן לפרקליט המדינה.

<sup>37</sup> חברי הצוות שצידדו במודל זה: אורית קורן – יו"ר הצוות והמשנה לפרקליט המדינה לענייני חקיקה; מלכיאל בלס – משנה לפרקליט המדינה; רן נזרי – המשנה ליועמ"ש לעניינים פליליים; נועה מישור – עוזרת ליועמ"ש.



הרצויה, יש להקים יחידת בקרה שתפעל מכוח סמכותו ותקנה לו כלים להפעלת הבקרה. התומכים סבורים כי המודל המוצע יביא להשלמת חסר בולט במנגנון הקיים ויעמיד לרשות היועמ"ש, פרקליט המדינה וראש התביעה המשטרית מידע רוחבי, עדכני ומקצועי על התנהלות מערך התביעה.

בטבלה להלן סיכום הטיעונים שהוצגו בנוגע לכל אחת מהחלופות האמורות:

יתרונות	
הקמת יחידה במשרד המשפטים הפועלת מכוחו של היועמ"ש	הקמת יחידה במשרד מבקר המדינה
מודל זה אינו מחייב חקיקה וכך מתאפשרת הגמישות הנדרשת בגלל המורכבות והרגישות של הרחבת הביקורת על הפרקליטות והתביעה. החלת הביקורת מחייבת משנה זהירות ושכלול המנגנון בהתאם לניסיון המצטבר;	המודל מסתמך על חקיקה קיימת (חוק המבקר) ואינו מצריך תיקוני חקיקה; חקיקה חיונית להגדרת סמכויות וגבולות הביקורת, שימנעו פגיעה בעצמאות התביעה;
המודל מסתמך על סמכותו הניהולית של היועמ"ש על התביעה, ובכך מצד אחד משמר ומשכלל את האופי הפנימי של הבירור ומצד אחר יש בו חידוש, בשל מיסודו של גורם בדיקה קבוע והבטחת אי-התלות שלו;	הצעה זו מסתמכת על מסורת עבודת המבקר מול הפרקליטות, כך שהיחידה החדשה לא תצטרך לעצב סדרי עבודה חדשים מול הגוף המבוקר;
מודל זה מאפשר לראשי התביעה ליזום בדיקות ובירורים בנושאים אד-הוק במועדים הנחוצים לדעתם;	על-פי מודל זה לא תהיה פגיעה במבנה המוסדי הקיים – יישמר מעמדו של מוסד מבקר המדינה ועל עצמאות התביעה; כמו כן, לא יוקם גוף ביקורת נוסף.
יישום המודל אינו תלוי בשיקול הדעת העצמאי של רשות שלטונית אחרת ואינו יוצר קושי עקב התנגשות עם מנגנונים קיימים;	מוסד המבקר זוכה לאמון רב מהציבור, ואילו כל גוף ביקורת פנימי מטעם פרקליט המדינה או היועץ המשפטי לממשלה עלול שלא להגביר את אמון הציבור;
המודל יביא להשלמת חסר בולט במנגנון הקיים, שכן הוא יעמיד לרשות היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה וראש התביעה המשטרית מידע שיטתי, רוחבי, עדכני ומקצועי אשר להתנהלות מערך הפרקליטות והתביעה ועבודת הפרקליטים. מידע זה חיוני למניעת כשלים ושכלול העבודה.	למבקר יש סמכות לבקר גופים ציבוריים רבים מכוח חוק מבקר המדינה; לא יידרש דיון נוסף בשאלה על אילו גופים מהתביעה תחול הביקורת אלא היא תחול על כל גופי התביעה;
	הקמת יחידה במשרד המבקר מונעת פגיעה במרקם היחסים העדין בין היועמ"ש וראשי הפרקליטות;
	חיזוק מערך הביקורת של מבקר המדינה מבטיח את קיומם של הליכי מינוי בלתי תלויים ואת פעילות אנשי הביקורת באופן עצמאי וחסר פניות;
	למבקר המדינה תהיה סמכות לבקר גם את החלטות היועץ המשפטי לממשלה עצמו.



חסרונות	
הקמת יחידה במשרד המשרד המשפטים הפועלת מכוחו של היועמ"ש	הקמת יחידה במשרד מבקר המדינה
על-פי מודל זה יוקם גוף נוסף ללא מעמד סטוטורי השואב את סמכויותיו מהיועמ"ש, ובעצם יכולתו לבקר את ראשי התביעה הוא עלול לפגוע בסמכותם של ראשי התביעה ובמרקם היחסים העדין בין פרקליט המדינה ליועמ"ש;	ספק רב אם שינוי ארגוני במשרד המבקר יביא לשיפור אמון הציבור בתביעה;
במינוי גוף ללא הסמכה פורמלית בחוק טמון חשש שהביקורת תחדור גם לליבת הפעילות של הפרקליטות;	מעמדו של מבקר המדינה מעוגן בחוק-יסוד המחייבו לשמור על עצמאות מול הגופים המבוקרים; עובדה זו תמנע מהיועמ"ש לבקש מהמבקר ליזום בדיקה מסוימת, לדחות או להשהות ביקורת מסוימת במועד מסוים משיקולים מערכתיים. כלומר, חלופה זו לא מעמידה בפני היועץ המשפטי ופרקליט המדינה כלי ניהולי יעיל וזמין לבירור בלתי תלוי של סוגיות רגישות בארגון הכפוף להם.
מדובר במינוי אדם מטעם היועמ"ש ובהיעדרה של עצמאות מוסדית מוחלטת. ייתכן שהדבר לא יביא לחיזוק אימון הציבור בעבודתו;	
במודל המוצע אין מענה על הצורך בשמירה על סודיות המסמכים שייאספו בעבודת הביקורת; <sup>38</sup> מאחר שאין בסיס סטוטורי לפעילות היחידה, לא ניתן יהיה להבטיח שלא תהיה חובה למסור לסניגור או לנאשם, בנסיבות מסוימות, את החומר שייאסף במהלך הביקורת. על דברים שאמר הפרקליט במסגרת הביקורת לא יחול חיסיון מפני הפללה עצמית; <sup>39</sup>	
הקמת גוף ביקורת מטעם היועמ"ש תפגע ביכולת לבקר את היועמ"ש, המטפל בחלק גדול מהתיקים הרגישים.	

בחודש פברואר 2012 הגיש הצוות המקצועי את טיוטת הדוח ליועמ"ש, ובאפריל 2012 הגיש את הדוח הסופי ובו שני המודלים המוצעים להקמת גוף מבקר על הפרקליטות. **היועמ"ש אימץ את ההצעה להקים יחידת ביקורת ייעודית במשרד המשפטים הפועלת מכוחו של היועמ"ש**. להלן המאפיינים המרכזיים של המודל:<sup>40</sup>

- החלטות היועמ"ש עצמו לא יעמדו לביקורת, אך הביקורת תוכל לעסוק בפעולות שבהן הייתה מעורבות של היועמ"ש, היות שהוא מעורב בהחלטות רבות, מורכבות וחשובות.
- הביקורת תעסוק רק בבדיקה מערכתית ולא תשמש כתובת לתלונות הציבור, למעט אם תוך כדי הבדיקה המערכתית עלה הצורך בבירור של מקרה פרטני או היועמ"ש או פרקליט המדינה ביקשו לברר מקרה או אירוע מסוים המצריך מינוי גורם חיצוני לבדיקתה;
- הביקורת לא תעסוק בעניינים התלויים ועומדים בבית-המשפט אלא במקרים חריגים, שהיועמ"ש, פרקליט המדינה או ראש התביעה המשטרית החליטו עליהם;

<sup>38</sup> מבקר המדינה ומבקר הפנים מחויבים על-פי חוק על שמירת סודיות, וכל מסמך שהכין המבקר או שנתקבל אגב מילוי תפקידו לא ישמש ראיה בהליך משפטי או משמעותי חוץ מהמשפט הפלילי.

<sup>39</sup> דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 50.

<sup>40</sup> שם, עמ' 45–47.



• ראש יחידת הביקורת יקבע תוכנית עבודה שנתית, וזו תהיה נתונה לשינויים על-פי שיקול דעתו. ככלל, היועמ"ש לא ימנע ביקורת שראש היחידה מבקש לערוך ולא יתערב במתכונת הבירור. עם זאת, היועמ"ש, פרקליט המדינה וראשי התביעה המשטרית יהיו רשאים לבקש בירור של נושא או אירוע מסוים ;

• יחידת הביקורת תהיה רשאית לדרוש מהתובעים מידע בעל-פה ובכתב והפרקליטים יידרשו לשתף פעולה עם ראש היחידה כמייצג היועמ"ש ועבורו ;

• ראש היחידה יהיה מוסמך להמליץ על הדרכים לתיקון הליקויים המערכתיים, לרבות הפעולות שיש לנקוט נגד פרקליט במסגרת מנגנוני החקירה והמשמעת הקיימים ;

• ראש היחידה יגיש ליועמ"ש ולראשי התביעה דוחות שנתיים או נושאים, לפי שיקול דעתו ;

• הסדר פרסום הדוחות ייעשה בהנחיית היועמ"ש. רק במקרים חריגים הביקורת לא תפורסם, בליווי נימוקים מקובלים, כמו הגנה על הפרטיות וביטחון המדינה. פרסום שמותיהם של התובעים הנלווים ייעשה בדרך שלא תפגע בעבודת הפרקליטות ושלא תהווה איום אישי על התובעים.

בנוגע למודל הנבחר ציין הצוות בדוח כי התביעה הכללית מתאפיינת בהייררכיה מקצועית אך מבוזרת, כך שלפרקליטים יש שיקול דעת המאופיין בעצמאות רבה והכרעותיהם מתקבלות בהתאם לנסיבות הייחודיות של התיק שהם מנהלים. הצוות קבע כי לנוכח מאפיינים ייחודיים אלה ומכיוון שלהכרעות הפרקליטות יש השלכות על זכויותיהם של נאשמים ועצורים,<sup>41</sup> הוא ממליץ על הקמת מנגנון ייעודי **במשרד המשפטים שיעסוק בבקרה מערכתית רוחבית יזומה וסדירה לאיתור תקלות חוזרות והיעדר אחידות ביישום הכללים המחייבים, מבלי לגרוע מהמנגנונים הקיימים.**<sup>42</sup>

חברי הצוות המקצועי ציינו בדוח כי לנוכח ריבוי מנגנוני הביקורת, אין להוסיף מנגנון חדש שיעודן יהיה בירור תלונות פרטניות או כתובת נוספת לקבלת תלונות.<sup>43</sup> עוד סבר הצוות כי הוספה של מנגנון נוסף כאמור תביא לסרבול ולהכבדה, וכלי זה עלול לפגוע בעצמאות הפרקליטים והתובעים בלי לתרום לשיפור תפקוד מערך התביעה. לעומת זאת, הצוות סבר כי מאפייניו הייחודיים של מערך הפרקליטות והתביעה מחדדים את הצורך במנגנון יעיל לבקרה רוחבית.<sup>44</sup>

אשר למנגנוני הביקורת החלים על התביעה המשטרית כתב הצוות כי "על פני הדברים [מנגנוני בקרה אלה] מספקים מענה משמעותי (אם כי לא בהכרח מספק)<sup>45</sup> בהקשר דנן. מנגנונים מסוג זה לא מתקיימים באותו היקף ועוצמה באשר למערך התובעים החיצוניים..."<sup>46</sup> לכן סבר הצוות כי יש להחיל את המנגנון החדש לא רק על הפרקליטות והתביעה אלא גם על התביעה המשטרית ועל התובעים החיצוניים. לעומתם, נציגי המשטרה טוענים כי הואיל והתיקים המטופלים בפרקליטות מורכבים והעבירות המטופלות על-ידם חמורות מאלו המטופלות על-ידי התביעה המשטרית, ייתכן שיש הצדקה להקמת מנגנון לביקורת ולבירור תלונות על הפרקליטות בלבד.<sup>47</sup>

<sup>41</sup> שם, עמ' 37.

<sup>42</sup> שם, עמ' 5.

<sup>43</sup> ההדגשה במקור.

<sup>44</sup> דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 5.

<sup>45</sup> ההדגשה אינה במקור.

<sup>46</sup> דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 31.

<sup>47</sup> שם, עמ' 20.



כאמור, היועמ"ש אימץ את המודל להקמת יחידה ייעודית במשרד המשפטים הפועלת מכוחו של היועמ"ש. על בסיסו של מודל זה, ולאחר שינויים שנערכו בו,<sup>48</sup> נוסח מסמך עקרונות להקמת נציבות הביקורת על מערך התביעה בספטמבר 2013, ועליו חתומים שרת המשפטים ציפי לבני והיועץ המשפטי לממשלה יהודה וינשטיין.<sup>49</sup>

נציין כי זוח הצוות המקצועי ומסמך העקרונות האמור לא פורסמו בפומבי. על-פי מסמך העקרונות, הוקמה במשרד המשפטים הנציבות לביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות, והיא תוצג להלן.<sup>50</sup>

## 5. נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות<sup>51</sup>

### 5.1 סמכויות ותפקידים

כאמור, הצוות המקצועי המליץ שגוף הביקורת יקיים בקרה מערכתית יזומה וסדירה על מערך הפרקליטות והתביעה בלי לפגוע במנגנוני הבקרה הקיימים, אך הוא לא יעסוק בבירור תלונות של הציבור למעט במקרים חריגים.

**בפועל בהתאם למסמך העקרונות, תפקידי הנציבות הם :** (1) לבצע בדיקה מערכתית, שתעסוק בהיבטים של ניהול תקין, אחידות ביישום המדיניות והנהלים, שקיפות תהליכי העבודה, אתיקה מקצועית ויעילות – בלי להתערב בעצמאות שיקול דעתם המקצועית של המבוקרים ; (2) לברר תלונות של הציבור ותלונות פרטניות במקרים אלה : א) הוגשה תלונה על-ידי אדם הרואה עצמו נפגע בשל התנהגות של פרקליט או של תובע והנציב ראה כי יש צורך לבררה ; ב) במהלך הבדיקה המערכתית נתגלה אירוע שלדעת הנציב יש מקום למצות את בירורו ; ג) שר המשפטים או היועמ"ש ביקשו לברר אירועים מסוימים.

ככלל, תלונה תתברר רק לאחר סיום ההליך המשפטי שבו היא עוסקת ולאחר שניתן פסק-דין חלוט שלא ניתן לערער עליו, על מנת לשמור על הליך משפטי תקין וכדי למנוע ניצול לרעה של הנציבות. כמו כן, לא תתברר תלונה בעניין שמתנהלת לגבי חקירה משטרתית או הוא נתון לביקורת שיפוטית. כל זאת למעט מקרים מיוחדים (כמו תלונות בגין התמשכות הליכים), שבהם אפשר יהיה לברר את התלונה תוך כדי ההליך המשפטי רק לאחר קבלת אישור מהיועמ"ש.<sup>52</sup>

הנציב מוסמך להמליץ על הדרכים לתיקון הליקויים שנמצאו במסגרת מנגנוני החקירה והמשמעת הקיימים בדין. בכנס לשכת עורכי-הדין שנערך במאי השנה, אמרה הנציבה הילה גרסטל כי הסנקציה הנתונה בידה היא רישום הערה בתיקו האישי של התובע, ולדבריה מדובר בסנקציה משמעותית.<sup>53</sup>

כאמור, בהתאם להמלצות הצוות המקצועי, הנציבות אינה מוסמכת לברר תלונות הנוגעות להפעלת שיקול הדעת המשפטי של התובע, ובמקרה של ספק היועמ"ש יכריע בעניין. כמו כן הנציבות לא תבדוק את החלטות היועמ"ש כראש התביעה הכללית. עם זאת, כאמור, אף שהצוות המקצועי המליץ להחיל את

<sup>48</sup> היועץ המשפטי לממשלה יהודה וינשטיין, מכתב לשרת המשפטים ציפי לבני, 16 בספטמבר 2013.

<sup>49</sup> מסמך עקרונות – הקמת נציבות ביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות, 16 בספטמבר 2013.

<sup>50</sup> שם.

<sup>51</sup> עו"ד אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים, מכתב, 1 ביוני 2014.

<sup>52</sup> מסמך עקרונות – הקמת נציבות ביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות, 16 בספטמבר 2013.

<sup>53</sup> עו"ד אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים, מכתב, 1 ביוני 2014.

<sup>53</sup> נציבת הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות השופטת בדימוס הילה גרסטל, הכנס השנתי ה-14 של לשכת עורכי-הדין, הביקורת על ייצוג המדינה בערכאות – פרוצדורה או מהות, 26 במאי 2014.



הביקורת גם על התביעה המשטרית, הרי שעל-פי תיאום עם המפכ"ל והשר לביטחון פנים, בשלב זה הביקורת לא תחול על התביעה המשטרית, והיא תוכפף לנציבות רק לאחר תקופה של חצי שנה מיום הקמת הנציבות.

ממשרד המשפטים נמסר כי מאחר והנציבות נמצאת בשלבי הקמה, ייתכנו שינויים בהיקף פעילותה ובסמכויותיה. כמו כן, טרם נתגבשו יחסי העבודה והתיאום מול הגופים השונים.<sup>54</sup>

## 5.2. כפיפות, תקציב ותקנים<sup>55</sup>

הנציבות הוקמה כיחידת ביקורת במשרד המשפטים, ומבחינה מינהלית ותקציבית היא כפופה למשרד המשפטים. לדברי משרד המשפטים, לנציבות הוקצו 24 תקנים, ואלה יאושו עד סוף שנת 2014:

**לשכת הנציבה:** נציבה; עוזר אישי; דובר; רכז לשכה; מנהל ארגון ומינהל; מרכז אמרכלות;

**אגף הביקורת:** 10 עובדים ו-3 מתמחים (בהם 2 בני מיעוטים);

**אגף תלונות פרטניות:** 4 עובדים ומתמחה אחד.

תקציב הנציבות לשנת 2014 הוא 4 מיליון ש"ח, מחציתו מוקצה לתשלומי שכר, והיתר – להוצאות שוטפות. על-פי אומדן ראשוני של משרד המשפטים, התקציב לשנת 2015 יעמוד על 10 מיליון ש"ח.

## 5.3. מינוי הנציבה

על-פי החלטת הממשלה מספטמבר 2012, הממונה על הגוף המבקר ייבחר על-ידי ועדת האיתור, לתקופה של שש שנים ללא אפשרות להאריך את כהונתו<sup>56</sup> ובהתאם לעקרונות נציבות שירות המדינה.<sup>57</sup>

בראש ועדת האיתור עמד היועמ"ש יהודה וינשטיין, ועם חבריה נמנו ד"ר גיא רוטקופף – מנכ"ל משרד המשפטים דאז; משה דיין – נציב שירות המדינה; ד"ר הדר דנציג-רוזנברג – אשת אקדמיה בתחום המשפט ושלמה גור – נציג ציבור בעל ידע בתחום הביקורת והבקרה. חברי הוועדה נבחרו על-ידי היועמ"ש בהתייעצות עם מנכ"ל משרד המשפטים ונציב שירות המדינה. בדיוני הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת נשמעו טענות על בחירת הנציבה באמצעות ועדת איתור ולא באמצעות ועדה ציבורית ואף על הרכב ועדת האיתור. בתגובה לכך אמר שר המשפטים דאז יעקב נאמן, "עד שהגענו למתווה הזו לקח זמן, אני מבקש לא לעשות שינויים במתווה כדי שנוכל לקדם את העניין בלוח הזמנים".<sup>58</sup>

המועמדים לתפקיד נדרשו לעמוד בתנאי הסף שנקבעו במסמך העקרונות, ולפיהם על המועמד להיות משפטן הכשיר לכהן כשופט בבית-המשפט העליון, נקבע שבמערך השיקולים של חברי ועדת האיתור יובאו בחשבון ניסיונו, יוקרתו המקצועית ובקיאיותו בעבודת הגופים המבוקרים.<sup>59</sup>

<sup>54</sup> עו"ד אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים, מכתב, 1 ביוני 2014.

<sup>55</sup> שם.

<sup>56</sup> החלטת ממשלה מס' 5097, פטור מחובת מכרז (מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים) למשרת הממונה על בקרת התביעה והייצוג בערכאות במשרד המשפטים והוספת המשרה לרשימת המשרות שבתוספת לחוק ולסדר, 9 בספטמבר 2012.

<sup>57</sup> נציבות שירות המדינה, ישיבת ועדת שירות המדינה מס' 354, פטור מחובת מכרז ומינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים למשרת הממונה על בקרת התביעה והייצוג בערכאות במשרד המשפטים, 4 בספטמבר 2012.

<sup>58</sup> שם.

<sup>58</sup> פרוטוקול מס' 275 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות, 24 ביולי 2012.

<sup>59</sup> מסמך עקרונות – הקמת נציבות ביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות, 16 בספטמבר 2013.



11 מועמדים הציגו את מועמדותם, שלושה מהם זומנו לריאיון אישי נוסף בפני ועדת האיתור. לבסוף המליצה הוועדה על מינויה של נשיאת בית-המשפט המחוזי מרכז, השופטת בדימוס הילה גרסטל, "לאור העובדה שמדובר ביחידה חדשה המצויה בשלבי הקמה, ולאור ניסיונה של גב' גרסטל בהקמת בית המשפט המחוזי-מרכז".<sup>60</sup> מינויה של גרסטל אושר על-ידי הממשלה בדצמבר 2013.<sup>61</sup>

#### 5.4. הקמת הנציבות וגיבוש נוהלי העבודה שלה

**יחידת הבקרה בראשותה של השופטת בדימוס הילה גרסטל החלה את פעילותה באפריל 2014 ובמאי שונה שמה ל"נציבות הביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות".<sup>62</sup>**

נקבע שעבודת הנציבות תתנהל בשני אגפים: אגף ביקורת ואגף תלונות פרטניות.<sup>63</sup> תוכנית העבודה השנתית של הנציבות תיקבע על-ידי הנציבה, ושר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה יהיו רשאים לבקש לבצע ביקורות נוספות. דוחות הנציבות יוגשו ליועץ המשפטי לממשלה והוא יעבירם לשרת המשפטים, אלא אם כן מצא שיש סיבה שלא לעשות כן.<sup>64</sup>

על-פי מסמך העקרונות הנציב יגבש את נוהלי העבודה ליישום העקרונות באישור שר המשפטים והיועץ המשפטי. בניגוד לגופים המבוקרים על-ידי מבקר המדינה, שחוק מבקר המדינה מחייב אותם לשתף פעולה עם המבקר, הפרקליטים אינם מחויבים לשתף פעולה עם הנציבות.<sup>65</sup>

בהקשר זה נציין כי מאחר שארגון פרקליטי המדינה לא זומן לדיוני הצוות המקצועי כדי להשמיע את עמדותיו, לא היה שותף להליכים לגיבוש קווי היסוד של הנציבות ולא נוהל עמו משא-ומתן לגיבוש הסכמות בינו לבין משרד המשפטים ונציבות שירות המדינה לשם עיגון בהסכם קיבוצי של השלכות הביקורת על הפרקליטים, הנחה הארגון את פרקליטי המדינה שלא לשתף פעולה עם פעילות הנציבות. עם זאת, מהארגון נמסר כי הוא נכון לשקול את צעדיו בהתאם לתשובת פרקליט המדינה בנושא, ובשלב זה הוא ממתין לתשובת פרקליט המדינה בנוגע לבקשתו לתאם לוח זמנים לקיום משא-ומתן לשם חתימה על הסכם קיבוצי בעניין.<sup>66</sup> בהקשר זה נציין כי נציבת הביקורת השופטת בדימוס הילה גרסטל, אמרה בכנס לשכת עורכי-הדין כי חוסר שיתוף הפעולה מצד המבוקר עלול לגרום לו נזק.<sup>67</sup>

**מאז הקמת הנציבות, לפני כחודשיים, הוגשו אליה 50 פניות.** לדברי משרד המשפטים, עובדת הקמת הנציבות, לרבות דרכי הפנייה אליה, הובאו לידיעת הציבור באמצעות אתר האינטרנט של משרד המשפטים ובאמצעות הסיקור התקשורתי של טקס חניכת הנציבות.<sup>68</sup> נציין כי באתר האינטרנט של משרד המשפטים יש אתר לנציבות, ובו ציון של דרכי פנייה ומידע. עם זאת, העיון באתר זה כרוך בחיפוש באתר

<sup>60</sup> הצעת מחליטים, [אישור מנויה של הממונה על בקרת התביעה והייצוג בערכאות](#), 19 בדצמבר 2013.

<sup>61</sup> החלטת ממשלה מס' 1090, [אישור מינוי הממונה על בקרת התביעה והייצוג בערכאות במשרד המשפטים](#), 22 בדצמבר 2013.

<sup>62</sup> החלטת ממשלה, מס' 1591, [שינוי שם משרת הממונה על בקרת התביעה והייצוג בערכאות במשרד המשפטים](#), 8 במאי 2014.

<sup>63</sup> עו"ד אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים, מכתב, 1 ביוני 2014.

<sup>64</sup> מסמך עקרונות – הקמת נציבות ביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות, 16 בספטמבר 2013.

<sup>65</sup> נציבת הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות השופטת בדימוס הילה גרסטל, הכנס השנתי ה-14 של לשכת עורכי-הדין, [הביקורת על ייצוג המדינה בערכאות – פרוצדורה או מהות](#), 26 במאי 2014.

<sup>66</sup> עו"ד הדס פורר-גפני, יו"ר ארגון פרקליטי המדינה, מכתב, 5 ביוני 2014.

<sup>67</sup> נציבת הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות השופטת בדימוס הילה גרסטל, הכנס השנתי ה-14 של לשכת עורכי-הדין, [הביקורת על ייצוג המדינה בערכאות – פרוצדורה או מהות](#), 26 במאי 2014.

<sup>68</sup> עו"ד אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים, מכתב, 1 ביוני 2014.



האינטרנט של משרד המשפטים, הואיל ובדף הבית של אתר האינטרנט של משרד המשפטים אין הפניה לאתר הנציבות, לא בקישור של פניות הציבור ולא בקישור ליחידות המשרד.<sup>69</sup>

## 6. דיון

המתח בין חשיבות השמירה על עצמאות שיקול הדעת המקצועי של התובעים, ובין חשיבות השמירה על עצמאות הביקורת על התביעה ויעילותה, העלה לדיון את השאלות המרכזיות האלה: האם הביקורת תיעשה על-ידי גוף חיצוני או פנימי למשרד המשפטים ולמי הוא יהיה כפוף; האם הגוף יוקם מכוח חקיקה או מכוחו של נוהל פנימי; מהם הנושאים שבהם תעסוק הביקורת; מהם הגופים שיבוקרו על-ידו; מהם גבולות הביקורת; ומה ייעשה עם תוצאות הביקורת.

יש לציין כי סוגיות דומות עלו גם בדיונים על כינונה של **נציבות תלונות הציבור על השופטים**. נציבות זו הוקמה בחקיקה,<sup>70</sup> ונקבע בה שהנציבות תהיה יחידה עצמאית. בחוק אף נקבע סעיף תחת הכותרת "אי-תלות" ונכתב בו כי "אין על הנציב ועל עובדי הנציבות מרות בעניין מילוי תפקידיהם לפי חוק זה, זולת מרות הדין".<sup>71</sup>

על-פי חוק נציב תלונות הציבור על השופטים, התשס"ב-2002, הנציב לא ייזום ביקורת אלא רק יברר תלונות שיופנו אליו; הנציב לא יברר תלונות הנוגעות בנושאים שעומדים ותלויים בבית-המשפט ושעוסקים בשיקול דעתו המקצועי של השופט, למעט מקרים חריגים המפורטים בחוק; הנציב ייבחר על-ידי ועדה לבחירת הנציב בהתאם להצעת שר המשפטים ונשיא בית-המשפט העליון כאחד; הנציב יודיע לשופט הנילוך ולממונה עליו על ממצאי הבדיקה והאמצעים לתיקון הליקויים והוא אף רשאי להמליץ על הפסקת כהונת השופט; בכל שנה יגיש הנציב דוח שנתי לשר המשפטים ולנשיא בית-המשפט העליון. על בסיס דוח זה יגיש שר המשפטים מידי שנה דוח לוועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת, אשר לא יכלול שמות ופרטים מזהים. דוחות נציב תלונות הציבור על השופטים מפורסמים ברבים.<sup>72</sup>

להלן כמה מהסוגיות שעלו בדיונים על הקמתה של הנציבות לביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות:

1. **כפיפות הנציבות והבסיס המשפטי שמכוחו תפעל:** כאמור, הנציבות על מערך התביעה לא הוקמה מכוח חוק אלא מכוחו של היועץ המשפטי לממשלה, בהתאם למסמך עקרונות שנחתם על-ידי היועמ"ש ושרת המשפטים. הנציבות שייכת, מינהלית ותקציבית, למשרד המשפטים והיא אינה מבקרת את החלטות היועמ"ש. השאלה אם הגוף המבקר את התביעה יוקם בחקיקה אם לאו ומה תהיה כפיפותו הארגונית נדונה רבות בדיוני הצוות שבחן את אפשרות הקמת הגוף המבקר וגם בדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. הגורמים השונים שהשתתפו בדיונים אלה הציגו עמדות שונות בסוגיה זו. להלן כמה מהן:

פרופ' בועז סג'ר, ראש החטיבה למשפט פלילי ולקרימינולוגיה במרכז האקדמי למשפט ועסקים, סבר כי חיוני שמנגנון הביקורת יוקם מכוח חוק ויהיה חיצוני למשרד המשפטים. הסיבה נעוצה בהיותה של הפרקליטות גוף גדול וחזק ובשל מאפייניה המרכזיים של מערכת אכיפת החוק הפלילי, כגון הסדרה עודפת של תחומי החיים באמצעות המשפט הפלילי; הרשעת חפים מפשע; אופן החקירה הנהוג

<sup>69</sup> אתר האינטרנט של משרד המשפטים, כניסה אחרונה: 8 ביוני 2014.

<sup>70</sup> [חוק נציב תלונות הציבור על השופטים, התשס"ב-2002](#).

<sup>71</sup> שם.

<sup>72</sup> אתר האינטרנט של [נציבות תלונות הציבור על השופטים](#).





שמטרתו חילוץ הודאה מהחשוד; השיטה האדוורסרית, שמביאה את התובע לשאוף להשגת הרשעה בכל מחיר; ריבוי עסקאות טיעון עד כדי האשמה של אנשים חפים מפשע ושיקול דעת הנתון ביד התביעה שלא להעמיד לדין בגלל חוסר עניין לציבור.<sup>73</sup>

לעומת זאת, שר המשפטים לשעבר פרופ' דניאל פרידמן, שסבר אף הוא כי יש לעגן את סמכויות הגוף המבקר בחקיקה, הציע כי גוף זה יהיה כפוף לשר המשפטים, אך לא ליועמ"ש או לפרקליט המדינה, שכן גוף זה אמור לבקר גם אותם.<sup>74</sup>

היועמ"ש לשעבר מני מזוז סבר אף הוא כי על הגוף המבקר לפעול במשרד המשפטים אך מחוץ לפרקליטות. לדבריו, לעומד בראש הביקורת לא תהיה כל זיקה לפרקליטות (לדוגמה: תיקבע תקופת צינון לבכיר בפרקליטות המועמד לתפקיד ראש הביקורת) ומרגע מינויו הוא לא יהיה נתון למרותו של איש. עם זאת, מזוז הציע כי גוף הביקורת יוקם ויפעל מכוחו של הליך מינהלי של משרד המשפטים ולא מכוח חוק, כדי שניתן יהיה לבחון את המנגנון ולשנותו בהתאם – גמישות שלדבריו אינה קיימת כאשר ההסדר קבוע בחוק.<sup>75</sup>

פרופ' מרדכי קרמניצר וד"ר גיא לוריא מהמכון הישראלי לדמוקרטיה סברו כי יש להקים את גוף הביקורת על התביעה במשרד המשפטים ובמקביל ליועמ"ש; גוף זה יוקם מכוח חוק שיכלול סעיף "אי תלות", בדומה לזה הקיים בחוק נציב התלונות על השופטים; לפי סעיף זה אין מרות על המבקר זולת מרותו של הדין.<sup>76</sup> עם זאת, לדעתם, אפשר שבתחילה נציבות הביקורת תעוגן בנוהל פנימי ולאחר תקופה מסוימת היא תעוגן בחקיקה.<sup>77</sup> בכנס לשכת עורכי-הדין שהתקיים בחודש מאי השנה אמרה נציבת הביקורת על מערך התביעה השופטת בדימוס הילה גרסטל כי היא סבורה שתוך פרק זמן מסוים תהיה יוזמה לחקיקת חוק נציבות הביקורת על התביעה.<sup>78</sup>

2. הגופים שיבוקרו על-ידי הנציבות: כאמור, הנציבות לא תבקר את החלטות היועמ"ש. בשלב הראשון היא גם לא תבקר גם את התביעה המשטרתית, אלא רק לאחר תקופה של חצי שנה מיום הקמת הנציבות ובתיאום עם מפכ"ל המשטרה והשר לביטחון פנים. המצדדים בהחלת הביקורת על התביעה המשטרתית נימקו את עמדתם בטענה שהרוב המכריע של התיקים מנוהלים על-ידיה והביקורת הקיימת על עבודת התביעה המשטרתית אינה מספקת. לעומתם המתנגדים, ובהם אנשי המשטרה והיועמ"ש לשעבר מני מזוז, טוענים כי הואיל והתביעה המשטרתית אינה מטפלת בתיקים הרגישים והמשמעותיים, אין להחיל עליה את הביקורת. מעבר לכך, מזוז טען כי צפוי קושי משפטי להחיל על התביעה המשטרתית ביקורת הפועלת מכוחו של נוהל פנימי של משרד המשפטים.<sup>79</sup>

אשר להחלת הביקורת גם על היועץ המשפטי לממשלה ועל פרקליט המדינה, היועמ"ש לשעבר מני מזוז סבר כי ככלל אין להחיל עליהם את הביקורת, אך אין בכך למנוע את האפשרות שתוך כדי בירור

<sup>73</sup> פרופ' בועז סנג'ור, ראש החטיבה למשפט פלילי ולקרימינולוגיה במרכז האקדמי למשפט ועסקים, פרוטוקול מס' 225 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות המדינה, 19 בדצמבר 2011.

<sup>74</sup> פרופ' דניאל פרידמן, פרוטוקול מס' 275 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות, 24 ביולי 2012.

<sup>75</sup> דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 50.

<sup>76</sup> ד"ר גיא לוריא, ממונים על הצדק – רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה, "מוסד לביקורת על הפרקליטות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011, עמ' 196.

<sup>77</sup> פרופ' מרדכי קרמניצר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, פרוטוקול מס' 211 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות, 14 בנובמבר 2011.

<sup>78</sup> נציבת הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות השופטת בדימוס הילה גרסטל, הכנס השנתי ה-14 של לשכת עורכי-הדין, הביקורת על ייצוג המדינה בערכאות – פרוצדורה או מהות, 26 במאי 2014.

<sup>79</sup> דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 21-22.



של תלונה מסוימת תיבדק גם מעורבותם של ראשי מערך התביעה.<sup>80</sup> לדעת פרופ' קרמניצר וד"ר לוריא יש להחיל את הביקורת על כל מי שהוסמך לייצג את המדינה על-ידי היועמ"ש, לרבות על היועמ"ש.<sup>81</sup> כאמור, פרופ' פרידמן סבר אף הוא כי יש להחיל את הביקורת גם על פרקליט המדינה וגם על היועמ"ש.<sup>82</sup>

3. **נושאי הביקורת:** הואיל וקשה למתוח את קו הגבול בין דרכי ההתנהלות ותהליכי קבלת ההחלטות של התובעים שיבוקרו על-ידי הנציבות ובין שיקול הדעת המקצועי של התובעים, שלא יבוקר על-ידי הנציבות, נשאלת השאלה באילו נושאים תעסוק הביקורת. לדברי נציבת הביקורת על התביעה השופטת בדימוס הילה גרסטל, "ההחלטה היא פרי תהליך קבלתה ואם נפל פגם בתהליך קבלתה של ההחלטה, כמו שיקולים זרים, נקמנות, עוינות כזו או אחרת, זה דבר שכן יכול להיבחן וברור שברגע שייקבע שבתהליך, בהתנהלות... נפל פגם, אז גם אם לא ייאמר ברחל בתך הקטנה ששיקול הדעת המשפטי לקוי, אבל ייאמר שתהליך קבלת ההחלטה היה לקוי, אז די בכך".<sup>83</sup>

ארגון פרקליטי המדינה סבור כי יש להסדיר בהסכם קיבוצי כי הביקורת של הנציבות תהיה מערכתית בלבד ולא תעסוק בביקורת אישית על פרקליט מסוים. במקרה של ביקורת אישית נגד פרקליט ייעשה שימוש בכלים מינהליים בלבד והיא תעסוק רק בנושא התלונה שהוגשה, והנציבות לא תוכל להרחיב את בדיקתה לגבי עניינים נוספים שיתגלו במהלך הבדיקה.<sup>84</sup>

בדיונים על הקמת גוף ביקורת הציעו גורמי מקצוע ומומחים למשפט נושאים אפשריים שבהם יעסוק גוף הביקורת, ובהם:<sup>85</sup> ההחלטה אם להעמיד לדין ובאיזו עבירה; קביעת סדרי עדיפויות בטיפול בסוגים שונים של תיקים; מדיניות עסקאות הטיעון; המקרים שבהם ייערכו מעצרים; אחידות ביישום המדיניות והנהלים; נוסח הודעות היועמ"ש והפרקליטות לגבי אנשים שהתיק בעניינם נסגר; התבטאויות אנשי התביעה בתקשורת; "סחבת" בטיפול בתיקים ועמידה בלוחות זמנים; מדיניות ערעורים; חשיפת חומרי חקירה לסניגור ולנאשם; השימוש של התביעה בעבירת שיבוש הליכי חקירה; שמירה על זכויותיהם של נפגעי עבירה.

4. **השמירה על חסיון המידע שיימסר לנציבות:** אחת השאלות הנדונות היא אם יוטל חסיון על המידע שיגיע לנציבות. חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958, קובע כי כל מידע ומסמך שהגיעו לידי המבקר במסגרת עבודת הביקורת לא ישמשו ראיה בהליך משמעותי או בהליך משפטי חוץ מהמשפט הפלילי.<sup>86</sup> לעומת זאת, חוק המבקרים הפנימיים, התשנ"ב-1992 קובע כי כל מידע ומסמך שהגיע למבקר הפנימי במסגרת עבודת הביקורת יוכל לשמש ראיה בהליך משמעותי אך לא בהליך משפטי.<sup>87</sup>

חברי הצוות המקצועי טענו כי בהיעדר מעמד סטטוטורי ליחידת הביקורת, לא ניתן להבטיח שלא תהיה חובה לגלות את החומר שייאסף על-ידיה לסניגור או לנאשם או לאדם אחר בהליך המשפטי.

<sup>80</sup> ש.ם.

<sup>81</sup> ד"ר גיא לוריא, המכון השיראלי לדמוקרטיה, מכתב, 8 ביוני 2014.

<sup>82</sup> פרופ' דניאל פרידמן, פרוטוקול מס' 285 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות, 5 בספטמבר 2012.

<sup>83</sup> נציבת הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות השופטת בדימוס הילה גרסטל, הכנס השנתי ה-14 של לשכת עורכי-הדין, "הביקורת על ייצוג המדינה בערכאות – פרוצדורה או מהות", 26 במאי 2014.

<sup>84</sup> עו"ד הדס פורר-גנני, יו"ר ארגון פרקליטי המדינה, מכתב, 5 ביוני 2014.

<sup>85</sup> ד"ר גיא לוריא, ממונים על הצדק – רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה, "מוסד לביקורת על הפרקליטות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011, עמ' 169.

פרופ' בועז סנג'ור, ראש החטיבה למשפט פלילי ולקרימינולוגיה, במרכז האקדמי למשפט ועסקים, פרוטוקול מס' 225 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות המדינה, 19 בדצמבר 2011.

<sup>86</sup> סעיף 30, חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958

<sup>87</sup> סעיף 10, חוק המבקרים הפנימיים תשנ"ב-1992



נוסף על כך, לא ניתן יהיה להחיל על דברי התובע בפני הנציבות חיסיון מפני הפללה עצמית. עם זאת, לדעת הצוות, מציאות כזאת קיימת בכל בירור פנימי שנערך בפרקליטות שבמהלכו נחשף מידע רגיש מצד הפרקליט, ובמקרים המתאימים ניתן יהיה לשקול הפעלת כלים משפטיים לשם הגנה על מידע הנמצא בידי רשויות המדינה.<sup>88</sup>

מנשיא לשכת המבקרים הפנימיים בישראל נמסר כי לדעת האיגוד, משהוחלט להקים יחידת ביקורת נפרדת על מערך התביעה, יש לראותה כיחידת ביקורת פנימית לכל דבר ועניין ולהחיל עליה את חוק הביקורת הפנימית בשינויים המחייבים. לדבריו, הנציבות תהיה רשאית לבקש כל מידע בהתאם לסעיף 9 לחוק המבקרים הפנימיים, ומצד שני תהיה מחויבת לשמור בסוד כל מידע המגיע אליה תוך כדי ביצוע תפקידה.<sup>89</sup>

5. **השימוש בתוצאות הביקורת:** כאמור, הנציבה רשאית להמליץ לראשי התביעה על האמצעים לתיקון הליקויים שנמצאו. בהקשר זה נציין כי המצדדים בהקמת גוף ביקורת לתביעה סבורים כי חוסר יעילותם של גופי הביקורת הקיימים נובע גם מהעובדה שאין בידם סמכויות משמעותיות, ולכן, כדי שהביקורת על התביעה תשיג את מטרתה, יש להעניק לגוף זה סמכות להטיל סנקציות. לעומתם, פרופ' קרמניצר וד"ר לוריא סבורים כי אין להעניק למבקר סמכויות משמעות, ועליו להפנות את ממצאיו לגורמים הרלוונטיים. היועמ"ש לשעבר מני מזוז סבר אף הוא כי יש להגביל את סמכויות המבקר רק לקביעת ממצאים והמלצה לתיקון הליקויים. ארגון פרקליטי המדינה מסר, בעקבות פנייתנו בנושא זה, כי הוא דורש כי משרד המשפטים ייתן ייצוג משפטי או יממן ייצוג משפטי לכל פרקליט שנפתח נגדו הליך משמעותי או משפטי בעקבות הביקורת.<sup>90</sup> כאמור, לדברי הנציבה השופטת גרסטל, נתונה בידה הסמכות לרשום הערה בתיקו האישי של התובע, ולדבריה מדובר בסנקציה משמעותית.<sup>91</sup>

6. **פרסום ממצאי הביקורת:** אחת השאלות הנדונות היא אם יש לפרסם את דוחות הנציבות ברבים. על-פי מסמך העקרונות, דוחות הנציבות – נושאים או שנתיים – יוגשו ליועמ"ש, וזה יעבירם לשרת המשפטים אלא אם כן יש בידיו נימוקים המצדיקים שלא לעשות כן.<sup>92</sup> **לא ברור ממסמך העקרונות אם דוחות הנציב יובאו לידיעת הציבור.** נציין כי בדוח הצוות נקבע, לעניין המודל שאומץ על-ידי היועמ"ש, כי "עניין פרסום הדוחות יקבע בהסדר בהנחיה של היועמ"ש. מוצע כי הכלל יחייב פרסום של דוחות הביקורת, והחריג יתיר אי-פרסום, בהתקיים טעמים מקובלים המונעים פרסום כמו הגנה על בטחון המדינה או על פרטיותו של אדם". חברי הצוות כתבו כי "פרסום הדוחות חשוב לא רק נוכח השקיפות והתכליות שהוא מקדם, אלא אף לשם הבטחת אמון הציבור במנגנון הביקורת".<sup>93</sup>

אשר לשאלת פרסום שמותיהם של הפרקליטים מושאי הביקורת, חברי הצוות סברו כי על הפרסום להיעשות בלי לפגוע ביכולתה של הביקורת לבצע את תפקידה המקצועי ומבלי להטיל איום על התובעים. היועמ"ש לשעבר מני מזוז סבר כי תוצאות הביקורת המנומקות תימסרנה למתלונן ובמקרים שיש בהם עניין לציבור הדברים יפורסמו בפומבי, וכן יפורסם דוח שנתי.<sup>94</sup> לעומת זאת, ארגון

<sup>88</sup> דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 21-22.

<sup>89</sup> עו"ד מרדכי שנבל, נשיא לשכת המבקרים הפנימיים ישראל, מכתב, 2 ביוני 2014.

<sup>90</sup> עו"ד הדס פורר-גפני, יו"ר ארגון פרקליטי המדינה, מכתב, 5 ביוני 2014.

<sup>91</sup> נציבת הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות השופטת בדימוס הילה גרסטל, הכנס השנתי ה-14 של לשכת עורכי-הדין, **הביקורת על ייצוג המדינה בערכאות – פרוצדורה או מהות**, 26 במאי 2014.

<sup>92</sup> מסמך עקרונות – הקמת נציבות ביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות, 16 בספטמבר 2013.

<sup>93</sup> דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 47.

<sup>94</sup> שם, עמ' 22.



פרקליטי המדינה מבקש להסדיר ולעגן בהסכם קיבוצי את חסיון ממצאי הביקורת ואת אי-פרסום שמות הפרקליטים מושאי הביקורת.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> עו"ד חדס פורר-גפני, יו"ר ארגון פרקליטי המדינה, מכתב, 5 ביוני 2014.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע