

הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות

דין וחשבון

ירושלים, ניסן התשע"ב – אפריל 2012

תוכן העניינים

2	מבוא – הצוות, עבודתו ומבנה הדו"ח
4	עיקרי ממצאי הצוות ומסקנותיו
8	פרק ראשון – הסדרים קיימים לביקורת ולבירור תלונות על עבודת הפרקליטות
8	א. רקע
9	ב. הביקורת בסביבת עבודת התובע
12	ג. מוסדות הביקורת הקיימים
18	ד. נתונים מספריים
19	פרק שני – דברים שהציגו אישים שהופיעו בפני הצוות
19	א. מחלקת תביעות במשטרה
21	ב. מר מני מזוז, היועץ המשפטי לממשלה לשעבר
23	ג. פרופ' קרמניצר ומר לוריא, המכון הישראלי לדמוקרטיה
25	פרק שלישי – הסדרים בדיון הזר
	א. אנגליה וויילס – Her Majesty Crown Prosecution Service (HMCPSI)
25	Inspectorate
	ב. צפון אירלנד – Criminal Justice Inspection Northern
27	Ireland (CJI)
	ג. ארה"ב – Office of Professional (OPR)
27	Responsibility
31	פרק רביעי דיון והמלצות
33	א. היקף התחולה מבחינת מערכי הפרקליטות והתביעה
34	ב. אופי המנגנון המוצע
	ג. עמדת חברי הצוות לפיה המודל ההולם הוא הקמתה של יחידה ייעודית לביקורת על התביעה במשרד מבקר המדינה - מודל א'
38	
	ד. עמדת חברי הצוות בדבר הקמת יחידת ביקורת ייעודית מכוחו של היועץ המשפטי לממשלה - מודל ב'
44	

דו"ח מסכם של הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על

הפרקליטות

מבוא – הצוות, עבודתו ומבנה הדו"ח

1. ביום ט"ז אדר ב' תשע"א (22 במארכס 2011) מינה מר יהודה וינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה, צוות לבחינת "אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות" והנחה כי הצוות "יגיש את מסקנותיו והמלצותיו באשר לאופן יישום העניין".

2. כחברים בצוות מונו:

גב' אורית קורן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) – יושבת ראש.
מר מלכיאל בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ).
גב' רחל גוטליב, אשר שימשה בעת המינוי בתפקיד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי).
מר רוז נורי, אשר התמנה במהלך עבודת הצוות לתפקיד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי).
מר יהושע למברגר, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים).
מר יהודה שפר, המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית).
מר אלעד רוזנטל, ראש תחום (ניהול), בפרקליטות המדינה.
מר עמית אופק, סגן לפרקליט המדינה.
גב' נועה מישור, עוזרת ליועץ המשפטי לממשלה (מונתה כחברה בצוות, ביום 20 ביוני 2011, לאחר פרישתה לגמלאות של הגב' גוטליב ומינויו של מר נורי תחתיה).

3. הצוות קיים 14 פגישות. חברי הצוות השתתפו במפגשים שקיים היועץ המשפטי לממשלה עם פרקליט המדינה ועם פרקליטי המחוזות ומנהלי המחלקות בפרקליטות המדינה וכן במפגש עם נציגי ועד הפרקליטים.

במהלך עבודתו הופיעו בפני הצוות אישים אלה, שנתבקשו להציג את עמדתם בסוגיה הנדונה:
1. תנ"צ יעל אידלמן, ראש מחלקת התביעה במשטרת ישראל, תנ"צ שאול גורדון, היועץ המשפטי של משטרת ישראל ורפ"ק עדנה טנא, עוזרת לראש מחלקת התביעה במשטרת ישראל.

2. פרופ' מרדכי קרמניצר, סגן נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה ומר גיא לוריא, חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה, שערכו בשנת 2010 מחקר על מוסד לביקורת על הפרקליטות.

3. מר מני מזוז, היועץ המשפטי לממשלה לשעבר.

4. כמו כן קיימו נציגי הפרקליטות סיור באנגליה ועמדו מקרוב על עבודת יחידת הביקורת המיוחדת לתביעה שם (HMCPSP). במסגרת סיור עבודה בארצות הברית נפגש היועץ המשפטי לממשלה, יחד עם מר נורי, החבר בצוות, עם מנהלת היחידה לבירור תלונות על עובדי משרד המשפטים הפדרלי (OPR)¹, הגב' אשטון (Ashton). בעקבות הפגישה הועבר לידי

¹ Office of Professional Responsibility

הצוות חומר כתוב בדבר עבודת היחידה. הגב' אשטון אף קיימה ביקור בארץ, במהלכו נערך עמה מפגש במשרד המשפטים, בנוכחות שר המשפטים, היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה, פרקליטי מחוז ומנהלי מחלקות בפרקליטות המדינה וחברי הצוות. לקחי המפגשים והמידע שנאסף מפורטים במסגרת סקירת הדין הזר להלן.

5. ראשית לכל בחן הצוות את המצב הנוהג בסוגיה הנדונה. במסגרת זו נסקרו ההסדרים שמכוחם נתונה פעולתו של פרקליט בפרקליטות המדינה או תובע אחר לבקרה, אם בארגון פנימה ואם בידי גורמים חיצוניים לארגון – אלה מוצגים בפרק הראשון. הדברים שהציגו האישים שהופיעו בפני הצוות, מרוכזים בפרק השני. בנוסף נערכה סקירה של הסדרים בדין הזר באשר לקיומם של מנגנוני ביקורת ובירור תלונות שהם ייחודיים לגופי התביעה ואכיפת החוק ובמיוחד נבחן ההסדר הנוהג באנגליה ובארצות הברית. אלה מפורטים בפרק השלישי.

6. על יסוד מידע זה נערך הדיון ובו נבחנו אפשרויות שונות ליישום הרעיון כי יקבע הסדר ייחודי לבירור תלונות על מערך הפרקליטות והתביעה או לבקרה מערכתית של הפרקליטות או של גופים קרובים נוספים. הפרק הרביעי כולל את הדיון בסוגיה, על שאלות המשנה המתעוררות, והפרק החמישי את המלצות הצוות. נציין כבר עתה כי חברי הצוות לא היו תמימי דעים באשר להסדר הראוי לאימוץ. אשר על כן מוצעים בפרק זה שני מודלים אפשריים, אשר כל אחד מהם נתמך על ידי חברים אחרים בצוות, תוך פירוט יתרונותיהם וחסרונותיהם.

7. ברקע הדברים יש להזכיר כי במהלך שנת 2011 הונחו שתי הצעות חוק פרטיות הנוגעות לעניין על שולחן הכנסת. הצעת חוק נציב תלונות הציבור על פרקליטים, התשע"א-2011 (פ/3275/18) מיום 23.5.2011 של חברי הכנסת גדעון עזרא, אורי אריאל ואח' והצעת חוק מבקר הפרקליטות, התשע"א-2011 (פ/3449/18) מיום 1.8.2011 של חבר הכנסת מיכאל בן ארי.

8. הצעת החוק הראשונה מתייחסת לבירור תלונות על התביעה הפלילית בלבד. ההצעה מוסיפה גורם מברר ואינה מחליפה גורמים קיימים. לפי המוצע ימונה נציב תלונות, בידי ועדה של שבעה שבה חברים שלושה חברי הכנסת וראש לשכת עורכי הדין, והוא יוסמך בין היתר להמליץ בפני שר המשפטים ופרקליט המדינה להדיח פרקליט. סמכות הנציב תהיה לברר תלונות רק בעניין הנוגע להתנהגותו של פרקליט במסגרת מילוי תפקידו. ואולם הנציב לא יהיה מוסמך לברר תלונות שעניינן שאלה משפטיות או ראייתיות מהותיות ותלונות שעניינן הוא מעשה שמתנהלת בשלו חקירה משטרתית או שהוגשה בשלו קובלנה לבית הדין המשמעתי.

9. על פי הצעת החוק השנייה, הסמכות תתייחס לפרקליטות הפלילית והאזרחית גם יחד וכן לענף התביעות במשטרה. ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת תמנה את מבקר הפרקליטות מתוך מועמדים שתאטר ועדת איתור, ומתוך שבעת חברי ועדת האיתור יכהנו לא פחות מארבעה חברי הכנסת, בנוסף לראש לשכת עורכי הדין. ועדת החוקה תוסמך להדיח את המבקר ברוב של תשעה מחבריה אם "הוא אינו מבצע את תפקידו כהלכה". עוד לפי המוצע ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת תדון בדו"ח המבקר בנוכחות שר המשפטים, היועץ

המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה ופרקליטי המחוזות, ואם העלתה הביקורת ליקויים בפעולתו של גוף מבוקר, הוועדה תדון בדרכים לתיקונם. תפקידי המבקר לפי הצעה זו יהיו לבדוק כל החלטה של הגופים המבוקרים לרבות הגשת כתבי אישום ותביעות אזרחיות, ניהול תביעות אזרחיות, החלטות של מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה וכן "עמדות שונות של הפרקליטות, חוות דעת וכל מסמך אחר". המבקר יוסמך גם לברר תלונות של כל מי שרואה עצמו נפגע מהתנהלות הפרקליטות.

הצעות החוק מצורפות כנספחים לדו"ח.

עיקרי ממצאי הצוות ומסקנותיו

10. הצוות בדעה כי נקודת המוצא לכל דיון במנגנון ביקורת ובירור תלונות על מערך הפרקליטות והתביעה היא שהמנגנון יעוצב כך שיבטיח הן להלכה והן למעשה את כל אלה:

10.1 עצמאות מקצועית של מערך הפרקליטות והתביעה כארגון ושל הפרקליטים והתובעים כיחידים.

10.2 חיזוק אמון הציבור במערך הפרקליטות והתביעה.

10.3 שיפור פעולתו של מערך הפרקליטות והתביעה וייעול מנגנוני הביקורת ובירור התלונות בשים לב אף לצורך במניעת כפילויות מיותרות.

11. הצוות מצא כי פרקליטות המדינה כארגון והפרקליטים כיחידים נתונים כבר היום לביקורת מערכתית ולפיקוח, אף בדרך של בירור תלונות, מצד מגוון גופים – חיצוניים ופנימיים. בין אלה ניתן למנות את:

11.1 מבקר המדינה (ביצוע תפקידי הביקורת).

11.2 מבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור.

11.3 לשכת עורכי הדין (בירור תלונות על הפרת כללי האתיקה המקצועית).

11.4 האגף למשמעת בנציבות שירות המדינה (חקירות והעמדה לדיון משמעת).

11.5 המבקר הפנימי של משרד המשפטים (ביקורת פנים ובירור תלונות הציבור).

11.6 שר המשפטים ומנכ"ל משרד המשפטים (סמכויות משמעתיות).

11.7 היועץ המשפטי לממשלה או גורם בכיר מטעמו (לרבות גורם חיצוני).

11.8 פרקליט המדינה ופרקליטי המחוזות.

מנגנונים אלה נוגעים בחלקם, במידה זו או אחרת, אף לתובעים האחרים במערך הפרקליטות והתביעה.

12. מערכת בתי המשפט, הנחשפת באורח שוטף לליבת עבודתו של מערך הפרקליטות והתביעה, מהווה אף היא גורם חשוב המתריע, במקרים המתאימים, על בעיות ביחס לעבודה זו, ועל

כשלים בהתנהלותם של התובעים והפרקליטים בניהול המשפטים האזרחיים, המנהליים והפליליים.

13. נוכח ריבוי המנגנונים שעיסוקם בירור תלונות על הפרקליטים והתובעים, לא מצא הצוות כי נכון יהיה להוסיף מנגנון חדש שייעודו יהיה בירור תלונות פרטניות או שישמש ככתובת נוספת לקבלתן של תלונות כאמור (אף כי במודל ב' מוצע להסמיק את ראש היחידה לברר אירועים ותלונות ספציפיים המצדיקים מינוי גורם חיצוני לבדיקתם, נוכח אי התאמתם של המנגנונים הקיימים, כפי שיפורט להלן). יתירה מזו; הצוות סבר כי הוספה של מנגנון נוסף כאמור תביא לסרבול ולהכבדה, וכי יהיה בו כדי לשמש ככלי שתוצאתו פגיעה בעצמאות הפרקליטים והתובעים, מבלי לתרום לשיפור התפקוד של מערך זה.

14. לעומת זאת המאפיינים הייחודיים של מערך הפרקליטות והתביעה מחדדים את הצורך במנגנון יעיל לבקרה רוחבית שיתמקד במערך זה ויתמקצע בהתאם. מערך הפרקליטות והתביעה מתאפיין בביזוריות ארגונית, בעצמאות מקצועית רבה לכל יחיד בארגון ובצורך של כל תובע ליישם נורמות אחידות במסגרת החלטות המתקבלות בתנאי לחץ ובהתייחס לנסיבות ייחודיות. במצב דברים זה חיוני כי תיערך בדיקה שוטפת ויזומה של תופעות רוחביות במערך הפרקליטות והתביעה לשם איתור תקלות חוזרות, חוסר אחידות ביישום הכללים המחייבים, כשלים והסדרים חסרים המחייבים הבהרה והשלמה וכד'. .

אשר על כן ממליץ הצוות לעצב מנגנון יעודי שיעסוק בבקרה מערכתית יזומה וסדירה על מערך הפרקליטות והתביעה, מבלי לגרוע מהמנגנונים הקיימים.

15. אולם, כפי שיפורט להלן, דעותיהם של חברי הצוות נחלקו באשר לדרך שבה יש ליישם המלצה זו, ובאשר לשאלה האם גוף זה יוסמך לבחון גם סוגיות פרטניות ותלונות במקרים מסוימים, כמו לדוגמא בעניינים בהם יימצא על ידי היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה כי המנגנונים הקיימים לא נותנים מענה הולם.

16. המודל הראשון מבוסס על ההצעה להרחיב את פעילותו של מבקר המדינה בביקורת על פרקליטות המדינה, מערך התביעה המשטרתית והתובעים הפועלים מכוח הסמכה של היועץ המשפטי לממשלה. לפי המוצע תקום מחלקה מיוחדת לעניין זה במשרד מבקר המדינה. במחלקה החדשה יעבדו אנשי מקצוע בעלי ניסיון בתחום התביעה ובראשה תעמוד דמות ציבורית בעלת שיעור קומה מקצועי וניסיון מוכח בתביעה הכללית (בדומה למודל הקיים לביקורת על מערכת הביטחון). עבודת המחלקה תרחיב ותשפר את היקף הביקורת שמקיים כיום מבקר המדינה על מערך הפרקליטות והתביעה.

במודל זה מצדדים מר למברגר, מר שפר, מר רוזנטל ומר אופק, ויישומו תלוי כמובן בהסכמת מבקר המדינה.

17. המודל השני מבוסס על ההצעה להקים יחידת בקרה ייעודית במשרד המשפטים, תחת היועץ המשפטי לממשלה, שתכלול גם אפשרות לבדיקת סוגיות פרטניות או תלונות במקרים מסוימים, כפי שיפורט להלן. בראש היחידה יעמוד משפטן הבקיא בעבודת הפרקליטות והתביעה אשר הינו בעל יוקרה מקצועית, יושרה ומעמד ציבורי מכובד אך ללא זיקה ישירה ליועץ, לפרקליטות או לתביעה המשטרתית (כגון שופט בדימוס של בית משפט מחוזי לו היכרות עם עבודת מערך הפרקליטות והתביעה, פרקליט מדינה או פרקליט מחוז בדימוס או משנה ליועץ המשפטי לממשלה בדימוס). עדיפות תינתן למי שהינו בעל ניסיון מעשי בעבודת הפרקליטות. היחידה תפעל לבדיקה מערכתית, יזומה ושיטתית, של התנהלות מערך הפרקליטות והתביעה ובכלל זאת בהיבטים של ניהול תקין, אחדות ביישום הנהלים והמדיניות, שקיפות תהליכי העבודה, אתיקה מקצועית ויעילות, והכל מבלי להתערב בעצמאות שיקול הדעת של מערך הפרקליטות והתביעה בניהול ההליכים המשפטיים, ומבלי לשבש את הליכי אכיפת החוק.

18. תכנית הביקורת השנתית של היחידה תיקבע על ידי ראש היחידה, אשר אף יוכל במהלך השנה להוסיף לה מטלות נוספות עליהן יחליט במקרים המתאימים. ככלל, היועץ המשפטי לממשלה לא ימנע עריכת ביקורת שאותה מבקש ראש היחידה לערוך או יתערב במתכונתו של הבירור. עם זאת היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה וראש התביעה המשטרתית או ראש אח"מ בהקשר הרלוונטי, יהיו רשאים לבקש מן היחידה לבצע מטלות ביקורת נוספות.

19. לרשות היחידה יעמדו כוח האדם והכלים המנהליים הדרושים לביקורת.

20. הפרקליטים והתובעים יחויבו מכח הנחיות פנימיות לשתף פעולה עם עבודת היחידה.

21. ראש היחידה יביא בפני היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה דוחות על הנושאים שבדק, באופן נושאי או שנתי, לפי שיקול דעתו, ויהיה מוסמך להמליץ בפניהם על תיקון הליקויים המערכתיים שמצא.

22. אף כי לפי המודל לא תעסוק היחידה בבירור תלונות מאת הציבור, ולא תשמש ככתובת לקבלה ישירה של תלונות כאמור, מוצע כי היא תוסמך לבחון סוגיות או תלונות פרטניות בשני מקרים:

22.1. מקום בו, אגב הביקורת המערכתית, נתגלה אירוע אשר לדעת העומד בראשה יש מקום למצות את בירורו.

22.2. כאשר היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה יבקשו לברר אירועים או תלונות ספציפיים במקרים המצדיקים מינוי גורם חיצוני לבדיקתם, למשל מקום בו נמתחה על ידי בית המשפט בהחלטה שיפוטית או בפסק דין ביקורת על דרך התנהלות של פרקליט או תובע. בתום בירור כאמור, יוסמך ראש היחידה להמליץ ליועץ המשפטי

לממשלה או לפרקליט המדינה לנקוט הליכים לגבי פרקליט מסוים או לפנות לגורם המוסמך לעשות כן במסגרת מנגנוני החקירה והמשמעת הקיימים על פי דין.

23. ככלל היחידה לא תבדוק עניינים התלויים ועומדים בפני בית המשפט, אולם לא תהיה מניעה לעשות כן אם יראו היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה או ראש התביעה המשטרית מקום לכך בנסיבות העניין.

24. אין אף מניעה כי דו"חות בקורת של היחידה החדשה יתייחסו להליכים בהם היה מעורב היועץ המשפטי לממשלה ואולם החלטות של היועץ המשפטי לממשלה עצמו לא יעמדו לביקורת.

במודל זה תומכים גב' קורן, מר בלס, מר נזרי וגב' מישור.

25. יצוין כי יישומם של שני המודלים אינו מחייב תיקוני חקיקה ואינו כולל הצעה לגרוע מסמכויותיהם של גופי הביקורת הקיימים.

26. הצוות סבור כי יש להחיל את המנגנון החדש שיאומץ על מערך הפרקליטות והתביעה בכללותו, לרבות התביעה המשטרית והתובעים הפועלים מכוח הסמכה של היועץ המשפטי לממשלה. זאת, שכן שאלות מקצועיות דומות מתעוררות באופן רוחבי אצל כל התובעים, ללא תלות במסגרת הארגונית או בסוג ההסמכה שמכוחה הם פועלים, ואלה ראויות לביקורת רוחבית לשם הפקת לקחים ומניעת כשלים.

27. כמו כן מוצע כי המנגנון שיאומץ יוחל על כלל הפרקליטים, שכן הצוות לא רואה טעם מיוחד להבחין בעניין זה בין הפרקליטים העוסקים בפלילים לבין חבריהם העוסקים בעניינים מנהליים ואזרחיים, אשר מופקדים אף הם על תיקים חשובים ובעלי רגישות ציבורית, להם השפעה על זכויות הפרט.

פרק ראשון - הסדרים קיימים לביקורת ולבירור תלונות על עבודת הפרקליטות

28. פרק זה סוקר בקצרה את המצב הקיים בכל הנוגע לביקורת המופעלת, מכח דינים שונים, על עבודת מערך הפרקליטות והתביעה. כפי שיפורט להלן במסמך זה, המציאות היא כי הפרקליטים והתובעים השונים נתונים לביקורת של מספר גורמים, בהיבטים השונים של עבודתם.

א. רקע

29. התביעה הכללית בישראל פועלת מכוח סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה להגיש כתבי אישום בגין העבירות הפליליות הקבועות בחוק. הסמכות להגיש כתב אישום ולנהל הליך פלילי נגד אדם או תאגיד בישראל נתונה ליועץ המשפטי לממשלה, לנציגיו, למי שהוסמכו לכך על ידי מפכ"ל המשטרה או למי שהוסמכו לכך על ידי היועץ המשפטי לממשלה. סמכות זו קבועה בסעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

30. בישראל פועלים כמה אלפי תובעים המוסמכים לנהל הליכים פליליים, בהם הפרקליטים בפרקליטות המדינה המוגדרים בחוק כנציגי היועץ המשפטי לממשלה (מעל ל-800 פרקליטים שאך כמחצית מהם עוסקים בתחום הפלילי); התובעים המשטרתיים (כ-350 תובעים) שהם עורכי דין אשר הוסמכו לכך על ידי מפכ"ל המשטרה; עורכי דין בשירות המדינה, לרבות בשירות הרשויות המקומיות, אשר מחזיקים כתב הסמכה מטעמו של היועץ המשפטי לממשלה; ועורכי דין פרטיים הפועלים במסגרת של מיקור חוץ מטעם משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, שהוסמכו על ידי היועץ המשפטי לממשלה (בכל שנה מוסמכים מעל לאלף עורכי דין באמצעות ערוץ זה).

31. בעוד שהפרקליטים והתובעים המשטרתיים הם בעלי הסמכה כללית הקבועה בחוק (הסמכת הפרקליטים רחבה וחלה על כל העבירות הפליליות בספר החוקים. הסמכת התובעים המשטרתיים צרה יותר וחלה על כל עבירות העוון ועל עבירות פשע מסוימות המוגדרות בתוספת הראשונה לחוק), התובעים ממשרדי הממשלה ועורכי הדין הפרטיים מוסמכים כתובעים בעבירות מסוימות, ולעיתים בתיק מסוים, בהתאם לתחום המקצועי בו הם פועלים.

32. יצוין, כי בהליכים אזרחיים ומנהליים מיוצגת המדינה ככלל בידי פרקליטים מפרקליטות המדינה ואולם במקרים המתאימים נוהג היועץ המשפטי לממשלה להסמיק אף עורכי דין אחרים מן המגזר הציבורי ואף עורכי דין פרטיים להיות נציגיו בהליכים מסוימים (סעיף 2 לפקודת סדרי הדין (התניצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש]).

33. על מנת לאבחן את מהות הביקורת הקיימת היום על עבודת מערך התביעה ואת תחומי התפרשותה, יש להבחין בין היבטיה השונים של עבודת התביעה. ניתן לחלק את סוגי הביקורת השונים על עבודת התביעה לארבעה:

א. **ביקורת על החלטות והתנהלות מקצועיות בתיקים קונקרטיים** – הגשת כתב אישום, סגירת תיק וכד'.

ב. **ביקורת על מדיניות משפטית מקצועית** – מדיניות העמדה לדין, מדיניות עריכת הסדרי טיעון ומדיניות הענישה בהסדרי טיעון, מדיניות סיווג חומרי חקירה וכד'.

ג. **ביקורת על התנהלות אתית משמעתית של התובעים** – משמעת, אתיקה, תלונות שוטפות המחייבות מענה לפונים וכד'.

ד. **ביקורת על יעילות העבודה** – זמן טיפול, איכות העבודה, אחידות בטיפול, מב"דים, ביצוע תוכניות עבודה, הוצאות תקציביות וכד'.

ב. הביקורת בסביבת עבודת התובע

34. תובע, כמו גם פרקליט בתיק אזרחי או מנהלי, שונה מכל עובד מדינה אחר באופי עבודתו בכך שמהלך עבודתו הרגיל בייצוג בבית המשפט חושף אותו לביקורת פומבית בפני גוף בלתי תלוי – בתי המשפט. בסיס הביקורת הקיימת על עבודת התביעה הכללית נגזר משיטת המשפט הנהוגה בישראל ומסביבת עבודתה של מערכת התביעה. השיטה המשפטית האדברסרית מבוססת על ביקורתו של בית המשפט את ראיות ואת טיעוני הצדדים. התביעה מציגה את ראיותיה בפומבי בפני בית המשפט והיא חשופה לביקורתו של הצד שכנגד ולביקורת מצד בית המשפט על פעולותיה. כך, גם לביקורתה של התקשורת יש משקל של ממש בחשיפת כשלים או בביקורת על עבודת התביעה, זאת ודאי ככל שמדובר במציאות הקיימת בה התקשורת תופסת מקום כה משמעותי בשיח הציבורי. ניתן לזהות את מקומה של ביקורת זו, האינהרנטית לשיטת המשפט בישראל ולסביבת עבודת התביעה, במסגרת פעילות הגופים הבאים:

34.1. **בית המשפט** – בית המשפט מבקר את עבודת התביעה בכל הנוגע להחלטות והתנהלות מקצועית בתיקים קונקרטיים ולמדיניות משפטית מקצועית (ביקורת מסוג א' ו-ב') בשלושה ערוצים –

34.1.1. **המשפט הפלילי** – הביקורת המסורתית של בית המשפט על מערכת התביעה כרוכה בשאלות הוכחת האשמה. אגב כך, מופעלת ביקורת אינהרנטית על פעילות התביעה ועל החלטותיה המקצועיות. ואמנם, ניתן להצביע על דוגמאות רבות בהן מתח בית המשפט ביקורת על עבודתה המקצועית של התביעה, הן על איכות ההופעה בפניו והן על ההחלטות המהותיות שקיבלה.

בשנים האחרונות התרחבה סמכות בית המשפט וכן הפרקטיקה לקיים ביקורת על התביעה במסגרת ההליך הפלילי. היום נתונה לבית המשפט הסמכות לברר שאלות של הגנה מן הצדק ושל קבילותן של ראיות נוכח התנהלות הרשויות, סמכות אשר מרחיבה מאוד את יכולתו של בית המשפט לבקר את התביעה, בנושאי רוחב החורגים מעניינו של התיק העומד בפניו.

כך, לדוגמא, ניתן לציין את החלטת בית המשפט בתיק המכונה דסק חב"מ (ת.פ. (ת"א) 40279/08 **מדינת ישראל נ' אליק לדר ואח'**) בו, במסגרת בחינת קיומה של הגנה מן הצדק, ביקר בית המשפט בחריפות את התנהלות התביעה באי העברת חומרי חקירה להגנה והורה על ביטול כתב האישום (פסקה 39 בהכרעת הדין). בעקבות מתן פסק הדין החל תהליך מוסדר של הפקת לקחים בראשות המשנה לפרקליט המדינה (פלילי) (אשר טרם הסתיים), זאת במטרה לברר את מקור התקלות ואת המסקנות שיש להסיק וללמוד לעתיד מתוך ההתנהלות בתיק.

34.1.2. **המשפט האזרחי** – בתי המשפט מפעילים את ביקורתם כלפי התביעה במסגרת הליכים אזרחיים הננקטים נגד מערכת אכיפת החוק ובמסגרת תביעות פיצוי מהמדינה על עוולות שנגרמו כתוצאה מהחלטות שגויות או מרשלנות של מערכת האכיפה.

כך, לדוגמא, בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל-אביב בעניין מסויים (ת.א. (תל-אביב) 1173-06 **רגב שובר נ' מדינת ישראל**) בגין חקירה והעמדה לדין, בחן בית המשפט את התנהלות מערכת האכיפה בתיק ואת הנזקים שנגרמו לתובע כתוצאה ממנה. פסק הדין ביקר באופן חריף את התביעה והורה על פיצויו של התובע בסכום תקדימי של 1,790,256 ₪:

"לצער, גם הפרקליטות לא עשתה עבודתה נאמנה בתיק זה. אני משוכנעת שהפרקליטות לא אימתה את הכתוב בזכ"דים השונים אל מול התמלילים עצמם, שכן ברור שאם הייתה עושה כן, הייתה מגלה מיד את חוסר ההתאמה בין האמור בזכ"דים לבין אמירות שהיו – או לא היו – בפועל. נראה כי אנשי הפרקליטות סמכו ידם על אמינות והגינות השוטרים, ויצאו מתוך הנחה – שגויה – כי האמור בזכ"דים הינו אמת, במיוחד אמירות מפלילות שלא נאמרו, או שהוספו במכוון. הנני מודעת ללחץ העבודה הרב המוטל על כתפי הפרקליטות, ובשונה מהתרשמותי לגבי התנהלות השוטרים, אינני סבורה בשום פנים ואופן כי הפרקליטים המלווים נתנו ידם לנסיגותיהם הבלתי נלאים של השוטרים להמציא ראיות יש מאין, אולם על פרקליטי הפרקליטות לזכור, כי הם משמשים שסתום ובקרה לעבודת המשטרה, ומעבר לעיסוק בדפים, בסופו של דבר, ניצב אדם, שגורלו תלוי בטיב ורמת החקירה המתנהלת בעניינו. בעניין אשר בפניי כשלה הפרקליטות בהערכת הראיות שעמדו בפניה. (פסקה 24)

34.1.3. **המשפט המנהלי** – בית המשפט מפעיל ביקורת מנהלית על החלטות התביעה כחלק מסמכותו הרחבה לבקר את ההחלטות הרשות. גם במסגרת זו נפרשת בפני בתי המשפט יריעה עובדתית רחבה החורגת מתחומו של התיק הספציפי ומאפשרת לבית

המשפט לבקר את פעולת התביעה באופן שיכול להשפיע על עיצוב פעולתה של מערכת התביעה בעתיד.

בשנים האחרונות אנו עדים להתרחבותה של ביקורת מסוג זה. כך לדוגמא, בית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ 492/11 **יחיא טורק נ' פרקליט המדינה**) ביטל החלטה של פרקליט המדינה עצמו להורות על חזרה מהסכמה להסדר טיעון עם נאשם, שסוכם בין פרקליטת המחוז לבין בא כוחו של הנאשם.

"... אכן, אין ספק כי פרקליט המדינה מוסמך לשנות החלטות של הכפופים לו, ואולם – וכאן חוזרים אנו אל דברים שכבר עמדנו עליהם – ראוי הוא שיעשה כן רק באותם מקרים נדירים שבהם אם יימנע מלהתערב בהחלטה יהווה הדבר פגיעה בציבור בכללותו, או בביטחונו. כפי שהראיתי – המשיבים לא הראו מדוע תהיה פגיעה כזו ומדוע ייפול ענייננו לגדר החריג המאפשר השתחררות מההסדר במקום בו בדרך כלל אין להשתחרר ממנו." (פסקה 20)

במקרה אחר (עע"מ 2398/08 **מדינת ישראל נ' אליצור סגל**), הורה בית המשפט העליון לתביעה, על פי חוק חופש המידע, להעביר לידי נאשם החלטות שהתקבלו במשך שלוש שנים בנוגע לתיקי הסתה, על מנת לאפשר לו לבסס טענה של אכיפה בררנית. בית המשפט נימק את החלטתו בתרומת המידע לקיומה של ביקורת על הפרקליטות:

"משהיקף הביקורת מצומצם הוא, קיים צידוק להפעיל מנגנוני בקרה אחרים לגבי החלטות בדבר העמדה לדין, וביתר שאת כאשר לאי העמדה לדין. הדבר נדרש לא רק על מנת לקיים את דרישת השקיפות, אלא בעיקר כדי לתמרץ את רשויות התביעה לקבל החלטות מושכלות, שוויוניות ונטולות משוא פנים. מנקודת מבט זו בהחלט ראוי לאפשר לנאשם לעיין בהחלטות רלוונטיות של התביעה הכללית. כמו כן, אם לא תינתן לנאשם גישה להחלטות, ספק אם יוכל הוא לבסס טענה בדבר אכיפה בררנית." (פסקה 2 **לפסק דינו של כב' הש' גרוניס**).

מנגנונים אלה רלבנטיים, במידה זו או אחרת, אף לעבודת הפרקליטות בתחומים האזרחיים והמנהליים.

34.2. **עורכי הדין מן הצד שכנגד** – פעילותו של מערך הפרקליטות והתביעה בשיטה האדברסרית מבוקרת בראש ובראשונה על ידי "הצד שכנגד", שחלק מתפקידו

ומחויבויותיו לייצג את האינטרס של הצד שכנגד עושה ככל יכולתו לאתר ולחשוף משגים, פגמים ומחדלים בהתנהלותו. ביקורת זו מטבעה היא ביקורת נוקבת, יזומה ומתמשכת. ביקורת זו היא המקור לחשיפת מרבית התקלות המצויות באחריות הפרקליטות והתביעה בפני כל אחד מגופי הפיקוח הקיימים. דומה, שאופייה של עבודת הפרקליט והתובע מלכתחילה, מציבה אותו – ולו מטעם זה – בראש רשימת הגופים או עובדי הציבור המבוקרים, כשלמאפיין זה אין אח ורע בשירות הציבורי.

34.3. **תקשורת** – התקשורת מסקרת בהרחבה את פעילות הפרקליטות והתביעה. בתחום הפלילי, תיקי הפרקליטות זוכים לסיקור הנרחב ביותר נוכח מהות האישומים או זהות הנאשמים בהן מטפלת הפרקליטות. לכך יש להוסיף את העובדה כי כיום, יותר מבעבר, נאשמים רבים שוכרים את שירותיהם של יועצי תקשורת לצד ניהול ההליך הפלילי. בתוך כך, מידי שנה נעשות כתבות תחקיר רבות אודות ההליך הפלילי, בין היתר במגמה לחשוף כשלים בניהול ההליך על כל שלביו.

ג. מוסדות הביקורת הקיימים

35. בנוסף לביקורת האינהרנטית לעבודת התביעה והפרקליטות כולה, נתון מערך הפרקליטות והתביעה לסמכות ביקורת וחקירה על ידי מספר גופים סטטוטוריים בעלי סמכות ביקורת עצמאית. מספר מנגנוני הביקורת ותחומי סמכותם אינו אחיד. כך בתחום התביעה הפלילית, קיים ככלל יחס ישר בין בכירות גוף התביעה המבוקר לבין עוצמת הביקורת הקיימת על פעילותו והיקפה. קרי, פרקליטות המדינה נתונה לביקורת הרחבה ביותר מבין גופי התביעה, אשר מבוצעת על ידי מספר רב של מנגנונים ומוסדות שונים, בעוד שתובעים חיצוניים הפועלים מכוח הסמכה ספציפית נתונים, למשל, לביקורת מצומצמת בהרבה.

להלן נסקור את גופי הביקורת על מערך הפרקליטות והתביעה הקיימים כיום ואת תחומי הביקורת שבסמכות כל גוף:

35.1. **משטרת ישראל** – כל חשד למעשה פלילי המיוחס לתובע או פרקליט אזרחי או מנהלי יכול שייבדק, בהתאם לדין, על ידי משטרת ישראל² במסגרת חקירה פלילית. כך במקרה אחד, פרקליטה אשר נחשדה שהדליפה חומר שהיה אסור בפרסום נחקרה, הועמדה לדין פלילי הורשעה ונענשה.

35.2. **לשכת עורכי הדין** – התובעים והפרקליטים האזרחיים והמנהליים הינם עורכי דין וחברים בלשכת עורכי הדין, לפיכך חלים עליהם דיני האתיקה של חברי הלשכה, בהתאם לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 וכללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), תשמ"ו-1986. בהקשר זה עיקר הביקורת עוסק בעבירות אתיות של עורכי דין במסגרת יחסיהם עם לקוחותיהם, עם עמיתיהם ובעבודתם מול מערכת בתי המשפט. לשכת עורכי הדין מבקרת בעיקר את תחום ההתנהלות האתית משמעתית של התובעים והפרקליטים, אך במסגרת זו מטופלים גם מקרים משולבים של התנהלות

² לגבי תובעים משטרתיים הגוף החוקר הוא המחלקה לחקירות שוטרים.

מקצועית המעוררת שאלות מהתחום האתי משמעותי (ביקורת מסוג א', ג'). לשכת עורכי הדין מעמידה לדין משמעותי תובעים ופרקליטים, בעיקר בגין תקלות ורשלנויות בהתנהלות המקצועית ובגלל פגיעה בזכויות של הצד שכנגד.

הדוגמא הבולטת ביותר לביקורת זו מהעת האחרונה היא ההחלטה של לשכת עורכי הדין להעמיד לדין משמעותי פרקליטה אשר לא העבירה תרשומת מראיון שערכה עם עדה ערב מתן עדותה המוקדמת. בראיון, אשר תועד בכתב, מסרה העדה כי היא אינה בטוחה עוד שהמעשים שייחסה במשטרה לנאשמים אכן התקיימו. כאמור, תיעוד הראיון לא הועבר על ידי הפרקליטה להגנה. הדברים עלו בפני ההגנה רק בעת חקירת העדה בבית המשפט. על אף שהתקיים הליך בירור פנימי ופרקליט המדינה העיר לפרקליטה הערה שהוכנסה לתיקה האיש, החליטה ועדת האתיקה הארצית להעמידה לדין משמעותי.

35.3. נציבות שירות המדינה – עובדי המדינה מבין התובעים והפרקליטים האזרחיים

והמנהליים כפופים להוראות התקשי"ר ולשיפוט המשמעותי של נציבות שירות המדינה בהתאם לחוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963. התובעים המשטרתיים נתונים, בהקשר זה, לביקורת אגף המשמעת במשטרת ישראל בהתאם לפקודת המשטרה. ביקורת הנציבות עוסקת בהתנהלותם התקינה של התובעים והפרקליטים כעובדי מדינה, ובכלל זה הלימת התנהגותם את ההתנהגות המצופה מעובדי המדינה, השמירה על כללי האתיקה של עובדי המדינה, קיום הוראות התקשי"ר והנחיות הנציבות. נציבות שירות המדינה מבקרת בעיקר את תחום ההתנהלות האתית-משמעתית של התובעים והפרקליטים, אך במסגרת זו מטופלים גם מקרים משולבים של התנהלות מקצועית המעוררת שאלות מהתחום האתי-משמעותי (ביקורת מסוג א', ג').

חלק מהליכים אלה ממוקדים, ככלל, בנושאים של התנהלות התובעים והפרקליטים מול המדינה כמעסיקה (שעון נוכחות, אישור לעבודה נוספת וכד'). יחד עם זאת, הנציבות מפעילה את סמכותה (מכוח סעיף הסל של עבירת ההתנהגות שאינה הולמת) בגין התנהגות פומבית (או כזו המקבלת פומביות) שאינה הולמת את השירות הציבורי, סטייה מנהלים או מהנחיות.

חשוב לציין, כי ביקורתה של הנציבות וההליך המשמעותי שהיא מנהלת עשויים להתווסף לכל ביקורת אחרת על התובעים והפרקליטים. כך, כל הליך ביקורת המסתיימת בממצאים יכול לעבור לבחינת הנציבות לטיפול נוסף על מנת להפעיל את הסנקציה במישור המשמעת בשירות המדינה כלפי התובע או הפרקליט.

במסגרת זו נביא שתי דוגמאות מהעת האחרונה, הראשונה היא של פרקליטה בדרגת מנהלת מחלקה אשר אישרה הסדר טיעון מקל, שלא עמד במדיניות הענישה במחוז, שנעשה עם סנגור שייצג אותה אישית בפני ועדת חקירה. העניין הועבר לטיפול נציבות שירות המדינה ובסופו של דבר עזבה הפרקליטה את שירות המדינה. דוגמא נוספת לטיפול נציבות שירות המדינה בפעילות של תובעים היא עניינה של פרקליטה אשר דיווחה בדו"ח השעות החודשי על דיונים שלא התקיימו. נגד הפרקליטה הוגשה קובלנה, והיא פרשה משירות המדינה במסגרת הסדר טיעון אליו הגיעה עם הנציבות.

35.4. מבקר המדינה – התובעים והפרקליטים ככלל משתייכים לגופים הנתונים לביקורת של מבקר המדינה. מבקר המדינה מוסמך על פי הדין לקיים ביקורת בהיקף רחב ביותר, החל מביקורת חשבונאית וכלה בביקורת לגבי טוהר המידות ואף "כל עניין אחר שיראה שיש צורך בו".

בפועל, בשנים האחרונות התרחבה והעמיקה ביקורתו של משרד מבקר המדינה והיא כוללת היום ביקורת על כל תחומי עבודתה של התביעה (ביקורת מסוג א', ב', ג', ד'). נושאי הביקורת שעמדו במרכז דו"חות המבקר מהעת האחרונה מדגימים את מנעד נושאי הביקורת בהם עוסק המבקר בכל הנוגע לפרקליטות:

35.4.1. דו"ח בנוגע להאזנות הסתר (אשר כלל, בין היתר, גם היבטים פרסונאליים).

35.4.2. דו"ח בנוגע לסגירת תיקים מחוסר עניין לציבור.

35.4.3. דו"ח בנוגע לתיקי המב"ד (תיקי חקירה בהם טרם התקבלה החלטה) – שהיוו ביקורת הן בנוגע לדרך הטיפול המהותית וקביעת סדרי עדיפויות והן בנוגע לניהול השוטף בפרקליטות.

כדוגמאות נוספות יש לציין את הביקורות בנוגע לאכיפת דיני התכנון והבנייה ודו"ח הביקורת לגבי ההתמודדות עם פשיעה מאורגנת.

מבקר המדינה בדק בדו"חות אלה כמעט את כל היבטי עבודת התביעה. כך לדוגמא בדו"ח הביקורת העוסק בתיקים תלויים ועומדים בחן המבקר את אופן טיפול הפרקליטות בתיקי מב"ד אשר טרם התקבלו החלטות בענייניהם במועד הביקורת. עיקר הביקורת בחנה את מספר המב"דים שנוספו בשנים 2004 - 2008; יישומה במסגרת הפרקליטות של ה"תוכנית לחיסול מב"דים" שהוכנה בסוף שנת 2004; ויישום הנחיות היועמ"ש על ידי היועצים המשפטיים לממשלה ופרקליטי המדינה בהיבטים של דיווחים שוטפים ורישום ממוחשב. במסקנות הדו"ח נקבע, כי הפרקליטות לא השיגה את המטרות שנקבעו בתוכנית לצמצום מספר תיקי מב"דים: מספר תיקי מב"ד לא צומצם ולא נמנעה הצטברות נוספת של תיקים. עוד נקבע כי השיהוי נגרם, בין היתר, בשל ליקויים בסדרי הדיווח, המעקב, הפיקוח והבקרה של הפרקליטות, ושמאז שנת 2002 לא נאכפו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה הנוגעות לדיווח ובקרה על עיכוב בהגשת כתבי אישום.

בדו"ח הביקורת שעסק בטיפול בארגוני פשיעה נבדקה היערכותם של גורמי האכיפה, בהם הפרקליטות, למאבק בארגוני פשיעה כחלק מתוכנית שגיבשו גורמי האכיפה בעקבות החלטת ממשלה מחודש דצמבר 2003 אשר העמידה את המאבק בארגוני פשיעה בראש סדר העדיפויות הלאומי. במסגרת הביקורת נבדקה היערכות הפרקליטות בתחום, וכן שיתוף הפעולה בין הפרקליטות, המשטרה ורשות המסים. ממצאי הביקורת הצביעו על כך שהיערכות גורמי האכיפה למאבק בארגוני הפשיעה טרם הושלמה, שסדרי שיתוף הפעולה בין גורמי האכיפה השונים נמצאים בראשית דרכם ושבעת הבדיקה טרם אוחדו כוחות ומשאבים למאבק מורכב זה. כן נמצא, כי

במסגרת ליווי חקירות שבוצע על ידי הפרקליטות נערכו חילופי פרקליטים שפגעו בהתקדמות החקירה, ושהפרקליטות נתקלת בקשיים חוקיים בעת פעולתה במסגרת חוק מאבק בארגוני פשיעה.

35.5. **נציב תלונות הציבור** - הביקורת של נציב תלונות הציבור עוסקת בעיקר בהתנהלות הגופים המבוקרים אל מול הציבור (למשל, עיכוב במתן החלטות, אי מתן מענה וכד'). נציב התלונות בודק בשנה כ-80 תלונות בממוצע על הפרקליטות אשר מופנות אליו, ככל שהוא מוצא בהן ממש. נציב תלונות הציבור מבקר בעיקר את תחום ההתנהלות האתית-משמעתית של התובעים אך יש והוא עוסק גם בתלונות בנוגע ליעילות עבודת התובעים (ביקורת מסוג ג', ד').

בשנים האחרונות מצא נציב תלונות הציבור מספר פניות מוצדקות ואף העיר לפרקליטות על אופן הטיפול בעניין. ככלל מדובר במקרים של אי מתן מענה או עיכוב בטיפול בתיקים.

35.6. **מבקר הפנים (לרבות באמצעות ממונה על פניות הציבור במשרד)** - מבקר הפנים הוא גורם פנים-משרדי, הפועל בכל משרדי הממשלה, וכפוף לשר ולמנכ"ל. על-פי לשון החוק נתונות למבקר הפנים סמכויות ביקורת רחבות מאוד הכוללות גם אפשרות לקיים ביקורת על נושאים מהותיים של העשייה המקצועית. מבקר הפנים הוא בעל סמכות לעסוק בכל תחומי הביקורת (ביקורת מסוג א', ב', ג', ד').

בפועל, בשנים האחרונות נערכו על ידי משרד מבקר הפנים של משרד המשפטים מספר ביקורות על עבודת הפרקליטות, והן כלי חשוב לבדיקת התנהלותה. במסגרת זו ערכה מבקרת הפנים ביקורת בשנה החולפת על פעילותם של תחום עררים ותחום עיכובי הליכים. במסגרת ביקורת זו נמצאו ליקויים בתהליכי עבודת הפרקליטות כמו גם ביכולת לבקר ולפקח על העבודה בתחומים אלו (בין בשל קשיי רישום ובין בשל קשיים אחרים).

35.7. **שר ומנכ"ל המשרד** - לשר ולמנכ"ל משרד ממשלתי קיימת, מכוח הדין הכללי ומכוח חוק שירות המדינה (משמעת), סמכות משמעתית לנוף או להתרות בעובד שעבר עבירת משמעת בכפוף לשימוע. מדובר בסמכות מקבילה (ואפילו חופפת) לסמכות נציבות שירות המדינה, אשר עוסקת באותם תחומים ותכליתה הגנה על אותם הערכים, ולפיכך יש בה משום תחליף "פנימי" לפעולת הנציבות. בנסיבות אלה הפעלת הסמכות כפופה בפועל לתיאום עם נציבות שירות המדינה והיא נועדה למקרים קלים יותר שהסנקציה לגביהם מתאימה לזו הנתונה בסמכות השר והמנכ"ל. מטבע הדברים נועדה סמכות זו לפעול גם במקרים בהם אין צורך בבירור עובדתי. השר והמנכ"ל

מבקרים את תחום ההתנהלות האתית משמעתית של הפרקליטים והתובעים (ביקורת מסוג ג')³.

כמו נציבות שירות המדינה כך גם מנכ"ל המשרד והשר עשויים לפעול בנוסף לפעולותיהן של הרשויות האחרות - לאחר שנקבעים ממצאים כנגד תובע על ידי כל אחד מהגופים האחרים. מהעת האחרונה ניתן להביא כדוגמא מקרה בו פרקליט עיין בחומר ראיות שלא היה מיועד לעיונו ושהעיון בו פגע בצנעת הפרט. המקרה הועבר על ידי הנהלת הפרקליטות לטיפול מנכ"ל המשרד אשר נזף בפרקליט.

35.8. **ביקורת ניהולית פנימית** - חלק בלתי נפרד מן האחריות הניהולית בה נושאים פרקליט המדינה ופרקליטי המחוז הוא קיום בקרה וביקורת פנימית על החלטות הכפופים להם. בחינה שנערכה לגבי שש השנים האחרונות העלתה כי פעמים רבות פעלה הנהלת הפרקליטות, כפי שפועלת כל הנהלה, בעניינם של פרקליטים אשר שגו או נהגו באופן לא ראוי. במקרים החמורים שהעלו חשש לעבירה משמעתית טיפלה הפרקליטות בדרך של העברת העניין לטיפול חיצוני-משמעותי (בנציבות שירות המדינה או על ידי הנהלת משרד המשפטים). כתוצאה מהליכים אלו הוערו הערות מקצועיות ואף בוצעה העברה מתפקיד ופרישה משירות המדינה. הביקורת הפנימית עוסקת בכל סוגי הביקורת (ביקורת מסוג א', ב', ג', ד').

36. ביקורת ניהולית פנימית מתקיימת, אם כי בהיקף מצומצם יותר, אף ביחס לעורכי הדין הפרטיים הפועלים מכח כתב הסמכה של היועץ המשפטי לממשלה. כך, קיימת ביקורת פנימית על החלטות תובעים בהתאם לסמכויות אשר על פי החוק וההנחיות מוקנות לדרג בכיר יותר – כגון אישורי היועץ המשפטי לממשלה להעמדה לדין. גם החלטות על סגירת תיק נתונות לביקורת פנימית במסגרת הליכי הערר. בתחום התכנון והבניה בו נעשה שימוש מקיף בתובעים פרטיים, אף הותוותה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1100 מתכונת הפיקוח על עבודתם.

37. היועץ המשפטי לממשלה כראש התביעה הכללית עוסק מכוח אחריותו בבדיקה של פניות ותלונות על עבודת הפרקליטות והתביעה. במקרים משמעותיים אחדים, אף מינה אדם מטעמו על מנת לבדוק את התנהלות התביעה. כך לדוגמא מונה שופט בדימוס לבדיקת הטענות נגד התנהלות הפרקליטות והמשטרה בתיק בעניינו של השר לשעבר חיים רמון.

38. בנוסף, יחידות התביעה הינן גופים הירארכיים. כל תובע או פרקליט כפוף לביקורתו של הממונה עליו (הישיר והעקיף) ותלוי בחוות דעתם, בין היתר גם לצרכי קידום והמלצה. כל ביקורת המגיעה לידיעת הממונה על מושא הביקורת, נבדקת על ידו בתוקף תפקידו (וכך גם ביקורת של הציבור הרחב שמפעם לפעם מתלונן על תובעים באופן ישיר). אף כי ערוץ ביקורת

³ יש לציין כי התובעים המשטרתיים אינם כפופים לשר ומנכ"ל משרד הבטי"פ אלא לדין המשמעותי כמפורט בפקודת המשטרה.

זה אינו מתבצע ע"י "גוף ביקורת" קונקרטי, כפי הנראה זהו אחד מערוצי הביקורת האפקטיביים ביותר.

39. יצוין, כי בשנים האחרונות החלה הפרקליטות גם בביצוע תהליכי הפקת לקחים פנימיים בעקבות אירועים משמעותיים הקשורים בעבודתה המקצועית מהם ניתן היה ללמוד ולשפר את עבודת הפרקליטות. תהליכים אלה מבוצעים ביוזמה של היחידה המטפלת, או על-פי דרישה של הנהלת הפרקליטות. במסגרת זו בוצעו במהלך שלוש השנים האחרונות כ-15 תהליכים של הפקת לקחים לגבי עבודת הפרקליטות בתיקים בהם הוטחה בפרקליטות ביקורת על ידי בית המשפט, או במקרה שהתגלה פגם אחר בעבודת הפרקליטות.

40. במסגרת דיוני הצוות, הביאה הפרקליטות לידיעת הצוות כי בדעתה למסד ולחזק את פעילותו של מערך הבקרה הפנימית שהיא מקיימת כאמור.

ד. נתונים מספריים

41. סמכויות הביקורת של מגוון הגופים שפורטו לעיל אינן עניין תיאורטי כלל ועיקר. להמחשת פעילות גופי הביקורת הקיימים, תוצג להלן טבלה המרכזת את היקף הביקורת המבוצעת על עבודת הפרקליטות בלבד (כ-850 פרקליטים):

מספר תלונות, דו"חות או התייחסויות ממוצע בשנה (לשנים 2007-2010)	גוף הביקורת
82 ⁴	נציב תלונות הציבור
100	תלונות לאגף לביקורת פנים במשרד המשפטים
30 (לשנים 2000-2010)	ועדות האתיקה בלשכת עורכי הדין
5 (לשנים 2000-2010)	אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה
30	תלונות ציבור ללשכת פרקליט המדינה
3	דו"חות מבקר המדינה
1	דו"חות מבקרת הפנים של משרד המשפטים
מאות	התייחסות שופטים בהחלטות שיפוטיות לעבודת פרקליטים
אלפים	התייחסות התקשורת לביקורת על עבודתם של פרקליטים
מקרים בודדים	טיפול שר או מנכ"ל
עשרות	בקרת איכות והפקת לקחים בידי דרג ניהולי (היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה או פרקליט מחוז)

42. מן האמור לעיל עולה כי האמירה הנשמעת בהקשר זה, כאילו גופי התביעה ובראשם הפרקליטות אינם נתונים לביקורת אינה משקפת את המציאות.

⁴ הנתון מתייחס לתלונות שהוגשו על פרקליטות המדינה ומח"ש, לפי האמור בדוחות נציב תלונות הציבור לשנים 2007-2010.

א. מחלקת תביעות במשטרה

43. מכוח סעיף 12א (2) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, מוסמכים גם תובעים משטריים להגיש כתבי אישום, בתנאים ובמגבלות הקבועים בחוק. תובעים אלה, שהם חלק משמעותי ממערך התביעה במדינת ישראל, פועלים במסגרת מחלקת התביעה במשטרת ישראל ותוך כפיפות מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה. הגם שהתביעה המשטרית מטפלת, ככלל, בכתבי אישום בגין העבירות הקלות יותר במדרג הפלילי, הרי שמבחינה כמותית מספר כתבי האישום שהיא מגישה גדול פי כמה מזה שמוגש בידי הפרקליטות. נציין כי במחלקת התביעה המשטרית פועלים כ-350 תובעים והם מטפלים בכ-40,000 כתבי אישום בשנה (בהשוואה לכ-4,700 כתבי אישום המטופלים בפרקליטות).

44. אלה ההסדרים החלים כיום על התביעה המשטרית:

44.1. מנגנונים לבירור תלונות

44.1.1. מנגנוני בירור פנימיים:

44.1.1.1. יחידה לתלונות ציבור (ית"צ) – היחידה, הכפופה לסמפכ"ל, מבררת תלונות מהציבור ללא הגבלה נושאת. הליך הבדיקה כולל התייעצות בגורם המקצועי הרלבנטי. במקרה שמתעורר חשד לעבירה פלילית התלונה עוברת למח"ש.

44.1.1.2. יחידה לבירור תלונות ציבור (ילת"צ) – יחידה במשרד לביטחון הפנים הכפופה למבקר המשרד. היחידה מטפלת בתלונות הנוגעות לתחום אחריותו של השר. תלונות הקשורות לנושאים מקצועיים במשטרה מועברות להתייחסות הגורמים המקצועיים הרלבנטיים וביניהם גם חטיבת התביעות ככל שהתלונה מתייחסת לנושאים המטופלים על ידה. תלונות בנושא התנהגות אנשי המשטרה ותפקוד משטרתי לקוי מועברות על ידי הילת"צ לית"צ לבירור.

44.1.2. מנגנוני בירור חיצוניים:

בין מנגנוני הבירור החיצוניים ניתן למנות את נציב תלונות הציבור, שמברר תלונות על חטיבת התביעות במשטרה כמו על כל גוף ממשלתי אחר; ואת המחלקה לחקירת שוטרים שחוקרת חשדות לפלילים.

44.2. מנגנוני ביקורת ובקרה

מבקר המדינה משמש כגוף חיצוני לביקורת על חטיבת התביעות. בנוסף לו פועלים שלושה מנגנונים פנימיים של ביקורת ובקרה במשטרת ישראל:

44.2.1. יחידת ביקורת (יב"ק) - יחידה משטרתית פנימית, שהיא חיצונית לתביעה, וכפופה לסמפכ"ל, אשר מבצעת ביקורת ארגונית, מקצועית, תפעולית ומשקית בכל יחידות המשטרה. במסגרת הבקרה מבצעת יחידת הביקורת ביקורות יחידתיות, נושאות, ביקורות פתע וביקורות מיוחדות בהנחיית המפכ"ל והסמפכ"ל. נושאי הביקורת מועברים ליחידות לצורך היערכות והכנת החומרים הנבדקים (תיקי חקירה, נהלים והנחיות וכדומה) בטרם הביקורת. בנוסף, יחידת הביקורת עובדת בתיאום עם מבקר המשרד לביטחון הפנים, עם מבקר המדינה ועם גופים אחרים העוסקים באותם נושאים.

44.2.2. המבקר הפנימי של המשרד לביטחון הפנים - יחידת הביקורת במשרד לביטחון הפנים עוסקת בעריכת ביקורות מערכתיות בנושאי המשטרה והשב"ס. כך לדוגמא נערכו בשנים האחרונות ביקורות על ידי מבקר המשרד לביטחון פנים באגף החקירות והמודיעין, בין היתר, בנושאים הבאים: סגירת תיקי חקירה פליליים, הטיפול המשטירתי בתיקי אלמ"ב והטיפול באישי ציבור מאוימים. בנוסף, היחידה עוסקת במעקב אחר טיפול הזרועות בלקחי דו"ח מבקר המדינה ודו"חות ביקורת רשמיים אחרים. היחידה עובדת על פי תכנית עבודה שנתית והוראות מהשר או המנכ"ל.

44.2.3. ראש חטיבת התביעות - חטיבת התביעות מבצעת בקרה מקצועית וניהולית במערך התביעה המשטרתית הן על ידי פיקוד מטה החטיבה הכולל את ראש החטיבה, מחלקת תביעות ומדור בקרה וחקיקה והן על ידי פיקוד יחידות התביעה המחוזיות. במסגרת הבקורות נערכות בקורות יחידתיות ונושאות על פי תוכנית בקורות שנתית מובנית.

45. נציגי המשטרה הדגישו כי המשטרה, ומחלקת התביעות בכלל זה, רואה חשיבות רבה בקיומה של ביקורת ובירור תלונות ככלי לשיפור ארגוני ולשקיפות בפני הציבור, שהמשטרה פועלת כנאמנה שלו. לשיטתם, מערך הבקרה של חטיבת התביעות פועל ביעילות ובשיטתיות והוא יכול לשמש מופת לארגונים אחרים. הבקרה הפיקודית היא מקצועית ומעמיקה והיא מקיפה את כל יחידות הקצה לפי תכנית עבודה מובנית. במסגרת הבדיקה נבחנות סוגיות רוחב של קיום הנחיות ונהלים, אחידות בקיום שיקול דעת, בקורות איכות, בקורות נושאות ועוד.

46. במצב דברים זה סבורים נציגי המשטרה כי אין מקום להחיל על התובעים המשטירתיים מנגנון ביקורת או בירור תלונות נוסף וחיצוני למחלקה. הם אף עמדו על ההבחנה שבין הפרקליטות לבין חטיבת התביעות במשטרה מבחינת סוג התיקים הפליליים המטופלים, ובכלל זה, מורכבותם של התיקים המטופלים בפרקליטות וחומרת העבירות הנדונות שם, שעשויות להצדיק מנגנון מיוחד של ביקורת ובירור תלונות שאינו רלבנטי לתביעה המשטרתית.

ב. מר מני מזוז, היועץ המשפטי לממשלה לשעבר

47. מר מזוז פתח והדגיש כי הגיע להכרה כבר לפני שנים אחדות כי קיים צורך ארגוני-ניהולי להקים במשרד המשפטים ומחוץ לפרקליטות גוף יעודי שיברר תלונות על הפרקליטות. במצבים בהם הברור הפנימי של הפרקליטות לא הספיק ובהעדר מנגנון מוסדר הוא נאלץ לפתח אד הוק פתרונות שהביאו לברור ההולם, כגון הטלת התפקיד על שופט בדימוס של בית המשפט המחוזי. הדרישה הציבורית להקמת גוף יעודי שכזה עולה בקנה אחד עם הצורך הארגוני ואינה סותרת אותו. הוא קורא להקמת גוף כאמור מוקדם ככל האפשר ולא להירתע מכך שלא ניתן בשלב הראשון ליתן מענה מלא לכל השאלות העולות.

48. עוד הוא הדגיש כי גוף כזה שיתמחה בבירור תלונות הציבור על הפרקליטות ישמש ככלי ניהולי פנימי של הארגון לשם הפקת לקחים ושיפור התפקוד. העומד בראש הגוף יפעל מכוח מעמדו הניהולי של היועץ המשפטי לממשלה ולא לפי מודל של אצילת סמכויות. בה בעת קיומו של גוף כזה יסייע לחזק את אמון הציבור בפרקליטות. הגם שבירור חיצוני נהנה מעוצמה גדולה יותר של אמון מצד הציבור, הוא חסר את היתרון הניהולי ומכל מקום ניתן להתגבר על החולשה היחסית באמצעות הסדרים שמבטיחים את עצמאותו ומעמדו של העומד בראש הגוף. להבנת מר מזוז הדרישה הציבורית למנות גוף כזה דווקא לפרקליטות כרוכה בתפקיד הרגיש והמיוחד שלה כמו גם מחוסר היכולת של המבקר הפנימי של המשרד לברר תלונות מסוימות הנוגעות לפרקליטות.

49. תוך התייחסות לשני מודלים אפשריים – ביקורת מחד גיסא ובירור תלונות מאידך גיסא, סבר מר מזוז כי קודם יש לקדם הקמתו של גוף שעיסוקו בבירור תלונות דווקא. הצעתו היא להקים את הגוף החדש בהליך מנהלי ללא חקיקה, בין היתר, כדי לבחון את הפעלת המנגנון באופן גמיש טרם יקובעו ההסדרים בחוק. סמכויותיו של הגוף החדש, אם יקום בהליך מנהלי במשרד המשפטים, נכון שתחולנה על כלל הפרקליטות ועליה בלבד. אין מניעה להחלת ההסדר גם על התביעה המשטרתית ואולם ההרחבה עלולה לסכל את האפשרות של יישום ההסדר בהליך מנהלי. מכל מקום לדעת מר מזוז הפרקליטות היא שעוסקת בתיקים המשמעותיים אשר מעניינים את הציבור ולכן בה יש להתמקד.

50. באשר לבירור תלונה על ראשי המערכת, קרי היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, סבור מר מזוז כי אין זה ייעודו הטבעי של הגוף האמור וככלל נכון יהיה להיעזר לשם כך במנגנונים מוסדיים אחרים, אך יחד עם זאת אין מניעה שאגב בירורה של תלונה מסוימת תיבדק גם מעורבות של ראשי המערכת.

51. סמכויות הגוף החדש, כמקובל בגופים דומים, תוגבלנה לקביעת ממצאים והמלצה על נקיטת פעולות לפי סמכויות קיימות. מבחינה נושאת, בירור התלונות לא יתמקד באיכות הפעלת שיקול הדעת המקצועי, אך גם לא יהיה מוגבל לבחינה של התנהגות אישית או בעיות משמעת. המודל הנהוג בנציבות תלונות הציבור על שופטים נראה לו נכון גם לענייננו.

52. כדי להבטיח את עצמאות הפרקליטות חשוב כי היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, ולא גורם חיצוני, הם שיקבעו את זהות האדם שיעמוד בראש הגוף החדש. מר מזוז הצביע על כך שהצעות החוק שהונחו על שולחן הכנסת מעניקות השפעה ניכרת לחברי הכנסת ולשרים בהסדרים הנוגעים לגוף זה. כמו כן הוא הדגיש באופן מיוחד כי זהותו של האדם הראשון שישא בתפקיד זה היא הרת גורל להצלחת פעולתו של הגוף לבירור תלונות. מעמדו של הגוף, אופן הציבור בו וכוחו יגזרו מיוקרתו, מעמדו הציבורי ומקצועיותו של העומד בראשו וכן מהצלחתו להניע את המערכת ולהטמיע את השינוי במהירות וביעילות. חשוב כי לנושא בתפקיד לא תהיה זיקה לפרקליטות (כך למשל אם היה בכיר בפרקליטות הרי שחלפה תקופת צינון משמעותית טרם מינויו). וכן חיוני להבטיח את אי התלות שלו בקביעה כי מרגע שיתמנה לא יהיה נתון למרותו של איש בביצוע תפקידו.

53. מר מזוז דוחה את הטענה כי הוספת גוף חדש שיברר תלונות עשויה לעורר קושי בנוגע ליחס שבינו לבין הגופים הקיימים. לטעמו קושי זה הוא תיאורטי בלבד וככל שהוא עלול להיווצר הרי שניתן לפותרו בדרך של קביעת נהלי תיאום כפי שעשה בעבר היועץ המשפטי לממשלה ביחס לנציב תלונות הציבור על שופטים וללשכת עורכי הדין. במציאות הקושי האמיתי להבנתו אינו ריבוי בדיקות אלא העדרן.

54. לפי המודל שהציג מר מזוז תוצאות מנומקות של הבירור תימסרנה למתלונן ובמקרים שיש עניין לציבור יתפרסמו הדברים (אלא אם יתקיים חריג מקובל האוסר על הפרסום). כמו כן יתפרסם דו"ח שנתי על הטיפול.

55. אשר לסוגיות של חיסיון ושיתוף פעולה מצד הפרקליטים עם הליך הבירור לא צופה מר מזוז קשיים מיוחדים. בראיה לאחור אין הוא נזכר כי נוצר קושי מעשי כאשר נדרשו פרקליטים למסור מידע בהליך של בירור פנימי. גם אם מבחינה משפטית הסוגיה אינה פשוטה, הרי שגם במסגרת של חוק לא יהיה קל להכריע בה.

56. משהוצג בפניו הרעיון להתבסס על המנגנונים של נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה הביע מר מזוז הסתייגות אך לא התנגדות למהלך, בתנאי שיגויסו למשימה אנשים בעלי רקע מתאים. הוא סבור עם זאת כי המרכיב הניהולי, שחסר בהצעה זו, מכריע את הכף לטובת הפתרון של גוף בירור יעודי במשרד המשפטים.

ג. פרופ' קרמניצר ומר לוריא, המכון הישראלי לדמוקרטיה

57. במסגרת מחקר שערך גיא לוריא (בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר, בשנת 2010) שנושאו "מוסד לביקורת על הפרקליטות" הוא מנתח את הסוגיה הנדונה כאן תוך התייחסות למנגנוני הבקרה, הביקורת ובירור התלונות הקיימים, למאפייניהם של פרקליטות המדינה ומערך התביעה ולדין הזר. המחקר מצורף לדו"ח זה כנספח.

58. עיקר מסקנותיהם של לוריא וקרמניצר⁵ הוא שיש חשיבות לשמר את עצמאות שיקול הדעת של התביעה בניהול ההליך הפלילי ובה בעת לקיים את נשיאתה באחריות בגין החלטותיה בפני הציבור מתוך שקיפות ודיווחיות. כיוון שלדעת לוריא וקרמניצר הגורמים המבקרים היום את התביעה הפלילית בישראל אינם מפקחים מספיק על החלטות הפרקליטות והתנהלותה, מן הראוי ליצור מנגנון שיקיים ביקורת מערכתית יזומה ובירור יעיל והוגן של תלונות נגד פרקליטים ועורכי דין אחרים, הפועלים מכוח הסמכה של היועץ המשפטי לממשלה או מפכ"ל המשטרה, ומנהלים הליכים פליליים.

59. בסוף המחקר מציגים החוקרים הצעת חוק המפרטת את המודל שהם מציעים, ואשר מבוסס כדבריהם על המודל האנגלי, ואלה עיקריו:

59.1. מכוח חוק ימנה שר המשפטים, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ולפי המלצת ועדה ציבורית המוקמת בחוק, שופט בדימוס (של בית המשפט העליון או של בית משפט מחוזי) לתפקיד מבקר הפרקליטות.

59.2. סמכויות המבקר יתייחסו לניהול הליכים פלילים בידי הפרקליטות, התביעה המשטרית, מח"ש, וכל מי שהיועץ המשפטי לממשלה או מפכ"ל המשטרה הסמיכו להיות תובע במשפט פלילי (בהקשר זה נתייחס לכל אלה כפרקליטות).

59.3. המבקר יעסוק בבדיקת דרכי עבודת הפרקליטות בניהול הליכים פליליים (באופן יזום או לפי בקשת היועץ המשפטי לממשלה) וכן יברר תלונות נגד פרקליטים (במובן הרחב האמור) המנהלים הליך פלילי. המבקר יברר תלונות ככל שהן נוגעות להתנהגותו של פרקליט בזיקה למילוי תפקידו ובשל הפרת חובה על פי דין או לפי כללי אתיקה (זולת אם התלונה היא על מעשה שמתנהלת בשלו חקירת משטרה או שהוגשה בשלו תלונה משמעתית).

59.4. המבקר "לא יתערב בעצמאות שיקול דעת הפרקליטות בהחלטות שהתקבלו בניהול הליכים פליליים".

59.5. המוסד החדש יהנה מאי תלות מהותית בעבודתו. כמו כן יקבע תקציבו, לפי הצעת המבקר, ישירות בידי ועדת הכספים של הכנסת.

59.6. משהוגשה תלונה למבקר תהיה לו סמכות ייחודית לבררה אך הוא לא יברר תלונה בגין מעשה אם כבר מתנהלת בשלו חקירת משטרה או הוגשה תלונה בשלו ללשכת עורכי הדין או לבעל תפקיד בשירות המדינה.

⁵ מתוך פרק המסקנות של המחקר.

59.7. המבקר יגיש דו"ח שנתי לשר, ליועץ המשפטי לממשלה ולכנסת הכולל ממצאים והמלצות לשיפור דרכי העבודה. כמו כן יפנה תלונה שבירר ומצא מוצדקת לאחד הגורמים הרלבנטיים לכך - הממונה על הפרקליט, לשכת עורכי הדין, נציבות שירות המדינה או המשטרה. לא יהיה בכוחו להטיל סנקציות.

60. במחקר עומדים החוקרים בין היתר על החשש שהטלת התפקיד של נציב תלונות הציבור על המבקר תוביל לרדיפה אישית של פרקליטים באופן שפוגם בעצמאות הפרקליטות, עצמאות שהיא מאפיין חיוני וחשוב בעיניהם. אך הם מסירים את החשש בכך שהמבקר לא יהיה מוסמך להטיל סנקציות ובכך שתהיה הקפדה על בחירת אדם ניטרלי ובלתי תלוי לתפקיד. עוד הם מדגישים כי הביקורת תעשה רק לאחר מעשה ובהסתכלות מערכתית גם זאת כדי למנוע רדיפה אישית של פרקליט בגין החלטה מסוימת.

61. בדברים שהציג בפני הצוות הדגיש פרופ' קרמניצר את החשיבות הרבה שהוא רואה דווקא בביקורת המערכתית, והבהיר כי למנגנון בירור התלונות תרומה חשובה לביצועה. בדבריו, התייחס פרופ' קרמניצר אף לכמה סוגיות נוספות. ראשית הוא סבור כי הטלת התפקיד על מבקר המדינה אינה רצויה. זאת משום שיש בה, לשיטתו, משום עיוות של מוסד מבקר המדינה וכן מהטעם שהיא תמנע מהמבקר להתייחס לשיקולי מדיניות. באשר לבחירה במודל של חקיקה ציין פרופ' קרמניצר כי במחקר לא נשקלו כלל שתי האפשרויות - המנהלית מול הסטוטורית, אלא שדרך החקיקה נראתה טבעית. משנשאל, הרי הוא רואה במסלול המנהלי את הסכנה של מבקר הממונה על ידי המבוקר. מנגד, הוא התייחס להשלכות שליליות אפשריות של הליך החקיקה בכנסת על המודל שיעוצב. מר לוריא סבור כי החקיקה חשובה מבחינת האחראיות (Accountability) וכי בדרך זו ניתן יהיה לקבוע הסדר בו לא תהיה מעורבות של הדרג הפוליטי בהפעלת המנגנון וכי למנגנון ינתנו שיניים.

62. קרמניצר ולוריא הדגישו כי תחולת ההסדר צריכה להיות לדעתם על כל העוסקים בניהול הליך פלילי ולא רק על הפרקליטים המטפלים בתיקים פליליים וכי קיים צורך בגוף מיוחד שיעסוק בביקורת מערכתית בהיבט זה, שכן אין די בקיים.

63. סקירת הדין הזר נבחנה בשים לב למאפייני התביעה הפלילית וההבדלים הקיימים בין שיטות המשפט השונות בעניין זה. במצב דברים זה, היכולת ללמוד מתוך ההשוואה לדין הזר היא יכולת מוגבלת ומכל מקום צריכה להיעשות בזהירות.

64. בישראל, נהנות רשויות התביעה, ובראשן היועץ המשפטי לממשלה, מעצמאות רבה. הממשלה מנועה מלהשפיע על ההחלטות המתקבלות בנוגע לחקירה משטרתית מסוימת או בנוגע לאישום פלילי מסוים. כך הדבר למרות שמבחינה ארגונית פועלת פרקליטות המדינה בתוך משרד המשפטים וכפופה מנהלית לשר המשפטים.

בסקירה ההשוואתית של הדין הזר נמצא מקרה אחד בלבד בו הוקם מנגנון חיצוני המיוחד לטיפול בתביעה הפלילית. המדובר בגוף ביקורת שהוא חיצוני למערך התביעה עצמו, העוסק בביקורת בשאלות מערכתיות. גוף זה אינו מופקד על בירור תלונות הציבור ואף אין הוא מסיק מסקנות אישיות כלפי התובעים. לצד הגוף האנגלי נזכיר בקצרה גוף ביקורת נוסף העוסק בפעילותם של גורמי אכיפת החוק בצפון אירלנד.

מדינה נוספת בה נמצא מנגנון ייעודי לטיפול בתביעה הפלילית היא ארצות הברית, אך בה בניגוד לאנגליה הגוף פועל בתוך משרד המשפטים ונתונה לו סמכות בירור תלונות.

א. אנגליה ווילס – Her Majesty Crown Prosecution Service (HMCPSP) – Inspectorate⁶

65. כעולה אף ממחקרם של קרמניצר ולוריא, האיים הבריטיים הם המקום היחיד בעולם בו פועלים גופי ביקורת חיצוניים ייעודיים לביקורת על התביעה.

66. ה- Crown Prosecution Service Inspectorate הוקם בשנת 1995 כגוף בקרה פנימי של התביעה, ושינה את אופיו לגוף עצמאי בשנת 2000 עם חקיקתו של חוק שהסדיר את מעמדו⁷. המדובר בגוף של ביקורת מערכתית, קרי הוא לא עוסק בבירור תלונות ואינו מסיק מסקנות אישיות כלפי תובעים, והוא חיצוני למערך התביעה עצמו. הגוף הוקם בעקבות המלצות של דו"ח⁸ בראשות שופט בית המשפט לערעורים הלורד Iain Glidewell שהמליץ על סידרה של שינויים מבניים ב- CPS (Crown Prosecution Service) ובהם הוצאת גוף הבקרה הפנימית ומיסודו כגוף ביקורת חיצוני ייעודי ל- CPS, בנוסף על גופי ביקורת שכבר היו קיימים בבריטניה ווילס בנוגע למשטרה, לשירות בתי הסוהר, לשירות המבחן ולבתי המשפט.

⁶ נציגים מטעם הפרקליטות ביקרו באנגליה ונפגשו עם נציגי ה- CPSI. הסקירה נסמכת גם על הדיווח שמסרו לצוות.

⁷ Crown Prosecution Service Inspectorate Act 2000

⁸ "Review of the CPS" by Sir Iain Glidewell in June 1998

67. באנגליה אין גוף כדוגמת מבקר המדינה בישראל למעט מבקר לענייני ביקורת על ביצוע תקציבי, והתנהלות חשבונאית בלבד. תלונות נגד התנהלות תובעים מופנות לפרקליט המדינה (Director of Public Prosecution – DPP), תלונות בחשד פלילי למשטרה ותלונות בענייני משמעת לנציבות שירות המדינה שם או לאחד מהארגונים המקצועיים של עורכי הדין ה-Bar (ביחס לבריסטרים) או Law society (ביחס לסוליסטרים).

עצמאות הגוף

68. מדובר בגוף עצמאי. ראש הגוף ממונה על ידי שר המשפטים בהמלצת ועדת איתור אשר מורכבת ממשפטנים בכירים (ללא פוליטיקאים). ראש הגוף נפגש אחת לכמה חודשים עם יו"ר ועדת חוקה של הפרלמנט ועם מנהל בתי המשפט שם, ומתייעץ עם שר המשפטים וה-DPP לפני קביעת תכנית העבודה השנתית.

דרכי פעולתו

69. בגוף 40 עובדים מהם 22 מפקחים. הגוף משתמש בעורכי דין מה-CPS המושאלים לצורך זה וכן הוא נעזר במיקור חוץ במידת הצורך. יש גם Peer Review – קרי תובעים ממחוז אחד בודקים את עבודת התובעים במחוז אחר.

70. הביקורת נעשית על פי תכנית עבודה שנקבעת מראש על ידי ראש הגוף עצמו בהתייעצות עם שר המשפטים וה-DPP במקרים נדירים מבקש שר המשפטים לבדוק נושא. לפי הידוע לנו במקרה בודד וחריג התבקש הגוף לבדוק בדיעבד התנהלות בתיק ספציפי מכיוון שההליכים התארכו בו למעלה משנה (אחת המושבעות נכנסה להריון וילדה במהלך המשפט) ולברר מדוע המשפט התארך כל כך.

71. הגוף עוסק בביקורת כללית ורוחבית בלבד. שיטת הבדיקה היא מדגמית ומדי שנה נבדקים עשרות תיקים. בדו"חות לא נכללים פרטי תיקים (שמות וכו') ולא שמות תובעים. לפיכך גם לא התעורר עד כה צורך בסעיף סודיות.

כך למשל בדו"ח שענינו בחינת איכות ההופעה בבתי המשפט הוצג ניתוח כללי ורוחבי ללא מסקנות אישיות. הדו"ח התבסס על בחינה של עשרות תיקים באופן מדגמי, לרבות תצפיות על הופעה של תובעים והתייעצות עם שופטים, סניגורים ופרקליטים ממחוזות אחרים. אם מתגלה דבר חריג במהלך הביקורת, העניין מופנה לראש ה-DPP לטיפול.

72. אין מסקנות והמלצות אישיות בדו"חות, אולם נמסר לנו כי בשלושה מקרים פרקליטי מחוז נאלצו להתפטר מתפקידם בעקבות ממצאים חמורים לגבי הנעשה במחוזם. במקרים אלה הייתה הסכמה של ראשי CPS כי פרקליטי המחוז פעלו בניגוד להנחיות ולכללים. עם זאת,

כאמור, מוקד הדוחות הוא בבחינה של חוסר עקביות ביישום הנחיות וסטנדרטים – בהשוואה למחוזות אחרים.

73. כיום היחסים בין גוף הבקורת לבין ה-CPS טובים. הדו"חות משמשים את פרקליט המדינה (DPP) ככלי ניהולי, יש דו"חות המשך וניתן לראות מגמת שיפור. כתוצאה מהקמת גוף הביקורת וההדברות עם ה-CPS נקבעו סטנדרטים לפעולת ה-CPS ומדדים לבחינת פעולתו.

74. ראש גוף הביקורת חיווה דעתו בפני הנציגים מטעם הפרקליטות בעת הביקור כי התדמית הלא טובה שיש ל-CPS בקרב הציבור באנגליה נובעת אינהרנטית מעצם תפקידו של התובע הפלילי אשר בא במגע עם ציבור של אנשים לא מרוצים (הן הקרבנות והן הנאשמים). גוף הביקורת במתכונתו הנוכחית מסייע להגברת תחושת האחריות (accountability) של התובעים.

ב. צפון אירלנד – Criminal Justice Inspection Northern Ireland (CJI)

75. ה-Criminal Justice Inspection Northern Ireland הוא גוף ביקורת האחראי על כל גופי אכיפת החוק (לרבות המשטרה, שירות בתי הסוהר ועוד). גוף זה הוא גוף שיווי שאינו מבצע ביקורת ככל שהוא מוצא שהמבוקר נתון לביקורת הולמת אחרת. בנוסף, גוף הביקורת אינו רשאי לנהל ביקורת על תיקים קונקרטיים ואינו רשאי לבקר אדם על החלטה שיפוטית שקיבל או על ביצועה של ההחלטה.⁹

ג. ארה"ב – Office of Professional Responsibility (OPR)¹⁰

76. בשנת 1975 הוקמה, לפי החלטתו של ה-Attorney General של ארצות הברית יחידה במשרד המשפטים שנועדה להבטיח את עמידתם של עובדי המשרד באמות המידה המקצועיות הנדרשות. גוף זה, ה-Office of Professional Responsibility (להלן - OPR) הוא גוף לבידור תלונות בתחום המקצועי, שהוא פנימי למשרד המשפטים אך כפוף ישירות לגורם המקצועי הבכיר בו (Attorney General) והמלצותיו לנקיטת סנקציות אישיות נגד פרקליטים ויועצים משפטיים מועברות ליישום בידי גוף אחר במשרד המשפטים כמפורט להלן.

77. בראש ה-OPR עומד פקיד מקצועי בכיר, ה-Counsel for Professional Responsibility, אשר מתמנה בידי ה-Attorney General. צוות היחידה מורכב כיום מעשרים וחמישה עורכי דין לערך, שהם בעלי ותק ממשי בליטיגציה ושלרבים מהם נסיון עשיר במשרד המשפטים

9 Part 3 c. 26 Chief Inspector of Criminal Justice (Northern Ireland) Act 2002 .

¹⁰ סקירה זו מבוססת בין היתר על דברים שהציגה ג'י' אשטון, ה-Counsel for Professional Responsibility הנוכחית, במפגש במשרד המשפטים בחודש מארס 2012 ועל חומר בכתב שמסרה לידי הצוות.

ובעבודת התביעה בפרט. ההכרות האישית הישירה עם עבודת היום-יום של התובעים מקלה על היכולת המקצועית לברר את התלונות ביעילות ובדייקנות ולבור את המוץ מן התבן, אך גם ממתנת, לדעת הגב' אשטון העומדת כיום בראש ה- OPR, את ההתנגדות של הפרקליטים הנלווים למלאכת בירור התלונות נגדם.

78. הסמכות העניינית של ה- OPR לברר תלונות רחבה והיא מתפרשת על תלונות הנוגעות להתנהגות מקצועית בלתי הולמת של עורכי דין ופרקליטים במשרד המשפטים בביצוע תפקידם המשפטי, בין יעוץ משפטי ובין ליטיגציה. ככלל יש בידי ה- OPR סמכות לברר גם תלונות הנוגעות ל- Attorney General, אבל סוגיה זו אינה נקיה מספק.

79. אמות המידה שביחס אליהן נבחנת ההתנהגות הלא הולמת קבועות במקורות שונים - בחקיקה, בכללים מקצועיים או בהנחיות מחייבות של המשרד. יתר על כן, הסוגיות בהן עוסקות חקירות ה- OPR הן רבות ומגוונות. בין היתר ניתן למנות התנהלות של פרקליטים ביחס לעדים או מושבעים, ביזיון בית משפט, פעולה בניגוד לאינטרסים של הממשל והפעלת שיקול הדעת התביעתי למטרות לא ראויות.

80. ה- OPR מקבל תלונות מן הציבור ומעורכי דין פרטיים, אך החלטה לפתוח בחקירה יכולה להתקבל גם על סמך מידע שנאסף מפסקי דין ומעורכי דין או בעקבות דיווח של עובדים במשרד המשפטים, אשר מחויבים לדווח לממונים עליהם או ל- OPR על כל חשד מבוסס להתנהגות בלתי הולמת. הגם שהסמכות רחבה והציבור בכללותו רשאי להגיש תלונה, אחוז ניכר של התלונות נדחות על פניהן מבלי שמתבקשת תגובת הנילון ומבלי שנודע לו דבר הגשתה. עובדי ה- OPR עורכים בירור ראשוני בהתאם לטיב הטענות והראיות ובמקרים המתאימים ממשיכים בחקירה מלאה של המקרה בכל האמצעים העומדים לרשותם. הבירור כולל עיון במסמכים וכן שיחות עם הפרקליט הנילון, שופטים, עורכי דין של הצד שכנגד ועדים אחרים. על עובדי משרד המשפטים חלה חובה משמעתית לשתף פעולה באופן מלא עם ה- OPR.

81. ככלל הבירור לא נערך בזמן שההליך המשפטי תלוי ועומד כדי שלא לפגוע בפעולתו של הפרקליט המייצג ואולם הדבר נעשה כאשר בית המשפט מורה לעשות כן.

82. עם סיום החקירה מגיע ה- OPR למסקנה האם יש בממצאיה כדי לגבש התנהגות שאינה הולמת. התנהגות שאינה הולמת מוגדרת באחד משני מצבים: (1) הפרה מכוונת של חובה או של סטנדרט חוקי, או (2) פזיזות (Reckless Disregard) ביחס לחובה לפעול בהתאם לחובה או סטנדרט חוקי כאמור.

ה- OPR יכול להגיע גם למסקנה כי הממצאים מגבשים רק טעות או טעות בשיקול דעת, אולם אז אין הם עולים כדי התנהגות שאינה הולמת. עם זאת, במקרים של שיקול דעת מוטעה, מעביר ה- OPR את הממצאים לממונה על עורך הדין.

83. המלצות וממצאי הבירור של ה- OPR מועברים ל- Deputy Attorney General ולמנהלי היחידות הנוגעות בדבר. בעבר, היה מעביר ה- OPR גם המלצות לאכיפה משמעתית. בתחילת שנת 2011 הקים ה- Attorney General גוף חדש במשרד המשפטים אשר תפקידו להמליץ המלצות לאכיפה משמעתית על יסוד ממצאי הבירור של ה- OPR במקרים שהממצאים מעידים על התנהגות שאינה הולמת, ה- Professional Misconduct Review Unit (PMRU). ההצדקה להקמת הגוף נומקה בצורך בייעול והאחדה של אכיפת דיני המשמעת.

84. יצוין כי ההמלצות אינן מחייבות וה- Attorney General מוסמך להחליט לפי שיקול דעתו באשר לנקיטת פעולות בעקבות הבדיקה והוא רשאי אף להמשיך ולבחון את הטענה שהעלה המתלונן גם אם היחידה לא מצאה חשד מבוסס. מרגע שהפעולה המשמעתית הסתיימה, ה- OPR מודיע למועצת לשכת עורכי הדין (ה- bar) על ההליך. הודעות כאמור לא ניתנות מקום שההתנהגות לא נוגעת לכללי הלשכה.

85. ככלל, לא נוהג ה- OPR לפרסם את ממצאי החקירה. יחד עם זאת, ישנן מספר סיטואציות בהן ניתן לפרסם בפומבי את הממצאים: כאשר הממצא נוגע להתנהגות בלתי הולמת שנעשתה באופן מכוון וה- Attorney General או סגנו סבורים שהאינטרס הציבורי בחשיפת המידע עולה על זכותו לפרטיות של עורך הדין; כאשר מדובר במעשים חמורים שכללו פניה מבית משפט או מה- bar וה- Attorney General או סגנו סבורים שהאינטרס הציבורי בחשיפת המידע עולה על זכותו לפרטיות של עורך הדין, או במקרים בהם עורך הדין עצמו ביקש את חשיפת המידע ואין בחשיפתו משום פגיעה באינטרס הציבורי. במקרים הנופלים באחת מהקטגוריות הנ"ל, ה- OPR מכין סיכום מצונזר (Scrubbing) של הממצאים, כדי שלא לפגוע בנילוני וביתר המעורבים בהליך המשפטי נשוא הבדיקה. טיוטת סיכום זה נשלחת לגופים הרלוונטיים לבחינה האם פרסום הסיכום עולה בקנה אחד עם דיני הפרטיות. במידה והסיכום מאושר הוא נשלח לעורך הדין שמקבל את הזכות להתנגד לחשיפת המידע. ההחלטה הסופית בשאלת הפרסום נתונה לתובע הכללי.

86. גופי ביקורת נוספים הפועלים בצד ה- OPR ואשר הם בעלי סמכות לבקר או לברר תלונות על עורכי דין במשרד המשפטים הם המבקר (Office of the Inspector General, להלן - OIG) והגוף המקצועי המאגד את עורכי הדין, בדומה ללשכת עורכי הדין בישראל, אשר בסמכותו לברר תלונות על הפרות משמעתיות-אתיות גם של עורכי דין עובדי המדינה.

87. באשר ל - OIG של משרד המשפטים נציין כי מוסד זה, אשר העומד בראשו מתמנה בידי הנשיא, נהנה מעצמאות רבה. הוא מדווח על ממצאיו לקונגרס ול- Attorney General. תפקיד ה - OIG בדומה למבקר המדינה בישראל היא לבחון יעילות וחסכון, להבטיח את טוהר המידות, ולבחון התנהלות העובדים וביצוע התכניות ברשויות המדינה השונות ובכלל זה רשויות האכיפה אלא שבארצות הברית למשרד המשפטים, כמו גם למשרדים נוספים הוקם משרד OIG מיוחד המתמחה בביקורת מקצועית על עבודתו. סמכותו של OIG משרד המשפטים מופעלת במקביל לבירור התלונות בידי ה - OPR. באותם מקרים בהם חקירת ה - OIG גילתה מעשים שכרוכים באתיקה המקצועית, היושרה והכישורים של עורכי דין במשרד המשפטים, אשר נתונים לסמכותה של ה - OPR עליו למסור לגוף זה מידע אודות קיום החקירה וממצאיה ועל ה - OPR לנקוט בפעולות הדרושות.

88. מערך הזיקות שבין ה - OIG ל- Attorney General מוסדר ב- Inspector General Act משנת 1978, תחת §8E העוסק ב- Special provisions concerning the Department of Justice וקובע הסדרים לתיאום ביניהם המונעים כפילות, כמפורט להלן:

על פי הוראות החוק, ל- Attorney General יש סמכות למנוע מה- OIG לבצע חקירה ככל שהוא סבור שהדבר הכרחי כדי למנוע חשיפה של מידע רגיש,¹¹ או כדי לפגוע פגיעה משמעותית באינטרסים הלאומיים של המדינה.

בנוסף, קובע החוק כי באשר להתנהגות בלתי הולמת של עובד במשרד המשפטים נתון ל- OIG שיקול דעת אם לבדוק או להעביר את טענות כנגד התנהגות זו ל- OPR או לגופים מתאימים אחרים. עם זאת, ככל שהטענות נוגעות להתנהגות שאינה הולמת הנוגעת לפעולות של חקירה, הופעה בבתי משפט או ייעוץ משפטי, הרי שחלה חובה על ה - OIG להעביר את הנושא לבדיקה על ידי ה- OPR. לדברי גבי אשטון בנוסף להוראות החוק נקבעו גם הסכמות המבטיחות מניעת כפילות בין הגופים.

89. בכל הנוגע לחלוקת הסמכויות שבין ה - OPR ללשכות עורכי הדין, לפי מה שמסרה הגבי אשטון נוהגות בפועל לשכות עורכי הדין המדינתיות להמתין עם חקירתן עד לסיום הבדיקה על ידי ה - OPR הגם שקיימת בידן סמכות מקבילה לחקור, אשר פורמלית אינה מסויגת בשל פעולת ה - OPR.

¹¹ בהקשר זה מפרט החוק כי מידע רגיש הוא אחד מארבע אפשרויות: (א) הליכים אזרחיים או פליליים הנמצאים בעיצומם, (ב) מבצעים חשאיים, (ג) זהות של מקורות חסויים או עדים מוגנים, (ד) חומרים מודיעיניים, או (ה) עניינים שחשיפתם תגרום לאיום משמעותי על הביטחון הלאומי.

90. כתב המינוי של הצוות התייחס לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות הציבור על הפרקליטות. יחד עם זאת, משהוצגו בפני הצוות נתונים מפורטים אודות הסדרי הבקרה ובירור התלונות הנוגעים לפרקליטות, כמפורט בפרק הראשון, גבש הצוות עמדה כי קיים מערך משמעותי ומורכב של מנגנונים - פנימיים וחיצוניים - שתכליתם להבטיח כי התנהלות הפרקליטים תהיה נתונה לבקרה ולפיקוח ראויים וכי חששות לחריגה מהסטנדרד הראוי תתבררנה. גם אם מנגנונים אלה ניתנים לשיפור נוסף, התרשמותנו היא שבשנים האחרונות קיימת מגמה של שכלול בבקרה הפנים-ארגונית של הפרקליטות וניתן דגש למיצוי של הליכי בירור תלונות והפקת לקחים. לא למותר לציין אף בהקשר זה, כי בנוסף לפרקליטים מייצגים את המדינה בערכאות המשפט עורכי דין נוספים, ובכלל זאת התביעה המשטרתית ועורכי הדין הפועלים מכח כתב הסמכה של היועץ המשפטי לממשלה במשרדי הממשלה וברשויות הציבוריות (להלן – התובעים החיצוניים). לגבי התביעה המשטרתית הוצגו בפני הצוות כאמור מנגנוני בקרה ובירור תלונות פנימיים, אשר על פני הדברים מספקים מענה משמעותי (אם כי לא בהכרח מספק) בהקשר דנן. מנגנונים מסוג זה לא מתקיימים באותו היקף ועוצמה באשר למערך התובעים החיצוניים. נוכח העובדה שמכלול המערכים הנזכרים לעיל פועל בשם המדינה בתחום הייצוג בערכאות המשפט ותחת אחריותו המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה, ממילא הדיון באשר לאפשרות הקמתו של מנגנון בקרה או בירור תלונות על הפרקליטות, ראוי שיתייחס גם לשני המערכים הנוספים.

91. בבואנו לעצב הסדר שיעמיד תחת עין הביקורת את עבודת התובעים והפרקליטים ראוי לזכור את שנאמר בדו"ח ועדת שמגר, דברים שנכונים גם כיום:

"אנחנו נמצאים בתקופה של איומים על מערכת אכיפת החוק ושל ניסיונות דה-לגיטימציה שלה ושל היועץ המשפטי. ניסיונות כאלה חותרים תחת יסודות חיוניים לחיינו כחברה מתוקנת. הם עלולים להרתיע את מערכת אכיפת החוק מפני מלחמה במי שמפר את החוק באופן בוטה ומשחית, תוך כדי גישה של איפה ואיפה והעדפת חזקים ומקורבים. בתקופה האחרונה העמיקה והתרחבה גם המודעות לתפקיד המרכזי של משפט ומשפטנים בחיים הציבוריים בישראל, והתגבר הדיון הציבורי בסוגיות אלה. תהליכים אלה מתחזקים גם בשל התבססותו של המהלך החוקתי, המעמיד גם חלק מחקיקת הכנסת בביקורת שיפוטית. תהליכים אלה גורמים לבלבול מסוכן: לעתים, ביקורת על מה שנתפס כהתפשטות-יתר של המשפט ושל משפטנים, מופנית דווקא כלפי הפעילות המשפטית החיונית והבסיסית ביותר של אכיפת החוק." (עמ' 27 לדו"ח).¹²

¹² הועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו דין וחשבון 27 (1998).

בפתח הדברים יאמר כי חברי הצוות הסכימו שכל הסדר שיוצע לביקורת ובירור תלונות על מערך הפרקליטות והתביעה יתבסס על כל אלה:

- 91.1. עצמאות התביעה כגוף ויכולתו המעשית של כל פרקליט או תובע להפעיל את שיקול דעתו המקצועי באופן עצמאי וללא מורא, היא אבן יסוד המחייבת הגנה.
- 91.2. חיזוק אמון הציבור במערך הפרקליטות והתביעה ובמערכת אכיפת החוק בכללותה.
- 91.3. המנגנון המוצע לביקורת ולבירור תלונות יוכל לסייע באופן מעשי לשיפור פעולתו של מערך הפרקליטות והתביעה וביצוע תפקידיו.
- 91.4. ייעול מערכי הביקורת ובירור התלונות, בין היתר כדי למנוע כפילויות והכבדה שלא לצורך על הפרקליטים והתובעים.

92. אכן על התובע לבצע את עבודתו ללא מורא, בנחישות ובאומץ, אך המציאות הישראלית מוכיחה עד כמה יש להיזהר מלייצר כלי ניגוח נגד התובעים 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.

93. עמדו על כך המלומדים קרמניצר ולוריא במחקרם:

"ביקורת יזומה חיצונית על הפרקליטות ועל יתר זרועות התביעה הפלילית צריכה לעמוד בשני תנאים עיקריים כדי שתשמור על עצמאות התביעה הפלילית תוך חיזוק אחריותיותה. ראשית, הביקורת היזומה צריכה להיות לאחר מעשה ולאחר החלטה. עצמאות התביעה הפלילית ושיקול דעתה בקבלת כל החלטה והחלטה צריכים להישמר. שנית, הביקורת צריכה לצפות פני עתיד, ולנסות לתקן את דרכי העבודה בפרקליטות וביתר זרועות התביעה הפלילית בעתיד, במקום לנסות לתקן החלטות שכבר נלקחו או להטיל בגינן סנקציות. כך תוכל הביקורת לתקן כשלים מערכתיים ותוכל להימנע מרדיפה או "ציד" מוגזמים של פרקליטים שמשמעם פגיעה בעצמאות שיקולי הפרקליטים מחשש לסנקציות מוגזמות לאחר מעשה".¹³

94. לצורך גיבוש המלצותיו נדרש הצוות למספר שאלות הצריכות לעניין, אשר אלה הן המרכזיות מביניהן: מהו המנגנון המיטבי אשר יהיה בו כדי לחזק את עבודת מערך הפרקליטות והתביעה, את השקיפות של עבודתו ואת אמון הציבור בפעילותו – מנגנון בירור תלונות, מנגנון ביקורת מערכתית או שילוב ביניהם?; האם המנגנון יעביר תחת שבט ביקורתו את עבודת הפרקליטות בלבד או גם את עבודתם של התביעה המשטרתית ושל התובעים החיצוניים?; האם יש מקום ליחד את הביקורת רק לפרקליטים והתובעים העוסקים בתחום המשפט הפלילי או שראוי להחילה אף על העוסקים בתחומי המשפט האזרחי והמנהלי?;

¹³ גיא לוריא בהנחיית מרדכי קרמניצר מוסד לביקורת על הפרקליטות 29 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2010).

תחולת הביקורת על תיקים תלויים ועומדים (האם הביקורת תהיה בזמן אמת או בדיעבד); היחס בין המנגנון המוצע לבין מנגנוני בקרה וביקורת חיצוניים ופנימיים קיימים; שקיפות מול חסיון החומר הנאסף במהלך הביקורת; סוג ההחלטות והפעולות של הפרקליטים והתובעים שיהיו נתונות לביקורת; כפיפות ראשי המערכת – היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה – למנגנון הביקורת ומעמד עובדי הגוף.

א. היקף התחולה מבחינת מערכי הפרקליטות והתביעה

95. הצוות סבר כי יש טעם רב בהחלת המנגנון החדש שיוצע על ידו גם על התביעה המשטרית ועל התובעים החיצוניים. שכן, שאלות מקצועיות דומות מתעוררות באופן רוחבי אצל כל התובעים, ללא תלות במסגרת הארגונית או בסוג ההסמכה שמכוחה הם פועלים, ואלה ראויות לביקורת רוחבית לשם הפקת לקחים ומניעת כשלים. יתירה מזאת, דומה כי היקף הבקרה המתקיים לגבי הפרקליטות אינו חל במידה שווה לגבי כל התובעים האחרים. אמנם התביעה המשטרית והתובעים החיצוניים עוסקים, ככלל, בתיקים בעלי חשיפה תקשורתית נמוכה יחסית לתיקים בהם מטפלת הפרקליטות, אך הדבר אינו מעיד תמיד ובהכרח על חשיבותם ומשמעותם מבחינת שלטון החוק. הם פועלים בדרך מבוזרת, ושיוכם הארגוני חושף אותם מחד גיסא להשפעות ולחצים, לעיתים לא ענייניים, ומאידך גיסא אין הם נהנים ממערך הנחיה ותמיכה בהיקף הנוהג בפרקליטות.

96. אשר לאבחנה אפשרית בתוך מערך הפרקליטות והתביעה, על בסיס סוג העניינים בהם עוסקים הפרקליטים והתובעים, הצוות סבור כי אין טעם מיוחד להבחין בעניין זה בין הפרקליטים העוסקים בפלילים לבין חבריהם העוסקים בעניינים מינהליים ואזרחיים אשר מופקדים אף הם על תיקים חשובים ובעלי רגישות ציבורית.

97. למען שלמות הדברים, מן הראוי לציין, כי במענה לפנייתנו הביעו יועצים משפטיים של משרדי ממשלה הסתייגות מכך שעל משפטנים, הכפופים ליועץ המשפטי של המשרד אך פועלים למעשה כתובעים מכוח כתב הסמכה כאמור, יחול דין זהה לזה של פרקליטים¹⁴. לטענת הכותבים, אם יהיו משפטנים אלה כפופים לביקורת יעודית כמו זו שתחול על הפרקליטים, יהיה בכך כדי להעצים עיוות נמשך הנובע מהפער הקיים בין תפקודם של משפטנים אלה כפרקליטים למעשה, לבין התגמול וההכרה שלהם הם זוכים. עוד נטען כי הדבר יצור אבחנה לא רצויה בין קבוצות של משפטנים בלשכה המשפטית של המשרד, אשר כפופים כולם ליועץ המשפטי של המשרד, רק בשל משימות שונות שהוטלו עליהם. אף נציגי משטרת ישראל הביעו הסתייגות מאפשרות ההחלה של המנגנון החדש על התביעה המשטרית.

¹⁴ הודעת דוא"ל מאת מיכאל אטלן, היועץ המשפטי של משרד התמי"ת מיום 27 באפריל 2011 הכוללת הודעת דוא"ל של התובעת הראשית במשרד התמי"ת; הודעת דוא"ל של חנה פרנקל, היועצת המשפטית של רשות המים.

ב. אופי המנגנון המוצע

98. שאלה מרכזית ובסיסית אשר נשקלה על ידי הצוות הייתה האם להמליץ על מנגנון של בירור תלונות או על מנגנון של ביקורת מערכתית. להלן נעמוד על השיקולים התומכים בכל אחת מן האפשרויות האמורות, ונסביר מדוע ראה הצוות לנכון להתמקד במנגנון לביקורת מערכתית.

בירור תלונות

99. למותר לציין כי עבודת הפרקליט והתובע היא עבודה מורכבת המחייבת קבלת החלטות מקצועיות רבות מדי יום. אלה אמנם פועלים במסגרת המאפשרת התייעצות ותמיכה מקצועית, ואשר מספקת הנחיה כתובה מראש ביחס לתחומים נרחבים של הפעילות (בדרך של הנחיות פרקליט המדינה והיועץ המשפטי לממשלה), אולם בסופו של יום מרבית ההחלטות מתקבלות בידי הפרקליט או התובע המטפל בתיק. לכל פרקליט ותובע נתון שיקול דעת רחב בביצוע תפקידו ועליו ליישם את הדין, ההנחיות והנהלים לגבי הנסיבות המסוימות שבהן הוא נתקל בכל מקרה ומקרה, לא פעם בתנאי לחץ ועומס לא קלים, בעיקר אמורים הדברים בכל הנוגע לאותן אין ספור החלטות המתקבלות באולם בית המשפט, תוך כדי קיום ההליך. זאת ועוד, הפרקליטות פועלת ברחבי הארץ באמצעות פרקליטויות מחוז וכן פועלות מחלקות אחדות במסגרת פרקליטות המדינה, הכפופות כולן לפרקליט המדינה וליועץ המשפטי לממשלה. לצידם פועלים, במסגרות מערכתיות נפרדות, התביעה המשטרית והתובעים החיצוניים.

100. מטבע הדברים עשויים להתגלות במערך גדול ומבוזר הפועל בתנאים כאמור מקרים חריגים של סטייה מהראוי והמותר. כאשר הליקוי הוא בהתנהלותו של פרקליט או תובע מסוים עשוי הדבר להוביל לחקירה או לבדיקה באחת או יותר מהדרכים המפורטות בפרק הראשון לעיל. נזכיר כי מדובר באמצעים מגוונים, פנימיים לארגון או חיצוניים לו, ובהם –

- 100.1. בירור משמעותי בלשכת עורכי הדין.
- 100.2. בירור משמעותי בנציבות שירות המדינה (ביחס לעובדי המדינה).
- 100.3. בירור משמעותי בידי מנכ"ל המשרד (ביחס לעובדי המדינה).
- 100.4. בירור תלונה בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה.
- 100.5. חקירה משטרתית.
- 100.6. בירור תלונה או בדיקה של המבקר הפנימי של משרד המשפטים או המשרד האחר בו מועסק התובע (הממונה גם על פניות הציבור במשרד).
- 100.7. בירור מינהלי בידי פרקליט המדינה, פרקליט מחוז או פרקליט בכיר מטעם.
- 100.8. בירור בידי היועץ המשפטי לממשלה או בידי גורם בכיר מטעמו. נציין כי בעבר אף הטיל היועץ המשפטי לממשלה, במקרים ייחודיים, את הבירור של פרשה מסוימת, שנסובה סביב טענות להתנהלות לא תקינה של פרקליטים, על שופט בדימוס או על משנה ליועץ המשפטי לממשלה. כך היה בפרשת האזנות הסתר במסגרת חקירת השר רמון ובפרשת משפטו של ראש הממשלה לשעבר מר אולמרט, בגדרו הוגשה תלונה על התנהגות התובעים בעת הכנת עדים למשפט.

100.9. בצד אלה נציין עוד כי עינו הפקוחה של בית המשפט אשר בפניו מופיעים הפרקליטים אף היא גורם של ביקורת שביכולתו לעמוד על התרחשותה של תקלה בהתנהלות של פרקליט מסוים.

101. מנגנוני בירור תלונות אלה נהנים מיתרונות אך גם מחסרונות שונים. כך למשל הבירור הניהולי הפנימי בפרקליטות, שיתרונותיו גדולים – בירור ממוקד, מהיר, גמיש במועדו, שנערך בידי גורם מקצועי מן המעלה הראשונה, אשר נגיש לפרטים הפנימיים ביותר של ניהול התיק וכו' – לא תמיד זוכות תוצאותיו לאמונו המלא של הציבור מחמת היותו מנגנון פנימי. ואמנם, לצורך כך, נמצא מקום, במקרים המתאימים, לחזקו באמצעות כלי הבירור אשר בידי היועץ המשפטי לממשלה, הכוללים אף את האפשרות של מינוי גורם חיצוני לבחינתה של תלונה אשר מאפייניה התוכניים או הציבוריים מצדיקים יציאה מגדרי המערכת לשם מיצוי בירורה. בית המשפט נהנה מאמון של הציבור ומחשיפה רחבה לעבודתם של הפרקליטים והתובעים ואולם זו מוגבלת מטבע הדברים לממשק העבודה של הפרקליטות כלפי מערכת המשפט ומכל מקום אין ביכולתו אלא להעיר על תקלה שנקרתה בדרכו מבלי למצות את הליך הבירור והסקת מלוא המסקנות המתחייבות הימנו.

102. מכלול מנגנונים אלה, חלקם פנימיים וחלקם חיצוניים למערך הפרקליטות והתביעה ואפילו למנגנון הממשלתי בכללותו, אשר אינם תלויים זה בזה ואשר רבים מהם מצויים בסמכויות בירור והטלת סנקציות אישיות כלפי הפרקליט או התובע – יוצרים מערך צפוף ואפקטיבי של בירור תלונות נגד תובעים ופרקליטים. על יסודו, הצוות סבור כי אין צורך בהוספה של אמצעי נוסף שייעודו בירור תלונות. ריבוי מנגנונים עלול לעורר קושי וסרבול, שלא יתרום לשיפור מערך הפרקליטות והתביעה, ועלול לשמש ככלי שתוצאתו פגיעה בעצמאות הפרקליטים והתובעים, כפי שהצביעו קרמניצר ולוריא המצוטטים לעיל.

ביקורת מערכתית

103. לעומת ריבוי מנגנונים המוסמכים לעסוק בבירור של תלונות והמתמקדים בפרקליטים ובתובעים כיחידים, שונה המצב לגבי ביקורת מערכתית יזומה על התפקוד הארגוני של מערכי הפרקליטות והתביעה.

104. כמפורט בפרק הראשון, ניתן למנות שלושה מנגנונים מרכזיים של ביקורת על התנהלות מערכי הפרקליטות והתביעה – מבקר המדינה, המבקרים הפנימיים וביקורת ניהולית פנימית הנערכת בידי היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה או מי מטעמם (וביחס לתובעים החיצוניים אף על ידי ראשי המערכות אליהן הם משתייכים).

104.1. מבקר המדינה – גורם בעל חשיבות רבה בביקורת על מערך הפרקליטות והתביעה, כמו על כל יחידה ברשות המבצעת הוא מבקר המדינה. למבקר סמכויות חוקיות נרחבות המאפשרות לו נגישות למידע, מנגנון מיומן בעריכת ביקורת, מעמד בלתי תלוי לחלוטין במערך הפרקליטות והתביעה והוא נהנה מאמון הציבור. כמו כן, ביקורתו מתפרשת,

מטבע הדברים, על מכלול מערכי הפרקליטות והתביעה. ואולם, עבודת המבקר אינה מתמקדת ומתמחה בעבודת הפרקליטות והתביעה ודבר זה משפיע הן על היקף הביקורת, הן על תדירותה והן על אופייה. יתר על כן, המבקר קובע לפי שיקול דעתו את סדרי העדיפות של מטלות הביקורת. זאת ועוד, מטעמים של הפרדת רשויות, ראשי מערכת התביעה לא יכולים להיעזר במנגנונים של משרד מבקר המדינה כדי לערוך בדיקה מעמיקה בסוגיות המחייבות זאת לפי דעתם, ובוודאי שאין בכוחם לחייב בדיקה כזו במועד מסוים או בתוך פרק זמן מסוים.

104.2. המבקרים הפנימיים - המבקר הפנימי של משרד המשפטים אינו נהנה בה במידה מן העצמאות והמעמד הציבורי המאפיינים את מבקר המדינה, ואף הכלים, החוקיים והמנהליים, העומדים לרשותו מוגבלים יותר. אולם בהיותו כפוף למנכ"ל המשרד נדמה כי קל יותר להביא לכך שבהתקיים הצורך יבדקו עניינים הראויים לביקורת בעבודת הפרקליטות במועד המתאים, מבלי שהדבר יהיה תלוי בסדר העדיפות של גורם חיצוני. יתר על כן, קרבתו לארגון והיכרותו הפנימית והישירה עם המשרד מקלה עליו במידה רבה את עבודת הביקורת. יחד עם זאת, יחידת הביקורת הפנימית מטפלת בכל יחידות משרד המשפטים ומשכך במבנה הנוכחי שלה ולפי הפרקטיקה הנוהגת, ספק אם יש בידיה את המומחיות המקצועית המיוחדת הדרושה כדי להבטיח ביקורת מספקת על הפרקליטות. אף עבודתם של התובעים המשטרתיים והתובעים החיצוניים כפופה לביקורת פנימית של מבקרי הפנים, כל אחד במשרדו. מעבר למגבלות עליהן עמדנו לעיל, הביזור של עבודת הביקורת הוא משוכה בפני בחינה של תופעות רוחביות בעבודת עורכי הדין המייצגים את המדינה, בעוד שבקרה אפקטיבית על ייצוג המדינה בערכאות מצריכה דרך כלל דווקא התבוננות רוחבית מקפת על עבודתם.

104.3. הביקורת הניהולית-פנימית - המסלול השלישי המאפשר קיומה של בקרה וביקורת על תופעות מערכתיות, על הפרקליטות בפרט אך גם על התובעים האחרים, מבוסס על סמכות-העל הניהולית-מקצועית של היועץ המשפטי לממשלה, וכן זו של פרקליט המדינה, הנובעת מעצם מעמדם כמי שניצבים בראש הפירמידה הארגונית והמקצועית. מתוקף מעמדם זה הרי הם יכולים להורות על בדיקה של כל סוגיה שיראו לנכון בהתנהלות הפרקליטות ובמידה רבה אף התובעים האחרים. הם רשאים לדרוש שיתוף פעולה מלא מהפרקליטים והתובעים ועל ידי כך לאסוף מידע, במסמכים ובעל-פה, לשם חקירת אירועים והבנת תופעות בארגון. ההכרות הקרובה של היועץ והפרקליט עם עבודת הפרקליטים והתובעים בשילוב עם הנגישות הטובה למידע שאמינותו גבוהה, מעניקה להם יתרון גדול בהכוונת פעולות כאלה של בקרה. אולם ביקורת שנערכת בידי ראש מערכת ציבורית, יעילה ככל שתהיה, סובלת משתי מגבלות בולטות. ראשית, העדר שקיפות כלפי הציבור. ושנית, חשש להעדר אובייקטיביות עקב הטיה מוסדית טבועה או למצער מראית עין כלפי הציבור של העדר אובייקטיביות. יתר על כן, גם בשל העומס הרב המוטל על היועץ המשפטי לממשלה ועל פרקליט המדינה ובהעדר מנגנון ארגוני קבוע ויעודי למטרה זו, אין באפשרותם של היועץ או הפרקליט לקיים

באופן מעשי ביקורת סדורה, שיטתית, מקיפה וקבועה על מערך הפרקליטות והתביעה בהיקף הנדרש.

105. המאפיינים הייחודיים של מערך הפרקליטות והתביעה שפורטו לעיל מחדדים את הצורך במנגנון ביקורת יעיל שיתמקד במערך זה ויתמקצע בהתאם. מערך הפרקליטות והתביעה מתאפיין בהיררכיה מקצועית מסודרת אך מבוזרת. מאות פרקליטים ותובעים מפעילים שיקול דעת המאופיין במידה גבוהה של עצמאות. ניהול של תיק בתחום הפלילי, ובתחומים אחרים, מחייב הכרעות רבות ומגוונות המתקבלות בתנאי לחץ ובהקשר של נסיבות יחודיות לכל מקרה ומקרה. פרקליטים ותובעים רבים מיישמים את הוראות הדין וההנחיות הפנימיות ומתמודדים עם שאלות משפטיות, הליכיות ומהותיות, דומות. יתר על כן, הכוח המסור בידי מערך הפרקליטות והתביעה הוא כוח רב, והוא ניתן בידיה כנאמן הציבור לשם הבטחת שלטון החוק והאינטרס הציבורי בכללותו. החלטותיו משליכות על זכויות האדם - של נאשמים, עצורים, נפגעי עבירה ועוד.

106. במצב דברים זה חיוני כי תערך בדיקה שוטפת ויזומה של תופעות רוחביות במערך הפרקליטות והתביעה לשם איתור תקלות חוזרות, חוסר אחידות ביישום הכללים המחייבים, כשלים והסדרים חסרים המחייבים הבהרה והשלמה.

107. ביקורת מערכתית היא בעלת שני תפקידים מרכזיים אשר ביניהם קיים מתח מובנה. כך בכל ארגון וכך ביתר שאת, במערך הפרקליטות והתביעה הממלא תפקיד ציבורי חשוב ועצמאי כאמור לעיל.

108. מצד אחד המבקר הוא גורם הנהנה מעצמאות תפקודית בביצוע הביקורת וכזוה מייצג הוא את האינטרס הציבורי ועליו לברר באופן נוקב, חסר פניות וחסר פשרות אם המבוקר פועל כדין, בנאמנות, בהגינות וביעילות וכיוצ"ב. המבקר חושף ליקויים ואף שחיתות מידות ומביא אותן לידיעת הציבור ובכך מקדם שקיפות ואחריותיות (Accountability) של המבוקר. במובן זה הביקורת עשויה להראות כפעולה המאיימת על הארגון המבוקר.

109. מצד שני, הביקורת היא כלי ניהולי חשוב ביותר עבור ראשי הארגון. הביקורת מספקת מידע יקר ערך עבור המנהל באשר להתנהלות העובדים, לתהליכים, לחלוקת משאבים, לעמדות ביחס לארגון, ליישום הוראות וכו'. לענייננו ממצאי הביקורת יכולים לאפשר ליועץ המשפטי לממשלה ולפרקליט המדינה להבטיח כי הסמכויות המופעלות בידי הפרקליטים והתובעים מופעלות כדין, בצורה ההולמת את שלטון החוק וההגנה על זכויות האדם. כמו כן יכולה הביקורת לאפשר להם ליעל ולשכלל את התנהלות הארגון בכללותו.

110. בין היתר מסייעת הביקורת, והפעולות הננקטות בעקבותיה, לחיזוק אמון הציבור במערך הפרקליטות והתביעה ובעומדים בראשו - היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה. קל

לשער כי ביקורת יעילה, שיטתית ומקצועית שתעמוד לרשות ראשי המערכת תוביל גם לצמצום מספר המקרים של כשל נקודתי או חריגה אישית, שהן מושא לתלונות ספציפיות.

111. ואולם איסוף המידע ועיבודו כחלק מהביקורת מחייבים ריחוק מוסדי מסוים, מיומנות ומשאבים מיוחדים ולא ניתן לקיימם (באותה מידה של יעילות, דיוק ואמינות) כבדרך אגב באמצעים הניהוליים הרגילים. הצוות סבור כי אין די בכלי הביקורת הקיימים על מערך הפרקליטות והתביעה כדי להשיג את התוצאות המועילות שמנינו לעיל. אשר על כן ממליץ הצוות לעצב מנגנון יעודי שיעסוק בביקורת יזומה וסדירה על מערך הפרקליטות והתביעה, מבלי לגרוע מהמנגנונים הקיימים.

112. ההמלצה לעצב מנגנון יעודי שיעסוק בביקורת יזומה וסדירה על מערך הפרקליטות והתביעה ניתנת ליישום בדרכים שונות. לאחר דיון וליבון לא הגיע הצוות להסכמה באשר לדרך הנכונה שעליה יש להמליץ בפני היועץ המשפטי לממשלה. מר למברגר, מר שפר, מר רוזנטל ומר אופק סברו כי המנגנון ההולם הוא הקמתה של יחידה ייעודית לביקורת על התביעה במשרד מבקר המדינה (להלן - מודל א'); לעומתם, סברו גב' קורן, מר בלס, מר נזרי וגב' מישור כי המנגנון המיטבי הוא הקמתה של יחידת ביקורת ייעודית הפועלת מכוחו של היועץ המשפטי לממשלה (להלן - מודל ב'). נפרט עתה את שתי העמדות שהתגבשו, תוך התייחסות ליתרונותיהם וחסרונותיהם של כל אחד מן המודלים המוצעים.

ג. עמדת חברי הצוות לפיה המודל ההולם הוא הקמתה של יחידה ייעודית לביקורת על התביעה במשרד מבקר המדינה - מודל א'

מבוא

113. מערך תביעה מקצועי, אפקטיבי ועצמאי הינו חוליה חיונית בכל חברה דמוקרטית תקינה וחפצת חיים, המבקשת לשמור על ערכיה ועל אזרחיה במדינת חוק. רק כך ניתן לשמור על מרקם החיים התקין בחברה, ובזו השסועה והמורכבת כל כך כבמדינתנו על אחת כמה וכמה. התביעה בישראל הוכיחה עד כה שאין אדם בישראל – רם ככל שיהיה – שהוא מעל החוק. הכל שווים והכל כפופים לחוק. עצמאות התביעה הישראלית ויכולתה לעמוד באתגרים הרבים הניצבים בפניה מידי יום, אינה דבר של מה בכך ועלינו לעמוד על המשמר שכך תמשיך להיות.

114. בתוך כך, התביעה הכללית בישראל, ובכלל זה פרקליטות המדינה, ניצבת בחזית המאבק בפשיעה והשמירה על שלטון החוק. מאבק זה הוא מאבק יומיומי, קשה ופעמים רבות כפוי טובה. הוא מאבק על עצם דמותה של החברה הישראלית, על איכות החיים בה ועל ערכיה הקולקטיביים.

115. פעילות התביעה מלווה באופן אינהרנטי בפגיעה באדם שכנגדו היא מכוונת. פעמים רבות, אצל אותו אדם הרואה את עצמו נפגע מפעילות התביעה קיימת מוטיבציה לעשות ככל יכולתו

על מנת "לנצח" במאבקו, וזאת בין היתר, באמצעות ניסיון להסיט המאבק מעניינו ומעשיו אל עבר הפרקליט ופעולתו. במציאות זו, כאשר פעמים רבות קיימת מוטיבציה וננקטות יוזמות של ממש לנגח את הפרקליטות ואת הפרקליט הבודד, ועל מנת שלא לפגוע ביכולתה של הפרקליטות לבצע את תפקידה, יש להיזהר כפל כפליים שעה ששוקלים אנו את מידת הכשרתם של כלים מנהליים נוספים לאלה הרבים שקיימים, שיועמדו לרשות הנאשמים ושלוחותיהם. בתוך כך, יש לוודא כי התועלת בכל מהלך שניזום להקמת גוף ביקורת חדש על התביעה תגבר על הסיכון הנשקף ממנו, וכי לא "נצא מקללים" בהקמת גוף שכזה, שישמש בעיקר ככלי במאבק נגד הפרקליטות.

116. בחינה של המקרים הבולטים בשנים האחרונות אשר בגינם עלתה הקריאה מצד גורמים מסוימים להקמת גוף ביקורת נוסף על הפרקליטות מגלה, כי מדובר במרבית המקרים בביקורת על החלטות מהותיות של הפרקליטות (ולעיתים גם היועץ המשפטי לממשלה) בתיקים קונקרטיים. הקמת גוף ביקורת שיענה לצרכים אלה עומד בניגוד גמור לעקרון עצמאות התביעה, ומגלה גם שאין כדוגמתו בכל העולם.

א. הצרכים הקיימים

117. בחינה עניינית של גופי הביקורת הקיימים מגלה כי כל תחומי עבודת התביעה נתונים הלכה למעשה לביקורת של מספר גורמים. יתרה מזו, ולגבי פרקליטים בפרט, עוסקים חלק מגופים אלה באופן שוטף, כבר היום, בבירור תלונות כנגד התנהלות אתית מקצועית או אחרת של פרקליטים. ראה לעניין זה הסקירה המופיעה בפרק הרלוונטי בדו"ח.

118. מהנתונים האמפיריים שהובאו בפני הצוות עולה כי התחום היחיד שבו יש צורך אמיתי בשיפור הביקורת הקיימת הוא תחום הביקורת על קיומה ויישומה של מדיניות רוחבית בתביעה (כגון השוואה בין מחוזות גיאוגרפיים, יישום הנחיות, מדיניות הסדרי טיעון וכד'). תחום זה ראוי שיבוקר באופן מקצועי וממוקד יותר מהקיים כיום, וזאת הן לשם ייעול תפקוד המערכת פנימה (ככלי ניהולי לרשות מטה הפרקליטות) והן להבטחת אמון הציבור בפעולתה. זאת, בדומה לגוף שהוקם באנגליה כנוכח לעיל - HMCPSI, העוסק אך ורק בביקורות רוחביות כאמור.

119. נציין, כי השאלה הבסיסית לגבי עצם קיומו של צורך בהקמת גוף ביקורת נוסף וחדש לא נדונה באופן ממשי בדיוני הצוות. אפילו קיימת הסכמה על הצורך בהקמתו של גוף ביקורת חדש על מערך התביעה, הרי שאין בכך כדי לייתר את הדיון לשם בירור המטרות העומדות בבסיס הצורך. הגדרת המטרה שבהקמת הגוף חשובה לשם הכרעה על אופיו וסמכויותיו. פעמים רבות במהלך דיוני הצוות הושמעה העמדה כי אחת ממטרותיו המרכזיות של גוף הביקורת החדש היא הגברת אמון הציבור בעבודת התביעה. ככל שכך הדבר, הרי שהקמת גוף ביקורת השואב כוחו מסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה וממונה על ידו אינו נותן מענה לצורך זה, ויכול אף שיפחית דווקא את אמון הציבור נוכח היותו "גוף פנימי".

ב. המלצת הפרקליטות

120. עמדת חברי הצוות מהפרקליטות היא כי יש לחזק את מערך הביקורת על כלל רשויות התביעה, ואולי אף על כלל השירות המשפטי הציבורי, במשרד מבקר המדינה – וזאת בשל מורכבותו ההולכת וגוברת של עולם המשפט והפעלתו ברשות המבצעת. לפי המודל המוצע ימונה על ידי מבקר המדינה בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה, וראש אח"מ, לתפקיד ראש אגף יחידת הבקרה על מערך הפרקליטות והתביעה במשרד מבקר המדינה משפטן הבקיא בעבודת הפרקליטות והתביעה אשר הינו בעל יוקרה מקצועית, יושרה ומעמד ציבורי מכובד אך ללא זיקה ישירה ליועץ, לפרקליטות או לתביעה המשטרתית. שופט בדימוס של בית משפט המחוזי שהוא בעל ניסיון בעבודת מערך הפרקליטות והתביעה או פרקליט מדינה או מחוז בדימוס עשויים להתאים לתפקיד זה. עדיפות תינתן למי שהינו בעל ניסיון מעשי בעבודת הפרקליטות. ביחידה זו יהיו מספר עובדים המכירים אף הם את עבודת מערך הפרקליטות והתביעה וכן את עבודת הביקורת ויעמדו לרשותה אמצעים מנהליים שיאפשרו לה לערוך ביקורות יזומות סדירות על כל תחומי הפעולה של מערך הפרקליטות והתביעה. (בדומה למודל הקיים לביקורת על מערכת הביטחון).

121. המלצת נציגי הפרקליטות היא להקים המערך האמור, בתיאום עם מבקר המדינה, וכך לשדרג את מערך הביקורת הקיים ומקצועיותו על כלל מערך התביעה בלא לפגוע בעצמאותה, ותוך השענות על החקיקה הקיימת, הקובעת את תחומי הביקורת ומגבלותיה.

122. אין מקום להקים גוף נפרד ונוסף לבירור תלונות פרטניות כנגד פרקליטים. כפי שפורט בפרק העובדתי של דו"ח זה, תלונות כאמור מבוררות במצב דהיום באופן שוטף על ידי מספר גופים מקבילים כל אחד בתחומו. הניסיון המצטבר בנוגע לתלונות מסוג זה מלמד כי הן נוגעות בעיקרן לנושא "משמעת והתנהלות של פרקליטים" ובתחום זה פועלים כבר כיום 7 גופים שונים המכסים את כל ההיבטים האפשריים, הכל כמפורט בפרק העובדתי.

123. כפי שהוסכם על ידי כל חברי הצוות, יש בכל מקרה מקום להמליץ על תקצוב והקמה גם של גוף בקרה פנימי בכל אחד מגופי התביעה. כאמור, ניתוח המצב הקיים מלמד על חוסר בגוף שכזה אשר יהווה כלי ניהולי אפקטיבי, שיפעל על פי צרכי ראשי המערכת.

ג. היתרונות בהקמת מערך ביקורת חדש לתביעה הכללית במשרד מבקר המדינה

124. בהקמת מערך הביקורת ניתן למנות מספר יתרונות:

124.1. **חקיקה קיימת** – הפתרון מאפשר הסתמכות על חקיקה קיימת ואין צורך בתיקוני חקיקה כלשהם כדי להבטיח אינטרסים חיוניים לשלטון החוק (מעמד המבקרים, סמכותם, הגנה על החומר שנאסף, הסדרת מהלך הביקורת ועוד). בהקשר זה יש להדגיש, כי בקורת על גופי תביעה מעוררת מעצם טיבה, שאלות משפטיות וערכיות רבות הנוגעות לגבולות הביקורת, סמכות פעולת המבקר ומעורבותו בשיקול דעת

התובע ועוד. קשיים אלה עשויים לסכל את הביקורת, או מנגד לפגוע בעצמאות פעולת התביעה. שאלות אלה מוסדרות בחוק הקיים ובמסורת העבודה של מבקר המדינה. מודל שאינו מבוסס על חקיקה, קיימת או חדשה, אינו נותן מענה לצורך בהגדרה ברורה של סמכויות ותחומי פרישתה של הביקורת ועל כן הוא טומן בחובו סכנות ממשיות לעצמאות התביעה.

124.2. **מסורת של עבודת ביקורת** – במשך השנים התפתחה כבר מסורת עבודה מול משרד מבקר המדינה והגבולות ברורים (כך לדוגמא – לא נערכת ביקורת על תיק מתנהל, חומרי חקירה המשמשים לביקורת אינם מצולמים על מנת שלא לפגוע בחקירה וכד''). כל גוף חדש שיקום יידרש לעצב סדרי עבודה חדשים, אשר לא בהכרח יעמדו בקריטריונים ההכרחיים לשמירה על האיוון העדין בין המבקר והמבוקר, תוך פגיעה בעצמאות התביעה.

124.3. **אי פגיעה במבנה המוסדי הקיים ושמירה על עצמאות התביעה** – במבנה הקונסטיטוציוני הישראלי האחריות לביצוע ביקורת על מערך התביעה (כחלק מן הרשות המבצעת) היא בראש ובראשונה על מבקר המדינה. הסמכות מעוגנת גם בחוק היסוד ובחקיקה הנוספת הקיימת, והיא משתלבת במבנה המוסדי הקיים. חיזוק הביקורת מטעם מבקר המדינה אינו פוגע במבנה הקיים ואינו משנה אותו, ומעל לכל הוא ישמור על עצמאות התביעה כפי שזו נדרשת – כך יש לקוות – על ידי הכל.

124.4. **לא מוסיף גוף ביקורת על הקיימים** – אחת הבעיות המרכזיות שיש להתמודד עימן היא שאלת ריבוי גופי הביקורת הקיימים ויחסי הגומלין ביניהם. חיזוק מערך הביקורת במשרד מבקר המדינה יביא לשדרוג איכות הביקורת של גוף קיים, וימנע מהלך מיותר של הוספת גוף ביקורת על אלה הפועלים כיום. ויודגש – משרד מבקר המדינה בעל סמכויות לבצע ביקורת על כל היבטי התביעה.

124.5. **אמון הציבור** – מבקר המדינה זוכה, בצדק, לאמון גבוה מהציבור. בשונה מפתרונות מוצעים אחרים, הקמת מערך ביקורת במסגרת משרד מבקר המדינה תשיג את אחת המטרות המרכזיות שבבסיס הכוונה להקים גוף ביקורת – חיזוק אמון הציבור בתביעה הכללית. כל גוף שיוקם מטעם פרקליט המדינה או היועץ המשפטי לממשלה עלול להיתפס בציבור כעוד גוף פנימי ולא יהיה בו כדי להגביר את אמון הציבור, ללא קשר מי יעמוד בראשו.

124.6. **שיפור הביקורת הקיימת** – שדרוג מקצועי של מערך הביקורת תוך העמדת דמות מקצועית ראויה בראשו ועיבוי בצוות מקצועי מתאים, תשפר ותשדרג את הביקורות הנערכות כיום על התביעה הכללית, תוך התמקדות בביצוע ביקורת רוחבית בדומה למודל הפועל באנגליה.

124.7. **ביקורת על כלל מערך ייצוג המדינה בבתי המשפט** – המודל המוצע מאפשר ביקורת על כלל מערך התביעה הכללית. למבקר המדינה סמכות לבקר גופים ציבוריים רבים (בהתאם לסעיף 9 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב]) לפיכך, חיזוק מערך הביקורת של מבקר המדינה יחול על כל גופי התביעה והייצוג של המדינה בערכאות ולא יידרש דיון נפרד ביישום הביקורת על כל שאר

הגופים, לרבות התביעה המשטרית, תובעים בגופי ממשלה אחרים (מע"מ, הגבלים עסקיים, משרד התמ"ת וכד'), וכן עורכי דין המועסקים ב"מיקור חוץ" המופיעים כבאי כוח היועץ המשפטי לממשלה, וכמובן, עובדי משרד היועץ המשפטי לממשלה ומערך הייעוץ, ככל שגם הם מעורבים בקבלת החלטות ובטיפול בליטיגציה המתנהלת בערכאות). יש חשיבות רבה בהחלת ההסדר דווקא על כלל גופים אלה, אשר כבר עתה נראה כי הם מתנגדים להחלת ביקורת חדשה עליהם, התנגדות שאינה יכולה לעמוד כאשר מדובר בביקורת מטעם משרד מבקר המדינה.

124.8. **פגיעה אפשרית באמון בהנהלת הפרקליטות** – הגורם האחראי על עבודתה המקצועית של הפרקליטות מטעם היועץ המשפטי לממשלה הוא פרקליט המדינה. מינוי מבקר מטעם היועץ שאינו פרקליט המדינה עשוי להיתפס כהבעת אי אמון ביכולתה של הפרקליטות, ושל הנהלתה, לבקר את עצמה מבחינה מקצועית, ויש בכך סתירה למושכלות יסוד של ניהול ושל סמכות ואחריות ניהולית. הקמת מערך ביקורת על התביעה הכללית במשרד מבקר המדינה אינה פוגעת בריקמה העדינה של מוסד היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה והנהלת הפרקליטות, והיחס ביניהם.

124.9. **ביקורת על היועץ המשפטי עצמו** – המודל המוצע לפיו המבקר החדש ישאב סמכויותיו מהיועץ המשפטי לממשלה – הוא מודל מוקשה בשל כך שחלק גדול מן התיקים הרגישים דווקא מטופלים באופן שוטף גם על ידי היועץ המשפטי לממשלה עצמו, וממילא היועץ ומי מטעמו מעורבים בעצמם בתהליכי קבלת ההחלטות ובהכרעה בתיקים אלה (כאמור, תיקים רגישים אלה, הם שמטבע הדברים מניבים גם יותר "אש" של ביקורת – מוצדקת או לא מוצדקת). לפיכך, כל גוף ביקורת חדש מחויב להיות בעל סמכות לבקר גם את החלטות היועץ המשפטי עצמו, שאם לא כן לא יהיה בו כדי לתרום משמעותית לאמון הציבור או לתת מענה לביקורת המוטחת בתיקים הרגישים. מצב דברים זה, לפיו המבוקר ממנה את מבקרו – אינו רצוי ואינו משרת את תכלית הקמת הגוף. מבקר הכפוף למבוקר עשוי לגרום לקשיים הבאים:

- 124.9.1. הוא לא יזכה באמון הציבור.
- 124.9.2. הוא עשוי לגלות להיטות יתר של המבקר להוכיח את עצמאותו ואי-תלותו שאינה מובטחת בחוק.
- 124.9.3. הוא עשוי לסבול מניגוד עניינים והטייה אפשרית של המבקר (במודע או שלא במודע) – והתמקדות הביקורת באחרים ולא ביועמ"ש עצמו למרות מעורבותו – במיוחד במצבים בהם ישנה מחלוקת בין היועמ"ש לפרקליטות.
- 124.9.4. הוא עשוי לסבול מ"מאזן אימה" בין המבקר למבוקר.

כל אלה יימנעו אם יוצע לחזק את מנגנון הפיקוח הקיים – מבקר המדינה – שמוסמך ממילא וללא הגבלה, על פי שיקול דעתו, לבקר את מערכת המשפט הציבורי וייצוג המדינה, על כל דרגותיה, בכל היבט שהוא.

- 124.10. **הבעת אי אמון במבקר המדינה** – כל הקמה של גוף ביקורת שלא במסגרת משרד מבקר המדינה עשויה להתפרש כהבעת אי אמון במבקר המדינה כמוסד ולבסס טענה כי גופי המשפט הציבורי הם היחידים שאינם מקבלים את הביקורת מטעמו של מבקר המדינה ויוצרים לעצמם ביקורת נפרדת. מבקר המדינה עצמו כבר הביע דעתו שאין צורך בגוף ביקורת נוסף ומינוי של גוף אחר עשוי להגדיל את פוטנציאל החיכוך בין המערכות ואף לתחרות בלתי רצויה ומזיקה ביניהן.
- 124.11. **אי תלות המבקר** – חיזוק מערך הביקורת של מבקר המדינה מבטיח את הליכי המינוי הבלתי תלויים ואת פעילות אנשי הביקורת באופן עצמאי וחסר פניות.

ד. התייחסות למודל ב' (יחידה ייעודית הפועלת מכוח היועץ המשפטי לממשלה)

125. המתווה של מינוי אדם מטעם היועץ המשפטי לממשלה לביצוע ביקורת – מתווה זה אשר מוצע על ידי חברי הצוות הנמנים על אנשי היעוץ – אכן מאפשר הקמה מיידית של מנגנון הביקורת ומאפשר גמישות בהפעלתו. יחד עם זאת, כל היתרונות שנמנו לעיל במודל של הקמת מערך חדש במשרד מבקר המדינה מהווים כל אחד ואחד מהם גם נימוק העומד בפני עצמו כנגד המודל של מינוי אדם מטעם היועץ.

126. הקמת גוף נוסף, ללא בסיס סטטוטורי, גוף שישאב למעשה את כל סמכויותיו ממעמדו הציבורי של העומד בראשו, ויסתמך על כתב מינוי רחב מאת היועץ לממשלה, גוף שיהא בסמכותו לברר תלונות כנגד החלטות מקצועיות של פרקליטים, עומדת בניגוד למושכלות יסוד של סמכות ואחריות של אלו העומדים בראש התביעה (פרקליט המדינה, ופרקליטי המחוז), טומנת בחובה סכנה גדולה לעצמאות התביעה, ועומדת בניגוד לשיטת המשפט הנהוגה בישראל ולמארג העדין של סמכויות פרקליט המדינה והיועץ המשפטי לממשלה, כפי שנוסחו עד היום (ועדת אגרנט ועדת שמגר).

127. בנוסף לקשיים המצוינים לעיל מצאנו לנכון להתייחס לקשיים נוספים הקיימים במודל זה:

127.1 גמישותו של המודל היא יתרון כפי שצוין, אך היא גם עומדת בעוכריו. אין מחלוקת על חשיבות השמירה על עצמאות התביעה. מינוי גוף ללא הסמכה פורמאלית בחוק שגבולות פעולתו אינם ברורים ותחומי סמכותו אינם קבועים, טומן בחובו סיכון לא מבוטל של הרחבה וגלישה במדרון חלקלק של מוסד הביקורת לתחומים שנמצאים בליבת פעולת התביעה ומהווים את הבסיס לעצמאותה.

127.2 החלת סמכות הביקורת על היועץ המשפטי עצמו מחייבת את היועץ להודיע, במישור הציבורי, כי ככלל הוא יקבל את הביקורת. בנסיבות אלה מכפיף עצמו, למעשה, היועץ המשפטי לממשלה – הסמכות החוקית העליונה בשירות הציבורי – למבקר ומצמצם את עצמאותו ומרחב שיקול דעתו, תוך טשטוש הגבולות בין ביקורת לבין הפעלת סמכות. גם אם מבחינה פורמאלית אין הדבר כך הרי שיש כאן יצירת לחץ ציבורי בלתי ראוי, שכן מושכלות יסוד חוקתיים הם שיש להבטיח חפיפה בין סמכות

לבין אחריות. בשום אופן אין להעניק לביקורת סמכות, ולו ציבורית, כשאינה נושאת באחריות. מחלוקת בין מבקר למבוקר היא דבר לגיטימי ולעיתים אף רצוי. בסופו של דבר המבוקר (בעל הסמכות) הוא הנושא באחריות ולא המבקר. מכל מקום, "לנסיגה" שכזו של היועץ המשפטי לממשלה בפני גורם ביקורת שיעסוק גם בו – אין אח ורע בשום שיטת משפט המוכרת לנו.

127.3 ככל שמטעמים מעשיים תוחל הביקורת על הפרקליטות בלבד, הדבר יעמוד בניגוד לשכל הישר ולמכלול הנימוקים המקצועיים הענייניים. כדרך הטבע התיקים בהם עוסקת הפרקליטות (שמבחינה כמותית מהווים פחות מעשרה אחוז מהתיקים הפליליים המתנהלים) הם התיקים החשובים יותר לביקורת נוכח חומרתם, העניין הציבורי שהם מעוררים והזמן השיפוטי המושקע בבירורם. הפרקליטות על כן היא גוף התביעה המבוקר ביותר ממילא מבין כל גופי התביעה. ככל שנדרש עיבוי הביקורת הקיימת הרי שהיא נדרשת דווקא לגבי אותם גופי תביעה ותובעים מן המגזר הפרטי המצוידים ביפויי כח מטעם היועץ המשפטי לממשלה, שפעילותם אינה מוכרת וחשופה לציבור בכלל ולמוסדות הביקורת בפרט.

127.4 ביצוע ביקורת מחייב מומחיות מקצועית העומדת בפני עצמה – מומחיות אשר נצברה במוסדות הביקורת הקיימים (מבקר המדינה וביקורת הפנים, והיחס ביניהם). מינוי אדם, בעל שיעור קומה, ללא היכרות וניסיון בעבודת ביקורת לא יתרום לשיפור הביקורת הקיימת על התביעה ואף נהפוך הוא.

127.5 ישנם קשיים משפטיים במודל זה בכל הקשור להחלתו על עורכי דין שאינם עובדי משרד המשפטים, וכן לא ברור כיצד יפעל ביחס לגופי ביקורת אחרים – בעיקר מבקרת הפנים.

127.6 אין במודל המוצע כללים וחסמים המבטיחים שיעסוק אך ורק בביקורת רוחבית כפי שמוצע, שכן קיים חשש כי הוא יהפוך לאומבודסמן נוסף על הגופים הקיימים, דבר שאינו נחוץ ואף יגרום לתקלות אל מולם, ועלול להתפרש דווקא כהבעת אי אמון של היועץ המשפטי לממשלה בגופים קיימים אלה.

127.7 הסנכרון בין המודל המוצע לבין גופי הביקורת הקיימים בלתי אפשרי, ואין בנמצא שום הצעה ריאלית כיצד לפתור הבעיה ללא חקיקה.

ד. עמדת חברי הצוות בדבר הקמת יחידת ביקורת ייעודית מכוחו של היועץ המשפטי לממשלה – מודל ב'

128. עיקרה של הצעה זו היא הקמת יחידה ייעודית במשרד המשפטים, תחת היועץ המשפטי לממשלה. היחידה תוקם בדרך מנהלית ללא צורך בחקיקה, וזאת מכח סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה כראש המערכת וכבעל הסמכות המקצועית העליונה בכל הנוגע לתביעה הפלילית ולייצוג המדינה בערכאות. היחידה תפעל לבדיקה מערכתית, יזומה ושיטתית, של התנהלות מערך הפרקליטות והתביעה ובכלל זאת בהיבטים של ניהול תקין, אחדות ביישום

הנהלים והמדיניות, שקיפות תהליכי העבודה, אתיקה מקצועית ויעילות, והכל מבלי להתערב בעצמאות שיקול הדעת של מערך הפרקליטות והתביעה בניהול ההליכים המשפטיים, ומבלי לשבש את הליכי אכיפת החוק.

129. כידוע היועץ המשפטי לממשלה עומד בראש התביעה הכללית וממונה על פרקליטות המדינה. היועץ המשפטי לממשלה אף מופקד מן הבחינה המקצועית על כלל עבודת מערך הפרקליטות והתביעה, לרבות מערך התובעים החיצוניים (הפועלים על פי ייפוי כח מטעמו) והתובעים המשטרתיים. מכוח סמכותו כראש המערכת הרי הוא מוסמך לערוך בדיקות ובירורים באשר לדרך התנהלותם של הפרקליטים והתובעים בביצוע עבודתם המקצועית. זו אף אחריותו. ואולם למעשה אין בידי היועץ את הכלים לקיים בקרה כזו במידה הרצויה.

130. כפי שכבר הובהר, מסקנת הצוות היא כי יש להמליץ על עיצוב מנגנון יעודי לביקורת על מערך הפרקליטות והתביעה בנוסף על מנגנוני הביקורת, הבירור והבקרה הפנימיים והחיצוניים הקיימים. על רקע זה אנו סבורים כי המודל המוצע צריך ליתן דגש דווקא לתכלית הניהולית של הביקורת, שאינה מתממשת די צורכה כיום.

131. לפי המודל המוצע ימונה, כאמור, לתפקיד ראש יחידת הבקרה על מערך הפרקליטות והתביעה משפטן הבקיא בעבודת הפרקליטות והתביעה אשר הינו בעל יוקרה מקצועית, יושרה ומעמד ציבורי מכובד אך ללא זיקה ישירה ליועץ, לפרקליטות או לתביעה המשטרתית. שופט בדימוס של בית משפט המחוזי לו היכרות עם עבודת מערך הפרקליטות והתביעה או פרקליט מדינה או מחוז בדימוס או משנה ליועץ המשפטי לממשלה בדימוס עשויים להתאים לתפקיד זה. עדיפות תינתן למי שהינו בעל ניסיון מעשי בעבודת הפרקליטות. ביחידה זו יהיו מספר עובדים המכירים אף הם את עבודת מערך הפרקליטות והתביעה וכן את עבודת הביקורת ויעמדו לרשותה אמצעים מנהליים שיאפשרו לה לערוך ביקורות יזומות סדירות על כל תחומי הפעולה של מערך הפרקליטות והתביעה.

132. לשם ביצוע תפקידה, תוכל היחידה לדרוש מן הפרקליטים והתובעים מידע, בעל-פה ובכתב. הפרקליטים והתובעים ידרשו לשתף פעולה עם ראש היחידה כמי שפועל בשם היועץ ועבורו.

133. תכנית העבודה השנתית של היחידה תיקבע על ידי ראש היחידה, אשר אף יוכל במהלך השנה להוסיף לה מטלות נוספות עליהן יחליט במקרים המתאימים. ככלל, היועץ המשפטי לממשלה לא ימנע עריכת ביקורת שאותה מבקש ראש היחידה לערוך או יתערב במתכונתו של הבירור. עם זאת היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה וראש התביעה המשטרתית יהיו רשאים להטיל על היחידה מטלות ביקורת נוספות.

134. יעודה של היחידה יהיה בביקורת של תופעות מערכתיות. משכך, ולאור ריבוי הגורמים האחרים אליהם רשאי הציבור הרחב להגיש תלונות נגד פרקליטים ומערך התביעה, אינו רואים מקום כי היחידה תשמש אף כתובת ישירה לקבלת תלונות מן הציבור על פרקליטים

ותובעים מסוימים. יחד עם זאת, כפי שצוין לעיל, על אף קיומו של מערך משמעותי ומורכב של מנגנונים פנימיים וחיצוניים כמפורט בדו"ח, הרי שהיו בשנים האחרונות כמה מקרים אשר נמצאו לא מתאימים לבדיקה ובירור במנגנוני הבירור הקיימים. על אף זמינותם של הגופים הקיימים, לא ראה בהם היועץ המשפטי לממשלה כגופים מתאימים לבדיקה ובירור של מקרים אלו, ואף שלעיתים נמצאו פתרונות נקודתיים בדמות מינוי שופט או אחד המשנים ליועץ המשפטי לממשלה, מובן שאין זה פיתרון אידאלי. מקרים אלה מדגישים את הצורך במיסוד הגורם אשר יופקד על בדיקת תלונות במקרים אלה. דומה כי מנגנון המאפשר בירור תלונות במקרים האמורים על ידי גורם קבוע, הנהנה מיוקרה ואמון ציבורי, עשוי להביא דוקא להגברת האמון במערך הפרקליטות והתביעה ובממצאי הבדיקה, בין אם מסקנות הבדיקה המקצועית והעצמאית יגבו את עבודתו ובין אם לאו.

135. יחד עם זאת, מוצע כי היחידה תוסמך לבחון סוגיות או תלונות פרטניות בשני מקרים:

135.1. מקום בו, אגב הביקורת המערכתית, נתגלה אירוע אשר לדעת העומד בראשה יש מקום למצות את בירורו.

135.2. כאשר היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה יבקשו לברר אירועים או תלונות ספציפיים במקרים המצדיקים מינוי גורם חיצוני לבדיקתם, למשל מקום בו נמתחה על ידי בית המשפט בהחלטה שיפוטית או בפסק דין ביקורת על דרך התנהלות של פרקליט או תובע. בתום בירור כאמור, יוסמך ראש היחידה להמליץ ליועץ המשפטי לממשלה או לפרקליט המדינה לנקוט הליכים לגבי פרקליט מסוים או לפנות לגורם המוסמך לעשות כן במסגרת מנגנוני החקירה והמשמעת הקיימים על פי דין.

ככלל היחידה לא תבדוק עניינים התלויים ועומדים בפני בית המשפט, אולם לא תהיה מניעה לעשות כן אם יראו היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה או ראש התביעה המשטרית מקום לכך בנסיבות הענין.

136. עבודתה של היחידה, אף במקרים שבהם תערך בדיקה של אירוע מסוים או בדיקה מערכתית בעקבות אירוע מסוים, לא תגרע מסמכותם של גופי הבירור והביקורת הנוגעים בעניין – מהמבקר הפנימי של המשרד, דרך נציבות שירות המדינה ולשכת עורכי הדין וכלה במבקר המדינה. כך לא תתכן טענה כי היחידה החדשה נועדה לצמצם ביקורת עצמאית.

137. יחד עם זאת, למרות שמדובר בתוספת של מנגנון ביקורת נדמה כי החשש מפני מה שעשוי להיראות ככפילות, חשש אשר נשמע בדיוני הצוות, אינו גדול וזאת מטעמים אחדים. ראשית, יש לזכור כי גם כיום נתונה בידי היועץ המשפטי לממשלה הסמכות לערוך בירורים מהסוג שלפי המוצע תקיים היחידה. שאלת היחסים בין הבירור שנערך לפי דרישת ראש המערכת לבין הבירור שעורכים הגורמים החיצוניים למערך הפרקליטות והתביעה עומדת בעינה כבר עתה וככל הידוע היא לא מעוררת בעיות של ממש. שנית, יש להניח כי אם יבסס ראש היחידה את מעמדו העצמאי ופעולתו תזכה לאמון והערכה, הרי שגופי הבדיקה האחרים עשויים, פעמים רבות, להמתין מרצון לתוצאות בירורו. שלישית, כפתרון מעשי ניתן ורצוי יהיה לקבוע

נהלי תיאום בדומה לזה שנקבע בין היועץ המשפטי לממשלה ונציב תלונות הציבור על שופטים¹⁵. ככל שעבודת היחידה תתמקד בבדיקות מערכתיות ולא באירועים מסוימים החשש להתנגשות ולכפילות מצטמצם. ואמנם, מר מזוז חיווה דעתו בפני הצוות, על יסוד ניסיונו, כי בעיית הכפילות הינה תיאורטית, וכי ניתן להסדיר הנושא בנהלי תיאום.

138. ראש היחידה יביא בפני היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה וראש התביעה המשטרתית דוחות על הנושאים שבדק, באופן נושאי או שנתי, לפי שיקול דעתו, ויהיה מוסמך להמליץ בפניהם על תיקון הליקויים המערכתיים שמצא. אין מניעה כי במקרים מתאימים ההמלצות יכללו אף התייחסות לנקיטת פעולות, לרבות פעולות אישיות נגד פרקליט במסגרת מנגנוני החקירה והמשמעת הקיימים (כגון לשכת עורכי הדין או נציבות שירות המדינה).

לעניין פרסום הדו"חות יקבע הסדר בהנחיה של היועץ המשפטי לממשלה. מוצע כי הכלל יחייב פרסום של דו"חות הביקורת, והחריג יתיר אי פרסום, בהתקיים טעמים מקובלים המונעים פרסום כגון הגנה על בטחון המדינה או על פרטיותו של אדם. בהקשר זה, יש להבטיח כי פרסום של שמות פרקליטים ותובעים, ככל שיעשה, לא יהיה בו כדי לפגוע ביכולתה של הפרקליטות לבצע את תפקידה המקצועי ולהטיל על הפרקליטים איום אישי. הגדרת החריגים תחייב ליבון מדוקדק נוסף תוך לימוד מהניסיון של יחידת OPR האמריקאית. יחד עם זאת פרסום הדו"חות חשוב לא רק נוכח עקרון השקיפות והתכליות שהוא מקדם, אלא אף לשם הבטחת אמון הציבור במנגנון הביקורת.

139. באשר לשאלה האם יהיה אף היועץ המשפטי לממשלה כפוף להליכי הבקורת והבירור המוצעים - איננו רואים מניעה כי דו"חות בקורת של היחידה החדשה יתייחסו גם לפעולות שבהן מעורב היועץ עצמו. במובנים רבים יקשה על היחידה לקיים את תפקידה אם תוטל עליה מגבלה כזו כיוון שהיועץ עצמו מעורב בהחלטות רבות ודווקא במורכבות ובחשבות שבהן. יחד עם זאת, החלטות של היועץ המשפטי לממשלה עצמו לא יעמדו לביקורת.

140. כפי שעולה מתיאור המודל המוצע אנו סבורים כי הקמה של יחידה ייעודית לביקורת על מערך הפרקליטות והתביעה מכוחו של היועץ המשפטי לממשלה בדרך המפורטת לעיל טומנת בחובה יתרונות רבים. נזכיר את הבולטים שבהם בקצרה.

140.1. המודל המוצע יביא להשלמת חסר בולט במנגנון הקיים, שיכול להעמיד לרשות היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה וראש התביעה המשטרתית מידע שיטתי, רוחבי, עדכני ומקצועי באשר להתנהלות מערך הפרקליטות והתביעה ועבודת הפרקליטים והתובעים. מידע כזה חיוני עבור ראשי המערכת כדי למנוע כשלים במערך הפרקליטות והתביעה ולשכלל את העבודה בו מכל הבחינות, החל במינהל וביעילות (בעיקר בפרקליטות) וכלה במקצועיות ובהגנה על שלטון החוק

¹⁵ מיום 21 בנובמבר 2006.

בכלל המערכים. האפשרות של היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה וראש התביעה המשטרית להטיל על היחידה הייעודית מטלות ביקורת מטעמו, וזאת מבלי לגרוע מכוחו העצמאי של ראש היחידה ליזום ביקורות לפי שיקול דעתו, היא יתרון ממשי. אפשרות חשובה זו אינה קיימת ככל שמדובר במבקר המדינה (ובמידה רבה גם לא ביחס למבקר הפנימי).

140.2. מיסוד ויצירת כתובת קבועה לבירור תלונות וביקורות פרטניות במקרים המתאימים כמפורט להלן. על פי המוצע, תשמש היחידה הכתובת לבירור אירועים או תלונות ספציפיים, אשר לדעת היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה, מצדיקים מינוי גורם חיצוני לבדיקתם, למשל מקום בו נמתחה על ידי בית המשפט בהחלטה שיפוטית או בפסק דין ביקורת על דרך התנהלות של פרקליט או תובע. אף כי מתקיים, כמפורט לעיל, מערך משמעותי ומורכב של מנגנונים - פנימיים וחיצוניים - שתכליתם להבטיח כי התנהלות הפרקליטים והתובעים תהיה נתונה לבקרה ולפיקוח ראויים, התעורר אף כיום במקרים אחדים הצורך לברר תלונה מסוימת בעזרת גורם חיצוני למערך הפרקליטות והתביעה. זהות אותו גורם חיצוני נקבעת בכל מקרה לגופו. קביעת כתובת קבועה לעריכת בירורים באותם מקרים ייחודיים בהם סבורים היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה כי נדרשת בדיקה על ידי גורם חיצוני, יש בה משום שיפור וייעול נוסף של מנגנוני הבדיקה האמורים, וזאת בעיקר בהיבט של יצירת מנגנון מקצועי עצמאי וקבוע, שאינו פנימי בפרקליטות, אשר אף בו יש כדי לחזק את אמון הציבור במכלול הליכי הבירור.

140.3. המודל המוצע מבוסס על מתווה מנהלי שאינו מחייב חקיקה, ובכך הוא מאפשר פתרון מהיר וגמיש. הרחבת הביקורת על מערך הפרקליטות והתביעה היא סוגיה מורכבת ורגישה, בשל מאפייניו הייחודיים של מערך זה שתוארו למעלה מכאן. בעיצוב של הסדר כזה נכון יהיה ללכת עקב בצד אגודל ולשכלל בהתאם לנסיון המצטבר. בסיס מנהלי להסדר, בשונה מבסיס סטטוטורי, מאפשר את הגמישות הנדרשת לשינוי בעתיד, יחד עם יישום מהיר יחסית של השלב הראשון. הבסיס המנהלי אף מאפשר להבטיח ביתר שאת כי עצמאות מערך הפרקליטות והתביעה בהפעלת שיקול הדעת המקצועי, לפי השיטה הנוהגת בישראל, לא תפגע.

140.4. המודל מבוסס על סמכותו הניהולית הטבועה של היועץ כראש המערכת. מכאן הנוחות שבהפעלתו המיידית. המודל המוצע משמר במידת מה את האופי הפנימי של הבירור ובה בעת יש בו חידוש משמעותי מבחינת מיסודו של גורם בדיקה קבוע והבטחת אי התלות שלו, ולכך נפקות מבחינת אמון הציבור במערך הפרקליטות והתביעה.

140.5. המודל המוצע מוסיף למעשה מנגנון ביקורת משמעותי וכלי ניהולי המאפשר לראשי מערך הפרקליטות והתביעה ליזום בדיקות ובירורים בנושאים ובמועדים בהם

הדבר נחוץ לדעתם. זאת בשונה מהמודל האחר הנזכר בדו"ח הצוות (מודל המבקר המתואר לעיל) אשר עיקרו הרחבת היקף הפעילות של מנגנון קיים ואשר תרומתו להיבט הניהולי של מערך הפרקליטות והתביעה קטנה יותר.

140.6. המודל המוצע לא יוצר קושי מעשי בהתנגשות עם מנגנונים קיימים ויישומם אינו תלוי בשיקול הדעת העצמאי של רשות שלטונית אחרת. ממכתבו של ראש מטה מבקר המדינה אלינו ניתן להסיק כי למבקר לא תהיה התנגדות למודל המוצע, הגם שהמודל לא הוצג בפניו, וזאת כל עוד לא תגרע סמכות מסמכויותיו (כפי שאמנם מוצע). כך הוא כותב, לאחר שהוא מזכיר כי היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה נתונים על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה: "אין מקום לכרסם בסמכויות ביקורת המדינה ונציבות תלונות הציבור שפועלות בדרך מקצועית, מיומנת ובעלת סמכויות סטטוטוריות, המעוגנות בחוק יסוד ובחוק. ... אין למבקר כל התנגדות לקיומה של 'נציבות תלונות ציבור' כגוף פנימי במשרד המשפטים, כפי שקיימת גם במשרדי ממשלה אחרים. בהקשר זה מופנית תשומת הלב לסעיף 48 לחוק מבקר המדינה ... ולפיו 'הוראת כל דין שלפיה ימונה, בגוף מבקר, אדם שתפקידו לברר תלונות על אותו הגוף אין בה כדי לגרוע מסמכויותיו ומעמדו של נציב תלונות הציבור על פי חוק זה'".¹⁶ אין אנו מציעים כמובן לגרוע מסמכויות מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור כמלוא הנימה.

141. בצד היתרונות ראוי לעמוד על שתי נקודות תורפה במודל המוצע, המחייבות התייחסות.

141.1. בשים לב לכך שאחת מהתכליות החשובות של שיפור הביקורת על מערך הפרקליטות והתביעה היא חיזוק אמון הציבור בעבודתו, מינויו של ראש היחידה החדשה מכוחו של היועץ המשפטי לממשלה והעדרה של עצמאות מוסדית מוחלטת ומובהקת היא חולשה של המודל המוצע. לדעתנו המאפיינים הבאים של ההסדר, שמבטיחים את מעמדו המיוחד של ראש היחידה, ממתנים את השפעתו של חסרון זה: תנאי הכשירות לתפקיד יביאו למינויו של אדם שיוקרתו ויושרתו הרבים ישליכו גם על מעמד התפקיד שאותו הוא ימלא; לראש היחידה לא תהיה כל זיקה למערך הפרקליטות והתביעה ולא תהיה זיקה לתפקיד או לענין בעתיד שעשוי ליצור תלות ביועץ המשפטי לממשלה או בפרקליטות; הסדרים של שקיפות בעבודת היחידה לרבות פרסום תכנית העבודה והדו"חות; עצמאות לראש היחידה בקביעת תכנית העבודה ובניהול הביקורת; בהקשר זה נציין כי חשיבות מכרעת תינתן לזהותו של מי שיתמנה ראשון לתפקיד ראש היחידה.

141.2. קושי שני כרוך בכך שאין במודל המוצע מתן מענה וודאי לסודיותם של המסמכים שיאספו בהליך הביקורת. זאת, בשונה מהליכי הביקורת שמקיימים מבקר המדינה ומבקרי הפנים. כך, סעיף 30 לחוק מבקר המדינה קובע כי דו"חות, חוות דעת וכל מסמך אחר שהכין מבקר המדינה וכן הודעה שנתקבלה אגב מילוי תפקידיו של המבקר לא תשמש ראיה בהליך משפטי או משמעותי, חוץ ממשפט פלילי בשל

¹⁶ מכתבו של עו"ד יצחק סעד מיום 23 במאי 2011.

מסירת עדות בשבועה. בדומה מורה סעיף 10 לחוק הביקורת הפנימית כי דו"ח חוות דעת וכל מסמך שהכין המבקר הפנימי וכן הודעה שנתקבלה אגב מילוי תפקידו של המבקר הפנימי לא ישמשו ראיה בהליך משפטי, אך יהיו כשרים לשמש ראיה בהליך משמעותי. על שני בעלי התפקיד האמורים ועל עובדיהם חלה גם חובת סודיות.

בהעדר בסיס סטטוטורי מיוחד לפעולתה של היחידה החדשה לא ניתן להבטיח כי החומר שתאסוף היחידה לא יהיה נתון בנסיבות מסוימות לחובת גילוי לסניגור או לאדם אחר בהליך משפטי (ואולי גם לפי חוק חופש המידע). יתר על כן, על דברים שיאמר פרקליט או תובע לראש היחידה במסגרת הביקורת לא יחול ככל הנראה החיסיון מפני הפללה עצמית.

141.3. אף על פי כן, איננו רואים במצב דברים זה חסרון שצריך למנוע אימוצו של המודל המוצע, וזאת מטעמים אחדים. ראשית, חשוב להדגיש כי המידע שתאסוף היחידה כמוהו כמידע שנאסף בידי היועץ המשפטי לממשלה שמכוחו היא פועלת. במובן זה הקושי הנטען קיים כבר היום בכל הליך בירור פנימי שעורך היועץ, פרקליט המדינה או אחד מפרקליטי המחוז. לפי נתונים שמסרה הפרקליטות מדובר בעשרות מקרים מדי שנה העוסקים באירועים קונקרטיים, אשר בהליך הבירור שלהם נאסף, מטבע הדברים, מידע רגיש וחושפני במיוחד מצד הפרקליט שבמוקד. שנית, ההגנה ממנה נהנים דברים שנמסרו למבקר המדינה ולמבקר הפנימי היא מוגבלת ולמעשה פחותה ממה שעשוי להדמות לפי הוראות החוק היבש. בפועל, במקרים המתאימים יכולה המשטרה להעזר בדו"ח כפי שפורסם כדי לכוון את חקירתה וכך להשיג את הראיות הדרושות שלא מתוך החומר שבידי המבקר. מה גם שהחומר המצוי בידי המבקר הפנימי אינו מוגן מפני שימוש בהליך משמעותי. שלישית, כפי שהצביע מר מזוז, אי תחולת החיסיון מפני הפללה עצמית על הליכי בירור פנימיים לא עורר עד היום קושי מעשי מצד פרקליטים שנתבקשו למסור את גרסתם, גם כאשר הדבר היה עשוי להיות להם לרועץ. רביעית, במקרים המתאימים ניתן יהיה לשקול הפעלת כלים משפטיים קיימים לשם הגנה על מידע שבידי רשויות המדינה, בין מכוח חוק חופש המידע, ובין בדרך של תעודה בדבר ראיות חסויות. מכל מקום שאלת היקף החובה של פרקליט או תובע למסור מידע לצורך בירור פנימי, נוכח הנפקויות המשפטיות האישיות עבורו, היא סוגיה קשה שגם במסגרת של חקיקה ראשית לא תהיה קלה להכרעה.

142. לסיום נבקש להתייחס לשתי דרכים חלופיות להקמתה במשרד המשפטים של יחידה ייעודית לביקורת על מערך הפרקליטות והתביעה (או למצער על הפרקליטות), שנדונו בדיוני הצוות ונדחו - הקמת היחידה בכפיפות למבקר הפנימי של המשרד והקמת יחידה כזו כנציבות

עצמאית לחלוטין מכוח חוק של הכנסת (הצעת קרמניצר ולוריא). בהמשך לכך, נתייחס אף למודל המוצע בידי חברי הצוות מהפרקליטות.

142.1. **יחידה ייעודית בכפיפות למבקר הפנימי** - עריכת ביקורת על פעולותיה של יחידה במשרד המשפטים, כמו הפרקליטות, היא במסגרת סמכותו המובהקת של המבקר הפנימי של המשרד מכוח חוק הביקורת הפנימית. לכאורה ניתן היה להקצות למבקר הפנימי משאבים נוספים כדי לחזק ולהעמיק את הביקורת על הפרקליטות. אולם השינוי הנדרש אינו רק ענין של משאבים או ביצוע מטלות ביקורת מרובות. כפי שהודגש פעמים רבות בדברים שלעיל חיוני הדבר כי הגורם שיערוך את הביקורת על הפרקליטות יהיה בעל מומחיות בעבודתם המורכבת והייחודית של הפרקליטים. לשם כך נדרש, לדעתנו, מינויו של משפטן ותיק ובכיר ביותר הבקיא על בורייה בעבודת התביעה והפרקליטות. קליטתו של אדם כזה כעובד באגף הביקורת הפנימית אינה אפשרית והיא מחטיאה את המטרה. יתר על כן, עבודתו השוטפת של המבקר הפנימי, אשר בודק את כל יחידות המשרד, אינה מאפשרת לו הכרות מיוחדת עם ההתמודדויות, הקשיים וההחלטות שהן מנת חלקם של פרקליטים, כפי שנדרש לצורך הביקורת המוגברת שבה עסקינן. לא זו אף זו, מטבע תפקידו של מבקר הפנים של משרד המשפטים, בגדר סמכותו להעמיד תחת שבט ביקורתו את יחידות משרד המשפטים, לענייננו הפרקליטות, אך לא את יתר מערכי התביעה.

מכל מקום נדגיש כי המודל המוצע אינו גורע מסמכויות המבקר הפנימי או מתפקידיו בכל דרך שהיא, כפי שהטלת מטלות של בדיקה נקודתית בעבר על ידי היועץ המשפטי לממשלה על שופט מחוזי בדימוס, לא גרעה מסמכויותיו.

142.2. **מוסד ביקורת סטטוטורי (הצעת קרמניצר ולוריא)** - קרמניצר ולוריא מציעים לחוקק חוק שיצור מוסד ביקורת חדש על הפרקליטות ועל כלל התובעים הפליליים אשר ימלא גם תפקיד של נציב לבדיקת תלונות נגד פרקליטים ותובעים פליליים. אך לטעמנו בהקשר הנדון אין צורך בחקיקה, בין היתר מכיוון שראש היחידה במודל המוצע על ידינו אינו זקוק לסמכויות שלא ניתן להקנות לו במידה מספקת בדרך מנהלית. דווקא המודל המוצע המבוסס על החלטה מנהלית הוא בעל יתרונות התורמים להצלחתו, כפי שהסברנו לעיל. החוק אמנם מבהיר לעתים דברים אך בה בעת הוא גם מקבע ומקשיח, גם במקום שבו דרושה גמישות. יש לציין כי בדבריו בפני הצוות הודה פרופ' קרמניצר כי במסגרת המחקר שערך לא נבחנה כלל האפשרות להקים מוסד של מבקר מערך הפרקליטות והתביעה שלא בדרך של חקיקה. במידה רבה דרך החקיקה הוצעה על ידו, בהיותה דרך המלך, שמעניקה ודאות ומבססת מעמד בלתי תלוי לגוף החדש. בהקשר זה יש לזכור כי קיומן של הצעות חוק פרטיות בענין זה אף הן לא משקפות בהכרח תפיסה המחייבת כי הנושא יוסדר בחקיקה (הגם שזו בהחלט עשויה להיות עמדת חברי הכנסת המציעים), אלא שדרכו של חבר הכנסת להשפיע על פעילות הממשלה ולאכוף עליה הסדר חדש היא דרך של הצעת חוק.

143. התייחסות למודל א' (עיבוי הביקורת בידי מבקר המדינה) - אלה עיקרי הקשיים שרואים

במודל א' המתואר לעיל חברי הצוות המצדדים במודל ב'.

143.1. עיקרו של מודל א' הוא חיזוק הפעילות של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ביחס לפרקליטות המדינה. במישור הנורמטיבי מדובר בשינוי מינורי, אם בכלל, אשר מהותו אינה אלא שינוי ארגוני במשרד מבקר המדינה ושינוי בסדר החשיבות של הקצאת משאבים מטעמו. המודל הנדון לא כולל הצעה לשנות את מארג הסמכויות הנתונות למבקר בחוק. כידוע בידי מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור נתונה כבר היום הסמכות לבקר את הפרקליטות ולברר תלונות של הציבור נגד פרקליטים וכמובן שבידיו הרשות להחליט על הפעלת סמכויות אלה בהיקף שיראה לנכון. הדעת נותנת שגם היום לא נמנע מבקר המדינה מלברר תלונות או לערוך ביקורת בנוגע לפרקליטות רק בשל חוסר מודעות או העדר משאבים (כך למשל הוגשו בשנת 2010 רק 60 תלונות על פרקליטות המדינה ו-23 תלונות על מח"ש ואף אם מספר זה ישלש את עצמו הרי שלא מדובר בהיקף גדול).¹⁷ ספק אם יש הצדקה מערכתית, מנקודת מבטו של מבקר המדינה, להקים בנסיבות העניין, אגף מיוחד במשרדו רק עבור הפרקליטות, כמוצע. מכל מקום ענין זה נתון לשיקול דעת המבקר ואין בידינו לחייבו לעשות כן.

143.2. ספק רב אם שינוי ארגוני במשרד המבקר יהיה צעד מספק לשם הגברת אמון הציבור בפרקליטות בשים לב לכך שהצעה זו חופפת במידה רבה את המציאות. והלא מבקר המדינה כבר ציין בהקשרים אחדים כי בדעתו להגביר את הביקורת על הפרקליטות, ואף מתבצעת לאחרונה, כך נדמה, ביקורת בהיקף גדול יותר על המערכת.

143.3. מעמדו המיוחד של מבקר המדינה, המעוגן בחוק יסוד, מחייב את עצמאותו אל מול הממשלה והגופים המבוקרים. כלומר מעמדו המיוחד של המבקר ותפקידו הסטטוטורי, מחייבים שלא תהיה לגוף מבוקר, זוטא או בכיר, השפעה על עבודת מבקר המדינה ועובדיו. כך להלכה וכך אף למעשה מזה שנים רבות. על כן לא יהיה בכוחו של היועץ המשפטי לממשלה לבקש מהמבקר כי תיערך בדיקה דווקא בעניין מסוים, במועד מסוים, תוך פרק זמן מסוים וכדומה, אף אם הוא רואה צורך חשוב, ניהולי או אחר, בקיום הביקורת. באותה מידה לא יוכל היועץ לבקש מהמבקר להשהות או לדחות את בדיקתו בעניין מסוים, בשל שיקולים מערכתיים שונים (שתכליתם אינם מניעת ביקורת). פועל יוצא מכך הוא כי המודל המוצע לא מעמיד כלי ניהולי יעיל וזמין בידי היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה לבירור בלתי תלוי של סוגיות רגישות בארגון הכפוף להם, גם כשהדבר דרוש לדעתם. במצבים כאלה ובהעדר המודל שהצענו - גורם עצמאי לגבי תוכן הביקורת הפועל לפי בקשת

¹⁷ נציב תלונות הציבור דו"ח שנתי 37 לשנת 2010, עמ' 62 (2011).

היועץ - יאלץ היועץ להמשיך ולהיעזר בפתרונות נקודתיים כפי שעשה בעבר, כגון הטלת הבירור על שופט בדימוס או על משנהו.

143.4. בעוד שלמבקר המדינה אין סמכות לברר תלונה "בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו", יתכנו מצבים בהם יבקש היועץ לקיים בירור בלתי תלוי של פרשה הנופלת בגדרי סייג זה. ההסתמכות על פעולת המבקר והימנעות מהקמת גוף עצמאי הפועל מטעמו של היועץ, מונעות גם את האפשרות לערוך בירורים במצבים אלה.

מר מלכיאל בלס

מר רז נזרי

גב' אורית קורן

מר יהודה שפר

מר יהושע למברגר

גב' נועה מישור

מר עמית אופק

מר אלעד רוזנטל



היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, ל' ניסן תשע"ב
22 אפריל 2012

מספרנו: 2012-0004-3238
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
ח"כ רוני בר-און
יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה
הכנסת

שלום רב,

הנדון: הקמת גוף ביקורת על התביעה ומערך ייצוג המדינה בערכאות
סמך: מכתבי מיום 12 פברואר 2012

במכתבי שבסמך דיווחתי לוועדה לענייני ביקורת המדינה שבראשותך על החלטתי להקים יחידה עצמאית במשרד המשפטים שתעסוק בבקרה ייעודית על עבודת התביעה ומערך ייצוג המדינה בערכאות. החלטתי זו התקבלה לאחר עבודת בחינה יסודית שנעשתה בידי צוות שמיניתי למטרה זו. אבקש לפרט בפני הוועדה את החלטתי באשר לגדרי פעולתה של יחידת הביקורת, הרכבה וסמכויותיה:

1. תוקם יחידת בקרה ייעודית במשרד המשפטים, הכפופה ליועץ המשפטי לממשלה (להלן: "היחידה"). היחידה תוקם בדרך מנהלית וללא צורך בחקיקה, מכח סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה כראש המערכת וכבעל הסמכות המקצועית העליונה בכל הנוגע לתביעה הפלילית ולייצוג המדינה בערכאות.

2. פעילותה של היחידה תתבסס על העיקרים הבאים:

- א. עצמאות התביעה כגוף ויכולתו המעשית של כל פרקליט או תובע להפעיל את שיקול דעתו המקצועי באופן עצמאי וללא מורא.
- ב. חזוק אמון הציבור במערך הפרקליטות והתביעה ובמערכת אכיפת החוק בכללותה.
- ג. שיפור פעולתו של מערך הפרקליטות והתביעה וייעול מנגנוני הביקורת וביורר התלונות.

3. היחידה תפעל לבדיקה מערכתית, יזומה ושיטתית, של התנהלות מערך הפרקליטות והתביעה. בכלל זאת, תעסוק היחידה בהיבטים של ניהול תקין, אחידות ביישום הנהלים



היועץ המשפטי לממשלה

והמדיניות, שקיפות תהליכי העבודה, אתיקה מקצועית ויעילות, וכל זאת מבלי להתערב בעצמאות שיקול הדעת של מערך הפרקליטות והתביעה בניהול ההליכים המשפטיים, ומבלי לשבש את הליכי אכיפת החוק.

4. פעילות הביקורת של היחידה תעסוק, בשלב הראשון, בעבודת מערך התביעה וייצוג המדינה בכללותו, למעט התביעה המשטרתית. עם זאת, בתוך שנה ישקול היועץ המשפטי לממשלה את החלת מנגנון הביקורת החדש גם על מערך התביעה המשטרתית, בשים לב לכך ששאלות מקצועיות דומות מתעוררות באופן רוחבי אצל כל התובעים, ללא תלות במסגרת הארגונית או בסוג ההסמכה שמכוחה הם פועלים, ואלה ראויות לביקורת רוחבית לשם הפקת לקחים ומניעת כשלים.

5. המנגנון שיאומץ יוחל על כלל הפרקליטים, בהעדר טעם מיוחד להבחין בעניין זה בין הפרקליטים העוסקים בפלילים לבין חבריהם העוסקים בעניינים מנהליים ואזרחיים, אשר מופקדים אף הם על תיקים חשובים ובעלי רגישות ציבורית להם השפעה על זכויות הפרט.

6. בראש היחידה יעמוד משפטן הבקיא בעבודת הפרקליטות והתביעה אשר הינו בעל יוקרה מקצועית, יושרה ומעמד ציבורי מכובד אך ללא זיקה ישירה לרשויות התביעה (כגון שופט בדימוס של בית-המשפט המחוזי אשר לו ניסיון מעשי בעבודת הפרקליטות).

7. ביחידה יהיו מספר עובדים המכירים אף הם את עבודת מערך הפרקליטות והתביעה וכן את עבודת הביקורת ויעמדו לרשותה אמצעים מנהליים שיאפשרו לה לערוך ביקורות יזומות סדירות על כל תחומי הפעולה של מערך הפרקליטות והתביעה.

8. לשם ביצוע תפקידה, תוכל היחידה לדרוש מן הפרקליטים והתובעים מידע, בעל-פה ובכתב. הפרקליטים והתובעים יחויבו מכח הנחיות פנימיות לשתף פעולה עם עבודת היחידה.

9. תכנית הביקורת השנתית של היחידה תיקבע על ידי ראש היחידה, אשר יוכל במהלך השנה להוסיף לה מטלות עליהן יחליט במקרים המתאימים. ככלל, היועץ המשפטי לממשלה לא ימנע עריכת ביקורת שאותה מבקש ראש היחידה לערוך או יתערב במתכונתו של הבירור. עם זאת, היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה יהיו רשאים לבקש מהיחידה לבצע מטלות ביקורת נוספות.



היועץ המשפטי לממשלה

10. מן הראוי לציין כי פרקליטות המדינה כמוסד והפרקליטים כיחידים נתונים גם כיום לביקורת מערכתית ולפיקוח, וזאת אף בדרך של בירור תלונות, מצד מספר גופים, חיצוניים ופנימיים. מנגנוני ביקורת אלה נוגעים בחלקם, במידה זו או אחרת, אף לתובעים האחרים במערך הפרקליטות והתביעה. ברם, מענה זה אינו שלם, ועדיין נדרש שיפור וייעול נוסף בעניין זה, וזאת בעיקר בהיבט של מנגנון ייעודי, מקצועי ועצמאי שיהיה בו כדי להגביר את אמון הציבור בהליכי הבירור. בהקשר זה יש להעיר כי היו בשנים האחרונות מספר מקרים אשר נמצאו לא מתאימים לבדיקה ובירור במנגנוני הבירור הקיימים. מקרים אלה מדגישים את הצורך במיסוד הגורם אשר יופקד על בדיקת תלונות במקרים אלה.
11. לאור האמור לעיל, יעודה העיקרי של היחידה יהיה בביקורת של תופעות מערכתיות. אף כי היחידה לא תעסוק בתקופה הסמוכה להיווסדה בבירור תלונות מן הציבור על פרקליטים ותובעים מסוימים, ולא תשמש ככתובת לקבלה ישירה של תלונות כאמור, היא תוסמך לבחון סוגיות או תלונות פרטניות בשני מקרים:
- 11.1. מקום בו, אגב הביקורת המערכתית, נתגלה אירוע אשר לדעת העומד בראשה יש מקום למצות את בירורו.
- 11.2. כאשר היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה יבקשו לברר אירועים או תלונות ספציפיים במקרים המצדיקים מינוי גורם חיצוני לבדיקתם, למשל מקום בו נמתחה על ידי בית המשפט בחלטה שיפוטית או בפסק דין ביקורת על דרך התנהלות של פרקליט או תובע. בתום בירור כאמור, יוסמך ראש היחידה להמליץ ליועץ המשפטי לממשלה לנקוט חליכים לגבי פרקליט מסוים או לפנות לגורם המוסמך לעשות כן במסגרת מנגנוני החקירה והמשמעת הקיימים על פי דין.
12. כתום שנה מתחילת פעילותה של היחידה יבחן היועץ המשפטי לממשלה האם יש מקום להטיל על הוועדה לטפל בתלונות המוגשות מקרב הציבור.
13. ככלל, היחידה לא תבדוק עניינים התלויים ועומדים בפני בית המשפט, אולם לא תהיה מניעה לעשות כן אם יראה היועץ המשפטי לממשלה מקום לכך בנסיבות העניין.
14. עבודתה של היחידה, אף במקרים שבהם תיערך בדיקה של אירוע מסוים או בדיקה מערכתית בעקבות אירוע מסוים, לא תגרע מסמכותם של גופי הבירור והביקורת הנוגעים בעניין – דוגמת המבקר הפנימי של המשרד, נציבות שירות המדינה, לשכת עורכי הדין ומבקר המדינה.



היועץ המשפטי לממשלה

15. ראש היחידה יביא בפני היועץ המשפטי לממשלה דו"חות על הנושאים שבדק, באופן נושאי או שנתי, לפי שיקול דעתו, ויהיה מוסמך להמליץ בפניו על תיקון הליקויים המערכתיים שמצא. אין מניעה כי במקרים מתאימים ההמלצות יכללו אף התייחסות לנקיטת פעולות, לרבות פעולות אישיות נגד פרקליט או תובע במסגרת מנגנוני החקירה והמשמעת הקיימים (כגון לשכת עורכי הדין או נציבות שירות המדינה).

לעניין פרסום הדו"חות יקבע הסדר בהנחיה של היועץ המשפטי לממשלה. ככלל, דו"חות הביקורת יפורסמו. עם זאת, יקבעו חריגים המאפשרים אי-פרסום דו"ח מסוים, בהתקיים טעמים כבדי-משקל המונעים פרסום כגון הגנה על בטחון המדינה או על פרטיותו של אדם. בחקשר זה, יש להבטיח כי פרסום של שמות פרקליטים ותובעים, ככל שיעשה, לא יהיה בו כדי לפגוע ביכולתו של מערך הפרקליטות והתביעה לבצע את תפקידו המקצועי ולהטיל על הפרקליטים איום אישי.

16. דו"חות ביקורת של היחידה יתייחסו גם לפעולות שבחן מעורב היועץ המשפטי לממשלה. ברם, החלטות של היועץ המשפטי לממשלה עצמו לא יעמדו לביקורתה.

בברכה,

יהודה וינשטיין

העתקים:

שר המשפטים

פרקליט המדינה