



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

24 באוקטובר, 2015
י"ב חשוון תשע"ו

לכבוד
גב' איילת שקד
שרת המשפטים

מכובדנו,

מר יהודה וינשטיין
היועץ המשפטי לממשלה

הנדון: נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות

אנו כותבים לכם בעניין דו"ח השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג בנושא נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (להלן: "הנציבות"). למדנו את הדו"ח ואף קיימנו כנס בנושא במכון הישראלי לדמוקרטיה ביום 13.10.2015 (בשיתוף עם פורום קהלת למדיניות). אנו מבקשים להציג בפניכם את עמדתנו בנושא, וזאת בעקבות הודעתכם על אימוץ עיקרי הדו"ח.

1. **בתמצית:** אנו מסכימים עם רוב מסקנות השופט גולדברג באשר לבירור תלונות הציבור. יחד עם זאת, אנו חולקים על השופט גולדברג באשר להמלצותיו בעניין הביקורת המערכתית. לדעתנו עדיף להשאיר על כנו את שילוב תפקידי בירור התלונות והביקורת המערכתית ולהותירם במעמד זהה. אנו חוששים שאם תתקבלנה המלצות השופט גולדברג לעניין זה, יוחמץ חלק מהותי מתכלית הביקורת שנחוצה למערך התביעה.

בירור תלונות הציבור

2. אנו מסכימים עם גישתו של השופט גולדברג, אשר לפיה יש להותיר את סמכות בירור התלונות על כנה ולמסדה בחקיקה. אנו גם מסכימים עם המלצותיו שיש להרחיב את שיקול דעת הנציבות אם לבדוק תלונה (בשל "חשיבות ציבורית"), ולהוסיף בחוק חסמים שימנעו שימוש לרעה במנגנון התלונות. לבסוף, אנו גם מסכימים עמו שיש לאפשר הגשת תלונות נגד כל פרקליט, לרבות היועץ המשפטי לממשלה.

3. אנו מבקשים להפנות את תשומת לבכם לשתי נקודות ביישום עקרונותיו של השופט גולדברג בהקשר זה. ראשית, חשוב להקפיד על עיצוב דרכי מינוי הנציב, כך שישמרו על אי-תלותו. עצמאותו של הנציב חיונית לשם שמירה על עצמאותן של רשויות התביעה. לפיכך מן הראוי למנותו באמצעות ועדת איתור מקצועית-ציבורית, בדומה לדרכי מינוי היועץ המשפטי לממשלה.

4. שנית, לדעתנו ההצדקה לבקרה ייחודית של רשויות התביעה מתקיימת באכיפת הדין הפלילי. לכן, מן הראוי לצמצם את היקף הביקורת, לפחות באשר לבירור תלונות הציבור, לתובעים העוסקים בכך.

שילוב תפקידי הביקורת המערכתית היזומה ובירור התלונות

5. דו"ח השופט גולדברג מפריד בין שני התפקידים: הביקורת המערכתית היזומה ובירור התלונות. טעמיו של השופט גולדברג בהבדלי המתודות בין שני סוגי הביקורת, ובכך שמקובל להפריד בין התפקידים. אנו חולקים על השופט גולדברג. לדעתנו מן הראוי לשלב את התפקידים, וזאת בעקבות הראיה המערכתית הרחבה שהיא תעניק למברר התלונות מחד גיסא, ובעקבות הבעיות המערכתיות שיתגלו בבדיקת התלונות מאידך גיסא. נציין ששילוב התפקידים נהוג בישראל לא רק בחוק מבקר המדינה אלא גם בחוק הביקורת הפנימית.

ביקורת מערכתית יזומה

מר ברנרד מרכוס
יו"ר בינלאומי

ד"ר ג'ורג' שולץ
יו"ר של כבוד

פרופ' גרהרד קספר
יו"ר המועצה הבינלאומית

מר אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר
נשיא

ד"ר אריק כרמון
נשיא לשעבר ומייסד

המועצה הבינלאומית

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
סנטור רוברט בדנשר, צרפת
פרופ' ורנון בוגדנו, בריטניה
השופט סטיבן בריי, ארה"ב
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה
השופט דליה דורנר, ישראל
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
ד"ר סידני דרל, ארה"ב
השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
לורד ג'ורג' ווידנפלד, בריטניה
לורד הריק' וולף, בריטניה
סר ג'יימס ד' וולפסון, ארה"ב
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
סנטור ג'וזף ליברמן, ארה"ב
פרופ' דומיניק מואיז, צרפת
פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקש, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט סטפנס, ארה"ב
השופט רוזלי סילברמן אבילה, קנדה
ד"ר הנרי קסינג'ור, ארה"ב
פרופ' הנרי רוזובסקי, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל
השופט מאיר שמגר, ישראל

חברי הוועד המנהל

מר דב בהרב
פרופ' יפה זילברשץ
מר שאוקי ח'טיב
מר סלי מרדור
מר אבינועם נאור
עו"ד אבי פישר
פרופ' זאב צחור
מר יוסי קוצ'יק

סגני נשיא המכון

פרופ' מרדכי קרמיצר, מחקר
פרופ' ידידיה צ' שטרן, מחקר
ד"ר ישי ג'יסין, פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

אלוף [מיל'] עמיחי אילון
פרופ' חנוך דגן
פרופ' מומי דהן
פרופ' תמר הרמן
פרופ' שחר ליפשיץ
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' גדעון דהט
פרופ' יובל שני



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

6. אנו חולקים על השופט גולדברג באשר להמלצתו שהביקורת המערכתית על התביעה תפעל כיחידה "לביקורת הפרקליטות, בראשות מבקר פנים נפרד, שעליה יחולו הוראות חוק הביקורת הפנימית". אנו סבורים שתכלית הביקורת לפי חוק הביקורת הפנימית אינה ממצה את תכלית הביקורת הנחוצה לדעתנו לתביעה. בעוד שביקורת פנימית משמשת בדרך כלל ככלי ניהולי בידי הנהלת המשרד כדי לשפר את תפקודו, הרי שהביקורת הנחוצה לתביעה היא כזו שתשפר את שקיפותה, תחזק את הדיווחיות שלה ואת נשיאתה באחריות, ולא רק תייעל ותשפר את דרכי עבודתה. הביקורת שנחוצה לתביעה נועדה, בין היתר, גם לשמור על אמון הציבור בה, וזאת לא ניתן לעשות באמצעות ביקורת פנימית.

7. **ביקורת פנימית לפי המתכונת המוצעת על ידי השופט גולדברג עלולה לעקור את מהותה של הביקורת המערכתית כפי שהיא נעשית כיום על ידי הנציבות.** זו עלולה להיות החמצה של הביקורת האמתית שנחוצה לתביעה. האם ניתן יהיה למשוך לתפקיד המבקר אישים בעלי שיעור קומה כדוגמת השופט (בדימוס) הילה גרסטל אם הביקורת תהיה לפי חוק הביקורת הפנימית? האם ראשי מערכת התביעה יכבדו את הביקורת הפנימית של אותם מבקרים עד כדי שינוי מדיניותם לפי הצורך?

8. הביקורת המערכתית של הנציבות כיום, בדומה לדגם המוצלח של ביקורת מערכתית כזו באנגליה, נושאת אופי של בקרת איכות על פעולות התביעה ומדיניותה. הנציבות כיום יכולה לבחון את מדיניות התביעה ולהמליץ, לדוגמא, על "כשלים והסדרים חסרים המחייבים הבהרה והשלמה" (כפי שהמליץ צוות השמונה בראשות עו"ד אורית קורן, שצוטט על ידי השופט גולדברג). מערכתית – באופן מדגמי – היא רשאית למשל לבחון אם הסדרי הטיעון נעשים על ידי התביעה במקרים שמצדיקים זאת. תפקידה האופייניים של ביקורת פנימית אינם כוללים בקרת איכות שכזו. הם גם לא כוללים בחינה של מדיניות.

9. חיסרון משמעותי נוסף הוא שביקורת פנימית לפי הדגם המוצע על ידי השופט גולדברג אינה מתפרסמת ברבים. אולם משהבהרנו שאת מטרות הביקורת הנחוצה לתביעה היא הגברת דיווחיותה ושקיפותה, הרי שאחד הדברים החיוניים הוא שהנציבות תפרסם את ביקורתה, כפי שהיא עושה כיום. ניתן למצוא דרכים לגבי אופן הפרסום, שיצמצמו את הסכנה שהתקשורת תעוות את הפרופורציות הנכונות בין החיובי לבין השלילי בדו"ח.

10. דוגמא אחרונה שנביא לחסרונות הביקורת הפנימית לפי הדגם המוצע על ידי השופט גולדברג, היא תחולת הביקורת אך ורק על פרקליטות המדינה. התביעה בישראל מבוזרת. הנציבות כיום מבקרת גורמים רבים מחוץ למשרד המשפטים, ובהם תובעים במשרדי ממשלה אחרים, התביעה המשטרתית, ועוד. ביקורת פנימית לא תחול על גורמים אלה, בעוד שעל חלקם ביקורת זו נחוצה אף יותר מאשר על הפרקליטות.

סיכום של דברים

11. אנו מסכימים עם כמעט כל מסקנות השופט גולדברג באשר לבירור תלונות הציבור.
12. אנו סבורים שיש להשאיר על כנו את שילוב התפקידים ולהותיר את הביקורת המערכתית במעמד זהה לבירור התלונות, בהתאם למעמדם כיום בנציבות.

בכבוד רב,

ד"ר גיא לוריא

פרופ' מרדכי קרמניצר