

עיקרי דו"ח נציבות הביקורת על מייצגי המדינה בערכאות –

ביקורת על התנהלות הפרקליטות והמכון הלאומי לרפואה משפטית

הקדמה

דו"ח הנב"ם שפורסם בחודש מאי 2017 (להלן: הדו"ח) סוקר 23 תיקים מתוכם 4 תיקים העלו ממצאים חמורים העולים עד כדי עבירות פליליות.

מעבר לממצאים ולהמלצות הכתובים בדו"ח, הרי שפרסומו מעורר שאלות מהותיות באשר להתנהלות של מערכת התביעה ומקומו של הנב"ם במערך הביקורת במדינת ישראל.

בסקירה זו נעלה את עיקרי הממצאים הסמויים, ממצאים שאינם כתובים מפורשות בדו"ח ושעל חברי הכנסת לתת את הדעת עליהם, כחלק מתפקידי הרשות המחוקקת לפקח על מערכת המשפט ולאזנה.

אנו קוראים לחברי הוועדה לתקן את חוק הנב"ם באופן שיתן מענה נכון וראוי לביקורת הנצרכת על מייצגי המדינה בערכאות, תוך שמירה על שיקול הדעת שלהם, ויסייע בידם ובידי המערכת כולה להגיע לחקר האמת.

הממצאים הסמויים

ביקורת מערכתית אחרונה: הדו"ח הוא דו"ח הביקורת האחרון שיוציא הנב"ם שמתייחס להיבטים המערכתיים של ממצאי הבדיקה. הנציב המליץ על: חידוד נהלים; כתיבת נהלי עבודה וממשק במכון, בפרקליטות ובתביעה המשטרתית; הסדרת מעמדו של המכון בחקיקה ראשית; מינוי רפרנט בפרקליטות; מינוי מבקר פנים במכון ועוד – כל אלה המלצות שנגזרו מממצאי התיקים הפרטניים שהעידו על כשלים מערכתיים, כדברי הנציב: "... די במקרים ספציפיים כדי ללמד על ליקויים או כשל בהתנהלות הגוף המבוקר"¹. המלצות אלה חשובות ומשמעותיות לתיקון הליקויים, אולם המלצות מסוג זה לא ייכתבו עוד בדו"חות הבאים של הנב"ם.

על פי חוק הנב"ם² 2017, הביקורת על מערך מייצגי המדינה בערכאות ינוהל בידי צוות מיוחד שיוקם במשרד מבקר המדינה. במהלך הדיונים על הצעת החוק עלו הסתייגויות רבות בנוגע לפיצול הביקורת לשני גופים שונים, משום שדווקא בעת בדיקת מקרים פרטניים מתחווירת תמונה כללית, והגורם הבודק והממליץ

¹ דוח ביקורת 5/15 הנושאים: (1) התנהלות הפרקליטות מול המרכז הלאומי לרפואה משפטית (2) התנהלות המרכז הלאומי לרפואה משפטית – היבטים שונים. משרד המשפטים, נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות (נב"ם) מאי 2017, עמ' 8.

² חוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, תשע"ו-2016, סעיף 28

ראוי שיהיה אחד. הדו"ח הוא דוגמה חיה לצורך בביקורת מערכתית שתיעשה דווקא בנבנת"ם. מעבר לכך, עד לחקיקת החוק, הפרקליטות הייתה נתונה לביקורת מבקר המדינה, אולם העובדה שנחשפו ממצאים חמורים מלפני שנים רק לאחר ביקורת הנבנת"ם ומבקר המדינה לא נדרש אליהם, מוכיחה שוב עד כמה חשובה ביקורת שוטפת על מייצגי המדינה. גם אם לא יתקון החוק בעניין זה, הרי ככל שידוע לנו, בחלוף חצי שנה מיום כניסת החוק לתוקף טרם הוקם הצוות במשרד מבקר המדינה האמון על ביקורת מערכתית של מייצגי המדינה.

היבטים פליליים: הדו"ח הציג ארבעה מקרים שבהם היה חשש לעבירה פלילית. במקרה מסוים אף עברו על צו שיפוטי המורה לאפשר גישה לסנגוריה לראיות; במקרים אחרים סרבו בפרקליטות להעביר חומרי חקירה להגנה ועיכבו גישה לראיות, בדו"ח נכתב כי מדובר ב"תרבות ארגונית" בפרקליטות והדבר חמור ועולה לכדי שיבוש הליכי חקירה ומשפט³; על פי חוק הנבנת"ם, הנציב מעביר ממצאים כאלה לבחינת היועמ"ש ולפתיחה בחקירה פלילית אם היועמ"ש סבור שנעברה עבירה.

היועמ"ש כראש המערכת אמון על טיבה ואיכותה, ואין ספק כי יש בידיו הכישורים ורוחב הכתפיים לקבל החלטות מסוג זה. אולם לטעמנו, יש ניגוד מובנה במקום בו צריך אדם להורות על חקירה פלילית כנגד עובדים המצויים תחת סמכותו. ישנו מקום לקבוע כי במקרים שבהם עולה חשד לפלילים נגד גורם בתוך הפרקליטות מן הראוי כי הגוף שילווה את החקירה יהיה גורם חיצוני ולא גורם מתוך המערכת, בדומה לחקירת שוטרים הנעשית בידי מח"ש ולא בידי גורמי החקירה במשטרה. לצורך כך, ניתן להרחיב בחוק את השימוש במוסד של "שופט חוקר"⁴. בידיו של שופט חוקר נתונות סמכויות המקבילות לסמכויות הפרקליט, מתחילת ביצוע חקירת החשוד ועד להעמדתו לדין, בנוסף רשאי השופט החוקר להוציא צו מעצר לחשודים. העברת ההחלטה להכרעתו של שופט חוקר תאפשר מיצוי מהיר יותר של החקירה ותחזק את אמון הציבור במערכת המשפט.

תיקים חסרים: הדו"ח מציין כי מתוך 34 תיקי חקירה שהנציב ביקש לקבל לידי, 5 מתוכם לא נמצאו בארכיון ו-2 מתוכם היו במשרדי הפרקליטות. כלומר, 7 תיקים לא נמסרו לנציב לבדיקה, תיקים שבהם היה חשש להתנהלות לקויה. מדובר במספר לא מבוטל יחסית של תיקים מתוך התיקים שהיו אמורים להיבחן והדבר מעורר שאלות רבות על התנהלות מערכתית קלוקלת של הפרקליטות בשימור התיקים.

שמירה על ראיות: בנוסף לבעיה בשמירת תיקי החקירה, הדו"ח הציג ממצאים מדירי שינה על השמדת ראיות, סירוב לתת גישה לראיות, תיעוד חלקי או חסר של שיחות ומפגשים, ובאופן כללי ציין הנציב את הפער בין הפרקליטות לסנגוריה הציבורית בכל הנוגע לקשרי העבודה עם המכון לרפואה משפטית. הגישה לראיות וניהול נכון ומדויק שלהן עומדים בבסיס הזכות להליך הוגן. משרד המשפטים פרסם לפני כשנה תזכיר חוק המסדיר את תחום שימור הראיות⁵. כיום כל נושא שימור הראיות לקוי ומוחל בחוקים ותקנות שונים. הדו"ח מעידים על הצורך הדחוף בחקיקה ראשית המסדירה את שימור הראיות והגישה אליהן. על אף שמתבצע היום רישום מסוים, הוא נעשה ידנית, והכשלים כפי שנחשפו גם בדו"ח הם רבים: יש קושי באיתור מקומה הנוכחי של הראיה, התיעוד הידני חשוף מטבעו לשחיקה, אובדן וכד', ובהעדר נהלים מסודרים לשמירת

³ חוק העונשין התשל"ז 1977, סעיף 244

⁴ שופט חוקר הוא מוסד מוכר בדין הישראלי. בעבר (עד סוף שנות ה-50) רווח השימוש בשופט חוקר, אך במהלך השנים צומצם השימוש בכלי זה, וכיום הוא משמש רק במקרים בהם נצרכת חקירת סיבת מוות במקרים של מוות לא טבעי.

⁵ תזכיר חוק שמירת מוצגים לצרכים ראייתיים, התשע"ו-2015

הראיות יש ראיות שמושמות ללא בקרה ופיקוח נאות. בשל כך הפורום המשפטי הציע לשרת המשפטים להקים מערכת מעקב ממוחשבת אחר שימור הראיות. מערכות רישום מסוג זה קיימות בצורות שונות במקומות רבים החל מספריות ועד בתי סוהר ומשרדי ממשלה. במערכת כזו תינתן גישה לכל מי שתהיה לו הרשאה ובכללם אנשי הפרקליטות והסנגוריה באופן שווה.

ממצאי הנציב – המלצות ללא בקרת ביצוע: ממצאי הבדיקה והמלצותיו של הנציב מועברים לידיעת הנילון והממונה עליו והם יודיעו לנציב תוך פרק זמן סביר האם ואיך תוקנו הליקויים⁶. בזה תם תפקידו של הנציב. כלומר, שיקול הדעת איך ומתי להתייחס להמלצות הנציב נתונים בידיו של מי שנמצא אחראי לליקויים. הפורום המשפטי מציע לתקן את החוק באופן שיחייב את הנילון ואת הממונה עליו לתקן את הליקויים בדרך שעליה יצביע הנציב (או במקרים מיוחדים בדרך אחרת באישור השר) תוך פרק זמן קצוב מראש. בביקורת על מערכת המשפט שחורצת גורלות – המלצותיו של הנציב ראוי שיושמו במלואן על ידי מי שנמצא אחראי לכשלים, ובהתאם לזמן שייקבע מראש.

לסיכום

דו"ח הנב"ם על הפרקליטות והמכון לרפואה משפטית חושף כשלים עמוקים ואימננטים במערכת המשפט, כשלים שגורמים לעתים עוול לאדם ופוגעים בזכויותיו הבסיסיות ביותר לחירות ולהליך הוגן.






תיקון הליקויים ואופן הטיפול בממצאי דוח הביקורת נקבעים כיום על פי חוק הנב"ם, שנחקק לפני כחצי שנה. החוק מקדם את יכולת תפקוד הנב"ם, אך משאיר לא מעט קשיים שטרם מצאו פתרון. יש לתקן את החוק כך שיתאים למציאות שנחשפה בפני כולנו, בה התנהלות בלתי תקינה נמשכת באין מפריע ופוגעת ביסודות מערכת המשפט בישראל. יש להעצים את היכולת לממש את המלצותיו של הנציב, הן במתן כלים פרקטיים למימושן (מערכת תיעוד ושימור ראיות; מינוי שופט חוקר במקרים פליליים חמורים) והן במתן סמכויות נרחבות יותר לנציב. כמו כן צורך באיחוד הביקורת הפרטנית והמערכתית תחת קורת גג אחת.

מטרתם של כל הגופים האמונים על החוק במדינת ישראל היא להגיע לחקר האמת ולעשות דין צדק. מטרה זו דורשת כלים, ודו"ח הנציב הוכיח כי כלים אלה עדיין שחוקים ולא מתפקדים כראוי.

בידי המחוקקים לפקח על השימוש הנכון בכלים אלה ולשפר את תפקודם באופן שיחזיר את אמון הציבור במערכת המשפט.

"אמת מארץ תצמח וצדק משמים נשקף" (תהלים פ"ה, י)



בן יהודה 34  office@haforum.org.il  02-5022202 
ת"ד 2573 ירושלים  www.haforum.org.il  02-5605824 

⁶ חוק נב"ם, סעיף 19 (ב)