



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות

י' סיון תשע"ד

08 יוני 2014

כתיבה: אוריאנה אלמסי

אישור: שלי לוי, ראש צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מבוא

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

במסמך נציג את הרקע להקמת הנציבות; נתאר את מערך התביעה הכללית ואת גופי הפיקוח והבקרה הקיימים על מערך התביעה; נציג את הקמת הצוות לבחינת יישום ביקורת על מערך התביעה והמלצותיו; את סמכויות נציבות הביקורת על התביעה, תפקידיה, כפיפותה הארגונית, הליך מינוי הנציבה וכן את התקציב והתקנים שהוקצו לנציבות; בנוסף, נדון בכמה מהסוגיות שהועלו במסגרת הדיונים על הקמת הנציבות ודרכי פעילותה;

1. רקע

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

סוגית הבקרה על התנהלות הפרקליטות נותרה על סדר היום הציבורי ובמהלך שנת 2011 הונחו על שולחן הכנסת שתי הצעות חוק פרטיות שביקשו להקים גוף ביקורת על מערך התביעה: הצעת חוק נציב תלונות הציבור על פרקליטים, התשע"א-2011, והצעת חוק מבקר הפרקליטות, התשע"א-2011.⁵

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

הצעת החוק השנייה ביקשה להקים גוף ביקורת שיבקר את מערך התביעה הפלילית, האזרחית והמשטרתית, את מחלקת הבג"צים וכן כל החלטה של הגופים המבוקרים וכל תלונה של מי שנפגע מהתנהגות גורמים אלה. המבקר יבחר על-ידי ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת, מבין מועמדים שיאותרו על-ידי ועדת איתור שתמנה שבעה חברים, מתוכם ארבעה חברי כנסת וראש לשכת עורכי הדין. עוד הוצע שוועדת חוקה חוק ומשפט תדון בדרכים לתיקון הליקויים שנמצאו על-ידי המבקר.

¹ אתר משרד המשפטים, [נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות](#). תאריך כניסה: 8 ביוני 2014.
² ד"ר גיא לוריא בהנחיית פרופ' מרדכי קרמיצר, [ממונים על הצדק: רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011, עמ' 153-198.

³ שם.

⁴ משרד מבקר המדינה, [חוות דעת- האזנות סתר בחקירות פליליות](#), יוני 2010.

⁵ הצעת חוק נציב תלונות הציבור על פרקליטים, התשע"א-2011, גדעון עזרא אורי אריאל ואח', 23.5.2011. הצעת חוק מבקר הפרקליטות, התשע"א-2011. הוגשה על ידי ח"כ מיכאל בן-ארי 1.8.2011.



הכנסת

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

סוגיית הקמתו של גוף מבקר על התביעה נדונה גם בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, ובמהלך דיוניה נשמעו טענות בעד ונגד הקמתו של גוף כאמור. המתנגדים, טענו כי מערך התביעה נתון כבר כיום לביקורת של מספר גופי ביקורת קיימים (להרחבה ראו פרק 3) והם הביעו חשש מפגיעה בעצמאות ובשיקול הדעת המקצועי של הפרקליטים. לעומתם, המצדדים, ביניהם מומחים למשפט ושרי משפטים לשעבר, טענו כי הפיקוח של גופי הביקורת הקיימים ועל החלטות הפרקליטות והתנהלותה אינו מספק. גורמים אלה תמכו בהקמת גוף שתכליתו לשמש כתובת לתלונות על התנהלות התביעה הכללית, בדומה לפעילותו של נציב התלונות על השופטים. בין הגורמים המצדדים בהקמת גוף ביקורת על התביעה: הסנגוריה הציבורית, התנועה לאיכות השלטון ולשכת עורכי הדין. עם זאת, בין הגורמים השונים לא הייתה תמימות דעים באשר להסדר הביקורת שיש לאמץ לעניין זה.

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

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

2. מערך התביעה הכללית

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

בתפקידו כראש התביעה הכללית היועץ המשפטי לממשלה מתווה את המדיניות המקצועית של התביעה. נוסף על כך, הוא עוסק בתיקים פרטניים כמו: אישור העמדה לדין של ראש ממשלה; פניה להסרת חסינות של חבר כנסת; העמדה לדין של קטין; מתן הכרעה בעררים על החלטת המשטרה או הפרקליטות

⁶ דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 32.

⁷ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, [תפקידי היועץ המשפטי לממשלה](#), 3 ביולי 2002 (עדכון: 16 בפברואר 2003).



שלא לקיים חקירה או להעמיד לדין; הגשת בקשה להארכות מעצר מעל לתקופה מסוימת; לעכב הליכים פליליים לאחר הגשת כתב אישום וכדומה.⁸ התביעה הכללית בישראל מונה כ-3,200 פרקליטים וכוללת⁹

- כ-1,200 פרקליטים בפרקליטות המדינה בעלי סמכות תביעה על כל העבירות הפליליות (כולל מתמחים בעלי ייפוי כוח מהיועץ המשפטי לממשלה המופיעים בבתי משפט);
- כ-750 תובעים בעלי ייפוי כוח מטעם היועץ המשפטי לממשלה המייצגים משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים שונים;
- כ-850 תובעים המחזיקים כתבי הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה, ביניהם תובעים עירוניים, תובעים לפי דיני תכנון ובנייה ותובעים ממשרדי הממשלה ומתאגידים סטטוטוריים;
- 367 תובעים משטרה¹⁰ בעלי סמכות תביעה על עבירות עוון ופשע מסוימות.

על-פי דוח הצוות לבחינת "אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות", הרוב המכריע של כתבי האישום מטופל על-ידי התביעה המשטרתית - כ-40,000 כתבי אישום בשנה, בעוד שהפרקליטות מטפלת בכ-4,700 כתבי אישום מידי שנה.¹¹ במענה למרכז המחקר והמידע של הכנסת מסרה משטרת ישראל כי בתביעה המשטרתית התקבלו בשנים 2012-2013 כ-69,000 תיקים בשנה והוגשו כ-41,000 כתבי אישום בשנה. לעומת זאת ממשרד המשפטים נמסר כי בשלב זה אין בידם מידע מלא בכמה הליכים טיפלו התובעים המייצגים את המדינה בערכאות. משרד המשפטים לא מסר מידע גם באשר למספר ההליכים שטופלו על-ידי הפרקליטות בשנים אלו.

3. הפיקוח והביקורת הקיימים על מערך התביעה

כאמור, המתנגדים להקמתו של גוף המבקר את התביעה, ציינו את העובדה כי התביעה הכללית נתונה כבר לביקורתם של מספר גופי ביקורת קיימים. את הביקורת של גופים אלה ניתן לחלק לארבעה סוגים: (1) ביקורת על החלטות והתנהלות מקצועית בתיק מסוים; (2) ביקורת על מדיניות משפטית (מדיניות העמדה לדין, הסדרי טיעון סיווג חומרי חקירה וכו'); (3) ביקורת על התנהלות אתית-משמעתית של התובעים; (4) ביקורת על יעילות העבודה (זמן טיפול, אחידות, הוצאות תקציב וכו').¹² **להלן נציג בקצרה את גופים אלה כפי שהוצגו בדוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות על הפרקליטות:**

גופי הביקורת הקיימים על הפרקליטות:

- תובע או פרקליט בתיק פלילי, אזרחי ומנהלי נתון לביקורת פומבית מצד בתי המשפט. בתיקים הנידונים בבתי המשפט הפרקליטים עשויים להיות נתונים לביקורת מצד השופטים באשר להחלטות הפרקליטות על העמדה לדין, על אופן התנהלות ההליך הפלילי, ועל הסדרי הטיעון.
- עם זאת ביקורת זו נעשית רק באשר לתיקים שנידונים בבית המשפט והיא נאמרת כבדרך אגב.¹³ הפרקליטות עשויה להיות מבוקרת גם על-ידי הסנגורים (עורך הדין מהצד שכנגד), שבמסגרת

⁸ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, תפקידי היועץ המשפטי לממשלה, 3 ביולי 2002 (עדכון: 16 בפברואר 2003)

⁹ אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים, מכתב, 1 ביוני 2014.

¹⁰ עו"ד, רפ"ק רקפת גלעד, ע. רח"ט תביעות, מכתב, 27 במאי 2014.

¹¹ דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 19.

¹² דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 9.

¹³ גיא לוריא, ממונים על הצדק-רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה, "מוסד לביקורת על הפרקליטות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011. עמ' 166.

פרופ' מרדכי קרמינצ'ר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, פרוטוקול מס' 211, דין



עבודתם פועלים לחשיפת משגים, פגמים ומחדלים בהתנהלות התביעה. לכך יש להוסיף את הסיקור התקשורתי הנרחב שלו זוכים תיקים פליליים, הן בשל מהות העבירה ולעיתים הן בשל זהות הנאשם. סיקור זה מלווה בביקורת עיתונאית על התנהלות התביעה ובשנים האחרונות, פועלים הנאשמים להבליט בסיקור התקשורתי את כשלי ניהול הליך התביעה בסיועם של יועצי תקשורת;

- **מבקר המדינה** - התביעה הכללית היא אחד מהגופים המבוקרים הנתונים לביקורתו של מבקר המדינה. המבקר מוסמך על-פי הדין לקיים ביקורת בהיקף רחב על כל תחומי עבודתה של התביעה.¹⁴ עם זאת, לאור העובדה כי גופים רבים מבוקרים על-ידי המבקר ושאינן הוא מתמחה בעבודת הפרקליטות והתביעה, ביקורתו על התביעה מוגבלת בהיקפה, בתדירותה וכן באופייה.¹⁵ כמו כן, המבקר מתמקד בעיקר בביקורת חשבונאית ובחריגה מכללי מנהל תקין.¹⁶
- **נציב תלונות הציבור** במשרד מבקר המדינה - מבקר את התנהלותה של הפרקליטות והתביעה אל מול הציבור. נציב התלונות מבקר בעיקר את תחום ההתנהלות האתית-משמעתית של התובעים, אך הוא עשוי לעסוק גם בתלונות הנוגעות ליעילות עבודת החוקרים. להלן נתונים על מספר התלונות שהוגשו לנציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה על משרד המשפטים בכלל ועל הפרקליטות והיועמה"ש בפרט בשנים 2010-2012:

שנה	מס' תלונות בשנה	מס' התלונות שנתקבלו על משרד המשפטים	מתוכן מס' התלונות שהתקבלו על הפרקליטות המדינה ופרקליטויות מחוז והיועמה"ש	מספר נושאים	מס' הנושאים שהמבקר הכריע בהם	מס' הנושאים שנמצאו מוצדקים
2010 ¹⁷	13,976	435	99 היועץ המשפטי לממשלה - (19%) פרקליטות המדינה - (61%) פרקליטויות המחוז - (20%)	102	39	8
2011 ¹⁸	14,880	471	108 היועץ המשפטי לממשלה - (17%) פרקליטות המדינה - (49%) פרקליטויות המחוז - 37 (34%)	104	24	5
2012 ¹⁹	15,123	464	82 היועץ המשפטי לממשלה (18%) פרקליטות המדינה (55%) פרקליטויות המחוז (27%)	101	33	7

- **משטרה** - כל חשד למעשה פלילי של תובע או פרקליט ייחקר על ידי המשטרה;
- **לשכת עורכי הדין** – התובעים והפרקליטים הם עורכי דין החברים בלשכת עורכי הדין וככאלה חלים עליהם דיני האתיקה של חברי הלשכה. אך כאיגוד מקצועי עיקר הביקורת של הלשכה עוסקת בעבירות אתיות ומשמעתיות של הפרקליטים עם לקוחותיהם, עמיתיהם ובעבודתם מול בתי

¹⁴ דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 14.
¹⁵ שם. עמ' 36.

¹⁶ גיא לוריא, ממונים על הצדק-רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה, "מוסד לביקורת על הפרקליטות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011. עמ' 169.

¹⁷ אתר מבקר המדינה, דוח נציב תלונות הציבור מס' 37 לשנת 2010, עמ' 309-310.

¹⁸ אתר מבקר המדינה, **דוח נציב תלונות הציבור מס' 38 לשנת 2011**, עמ' 352.

¹⁹ אתר מבקר המדינה, **דוח נציב תלונות הציבור מס' 39 לשנת 2012**, עמ' 366.



המשפט. יש הסבורים, כי הואיל והלשכה הינה אגוד מקצועי המייצג את כל הפרקליטים הרי שהיא עשויה להיות נתונה בניגוד עניינים בבואה לבקרים;²⁰

- נציבות שירות המדינה - פרקליטי המדינה כמו כל עובדי המדינה כפופים להוראות התקשי"ר ולשיפוט המשמעתי של נציבות שירות המדינה. בדומה ללשכת עורכי הדין הנציבות מבקרת בעיקר את תחום ההתנהלות האתית-משמעית של התובעים והפרקליטים, אך במסגרת זו מטופלים גם מקרים המשלבים התנהלות מקצועית המעוררת שאלות מהתחום האתי-משמעתי;
- מבקר הפנים של משרד המשפטים - כפוף לשר המשפטים ולמנכ"ל המשרד. דומה כי מבקר הפנים עוסק בנושאים שלדעת השר והמנכ"ל יש צורך לבדוק ולתקן במועד המתאים בלי תלות בגורם חיצוני, יחד עם זאת הכלים החוקיים והמנהליים העומדים לרשותו הינם מוגבלים ביחס לכלים העומדים לרשות מבקר המדינה, ומעצם כפיפותו למנכ"ל המשרד הוא אינו נהנה מעצמאות ומאמון הציבור. כמו כן הביקורת ותוצאותיה אינם מתפרסמים בפומבי. מידי שנה נבדקות כ-6,000 פניות ותלונות על-ידי מבקר הפנים של המשרד.²¹
- שר ומנכ"ל משרד המשפטים - בעלי סמכות משמעית לנזוף ולהתרות בפרקליט שעבר עבירת משמעת, בכפוף לשימוע.
- ראשי מערכת התביעה - המבנה ההיררכי של התביעה הכללית מעניק לראשי התביעה (היועמ"ש, פרקליט המדינה ופרקליטי המחוזות) את הסמכות להורות על בדיקת התנהלות של הפרקליטים הכפופים להם, ולקבל שיתוף פעולה מלא מהם. אך לדברי דר' גיא לוריא ופרופ' קרמניצר מהמכון הישראלי לדמוקרטיה, מכיוון שראשי מערכת התביעה הכללית הם אלו שמתווים את מדיניות התביעה, ייתכן ודווקא הכשלים המערכתיים שלדעתם הינם חמורים יותר מהכשלים הנקודתיים, אינם מבוקרים.²² לטענתם, לראשי כל מערכת יש נטייה טבעית להגן ולצדד בכפופים להם. נוסף על כך העומס הרב בו נתונים ראשי המערכת, והעדר של מנגנון ארגוני הולם מונעים מהם לקיים ביקורת שיטתית וקבועה.²³

להלן גופי הביקורת על התביעה המשטרתית:

- מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור;
- המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש) הכפופה למשרד המשפטים;
- מבקר הפנים של המשרד לביטחון פנים - עוסק בביקורות מערכתיות של שירות בתי הסוהר והמשטרה, ועוקב אחר יישום דוחות מבקר המדינה. המבקר עובד על-פי תכנית עבודה שנתית והוראות השר והמנכ"ל;
- היחידה לבירור תלונות הציבור במשרד לביטחון פנים כפופה למבקר הפנים של המשרד;

²⁰ עו"ד ניר פלסנר, הפורום הפלילי לשכת עורכי הדין, פרוטוקול מס' 211, דיון בוועדה לביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות, 14 בנובמבר 2011.

²¹ דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 36. איריס פרידמן, מבקרת הפנימית במשרד המשפטים, פרוטוקול מס' 211, דיון בוועדה לביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות, 14 בנובמבר 2011.

²² גיא לוריא, ממונים על הצדק-רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה, "מוסד לביקורת על הפרקליטות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011. עמ' 166.

²³ דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 36-37.



- ראש חטיבת התביעות במשטרה - מבצע בקרה מקצועית וניהולית על-פי תכנית בקרה שנתית;
- היחידה לתלונות הציבור במשטרה - כפופה לסגן המפכ"ל ומבררת כל תלונה ללא הגבלה נושאת. מהמשטרה נמסר כי בשנים 2012-2013 הוגשו שתי תלונות ולדברי המשטרה שתיהן נמצאו לא מוצדקות.²⁴

- יחידת הביקורת במשטרה - יחידה בתוך המשטרה אך חיצונית לתביעה הכפופה לסגן המפכ"ל מבצעת ביקורות יחידתיות, נושאות וביקורות פתע בהנחיית המפכ"ל וסגנו;

הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות על הפרקליטות סבר כי, "כי קיים מערך משמעותי של מנגנונים - פנימיים וחיצוניים - שתכליתם להבטיח כי התנהלות התביעה תהיה נתונה לבקרה ופיקוח ראויים וכי חששות לחריגה מהסטנדרד הראוי יתבררו. גם אם מנגנונים אלה ניתנים לשיפור נוסף, התרשמותנו היא שבשנים האחרונות קיימת מגמה של שכלול הבקרה הפנים-ארגונית של הפרקליטות וניתן דגש למיצוי של הליכי בירור תלונות והפקת לקחים" באשר לפיקוח על התביעה המשטרית, הוסיפו חברי הצוות כי המענה של גופי הבקרה הוא משמעותי "אם כי לא בהכרח מספק", ובאשר לפיקוח על שאר מייצגי המדינה בערכאות המשפט, אמרו חברי הצוות, "מנגנונים מסוג זה לא מתקיימים באותו היקף ועוצמה באשר למערך התובעים החיצוניים".²⁵

לעומת זאת, המצדדים בהקמתו של גוף מבקר טוענים כי גופים אלו אינם ממלאים היטב את תפקידם בהתייחס לפיקוח על ההתנהלות ועל ההחלטות המתקבלות בפרקליטות. בדיון שהתנהל בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת אמר שר המשפטים לשעבר, פרופ' אמנון רובינשטיין: "מערכת הבקרה הזאת לא הולידה שום תוצאה. אני לא מכיר מקרה אחד, ..., שמישהו מהפרקליטות הושעה או פוטר בגלל ביקורת של בית המשפט על התנהלות הפרקליטות. אני לא מכיר שום תוצאה לביקורת הפנימית. אני לא מכיר שום תוצאה של ביקורת ציבורית. כלום".²⁶ בדיון נוסף שהתקיים בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, בדבר הקמתו של גוף מבקר לפרקליטות המדינה אמר היועץ המשפטי לממשלה יהודה ויינשטיין, כי הקים את הצוות המקצועי לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות על הפרקליטות, "לא כדי לומר... שכל אותם גופים שמבקרים באופן אמיתי את הפרקליטות הם מניחים את דעתו. הם לא מניחים את דעתי כלל ועיקר, ... אנחנו מתכוונים לקדם משהו אחר, משהו חדש".²⁷

מבקר המדינה לשעבר, השופט מיכה לינדנשטראוס, שהתייחס אף הוא לסוגיית הקמתו של גוף ביקורת על הפרקליטות סבר כי "אין מקום ליצור תחליף לביקורת מדינה מקצועית, מיומנת ובעלת סמכויות סטטוטוריות המעוגנות בחוק יסוד ובחוק", אך הוא לא התנגד להקמת נציבות לתלונות הציבור במשרד המשפטים שתטפל בתלונות על היועץ המשפטי, על פרקליט המדינה ועל עובדיהם.²⁸

²⁴ עו"ד רקפת גלעד, רפ"ק, ע. רח"ט תביעות במשטרת ישראל, מכתב, 27 במאי 2014.

²⁵ דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 31.

²⁶ פרופ' אמנון רובינשטיין, פרוטוקול מס' 211, דיון בוועדה לביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות, 14 בנובמבר 2011.

²⁷ עו"ד יהודה ויינשטיין, יועהמ"ש, פרוטוקול מס' 225, דיון בוועדה לביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות המדינה, 19.12.11.

²⁸ מיכה לינדנשטראוס, מבקר המדינה, מכתב, לשר המשפטים יעקב נאמן, 7 בנובמבר 2010.



4. הקמת הצוות המקצועי והמלצותיו

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

כל תשעת חברי הצוות היו בעלי תפקידים בכירים בפרקליטות המדינה.²⁹ בדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, העלו כמה מחברי הכנסת תמיהה על כך שכל חברי הצוות הם מ"בית מדרש אחד", וכן על אי-הכללתה של מבקרת הפנים של משרד המשפטים בצוות המקצועי.³⁰

הצוות קיים 14 פגישות והופיעו בפניו בין השאר: נציגי התביעה המשטרתית; היועץ המשפטי לשעבר מני מזוז; פרופ' מרדכי קרמניצר ודר' גיא לוריא מהמכון הישראלי לדמוקרטיה. עם זאת, לדברי נציגי ארגון פרקליטי המדינה, המייצג את מושאי הביקורת, נציגי הארגון לא זומנו להציג את עמדתם בפני הצוות, ורק לאחר פגישת הארגון ליועץ המשפטי הם זומנו לפגישה עמו שבמהלכה הציגו את עמדתם בנושא.³¹

חברי הצוות הסכימו ביניהם על העקרונות עליהם יושתת מנגנון הבקרה: (1) שמירה על עצמאותה המקצועית של הפרקליטות ושל התובעים; (2) חיזוק אמון הציבור בתביעה הכללית; (3) המנגנון המוצע יביא לשיפור וייעול פעילותה של התביעה הכללית; (4) להביא לייעול הביקורת ובידור התלונות.³²

בדיוני הצוות נידונו ארבע חלופות באשר למנגנון לפיו הגוף המבקר. **שתי החלופות הראשונות נדחו על-ידי הצוות והן:**

(1) **הקמת מוסד ביקורת סטטוטורי** - כלומר יחידה עצמאית לחלוטין מכוח חוק שתהווה גם נציב לבדיקת תלונות נגד פרקליטים ותובעים פליליים. חברי הצוות סברו כי אין צורך בחקיקה שכן היא מקשיחה ומקבעת במקום שבו נדרשת גמישות וכי הסמכויות שיוענקו למי שיעמוד בראש גוף הביקורת הן סמכויות שניתן להקנות במידה מספקת בדרך מנהלית;

(2) **הקמת יחידה ייעודית בכפיפות למבקר הפנימי של משרד המשפטים** - הצוות סבר כי הגורם שיהיה אמון על ביצוע הביקורת צריך להיות משפטן ותיק ובכיר ביותר הבקיא בעבודת הפרקליטות ופרקליטים. חברי הצוות סבורים כי לא ניתן לקלוט ביחידת המבקר הפנימי אדם שכזה. נוסף על כך המבקר הפנימי עוסק בביקורת על מספר אגפים ויחידות שונות במשרד המשפטים, וגם אינו מבקר את יתר הרכבי התביעה הכללית לבד מהפרקליטות.³³

²⁹ חברי הצוות המקצועי: מלכיאל בלס - המשנה ליועץ המשפטי (יועץ) רחל גוטליב - המשנה ליועץ המשפטי (פלילי), יהושוע למברגר - המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים; יהודה שפר - המשנה לפרקליט המדינה לאכיפה כלכלית; אלעד רוזנטל - ראש תחום ניהול בפרקליטות המדינה; עמית אופק - סגן לפרקליט המדינה; רז נורי - המשנה ליועץ המשפטי (פלילי); נועה מישור - עוזרת ליועץ המשפטי (מונתה לאחר פרישתה של גוטליב ומינויו של נורי תחתיה)

³⁰ חה"כ אורי אריאל, פרוטוקול מס' 170, דיון בוועדה לביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות, 30 במארכס 2011. רוני בר-און, יו"ר הוועדה לביקורת המדינה, פרוטוקול מס' 211, דיון בוועדה לביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות, 14 בנובמבר 2011.

³¹ עו"ד הדס פורר-גפני, יו"ר ארגון פרקליטי המדינה, מכתב, 5 ביוני 2014. עו"ד יהודה וינשטיין, יועץ המשפטי, פרוטוקול מס' 225, דיון הוועדה לביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות המדינה, 19 בדצמבר 2011.

³² דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 32.

³³ דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 51.



באשר לשתי החלופות הנותרות, בין חברי הצוות נתגלעה מחלוקת, ולפיכך שתיהן הוצגו בדוח הסופי :

(3) הקמת יחידה ייעודית לביקורת על התביעה במשרד מבקר המדינה (שבה תמכו 4 חברים);³⁴

(4) הקמת יחידת ביקורת ייעודית במשרד המשפטים הפועלת מכוחו של היועמ"ש (שבה תמכו 4

חברים);³⁵

(3) הקמת יחידה ייעודית לביקורת על התביעה במשרד מבקר המדינה :

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

התומכים בחלופה זו הביעו חשש מהקמתו של גוף ביקורת על התביעה נוסף על אלו הקיימים. לדבריהם עבודת התביעה מלווה בפגיעה בנאשם, שעלולה להביאו לעשות הכול על-מנת להסיט את המאבק מעניינו אל פרקליט ועבודתו, ולפגוע בעצמאות התביעה לכן נדרשת זהירות רבה בכינונם של כלים נוספים העשויים לשמש ככלי-ניגוח שישמש את הנאשמים בפרקליטים. התומכים בחלופה זו טענו כנגד החלופה המציעה להקים גוף ביקורת פנימי במשרד המשפטים כי חלופה זו לא תביא לחיזוק אמון הציבור בתביעה ואולי אף תביא לפגיעה בו ;

(4) הקמת יחידה ייעודית במשרד המשפטים הפועלת מכוחו של היועמ"ש :

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

התומכים בחלופה זו סברו כי היועמ"ש מוסמך ואחראי לערוך בדיקות ובירורים באשר לדרך התנהלותם של הפרקליטים בעבודתם המקצועית אך מכיוון שאין בידיו את הכלים לקיים בקרה זו במידה הרצויה, יש להקים יחידת בקרה שתפעל מכוח סמכותו ותקנה לו כלים להפעלת הבקרה. התומכים סבורים כי המודל המוצע יביא להשלמת חסר בולט במנגנון הקיים ויעמיד לרשות היועמ"ש, פרקליט המדינה וראש התביעה המשטרתית מידע רוחבי, עדכני ומקצועי באשר להתנהלות מערך התביעה.

³⁴ חברי הצוות שצידדו במודל זה: יהושע למברגר- המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פלילים; יהודה שפר- המשנה לפרקליט המדינה אכיפה כלכלית; אלעד רוזנטל - ראש תחום ניהול בפרקליטות המדינה ועמית אופק – סגן לפרקליט המדינה.

³⁵ חברי הצוות שצידדו במודל זה: אורית קורן - יו"ר הצוות והמשנה לפרקליט המדינה לענייני חקיקה; מלכיאל בלס - משנה לפרקליט המדינה; רן נורי- המשנה ליועמ"ש לעניינים פלילים; נועה מישור- עוזרת ליועמ"ש



יתרונות	
הקמת יחידה במשרד מבקר המדינה	הקמת יחידה במשרד המשפטים הפועלת מכוחו של היועם"ש
המודל מסתמך על חקיקה קיימת (חוק המבקר) שאינה מצריכה תיקוני חקיקה; חקיקה חיונית להגדרת סמכויות וגבולות הביקורת שימנעו פגיעה בעצמאות התביעה;	מודל זה אינו מחייב חקיקה ובכך מאפשר את הגמישות הנדרשת בגלל המורכבות והרגישות של הרחבת הביקורת על הפרקליטות והתביעה. החלת הביקורת מחייבת משנה זהירות ושכלול המנגנון בהתאם לניסיון המצטבר;
הסתמכות על מסורת עבודת המבקר מול הפרקליטות, כך שהיחידה החדשה לא תצטרך לעצב סדרי עבודה חדשים מול הגוף המבוקר;	המודל מסתמך על סמכותו הניהולית של היועם"ש על התביעה, ובכך מצד אחד משמר ומשכלל את האופי הפנימי של הברור ובה בעת יש בו חידוש בשל מיסודו של גורם בדיקה קבוע והבטחת אי-התלות שלו;
אי-פגיעה במבנה המוסדי הקיים - שמירה על מעמדו של מוסד מבקר המדינה ועל עצמאות התביעה; ואינו הוספת של גוף ביקורת נוסף.	מודל זה מאפשר לראשי התביעה לזיום בדיקות וברורים בנושאים אד-הוק במועדים הנחוצים לדעתם;
מוסד המבקר זוכה לאמון רב מהציבור, בעוד שכל גוף ביקורת פנימי מטעם פרקליט המדינה או היועץ המשפטי לממשלה עלול שלא יגביר את אמון הציבור;	יישום המודל אינו תלוי בשיקול דעת העצמאי של רשות שלטונית אחרת ואינו יוצר קושי בהתנגשות עם מנגנונים קיימים;
למבקר ישנה סמכות לבקר גופים ציבוריים רבים מכוח חוק מבקר המדינה לכן לא יידרש דיון נוסף על אלו גופים מהתביעה תחול הביקורת שכן היא תחול על כל גופי התביעה;	המודל יביא להשלמת חסר בולט במנגנון הקיים, שכן הוא יעמיד לרשות היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה וראש התביעה המשטרית מידע שיטתי, רוחבי, עדכני ומקצועי באשר להתנהלותה מערך הפרקליטות והתביעה ועבודת הפרקליטים. מידע זה חיוני למניעת כשלים ושכלול העבודה.
הקמת יחידה במשרד המבקר מונעת פגיעה במרקם היחסים העדין שבין היועם"ש וראשי הפרקליטות;	
חזוק מערך הביקורת של מבקר המדינה מבטיח הליכי מינוי בלתי תלויים ואת פעילות אנשי הביקורת באופן עצמאי וחסר פניות;	
מבקר המדינה יהיה בעל סמכות לבקר גם את החלטות היועץ המשפטי לממשלה עצמו	



הכנסת

חסרונות	
הקמת יחידה במשרד מבקר המדינה	הקמת יחידה במשרד המשפטים הפועלת מכוחו של היועמ"ש
ספק רב אם שינוי ארגוני במשרד המבקר יביא לשיפור אמון הציבור בתביעה;	הקמת גוף נוסף ללא מעמד סטטוטורי השואב את סמכויותיו מהיועמ"ש, ובעצם יכולתו לבקר את ראשי התביעה עלול לפגוע בסמכותם של ראשי התביעה ובמרקם היחסים העדין בין פרקליט המדינה וליועמ"ש;
מעמדו של מבקר המדינה מעוגן בחוק יסוד המחיבו לשמור על עצמאות מול הגופים המבוקרים, עובדה שתמנע מהיועמ"ש לבקש מהמבקר ליזום בדיקה מסוימת, לדחות או להשהות ביקורת מסוימת במועד מסוים משיקולים מערכתיים. כלומר, חלופה זו לא מעמידה בפני היועץ המשפטי ופרקליט המדינה כלי ניהולי יעיל וזמין לבירור בלתי תלוי של סוגיות רגישות בארגון הכפוף להם.	מינוי גוף ללא הסמכה פורמלית בחוק טומן בחובו חשש שהביקורת תחדור גם לליבת הפעילות של הפרקליטות;
	מינוי אדם מטעם היועמ"ש והעדרה של עצמאות מוסדית מוחלטת. כמו גם אפשרות של אי-חיוק אימון הציבור בעבודתו;
	העדר מענה לשמירה על סודיות המסמכים שיאספו בעבודת הביקורת; ³⁶ בהעדר בסיס סטטוטורי לפעילות היחידה לא ניתן להבטיח כי החומר שנאסף בביקורת לא יהיה נתון לחובת מסירה לסגור או לנאשם בנסיבות מסוימות. גם על דברים שאמר הפרקליט במסגרת הביקורת לא יחול החיסיון מפני הפללה עצמית. ³⁷
	הקמת גוף ביקורת מטעם היועמ"ש, תפגע ביכולת לבקר את היועמ"ש המטפל בחלק גדול מהתיקים הרגישים;

בחודש פברואר 2012 הגיש הצוות המקצועי את טיוטת הדוח ליועמ"ש, ובאפריל 2012 הגיש את הדוח הסופי ובו שני המודלים המוצעים להקמת גוף מבקר על הפרקליטות. **היועמ"ש אימץ את המודל המציע להקים יחידת ביקורת ייעודית במשרד המשפטים הפועלת מכוחו של היועמ"ש.** להלן היבטיו המרכזיים של המודל:³⁸

- החלטות היועמ"ש עצמו לא יעמדו לביקורת, אך הביקורת תוכל לעסוק בפעולות בהן הייתה מעורבות של היועמ"ש, היות והוא מעורב בהחלטות רבות, מורכבות וחשובות.
- הביקורת תעסוק רק בבדיקה מערכתית ולא תשמש ככתובת לתלונות הציבור למעט המקרים הבאים: אם תוך כדי הבדיקה המערכתית עלה הצורך בבירור של מקרה פרטני או היועמ"ש או פרקליט המדינה ביקשו לברר מקרה או אירוע מסוים המצריך מינוי גורם חיצוני לבדיקתם;
- הביקורת לא תעסוק בעניינים התלויים ועומדים בבית המשפט למעט מקרים חריגים שהיועמ"ש, פרקליט המדינה או ראש התביעה המשטרתית החליטו עליו;
- ראש יחידת הביקורת יקבע תכנית עבודה שנתית הנתונה לשינויים על-פי שיקול דעתו. ככלל, היועמ"ש לא ימנע ביקורת שאותה מבקש לערוך ראש היחידה ולא יתערב במתכונת הבירור. עם זאת היועמ"ש ופרקליט המדינה וראשי התביעה המשטרתית יהיו רשאים לבקש בירור של נושא או אירוע מסוים;

³⁶ מבקר המדינה ומבקר הפנים מחויבים על-פי חוק, על שמירת סודיות, וכל מסמך שהכין המבקר או שנתקבל אגב מילוי תפקידו לא ישמש כראיה בהליך משפטי או משמעתי חוץ מהמשפט הפלילי.

³⁷ דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 50.

³⁸ דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 45 - 47.



- יחידת הביקורת תהיה רשאית לדרוש מהתובעים מידע בעל-פה ובכתב והפרקליטים ידרשו לשתף פעולה עם ראש היחידה כמייצג היועמה"ש ועבורו ;
- ראש היחידה יהיה מוסמך להמליץ על הדרכים לתיקון הליקויים המערכתיים, לרבות הפעולות שיש לנקוט נגד הפרקליט במסגרת מנגנוני החקירה והמשמעת הקיימים ;
- ראש היחידה יגיש ליועמה"ש ולראשי התביעה דוחות שנתיים או נושאים, לפי שיקול דעתו.
- הסדר פרסום הדוחות יעשה בהנחיית היועמה"ש. רק במקרים חריגים הביקורת לא תפורסם, בליווי נימוקים מקובלים כמו הגנה על הפרטיות וביטחון המדינה. פרסום שמותיהם של התובעים הנלווים ייעשה בדרך שלא תפגע בעבודת הפרקליטות ושלא תהווה איום אישי על התובעים ;

בהתייחס למודל הנבחר, הצוות ציין בדוח, כי התביעה הכללית מתאפיינת בהיררכיה מקצועית אך מבוזרת, כך שלפרקליטים יש שיקול דעת המאופיין בעצמאות גבוהה, והכרעותיהם מתקבלות בהתאם לנסיבות הייחודיות לתיק אותו הם מנהלים. הצוות קבע כי בהתייחס למאפיינים ייחודיים אלה ומכיוון שלהכרעות הפרקליטות יש השלכות על זכויותיהם של הנאשמים והעצורים,³⁹ **אזי הוא ממליץ על הקמת מנגנון ייעודי במשרד המשפטים, שיעסוק בבקרה מערכתית רוחבית יזומה וסדירה, לאיתור תקלות חוזרות והעדר אחידות ביישום הכללים המחייבים, וזאת מבלי לגרוע מהמנגנונים הקיימים.**⁴⁰

חברי הצוות המקצועי ציינו בדוח, כי לנוכח ריבוי מנגנוני הביקורת, אין להוסיף מנגנון חדש שייעודו (הדגשה במקור) יהיה בירור תלונות פרטניות או לשמש ככתובת נוספת לקבלת תלונות. עוד סבר הצוות כי הוספה של מנגנון נוסף כאמור תביא לסרבול ולהכבדה וכלי זה עלול לפגוע בעצמאות הפרקליטים והתובעים מבלי לתרום לשיפור תפקוד מערך התביעה. לעומת זאת, הצוות סבר כי מאפייני הייחודים של מערך הפרקליטות והתביעה מחדדים את הצורך במנגנון יעיל לבקרה רוחבית.⁴¹

באשר למנגנוני הביקורת החלים על התביעה המשטרתית כתב הצוות כי "על פני הדברים [מנגנוני בקרה אלה] מספקים מענה משמעותי (אם כי לא בהכרח מספק)⁴² בהקשר דנן. מנגנונים מסוג זה לא מתקיימים באותו היקף ועוצמה באשר למערך התובעים החיצוניים..."⁴³ לכן סבר הצוות כי יש להחיל את המנגנון החדש לא רק על הפרקליטות והתביעה, אלא גם על התביעה המשטרתית ועל התובעים החיצוניים. לעומתם, נציגי המשטרה טוענים כי הואיל והתיקים המטופלים בפרקליטות מורכבים והעבירות המטופלות על-ידם חמורות מאלו המטופלות על-ידי התביעה המשטרתית, ייתכן וישנה הצדקה להקמת מנגנון ביקורת ובירור תלונות על הפרקליטות בלבד.⁴⁴

כאמור, היועמה"ש אימץ את המודל להקמת יחידה ייעודית במשרד המשפטים הפועלת מכוחו של היועמה"ש. על בסיסו של מודל זה ולאחר שינויים שנערכו בו,⁴⁵ נוסח מסמך עקרונות להקמת נציבות הביקורת על מערך התביעה, בספטמבר 2013, שעליו חתומים שרת המשפטים ציפי לבני והיועץ המשפטי לממשלה יהודה ויינשטיין.⁴⁶

³⁹ דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 37.

⁴⁰ שם. עמ' 5.

⁴¹ שם. עמ' 5.

⁴² ההדגשה אינה במקור.

⁴³ שם. עמ' 31.

⁴⁴ שם. עמ' 20.

⁴⁵ היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד יהודה ויינשטיין, מכתב, לשרת המשפטים הגב' ציפי לבני, 16 בספטמבר 2013.

⁴⁶ מסמך עקרונות - הקמת נציבות ביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות, 16 בספטמבר 2013.



נציין כי **דוח הצוות המקצועי ומסמך העקרונות האמור לא פורסמו בפומבי**. על פי מסמך העקרונות הוקמה במשרד המשפטים הנציבות לביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות, שתוצג להלן.⁴⁷

5. נציבות הביקורת למערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות⁴⁸

5.1. סמכויות ותפקידים

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

בפועל בהתאם למסמך העקרונות, תפקידי הנציבות הינם: (1) **לבצע בדיקה מערכתית** שתעסוק בהיבטים של ניהול תקין, אחידות ביישום המדיניות והנהלים, שקיפות תהליכי עבודה, אתיקה מקצועית ויעילות. מבלי להתערב בעצמאות שיקול דעתם המקצועית של המבוקרים.

(2) **בירור תלונות הציבור ותלונות פרטניות במקרים** הבאים: (א) הוגשה תלונה על-ידי אדם הרואה עצמו נפגע בשל התנהגות של פרקליט או של תובע והנציב ראה כי יש צורך לבררה; (ב) כאשר במהלך הבדיקה המערכתית נתגלה אירוע שלדעת הנציב יש מקום למצות את בירור המקרה; (ג) בהתאם לבקשת שר המשפטים או היועמ"ש לברר אירועים מסוימים;

ככלל, תלונה תתברר רק לאחר סיום ההליך המשפטי שבו היא עוסקת ולאחר שניתן פסק דין חלוט שלא ניתן לערער עליו, על מנת לשמור על הליך משפטי תקין, וכדי למנוע ניצול לרעה של הנציבות. כמו כן, לא תתברר תלונה בעניין שמתנהלת לגביו חקירה משטרתית או שנתון לביקורת שיפוטית. כל זאת למעט מקרים מיוחדים (כמו תלונות בגין התמשכות הליכים), שאז ניתן יהיה לברר את התלונה תוך כדי ההליך המשפטי וזאת רק לאחר קבלת אישור מהיועמ"ש.⁴⁹

הנציבה מוסמכת להמליץ על הדרכים לתיקון הליקויים שנמצאו, במסגרת מנגנוני החקירה והמשמעת הקיימים בדין. בכנס לשכת עורכי הדין, שנערך במאי השנה, אמרה הנציבה הילה גרסטל כי הסנקציה הנתונה בידה הינה רישום הערה בתיקו האישי של התובע, ולדבריה מדובר בסנקציה משמעותית.⁵⁰

כאמור, בהתאם להמלצות הצוות המקצועי, הנציבות אינה מוסמכת לברר תלונות הנוגעות להפעלת שיקול הדעת המשפטי של התובע, במקרה של ספק היועמ"ש יכריע בעניין. כמו כן הנציבות **לא תבדוק את החלטות היועמ"ש כראש התביעה הכללית**. עם זאת, כאמור, על אף שהצוות המקצועי המליץ להחיל את הביקורת גם על התביעה המשטרתית, בשלב ראשון הביקורת לא תחול על התביעה המשטרתית, שתוכפף אליה רק לאחר תקופה של חצי שנה מיום הקמת הנציבות, וזאת בתאום עם המפכ"ל והשר לביטחון פנים.

ממשרד המשפטים נמסר כי מאחר והנציבות נמצאת בשלבי הקמה, ייתכנו שינויים בהיקף פעילותה ובסמכויותיה. כמו כן טרם, נתגבשו יחסי העבודה והתיאום מול הגופים השונים.⁵¹

⁴⁷ מסמך העקרונות - הקמת נציבות ביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות, 16 בספטמבר 2013.

⁴⁸ עו"ד אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים, מכתב, 1 ביוני 2014.

מסמך העקרונות - הקמת נציבות ביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות, 16 בספטמבר 2013.

⁴⁹ עו"ד אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים, מכתב, 1 ביוני 2014.

⁵⁰ הכנס השנתי ה-14 של לשכת עורכי הדין, הילה גרסטל, נציבת הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות, [הביקורת על ייצוג המדינה בערכאות - פרוצדורה או מהות](#), 26 במאי 2014.



5.2. כפיפות, תקציב ותקנים⁵²

הנציבות הוקמה כיחידת ביקורת במשרד המשפטים, הכפופה מבחינה מנהלית ותקציבית למשרד המשפטים. לדברי משרד המשפטים, לנציבות הוקצו 24 תקנים, שיאושו עד סוף שנת 2014 :

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

אגף הביקורת : 10 עובדים ו-3 מתמחים (מתוכם 2 בני מיעוטים).

אגף תלונות פרטניות : 4 עובדים ומתמחה אחד.

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

5.3. מינוי הנציבה

על-פי החלטת הממשלה מספטמבר 2012, הממונה על הגוף המבקר יבחר על-ידי ועדת האיתור, לתקופה של שש שנים ללא אפשרות להאריך את כהונתו,⁵³ ובהתאם לעקרונות נציבות שירות המדינה.⁵⁴

בראש ועדת האיתור עמד היועמ"ש יהודה ויינשטיין, ובין חבריה נמנו : דר' גיא רוטקופף - מנכ"ל משרד המשפטים דאז ; משה דיין - נציב שירות המדינה ; דר' הדר דנציג - רוזנברג - אשת אקדמיה בתחום המשפט ושלמה גור - נציג הציבור בעל ידע בתחום הביקורת והבקרה. חברי הוועדה נבחרו על-ידי היועמ"ש בהתייעצות עם מנכ"ל משרד המשפטים ונציב שירות המדינה. בדיוני הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, נשמעו טענות נגד בחירת הנציבה באמצעות ועדת איתור ולא באמצעות ועדה ציבורית , וכן נגד הרכב ועדת האיתור, בתגובה לכך שר המשפטים דאז יעקב נאמן "עד שהגענו למתווה הזה לקח זמן, אני מבקש לא לעשות שינויים במתווה כדי שנוכל לקדם את העניין בלוח הזמנים".⁵⁵

המועמדים לתפקיד נדרשו לעמוד בתנאי הסף שנקבעו במסמך העקרונות לפיהם על המועמד להיות משפטן הכשיר לכהן כשופט בבית המשפט העליון, כאשר במערך השיקולים של חברי ועדת האיתור יובאו בחשבון ניסיונו של המועמד, יוקרתו המקצועית ובקיאותו בעבודת הגופים המבוקרים.⁵⁶

אחד-עשר מועמדים הציגו את מועמדותם, שלושה מתוכם זומנו לראיון אישי נוסף בפני ועדת האיתור. לבסוף הוועדה המליצה על מינויה של נשיאת בית המשפט המחוזי מרכז, השופטת הילה גרסטל, וזאת "לאור העובדה שמדובר ביחידה חדשה המצויה בשלבי הקמה, ולאור ניסיונה של גב' גרסטל בהקמת בית המשפט המחוזי-מרכז".⁵⁷ מינויה של גרסטל אושר על-ידי הממשלה בדצמבר 2013.⁵⁸

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

⁵² עו"ד אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים, מכתב, 1 ביוני 2014.

⁵³ החלטת ממשלה מס' 5097, פטור מחובת מכרז (מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים) למשרת הממונה על בקרת התביעה והייצוג בערכאות במשרד המשפטים והוספת המשרה לרשימת המשרות שבתוספת לחוק ולסדר, 9 בספטמבר 2012. נציבות שירות המדינה, ישיבת ועדת שירות המדינה מס' 354, פטור מחובת מכרז ומינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים למשרת הממונה על בקרת התביעה והייצוג בערכאות במשרד המשפטים, 4 בספטמבר 2012.

⁵⁴ שם.

⁵⁵ פרוטוקול מס' 275, דיון הוועדה לביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות, 24 ביולי 2012.

⁵⁶ מסמך עקרונות- הקמת נציבות ביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות, 16 בספטמבר 2013.

⁵⁷ הצעת מחליטים, אישור מינויה של הממונה על בקרת התביעה והייצוג בערכאות, 19 בדצמבר 2013.



5.4. הקמת הנציבות וגיבוש נהלי עבודה

יחידת הבקרה בראשותה של השופטת בדימוס הילה גרסטל החלה את פעילותה באפריל 2014 ובמאי שונה שמה ל"נציבות הביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות".⁵⁹

עבודת הנציבות תתחלק בין שני אגפים: אגף ביקורת ואגף תלונות פרטניות.⁶⁰ תכנית העבודה השנתית של הנציבות תיקבע על-ידי הנציבה, כאשר שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה יהיו רשאים לבקש מהנציבה לבצע ביקורות נוספות. דוחות הנציב יוגשו ליועץ המשפטי לממשלה והוא יעבירם לשרת המשפטים, אלא אם מצא כי ישנה סיבה שלא לעשות כן.⁶¹

על-פי מסמך העקרונות הנציב יגבש את נהלי העבודה ליישום העקרונות באישור שר המשפטים והיועץ המשפטי. בניגוד לגופים המבוקרים על-ידי מבקר המדינה, שחוק מבקר המדינה מחייב אותם לשתף פעולה עם המבקר, הפרקליטים אינם מחוייבים לשתף פעולה עם הנציבות.⁶²

בהקשר זה נציין כי לנוכח העובדה שארגון פרקליטי המדינה לא זומן לדינוי הצוות המקצועי בכדי להשמיע את עמדותיו, לא היה שותף בהליכים לגיבוש קווי היסוד של הנציבות, ולא נוהל עמו משא ומתן לגיבוש הסכמות בינו לבין משרד המשפטים ונציבות שירות המדינה לשם עיגון בהסכם קיבוצי של השלכות הביקורת על הפרקליטים, הנחה הארגון את פרקליטי המדינה שלא לשתף פעולה עם פעילות הנציבות. יחד עם זאת, מהארגון נמסר כי הוא נכון לשקול את צעדיו בהתאם לתשובת פרקליט המדינה בנושא, ובשלב זה הוא ממתין לתשובת פרקליט המדינה בנוגע לבקשתו לתאם לוח זמנים לקיום משא ומתן לשם חתימה על הסכם קיבוצי בעניין.⁶³ בהקשר זה נציין כי נציבת הביקורת, השופטת גרסטל, אמרה בכנס לשכת עורכי הדין כי חוסר שיתוף הפעולה מצד המבוקר עלול לגרום לו נזק.⁶⁴

מאז הקמת הנציבות, לפני כחודשיים הוגשו אליה 50 פניות. לדברי משרד המשפטים, עובדת הקמת הנציבות, לרבות דרכי הפנייה אליה, הובאו לידיעת הציבור באמצעות אתר האינטרנט של משרד המשפטים, ובאמצעות הסיקור התקשורתי של טקס חניכת הנציבות.⁶⁵ נציין כי באתר האינטרנט של משרד המשפטים יש אתר לנציבות הכולל: דרכי פנייה ומידע. עם זאת הנגישות לאתר זה כרוכה בחיפוש באתר האינטרנט של משרד המשפטים, הואיל ובדף הבית של אתר האינטרנט של משרד המשפטים, אין הפניה לאתר הנציבות ואף לא בקישור של פניות הציבור ולא בקישור ליחידות המשרד.⁶⁶

⁵⁸ החלטת ממשלה מס' 1090, [אישור מינוי הממונה על בקרת התביעה וייצוג בערכאות במשרד המשפטים](#), 22 בדצמבר 2013.
⁵⁹ החלטת ממשלה, מס' 1591, [שינוי שם משרת הממונה על בקרת התביעה וייצוג בערכאות במשרד המשפטים](#), 8 במאי 2014.

⁶⁰ עו"ד אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים, מכתב, 1 ביוני 2014.

⁶¹ מסמך עקרונות- הקמת נציבות ביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות, 16 בספטמבר 2013.

⁶² נציבת הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות השופטת בדימוס, הילה גרסטל, הכנס השנתי ה-14 של לשכת עורכי הדין, [הביקורת על ייצוג המדינה בערכאות - פרוצדורה או מהות](#), 26 במאי 2014.

⁶³ עו"ד הדס פורר-גפני, יו"ר ארגון פרקליטי המדינה, מכתב, 5 ביוני 2014.

⁶⁴ נציבת הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות השופטת הילה גרסטל, הכנס השנתי ה-14 של לשכת עורכי הדין, הילה גרסטל, [הביקורת על ייצוג המדינה בערכאות - פרוצדורה או מהות](#), 26 במאי 2014.

⁶⁵ עו"ד אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים, מכתב, 1 ביוני 2014.

⁶⁶ אתר האינטרנט של משרד המשפטים, כניסה אחרונה: 8 ביוני 2014.



6. דיון

המתח בין חשיבות השמירה על עצמאות שיקול הדעת המקצועי של התובעים, לבין חשיבות השמירה על עצמאות הביקורת על התביעה ויעילותה, העלה לדיון את השאלות המרכזיות הבאות: האם הביקורת תעשה על-ידי גוף חיצוני או פנימי למשרד המשפטים וכן למי הוא יהיה כפוף; האם הגוף יוקם מכוח חקיקה או מכוחו של נוהל פנימי; מהם הנושאים בהם תעסוק הביקורת; מי הגופים שיבוקרו על-ידו; מהם גבולות הביקורת; ומה ייעשה עם תוצאות הביקורת;

יש לציין כי סוגיות דומות עלו גם בדיונים על כינונה של **נציבות תלונות הציבור על השופטים**. נציבות זו הוקמה בחקיקה,⁶⁷ שלפיה הנציבות תהיה יחידה עצמאית, ובחוק אף נקבע סעיף תחת הכותרת "אי תלות" כי "אין על הנציב ועל עובדי הנציבות מרות בעניין מילוי תפקידיהם לפי חוק זה, זולת מרות הדין".⁶⁸

על-פי חוק נציב תלונות הציבור על השופטים התשס"ב-2002, הנציב, לא יזום ביקורת אלא רק יברר תלונות שיופנו אליו. הנציב לא יברר תלונות הנוגעות בנושאים שעומדים ותלויים בבית המשפט ושעוסקים בשיקול דעתו המקצועי של השופט, למעט מקרים חריגים המפורטים בחוק; הנציב ייבחר על-ידי ועדה לבחירת הנציב בהתאם להצעת שר המשפטים ונשיא ביהמ"ש העליון כאחד; הנציב יודיע לשופט הנילון ולממונה עליו על ממצאי הבדיקה והאמצעים לתיקון הליקויים ואף רשאי להמליץ על הפסקת כהונת השופט; מידי שנה יגיש דוח שנתי לשר המשפטים ולנשיא ביהמ"ש העליון. דוחות נציב תלונות הציבור על השופטים מפורסמים ברבים.⁶⁹

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

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

פרופ' בועז סנג'ור, ראש החטיבה למשפט פלילי ולקרימינולוגיה במרכז האקדמי למשפט ועסקים, סבר כי חיוני שמנגנון הביקורת יוקם מכוח חוק ויהיה חיצוני למשרד המשפטים. זאת, בשל העובדה כי הפרקליטות הינה גוף גדול וחזק ובשל מאפייניה המרכזיים של מערכת אכיפת החוק הפלילי, כגון: הסדרה עודפת של תחומי החיים באמצעות המשפט הפלילי; הרשעת חפים מפשע; אופן החקירה הנהוג שמטרתו חילוץ הודאה מהחשוד; השיטה האדוורסרית שמביאה את התובע לשאוף להשגת הרשעה בכל מחיר; ריבוי עסקאות טיעון עד כדי האשמה של אנשים חפים מפשע ושיקול דעת הנתון בידי התביעה שלא להעמיד לדין בגלל חוסר עניין לציבור;⁷⁰

⁶⁷ [חוק נציב תלונות הציבור על השופטים, התשס"ב-2002](#).

⁶⁸ שם.

⁶⁹ אתר האינטרנט של [נציבות תלונות הציבור על השופטים](#).

⁷⁰ פרופ' בועז סנג'ור, ראש החטיבה למשפט פלילי ולקרימינולוגיה במרכז האקדמי למשפט ועסקים, פרוטוקול מס' 225, דיון בוועדה לביקורת המדינה, [גוף מבקר לפרקליטות המדינה](#), 19 בדצמבר 2011.



לעומת זאת, שר המשפטים לשעבר, פרופ' דניאל פרידמן, שסבר אף הוא כי יש לעגן את סמכויות הגוף המבקר בחקיקה, הציע כי גוף זה יהיה כפוף לשר המשפטים, אך לא ליועץ המשפטי או לפרקליט המדינה שכן גוף זה יבקר גם אותם.⁷¹

היועץ המשפטי לשעבר, מני מזוז, סבר אף הוא כי על הגוף המבקר לפעול במשרד המשפטים אך מחוץ לפרקליטות. לדבריו, לעומד בראש הביקורת לא תהיה כל זיקה לפרקליטות (לדוגמה: יש החלת תקופת צינון לבכיר בפרקליטות המועמד לתפקיד ראש הביקורת) ומרגע מינויו הוא לא יהיה נתון למרותו של איש. עם זאת, מזוז הציע כי גוף הביקורת יוקם ויפעל מכוחו של הליך מנהלי של משרד המשפטים ולא מכוח חוק, וזאת בכדי שניתן יהיה לבחון את המנגנון ולשנותו בהתאם, גמישות שלדבריו אינה קיימת כאשר ההסדר קבוע בחוק.⁷²

פרופ' מרדכי קרמניצר וד"ר גיא לוריא מהמכון הישראלי לדמוקרטיה, סברו כי יש להקים את גוף הביקורת על התביעה במשרד המשפטים ובמקביל ליועץ המשפטי, וגוף זה יוקם מכוח חוק שיכלול סעיף "אי תלות", בדומה לזה הקיים בחוק נציב התלונות על השופטים, לפיו אין מרות על המבקר זולת מרותו של הדין.⁷³ עם זאת לדעתם, אפשר שבתחילה נציבות הביקורת תעוגן בנוהל פנימי ולאחר תקופה מסוימת תעוגן בחקיקה.⁷⁴ בכנס לשכת עורכי הדין שהתקיים בחודש מאי השנה אמרה נציבת הביקורת על מערך התביעה השופטת הילה גרסטל כי היא סבורה שתוך פרק זמן מסוים תהיה יוזמה לחקיקת חוק נציבות הביקורת על התביעה.⁷⁵

2. **הגופים שיבוקרו על-ידי הנציבות:** כאמור, הנציבות לא תבקר את החלטות היועץ המשפטי ובשלב הראשון גם לא את התביעה המשטרית, אלא רק לאחר תקופה של חצי שנה מיום הקמת הנציבות ובתאום עם מפכ"ל המשטרה והשר לביטחון פנים. המצדדים בהחלת הביקורת על התביעה המשטרית נימקו את עמדתם בעובדה שהרוב המכריע של התיקים מנוהלים על ידה, והביקורת הקיימת על עבודת התביעה המשטרית אינה מספקת. לעומתם המתנגדים, ביניהם אנשי המשטרה והיועץ המשפטי לשעבר מני מזוז, טוענים כי הואיל והתביעה המשטרית אינה מטפלת בתיקים הרגישים והמשמעותיים, אין להכיל עליה את הביקורת. מעבר לכך, מזוז טען, כי צפוי קושי משפטי להחיל על התביעה המשטרית ביקורת הפועלת מכוחו של נוהל פנימי של משרד המשפטים.⁷⁶

באשר להחלת הביקורת גם על היועץ המשפטי לממשלה ועל פרקליט המדינה, מני מזוז סבר כי ככלל, אין להחיל עליהם את הביקורת, אך אין בכך למנוע שתוך כדי בירור של תלונה מסוימת תיבדק גם מעורבותם של ראשי מערך התביעה.⁷⁷ לדעת פרופ' קרמניצר וד"ר לוריא יש להחיל את הביקורת על כל מי שהוסמך לייצג את המדינה על ידי היועץ המשפטי, לרבות על היועץ המשפטי. כאמור, פרופ' פרידמן סבר אף הוא כי יש להחיל את הביקורת גם על פרקליט המדינה וגם על היועץ המשפטי.⁷⁹

⁷¹ פרופ' דניאל פרידמן, פרוטוקול מס' 275, דיון הוועדה לביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות, 24 ביולי 2012.

⁷² דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 50.

⁷³ גיא לוריא, ממונים על הצדק-רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011. עמ' 196.

⁷⁴ פרופ' מרדכי קרמניצר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, פרוטוקול מס' 211, דיון בוועדה לביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות, 14 בנובמבר 2011.

⁷⁵ הכנס השנתי ה-14 של לשכת עורכי הדין, הילה גרסטל, נציבת הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות, הביקורת על ייצוג המדינה בערכאות - פרוצדורה או מהות, 26 במאי 2014.

⁷⁶ דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 21-22.

⁷⁷ דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 21-22.

⁷⁸ ד"ר גיא לוריא, המכון הישראלי לדמוקרטיה, מכתב, 8 ביוני 2014.

⁷⁹ פרופ' דניאל פרידמן, פרוטוקול מס' 285, דיון בוועדה לביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות, 5 בספטמבר 2012.



3. **נושאי הביקורת:** הואיל וקשה למתוח את קו הגבול בין דרכי ההתנהלות ותהליכי קבלת ההחלטות של התובעים שיבוקרו על-ידי הנציבות, לבין שיקול הדעת המקצועי של התובעים, שלא יבוקר על-ידי הנציבות, נשאלת השאלה באלו נושאים תעסוק הביקורת ובאיזה לא. לדברי נציבת הביקורת על התביעה, השופטת בדימוס הילה גרסטל, "ההחלטה היא פרי תהליך קבלתה ואם נפל פגם בתהליך קבלתה של ההחלטה, כמו שיקולים זרים, נקמנות, עוינות כזו או אחרת, זה דבר שכן יכול להבחין וברור שברגע שיקבע שבתהליך, בהתנהלות, ..., נפל פגם, אז גם אם לא יאמר ברחל בתך הקטנה ששיקול הדעת המשפטי לקוי, אבל יאמר שתהליך קבלת ההחלטה היה לקוי, אז די בכך".⁸⁰

ארגון פרקליטי המדינה סבור כי יש להסדיר בהסכם קיבוצי כי הביקורת של הנציבות תהיה מערכתית בלבד ולא תעסוק בביקורת אישית נגד פרקליט מסויים. במקרה של ביקורת אישית נגד פרקליט השימוש ייעשה בכלים מנהליים בלבד והיא תעסוק רק בנושא התלונה שהוגשה והנציבות לא תוכל להרחיב את בדיקתה לגבי עניינים נוספים שיתגלו במהלך הבדיקה.⁸¹

במסגרת הדיונים על הקמת גוף ביקורת הציעו גורמי מקצוע ומומחים למשפט נושאים אפשריים שבהם יעסוק גוף הביקורת ובהם:⁸² ההחלטה האם להעמיד לדין ובאיזו עבירה; קביעת סדרי עדיפות בטיפול בסוגים שונים של התיקים; מדיניות עסקאות הטיעון; המקרים בהם יערכו מעצרים; אחידות ביישום המדיניות והנהלים; נוסח הודעות היועמה"ש והפרקליטות לגבי אנשים שהתיק בעניינם נסגר; התבטאויות אנשי התביעה בתקשורת; "סחבת" וטיפול בתיקים ועמידה בלוחות זמנים; מדיניות ערעורים; חשיפת חומרי חקירה לסנגור ולנאשם; השימוש של התביעה בעבירת שיבוש הליכי חקירה; שמירה על זכויותיהם של נפגעי עבירה;

4. **השמירה על חסיון המידע שיימסר לנציבות:** אחת השאלות הנידונות היא האם יוטל חיסיון על המידע שיגיע לנציבות. חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958, קובע כי כל מידע ומסמך שהגיעו לידי המבקר במסגרת עבודת הביקורת לא יישמשו כראיה בהליך משמעותי או בהליך משפטי, חוץ מהמשפט הפלילי.⁸³ לעומת זאת, חוק המבקרים הפנימיים התשנ"ב-1992, קובע כי כל מידע ומסמך שהגיע למבקר הפנימי במסגרת עבודת הביקורת יוכל לשמש כראיה בהליך משמעותי, אך לא בהליך משפטי.⁸⁴

חברי הצוות המקצועי טענו כי בהעדר מעמד סטטוטורי ליחידת הביקורת, לא ניתן להבטיח כי החומר שייאסף על-ידיה, לא יהיה נתון לחובת גילוי לסנגור או לנאשם או לאחר בהליך המשפטי. נוסף על כך, לא ניתן יהיה להחיל על דברי התובע בפני הנציבות, חסיון מפני הפללה עצמית. עם זאת, לדעת הצוות, מציאות כזו קיימת בכל בירור פנימי שנערך בפרקליטות, שבמהלכו נחשף מידע רגיש מצד הפרקליט ובמקרים המתאימים ניתן יהיה לשקול הפעלת כלים משפטיים לשם הגנה על מידע הנמצא בידי רשויות המדינה.⁸⁵

⁸⁰ הכנס השנתי ה-14 של לשכת עורכי הדין, הילה גרסטל, נציבת הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות, "הביקורת על ייצוג המדינה בערכאות - פרוצדורה או מהות", 26 במאי 2014.

⁸¹ עו"ד חדס פורר-גפני, יו"ר ארגון פרקליטי המדינה, מכתב, 5 ביוני 2014.

⁸² גיא לוריא, ממונים על הצדק-רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011. עמ' 169. פרו' בועז סנג'ור, ראש החטיבה למשפט פלילי ולקרימינולוגיה, במרכז האקדמי למשפט ועסקים, פרוטוקול מס' 225, דיון בוועדה לביקורת המדינה, גוף מבקר לפרקליטות המדינה, 19 בדצמבר 2011.

⁸³ סעיף 30, חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958.

⁸⁴ סעיף 10, חוק המבקרים הפנימיים תשנ"ב-1992.

⁸⁵ דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 21-22.



מנשיא לשכת המבקרים הפנימיים בישראל נמסר, כי לדעת האיגוד משהוחלט להקים יחידת ביקורת נפרדת על מערך התביעה, יש לראותה כיחידת ביקורת פנימית לכל דבר ועניין ולהחיל עליה את חוק הביקורת הפנימית בשינויים המחייבים. לדבריו, הנציבות תהיה רשאית לבקש כל מידע בהתאם לסעיף 9 בחוק המבקרים הפנימיים, ומצד שני תהיה מחויבת לשמור בסוד כל מידע המגיע אליה תוך כדי ביצוע תפקידה.⁸⁶

5. **השימוש בתוצאות הביקורת:** כאמור, הנציבה רשאית להמליץ לראשי התביעה על האמצעים לתיקון הליקויים שנמצאו. בהקשר זה נציין כי המצדדים בהקמת גוף ביקורת לתביעה סבורים כי חוסר יעילותם של גופי הביקורת הקיימים נובעת גם מהעובדה כי אין בידם סמכויות משמעותיות, ולכן על מנת שהביקורת על התביעה תשיג את מטרתה יש להעניק לה סמכות להטיל סנקציות. לעומתם פרופ' קרמיניצר ועו"ד לוריא סבורים כי אין להעניק למבקר סמכויות משמעות, ועליו להפנות את ממצאיו לגורמים הרלוונטיים. היועמה"ש לשעבר מני מזוז סבר אף הוא כי יש להגביל את סמכויות המבקר רק לקביעת ממצאים והמלצה לתיקון הליקויים. ארגון פרקליטי המדינה מסר לפנייתנו בנושא זה כי הוא דורש כי משרד המשפטים ייתן ייצוג משפטי או יממנו לכל פרקליט שנפתח נגדו הליך משמעותי או משפטי בעקבות הביקורת.⁸⁷ כאמור, לדברי הנציבה השופטת גרסטל כי נתונה בידיה הסמכות לרשום הערה בתיקו האישי של התובע, ולדבריה מדובר בסנקציה משמעותית.⁸⁸

6. **פרסום ממצאי הביקורת:** אחת השאלות הנידונות היא האם יש לפרסם את דוחות הנציבות ברבים. על-פי מסמך העקרונות, דוחות הנציבות - נושאים או שנתיים - יוגשו ליועמה"ש וזה יעבירם לשרת המשפטים, אלא אם יש בידי נימוקים המצדיקים שלא לעשות כן.⁸⁹ **לא ברור ממסמך העקרונות האם דוחות הנציב יובאו לידיעת הציבור.** נציין כי בדוח הצוות בהתייחס למודל שאומץ על ידי היועמה"ש נקבע כי "עניין פרסום הדוחות יקבע בהסדר בהנחיה של היועמה"ש. מוצע כי הכלל יחייב פרסום של דוחות הביקורת, והחריג יתיר אי פרסום, בהתקיים טעמים מקובלים המונעים פרסום כמו הגנה על בטחון המדינה או על פרטיותו של אדם". חברי הצוות כתבו כי "פרסום הדוחות חשוב לא רק נוכח השקיפות והתכליות שהוא מקדם, אלא אף לשם הבטחת אמון הציבור במנגנון הביקורת".⁹⁰

באשר לשאלת פרסום שמותיהם של הפרקליטים מושאי הביקורת, חברי הצוות סברו כי הפרסום ייעשה מבלי לפגוע ביכולתה של הביקורת לבצע את תפקידה המקצועי ומבלי להטיל איום על התובעים. מני מזוז, סבר כי תוצאות הביקורת המנומקות תימסרנה למתלונן ובמקרים שיש בהם עניין לציבור, הדברים יפורסמו בפומבי וכן יפורסם דוח שנתי.⁹¹ לעומת זאת, ארגון פרקליטי המדינה מבקש להסדיר ולעגן בהסכם קיבוצי את חסיון ממצאי הביקורת ואת אי-פרסום שמות הפרקליטים מושאי הביקורת.⁹²

⁸⁶ עו"ד מרדכי שנבל, נשיא לשכת המבקרים הפנימיים ישראל, מכתב, 2 ביוני 2014.

⁸⁷ עו"ד הדס פורר-גפני, יו"ר ארגון פרקליטי המדינה, מכתב, 5 ביוני 2014.

⁸⁸ הכנס השנתי ה-14 של לשכת עורכי הדין, הילה גרסטל, נציבת הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות, [הביקורת על ייצוג המדינה בערכאות - פרוצדורה או מהות](#), 26 במאי 2014.

⁸⁹ מסמך עקרונות- הקמת נציבות ביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות, 16 בספטמבר 2013.

⁹⁰ דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 47.

⁹¹ דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות, אפריל 2012, עמ' 22.

⁹² עו"ד הדס פורר-גפני, יו"ר ארגון פרקליטי המדינה, מכתב, 5 ביוני 2014.

