

ירושלים, כ"ה תשרי תשע"ו  
8 אוקטובר 2015

לכבוד

מר יהודה וינשטיין  
היועץ המשפטי לממשלה

גב' איילת שקד  
שרת המשפטים

מכובדי,

הנדון: בחינת פעילות נציבות הביקורת על מערך התביעה

הקדמה

1. ביום 8.6.2015 חתמו שרת המשפטים, גב' איילת שקד, והיועץ המשפטי לממשלה, מר יהודה וינשטיין (להלן: היועמ"ש), על כתב המינוי (מצורף כנספח א'), בו נתבקשתי לבחון את "פעילות נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות" (להלן: הנציבות), אשר הוקמה בהתאם למתווה שבמסמך העקרונות שנתתם ביום 16.9.2013 בידי שרת המשפטים דאז, גב' ציפי לבני והיועמ"ש (להלן: מסמך העקרונות) (מצורף כנספח ב').

2. הבחינה האמורה נתבקשה, הן נוכח האמור במסמך העקרונות, כי:

"בחלוף שנה מיום היווסדה של הנציבות תיערך בחינה של פעילותה בהתאם למתווה האמור, על ידי שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה, תוך התייעצות עם הנציב, אשר יהא מוסכם לעשות את השינויים הנדרשים, ככל שיהיה בכך צורך".

והן נוכח מכלול הטענות הנוגעות להקמתה ולפעילותה של הנציבות.... ובכלל זה את עצם קיומה של הביקורת הפרטנית".

נתבקשתי בכתב המינוי להמליץ בסיומה של הבחינה "על השינויים הנדרשים", ככל שאמצא כי יש צורך בכך.

3. בכתב המינוי צוין, כי הבחינה נתבקשה "לאחר התייעצות עם הנציבה", השופטת (בדימוס) הילה גרסטל, העומדת בראש הנציבות (להלן: הנציבה), כנדרש בסעיף 7 למסמך העקרונות.

4. קיימתי 13 ישיבות בהן שמעתי את עמדותיהם של כל הגורמים הרלוונטיים ועמדות של אחרים (חלקם ביוזמתי וחלקם ביוזמתם הם). בכלל הנשמעים היו הנציבה, הנהלת הפרקליטות ובראשה פרקליט המדינה, מר שי ניצן, ארגון פרקליטי המדינה ובראשו

יו"ר הארגון גבי לימור פלד, המשנה ליועמ"ש, מר רז נזרי ומנכ"לית משרד המשפטים הגבי אמי פלמור. (רשימת המוזמנים הנוספים לפי סדר הופעתם מצורפת כנספח ג'). כל זאת, בנוסף להבעות עמדה בכתב שהגיעו אלי מהציבור.

#### תולדותיו של מסמך העקרונות

5. ביום 22.3.2011 מינה היועמ"ש שמונה משפטיים בכירים שבמשרד המשפטים (ארבעה משנים של היועמ"ש וארבעה משנים של פרקליט המדינה), בראשות גבי אורית קורן, המשנה ליועמ"ש (חקיקה) (להלן: צוות השמונה), כדי שיבחן את "אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות", ויגיש את "מסקנותיו והמלצותיו באשר לאופן יישום העניין".

6. קדמו למינוי צוות השמונה, שתי הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת השמונה-עשרה. כותרתה של האחת (מיום 23.5.2011): "הצעת חוק נציב תלונות הציבור על פרקליטים, התשע"א-2011", וכותרתה של השנייה (מיום 1.8.2011): "הצעת חוק מבקר הפרקליטות, התשע"א-2011".

הצעת החוק הראשונה מתייחסת למינוי נציב לבירור תלונות על פרקליטים המופיעים בתיקים פליליים, שסמכותו תהייה לברר תלונות מטעם הציבור בעניין הנוגע להתנהגותו והתנהלותו של פרקליט במסגרת מילוי תפקידו, תוך החרגות מסוימות המופיעות בהצעה.

הצעת החוק השנייה באה להעניק סמכות למי שייתמנה למבקר הפרקליטות, לבקר את הפרקליטות הפלילית והאזרחית ואת ענף התביעות במשטרה, לבדוק כל החלטה של הגופים המבוקרים, לרבות הגשת כתבי אישום ו"חוות דעת וכל מסמך אחר". כמו כן, יוסמך המבקר גם לברר תלונות של "כל אדם הרואה עצמו נפגע מהתנהלות הפרקליטות".

7. באפריל 2012 הגיש צוות השמונה דין וחשבון מקיף, בו פרט את מסקנותיו והמלצותיו בנושאים אותם התבקש לבדוק.

8. בדוח מנה צוות השמונה גופים חיצוניים ופנימיים, אשר הפרקליטות והפרקליטים כיחידים נתונים כבר היום לביקורת מערכתית ולפיקוח על ידם, אף בדרך של בירור תלונות עליהם. בכללם, מבקר המדינה (בביצוע ביקורת ובבירור תלונות כנציב תלונות הציבור), לשכת עורכי-הדין (בבירור תלונות על הפרת כללי האתיקה המקצועית), האגף למשמעת בנציבות שירות המדינה (חקירות והעמדה לדין משמעת), המבקר הפנימי של משרד המשפטים (ביקורת פנים ובירור תלונות הציבור). בדוח צוין, כי "מנגנונים אלה נוגעים בחלקם, במידה זו או אחרת, אף לתובעים האחרים במערך הפרקליטות והתביעה" (עמ' 4 לדוח).

"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 להסמך 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.

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 אחדות 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 אחדות 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.

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.

המודל הראשון מבוסס על ההצעה להרחיב את פעילותו של מבקר המדינה בביקורת על פרקליטות המדינה, מערך התביעה המשטרית 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....

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 המשטרית (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, אחידות 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.

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 המשטרית או ראש אח"מ בהקשר הרלוונטי, יהיו רשאים לבקש מן היחידה לבצע מטלות ביקורת נוספות....

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:

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

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...

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 המשטרתית מקום לכך בנסיבות העניין.

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 לביקורתה....

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

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

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".

10. ממכתבו של היועמ"ש מיום 22.4.2012 (לאחר קבלת דוח צוות השמונה) אל היושב ראש דאז של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, ח"כ רוני בר-און, עולה, כי היועמ"ש אימץ עקרונית את המודל השני שבדוח צוות השמונה בדבר הקמת יחידת בקרה ייעודית במשרד המשפטים הכפופה ליועמ"ש. במכתב נאמר, כי "היחידה תוקם בדרך מנהלית וללא צורך בחקיקה, מכוח סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה כראש המערכת וכבעל הסמכות המקצועית העליונה בכל הנוגע לתביעה הפלילית ולייצוג המדינה בערכאות". בשלב ראשון תעסוק היחידה "בביקורת על עבודת מערך התביעה וייצוג המדינה בכללותו, למעט התביעה המשטרית", שלגביה יחליט תוך שנה אם יחול גם עליה מנגנון הביקורת החדש. תכנית הביקורת השנתית של היחידה תקבע על ידי ראש היחידה, אולם היועמ"ש או פרקליט המדינה, יהיו רשאים לבקש מראש היחידה לבצע מטלות ביקורת נוספות.

11. עוד הוסיף היועמ"ש במכתבו :

"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 [ההדגשה שלי - א.ג.]. 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.

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 :

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

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

בתום שנה מתחילת פעילותה של היחידה יבחן היועץ המשפטי לממשלה האם יש מקום להטיל על הוועדה לטפל בתלונות המוגשות מקרב הציבור".

12. בישיבה שקיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ביום 5.9.2012 בנושא "גוף מבקר לפרקליטות המדינה" (לאחר ישיבות קודמות שקיימה הוועדה בנושא), עדכן מנכ"ל משרד המשפטים דאז, מר גיא רוטקופף את הוועדה שהסיכום אליו הגיעו מתקדם "בצעדי ענק" ואף "הוגשה ואושרה הצעה להקמת ועדת איתור לתפקיד ראש יחידת הביקורת על הפרקליטות". "היחידה הזו תהייה כפופה ליועץ המשפטי לממשלה. בשנה הראשונה לא תהיינה פניות מהציבור, אבל אם מישהו מהציבור יפנה ליועץ המשפטי לממשלה, והיועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה, להם תהיה סמכות להעביר ליחידת הביקורת, וליחידת הביקורת תהיה סמכות עצמאית, לראש יחידת הביקורת לפעול בנושאים מערכתיים שהוא רואה אותם לנכון".

13. ישיבה נוספת בנושא קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ביום 8.7.2013 בהשתתפות שרת המשפטים (דאז), היועמ"ש, פרקליט המדינה (דאז), צמרת משרד המשפטים והמנכ"ל (דאז). שרת המשפטים הודיעה כי הם "בהחלט באים עם פתרון, עם בשורה". "הבשורה הראשונה היא שהביקורת תחול על כלל גופי התביעה ובאי-כוח היועץ המשפטי לממשלה במדינת ישראל". "הבשורה השנייה...שכל אזרח הרואה עצמו נפגע יוכל לפנות לגוף הביקורת, לנציב שימונה, על מנת להביא את תלונתו, ותלונתו תיבדק לגופה". זאת "כמובן במגבלות כלשהן על מנת לא לפגוע, כי הצד השני של המאזניים האלה, ולא פחות חשוב לנו לשמור גם על עצמאות התביעה הכללית. חשוב לנו לשמור על האפשרות שכל תובע וכל פרקליט לא יהיו מאוימים במהלך משפט".

היועמ"ש בדבריו הוסיף, "שהגוף הזה, כשיקום, אל לו לפגוע בעצמאותו של הפרקליט, ובהפעלתו של אותו שיקול דעת ללא מורא וללא חשש. בזה טמון אינטרס ציבורי רב-

חשיבות, בקיומה של פרקליטות ובהפעלתן של אותו שיקול דעת ללא מורא וללא חשש שאוכפת את החוק ללא מורא, מתוך שוויון, שאין בעיניה דל ואין בעיניה רם וכולם שווים כלפי החוק".

לשאלת אחד המשתתפים בדיון אם הביקורת תחול גם על פרקליט המדינה והיועמ"ש, השיב פרקליט המדינה (דאז): "לטעמנו כן. אין שום היגיון לא לרדת עד למטה ואין שום היגיון להגביל למעלה". בתגובה אמר השואל: "אני מברך מאוד על כך".

14. כחודשיים לאחר הישיבה האמורה (ביום 16.9.2013) חתמו שרת המשפטים דאז והיועמ"ש, מכוח סמכותם המנהלית, על מסמך העקרונות, שעניינו בשניים. האחד, הקמת "יחידת ביקורת ייעודית במשרד המשפטים אשר תפעל לבדיקה מערכתית יזומה ושיטתית של התנהלות המערך הכולל של התביעה ומייצגי המדינה בערכאות, הפועלים כבאי כוח היועץ המשפטי לממשלה". השני, הסמכת הנציב לברר תלונות על הגופים המבוקרים, בשלושה מקרים: אם מתגלה, אגב הביקורת המערכתית, אירוע אשר לדעת הנציב יש מקום למצות את הברור; כאשר שר המשפטים או היועמ"ש יבקשו לברר אירועים ספציפיים; וכאשר הוגשה תלונה מהציבור על ידי אדם הרואה עצמו נפגע בשל התנהגותו של פרקליט או תובע. זאת במגבלות המפורטות במסמך העקרונות: תלונה תתברר רק לאחר סיום ההליך המשפטי, אולם במקרים מיוחדים, כגון תלונות בגין התמשכות ההליכים, ניתן יהיה באישור היועמ"ש, "לברר את התלונה גם תוך כדי ההליך המשפטי". הנציב לא יברר תלונות הנוגעות להפעלת שיקול הדעת המשפטי וכן לא יבדוק את החלטות היועמ"ש כראש התביעה הכללית. במקרה שבו תתעורר שאלה אם התלונה אכן עוסקת בעניין שבשיקול דעת משפטי, יכריע בעניין היועמ"ש, הנציב "לא יבדוק תלונה בעניין שניתן להגיש עליו ערעור או ערר על פי דין, או שמתנהלת לגביו חקירת משטרה, או הנתון לביקורת שיפוטית על-פי דין".

#### הנציבות

15. ביום 22.12.2013 אישרה הממשלה את מינוייה של הנציבה לעמוד בראש הנציבות, ולאחר התארגנות החלה הנציבות את פעילותה ב-1.4.2015.

16. בינואר 2015 פרסמה הנציבה "דוח פעילות ראשון" של הנציבות לתקופה 1.4.2014 – 31.12.2014 (תשעה חודשים).

בפתח הדוח ציינה הנציבה (בעמ' 5), כי הנציבות "אינה גוף ביקורת פנים ואינה כפופה לחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב–1992, ואין היא כפופה לחוק יסוד: מבקר המדינה, תשנ"ח–1988".

17. בדוח צוינו הגופים הכלולים במסגרת מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות, והם: פרקליטות המדינה על כל מחוזותיה ומחלקותיה (תרשים מבנה הפרקליטות מצורף



כנספת ד'); מערך התביעה המשטרית (שפעילות הנציבות לגביו החלה בהתאם למסמך העקרונות, רק ב- 1.1.2015); עורכי-דין המחזיקים בייפוי כוח מטעם היועמ"ש לפי סעיף 4 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), התשי"ח-1958, ותקנה 7(ב) לתקנות סדרי הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, התשמ"ד-1984; ועורכי-דין שקיבלו כתב הסמכה מהיועמ"ש להיות תובעים, מכוח סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ד-1984. (כולם להלן: מערך התביעה).

כן צויין בדות, כי בנציבות שני אגפים: אגף הביקורת שעוסק בביקורת מערכתיות, ואגף תלונות פרטניות מן הציבור.

18. עד כה פרסמה הנציבות (במרס 2015) דוח מערכתי יזום אחד שנושאו "אופן הטיפול בתיקים שהוחלט על סגירתם". דוח זה, כאמור בו, "בחן את הנושא המבוקר באופן רותבי, בשבעה מחוזות הפרקליטויות הפליליות ובמחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה".

19. בדוח הפעילות הראשון מסרה הנציבה, כי אגף הביקורת החל בבחינת שלושה נושאים מערכתיים נוספים בתחום הפלילי: עדויות שקר וראיונות עדים; ידוע ושימוע בהליכים פליליים; זכויות נפגעי עבירה. בתחום האזרחי, נבחן הנושא: עמידת הגופים המבוקרים במועדים בהליכים אזרחיים. ב"לוח גאנט תכנון ביקורת לשנים 2015-2016", שצורף כנספת לדוח, מצוינים 8 נושאי ביקורת מתוכננים לשנת 2015 ועוד 6 נושאים לשנת 2016. סה"כ 14 נושאים, מהם 11 על הפרקליטות.

20. אגף התלונות הפרטניות אתראי, כאמור בדוח הפעילות הראשון, "על בירורן של תלונות המוגשות לו באשר להתנהלות הגופים ועורכי-הדין המבוקרים". לפי המינוח שאימצה הנציבה, כל תלונה המוגשת על ידי פרט, בין שהוא מלין על פרקליט מסוים, על פרקליטות מסוימת, או על מחלקה מסוימת, מסווגת על ידי הנציבות "כתלונה פרטנית".

21. עוד טרם שהוקמה הנציבות והחלה בעבודתה, ובטרם שנתמנתה הנציבה לתפקידה, ראה ארגון פרקליטי המדינה (להלן: ארגון הפרקליטים) למחות בכתב ביום 5.12.2013 בפני שרת המשפטים (דאז), על כך שמסמך העקרונות הוצא, בלי שהוא (ארגון הפרקליטים) "היה שותף בהליכים של קביעת קווי היסוד של נציבות הביקורת לפרקליטות, בסמכויותיה ובכתב ההסמכה ואף לא נשמעה עמדתו בעניין". כן הודיע ארגון הפרקליטים, כי בלא שיוסדרו תחילה הסוגיות שפרט בכתבו, "לא יוכלו הפרקליטים לשתף פעולה עם נציבות הביקורת לפרקליטות". טענתם הראשונה הייתה, כי אף שהם "נותנים יד לביקורת ולפרקליטות איכותית, ואינם חוששים מעצם קיומו של הליך ביקורת", על הביקורת להיות בראש ובראשונה מערכתית בלבד, כדי שלא תשמש "כלי להתנגחות אישית בפרקליטים"; שנית, יש לתת ייצוג משפטי לפרקליט שנגדו מתבררת תלונה; שלישית, קיימים גופי ביקורת אחרים, "ואין לאפשר מצב שבו

מקרה מסוים ייחקר על ידי מספר גופים מבקרים במקביל; רביעית, יש לפרסם את נהלי העבודה של הנציבות; וחמישית, יש להעניק חיסיון לממצאים של הנציבות.

22. הנציבות החלה למלא את תפקידה על פי הבנתה את מסמך העקרונות, על אף שהצעדים הארגוניים שנקט ארגון הפרקליטים העיבו על עבודתה מראשית דרכה, הרבה לפני שהכריז הארגון רשמית על סכסוך עבודה (רק בספטמבר 2014).

מצב זה מצא את ביטויו בדוח המערכתי היזום, שהוציאה הנציבה ובו כתבה (בעמ' 38) כי במהלך ביצוע הביקורת הוגבלה עבודת הביקורת בשל מספר סיבות, שהראשונה שבהן "היעדר שיתוף פעולה של ארגון הפרקליטים החל מהקמת נב"ם [הנציבות], אשר מנע מצוות הביקורת לפגוש את כלל דרגי הניהול, הפרקליטים והמתמחים אשר מעורבים בתהליכים הקריטיים בנושא המבוקר".

23. הנתק בין ארגון הפרקליטים לנציבות נמשך עד למינוי. במכתבם מיום 8.6.2015, שנלווה לכתב המינוי (מצורף כנספח ה'), עודכנתי על ידי שרת המשפטים והיועמ"ש, בדבר הסדר מוסכם עם ארגון הפרקליטים, שיחול עד שהם (השרה והיועמ"ש) יקבלו החלטה בדבר המלצותי. על פי ההסדר לא תבוצע ביקורת פרטנית על הפרקליטים, והנציבות תפעל באופן הבא, בכל הנוגע לתלונות פרטניות שהתקבלו עד כה ושיתקבלו במהלך תקופה זו:

1. תלונות שדינן להידחות על הסף ו/או לגופו של עניין יידחו בהתאם. לא תתבקש תגובה, לא יערכו בירורים, ולא תינתן הכרעה בתלונות המתייחסות לפרקליט שאינו נמנה על הנהלת הפרקליטות.

2. תלונות שמתייחסות לחבר הנהלת הפרקליטות ואילו בלבד (להלן: פרקליט המדינה, מנהלי מחלקות בפרקליטות המדינה ופרקליטי המחוז) יטופלו כרגיל.

יובהר, כי במקרים חריגים בהם יעלה אגב הביקורת המערכתית חשד לעבירה פלילית או להתנהגות בלתי ראויה חמורה של מי מחברי ארגון פרקליטי המדינה, יועבר העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

נמסר לנו מארגון פרקליטי המדינה, כי בתקופה האמורה יקפיא הארגון את כל הצעדים הארגוניים בהם נקט וישתף פעולה באופן מלא עם פעילות הנציבות בכל הנוגע לביקורות המערכתיות. כל זאת, מבלי שיוותר על כל טענה מטענותיו".

24. לא נדרשתי בכתב המינוי לחוות דעה האם בצעדים שנקטו הפרקליטים, כאשר שיבשו מיד את עבודת הנציבות, נחצתה על ידם נורמה שחייבה אותם כעובדי מדינה, אף שלא

נשמעה דעתם טרם שהוצא מסמך העקרונות. בהקשר זה גם אציין, כי על אף האמור במכתבו של היועמ"ש מיום 22.4.2014 ליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (אשר נזכר לעיל), כי יוצאו על ידו הנחיות פנימיות כי על הפרקליטים והתובעים לשתף פעולה עם עבודת הנציבות, הנחיות כאלה לא הוצאו.

25. בדוח הפעילות הראשון מדגישה הנציבה (בעמ' 35-36), כי למרות שנאמר לה מפורשות על ידי נציגות ארגון הפרקליטים כי התנגדות הארגון נוגעת רק לבירור תלונות הפרטניות ולא לביקורת המערכתית, חל חוסר שיתוף הפעולה של הפרקליטים עם הנציבות גם על הביקורות המערכתיות, כשהם מסבירים זאת בכך ש"כל עוד לא יגיעו איתם להבנה כוללת הם אינם מוכנים לשתף פעולה עם נבתיים [הנציבות], אף לא באופן חלקי".

26. אוסיף, כי היחסים בין הנהלת הפרקליטות לבין הנציבות אף הם לא היו "סוגים בשושנים", והדבר מצא את ביטויו מידי פעם. הנתק בין ארגון הפרקליטים והנציבות אף הוא תרם לכך, כשהיה על הנהלת הפרקליטות להתמודד עם דרישות נוספות מטעם הנציבות.

27. אין ספק, כי לא למציאות שתוארה לעיל נתכוונו החותמים על מסמך העקרונות, בקובעם (בסעיף 7 למסמך העקרונות) כי בחלוף שנה מיום היווסדה של הנציבות תיערך בחינה של פעילותה בהתאם למתווה שנקבע על ידם במסמך.

#### עמדת הפרקליטות באשר לביקורת המערכתית

28. הנהלת הפרקליטות שותפה לדעה כי ישנה הצדקה בהקמת גוף ייעודי שיעסוק בבקרה רוחבית על התנהלות כלל מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות. אולם לדעתה, ניסיון העבודה מול צוותי הביקורת של הנציבות, כמו גם אופיו של דוח הביקורת הראשון, "חידדו את הקשיים שבהקמתו המהירה של מערך הביקורת המערכתית, קשיים שחלקם אף הועלו בדוח, מבלי שניתן להם פתרון מלא". מדובר "בשאלות הנוגעות למספר הביקורות, להיקף הביקורות, לבחירת נושאי הביקורת, לתכנון עבודת הביקורת, לאופי ההמלצות, ועוד".

29. כפי שהדגישה הנהלת הפרקליטות, הביקורת המערכתית לא נועדה להחליף את המערך הניהולי בפרקליטות ואת שיקול הדעת של מנהלי הארגון. "האחריות לעבודת הפרקליטות, להשלכות של סדרי העדיפויות הנקבעים בה ולחלוקת המשאבים בה, היא של המנהלים ופרקליט המדינה, האחראים בפני היועמ"ש ובפני הציבור, "וכך ראוי שתישאר. אף שניתן להמליץ על שינויים בסדר העדיפויות או בחלוקת המשאבים".

30. בחירת הנושאים לביקורת המערכתית צריכה להיות במטרה לתרום לשיפור עבודת הפרקליטים, ולהיקבע לאחר שיח מוקדם בין הנציבות והנהלת הפרקליטות. כיום מכביד מספרן הרב של הביקורות הנערכות והמתוכננות על ידי הנציבות בתוכנית עבודתה עד סוף שנת 2016, על הפעילות השוטפת של הפרקליטות. "במקום לעסוק בעבודה שוטפת... על הפרקליטות לפנות כוח אדם בהיקף ממשי לצורך סיוע לנציבות, דבר העלול לפגוע בעבודה השוטפת". יש, על כן, לצמצם את כמות הביקורות המערכתיות, כך שלא תעלנה על 2-3 ביקורות בשנה, שייקבעו, כאמור, לאחר דיון מקדים, שעה שכיום מתוכננות אחת-עשרה ביקורות מערכתיות על הפרקליטות, בנוסף לשלוש שהחלו בשנת 2014, ובסך הכל ארבע-עשרה ביקורות.

#### עמדת ארגון הפרקליטים באשר לביקורת המערכתית

31. לדעת ארגון הפרקליטים, צוות השמונה קבע כי "המאפיינים הייחודיים של מערך הפרקליטות והתביעה מחדדים את הצורך במנגנון יעיל לבקרה מערכתית שתערוך בדיקה שוטפת ויזומה של תופעות רוחביות בניהול מערך התביעה", ולצורך זה יש להקים מנגנון ייעודי. חברי הצוות רק נחלקו בדעתם לגבי המנגנון הרצוי (במשרד המשפטים או במשרד מבקר המדינה). המחוקק התווה את האופן שעל משרד ממשלתי לבצע בקרה וביקורת מערכתיים במסגרת חוק הביקורת הפנימית, וגם הנציבות מחויבת לפעול בהתאם להוראות חוק זה. הכפפת הנציבות ל"מסגרת משפטית מוכרת ומחייבת נותנת מענה ראוי והולם לקיומה של הביקורת המערכתית הפנימית המתבצעת במסגרתה. שהרי לא ייתכן מצב שדבר חקיקה ראשי שקבע את אופן עריכת הביקורת הפנימית במשרד יושם פלסטר ושחוראותיו המחייבות בירור בדרך מסוימת יאויינו וייעקפו. "אם לא נכפיף את הנציבות לחוק הביקורת הפנימית, מניין לה מקור סמכות חוקי לפנות לגופי הביקורת השונים לשאול שאלות, לדרוש מסמכים וכיו"ב, לבקש ולקבל תיקים, תרשומות ונתונים מיחשוביים. בהיעדר הכפפת נב"ם [הנציבות] למערך הביקורת הפנימי במשרד הכולל מגבלות על השימוש בדוחות, בממצאים ובהודעות שנמסרו לגוף המבקר, חיסיון, היעדר פרסום וכיו"ב יש בביקורת המערכתית כדי לפגוע בזכויותיהם של עובדי הגופים המבוקרים ולסתור את הדין".

#### מעמדה של הביקורת המערכתית על פי מסמך העקרונות

32. סבורני, כי אחת הסיבות לחיכוכים שבין הנציבות להנהלת הפרקליטות, ככל שחיכוכים אלה נגעו לביקורת המערכתית, נעוצה בפרשנות שנתנה הנציבה למעמדה של ביקורת זו על פי מסמך העקרונות. כשלבדיקה, מדובר בביקורת חיצונית.

33. לא הרי מעמדה וסמכויותיה של ביקורת חיצונית (שהזוגמא הבולטת לה היא זו של מבקר המדינה), לאלה של ביקורת פנימית המוסדרים בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן: חוק הביקורת הפנימית). מדובר בשני סוגי ביקורת המצויים במדרג היררכי שונה.

34. מקור הסמכות להפעלת הביקורת שונה בכל אחד משתי הביקורות. בעוד שהמאפיין את הביקורת הפנימית בכך שהיא שואבת את סמכותה מהנהלת הארגון עצמו, שואבת ביקורת חיצונית את סמכותה מגורם חיצוני לארגון המבוקר, וככל שמדובר במשרדי הממשלה - בתוק. יעודה של ביקורת פנימית לשמש כלי לניהול הארגון עצמו, שעה שהביקורת החיצונית נועדה לשרת צרכים ציבוריים רחבים יותר. השוני מתבטא גם בסדרי הדיווח ואופי הגופים המקבלים את הדיווח. הביקורת הפנימית מדווחת לגורם פנימי בארגון וביקורת חיצונית מדווחת על פעולותיה לגורם חיצוני וכן לציבור. מאפיין נוסף וחשוב הוא היעדר כל תלות של המבקר בגורם אחר כלשהו, בשונה מביקורת פנימית שבינה ובין הגוף המבוקר קיימת תלות, ולו תלות חלקית (ראו בנדון: נסים מזרחי, "תורת הביקורת הפנימית, הוצאת המכללה למנהל (2000)).

35. על פי האבחנות לעיל, לא ניתן לסווג את הביקורת בה עוסק מסמך העקרונות כביקורת חיצונית, כשם שאין הוא עונה לדרישות שבחוק הביקורת הפנימית. הנציב לבדו הוא שקובע על פי מסמך העקרונות, את תכנית הביקורת השנתית, והשר והיועמ"ש רשאים לבקש ממנו לבצע מטלות נוספות. בעוד שבחוק הביקורת הפנימית, על המבקר הפנימי להגיש "לאישור הממונה הצעה לתכנית עבודה שנתית או תקופתית והממונה יאשר אותה בשינויים הנראים לו", ו"השר הממונה... וכן הממונה, רשאים להטיל על המבקר הפנימי משימות של ביקורת פנימית נוספות על הקבועות בתכנית [ה]עבודה..." (סעיף 7 לחוק). מאידך גיסא, הגביל מסמך העקרונות את סמכותו של הנציב לקבוע לבדו את "נהלי העבודה ליישום העקרונות" שנקבעו במסמך, והוא נזקק לאישור הנהלים על ידי שר המשפטים והיועמ"ש (סעיף 6). לא למותר לציין בהקשר האחרון, כי עד היום לא הוצאו כלל נהלי עבודה לגבי הביקורות המערכתיות, וממילא לא אושרו (הנציבה הוציאה "נוהל בדיקה וטיפול בתלונות פרטניות", אולם הם טרם אושרו על ידי שרת המשפטים והיועמ"ש, כנדרש במסמך העקרונות).

36. העולה מן המקובץ, כי הביקורת על פי מסמך העקרונות אינה ביקורת חיצונית וגם אינה ביקורת על פי חוק הביקורת הפנימית. מנסחיו של מסמך העקרונות שביקשו לשלב יחד את שני סוגי הביקורת, יצרו "ייצור כלאיים", בלתי מוכר בעולם הביקורת. ואכן, בדוח הפעילות הראשון שהוציאה ציינה הנציבה לשבת, כי הנציבות "הוקמה כגוף ביקורת ייעודי ייחודי, שאין כדוגמתו בארץ ובעולם". איני סבור כי ניתן לאמץ "מודל" חדשני זה.

#### הביקורת הפרטנית על פי מסמך העקרונות

37. הראש השני על פי מסמך העקרונות הוא כאמור, בירור "תלונות פרטניות לגבי הגופים המבוקרים". סמכות זו ניתנה בשלושה מקרים:

1. "מקום בו אגב הביקורת המערכתית נתגלה אירוע אשר לדעת [הנציב] יש מקום למצות את הבירור".

2. כאשר שר המשפטים והיועמ"ש יבקשו מהנציב לברר אירועים ספציפיים.
3. "כאשר הוגשה תלונה לנציבות על ידי כל אדם הרואה עצמו נפגע בכל התנהגותו של פרקליט או תובע והנציב ראה שיש מקום לבררה".

כן נקבע במסמך העקרונות, כי הסמכות להחליט אם עניינה של תלונה הוא בשיקול דעת משפטי, או להתיר בירור תלונה הנוגעת להליך תלוי ועומד נתונה בידי היועמ"ש. (בהערת אגב אוסיף כי לדברי הנציבה, היא פנתה פעמיים ליועמ"ש כדי לקבל היתר ממנו לבירור תלונות בהליכים תלויים ועומדים. פעם אחת השיב לה בשלילה, ובפעם השנייה לא קיבלה תשובה).

38. את הטענות נגד הסמכת הנציב במסמך העקרונות לברר תלונות פרטניות השמיעו בפניי הנהלת הפרקליטות וארגון הפרקליטים, וכן מוזמנים ופונים אחרים. להלן תמצית הטענות:

39. הפרקליטים כפופים למארג ביקורת צפוף ואפקטיבי של גופים המפקחים עליהם ומבקרים אותם. לפיכך, ההסמכה האמורה מיותרת ובלתי צודקת, הגורמת פגיעה ממשית בפרקליטים ובפרקליטות. אין מקום להקים גוף נוסף על הגופים הקיימים כיום, שייחוד לפרקליטים ויחריג אותם לרעה משאר עובדי שירות המדינה. החרגת הפרקליטים משאר הסקטורים האחרים של עובדי הציבור במדינה מחייבת הצדקה מיוחדת המצביעה על תפקוד לקוי במיוחד של הפרקליטות והפרקליטים שמחייבת הידוק משמעותי של הפיקוח על עבודתם. החרגה כזאת מתפרשת על ידי הציבור כנחוצה עקב ליקויים שנמצאו, אף שאין הדבר כן. אם כשלו הגופים הקיימים שהופקדו על בירור תלונות, אין בכך לייתר גופים אלה ולקבוע מנגנון ביקורת נוסף שיחול דווקא על פרקליטים. הדרך להתמודד עם כשלים של אותם גופים (אם אכן ישנם כשלים), אינה בהקמת גוף חדש, אלא בתיקונם של הגופים הקיימים.

40. קיימים מנגנונים חיצוניים ופנימיים, שנועדו לברר תלונות על פרקליטים: מבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור; לשכת עורכי-הדין המבררת תלונות על הפרת כללי האתיקה המקצועית מצד פרקליטים; האגף למשמעת בנציבות שירות המדינה ובית הדין למשמעת של עובדי המדינה, שהרי הפרקליטים כפופים ככל עובדי המדינה לחוק המשמעת ולתקשי"ר; וביקורת הפנים במשרד המשפטים. בנוסף לעינים הפקוחה של הממונים הישירים המפקחים על עבודתם של הפרקליטים הכפופים להם, מצויים הפרקליטים גם תחת ביקורת של מותב שופטים מקצועי, והתנהגותם נבחנת על ידו בכל מהלך הדיון. מוסד נוסף לבירור תלונות עלול ליצור כפל התדיינות. יצירת כתובת נוספת להגשת תלונות עלולה לפגוע קשות בעצמאות הפרקליט בביטחונו העצמי וביכולתו למלא את תפקידו כהלכה. בכך ייפגע בראש ובראשונה האינטרס הציבורי

המחייב קיום פרקליטות עצמאית ויזומת. הגוף הנוסף מעודד הגשת תלונות שזוא על פרקליטים, כשיש לזכור כי סביבת פעילותם רווית מתח בינם ובין המתדיינים מולם. ואכן התפתחה תת-תרבות של הגשת תלונות סרק על פרקליטים לנציבות, כפי שמלמד הניסיון שנרכש מפעילות הנציבות עד כה.

41. כפי שטענה הנהלת הפרקליטות, החשש אינו מתוצאות בירורן של התלונות שכן:

"הניסיון מלמד שכמות התלונות שהוגשו נגד פרקליטים, הנמצאות כמוצדקות היא מצומצמת ביותר, אם לא זניחה. החשש נעוץ בתהליך גופו; שכן אף אם בסיום תהליך הביקורת [צ"ל: הבירור], יימצא שהתנהלות הפרקליט הייתה תקינה, עצם החשיפה האישית של פרקליט לתהליך של ביקורת אישית חיצונית על ידי גורם, שאין בכוחו להשקיף על התנהלות הפרקליט במכלול עבודתו, והצורך האישי שלו להתמודד עם התלונה, כאשר הנטל להדפה רובץ על כתפיו, עלול להביא לשינוי בסדר יומו ובחלוקת הקשב שלו ולחייבו להסיט את משאבי הזמן שלו - המצומצמים ממילא, בלתי חיונית ובלתי נדרשת. הצורך להתמודד מול תלונה יגרום לו להקדיש חשיבה רבה ותשומת לב לענייני הפרטי, תוך יצירת "תוכנת הפעלה" מקצועית מתגוננת, מפרספקטיבה אישית, על חשבון העמדה הממלכתית, שאינה חוששת לחתור למגע ולהתעמת לטובת האינטרס הציבורי. הסטת תשומות הקשב והזמן של הפרקליט להתמודדות עם התלונות קוסמת כמובן לצד שכנגד ומקלה על הלחץ עליו - ולכן העובדה שנעשה שימוש משמעותי בנבתיים [הנציבות] על מנת להפריע ולהטריד את הפרקליטים אינה בבחינת הפתעה".

עוד נטען, כי תרבות הגשת תלונה אישית תכרסם ביכולת התמרון ובחופש הפעולה של הפרקליט למצות כראוי וכמתבקש את יכולתו ולהרתיעו מקבלת החלטות קשות. הפרקליטות תהיה "גוף מתגונן, מוגבל בהפעלת יכולותיו, והאפקטיביות של הפרקליטות כגוף אוכף חוק הפועל ללא מורא - תיפגע". אין מדובר בחשש בלבד ופרקליטים אכן חשו על בשרם הגשת תלונות שזוא או איום בהגשתן, במטרה להחלישם ולהרתיע אותם מלמלא את תפקידם.

42. הנהלת הפרקליטות גם עמדה על הנזק שכבר נגרם (כך!), לטענתה, מהקמת הנציבות. אביא מדבריה על "קצה המזלג" רק להשלמת טענותיה להיעדר הצדקה לקיומו של גוף נוסף לבירור תלונות, ולא מעבר לכך. (אחרי שהנציבה הגיבה לטענות אחת לאחת).

43. לדברי הנהלת הפרקליטות, המציאות לאחר הקמת הנציבות איששה את החששות של צוות השמונה [כי הוספת מנגנון שיעודו בירור תלונות מהציבור תביא לסרבול ולהכבדה, ויהיה בו לשמש ככלי שתוצאתו פגיעה בעצמאות הפרקליטים והתובעים, בלי לגרום לשיפור תפקודו של מערך זה], "והראתה שבמנגנון שהוקם חרף ההמלצה המקצועית הרצינית והמנומקת, לא היה כדי להועיל, ומנגד הוא כבר גרם נזק לתפקוד הפרקליטים, ואם ימשיך להתקיים, יועצם נזק זה".

44. הנהלת הפרקליטות פירטה קשיים "הן באופן הסדרת נבתיים [הנציבות] והן באופן פעילותה אשר יש גם בהם כדי ללמוד על נזקים נוספים שנגרמו ועלולים להמשיך ולהיגרם כתוצאה מקיומה של ביקורת פרטנית".

45. ועל אף כל זאת, סבורה הנהלת הפרקליטות כי יש מקום לבירור תלונות על ידי הנציבות "אך ורק במקרים חריגים בהם היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה יבקשו לברר אירועים או תלונות ספציפיים, שהובאו לידעתם, וזאת במצבים המצדיקים, לדעתם, מינוי גורם חיצוני, לבדיקתם. ניתן לאפשר זאת גם במקרים בהם שר המשפטים סבור שיש מקום לכך וזאת בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה".

46. ארגון הפרקליטים הוסיף וחידד את הנימוקים נגד הסמכת הנציבות לברר תלונות, באמירה, כי ביקורת פרטנית "פוגעת פגיעה חמורה ביכולתו של הפרקליט למלא את תפקידו הציבורי, ללא מורא, מתוך עצמאות ואי תלות באומץ ובנחישות. הוא הופך כל פעילות של הפרקליט... למושא להליך משפטי או מעין משפטי הבוחן את התנהלותו ואת התנהגותו של הפרקליט". "הוא מוצב תחת עננה תמידית, שבהכרח משתקת אותו". התלונות פגעו ביכולתו של הפרקליט לתפקד ללא חשש וללא מורא, הן מסכנות את "תפקודה של הפרקליטות ואת יכולתה לשמש כשומר הסף של שלטון החוק בישראל". התלונות גורמות לרפיון ידיו של הפרקליט. פרקליטים הופכים ממאשימים בשם המדינה לנאשמים. "הנציבות משמשת ככלי בידי אלו המבקשים להחליש את הפרקליטות, אשר מגישים תלונות ומאיימים על הפרקליטים בהגשת תלונות לכל אורכו של ההליך המשפטי".

47. אל מול הטענות השוללות את הצורך וההצדקה לקיומו של גוף נוסף לבירור תלונות מהציבור, נשמעו, כמובן, טענות שכנגד שקראו לחזק את הצורך בו, על אף קיומם של הגופים האחרים. כך, לדוגמא, כתב פרופ' קנת מן, בפנייתו אלי:

"איני סבור כי החשש מביקורת פרטנית הוא מוצדק, ולטעמי הוא אינו מעוגן בניסיונם של עובדי היחידות שיהיה כפיפות לביקורת של הנציבות החדשה. מקובל על כולם העיקרון שמי



שחש נפגע מפעילותו של הגוף המבוקר רשאי להגיש תלונה פרטנית ותלונות אכן מוגשות ונבדקות. כך נוהגים גם היום וביקורת מסוג זה הופעלה גם לפני הקמתה של הנציבות החדשה. יחד עם זאת, דעתי היא שייצמחו תועלות משמעותיות ממסירת סמכות הביקורת הפרטנית לנציבות החדשה. אני סבור כי עיקר השינויים הנכללים במנדט של הנציבות החדשה, הם אכן חשובים, ותועלתם עולה באופן משמעותי על כל חשש כי עובדים יימנעו מלפעול באופן ראוי בשל פעילותה של הנציבות החדשה".

48. מסמך העקרונות הטיל, כאמור, שני תפקידים שונים על מי שיעמוד בראש הנציבות: ביקורת מערכתית יזומה ובירור תלונות. מדובר, כפי שכבר הוסבר, בשתי מתודות שונות. האחת, עוסקת בעניין נקודתי על התנהגות או התנהלות של הנילון בעבר, שעליה מלין המתלונן. והשנייה, עוסקת בביקורת מערכתיות יזומות, הצופות פני עתיד. עקב שוני זה מקובל להפריד בין שני התפקידים וליצור לכל אחד מהם מערכת נפרדת, האחת למבקר והאחרת לנציב תלונות, "אומבוסמן" בלעז (לשילוב התפקידים בחוק מבקר המדינה אין אח ורע בעולם). כפי שכבר ציינתי, מאפייניה של הביקורת כיום בנציבות אינם של ביקורת חיצונית, מקבילה לזו של מבקר המדינה, על אף הנראות החיצונית העולה ממסמך העקרונות, כי כך הוא.

49. נושא בירור תלונות פרטניות על מערך התביעה קשור קשר הדוק בנושא עצמאותה של התביעה. העצמאות שהיא נשמת אפה של התביעה במדינה דמוקרטית, מתבטאת בכך כי היא פועלת ללא השפעה חיצונית, ללא מורא, ללא משוא פנים בהגינות ועל פי שיקול דעת מקצועי בלבד. העצמאות נדרשת כדי להבטיח את שלטון החוק ואת השוויון לפני החוק. בלעדי עצמאות לא ייכון מערך תביעה ראוי לשמו.

50. אולם בצד הצורך להגן על מעמדה העצמאי של התביעה, עומד אינטרס ציבורי חשוב אחר והוא לוודא כי מערך התביעה המייצג נאמנה וביושר את הציבור, אכן לא מעד במקרים מסויימים. שכן, "להתנהגות פגומה של נציג ציבור יש משמעות של דוגמה שלילית ומשחיתה. היא פוגעת בפונקציה של ההליך הפלילי לאשש את אמון הציבור בסדר המשפטי, ואת אמון הציבור בנציגיו בכלל זה". (פרופ' מרדכי קרמניצר, "תפקידו של התובע בהליך הפלילי", פלילים ה(2) 173, 175-179 (התשנ"ז)).

51. השאלה שיש להשיב עליה היא מהי המדיניות הראויה שיש בה כדי לאזן בין שמירת עצמאותו של מערך התביעה ובין האינטרס כי מערך זה יישא באחריות לפני רשויות החוק והציבור.

## עם הפנים לעתיד

### (1) בעניין גוף ביקורת

52. כפי שכבר ציינתי, גוף הביקורת שהוקם על פי מסמך העקרונות משלב סממנים של ביקורת חיצונית וביקורת פנימית, גם יחד. האפשרות, הפשוטה לכאורה, במצב זה היא להציע להקים בחקיקה גוף ביקורת חיצוני. אולם, פתרון זה אינו מובן מאליו, ואינו משוחרר מספק.

53. שאלה עקרונית היא, אם רצוי הוא כי יוקם בחקיקה גוף לביקורת חיצונית למשרד ממשלתי, בנוסף לביקורת החיצונית של מבקר המדינה. משמעות אפשרות כזאת תהיה כי יהיו שני "קווי ייצור" בעלי מעמד שווה, לדוחות יזומים על אותו משרד. במצב דברים זה לא רק שתיכנן תחרות בין ה"תאומים" על נתח הביקורת, אלא אף עלולים להתגלות חילוקי דעות בין שני הגופים לגבי תוצאות הביקורת שכל אחד מהם ערך. ואם למרות כל האמור, תהיה התשובה לשאלה שהוצגה לעיל חיובית, עדיין יהיה צורך להתייחס לסוגיה המשפטית אם חקיקה כזו אינה פוגעת בבלעדיות סמכותו של מבקר המדינה לפי חוק-יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה (כדעת מרים בן-פורת בספרה "חוק-יסוד: מבקר המדינה", עמ' 144-145).

54. בנייר העמדה שהגישה הפרקליטות היא מונה, אחת לאחת, את התמורות הארגוניות-ניהוליות אותם החלה לעבור. אולם לא למותר להזכיר, כי על אף הרשימה המרשימה של החידושים בניהול הפרקליטות, לא ראה צוות השמונה, המכיר את הפרקליטות, לפני ולפנים, להסתפק בכל אלה והמליץ, פה אחד "לעצב מנגנון ייעודי שיעסוק בביקורת יזומה וסדורה של מערך הפרקליטות והתביעה, מבלי לגרוע מהמנגנונים הקיימים" (סעיף 111).

55. עקב ייחודיותה של הפרקליטות במשרד המשפטים, כמוסבר לעיל, הדרך הסלולה, לדעתי, היא להקים יחידה נפרדת ועצמאית לביקורת הפרקליטות, בראשות מבקר פנים נפרד, שעליה יחולו הוראות חוק הביקורת הפנימית. יחידה זו תהא בנוסף למערך הביקורת הפנימית הכללית במשרד (דוגמא להסדר כזה הוא במינוי מבקר פנימי נפרד לצה"ל בנוסף למבקר מערכת הביטחון).

56. יישום הצעה זו יהיה כרוך בתיקונים המתחייבים בחוק הביקורת הפנימית (במיוחד סעיף 5), אשר ייקבעו, בין היתר, כי היועמ"ש הוא שיהיה "הממונה על המבקר" הפנימי על הפרקליטות, וככה תכלול סמכותו על פי חוק הביקורת הפנימית אישור תכנית העבודה השנתית של המבקר.

(2) בעניין בירור תלונות

57. על פי המידע האחרון שקיבלתי מהנציבות הוגשו לה בתקופה 1.4.2014 – 31.7.2015 305 תלונות. הבירור ב- 215 מהן הסתיים. 119 היו תלונות על פרקליט מסוים, כולל מנהל בפרקליטות (פרקליט המדינה, פרקליט מחוז, מנהל המחלקה בפרקליטות המדינה) ו-186 תלונות היו על יחידה מסוימת בפרקליטות המדינה או על פרקליטות מחוז מתוך 215 תלונות שבוררו, היו 8 מהן מוצדקות ברמה המערכתית ותלונה אחת במישור האישי. רק ב- 29 תלונות נדרש פרקליט ספציפי להגיב. לדברי הנציבה בדיון, מספר התלונות על הפרקליטות והתלונות הפרטניות, עלה דרמטית משנת 2014 לשנת 2015.

58. אשר לתביעה המשטרתית הוגשו לנציבות בתקופה 1.1.2015 – 31.07.2015 9 תלונות (7 על חטיבת התביעות הפליליות ו-2 על מערך תביעות התעבורה), 2 מהן נמצאות בשלבי בירור שונים, 5 נסגרו מסיבות שונות ו-2 נדחו על הסף.

59. בדוח מס' 41 לשנת 2014 של נציב תלונות הציבור (בעמ' 114) מציין הנציב (מבקר המדינה), כי הוגשו אותה שנה על פרקליטות המדינה 38 תיקי תלונה. סך כל הנושאים שהוכרעו אותה שנה לגופו של עניין עמד על 15, והנושאים שנמצאו מוצדקים הסתכמו ב-4 בלבד. על פרקליטויות המחוז הוגשו 32 תיקי תלונות ורק 13 מהנושאים שבהן הוכרעו לגופו של עניין, ו-4 נושאים נמצאו מוצדקים. בשנה קודמת (2013) הוגשו נגד פרקליטות המדינה תלונות ב- 79 נושאים. 20 נושאים הוכרעו לגופו של עניין ורק 4 נושאים נמצאו מוצדקים.

60. נתוני הפעילות של אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה, בתלונות על משרד המשפטים (כפי שמסרה הנהלת הפרקליטות), הם כי בשנת 2013 היו 19 פניות בנושאי משמעת. נושא אחד טופל באגף המשמעת בהליכי משמעת, ולא הוגשו באותה שנה תובענות. בשנת 2014 היו 11 פניות משמעת, 2 מהן טופלו באגף המשמעת. בנושא אחד של דיווחים כוזבים הוגשה תובענה.

61. פעילות אגף תלונות הציבור במשרד המשפטים מראה כי בשנת 2012 הוגשו 21 תלונות הנוגעות לפרקליטות המדינה ומחוזותיה. אחת נמצאה מוצדקת ואחת מוצדקת חלקית. בשנת 2013 הוגשו לאגף 15 תלונות, 2 נמצאו מוצדקות ו-4 מוצדקות חלקית.

62. מהדיונים שהתקיימו עולה, כי ועדת האתיקה של לשכת עורכי-הדין איננה מקיימת רישום נפרד על פרקליטים, ואינה מפלחת את התלונות שהוגשו על כלל עורכי-הדין.

63. סבורני, כי די באמור לעיל כדי להצביע על כך, כי מספר התלונות המוצדקות על פרקליטים, ועל פרקליטות המדינה, זעום ביותר, על אף ריבוי התלונות. אולם, איני

מוצא להיאחזו בנתון זה כדי להשיב בשלילה לשאלה אם להקים גוף לבירור תלונות על פרקליטים.

64. שמעתי וגם קראתי את זעקתם של הפרקליטים על העובר עליהם אחרי הגשת תלונה, אף אם בסופו של דבר נקבע כי אין בה ממש, ואת טענתם על ניצול הנציבות להגשת תלונה במטרה לערער את שוויון נפשו של הפרקליט.

65. וכך כתבה לי אחת הפרקליטות (בקיצורים ובהשמטות):

"ניהול התיק רובו ככולו, נוהל ע"י ההגנה באווירה לעומתית קשה באולמות בתי משפט אשר דנו בהליכים השונים בתיק ואף מחוץ להם. ניהול ההליך כלל הטחת טענות קשות, אימים בדבר הגשת תביעות..."

בסמוך לגמר ניהול ההליך... בחלוף פחות מחודש ימים בלבד, הוגשה נגדי תלונה אישית לנב"מ [הנציבות] ומיד אחריה הוגשה תלונה שנייה לוועדת האתיקה של לשכת עורכי הדין. למקרא התלונות ברור לכל כי תלונות אלה הינן המשך ישיר של האווירה האמורה וכן המשך מסע ההכפשה וההפחדה כנגדי..."

המחיר האישי אף לווה בחששות לשלומי או לשלום משפחתי. על אף האמור, תחושת השליחות, כמו גם האמונה בצדקת הדרך של הפרקליטות והחתירה לעשיית צדק אשר ליוו אותי במהלך כל שנות עבודתי, חיזקו אותי וגרמו לי לא לרפות את ידי ולו לרגע.

היום, לאחר כל ההתמודדות הקשה במהלך ניהול ההליך עצמו שבו כל ההחלטות היו על דעת הממונים שלי, כאשר אני מוצאת את עצמי נאלצת להתמודד גם עם תלונות סרק ורדיפה אישית בלתי פוסקת שהן כשלעצמן הטרידו את מנוחתי ואינן נעימות בלשון המעטה, לראשונה בכל שנות עבודתי עם כל הצער שבדבר, מקונן בליבי החשש שייתכן והמחירים האישיים שאני וחבריי נאלצים לשלם אך בשל תפקידינו, ספק אם יש הצדקה לכך... גם ברור לי כי המשך הביקורת הפרטנית בשים לב לאופי התלונות שהוגשו עד כה וביניהן גם התלונות כנגדי, וכך גם לאופן שזה משפיע ועשוי להמשיך ולהשפיע על ההתנהלות של הפרקליטים ביום יום, הרי שמדובר במדרון חלקלק שעשוי להוביל לפרקליטות הססנית ולפגוע אנושות

בשלטון החוק היקר לי מאוד מאוד!! ואת זה חייבים לעצור!!!!!!".

66. אין להקל ראש בטענה כי הקמת נציבות לביקורת תלונות על פרקליטים מקימה, מניה וביה, גם כלי לניגוחם, וכנגד עלולה לפתח אצל פרקליטים, תפיסה של "ראש קטן" כמגן מפני תלונות. זאת שעה שאנו מצפים כי הפרקליטות תהיה איכותית, אמינה, אמיצה ועצמאית שתייצג כראוי את האינטרס הציבורי. מאידך גיסא, אין להתעלם מהצורך בדיווחיות מצד הפרקליטות. כי "ללא מידה של פיקוח לא יהיה אפשר להבטיח שפרקליטיה יפעלו תמיד על הצד הטוב ביותר תוך שמירה על זכויות האדם ועל האינטרס הציבורי" (ראו מאמרם של פרופ' מרדכי קרמניצר וד"ר גיא לוריא: "לשפוך את התינוק עם מי האמבטיה – ביקורת הצעת חוק נציב תלונות הציבור על פרקליטים", המכון הישראלי לדמוקרטיה).

מכאן גם הנחיות האו"ם על תפקידו של התובע הכללי (Guidelines on the Role of Prosecutors) אשר אינן מציעות בסעיפים 21 ו-22 בתת-פרק בנושא Disciplinary proceedings, מתן חסינות כלשהי לתובעים מפני תלונה, אלא מציינות, בין היתר, כי תלונות על תובעים הגורסות שהתנהגותם חרגה בבירור ממתחם של סטנדרטים מקצועיים יתבררו ביעילות ובהגינות מתאימים.

67. כיצד, אם כן יימצא האיזון?

לדעתי, יש להימנע מיצירת מנגנון של דין משמעתי נוסף, שמטיבו כרוך בהטלת סנקציה. דיון כזה מתקיים בבית הדין המשמעתי לעובדי המדינה, שהסנקציה בו עלולה אף להיות הרחקת העובד מהשירות, וכך הוא הדין המשמעתי של לשכת עורכי-הדין, שבידי בית-הדין למשמעת להרחיק עורך-דין מהמקצוע. בעיקרון, נציבות תלונות אינה צריכה להיות חלק מדיני המשמעת. כך הוא אצל נציב תלונות הציבור במבקר במדינה ואצל נציב תלונות הציבור על שופטים. ייעודה של נציבות תלונות לקבוע באמצעות הבירור של מקרים פרטניים, נורמות ראויות של התנהגות והתנהלות של חברי הארגון, ובכך לשפר את תפקודו ודרכי עבודתו. אפשר, שכתוצאה מבירור תלונה מסוימת יהא צורך לנקוט לאחר מכן אמצעי משמעתי נגד הנילון. אולם זו תוצאת הבירור ולא תכליתו.

68. בעניינו, אין להתעלם אמנם מקיומו של נציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, מביקורת בית המשפט במקרים ראויים, וממנגנון הבקרה הניהולית של הממונים. אולם, לדעתי, עדיין נדרש על אלה מנגנון ייעודי מקצועי, עצמאי לחלוטין, שכל תכליתו בדיקת תלונות מסוימות (כמובהר להלן). זאת, בשל ייחודם של התובעים כמייצגי

האינטרס הציבורי שאין לו אח ורע אצל יתר עובדי המדינה שהם עורכי-דין. וכגודל הסמכות כן גודל "העין המפקחת".

69. ההסדר המוצע לחקיקת חוק נציב תלונות הציבור על מערך התביעה, מבוסס כולו על מתן שיקול דעת לנציב עצמאי לסנן את התלונות ולהחליט באלו מהן יקיים בירור. בסמכותו יהיה להחליט כי תלונה של מי שרואה עצמו נפגע מהתנהלות או מהתנהגות של תובע או של יחידה במערך התביעה ראויה להתברר בפניו, מפאת החשיבות הציבורית שבכך. לא החליט כן, לא יברר את התלונה. רעיון דומה מצוי בסעיף 70(א) לחוק מבקר המדינה, לפיו "משהוגשה תלונה, יפתח נציב תלונות הציבור בבירור, זולת אם.... סבר שהוא אינו הגוף המתאים לבירור העניין".

70. אכן, לא ניתן לקבוע אמת מידה כללית למושג "חשיבות ציבורית". אולם מושג זה אינו חסר תוכן גם אם הוא רחב ביותר, ומטבעו שהוא עשוי להשתרע על פני שטח כמעט בלתי מוגבל. מושג כזה מתמלא תוכן מעת לעת ומקבל קונקרטיזציה ממקרה למקרה (ראו בעניין "מושגי שסתום" אחרים, את הנאמר בבג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה פ"ד מח (2) 749, 779-780). וחזקה על מי שיהיה ראוי לכהן בתפקיד נציב התלונות על פי החוק, כמוצע, כי גם יידע לצקת תוכן ל"מושג השסתום" האמור. אולם אדגיש, כי בכל מקרה אין מדובר בבירור חשש לעבירה פלילית, שיועבר, כמתחייב ליועמ"ש. כשם שאדגיש כי אין מדובר בבחינת שיקול הדעת של הנילון.

71. כדי לאפשר לנציב לשקול האם מתמלא התנאי לבירור התלונה, יהא על המתלונן, כתנאי בל יעבור, לאמת את העובדות הנטענות על ידו בתלונה, בתצהיר מטעמו כחוק, על כל המשתמע ממתן תצהיר שקר (סעיף 239 לחוק העונשין).

72. המסקנה מהאמור לעיל, כי אם החליט הנציב שלא לברר את התלונה, תהא פתוחה הדרך למתלונן להתלונן בפני כל גורם אחר המוסמך לכך. שכן החוק שיכונן את הנציבות לא ייפגע בסמכויות הגופים האחרים הקיימים היום לבירור תלונות. מאידך גיסא, דיון שהתקיים, או שמתקיים, באחד מן הגופים האמורים, באותו עניין שהועלה בתלונה שהוגשה לנציבות תחסום את הדרך לבירור נוסף בנציבות.

73. מוצע, כי הוראות נוספות בחוק שיהא בהן להחליש את החשש מפני שימוש בנציבות ככלי ניגוח בתובעים שבמערך התביעה, יהיו:

- א. לא תתקבל תלונה אנונימית.
- ב. לא תתבקש תגובתו של הנילון, או של גורם אחר, אלא לאחר החלטת הנציב לפתוח בבירור התלונה.
- ג. לא יפתח הנציב בבירור תלונה שהחליט לבררה, אלא לאחר סיום ההליכים באותו בית משפט שהאירועים הנטענים בתלונה ארעו בו, זולת אם החליט אחרת, מנימוקים מיוחדים שיפרט.

74. כן יעמדו החסמים הבאים לבירור תלונה, והיא לא תבורר בכל אחד מהמקרים הבאים (בהתאמה לאלה המנויים בחוק נציב תלונות הציבור על שופטים ובחוק מבקר המדינה):

- א. עניינה של התלונה בשאלה משפטית או ראייתית מהותית;
- ב. התלונה היא בעניין תלוי ועומד בבית משפט או שבית משפט הכריע בו לגופו;
- ג. התלונה היא בעניין הניתן, או שהיה ניתן, לערער או לערר על פי דין;
- ד. התלונה הוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסובה התלונה אלא אם כן מצא הנציב שקיימת סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורה של התלונה או מיום מתן פסק הדין בהליך שאליו מתייחסת התלונה, לפי המאוחר;
- ה. התלונה נוגעת לשיקול דעתו של הנילון (כפי שכבר הוזכר לעיל).

75. מצא הנציב שהתלונה הייתה מוצדקת יודיע על כך למתלונן, ולמי שהתלונה עליו. כן יודיע לשר המשפטים, ליועמ"ש ולפרקליט המדינה, אשר יפעלו בהתאם לסמכויותיהם ושיקול דעתם.

76. בנוסף לכל האמור לעיל, יהיה שר המשפטים או היועמ"ש רשאי לבקש מהנציב לברר כל עניין הנוגע להתנהלות או להתנהגות של תובע או גוף במערך התביעה, שלדעתו ראוי לבררו.

77. חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, יתוקן באופן שלרשימה בסעיף 14(א) המונה את הגופים עליהם לא יחולו הוראות החוק על מידע שנוצר, שנאסף או שמוחזק בידיהם, גם נציבות תלונות הציבור על מערך התביעה, לגבי בירור תלונה על תובע לפי חוק נציב תלונות הציבור על מערך התביעה.

78. חובת סודיות תחול על עובדי הנציבות לגבי כל ידיעה שהגיעה לנציבות עקב עבודתם. אולם בידי הנציב יהיה להתיר פרסום פרטי תלונה מסוימים, כולם או חלקם, שהטיפול בה הסתיים, וזאת עקב העניין הציבורי בכך.

79. ולבסוף, אינני סבור כי יש להחריג את היועמ"ש עצמו מסמכות הנציב לברר תלונה עליו. היועמ"ש אינו רק אחראי לכל זרועות התביעה הפלילית ועומד בראשה, הוא נוטל אישית חלק פעיל ומכריע בהחלטות הנוגעות לתיקים רגישים ובעלי עניין ציבורי. אף על פי כן, "קיים כיום יחס הפוך בין העוצמה הנתונה ליועץ המשפטי לממשלה לבין מידת הפיקוח והבקרה על תפקידו" (כדברי פרופ' מיכל טמיר, בפנייתה אלי). על פי הצעתי לא יתערב הנציב כמלוא נימה בשיקול דעתו של היועמ"ש, כשם שלא יתערב בשיקול דעתם

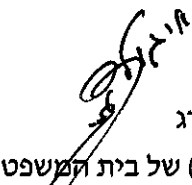
של אחרים במערך התביעה. מדובר אך ורק בבירור תלונה הוגעת להתנהלותו או התנהגותו, ולא על טיבן של החלטות שיקבל.

80. בתשובתו של היועמ"ש לבקשתי אליו כי יתייחס לדעה שהושמעה בפני "כי ראוי היה כי סמכות הנציבות לברר תלונות תכלול גם תלונות על היועץ המשפטי לממשלה, למעט שיקול דעתו", השיב, בין היתר, כי היועמ"ש אינו כלול במפגיע ברשימת הגופים המבוקרים לפי מסמך העקרונות. "הדבר נעשה כדי לקיים את ייעוד נציבות הביקורת באופן מיטבי, ולשם יצירת איזון נכון, בין האינטרסים השונים הדרושים, ובשים לב לצורך לתפקידו הייחודי של היועץ המשפטי לממשלה כפי שעוצב במסורת המשפטית הישראלית, ולמסקנות "דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו" (דוח ועדת שמגר). עוד ציין היועמ"ש, כי "בשל אופין של ההחלטות המובאות להכרעת היועץ, אשר מטבע הדברים מתאפיינות במורכבות ואף בתקדימיות משפטית, החשש לזליגה לביקורת על שיקול הדעת המשפטי גדול במיוחד". אם היועץ עצמו יהיה חלק ממערך המבוקרים הרי שיידרש, לדעת היועמ"ש, להפקיד את הסמכות להחליט מהו שיקול דעת משפטי ומתי לברר תלונה לגבי הליך תלוי ועומד, בידי גורם אחר "אשר יכפה דעתו על היועץ המשפטי לממשלה. הסדר כזה מעורר חשש לשיבוש חלוקת התפקידים ביחס לתביעה ולייצוג בערכאות הנהגת ישראל מראשית ימיה, וטומן בחובו סיכון ממשי למעורבות של גורמים חיצוניים בעבודת הפרקליטות ומערך התביעה וכפועל יוצא מכך אף יוצר חשש לפגיעה בעצמאות מוסד היועץ המשפטי לממשלה עצמו". עוד הוסיף היועמ"ש, כי אין בדבריו "כדי לומר שהיועץ אינו נתון לביקורת, שיפוטית וציבורית כאחד. החלטות היועץ המשפטי לממשלה זוכות מטבע הדברים לחשיפה ציבורית גדולה במיוחד, ונתונות לא אחת לביקורת של בית המשפט. מכאן, כי הבחירה בין החלה לאי החלה של סמכות הנציבות החדשה אינה בחירה בין קיומה של ביקורת לבין שלילתה. השאלה היא אם המנגנון הייעודי המסוים שמקיימת הנציבות מתאים על פי טיבו לבחון באופן ממוקד אף את החלטות היועץ המשפטי לממשלה כראש מערך התביעה והייצוג בערכאות". לפיכך, עמדתו של היועמ"ש היא, כאמור, כי "הכפפת היועץ המשפטי לממשלה, למנגנון הבדיקה של הנציבות אינה מתיישבת עם מבנה הנציבות ותכליותיה וכי החלתו על היועץ כראש מערך התביעה והייצוג בערכאות מעוררת חשש של ממש לפגיעה בעיקרון החשוב של עצמאות התביעה".

81. נראה, כי עמדתו של היועמ"ש המובאת לעיל מתייחסת למתכונת הקיימת היום במסמך העקרונות בכל הנוגע לבירור תלונות. אולם, על פי המתווה המוצע על ידי, ראוי כי מתכונת זו לא תהיה בעתיד, אלא יוקם בחקיקה גוף עצמאי לבירור תלונות ואין בהנמקות האמורות שהביא היועמ"ש כדי לשנות את עמדתו. כשם שנשיא בית המשפט העליון אף הוא בגדר "שופט" לעניין בירור תלונה לפי חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, כך גם ראוי כי היועמ"ש יהיה בגדר "תובע" לעניין תלונה עליו על פי המתווה המוצע לעיל.



82. סוף דבר, אם תרמה חוות דעת זו וההמלצות שבה, להרמת קרנו של מערך התביעה בישראל, היא המטרה שעמדה לנגד עיני, והיה זה שכרי.

  
בכבוד רב,  
אליעזר גולדברג  
שופט (בדימוס) של בית המשפט העליון

העתקים :

השופטת (בדימוס) הילה גרסטל, נציבת הביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות.  
מר שי ניצן, פרקליט המדינה.  
גב' לימור פלד, יו"ר ארגון פרקליטי המדינה.



י ד ו ש ל י ם

# נספח א': כתב המינוי

כ"א סמוך תשע"ה  
8 יולי 2015

המדינה - 1328-2015  
מס' 44

לכבוד

גב' חשופי (מדיסקין) אלעזר בנדב

## הנדון: כתב מינוי לבריחה מאילנות נציגות הביקורת של משרד המדינה

חיינו מהכבדים למנותך לכהונת פעילות נציגות הביקורת על משרד החינוך ומינוי המדינה בערכאות (להלן - הנציגות/שהיא) בהתאם למתווה המפורט במסמך העבודה בנושא הקמת יחידת ביקורת ייעוץ במשרד המשפטים שנחתם ביום 18 בספטמבר 2013 בידי שרת הממשלים היוצאת והיועץ המשפטי לממשלה (להלן: מסמך העבודה).

סעיף 7 למסמך העבודה האמור קובע: "בחלוף שנה מיום הנוסדת של הממשלה תישרר בלינה של קבילות בהתאם למתווה האמור, על ידי שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה, תוך תחילתה עם המינוי, אשר יתנו שיתפיים לעשות את השינויים הנדרשים, ככל שיהיה בכך צורך".

בחלוף שנת מים תחילת פעילות הנציגות נוכח האמור בסעיף 7 לעיל, ולאחר תחילתה עם הנציגות, כאמור בו, ושכח מכלל העניין בנוגע לקמתה ולפעילותה של הנציגות, הינך מתמנה לזה, בחסותך, לבחון את פעילותה של הנציגות באמור, ובכלל זה את עמם קיומה של הביקורת הפרטיות בסיום הבחינה, בקש כי תמליץ בפנינו על שינויים נדרשים, ככל שתמצא כי יש בכך צורך.

בטרם תבש את עמדתך, נבקש כי תישמע דעתם ולעדהם של נציגות הביקורת על משרד המדינה ומינוי הקנינה בערכאות, המשפטים ליועץ המשפטי לממשלה, הנהלת המשרד, הנהלת פרקליטות, ארמן פרקליטי המדינה, גרמים מקצועיים השקום בתחום הביקורת, וכל גרם נוסף שתמצא לנכון. כל זאת, ככל חליך רינוי שתמצא לנכון.

אתון פרקליטי המדינה יוכל להעלות בפניך את כל טענותי, בעצמי והו באמצעות אחרים. כמו כן, יתאפשר לו להתוות למסמכים שהוגשו לך אי לטעות שחובאו בפניך. אלא אם תמצא כי אין בכך צורך. כן יוכל להמליץ בפניך על שימית מוחלים או נורמים נוספים.

פעילות הנציגות בתקופת שש שינוייך תד שגובל החלטה בדבר לפעולתך תהא כמפורט במסמכת הנלווה לכתב מינוי זה.

הצחק והגבורה היא כי תחובה יסתאים בתוך פנידשים. אנו מודים לך על הידידותיות לשימוש השונה זו וקאחלים לך הצלחה.

בברכה,

ירדה אשתיין  
היועץ המשפטי לממשלה

אילנות ספר  
שרת המשפטים

חשוק - פרקליט המדינה  
נציגות הביקורת על משרד החניכה וייצוג המדינה בערכאות  
אור ארמן פרקליטי המדינה

# נספח ב': מסמך העקרונות

הסמך מביא את מהותו של מערך התוכנית והעניין העיקרי בעקרונות -

## פנימי עקרונות

1. תוכן יסודי וביקורת ישירות במשרד המשפטים לתוכן, יחסינות, אחד השגל לבדיקה פנימית ולרמה שהיא על התנהגות המעריך הכולל של התביעה ויצוג הנדסה בערכאות, זמנים לבאי כוח הייצוגי המלכתי למשלה ולענין יחסיים המבוקרים.
2. ביטחון של הצלחות בהגנה על העקרונות הבאים:
  - א. עלמות התביעה כפי ויכולת יעילות של כל פרקליט או זמנן להעניל שיקול דעת והצדקה, באישי ופנימי ולא ארג.
  - ב. חלוקת אופן העיסוק במלים המבוקרים והאחרות, אכילת חזק סבלנות.
  - ג. שיתוף פעולה של תוכנית המבוקרים וישל יתנוצי הביקורת ונחזור ההסמך.
3. עובדות ומציאות:

א. המציאות תשגל לבדיקה פנימית של התנהגות האנשים המבוקרים, בכלל זאת, המוסר והמציאות כחוקרים של יחסי תוקן, אחדות ביישום חזקים ומדיניות, עקרונות ופוליטיקה לבחור, אתיקה פתוחות וניירות, וכל זאת מבלי לזנוח במבטא שישל הדעת של אנשים המבוקרים המורל החליטים המספיקים.

ב. הצלחות הברר תלויות פרימיות לבני חוקרים ומבוקרים, במקרים הבאים:

1. מקום בו מצב הביקורת המערכתית מנחה אחרת ואין לרש המפד בראש התביעה לענין, יחסינות יש מקום למצות את חבירה.
2. כאשר שר ומשפטים או הקשר המעמדי למשלה יקראו לביר אודותיו ספציפית.

ג. כאשר חומרת תלונה מצביעה על ידי כל אחד מהאנשים עצמם נגד השל התחנות של פרקליט או זמנן והחזק האם יש מקום לבירה.

ד. על זאת שישל למען החלך משפט, מחזק ילבוש פועל לרש של התנהגות, תלונת חלבו, בכלל, רק כאשר טיפס החלך המלכתי עם זאת, במסגרת מיוחדות, כיון המצות כיון המלכתי החליטים, ידע יהיה, במישור הייצוגי המשפטי למשלה, לביר תלכתי גם תוד כוד החלך המשפטי.

ג. על מנת לא למנוע הצטרפות המכירת, לא יבדוק הנציג הנלווה הנמנהד להצטרף  
שיקול הדעת המשפטי, כך, לא יבדוק הנציג את החלטות הוועד המשפטי לממשלה  
בדבר הצטרף הכללות. במקרה שבו תמונה שאלה האם החלטות אכן יושגות בענין  
שבעיקר הדעת המשפטית, יכריע בענין הוועד המשפטי לממשלה.

ד. לכל, לא יבדוק הנציג הנלווה הנמנהד עליו שאלה קלוי שערך או ערך על פי דין, או  
הצטרפות לבנין הקידום בשיטת, או תמונה לבקורת שיפוטית עליו דין.

ה. דמות הנציג על השיפוט עובדי, יומא, באופן נוסף או שנתו, בגני הוועד המשפטי  
לממשלה, שיפוטית לשר המשפטים, אלא אם כןא שיקיחה פגיעה למעשה בן  
בשיפוטית קבועים.

ו. הוועד יבדוק על הליקוי הדוא רטואי להסלק על הדרך הנכונה לתקנו, זאת במסגרת  
הנבדק החקירה והמחשבות והקיימים על פי דין.

ז. הצטרף החקירה המשפטית של המכירות והקבוע על ידי הנציג, אשר במהלך השנה יכול  
להוסיף לו בעלות עליון יחלוט במקרים החומריים, אך השיפוטית והוועד  
המשפטי לממשלה יראו רשאים לקבוע מחסיב לבנין בעלות ביקורת טיפול.

4 עם הדושה תוכל המערכת לעדל בלוי כלל האופים המכירותיש למעט התבונה המשפטית.  
לפחד כדורת הנציג והחלטת פנילות הנציגות, והתואם יחד עם הדור לבנין הנציג המשפטי  
המשפטי: הולדת הביקורת גם על התבונה המשפטית, כך שלתור שעה חודשים שיש  
החלטות של הנציגות לכל המקרים, ולכל המעורר לאתר בשנת, תושל הביקורת על כלל  
הנפוס המקורים.

5 הנציג הנבדק הנציגות.

א. הנציג הנבדק על ידי המשפטי, לפי המנהג שר המשפטים, לאתר קורם תלך הדור  
הקדמי לפי החלטת המשפטי מסי 5097 מיום 9.9.12 [מלך]. ידמות ומאונת.

ב. לשארית הנציג הנבדק שישנן הכשר לבדן לשופט בית המשפט העליון המשפטי  
במלך 2 לוחק מתי המשפט (משה מטולב) המשפטי-1944, נסיונו של ארנ, האקדח  
המשפטי, שול, בקראו בעבור התקום המקורים, יומא בחיבון לשני פניו.

ג. הוועד בראש המערכת יקבע את עולי המבונה לישום הקידמות שיקבע לעיל, באמצע דר  
המשפטי והוועד המשפטי לממשלה. החליט יחדיו כחוסם לקבוע המערכת שיפוט.  
לקראת חולת הביקורת גם על החלטות המשפטיות שבפור במלך 4 לעיל, יחדיו החול  
ביתאם, לשר הדואם עם השר למסיב והכיל המשפטי.

במסגרת פרויקט המחקר של המועצה הלאומית למדע ולטכנולוגיה, במסגרת פרויקט המחקר של המועצה הלאומית למדע ולטכנולוגיה, על ידי שיתוף המומחים המומחים למחקר, ועד להשגת תוצאות טובות, ואז יחד עם המומחים למחקר, ככל שיתקדם עבודתם.



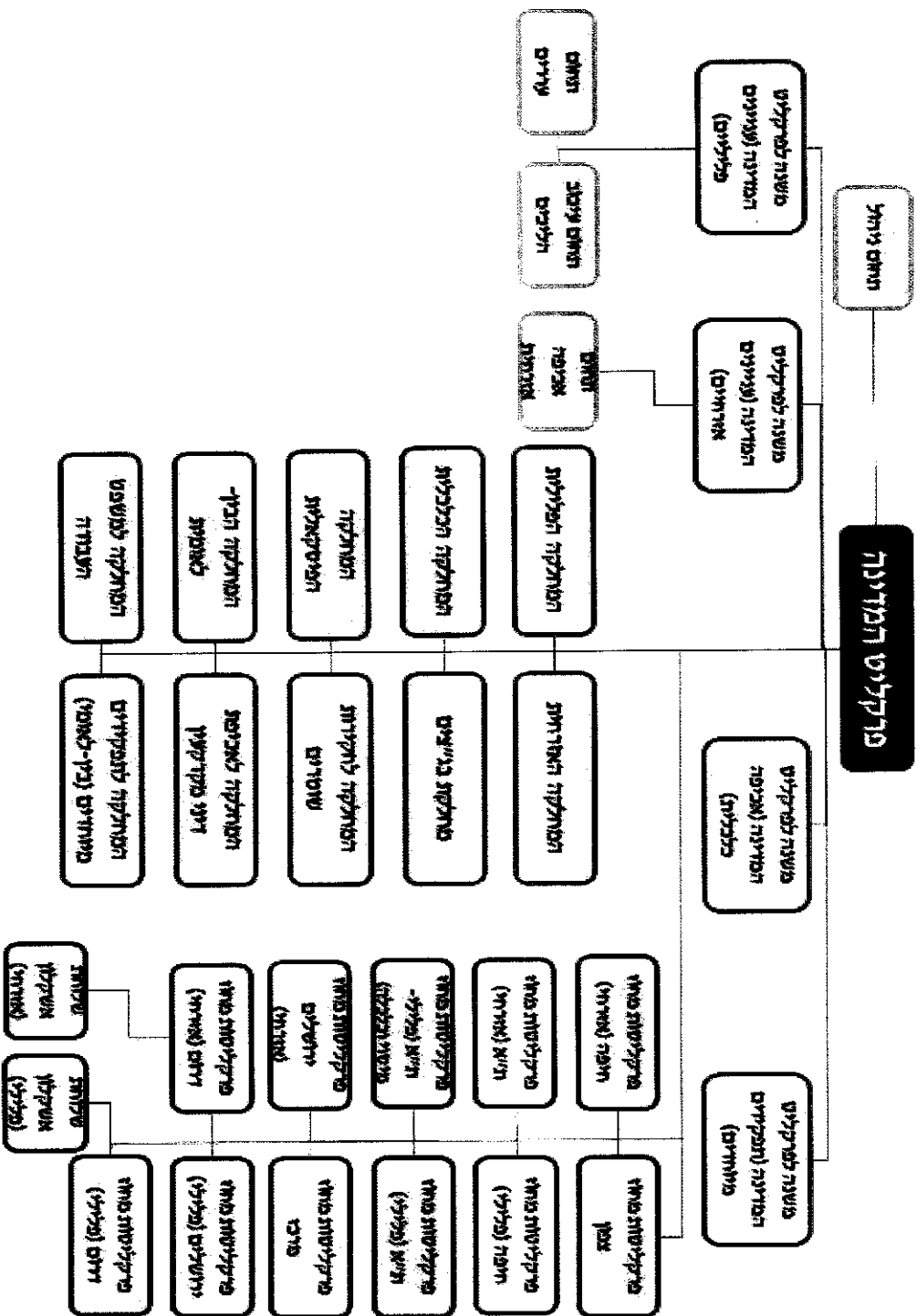
התוצאה המיושמת, היא תוצאה מיושמת.  
16/07/13

## נספח ג': רשימת המוזמנים הנוספים לפי סדר הופעתם

1. תנ"צ עו"ד לאה (לילי) באומהקר, ראש חטיבת התביעות במשטרה.
2. תנ"צ עו"ד שאול גורדון, היועץ המשפטי של המשטרה.
3. ד"ר גיא לוריא, חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה.
4. כב' השופט אליקים רובינשטיין, משנה לנשיאת בית המשפט העליון.
5. כב' השופט מני מזוז, שופט בית המשפט העליון.
6. פרופ' נטע זיו.
7. ד"ר לימור זר-גוטמן.
8. עו"ד אלי זהר.
9. השופט (בדימ') ד"ר אליהו וינוגרד.
10. עו"ד נעמה זר-כבוד.
11. עו"ד יעל גרוסמן.
12. עו"ד בתיה ארטמן, היועצת המשפטית של משרד הרווחה.
13. עו"ד רינת וייגלר, סגנית היועצת המשפטית של משרד הרווחה.
14. עו"ד ליאורה אברמוביץ, לשכה משפטית, משרד הרווחה.
15. עו"ד מיכל ברגר, לשכה משפטית, משרד הרווחה.
16. עו"ד דרור ארד-איילון.
17. כב' השופטת (בדימ') עדנה ארבל.
18. עו"ד משה לדור, פרקליט המדינה לשעבר.
19. עו"ד שרית דנה, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (עניינים אזרחיים).
20. עו"ד אליעד שרגא, יו"ר התנועה למען איכות השלטון בישראל.
21. עו"ד צרויה מידד-לוזון, היועצת המשפטית, התנועה למען איכות השלטון בישראל.
22. עו"ד יעל נגר, התנועה למען איכות השלטון בישראל.
23. פרופ' אסא כשר.
24. מר מאיר שטרית, שר המשפטים לשעבר.
25. עו"ד יהושע למברגר.
26. כב' השופטת (בדימ') ברכה אופיר-תום.
27. עו"ד נורית ליטמן, פרקליטת מחוז ירושלים (פלילי).
28. עו"ד ליאורה חביליו, פרקליטת מחוז תל אביב (אזרחי).
29. עו"ד שלמה למברגר, פרקליט מחוז תל אביב (פלילי).
30. עו"ד אורי כרמל, מנהל המחלקה לחקירות שוטרים.

31. עו"ד יריב רגב, ראש תחום בכיר (ניהול) בפועל בפרקליטות.
32. עו"ד יגאל שניידר, עוזר לפרקליט המדינה.
33. עו"ד יוסי סדבון, ניצב בדימוס, לשעבר ראש אגף החקירות במשטרה.
34. מר אריאל פלג.
35. עו"ד צבי אגמון.
36. עו"ד עינת שרקי (משרד אגמון ושות').
37. השופט (בדימ') משה גל
38. מר חיים רמון, שר המשפטים לשעבר.
39. מר יואב לבניא.
40. עו"ד רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי).
41. עו"ד אפי נווה, יו"ר לשכת עורכי הדין.

# נספח ד': תרשים מבנה הפרקליטות







## נספח ה': מכתב הנלווה לכתב המינוי

וררשלים

כ"א סיוון תשע"ח  
8 יולי 2015

מס' מסמך: 2015-1219  
מ'ס' א.א.

לכבוד  
בני השיפוט (בדמויות) אליעזר גולדברג

שלום רב,

מציינ כתב מינוי לפחית פעילות נציבות הביקורת על סגור התביעות ומייצגי המדינה בערכאות (להלן: הנציבות), כממורט בו.

נבקש לעדכן כי עם מינויך ועד שנקבל החלטה בדבר המלצותיך, לא תבוצע ביקורת פרטנית על הפרקליטים והצובות תפעל באופי הנא, בכל חנוגע לתלונות פרטניות שחוקבלו עד כח ושיתקבלו במחלך תקומה זו:

1. תלונות שדין לחידחות על חסך האן לנופו של ענין ידחו בהתאם. לא תתבקש תשובה, לא יערכו בירורים, ולא תינתן חכרעה בתלונות המתייחסות לפרקליט שאינו נמנה על הנהלת הפרקליטות.

2. תלונות שמתייחסות לחבר הנהלת הפרקליטות ואגיו כלכוד להלן: פרקליט המדינה, מנהלי המחלקות בפרקליטות המדינה ופרקליטי חסחוז) יטופלו כרגיל.

יובהר, כי במקרים חריגים בהם יעלה אוב הביקורת המערבות חסד לעבודה פלילית או להתנהגות בלתי ראויה חמורה של מי מחברי ארגון פרקליטי המדינה, וועבר הענין לידעת הייעץ המשפטי לממשלה.

נמסר לנו מארגון פרקליטי המדינה, כי בתקיפה האמורה יקליא הארגון את כל תצעדים חאירומיים בהם נקטו וישתף פעולה באופן מלא עם פעילות הנציבות בכל חסגע לביקורות חמערכתיות. כל זאת, מבלי שוותר על כל טענה טענותיו.

בברכה,

יהודה קושטין  
חיעץ המשפטי לממשלה

אילנה גולדברג  
שרת המשפטים

תעתיק: פרקליט המדינה  
נציבת הביקורת על משיך התביעה וייצוג המדינה בערכאות  
ועד ארגון פרקליטי המדינה