

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



נייר עמדה

מוגש ע"י התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

לוועדה לבדיקת נציבות הביקורת על מערך התביעה

ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ס)

בראשות השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג

כ"ח תמוז התשע"ה

15.07.2015

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: mqg@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

עמוד 1 מתוך 11

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



מבוא

בספטמבר 2013 הוקמה נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (להלן: "נבתי" או "הנציבות"), מכח מסמך עקרונות עליו חתמו היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד יהודה ויינשטיין (להלן: "היועץ" או "היועץ" ש" או "היועץ") ושרת המשפטים דאז, הגב' ציפי לבני. זאת, לאחר שסוגיית הבקרה על הפרקליטות עמדה על סדר היום הציבורי מזה תקופה ארוכה, ולאור כשלים בעבודת התביעה הכללית ועבודת הפרקליטות, אשר נחשפו במספר פרשות שעוררו הד ציבורי, ומדונו בין היתר בדוחות של מבקר המדינה ובועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת.¹

פורמט הנציבות וסמכויותיה עוצבו על-פי המלצות צוות מיוחד שהקים היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד יהודה ויינשטיין, בתמיכת שר המשפטים דאז יעקב נאמן, והורכב מתשעה בעלי תפקידים בכירים בפרקליטות המדינה.² ביום 22.12.13 אישרה ממשלת ישראל את מינויה של השופטת (בדימוס) הילה גרסטל, נשיאת בית המשפט המחוזי מרכז לוד, כנציבה אשר תעמוד בראש מערך הביקורת.³ הנציבות החלה לפעול באפריל 2014, תוך הגדרת חזונה:

נבתיים שואפת לשפר את התנהלות הגופים המבוקרים, מקום שנדרש שיפור כזה, ועל ידי כך להגביר את אמון הציבור בהם ולהשפיע על המציאות המשפטית במדינת ישראל.
נבתיים תעבוד בשיתוף פעולה עם הגופים המבוקרים, תיזום ותמליץ על תהליכים ודרכי פעולה, לרבות חינוך, שינוי, שיפור וייעול תהליכי עבודה, ובכלל זה תלווה תהליכים ליישום ההמלצות.
עובדי נבתיים ישאפו למצוינות בפעילותם, יקפידו על מקצועיות, יושרה ואובייקטיביות בביצוע הביקורות ובבירור התלונות, ויפעלו על פי ערכי נבתיים.

הקמתה של הנציבות וראשית פעילותה לוותה בקולות מחאה והתנגדות מצד הגורמים המבוקרים - ובראשם ארגון הפרקליטים, אשר עוד טרם החלה הנציבות לפעול, הודיע כי הפרקליטים לא ישתפו פעולה עם הנציבות כל עוד לא יוסדרו נושאים מסוימים, אשר מצויים במחלוקת בין הצדדים.⁴ בספטמבר 2014, לאחר שמחלוקת אלו לא מוצו, הכריז ארגון הפרקליטים על סכסוך עבודה ופתח במה שכונה בהמשך "שביתת הפרקליטים".⁵

¹ אוריגנה אלמטי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות, עמ' 2 (הכנסת - מרכז המידע והמחקר, 9.6.2014).

² שם, בעמ' 3.

³ החלטת ממשלה מס' 1090, אישור מינוי הממונה על בקרת התביעה והייצוג בערכאות במשרד המשפטים, 22 בדצמבר 2013.

⁴ משרד המשפטים - נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבתיים) דוח פעילות ראשון, עמ' 35 (ינואר 2015). (להלן: נבתיים, דוח פעילות ראשון).

⁵ שם, בעמ' 38.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



ביום 1.6.2015, מתוך ניסיון לפשר בין הצדדים ולהגיע להסכמות לאחר שביתה ארוכה, הודיעה שרת המשפטים החדשה, הגב' איילת שקד, כי היא מקפאה את הליכי הביקורת הפרטנית שמבוצעת על ידי הנציבות, ומורה על הקמת ועדה בראשות כבי' השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג אשר תבחן את פעילות הנציבות ואת הצורך בביקורת פרטנית. עקב כך, הקפיא ארגון הפרקליטים את צעדיו במסגרת סכסוך העבודה.

נקודת המוצא לדיון ותמצית עמדת התנועה

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה") מודה לוועדה על הזמנתה להציג את עמדתה בנושא. בתמצית, עמדת התנועה היא כי הקמתה של הנציבות הייתה צעד משמעותי, חיובי ונחוץ ביותר לשמירה על שלטון החוק והחזרת אמון הציבור במערכת אכיפת החוק. לאור זאת, אין הצדקה, לעמדתנו, לגרוע מסמכותה של הנציבות או לפגוע בכוחה. יתרה מכך: לעמדת התנועה, היקף סמכויות הנציבות דהיום אינו מספק ויש לפרוש את סמכות הביקורת גם על היועץ המשפטי לממשלה עצמו (שהוחרג מביקורת בכל הנוגע לתפקידו כראש התביעה הכללית) וגם על הרשות החוקרת בממשקי עבודתה אל מול הפרקליטות. לבסוף, לעמדת התנועה, אין מקום להגביל את "הזכות" להגשת תלונה לנפגע הישיר ויש לאפשר תלונה גם על ידי עמותות העוסקות בנושאים ציבוריים (בהקבלה לזכות העמידה בבג"ץ), אשר יכולות להאיר נקודות מבט ייחודיות ומהותיות לצורך הביקורת העולות מתוך עבודתן.

יוזכר, כי התנועה היא עמותה ציבורית אשר חרטה על דיגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירות נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין והיא פועלת לקידום מטרות אלו לאורך שנים ארוכות, בעיקר בזירה המשפטית. עמדת התנועה במסמך זה מבוססת על כ- 25 שנות פעילות ומאות הליכים משפטיים שנוהלו בבג"ץ ובערכאות משפטיות אחרות, ונשענת על מאות ממשקים עם פרקליטים בשירות המדינה בכל הדרגים, בתוך כתלי בית המשפט ומחוצה לו: מהיועץ המשפטי לממשלה, דרך פרקליט המדינה, פרקליט מחוזות, מנהלי מחלקות, ראשי צוותים, תובעים בתביעה המשטרית ועוד.

יובהר, כי נקודת המוצא ממנה יוצאת התנועה לדיון הינה כי פרקליטות המדינה היא גוף המשרת נאמנה את הציבור ועומדת לו - ולעובדיו, משרתי הציבור - חזקת תקינות המינהל. יחד עם זאת, לעמדת התנועה, אין גורם שלטוני אשר ראוי שיהיה חף מביקורת מערכתית ופרטנית. יתר על כן, למרבה הצער, לאחר שנחשפו - אף בימים אלו ממש - אירועים המעידים על כשלים פנימיים במערך הפרקליטות או על חשדות לכאורה לתקלות במילוי תפקידי הפרקליטים, התחדד והתחזק הצורך בביקורת יעילה ואיכותית על מערך התביעה. דווקא, בשום פנים ואופן אין התנועה מייחסת שחיתות כוללת לפרקליטות - אלא אך מבקשת להצביע על כך שהפרקליטים, מעצם תפקידם הרגיש, נמצאים תחת לחצים רבים ומערכות שיקולים מורכבות, אשר עשויות לעיתים להובילם

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: mqg@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



לקבל החלטות אשר לא משרתות בהכרח את טובת הציבור. במקרים אלו, ישנה חשיבות עליונה לכך שיעמוד גוף תיצוני, נייטרלי, אובייקטיבי, מומחה ועצמאי אשר יוכל לבחון לעומק את אותן החלטות ואותם אירועים, ולבררם עד תום. בל נשכח כי למערך התביעה כוח רב אשר עלול להוביל לגזלת חירותו של אדם וכוח שכזה ראוי במדינה דמוקרטית שיהא נתון תחת פיקוח וביקורת.

לשם הדגמת טענותינו, נביא כדוגמא אך מספר פניות שהפנתה התנועה אל כב' הנציבה גרסטל מאז החלה הנציבות למעול:

- ביוני 2014 פנתה התנועה אל הנציבה בבקשה לחקור את התנהלותה של הפרקליטות בחקירת פרשת הרצח ב"בר-נוער", במסגרתה הוגשו כתבי אישום חמורים נגד הגי פליסאן על ידי פרקליטות מחוז תל אביב - אשר נגזו לבסוף לאחר שתגלו כשלים בחקירה ועדויות סותרות;
- בדצמבר 2014 פנתה התנועה אל הנציבה בבקשה לבחון את ממצאי תחקיר תוכנית "המקור" בעניין אופן התנהלות המשטרה והפרקליטות וחליך קבלת ההחלטות של היועמ"ש, ובפרט ההחלטה בעניין סגירת תיק החקירה כנגד כב' השופט דנציגר, זאת נוכח חומרת הטענות והחשדות העולים מן התחקיר ובפרט החשש, לכאורה, למשוא פנים, על רקע החלטות שנויות במחלוקת שהוצגו בתחקיר.
- ביום 10.5.2015, לאחר חשיפת מעורבותה של פרקליטת מחוז ת"א לשעבר, עו"ד רות דוד, ב"פרשת רונאל פישר", פנתה התנועה לנציבות בבקשה לבחון לעומק את כלל התיקים שבהם הגיעה הפרקליטות להסדרים עם פישר ומרשיו, במטרה להמשיך את המאבק החשוב בשחיתות הציבורית - בדיקה אקוטית לשם הגנה על אמון הציבור במערכת אכיפת החוק כולה, ובפרקליטות בפרט.

יצוין, כי לכל פניות אלו התקבל בתנועה מענה ענייני ומהיר מטעם הנציבות. אנו סבורים, כי מדגם חלקי זה של פניות ופרשות הטענות בדיקה, כמו גם דוגמאות נוספות עליהן נעמוד בהמשך נייר עמדה זה, מצדיק את עמדתנו, לפיה הנציבות הינה גוף נחוץ ואף הכרחי במדינת ישראל. על רקע דברים אלו ובחמשך להם, נבקש להציג את עיקרי עמדת התנועה כדלקמן.

עיקרי עמדת התנועה

אין די במוסדות הביקורת "המסורתיים" - יש צורך במוסד ביקורת ייחודי למערכת

מבלי לפגוע בכבודם של גורמי הביקורת המסורתיים - מבקר המדינה, ועדות האתיקה של לשכת עורכי הדין ובית המשפט - המצב ששרר ערב הקמת הנציבות מעיד, לשיטת התנועה, על מצב של ביקורת חסר על הפרקליטות והתביעה המשטרית. נסיונו מעיד, כי גופי הביקורת

רח' יפו 208, ירושלים 94383 • מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 • טל: 02-5000073 פקס 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف • 02-5000073 فاكس • 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: mqg@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



"המסורתיות" לא מתאימים לסוג הביקורת הנדרש כלפי מערך התביעה ואינם יכולים להחליף את הנציבות.

(א) מבקר המדינה

אין עוררין כי מוסד הביקורת הראשי בישראל הינו מוסד מבקר המדינה (להלן: "המבקר"), אשר מבקר מפעם לפעם בדוחותיו את הפרקליטות. אולם, ביקורת זו מוגבלת בהיקפה, בטיבה ובתדירותה, לנוכח עבודתו רחבת היקף של המבקר והעומס הרב המונח לפתחו.⁶ כמו כן, המבקר אינו בוחן בביקורתו את טיב שיקול הדעת שהופעל על-ידי הפרקליטים, למשל בשאלת הגשת כתבי אישום או הגעה להסדרי טיעון.⁷ לפיכך, התמקדותה, מומחיותה והתמקצעותה של הנציבות בהליכי ביקורת על הפרקליטות באופן בלעדי הינה חשובה ומקדמת את הליך בירור התלונות כמו גם את המינהל התקין.

ודגש, כי עוד בשנת 2012, עת קידם צוות המומחים שהקים היועמ"ש את המודל למוסד הביקורת העתידי, הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק מבקר המדינה (תיקון - מבקר השירות המשפטי), אשר הוגשה ע"י יו"ר הוועדה לביקורת המדינה דאז, ח"כ אורי אריאל, ובמסגרתה הוצע לחקים יחידה במשרד מבקר המדינה, אשר תבקר את כל השירות המשפטי של מדינת ישראל לרבות כל רשויות התביעה הפלילית. בהתאם להצעה זו גם היועץ המשפטי לממשלה יהא כפוף לביקורת היחידה.⁸

עוד טרם הדין בוועדה, הביעו נציגי התנועה ואף נציגי "המכון הישראלי לדמוקרטיה" התנגדות להצעה לפיה מבקר המדינה יהא הגוף המרכזי האמון על ביקורת הפרקליטות:

"מינוי מבקר השירות המשפטי בידי מבקר המדינה יביא לעיזות מוסד מבקר המדינה. מוסד מבקר המדינה לא נועד לביקורת מסוג זה. הוא לא נועד לביקורת על מדיניותן של רשויות המינהל או על החלטות מקצועיות מיד לאחר שהתקבלו. ההצעה תרחיב את תחומי הביקורת שנעשית במשרד מבקר המדינה, שתחת אחריותו ומוראו יפעל מבקר השירות המשפטי (...) ותביא כך לפגיעה ארוכת טווח במוסד מבקר המדינה."⁹

לא זו אף זו, נציגי משרד המשפטים, אשר עמלו באותם ימים על תכנון מודל הביקורת שהתממש בסופו של דבר בנציבות דהיום, התנגדו להצעת החוק, וטענו כי היא אינה עולה בקנה אחד עם ביקורת מדינה. התייחסה לכך המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה), ע"י אורית קורן:

⁶ גיא לוריא ממונים על הצדק - רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה 166-167 (בהנחיית מרדכי קרמיצר, 2011).

⁷ שם.

⁸ ראו פרוטוקול מסי 284 משיבה הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת השמונה-עשרה, מושב רביעי (13.9.2012), במסגרתה נדונה הצעת החוק האמורה, וכן את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה שהוגשה ליו"ר הוועדה אורי אריאל לקראת חידון בהצעת החוק, הזמין באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

⁹ שם, בעמ' 2. ההדגשות הוספו ע"י הח"מ.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל. 02-5000073 * פקס: 02-5000076
شارح يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: mqq@mqq.org.il * Web Site: www.mqq.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



"מדובר על ביקורת על עצם ההחלטות, על מדיניות, על נושאים שהם בכלל לא במסגרת המקובלת של ביקורת מדינה ושל חוק מבקר המדינה הנוכחי."¹⁰

ולבסוף, נציגי משרד מבקר המדינה בעצמם הביעו התנגדות למחל לפיו הביקורת על הפרקליטות תהא מבוססת במוסד המבקר:

"כבר כיום יש ביקורת על הפרקליטות, על התביעה הכללית, על היועץ המשפטי לממשלה. כיום יש תקציב כולל שהמבקר מקצה לפי שיקול דעתו וסדרי עדיפויות שהוא קובע [...] יש פה חשש לסגמנטציה של תחומים במקום מוסד ביקורת כולל והוליסטי [...] יש פה ערבוב קונספטואלי בין ביקורת ובירור תלונות, בניגוד להפרדה הברורה והחד-משמעית המקובלת בעולם בין מה שנקרא Ombudsman ו-Auditing או Controller."¹¹

לסיכום נקודה זו, אנו סבורים כי עצם קיומו של מוסד מבקר המדינה אינו מוציא ואינו שולל את הצורך בקיומו של נציבות ביקורת השונה במהותה, אשר תבקר באופן פרטני את מערך התביעה מתוך היכרות עמו והבנה מעמיקה של הנקודות אליהן יש חשיבות לשים לב.

(ב) ועדת האתיקה של לשכת עורכי הדין

וועדות האתיקה של לשכת עורכי הדין מכסות גזרה מצומצמת יחסית של כשלים אשר עשויים לעלות בעת עבודת פרקליטים בפרט ומייצגי המדינה בערכאות בכלל. עוד יצויין, כי לעמדתנו לשכת עורכי הדין הינה גוף המושפע מפוליטיקה פנימית וממאבקי כוחות של עורכי הדין עצמם, ולפיכך החסתמכות עליו כגוף ביקורת יעיל שניתן להסתייע בו הינה מינימלית - בייחוד ביחס לגוף אובייקטיבי, נייטרלי וחיצוני כגון הנציבות.

(ג) בתי המשפט

בתי המשפט בישראל, ובפרט בג"ץ, מהווים גם הם מנגנון ביקורת ביחס להתנהלות בלתי תקינה לכאורה של רשויות התביעה והאכיפה. זאת, בשני כובעים: בית משפט הדין בתיק פלילי ומביט "ממבט על" על עבודת הפרקליטות, ויכול במסגרת זו לעסוק בשאלות כגון אופן גביית הראיות או אופן התנהלות החקירה; ובג"ץ - אשר לפתחו מוגשות מעת לעת עתירות המלינות על התנהלות התביעה במישור המינהלי.

המתנגדים לפעילות הנציבות במתכונתה הנוכחית, ובראשם ארגון הפרקליטים, העלו את הטענה לפיה כאשר בתי משפט דנים בתיק פלילי, פסקי הדין הניתנים מעידים בעצמם על טיב שיקול הדעת שהפעילה הפרקליטות בפרשה. כך, כאשר בית המשפט מוצא לנכון, הוא מבקר את מערך השיקולים של הפרקליטות ומביע עמדתו וביקורתו בהחלטותיו השונות - למשל, הגשת כתב

¹⁰ פרוטוקול מסי 284, עמ' 6.

¹¹ שם, בעמ' 7.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 * פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: mqg@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة المصلحة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



אישום מקום בו לא נדרש, או הגעה להסדר טיעון שאינו הולם את אינטרס הציבור. בתגובה לטענה זו נבקש לתבוע כי בתי המשפט יכולים להעיר ולבקר התנהלותם של פרקליטים במהלך דיונים פליליים, אולם הם בוודאי אינם עורכים ביקורת מערכתית, ואין בביקורת נקודתית שכזו פיקוח על תיקון ליקויים מהסוג בו עוסקת הנציבות.

עוד נוסיף ונדגיש, כי על אף תפקידם החשוב והמרכזי של בתי המשפט בשמירה על שלטון החוק ועל טוהר המידות, בית המשפט אינו המקום המתאים לביורר תלונות כאמור, ממספר סיבות. ראשית, פעמים רבות הסוגיה תגיע לבית המשפט בשלב מאוחר יחסית; שנית, לבית המשפט בהתאם למדיניותו אין אפשרות לביורר עובדתי מעמיק המדרש כדי לבחון תלונה פרטנית ולעמוד על תקינות שיקול דעת הפרקליטות באותה פרשה. רק במקרים חריגים יבקר בית משפט בעת דיון בתיק פלילי את הפרקליטות, שכן בשיטת המשפט האדוורסרית בית המשפט לא דורש ראיות שלא הובאו בפניו כדי לבחון מה עמד מאחורי התנהלות הפרקליטות, וודאי שלא יבקר את אי הגשת כתב אישום – שכן הדבר כלל לא מובא לפניו; ושלישית, לבג"ץ, בחתום למדיניותו, אין אפשרות לחקור לעומק ולברר תלונות בנוגע להתנהלות מערכתית כושלת, ובמקרים חריגים בלבד יתערב בזמן אמת בשיקול הדעת של התביעה ויפעיל ביקורת שיפוטית במישור המינהלי.

כך למשל, התנועה עתרה לבג"ץ בספטמבר האחרון בבקשה לחזרות ליועץ המשפטי לממשלה ולפרקליט המדינה לחזור בהם מהסדר הטיעון שנחתם עם הרב יאשיהו פינטו, ולמצות עמו את הדין על מעשיו. לפי הנטען בעתירה, הסדר הטיעון שנחתם עם הרב פינטו היה פגום מן היסוד, מנוגד לתכליתם של הסדרים עם נאשמים ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניינם וכן פגע בערכי שלטון החוק, השוויון בפניו ואמון הציבור בנבחרינו ובמערכת אכיפת החוק. מהחתימה הבהולה על הסדר הטיעון עלתה תמונה כאילו פרקליטות המדינה נחושה "לסגור" את פרשת תני"צ אפרים ברכה (אשר באה לסיומה העצוב לפני מספר ימים), מבלי לוודא כי אכן קיימות די ראיות העולות כדי סיכוי סביר להרשעת ניצב מנשה ארביב או כל חשוד אחר בפרשת ארביב, או האם קיים צורך אמיתי בהסכם על מנת למצות את הדין כנגד ניצב ארביב.¹²

בפסק הדין שניתן בפברואר השנה, עמדו שלושת שופטי הרכב על הקשיים אשר עולים מהתנהלות הפרקליטות בפרשה ומחסדר הטיעון שבנדון. כך כתב השופט שהם בפסק הדין העיקרי:

"כפי שהערנו לנציגי המדינה במהלך הדיון בעתירות, יש ממש בחלק מטענותיה של התנועה לאיכות השלטון, וההסכם איננו חף מקשיים. ראשית, במסגרת ההסכם, זכה הרב פינטו להטבות משמעותיות, שספק אם היה מקום להעניק לו את חלקן, למרות ההחלטה על העמדתו של הרב פינטו לדין. בין היתר, הוסכם, כי המדינה תבקש להשית על הרב פינטו עונש מאסר בן שנה אחת בלבד, לריצוי בפועל. על פני הדברים, המדובר בגישה עונשית

¹² בג"ץ 6410/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה (פורסם בנבו, 4.2.2015).

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: mqg@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



מקלה ביותר, נוכח חומרת מעשיו של הרב פינטו, אשר ניסה לנצל את יכולותיו הכלכליות ואת מעמדו הרוחני כרב, על מנת לשבש הליכי חקירה וליתן שוחד לקצין משטרה בכיר. אין צורך לומר, כי בכך חתר הרב פינטו תחת הרעיון הבסיסי של שלטון החוק, ויצר במעשיו איום קשה על פעילותן התקינה של רשויות החקירה ואכיפת החוק [...]. נוכח הקשיים שתוארו, דעתנו אינה נוחה מן ההסכם שהושג, וכאמור קיים ספק אם תוצאתו של ההסכם היא התוצאה האופטימלית, מבחינת האינטרס הציבורי." [בג"ץ 6410/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט חמדינה, פסי 84-83, 91 לפסק דינו של השופט שהם (פורסם בנבו, 4.2.2015) ההדגשות הוספו ע"י הח"מ].

והוסיפה על כך הנשיאה נאור:

"ההסכם שנעשה עם הרב פינטו איננו חף מקשיים. במיוחד תמוחה בעיני ההסכמה שלא לחקור את ניצב ארביב עד חתימת הסדר הטיעון. הסכמה זו מעוררת תמיהה כפולה: מדוע דרש הרב פינטו תנאי זה, ומדוע הסכימה לו המדינה [...] התמיהה מתעצמת לנוכח העובדה שהשיחה המוקלטת עם תני"צ ברכה קדמה לחתימת ההסכם, כך שהיה לפרקליטות, לכאורה, כוח מיקוח ביחס לרב פינטו בדמות ההקלטות. כפי שהערתי בדיון, התנאי לפיו מי שנעשה עמו הסכם יכתוב למשטרה את מי לחקור, את מי לא לחקור ומתי – קשה מאוד בעיני." [שם, בפסי 3 לפסק דינה של הנשיאה נאור]

את החשש ביחס לעבודת התביעה במקרה הנדון הביע גם המשנה לנשיאה רובינשטיין:

"הדוגמה המובהקת לבעייתיות במקרה דנא היא ההסכמה שלא לחקור את ניצב ארביב טרם חתימת ההסדר עם הרב פינטו; זו היא מן הדברים שאינם יכולים לעמוד ככלל, גם אם בשל הסיבות שמנו חבריי איננו מתערבים בדיעבד. ראוי שיינתנו הנחיות בכגון דא, כך שכורתי הסדר טיעון לא יכרכו פעולות חקירה שבידם לבצע עם דרישות, ולפעמים גחמות, של החשוד או הנאשם, המשרת אך ורק אינטרס פרטי צר של עצמו, והעלול לבקש לטרפד אינטרס ציבורי." [שם, בפסי ב' לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין]

על אף דברי ביקורת חריפים אלו, בסופו של דבר נדחתה העתירה והסדר הטיעון הותר על כנו, וזאת לאור קיומה של הלכת "אי-החתערבות", לפיה התערבותו של בג"ץ בהחלטות של רשויות התביעה תיעשה במקרים חריגים בלבד.¹³ נראה כי תוצאה זו משקפת את הקושי בהסתמכות על בית המשפט כמנגנון ביקורת עיקרי, ויש להסתייע בו כמנגנון "משלים" בלבד למנגנוני הביקורת העיקריים – ובראשם, הנציבות.

נזכיר גם, כי פניה לנציבות הינה קלה וזולה בהרבה מניחול הליך משפטי כנגד התנהלות בעייתית של הפרקליטות, ולפיכך מדובר במנגנון נגיש הרבה יותר לאזרח.

¹³ שם, בפסי 100 לפסק דינו של השופט שהם.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



לסיכום נקודה זו, חשוב להבהיר כי בתי המשפט אינם המקום הראוי, הנח והנכון לעריכת ביקורת מערכתית מהסוג בו עוסקת הנציבות, מטעמים של הפרדת רשויות ושמירה על תפקידו של בית המשפט. בשל כך, מן הראוי לשמר על מוסד הנציבות כגוף חזק ועצמאי שלו סמכויות ייחודיות ונפרדות.

(ד) סיכום ביניים

לסיכום נקודה מרכזית זו, אנו סבורים כי הקמת גוף ביקורת ייחודי, מקצועי, נייטרלי ומומחה הינו צעד ראוי וחיוני, אשר התגבש משך שנים ארוכות של דיונים ובימים אלו מוכיח עצמו בפועל.

על מנת להמחיש ולחדד את הצורך בגוף ביקורת עצמאי במסגרת רגישה זו - נזכיר את פרשת דוד-פישר, במסגרתה הוגש כתב אישום חמור כנגד עו"ד רות דוד, פרקליטת מחוז ת"א לשעבר, אשר דומה כי אין צורך להרחיב בעניינה. ראוי לציין, כי תלונות הנוגעות לעו"ד רות דוד הוגשו למשטרה ולמבקר המדינה לפני מספר שנים ע"י מר רפי רותם, חושף השחיתות ברשות המסים המצוי תחת צו הגנה של מבקר המדינה, אולם נדמה כי למבקר לא היו הכלים לברר את הנושא לעומקו. כך, ללא גוף אשר מתמקד בתלונות מסוג זה - השדות חמורים- כאמור נותרים בלא טיפול, ונוק נוסף עשוי להיגרם למערכת התביעה ולציבור כולו.

הרחבת סמכות הנציבות גם ביחס היועץ המשפטי לממשלה

אם כן, עמדת התנועה היא, כאמור, כי קיומה של הנציבות ופעילותה השוטפת היא צו השעה. אולם בכך לא די. בהקשר זה נבקש להדגיש כי התנועה אינה דואה טעם ענייני להימנעות מהפעלת ביקורת גם על היועץ המשפטי לממשלה. כאמור, אין גורם שלטוני החף מביקורת, ובכלל זה היועץ המשפטי לממשלה, אינו צריך להיות מחוץ לגדרי הביקורת. אדרבה, כגורם העומד בראש התביעה הכללית ומשמש באחד התפקידים החשובים והרגישים ביותר במינהל הציבורי, עליו לשמש דוגמה ליתר מבוקרי הציבור. אם "רוח המפקד" תהא כזו הפתוחה ונכונה לקבל ביקורת ולתת דין וחשבון לציבור אותו הוא משרת - אחריו ילכו גם הפקודים.

עוד יודגש, כי לעמדת התנועה דווקא החחלטות שמתקבלות אצל היועץ המשפטי לממשלה הן לעיתים התחלטות החשובות ביותר הנדרשות למנגנון ביקורת. לא זו אף זו, כפי שלמדנו בפרשת פינטו (עליה הרחבנו לעיל), לעיתים מקבל היועץ החלטות דווקא בניגוד לעמדה של הפרקליטים אשר עבדו על התיק עצמו וגיבשו המלצות. במקרים כאלה ישנה חשיבות מיוחדת לאפשר מנגנון ביקורת ובדיקה. לאור האמור, נבקש כי הוועדה המכובדת תשקול להמליץ על הכפפת היועץ המשפטי לממשלה, בכובעו כראש התביעה הפלילית, לביקורת הנציבות.

רח"י יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 * פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: mqg@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



זכות הגשת תלונה לגופים העוסקים באיכות שלטון ותקינות שלטונית

לעמדת התנועה, יש לשמר את אפשרות הגשת התלונה גם לגופים העוסקים באיכות השלטון ובנושאים ציבוריים נוספים. בדומה לזכות העמידה בבג"ץ. התנועה- וגופים אזרחיים דומים לה - מהווים חלק בלתי נפרד מהשמירה על שלטון החוק בכלל ומהשמירה על התנהלות מערך התביעה בישראל בפרט. כאמור בראשית נייר עמדה זה, בתנועה הצטבר ניסיון רב באשר לתקלות הנוגעות למערך התביעה, ולא אחת מסייעת התנועה לפונים אליה לפנות לערכאות או לגופים אחרים. פעילות משפטית ועתירות מרכזיות שהגישה התנועה בעבר הובילו לשינויים ולהעלאת נושא תקינות עבודת רשויות האכיפה והתביעה לסדר היום הציבורי.

פעילותה הנרחבת של התנועה לאיכות השלטון, וארגונים כמותה, והאפשרות של ארגונים כאלה לקבל פניות מהציבור ולייצר נקודת מבט רחבה ולעתים מעמיקה יותר מזו של נפגע בודד מייצרת ערך מוסף מהותי, שחבל יהיה להתעלם ממנו. עד להקמת הנציבות פנתה התנועה בעניינים אלה לפרקליטות עצמה ובוודאי שנוכח מנגד הנושאים העצום בו הפרקליטות מטפלת, פניות אלה זכו למענה לאחר זמן רב - אם בכלל. פניות אלה לפרקליטות נעשו כברירת מחדל ונוכח היעדרו של גוף, אשר מהותו ותכליתו בדיקה וביקורת - גוף אשר יכול לקיים ביקורת אמת, ואף לפקח על תיקון ליקויים, ככל שאלה נמצאו.

עוד יש לציין, כי בהיבטים רבים הציבור כולו ואמונו הם הנפגעים ישירות מפעילות לא תקינה של רשויות האכיפה והתביעה - בדומה לגישה המנחה בפסיקת בג"ץ ביחס לזכות העמידה של עותרים ציבוריים. כמו כן כאמור, התנועה (וגופים דומים לה) משמשת לא פעם שופר ומגן לאזרחים ופונים אשר חוששים להתלונן פן יפגעו, ומסייעת בכך בחשיפת מידע חשוב וחיוני.

לפיכך, התנועה רואה חשיבות גדולה בשימור זכות הגשת התלונה לנציבות, לתנועה ולגופים הדומים לה, ועומדת על כך שלא תישלל זכות זו ואפשרות קבלת התלונות תצטמצם לתלונות אישיות בלבד מן נילון שנפגע.

החשש מפני הותעת הפרקליט או מייצג המדינה

התנועה מודעת לחששות מצד הגופים המבוקרים, ובראשם הפרקליטים בפרקליטות המדינה, מעבודת הביקורת: מכך שהנציבות תשמש כלי ניגוח בידי מבקשי רעת שלטון החוק בפרקליטי המדינה; שסמכות הנציבות לבירור תלונות פרטניות תוביל לפגיעה ממשית ואישית בפרקליטים, ולהרתעתם מפני עשיית עבודתם נאמנה. איננו רואים חששות אלו כמוצדקים.

ראשית, חזקה על הנציבה הנוכחית, או כל נציב אחר שיבוא בעליה, כי יזע לסגן את הפניות המוצדקות והראיות לטיפול מן הפניות המניפולטיביות וטענות הסרק, כפי שמבקר המדינה ובתי המשפט יודעים לסגן את החליכים הראויים לטיפול מהליכים אחרים שיש לדחותם על הסף, וכן כפי שכל גוף ביקורת ובירור תלונות נדרש לעשות.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים - ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 * פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: mqg@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



עוד יודגש, כי אין מקום לחשש מצד פרקליט העושה מלאכתו ביושר ובתנינות. אדרבה: קיומה של ביקורת אפקטיבית ועניינית לא אמורה להרתיע פרקליט ישר דרך מלפעול. היא אמורה להרתיע פרקליט מלפעול בצורה שאינה תקינה.

להשקפתנו, בראיה ארוכת טווח לנציבות יהא אפקט מרתיע במובן החיובי של המילה. הנציבות תתרום לשקיפות בעבודת הפרקליטות להשבת פעילותה, וכתוצאה מכך גם לשיפור אמן הציבור במערכות אכיפת החוק.

סיכום

טרם נסכם, נבקש להתייחס לפרשה המטרידה הנחשפה אך לפני ימים ספורים, בעניין חקירת תאונת הדרכים הטראגית אשר קיפחה את חייו של גל בק, נער צעיר בן 16, לפני כעשור. על-פי תחקיר ערוץ 1, העדויות שנאספו לאחר התאונה מראות שהנהגת הדורסת עברה באור אדום, נהגה במהירות גבוהה ושיקרה בעדותה, והמשטרה המליצה באופן ברור ביותר להעמידה לדין - אך חרף זאת, בפרקליטות סגרו את התיק בתוך שבועיים בלבד, בנימוק של חוסר ראיות. בתחקיר עולות טענות נוספות על זיוף עדויות והיעדר חקירה נאותה של הנהגת הדורסת, בשל היותה מקורבת לבעלי הון. פרשה מקוממת זו, אשר עוררה סערה ציבורית, מתגלה בסמוך להגשת כתב אישום חמור כנגד פרקליטות מחוז לשעבר - פרשה שהטילה בושה גדולה על מערך התביעה.

לעמדת התנועה, התמונה שעולה מאירועים אחרונים אלו, כמו גם מפרשות עבר אשר מוכרות לתנועה היטב, מצדיקות את קיומה של הנציבות ומדגישות את הצורך בשמירה על הסמכויות אשר ניתנו לה מבלי לצמצמן.

הנציבות הוקמה לאחר עבודה מאומצת של צוות מומחה ולאחר דיונים ארוכים בנושא. אך עתה פרסמה הנציבות 2 דוחות ראשוניים, המוכיחים כי עבודתה של הנציבות והביקורת על הפרקליטים נעשית בזחירות ובמשורה, ומתוך מאות פניות אשר הגיעו לפתחה - שתיים בלבד נמצאו מוצדקות.¹⁴ אין בכך כדי להעיד על היותה של הנציבות מיותרת, אלא כדי להראות שטיעוני המדרון החלקלק שמציבים חלק מן הגורמים המפוקחים - אין בהם ממש. אדרבה: העובדה שדוחות הביקורת יהיו חשופים לציבור יסייעו להרתעת התנהגות לא רצויה, ובמקביל לחיזוק אמן הציבור בפרקליטות. שהרי ידוע כי "אור השמש הינו המחטא הטוב ביותר".

¹⁴ נב"ת"ם, דוח פעילות ראשון, בעמ' 68; משרד המשפטים - נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נב"ת"ם) דוח נושאי 1/15 - אופן הטיפול בתיקים שהוחלט על סגירתם (מרץ 2015).

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للمراسل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: mqg@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il