

יום חמישי, 23 ביולי 2015

לכבוד

כבוד השופט בדימוס אליעזר גולדברג

שלום רב,

הנדון: עמדת מרכז נגה לעניין נחיצות הביקורת הפרטנית על הפרקליטים ע"י נב"ם

מרכז נגה, אשר הוקם בשנת 2004 כמענה למצוקת הקורבנות שאינם זוכים לייצוג וסיוע משפטי ממסדי, ייצג מאז הקמתו מאות נפגעי עבירות חמורות בישראל. זאת, מתוך התפיסה כי ניתן וראוי לשנות את מערך החתייחסות של מערכת המשפט לנפגעים ולבני משפחותיהם ולהעניק בידם את האפשרות למיצוי זכויותיהם.

ב-2011 הוקם מוקד נגה כפרויקט ייחודי וחדשני, פרי שיתוף פעולה בין מרכז נגה, הנהלת בתי המשפט והקרן למפעלים מיוחדים של הביטוח הלאומי, והוא פועל מאז כעמדת סיוע לנפגעי עבירה, המעניקה את שירותיה לכלל נפגעי העבירה בישראל. המוקד מהווה ביטוי מעשי, ראשוני וחלוצי בכל הנוגע לקיומה של נגישות נפגע העבירה ליחידה מקצועית שעניינה במתן סיוע משפטי ראשוני הנוגע לזכויות העומדות לקורבן העבירה, ולדרכים בהן יוכל למצותן.

במהלך השנים, חן במסגרת עבודת מוקד נגה המעניק סיוע משפטי ראשוני לנפגעי עבירה והן באמצעות ייצוג נפגעי עבירה תחת פעילותו של מרכז נגה נתקלנו במקרים רבים מדי, בהם זכויות נפגעי עבירה לא קוימו על ידי רשויות התביעה - בפרקליטויות המחוז ובתביעה המשטרתית. החל במקרים בהם עמדת נפגע העבירה לא נשמעה בעת גיבוש פרטיו של הסדר טיעון עם הנאשם וכלה באי יידוע לגבי מועדי דיונים, אשר מנע מימושן של זכויות מהותיות של נפגע העבירה.

מקרים אלה, שהישגותם משתנה בין פרקליטות מחוז אחת לאחרת ובין שלוחות התביעות המשטרתיות השונות, מתרחשים בעיקר בשל העובדה שאין על התובע בישראל כל ביקורת שהיא, ללא קשר להשלכות חומרת מעשיו או מחדליו.

סעיף 21 לחוק זכויות נפגעי עבירה קובע כי, אי קיום אחת מהזכויות המנויות בחוק זכויות נפגעי עבירה לא יכול להביא לפסילת הליך פלילי, ואין בו להוות עילה למשפט פלילי או אזרחי נגד עובד ציבור או רשות ציבורית. כלומר, זכותו של נפגע עבירה אינה מעמידה כנגדה חובה על מאן דהוא, אשר אי קיומה גורר עמו סנקציה או אפשרויות לתיקון. במלים אחרות, אם זכותו של נפגע עבירה לא מומשת, לא יקרה שום דבר.

בחקשר זה, ביקורת פרטנית על עבודת התובעים בישראל היא הכרחית. היא המיינמום שיש למערכת המשפט להציע כדי להבטיח אכיפת זכויות נפגעים, באמצעות יכולת להעמיד ביקורת רצינית, עם יכולות אכיפה וסנקציה בצדה. בהיעדר ביקורת שיפוטית על אי קיום זכויות נפגעי עבירה, לא ניתן להשלים עם מצב בו לא תהיה ביקורת כלל על עבודת התביעה בישראל.

לאור כל האמור לעיל, נודה על האפשרות לבוא ולחביע עמדתנו בפניך בעל פה, כדי להוסיף ולהרחיב על האמור במכתב זה.

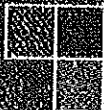


ד"ר דנה פוג'י, עו"ד
יו"ר משותף מרכז נגה
הקריה האקדמית אונו

נציבות הביקורת על מערך התביעה
ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)

נוהל עריכת ביקורת

מעודכן ליום 25.2.2015



נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (גבת"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

0107

תוכן עניינים

2	מטרת הנוהל
2	אחריות ותחולה
3-2	הגדרות
4-3	עקרונות בביצוע הביקורת
4	עיקרי תהליך הביקורת
8-5	א. מיפוי מקדים
14-9	ב. תכנית הביקורת
29-15	ג. ביצוע הביקורת
37-30	ד. הממצאים - עיבוד, ניתוח והערכה
41-38	ה. טיוטת דוח הביקורת
43-42	ו. תגובת הגופים המבוקרים
45-44	ז. אישור דוח הביקורת הסופי
46	ח. דיווח ליועץ המשפטי לממשלה
48-47	ט. מעקב אחר יישום מסקנות והמלצות דוח הביקורת
49	י. שיתוף ידע והפקת לקחים
50	יא. פיקוח ובקרה
	נספחים
	נספח א' תבנית מסמך "מיפוי מקדים"
	נספח ב' תבנית מסמך "תכנית הביקורת"
	נספח ג' תבנית מסמך "מכתב מקדים לעומד בראש הגוף המבוקר"
	נספח ד' תבנית מסמך "מבנה ותוכן פגישה ראשונה עם העומד בראש הגוף המבוקר"
	נספח ה' תבנית "סיכום פגישה והפקת לקחים"
	נספח ו' תבנית מסמך "מכתב בקשה לקבלת מידע נתונים ומסמכים" מהעומד בראש הגוף המבוקר
	נספח ז' תבנית מסמך "סיכום תצפית וממצאים"
	נספח ח' תבנית מסמך "ממצאי שאלון"
	נספח ט' תבנית מסמך "סיכום פגישה משלימה"
	נספח י' תבנית מסמך "מכתב בקשה לקבלת מסד נתונים"
	נספח יא' תבנית מסמך "נייר עבודה - תת נושא ותת-תהליך"
	נספח יב' תבנית מסמך "נייר עבודה - שיטת הביקורת"
	נספח יג' תבנית מסמך "נייר עבודה - מדיניות והנחיות"
	נספח יד' תבנית מסמך "נייר עבודה - הנחיות המסדירות הזבטים מקצועיים לוגיסטיים וטכניים"
	נספח טו' תבנית מסמך "טיוטת דוח ביקורת"
	נספח טז' תבנית מסמך "מכתב גלויה להעברת טיוטת דוח ביקורת לתגובה"
	נספח יז' תבנית מסמך "הודעת דואר אלקטרוני על העברת טיוטת דוח ביקורת לתגובה"
	נספח יח' תבנית מסמך "מיפוי מסקנות והמלצות דוח הביקורת ולוחות זמנים ליישומן"

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבתי"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

מטרת הנוהל

מטרת נוהל עריכת ביקורת היא להסדיר את כל שלבי התכנון והביצוע הקשורים בעריכת ביקורת מערכתית ויזומה על-ידי אגף הביקורת בנציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבתי"ם). בכלל זאת קביעת הנחיות לנושאים הבאים:

- הליכי התכנון והשלבים המקדמיים לביצוע הביקורת;
- בניית תכנית הביקורת, לרבות גיבוש מתודולוגיה לביצוע הביקורת, הליכי הביקורת ושיטות (טכניקות) הביקורת;
- ביצוע הביקורת;
- איסוף, עיבוד והערכה של הממצאים באמצעות ניירות עבודה;
- כתיבת טיוטת דוח הביקורת;
- קבלת תגובת הגופים המבוקרים לגבי ממצאי הביקורת;
- אישור דוח הביקורת הסופי;
- קביעת הנחיות להליך הדיווח ליועץ המשפטי לממשלה;
- מעקב אחר אישום מסקנות והמלצות דוח הביקורת על-ידי הגופים המבוקרים;
- קביעת מנגנון שיתוף ידע והפקת לקחים באגף הביקורת;
- קביעת מנגנון פיקוח ובקרה.

אחריות ותחולה

הנוהל חל על כל עובדי נבתי"ם, יועצים חיצוניים, בנות שירות לאומי ומתנדבים העוסקים, במישרין ובעקיפין, בביצוע ביקורת.

הגדרות

מיפוי מקדים - שלב מקדמי בתהליך הביקורת, שמטרתו לסייע לצוות הביקורת בתכנון מטלת הביקורת, ולהוות נקודת הזנק לפיתוח תכנית ביקורת מבוססת סיכוני תהליך ונושא הביקורת. תוצריו ירוכזו במסמך "מיפוי מקדים".

תכנית הביקורת - תכנון מפורט של מטלת הביקורת על בסיס המיפוי המקדים, הכולל התייחסות מפורטת להיבטים שונים הקשורים בביצוע הביקורת. תוצריו ירוכזו במסמך "תכנית הביקורת".

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבתי"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בחוקף מיום: 1.1.2015

גוף מבוקר - גוף הנמנה עם הגופים המבוקרים על-ידי נבתי"ם ואשר ביחס אליו נבדק נושא הביקורת, בהתאם לתכנית הביקורת.

היבטי הביקורת - כוללים את הבאים, בהתאמה לתכנית הביקורת: מדיניות, הנחיות ונהלים; אופן ביצוע ויישום הוראות חוק, מדיניות ונהלים; ניתוח תקין; יעילות; פיקוח ובקרה; תיעוד; אחידות; אתיקה מקצועית.

הליכי הביקורת - "מה ייבדק": כלל השאלות שעל צוות הביקורת לבחון בכל תת-תהליך ותת-נושא בביקורת, בהתחשב בהיבטים שייבחנו במהלך הביקורת.

שיטות הביקורת - "איך ייבדק": הטכניקות לקבלת מענה להליכי הביקורת, ובכללן: בקשה, עיון ובחינה של מסמכים; פגישות; תצפית; שאלון; מדגם.

צוות ביקורת - הרכב שמינתה הנציבה מקרב עובדי נבתי"ם, יועצים חיצוניים, בנות שירות לאומי ומתנדבים, לביצוע הביקורת.

ניירות עבודה - מסמך פנימי המשמש כלי בידי צוות הביקורת לעיבוד, ניתוח והערכה של ממצאי הביקורת (ממצאים אשר נאספו ותועדו במהלך הביקורת במסמכים מבססים).

מסמכים מבססים - מסמכים המתעדים ממצאים שהודגמו ונאספו במהלך ביצוע הביקורת הרלוונטיים לנושא הביקורת (בכללם: סיכום פגישה, סיכום תצפית), וכן מסמכים שנאספו במהלך הביקורת הרלוונטיים לנושא הביקורת (בכללם: מידע ומסמכים שהתקבלו מהגוף המבוקר - שאלון).

טיוות דוח ביקורת - מסמך המרכז את עיקרי תכנית הביקורת, ממצאים שהודגמו במהלך הביקורת, מסקנות והמלצות לגוף המבוקר. טיוטת דוח הביקורת תועבר לתגובת הגוף המבוקר. טרם פרסום הדוח הסופי.

דוח סופי - מסמך המרכז את עיקרי תכנית הביקורת, ממצאים שהודגמו במהלך הביקורת, מסקנות והמלצות לגוף המבוקר, לאחר ניתוח והערכה של תגובת הגוף המבוקר. הדוח הסופי יכלול את עיקרי תגובת הגוף המבוקר.

עקרונות בביצוע הביקורת

העקרונות בבסיס ביצוע הביקורת כוללים את הבאים:

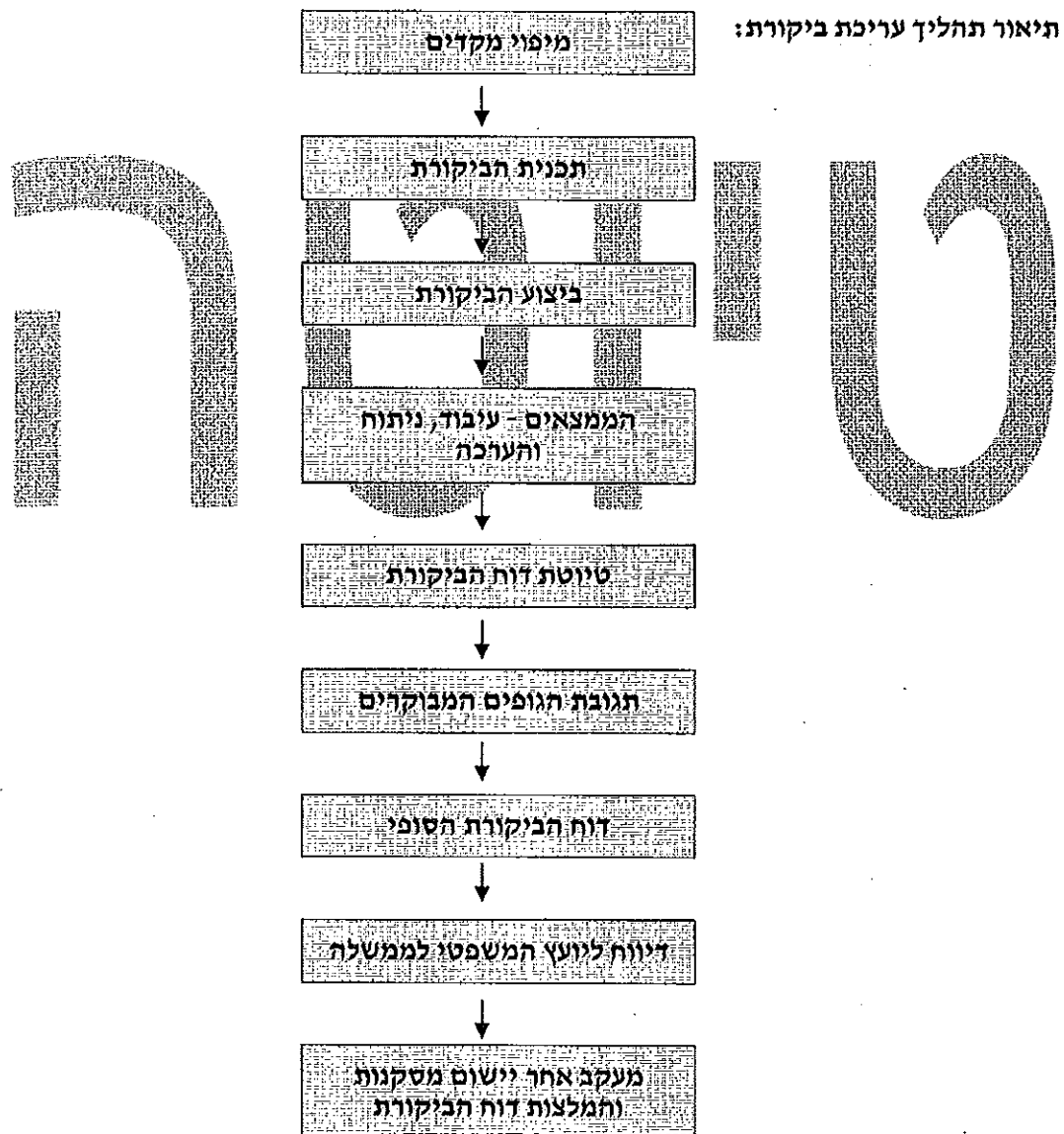
- אימוץ מתודולוגיה ופרקטיקה בינלאומית לביצוע ביקורת, ותחולת המתודולוגיה באופן אחיד על כל נושאי הביקורת וצוותי הביקורת.
- ביצוע הביקורת בזהירות מקצועית ראויה, בהתחשב במורכבות היחסית של הנושאים ותוך הפעלת שיקול דעת.
- ביצוע הביקורת תוך הערכת נאותות ואפקטיביות של תהליכי ממשל בגוף המבוקר, ניהול הסיכונים ותהליכי הבקרה בגוף המבוקר.
- ביצוע הביקורת באיכות הראויה ותוך שיפור מתמיד, להבטיח ביקורת אפקטיבית ובהתאם למטרות הביקורת.
- ביצוע הביקורת במקצועיות, ביושרה, באובייקטיביות ותוך הערכה מאוזנת, בשקיפות ותוך הקפדה על חיסיון.

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבתי"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

- התנהלות צוות הביקורת בהתאם לקוד האתי של נבתי"ם, המסדיר התנהגות ראוייה ונאותה של כלל עובדי נבתי"ם.

עיקרי תהליך הביקורת

תהליך הביקורת כולל את השלבים הבאים: ייזום הביקורת, הליכי תכנון ושלבים מקדמיים לביצוע הביקורת, בניית תכנית הביקורת, ביצוע הביקורת, איסוף, עיבוד והערכה של ממצאי הביקורת, כתיבת טיוטת דוח ביקורת, קבלת תגובת הגופים המבוקרים על ממצאי הביקורת, אישור דוח הביקורת הסופי והליך דיווח ליועץ המשפטי לממשלה, מעקב אחר יישום המסקנות וההמלצות בדוח הביקורת על-ידי הגופים המבוקרים, קביעת מנגנון שיתוף ידע והפקת לקחים באגף הביקורת וקביעת מנגנון פיקוח ובקרה.



נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוחלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נב"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

להלן העקרונות וההנחיות לעריכת ביקורת, בכל אחד מפרקי המשנה:

א. מיפוי מקדים

המיפוי המקדים מהווה שלב מקדמי בתהליך הביקורת ומטרתו לסייע לצוות הביקורת בתכנון מטלת הביקורת, ולהוות נקודת הזנק לפיתוח תכנית ביקורת מבוססת סיכוני תהליך ונושא הביקורת. שלב המיפוי המקדים כולל, בין היתר, איתור מוקדי הביקורת, הגדרת המשאבים הנדרשים, הגדרת שיטות הביקורת ותכנון הזמן הנדרש לביקורת. בשלב המיפוי המקדים יפעל צוות הביקורת לאיסוף מידע, עיון במסמכים וקיום פגישות מקדימות, ככל שנדרש, אשר יסייעו לגיבוש תכנית הביקורת. מידע, מסמכים ונתונים שייאספו הקשורים בפעילות המבוקרת ועיבוד הממצאים, ירוכזו במסמך מיפוי מקדים (תבנית מסמך מיפוי מקדים - נספח א').

פרק הזמן לביצוע שלב המיפוי המקדים: 30 ימים.

להלן העקרונות וההנחיות לביצוע המיפוי המקדים:

הגורם האחראי לביצוע	עקרונות, הנחיות וסדר הפעולות
ראש צוות הביקורת	מטרה - מטרת ישיבת ההתנעה הפנימית היא הזנק לביצוע הביקורת במסגרתה יציג ראש הצוות את נושא הביקורת ומטרתה וכן יציג את עיקרי הפעולות שיבוצעו במהלך כל שלבי הביקורת.
ראש צוות	משתתפים - ישיבת ההתנעה הפנימית תכלול את כל חברי הצוות המיועדים לביצוע עבודת הביקורת בפועל.
ראש צוות	מהלך הישיבה - במסגרת ישיבת ההתנעה הפנימית יגדיר ראש הצוות את הפעילות המבוקרת. בנוסף יקבע את תחומי האחריות של חברי הצוות בנוגע לביצוע המיפוי המקדים ויחלק להם משימות, תוך קביעת לוחות זמנים לביצוען. המשימות לביצוע (להלן בהרחבה תחת "ביצוע המיפוי המקדים"): - איסוף וריכוז המידע הרלוונטי לפעילות המבוקרת. - מיפוי המבנה הארגוני של הגופים המבוקרים (תרשים). - תיאור ומיפוי המסגרת המשפטית והרגולטורית. - תיאור ומיפוי תחליכים בנוגע לפעילות המבוקרת. - מיפוי מטריצת תפקידים וסמכויות. - מיפוי מערכות מידע.
חבר צוות	תיעוד הישיבה - חבר צוות יסכם את עיקרי ישיבת ההתנעה והוראותיה האופרטיביות. תיעוד הסיכום יעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נב"ת"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

לשונית "מיפוי מקדים".

ראש צוות הביקורת	א. תוכן המיפוי המקדים						
ראש צוות	מעקב ובקרה - ראש הצוות יעקוב אחר ביצוע משימות חברי הצוות והשלמתן על-פי לוחות הזמנים שקבע. תוצרי הפעולות המפורטות להלן יהוו את פרק א' במסמך "מיפוי מקדים".						
חבר צוות	איסוף וריכוז מידע ומסמכים רלוונטיים לפעילות המבוקרת - איתור וריכוז בכתב של כל המסמכים הנוגעים לפעילות המבוקרת ולגופים המבוקרים, ובכלל זאת: הוראות חקיקה (חוק, פקודה, תקנות, הצעות חוק); הנחיות היועץ המשפטי לממשלה; הנחיות פרקליט המדינה; הנחיות משנים ליועץ המשפטי לממשלה; הנחיות פרקליטי מחוזות ומנהלי מחלקות בפרקליטות המדינה; פסיקה; דוחות מבקר המדינה; ספרות ומאמרים ממקורות רלוונטיים שונים (לדוגמה, ממרכז מידע ומחקר של הכנסת); וכל חומר רלוונטי אחר.						
חבר צוות	מיפוי המבנה הארגוני של הגופים המבוקרים - מיפוי המבנה הארגוני של הגופים המבוקרים. ככל שקיים נבנת"ם, עדכון הקיים. אם לא, פנייה לגופים המבוקרים בכתב בבקשה לקבלת עץ המבנה הארגוני של הגופים המבוקרים (תרשים). התרשים יכלול את ההיררכיה הארגונית (כפיפות מקצועית/נהלית/מנהלית), וכן את בעלי התפקידים.						
חבר צוות	סקירה ומיפוי של המסגרת המשפטית והרגולטורית - עיבוד המידע והנתונים שנאספו וריכוז לכדי טבלה המתארת את המסגרת המשפטית והרגולטורית החלה על הגופים המבוקרים בביצוע הפעילות המבוקרת, כדלקמן:						
	<table border="1"> <tr> <td>מספר סידור</td> <td>שלב הפעילות</td> <td>הוראות חוק/הוראת הממשלה היועץ המשפטי לממשלה</td> <td>פירוט החוק/אח</td> <td>הגוף האחראי על ביצוע</td> <td>תחילת הביקורת</td> </tr> </table>	מספר סידור	שלב הפעילות	הוראות חוק/הוראת הממשלה היועץ המשפטי לממשלה	פירוט החוק/אח	הגוף האחראי על ביצוע	תחילת הביקורת
מספר סידור	שלב הפעילות	הוראות חוק/הוראת הממשלה היועץ המשפטי לממשלה	פירוט החוק/אח	הגוף האחראי על ביצוע	תחילת הביקורת		
חבר צוות	תיאור ומיפוי תהליכים בנוגע לפעילות המבוקרת - תיאור הפעילות על שלביה השונים באמצעות תרשים זרימה, בהתייחס לתתי התהליכים/תתי הנושאים בפעילות המבוקרת, וככל שרלוונטי ומתאפשר, תיאור שלבי הביצוע והבקרה בכל אחד מהשלבים.						
חבר צוות	מיפוי מטריצת תפקידים וסמכויות - תיאור ופירוט שלבי הפעילות המבוקרת, תוך התייחסות לתתי התהליכים הקשורים בכל שלב פעילות והגורמים הרלוונטיים בגופים המבוקרים, כדלקמן:						
	<table border="1"> <tr> <td>הפעילות</td> <td>תתי-תהליכים</td> <td>הגורם המבצע בגופים המבוקרים</td> <td>הגורם האחראי על בקרה בגופים המבוקרים</td> </tr> </table>	הפעילות	תתי-תהליכים	הגורם המבצע בגופים המבוקרים	הגורם האחראי על בקרה בגופים המבוקרים		
הפעילות	תתי-תהליכים	הגורם המבצע בגופים המבוקרים	הגורם האחראי על בקרה בגופים המבוקרים				
חבר צוות	מיפוי מערכות מידע - תיאור מערכות המידע הרלוונטיות לפעילות המבוקרת בגופים המבוקרים בטבלה, כדלקמן:						
	<table border="1"> <tr> <td>שם מערכת המידע</td> <td>משתמש עיקרי</td> <td>פעילויות עיקריות</td> <td>גורם מתחזק</td> <td>מערכות מתממשקות</td> </tr> </table>	שם מערכת המידע	משתמש עיקרי	פעילויות עיקריות	גורם מתחזק	מערכות מתממשקות	
שם מערכת המידע	משתמש עיקרי	פעילויות עיקריות	גורם מתחזק	מערכות מתממשקות			

נוהל מספר: 02/14	נוחלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נב"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

ראש צוות (חבר צוות)	אגף הנציבות
ראש צוות	בדיקה ובקרה על ביצוע משימות חברי הצוות בקשר לביצוע המיפוי המקדים של הפעילות המבוקרת.
ראש צוות	בחינה והערכה של המידע, המסמכים והנתונים שנאספו, רוכזו ומופו, בקשר לפעילות המבוקרת ולגופים המבוקרים.
חבר צוות	הכנת רשימה של המידע, המסמכים והנתונים החסרים לתכנון הביקורת.
ראש צוות	החלטה האם לתפנות שאלות ובקשה לקבלת מידע ומסמכים מחגופים המבוקרים כבר בשלב המיפוי המקדים <u>אך</u> בפגישה הראשונה עם הגופים המבוקרים במסגרת ביצוע הביקורת. החלטה תיעשה בהיוועצות עם הנציבה. ככל שהנציבה אישרה משלוח מכתב מקדים, ראש הצוות יקיים שיחה מקדימה עם הגורם הרלוונטי בגופים המבוקרים באשר למידע הנדרש ולמטרות. לאחרית, ישלח ראש הצוות מכתב דרישה בחתימתו.
חבר צוות	מעקב אחר קבלת המידע, המסמכים והנתונים מחגופים המבוקרים (במסגרת שלב המיפוי המקדים).
ראש צוות וחבר צוות	בקשה להבהרות והשלמות בנוגע למידע ולמסמכים שהתקבלו מחגופים המבוקרים.
חבר צוות	עריכת רשימה של המידע, המסמכים והנתונים החסרים לתכנון הביקורת, גם לאחר קבלת המידע הנוסף וכן התכתובות עם הגופים המבוקרים בעניין ותיוקם בתיק הביקורת (תיק נייה ותיק מחשב), תחת לשונות "מיפוי מקדים".

ראש צוות (חבר צוות)	אגף הנציבות
ראש צוות וחבר צוות	חלק זה יהווה את פרק ב' במסמך "מיפוי מקדים". עיבוד המידע, המסמכים והנתונים שנאספו ורוכזו בביצוע המיפוי המקדים חיוני כדי למפות את הנושאים הרלוונטיים לתכנון הביקורת. ראש הצוות יקבע את תחומי האחריות של חברי הצוות בנוגע לעיבוד ממצאי המיפוי המקדים ויחלק משימות, תוך קביעת לוחות זמנים לביצוע. המשימות לביצוע: - תיאור תתי-הנושאים / תתי-תהליכים שבהם תתמקד הביקורת, בהתייחס לסיכונים פוטנציאליים בנושא הביקורת. בנוסף, ניתן יהיה לכלול פירוט תתי-הנושאים / תתי-תהליכים שבהם הביקורת לא תעסוק. - תיאור תכולת הביקורת והיקפה - פירוט מטרת הביקורת; קביעת תקופת הביקורת; קביעת ההיבטים שיבחנו במהלך הביקורת. בכלל זאת: מדיניות, ניהול תקין, סדר פעולות, אופן ביצוע ויישום הוראות חוק, מדיניות ונהלים, אתיקה מקצועית, יעילות ותקינות, תיעוד, פיקוח ובקרה, אחידות, שקיפות.

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

<p>בנוסף, הדגשת ההיבטים שלא ייבחנו במהלך הביקורת (הפעלת שיקול דעת משפטי וכד').</p> <p>- איתור הגורמים הרלוונטיים לביצוע הביקורת - הן גורמים שאינם הגופים המבוקרים לסיוע בתובנות על הפעילות המבוקרת ועל הגופים המבוקרים, הן גורמים בגופים המבוקרים לצורך ביצוע הביקורת.</p> <p>ביחס לגורמים שאינם הגופים המבוקרים, יש למפות בטבלה את הגוף הרלוונטי, תיאור התפקיד, שם ותואר בעל התפקיד ומטרת הפגישה.</p> <p>ביחס לגורמים בגופים המבוקרים, יש למפות בטבלה את הגוף הרלוונטי, תיאור התפקיד, שם ותואר בעל התפקיד והמידע המבוקש.</p> <p>- מידע ומסמכים נדרשים לביצוע הביקורת - פירוט המידע והמסמכים הדרושים לביצוע הביקורת. בכלל זאת: הנחיות ונהלים פנימיים, דוחות פעילות, מסדי נתונים, פרוטוקולים ועוד.</p>	ראש צוות
אישור מסמך המיפוי המקדים.	

הנציבות ראש צוות תבר/צוות	הנציבות
ראש צוות	הגשת מסמך מיפוי מקדים לאישור הנציבה, וקיום פגישה עמה לדיון במסמך מיפוי מקדים.
תבר/צוות	הטמעת הערות ותיקונים של הנציבה למסמך מיפוי מקדים, ככל שיידרש.
ראש צוות	העברת נוסח מתוקן של מסמך המיפוי המקדים לאישור סופי של הנציבה.
הנציבה	אישור הנציבה את מסמך המיפוי המקדים.
חבר צוות	תיעוד מסמך מיפוי מקדים ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "מיפוי מקדים".

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבח"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בחוקף מיום: 1.1.2015

ב. תכנית הביקורת

לאחר ביצוע המיפוי המקדים, על צוות הביקורת להכין תכנית ביקורת המהווה תכנון מפורט של מטלת הביקורת. בשלב זה, יגבש צוות הביקורת מסמך תכנית ביקורת הכולל התייחסות מפורטת לנושאים הבאים: מטרת הביקורת, ההיבטים שייבחנו במהלך הביקורת, סיכונים פוטנציאליים, הגופים המבוקרים, תכולת הביקורת, המתודולוגיה לביצוע הביקורת, הליכי הביקורת, שיטות הביקורת, גורמים רלוונטיים בגופים המבוקרים, מערכות מידע המשמשות את הפעילות המבוקרת, ולוחות זמנים לביצוע הביקורת. מסמך המיפוי המקדים ישמש את צוות הביקורת לגיבוש תכנית הביקורת (תבנית לכתובת תכנית הביקורת - נספח ב').

פרק הזמן לכתובת תכנית הביקורת: 30 ימים.

להלן העקרונות וההנחיות לגיבוש תכנית הביקורת:

עקרונות, הנחיות וסדר הפעולות

הגורם האחראי לביצוע

ראש צוות הביקורת	מטרת הביקורת
ראש צוות	מטרת - מטרת היעילה היא הצגה של היקוו המטלות הקשורות בגיבוש תכנית הביקורת וחלוקתן בין חברי הצוות.
ראש צוות	משימות - ישיבת הצוות תכלול את כל חברי הצוות המיועדים לביצוע עבודת הביקורת בפועל.
ראש צוות	מהלך הפגישה - במסגרת ישיבת הצוות יקבע ראש הצוות את תחומי האחריות של חברי הצוות בנוגע לגיבוש תכנית הביקורת וחלק משימות לכתובת תכנית הביקורת, תוך קביעת לוחות זמנים לביצוען. המשימות לכתובת מסמך תכנית הביקורת (להלן בהרחבה תחת "גיבוש תכנית הביקורת"): <ul style="list-style-type: none"> - הכנת פרק "מבוא" - הכנת פרק "מטרת הביקורת" - הכנת פרק "תכנון הביקורת", הכולל את תתי המשימות הבאות: <ul style="list-style-type: none"> ✓ מיפוי הגופים המבוקרים. ✓ פירוט תכולת הביקורת. ✓ המתודולוגיה לביצוע הביקורת. ✓ הליכי הביקורת ושיטות הביקורת. ✓ מיפוי הגורמים הרלוונטיים בגופים המבוקרים. ✓ מיפוי מערכות מידע המשמשות את הפעילות המבוקרת. ✓ פירוט לוחות הזמנים לביצוע הביקורת.

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נב"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

תיעוד הישיבה - חבר צוות יסכם את עיקרי ישיבת הצוות והוראותיה האופרטיביות. תיעוד הסיכום ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "תכנית הביקורת".	חבר צוות
--	----------

חבר צוות	תוכן
ראש צוות	מעקב ובקרה - ראש הצוות יעקוב אחר ביצוע משימות חברי הצוות והשלמתן על-פי לוחות הזמנים שקבע. תוצרי הפעולות המפורטות להלן יהוו את מסמך תכנית הביקורת.
חבר צוות	הכנת פרק "מבוא" - הכולל הצגה של נושא הביקורת, עיקרי המסגרת המשפטית החלה על נושא הביקורת, הרקע והרציונליים העומדים בבסיס בחירת הביקורת, וכן הצגה של עיקרי תכנית הביקורת.
חבר צוות	הכנת פרק "מטרת הביקורת" - הכולל ארבעה פרקי משנה: <ol style="list-style-type: none"> 1. הצגה של מטרת הביקורת - מטרת הביקורת תנוסח בקצרה ובבהירות. 2. פירוט תקופת הביקורת - ככלל הביקורת תחול על תיקים שהסתיימו או שההלך נושא הביקורת יתם הסתיים הביקורת תתייחס לשנה קלנדארית אחת ומעלה, שהסתיימה בסמוך לכתובת תכנית הביקורת על-פי העניין לצורך קביעת תקופת הביקורת יש להתחשב במטרת הביקורת ובהערכה של פרק הזמן הרלוונטי לבחינת התנהלות הגופים המבוקרים. 3. פירוט החיבטים שייבחנו במהלך הביקורת, ובכללם: יחול תקיין סדר פעולות אופן ביצוע ויישום הוראות חוק, מדיניות נהלים, אתיקה מקצועית, יעילות, תיעוד, פיסוח ובקרה, אחידות, שקיפות. 4. פירוט החיבטים שלא ייבחנו במהלך הביקורת, ובכללם: הפעלת עיקול דעת (משפטי וכו'). חלק זה יבוצע בהסתמך על מסמך המיפוי המקדים.
	הכנת פרק "תכנון הביקורת" - תיעשה בפרקים הרלוונטיים בהסתמך על מסמך מיפוי מקדים. פרק תכנון הביקורת כולל שמונה פרקי משנה: <ol style="list-style-type: none"> 1. מיפוי הגופים המבוקרים - כולל התייחסות לכל הגופים המבוקרים הרלוונטיים לנושא הביקורת, הנמנים עם הגופים המבוקרים על-ידי נב"ם, ובכללם: פרקליטויות מחוז פלילות, פרקליטויות מחוז אזוריות, מחלקות ייעודיות בפרקליטות המדינה, המחלקה לחקירות שוטרים, התביעה המשטרתית, מייצגי המדינה בערכאות מכוח הסמכה או ייפוי כוח של היועץ המשפטי לממשלה (להלן - "הגופים המבוקרים"). 2. פירוט תכולת הביקורת - הכולל התייחסות לתתי-תהליכים ולתתי-נושאים שבהם תתמקד הביקורת. בנוסף, יכלול פרק משנה זה התייחסות לתתי-תהליכים ולתתי-נושאים שאינם בתכולת הביקורת, הקשורים לנושא הביקורת, ותמצית הטעמים לכך, ככל שיהא צורך בכך. לצד אלה, יכלול פרק משנה זה התייחסות לסיכונים הפוטנציאליים אשר ייבחנו תתי-תהליכים ותתי-נושאי הביקורת. בכללם: התנהלות שאינה בהתאם להוראות החוק וחקיקת משנה, התנהלות שאינה בהתאם להנחיות ולנהלי עבודה, התנהלות שאינה יעילה, ניצול לא נכון של המשאבים

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (בב"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

	<p>הקיימים (כוח אדם ומערכות מידע), העדר משאבים התואמים את צורכי העבודה.</p>
חבר צוות	<p>3. המתודולוגיה לביצוע הביקורת - גיבוש והצגה של המתודולוגיה לביצוע הביקורת. היינו, עיקרי (תמצית) הליכי הביקורת ושיטות הביקורת שיינקטו במסגרת ביצוע הביקורת, ואשר יפורטו בפרק המשנה שלאחריו בהרחבה. בכלל זאת:</p> <ul style="list-style-type: none"> - בחינת קיומן של הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בקשר לנושא הביקורת ועיון בהן. - בחינת קיומן של הנחיות פרקליט המדינה בקשר לנושא הביקורת ועיון בהן. - בחינת קיומם של הנחיות ונהלי עבודה פנים ארגוניים בגופים המבוקרים, ועיון בהם. - בחינה של ביצוע ויישום הוראות החקיקה וחקיקת המשנה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיות פרקליט המדינה והנחיות ונהלי עבודה פנים ארגוניים על-ידי הגופים המבוקרים. - איסוף מסמכים ונתונים במהלך ביצוע הביקורת, ועיון בהם. - קיום פגישות עם גורמים רלוונטיים בגופים המבוקרים. <p>בדיקה מהגמית של הליכים.</p> <ul style="list-style-type: none"> - בחינת תלונות פרטניות הקשורות לנושא הביקורת, ככל שהתקבלו בנציבות. - צפייה באופן ביצוע החליכים קיימים בגופים המבוקרים. - בחינה של המערכות הממוחשבות בפרקליטות, תמיכתן בקיום הוראות החוק, התקנות וההנחיות, וכן ממשקי העבודה של מערכות אלו עם מערכות ממוחשבות חיצוניות רלוונטיות לנושא הביקורת. - איסוף, עיבוד, ניתוח והערכה של ממצאי הביקורת. - גיבוש טיוטה של דוח הביקורת, הכוללת ממצאים, מסקנות והמלצות. - העברת טיוטת דוח הביקורת לתגובת הגופים המבוקרים וקבלת התייחסותם. - גיבוש דוח ביקורת סופי ופרסומו.
חבר צוות	<p>4. הליכי הביקורת ושיטות הביקורת - גיבוש והצגה של הליכי הביקורת ושיטות הביקורת ביחס לכל אחד מתתי-ההליכים ותתי-הנושאים הקשורים לנושא הביקורת.</p> <ul style="list-style-type: none"> - הליכי הביקורת ("מה ייבדק") כוללים את כל השאלות שעל צוות הביקורת לבחון בכל תת-ההליך ותת-נושא בביקורת, ובהתחשב בהיבטים שייבחנו במהלך הביקורת, כמפורט בפרק "מטרת הביקורת" לעיל. <p>! ככל שבמסגרת המיפוי המקדים התגלה חוסר במידע ובנתונים הנחוצים לביצוע הביקורת, וככל שהוחלט שלא לפנות לגוף המבוקר בבקשה לקבלת מידע, מסמכים ונתונים בשלב המיפוי המקדים, בקשה כאמור תבוא במסגרת ביצוע הביקורת. לשם כך, יש לכלול בתכנית הביקורת, תחת הליכי הביקורת, התייחסות למידע ולנתונים אשר השלמתם נחוצה.</p>

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

	<p>- שיטות הביקורת ("איך ייבדק") כוללות את כל הטכניקות לקבלת מענה להליכי הביקורת (השאלות) דלעיל, ובכללן:</p> <p>✓ בקשה, עיון ובחינת של מסמכים (החלטות, דוחות, נהלים, הנחיות וכד.).</p> <p>✓ קיום פגישות עם גורמים שונים בגופים המבוקרים (בכללם: העומד בראש הגוף המבוקר, פרקליט המדינה, פרקליט מחוז, מנהל מחלקה בפרקליטות המדינה, רפרנטים בנושא הביקורת, פרקליטים, עורכי דין מייצגים מכוח הסמכה ומכוח ייפוי כוח, עובדי מנהלה, עובדי מחשוב וכד.).</p> <p>✓ תצפית - הגעה פיסית לגופים המבוקרים לצפייה בביצוע פעולות בתת-תהליך ובתת-נושא הביקורת.</p> <p>✓ שאלון - הצגת שאלות בפני גורמים רלוונטיים הקשורים בביצוע הביקורת.</p> <p>✓ מדגם - בדיקת תיקים מדגמיים בהתאם למתודולוגיה שתקבע (ראו "ביצוע הביקורת").</p>									
חבר צוות	<p>5. מיפוי הגורמים הרלוונטיים בגופים המבוקרים - מיפוי כל הגורמים הרלוונטיים בגופים המבוקרים לביצוע הביקורת, והצגתם בטבלה כדלקמן:</p>									
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>מספר סידורי</th> <th>הגוף המבוקר</th> <th>תיאור התפקיד</th> <th>שם מלא</th> <th>המידע המבוקש</th> </tr> </thead> </table>	מספר סידורי	הגוף המבוקר	תיאור התפקיד	שם מלא	המידע המבוקש				
מספר סידורי	הגוף המבוקר	תיאור התפקיד	שם מלא	המידע המבוקש						
חבר צוות	<p>6. מיפוי מערכות מידע המשמשות את הפעילות המבוקרת - מיפוי כל מערכות המידע בגופים המבוקרים המשמשות לביצוע הפעילות המבוקרת והרלוונטיות לתקופת הביקורת, לרבות מערכות מידע המתממשקות איתן מערכות המידע יוצגו בטבלה כדלקמן:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>מספר סידורי</th> <th>שם מערכת המידע</th> <th>משתמש עיקרי</th> <th>פעילויות עיקריות</th> <th>גורם מתחזק</th> <th>מערכת מתממשקות</th> </tr> </thead> </table> <p>בנוסף, יכלול פרק זה התייחסות למסדי נתונים הנחוצים לצורך ביצוע הביקורת, ביחס לכל אחד מתתי-התהליכים ומתתי-הנושאים, בהתאם להליכי הביקורת ולשיטות הביקורת שנורטו בפרק המשנה ס"ק 4, לעיל. מסדי הנתונים הנחוצים יוצגו בטבלה כדלקמן:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>מספר סידורי</th> <th>תת-התהליך / תת-הנושא</th> <th>מסד הנתונים</th> </tr> </thead> </table>	מספר סידורי	שם מערכת המידע	משתמש עיקרי	פעילויות עיקריות	גורם מתחזק	מערכת מתממשקות	מספר סידורי	תת-התהליך / תת-הנושא	מסד הנתונים
מספר סידורי	שם מערכת המידע	משתמש עיקרי	פעילויות עיקריות	גורם מתחזק	מערכת מתממשקות					
מספר סידורי	תת-התהליך / תת-הנושא	מסד הנתונים								
חבר צוות	<p>7. פירוט לוחות הזמנים לביצוע הביקורת - הכולל התייחסות לכל השלבים בביצוע הביקורת, החל ממועד הגשת מסמך מיפוי מקדים לאישור הנציבה ועד למועד פרסום דוח הביקורת הסופי, כאשר לצד כל שלב יצוין מועד משוער להשלמת ביצוע, כדלקמן:</p> <ul style="list-style-type: none"> - הגשת מסמך מיפוי מקדים לנציבה (ציון המועד המדויק). - אישור מסמך מיפוי מקדים על-ידי הנציבה (ציון המועד המדויק). - הגשת תכנית הביקורת לנציבה (ציון המועד המדויק). - אישור תכנית הביקורת על-ידי הנציבה. - ביצוע פגישות מקדימות עם גורמים שאינם הגופים המבוקרים ובקשת מידע, מסמכים ונתונים. - ביצוע פגישות ראשונות עם הגופים המבוקרים ודרישה לקבלת מידע, מסמכים ונתונים. 									

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נב"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

	<ul style="list-style-type: none"> - ביצוע היזון חוזר לתכנית הביקורת ואישור התכנית המעודכנת על-ידי הנציבה. - ביצוע מדגמים, הכולל: איסוף מסדי נתונים, גיבוש המתודולוגיה, הכנת ציקליסטים לבדיקה, פיילוט בדיקת תיקים, ובדיקת התיקים (נייר ומחשב). - ביצוע פגישות משלימות עם הגופים המבוקרים ודרישה להבהרות. - איסוף, עיבוד ממצאי וניתוח ממצאי הביקורת (ניירות עבודה ומדגמים). - הכנת טיוטה של דוח הביקורת, הכוללת ממצאים, מסקנות והמלצות. - אישור טיוטה של דוח הביקורת על-ידי הנציבה. - קבלת התייחסות הגופים המבוקרים לטיטות הדוח. - גיבוש דוח ביקורת סופי. - המצאת דוח ביקורת סופי ליועץ המשפטי לממשלה ופרסומו.
חבר צוות	8. תיאור צוות הביקורת - מסמך תכנית הביקורת יכלול בסופו התייחסות לפרטי חברי הצוות ולתפקידים (ראש צוות, חבר צוות, יועץ מקצועי חיצוני, מתמחה, סטודנט וכד').
חבר צוות	צירוף נספחים - מסמך המיפוי המקדים יצורף כנספח לתכנית הביקורת. ככל שיש נספחים נוספים הרלוונטיים לתכנית הביקורת, הם יצורפו לתכנית הביקורת ויוצגו בתוכן העניינים בפתח מסמך תכנית הביקורת.
ראש צוות	אישור תכנית הביקורת

ב. הגשת מסמך תכנית הביקורת לאישור הנציבה

ראש צוות	הגשת מסמך תכנית הביקורת לאישור הנציבה.
הנציבה	קיום ישיבה בראשות הנציבה ובחשתתפות צוות הביקורת, לדיון בתכנית הביקורת. במהלך הפגישה יזונו סוגיות העולות מתכנית הביקורת, וכן הערות, דגשים והתייחסויות של הנציבה למסמך.
חבר צוות	תיעוד הישיבה - חבר צוות יסכם את עיקרי הישיבה עם הנציבה והוראותיה האופרטיביות. תיעוד הסיכום ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "תכנית הביקורת".
חבר צוות	הטמעת הערות ותיקונים של הנציבה למסמך תכנית הביקורת על-ידי חברי הצוות, לצורך גיבוש מסמך תכנית ביקורת סופי.
ראש צוות	העברת נוסח מתוקן של מסמך תכנית ביקורת לאישור סופי של הנציבה.
הנציבה	אישור הנציבה את מסמך תכנית הביקורת.
חבר צוות	תיעוד מסמך תכנית הביקורת ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "תכנית הביקורת".

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

הנציב ראש צוות המבצע	תיאור המשימה
ראש צוות	במהלך ביצוע הביקורת, בדגש על שלביה הראשונים, ייתכן שיתקבלו מידע, מסמכים ונתונים שהשלמתם התבקשה. בנוסף, ייתכן כי לאחר עיון בהם, יחליט ראש צוות הביקורת כי יש צורך לבצע עדכונים לתכנית הביקורת, למשל: חוספה/חסרה של גוף מבוקר, שינוי בתכולת הביקורת, שינוי בתהליכי הביקורת ובשיטות הביקורת, שינוי בלוחות הזמנים וכד'. 1
הנציבה	כל החלטה בדבר שינוי תכנית הביקורת טעונה אישור הנציבה. לפיכך, העדכונים המבוקשים בתכנית הביקורת יובאו בפני הנציבה לאישורה הסופי.
חברי צוות	לאחר קבלת אישור הנציבה למסמך תכנית הביקורת, יוכנסו העדכונים למסמך תוך ציון מפורש בצד העדכון (בסוגריים) כי הדבר נעשה באישור הנציבה ומועד האישור.
ראש צוות	אישור מסמך תכנית הביקורת לאחר הכנסת עדכונים.
הנציבה	אישור הנציבה את מסמך תכנית הביקורת לאחר הכנסת עדכונים.
חבר צוות	תיעוד מסמך תכנית הביקורת עם עדכונים ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "תכנית הביקורת".

טווח

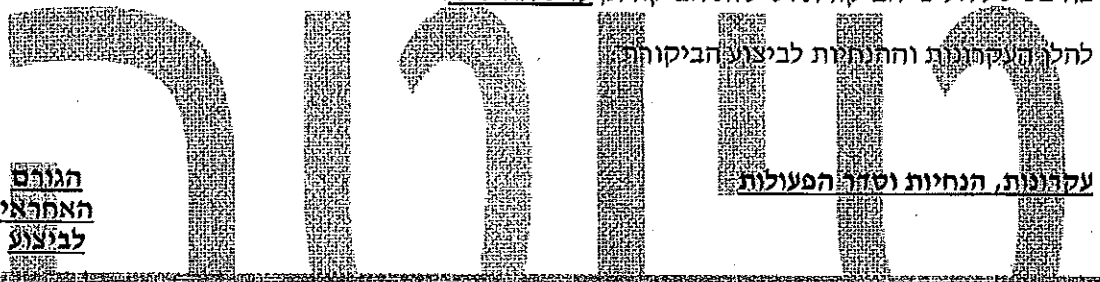
נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוחלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

ג. ביצוע הביקורת

לאחר אישור תכנית הביקורת על-ידי הנציבה, יחל צוות הביקורת בביצוע הביקורת בהתאם לתכנית ובדגש על הליכי הביקורת ושיטות הביקורת. ביצוע הביקורת יכלול שלושה עיקרים:

1. עבודת שטח, הכוללת קיום פגישות עם הגופים המבוקרים, תצפית בגופים המבוקרים, תשאול בעלי תפקידים רלוונטיים (לרבות באמצעות שאלון), וקבלת מידע, נתונים ומסמכים מהגופים המבוקרים;
2. מדגם במסגרתו ייבדקו תיקים בגופים המבוקרים;
3. רכיב הממצאים שהתקבלו מהגופים המבוקרים בשיטות הביקורת השונות. תבניות לדוגמה יובאו בגוף הנוהל, תוך הפניה לפרק הנספחים.

פרק הזמן לביצוע הביקורת: בהתאם ללוחות הזמנים במסמך תכנית הביקורת שנקבעו בהתחשב בהיקף הביקורת ובמורכבותה - הן בהיבט של הגופים המבוקרים, הן בהיבט של תכולת הביקורת, הן בהיבט של הליכי הביקורת ושיטות הביקורת, עד 5 חודשים.



הגורם האחראי לביצוע

עקרונות, הנחיות וטווח הפעולות

ראש צוות חבדי איות	ראש צוות חבדי איות
ראש צוות	מטרה - מטרת ישיבת ההתנעה הפנימית היא הזנק ביצוע הביקורת בפועל.
ראש צוות	משתתפים - ישיבת ההתנעה הפנימית תכלול את כל חברי הצוות שהוגדרו בתכנית הביקורת לביצוע עבודת הביקורת בפועל.
ראש צוות	מהלך הישיבה - במסגרת ישיבת ההתנעה הפנימית יציג ראש הצוות את תכנית הביקורת שאושרה על ידי הנציבה, על כל פרטיה. ראש הצוות יקבע את תחומי האחריות של חברי הצוות בביצוע הביקורת, ויטיל משימות ראשוניות הן מקצועיות הן אדמיניסטרטיביות, תוך קביעת לוחות זמנים לביצוען, תכל כמפורט הן בפרק המשנה "ביצוע הביקורת - עבודת שטח", הן בפרק המשנה "ביצוע הביקורת - מדגם".
חבר צוות	תיעוד הישיבה - חבר צוות יסכם את עיקרי ישיבת ההתנעה והוראותיה האופרטיביות. תיעוד הסיכום יעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

ראש צוות חברי צוות	2. ישיבות צוות ליועץ כלכלי ולקב"מ אחת בישיבת הביקורת
ראש צוות	ראש הצוות אחראי על קיום ישיבת צוות שבועית. מטרה - עדכון הדדי של חברי הצוות בדבר התקדמות בביצוע הביקורת לאנוכח תכנית הביקורת, דיון בעניינים רלוונטיים הקשורים בביצוע הביקורת, ומתן פתרונות לבעיות שוטפות. בנוסף, ירוכזו עניינים המצריכים את אישור הנציבה, אשר יועברו אליה במסגרת פגישת צוות שבועית המתקיימת עמת, במסגרתה תידון גם התקדמות הצוות בביצוע הביקורת.
ראש צוות וחברי צוות	משתתפים - כל חברי הצוות שהוגדרו בתכנית הביקורת לביצוע עבודת הביקורת בפועל.
חבר צוות	תיעוד הישיבה - חבר צוות יסכם את עיקרי ישיבות הצוות ותוראותיהן האופרטיביות. תיעוד הסיכום ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".

הנציבה ראש צוות חברי צוות	3. ישיבות היעוץ עם צוות הביקורת/ראש הצוות
הנציבה	הנציבה תקיים ישיבת שבועית עם צוות הביקורת/ראש הצוות. מטרה - עדכון בדבר התקדמות הצוות בביצוע הביקורת לנוכח תכנית הביקורת, דיון בעניינים רלוונטיים המצריכים את אישור הנציבה, לרבות ביצוע עדכונים לתכנית הביקורת כאמור בפרק 4.ב לעיל, ומתן החלטותיה, לפי העניין.
הנציבה	משתתפים - הנציבה, צוות הביקורת/ראש הצוות.
חבר צוות/ראש צוות	תיעוד הישיבה - חבר צוות/ראש צוות יסכם את עיקרי הישיבות עם הנציבה ותוראותיהן האופרטיביות. תיעוד הסיכום ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".

ראש צוות חברי צוות	4. ביצוע הביקורת לעבודת שטח
ראש צוות	עבודת השטח מצויה באחריות ראש הצוות ובהנחייתו, בהתאם לתכנית הביקורת. ככל שראש הצוות מזהה צורך בסטייה מתכנית הביקורת, יקיים על כך דיון עם הנציבה לקבלת אישורה. עבודת השטח תכלול את השלבים הבאים, לפי העניין ובהתאם לתכנית הביקורת: - פגישה ראשונה עם העומד בראש הגוף המבוקר; - בקשה לקבל מידע, נתונים ומסמכים; - פגישות עם גורמים רלוונטיים נוספים בגופים המבוקרים; - תצפית; - שאלון;

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

	פגישות משלימות.
ראש צוות ותברי צוות	<p>שלב 1 - פגישה ראשונה¹ עם העומד בראש הגוף המבוקר</p> <p>צוות הביקורת יקיים פגישה עם העומד בראש גוף הביקורת (לרוב, פרקליטי מחוזות ומנהלי מחלקות בפרקליטות המדינה), כמפורט בתכנית הביקורת.</p> <p>תיאום מועד הפגישה - הפגישה ותואם על-ידי מנהל לשכת הנציבה מול מנהל הלשכה של העומד בראש הגוף המבוקר.</p> <p>משלוח מכתב מקדים - לאחר תיאום מועד הפגישה, יישלח מכתב לכל גורם העומד בראש הגוף המבוקר, אשר יכלול את הנושאים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> - הצגת העובדה כי נבת"ם החלה בביצוע ביקורת בנושא. - תיאור מטרת הביקורת. - תיאור תקופת הביקורת. - הצגת המועד שתואם לפגישה ומשכה. - הצגת עיקרי הנושאים שבהם תתבקש התייחסות העומד בראש הגוף המבוקר. המכתב יהיה בחתימת הנציבה ויועבר על-ידי ראש הצוות לאישורה. <p>המכתב יישלח לעומד בראש הגוף המבוקר בדואר אלקטרוני בקובץ PDF.</p> <p>תיעוד - תיעוד המכתב ייעשה מתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".</p> <p>(תבנית מסמך "מכתב מקדים לעומד בראש הגוף המבוקר" - נספח ג)</p> <p>מטרת הפגישה - מטרת הפגישה היא התנעה חיצונית של הליך הביקורת מול הגופים המבוקרים. במסגרתה ידונו הנושאים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> - הצגת צוות הביקורת. - הצגת נושא הביקורת ועיקרי תתי-התהליכים/תתי-הנושאים. - הצגת מטרת הפגישה. - הצגת תמצית תהליך הביקורת, תוך מתן דגש לשיתוף הגופים המבוקרים בתהליך הביקורת וחשיבות שיתוף הפעולה הן בבחינת נושא הביקורת הן בתיקון ובשיפור שיידרש, ככל שיידרש, בהתאם למסקנות ולהמלצות דוח הביקורת. - התייחסות ראשונית של העומד בראש הגוף המבוקר לנושא הביקורת. - שאלות ובקשות למידע, נתונים ומסמכים בנושא הביקורת, בהתאם להליכי הביקורת במסמך "תכנית הביקורת". <p>הכנה לפגישה - לקראת הפגישה יכין חבר צוות הביקורת מסמך "מבנה ותוכן פגישה</p>

¹ קיימת אפשרות כי שהפגישה הראשונה תפוצל לשתי פגישות עם גורמים העומדים בראש הגופים המבוקרים, כולם או חלקם, במקרה של ביקורת מורכבת או בחיפף גדול.

נוהל מספר: 02/14	נהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

ראשונה עם העומד בראש הגוף המבוקר", אשר יכלול התייחסות לתתי-הנושאים המפורטים ב"מטרת הפגישה" לעיל.

תיעוד מסמך ההכנה לפגישה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".

(תבנית מסמך "מבנה ותוכן פגישה ראשונה עם העומד בראש הגוף המבוקר" - נספח ד').

משתתפי הפגישה - בפגישה ישתתפו ראש צוות ולפחות חבר צוות נוסף שהוא אחראי, בין היתר, על תיעוד ורישום פרוטוקול הפגישה.

מהלך הפגישה - הפגישה תתנהל בהתאם למסמך ההכנה, בניחול ראש הצוות. במסגרתה יציג ראש הצוות את חברי צוות הביקורת, נושא הביקורת, עיקרי תתי-התהליכים ותתי-הנושאים בתכולת הביקורת, מטרת הפגישה, תמצית תהליך הביקורת (המתודולוגיה). לאחר מכן, יבקש את התייחסות העומד בראש הגוף המבוקר לנושא הביקורת וכן יפנה אליו שאלות הקשורות בנושא הביקורת, בהתאם למסמך ההכנה.

סיכום הפגישה ותיעודה - חבר צוות יתעד בכתב את תוכן הפגישה במלואה (פרוטוקול הפגישה המהווה חומר גלם). בסמוך לאחר הפגישה יעבור על חומר הגלם, יבצע בו תיקוני הגהה, יערוך אותו בצורה מסודרת ויעבירו לראש הצוות שניהל את הפגישה. ראש הצוות יעבור על פרוטוקול הפגישה ויודא כי הוא משקף את הנאמר בפגישה ותקנונים יהיו לצורה שיקוף הנאמר, ויאשרו.

לאחר מכן, ישלח עותק של סיכום הפגישה לכל חברי הצוות לעינם לקראת פגישה צוותית.

תיעוד פרוטוקול הפגישה (חומר גלם) ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".

פגישה צוות בנושא הפגישה והפקת לקחים - בסמוך לאחר פגישה צוות הביקורת עם העומד בראש הגוף המבוקר, יכנס ראש הצוות פגישה עם כל חברי הצוות לדיון בבאים: עיקרי הפגישה, דברים טובים ("good-practice") בהתנהלות הגוף המבוקר, בקשר לנושא הביקורת, כשלים ובעיות בהתנהלות הגוף המבוקר בקשר לנושא הביקורת והפקת לקחים.

הכנת "סיכום פגישה והפקת לקחים" - חבר צוות יכין מסמך סיכום פגישה והפקת לקחים, אשר יכלול התייחסות לפרקים הבאים:

- כללי: מועד הפגישה, שמות משתתפי הפגישה ומקום הפגישה.
 - עיקרי הפגישה: תוכן הפגישה על-פי נושאי משנה וסיכום הפגישה.
 - ריכוז הממצאים לפי תתי-נושאים/תתי-תהליכים בנושא הביקורת.
 - פירוט מסמכים ונתונים שהתקבלו במהלך הפגישה.
 - תובנות ולקחים של צוות הביקורת.
 - פירוט מידע ומסמכים מבוקשים.
 - פירוט נושאים שנתרו לבירור עם העומד בראש הגוף המבוקר, ככל שנתרו.
 - תובנות לגבי נושאי ביקורת אחרים, קיימים ופוטנציאליים.
- מסמך נייר העבודה יועבר לאישור ראש הצוות.

תיעוד - תיעוד סיכום פגישה והפקת לקחים ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

	<p>מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".</p> <p>(תבנית מסמך "סיכום פגישה והפקת לקחים" - נספח ה').</p>
ראש צוות וחברי צוות	<p>שלב 2 - בקשה לקבלת מידע, נתונים ומסמכים</p> <p>מועד המכתב ותוכנו - לאחר קיום הפגישה הראשונה של צוות הביקורת עם העומד בראש הגוף המבוקר, ולא יאוחר מ-7 ימים ממועד הפגישה, ישלח ראש הצוות מכתב לעומד בראש הגוף המבוקר, הכולל בקשה לקבלת מידע, נתונים ומסמכים, כדלקמן:</p> <ul style="list-style-type: none"> - מידע, נתונים ומסמכים שהתבקשו בשלב המיפוי המקדים וטרם התקבלו. - מידע, נתונים ומסמכים שהצורך בהם עלה במסגרת הפגישה הראשונה, כמפורט במסמך "סיכום פגישה והפקת לקחים". <p>המכתב יכלול מועד להעברת המבוקש (14 יום).</p> <p>המכתב יישלח לעומד בראש הגוף המבוקר בדואר אלקטרוני בקובץ PDF.</p> <p>(תבנית מסמך "מכתב בקשה לקבלת מידע, נתונים ומסמכים" מהעומד בראש הגוף המבוקר" - נספח ו').</p> <p>מעקב אחר קבלת המידע, הנתונים והמסמכים - ראש הצוות ימנה חבר צוות האחראי על מעקב אחר קבלת מענה לכל מכתבי הבקשה, מהגופים המבוקרים. ככל שחלף המועד למענה ולא ניתן מענה יפדוק חבר הצוות מול הגוף המבוקר את הטעמים לאי העברת המבוקש ובמידת הצורך ייתן בידון ארכה של עד 7 ימים נוספים להעברת המבוקש. ככל שהגוף המבוקר לא העביר המבוקש גם בחלוף הארכה, חבר הצוות יביא חזרה לידיעת ראש הצוות.</p> <p>ראש הצוות יפנה במכתב תזכורת לגוף המבוקר, תוך שיקצוב מועד מדויק להעברת המבוקש (7 ימים נוספים). חבר צוות יעקוב אחר קבלת המבוקש.</p> <p>ככל שגם בחלוף מועד זה לא התקבל המבוקש, יעדכן ראש הצוות את הנציבה אשר תקבל את דרך הפעולה בעניין.</p> <p>תיעוד וסריקה - כלל ההתכתבות עם גוף הביקורת תתועד בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".</p> <p>ככל שהתקבלו מידע, נתונים ומסמכים מהגוף המבוקר, חבר צוות יתעד קבלתם בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".</p>
ראש צוות וחברי צוות	<p>שלב 3 - פגישות עם גורמים רלוונטיים נוספים בגופים המבוקרים</p> <p>בחתאם לתכנית הביקורת, יקיים צוות הביקורת פגישות עם גורמים רלוונטיים נוספים בגופים המבוקרים. בכללם: רפרנטים בנושא הביקורת, פרקליטים, עורכי דין מייצגים מכוח הסמכה ומכות ייפוי כוח, עובדי מנהלה, עובדי מחשב וכד'.</p> <p>תיאום מועד הפגישה - הפגישה תתואם על-ידי חבר צוות עם הגורם הרלוונטי בגוף המבוקר.</p> <p>משלוח מכתב מקדים - לאחר תיאום מועד הפגישה ישלח מכתב לגורם הרלוונטי בגוף המבוקר, אשר יכלול, במידת הצורך ולפי העניין, את הנושאים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> - הצגת העובדה כי נבת"ם החלה בביצוע ביקורת בנושא.

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נב"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

	<ul style="list-style-type: none"> - תיאור מטרת הביקורת. - תיאור תקופת הביקורת. - הצגת המועד שתואם לפגישה ומשכה. - הצגת עיקרי הנושאים שבהם תתבקש התייחסות הגורם הרלוונטי בגוף המבוקר. - חבר צוות יכין את המכתב ויעביר לאישור ראש הצוות ולחתימתו. - המכתב יישלח בדואר אלקטרוני בקובץ PDF. - תיעוד המכתב ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת". <p>מטרת הפגישה - מטרת הפגישה היא קבלת מידע, נתונים ומסמכים מהגורם הרלוונטי בגוף המבוקר. במסגרתה ידונו הנושאים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> - הצגת צוות הביקורת. - הצגת נושא הביקורת ותקופת הביקורת. - הצגת מטרת הפגישה. - שאלות ובקשות למידע, נתונים ומסמכים בנושא הביקורת בהתאם לחלופי הביקורת במסמך "תכנית הביקורת". <p>הכנה לפגישה - לקראת הפגישה יכין חבר צוות הביקורת מסמך, אשר יכלול התייחסות לתני-הנושאים המפורטים ב"מטרת הפגישה" לעיל.</p> <p>תיעוד מסמך ההכנה לפגישה ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב) תחת לשונית "ביצוע הביקורת".</p> <p>משתתפי הפגישה - בפגישה ישתתפו ראש צוות ולפחות חבר צוות נוסף שיהא אחראי, בין היתר, על תיעוד ורישום פרוטוקול הפגישה.</p> <p>מהלך הפגישה - הפגישה תתנהל בהתאם למסמך ההכנה, בניהול ראש הצוות. במסגרתה יציג ראש הצוות את חברי צוות הביקורת, נושא הביקורת, תקופת הביקורת, מטרת הפגישה. לאחר מכן, יבקש את התייחסות הגורם הרלוונטי בגוף המבוקר לנושא הביקורת וכן יפנה אליו שאלות הקשורות לנושא הביקורת, בהתאם למסמך ההכנה.</p> <p>סיכום הפגישה ותיעודה - חבר צוות יתעד בכתב את תוכן הפגישה במלואה (פרוטוקול הפגישה המהוות חומר גלם). בסמוך לאחר הפגישה יעבור על חומר הגלם, יבצע בו תיקוני הגהה, יערוך אותו בצורה מסודרת ויעבירו לראש הצוות שניהל את הפגישה. ראש הצוות יעבור על פרוטוקול הפגישה, יודא כי משקף את הנאמר בפגישה, יתקנו אם נדרש לצורך שיקוף הנאמר, ויאשרו.</p> <p>לאחר מכן, ישלח עותק של סיכום הפגישה לכל חברי הצוות לעיונם.</p> <p>תיעוד פרוטוקול הפגישה (חומר גלם) ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".</p> <p>הכנת "סיכום פגישה והפקת לקחים" - חבר צוות יכין מסמך סיכום פגישה והפקת</p>
--	---

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

	<p>לקחים, אשר יכלול התייחסות לפרקים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> - כללי: מועד הפגישה, שמות משתתפי הפגישה ומקום הפגישה. - עיקרי הפגישה: תוכן הפגישה על-פי נושאי משנה וסיכום הפגישה. - ריכוז הממצאים לפי תתי-נושאים/תתי-תהליכים בנושא הביקורת. - פירוט מסמכים ונתונים שהתקבלו במהלך הפגישה. - תובנות ולקחים של צוות הביקורת. - פירוט מידע ומסמכים מבוקשים. - תובנות לגבי נושאי ביקורת אחרים, קיימים ופוטנציאליים. <p>מסמך סיכום פגישה והפקת לקחים יועבר לאישור ראש הצוות.</p> <p>מעקב אחר קבלת המידע, הנתונים והמסמכים - ככל שבמהלך הפגישה התבקש מידע, נתונים ומסמכים מגורם רלוונטי בגוף המבוקר עמו נערכה הפגישה, ימנה ראש הצוות חבר צוות שיהא אחראי על מעקב אחר קבלת מענה למבוקש. ככל שחלף המועד למענה וטרם ניתן מענה, יבדוק חבר הצוות מול הגורם הרלוונטי בגוף המבוקר את הטעמים לאי העברת המבוקש ובמידת הצורך ייתן ארכה של עד 7 ימים נוספים להעברת המבוקש. ככל שהגוף המבוקר לא העביר המבוקש גם בחלוף הארכה, חבר הצוות יביא הדבר לידיעת ראש הצוות.</p> <p>ראש הצוות יפנה במכתב לגורם הרלוונטי בגוף המבוקר, תוך שיקצוב מועד מדויק להעברת המבוקש (7 ימים נוספים). חבר צוות יעקוב אחרי קבלת המבוקש.</p> <p>ככל שגם בחלוף מועד זה לא התקבל המבוקש, יעדכן ראש הצוות את הנציבה אשר תקבע את דרך הפעולה בעניין.</p> <p>תיעוד - תיעוד התכתובות עם הגורם הרלוונטי בגוף המבוקר וכן סיכום הפגישה והפקת לקחים ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".</p>
<p>ראש צוות וחבר צוות</p>	<p>שלב 4 - תצפית</p> <p>ככל שנקבע בתכנית הביקורת כי הליכי הביקורת ייבוצו גם באמצעות תצפית (הגעה פיזית לנתונים המבוקרים לצפייה בביצוע פעולות בתת-תהליך ובת-נושא בביקורת), יבצע צוות הביקורת תצפית על-פי העקרונות שלהלן:</p> <p>מטרת התצפית - מטרת התצפית היא מיפוי הנושאים הבאים בכל תת-תהליך בנושא הביקורת:</p> <ul style="list-style-type: none"> - סדר הפעולות בביצוע התהליך; - סוג הפעולות בביצוע התהליך (ביצוע/בקרה); - הגורמים בגוף המבוקר המבצעים כל אחת מהפעולות; - משך זמן ביצוע הפעולות על-ידי כל גורם; <p>בנוסף, עשויה התצפית לשמש לצורך בדיקה האם הגוף המבוקר ביצע פעולה/ות הקשורות בתת-נושא בנושא הביקורת.</p> <p>תיאום מועד תצפית - מועד ביצוע התצפית יתואם על-ידי חבר צוות עם הגורם הרלוונטי הממונה בגוף המבוקר. במקרים המתאימים (לרוב בהתייחס לביצוע פעולה הקשורה בתת-נושא ביקורת) ובאישור הנציבה, תבצע תצפית אקראית, ללא תיאום מועד הגעה מראש.</p>

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (גבת"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

משלוח מכתב מקדים - לאחר תיאום מועד ביצוע התצפית ישלח מכתב לגורם הרלוונטי בגוף המבוקר, אשר יכלול, במידת הצורך ולפי העניין, את הנושאים הבאים:

- הצגת העובדה כי גבת"ם החלה בביצוע ביקורת בנושא.
- תיאור מטרת הביקורת ותקופת הביקורת.
- הצגת המועד שתואם לתצפית ומשכה.
- חבר צוות יכין את המכתב ויעביר לאישור ראש הצוות ולחתימתו.
- המכתב ישלח בדואר אלקטרוני בקובץ PDF.
- תיעוד המכתב בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".

הכנה לתצפית - במסמך תכנית הביקורת נקבעו הליכי הביקורת שייבדקו באמצעות תצפית. על חבר צוות לרכז במסמך הכנה לתצפית את הליכי הביקורת שייבדקו כאמור. לצורך כך, אף יעניין חבר הצוות בפרק מיפוי מטריצת תפקידים וסמכויות במסמך "מיפוי מקדים", הכולל תיאור ופירוט של שלבי הפעילות המבוקרת.

תיעוד מסמך ההכנה לתצפית יעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".

משתתפי התצפית - חבר צוות שיהא אחראי, בין היתר, על תיעוד והישום הפעולות נושא התצפית. במקרים המתאימים ישתתפו בתצפית חבר צוות נוסף ראש הצוות

תיעוד התצפית - חבר צוות יתעד בכתב את כל מהלך התצפית (חומר גלם) בסמך לאותה הפגישה יעבור על חומר הגלם, יבצע תיקוני תיכונה, יערוך אותו בצורה מסודרת ויעביר לחבר צוות נוסף ככל שנכח עמו בתצפית, להערותיו ולתיקונה בסיוע עביר חבר הצוות את מסמך סיכום התצפית לראש הצוות אשר יוודא כי המסמך משקף את מהלך התצפית (ככל שנכח בתצפית), יתקנו אם נדרש לצורך שינוי מהלך התצפית (כאמור) ויאשרו ממצאי התצפית יצוינו בחסות לתיק מחשב/נייר-תהליכים בנושא הביקורת.

לאחר מכן, ישלח עותק של סיכום התצפית לכל חברי הצוות לעיונם.

תיעוד מסמך סיכום התצפית (חומר הגלם) יעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".

הכנת "סיכום תצפית וממצאים" - חבר צוות יכין מסמך סיכום תצפית וממצאים, אשר יכלול התייחסות לפרקים הבאים:

- כללי: מועד התצפית, שמות הנוכחים בתצפית (מבצעים בגוף המבוקר וחברי צוות הביקורת) ומקום ביצוע התצפית.
- סדר הפעולות בביצוע התהליך;
- סוג הפעולות בביצוע התהליך (ביצוע/בקרה);
- הגורמים בגוף המבוקר שביצעו כל אחת מהפעולות;
- משך זמן ביצוע הפעולות על-ידי כל גורם;
- פירוט מסמכים ונתונים שהתקבלו במהלך התצפית.
- תובנות ולקחים של צוות הביקורת.

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

	<p>- פירוט מידע ומסמכים מבוקשים.</p> <p>- תובנות לגבי נושאי ביקורת אחרים, קיימים ופוטנציאליים.</p> <p>מסמך "סיכום תצפית וממצאים" יועבר לאישור ראש הצוות.</p> <p>תיעוד – סיכום תצפית וממצאים ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".</p> <p>(תבנית מסמך "סיכום תצפית וממצאים" - נספח ז).</p>
<p>ראש צוות ותברי צוות</p>	<p>שלב 5 - שאלון</p> <p>ככל שנקבע בתכנית הביקורת כי חליכי הביקורת ייבדקו גם באמצעות שאלון, יפעל צוות הביקורת על-פי העקרונות שלהלן:</p> <p>מטרת השאלון - קבלת מענה בכתב לשאלות הקשורות בתתי-תהליכים ובתתי-נושאים בנושא הביקורת. את השאלון ניתן להפנות הן לגורמים רלוונטיים בגוף המבוקר, הן לגורמים רלוונטיים שאינם בגוף המבוקר.</p> <p>הכנת השאלון - במסמך תכנית הביקורת ינקבעו חליכי הביקורת שייבדקו באמצעות שאלון לצורך הכנת השאלון על חבר צוות לבצע את הפעולות הבאות:</p> <p>מיפוי כל הגורמים הרלוונטיים שיש להפנות אליהם שאלון.</p> <p>ריכוז כלל חליכי הביקורת הרלוונטיים לכל גורם.</p> <p>גיבוש כלל השאלות הרלוונטיות.</p> <p>חבר צוות יעביר את השאלון לאישור ראש הצוות.</p> <p>תיעוד מסמך השאלון ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".</p> <p>משלוח השאלון - חבר צוות אחראי למשלוח השאלון לגורם הרלוונטי בגוף המבוקר או מחוצה לו. בנוסף, יכין חבר צוות מכתב נלווה אשר יצורף לשאלון, בחתימת ראש צוות ובאישורו. המכתב יכלול מועד מדויק להעברת המענה לשאלון (14 יום). השאלון והמכתב הנלווה יישלחו בדואר אלקטרוני בקובץ PDF.</p> <p>מעקב אחר קבלת מענה לשאלון - חבר צוות יהא אחראי על מעקב אחר קבלת מענה בכתב לשאלון. ככל שחלף המועד למענה וטרם ניתן מענה, יבדוק חבר הצוות מול הגורם הרלוונטי את הטעמים לאי העברת מענה בכתב לשאלון, כולו או חלקו, ובמידת הצורך ייתן בידו ארכה של עד 7 ימים נוספים להעברת המבוקש. ככל שהגורם הרלוונטי לא העביר המבוקש גם בחלוף הארכה, יביא חבר הצוות הדבר לידיעת ראש הצוות.</p> <p>ראש הצוות יפנה במכתב לגורם הרלוונטי, תוך שיקצוב מועד מדויק להעברת המענה לשאלון (7 ימים נוספים). חבר צוות יעקוב אחר קבלת המבוקש.</p> <p>ככל שגם בחלוף מועד זה לא התקבל המבוקש, יעדכן ראש הצוות את הנציבה, אשר תקבע את דרך הפעולה בעניין.</p>

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

	<p>הכנת "ממצאי שאלון" - חבר צוות יכין מסמך ממצאי שאלון, אשר יכלול ריכוז ממצאים העולים מן השאלון ביחס לכל אחד מתתי-התהליכים ומתתי-נושאי הביקורת. מסמך ממצאי שאלון יועבר לאישור ראש הצוות.</p> <p>תיעוד - מסמך השאלון, תכתובות עם הגורם הרלוונטי שאליו הופנה השאלון ונייר העבודה יתועדו בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".</p> <p>(תבנית מסמך "ממצאי שאלון" - נספח ח').</p>
<p>ראש צוות וחברי צוות</p>	<p>שלב 6 - פגישות משלימות</p> <p>במידת הצורך, יקיים צוות הביקורת פגישות משלימות עם העומד בראש גוף הביקורת (לרוב, פרקליטי מחוזות ומנהלי מחלקות בפרקליטות המדינה) וכן עם גורמים רלוונטיים נוספים בגוף המבוקר, לצורך הבהרות והשלמות הקשורות בביצוע הביקורת על כל שלביו.</p> <p>תיאום מועד הפגישה - הפגישה תתואם על-ידי מנהל לשכת הנציבה מול מנהל הלשכה של העומד בראש הגוף המבוקר. פגישות עם גורמים אחרים בגופים המבוקרים יתואמו על-ידי חבר צוות.</p> <p>מטרת הפגישה - מטרת הפגישה היא קבלת הבהרות, השלמות לרבות בדרך של מידע, נתונים ומסמכים מהגופים המבוקרים.</p> <p>הכנה לפגישה - לקראת הפגישה יכין חבר צוות הביקורת מסמך, המרכז את כל המידע והנתונים אשר ביחס אליהם מתבקשות הבהרות והשלמות.</p> <p>תיעוד מסמך ההכנה לפגישה המשלימה ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".</p> <p>משתתפי הפגישה - בפגישה ישתתפו ראש צוות ולפחות חבר צוות נוסף שיהא אחראי, בין היתר, על תיעוד ורישום פרוטוקול הפגישה.</p> <p>סיכום הפגישה ותיעודה - חבר צוות יתעד בכתב את תוכן הפגישה במלואה (פרוטוקול הפגישה המהווה חומר גלם). בסמוך לאחר הפגישה יעבור על חומר הגלם, יבצע בו תיקוני הגהה, יערוך אותו בצורה מסודרת ויעבירו לראש הצוות שניהל את הפגישה. ראש הצוות יעבור על פרוטוקול הפגישה, יודא כי משקף את הנאמר בפגישה, יתקנו אם נדרש לצורך שיקוף הנאמר, ויאשרו.</p> <p>לאחר מכן, ישלח עותק של סיכום הפגישה לכל חברי הצוות לעיונם.</p> <p>תיעוד פרוטוקול הפגישה (חומר הגלם) ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".</p> <p>הכנת "סיכום פגישה משלימה" - חבר צוות יכין מסמך סיכום פגישה משלימה, אשר יכלול התייחסות לפרקים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> - כללי: מועד הפגישה, שמות משתתפי הפגישה ומקום הפגישה. - עיקרי הפגישה: תוכן הפגישה וסיכום הפגישה.

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (גבת"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

	<ul style="list-style-type: none"> - פירוט מסמכים ונתונים שהתקבלו במהלך הפגישה. - ריכוז הממצאים לפי תתי-נושאים/תתי-תהליכים בנושא הביקורת. - תובנות לגבי נושאי ביקורת אחרים, קיימים ופוטנציאליים. - מסמך סיכום פגישה משלימה יועבר לאישור ראש הצוות. <p>תיעוד - תיעוד סיכום פגישה משלימה ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ביצוע הביקורת".</p> <p>(תבנית מסמך "סיכום פגישה משלימה" - נספח ט').</p>
--	--

ראש צוות וחברי צוות	מטרת הביקורת - מדגם
ראש צוות	<p>בהתאם לתכנית הביקורת (תליכי ביקורת שייבדקו באמצעות מדגם), במסגרת ביצוע הביקורת תיעשה בדיקה מדגמית של תיקים - מדגם אחד או יותר בהתאם לתתי-התהליכים ולתתי-הנושאים בביקורת.</p> <p>מטרה - יישום תליכי הביקורת ביחס לתיקים בשיעור נמוך מ-100% מגודל האוכלוסייה (קבוצת נתונים שממנה נבחר המדגם ושלגביה צוות הביקורת מבקש להסיק מסקנות), לצורכי הסקת מסקנות בקשר עם תתי-הנושאים / תתי-התהליכים בביקורת.</p> <p>ביצוע המדגם מצוי באחריות ראש הצוות ובהנחייתו. בהתאם לתכנית הביקורת ביצוע המדגם יכלול את השלבים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> - מיפוי מסד/י הנתונים הרלוונטיים לביצוע המדגם; - העברת בקשה לגופים המבוקרים לקבלת מסד/י הנתונים; - אפיון של מרכיבי האוכלוסייה וניתוח; - הכנת צ'ק-ליסט לבדיקת תיקי המדגם; - ביצוע פילוט בדיקת תיקים; - ניהול לוגיסטי וקובץ הנחיות לבודק; - אישור הנציבה את העקרונות לביצוע המדגם והציק ליסט; - בדיקת תיקי מדגם; - ריכוז הממצאים.
ראש צוות וחברי צוות	<p>שלב 1 - מיפוי מסד/י הנתונים הרלוונטיים לביצוע המדגם</p> <p>בהתאם להנחיית ראש הצוות, חבר צוות יבצע מיפוי של מסד/י הנתונים הרלוונטיים לביצוע המדגם. זאת, בהתחשב במטרות המדגם לנוכח נהלי הביקורת.</p> <p>מסד נתונים כולל למעשה את כל הנתונים (חתכים) - בבחינת "שדות" רלוונטיים במערכת הממוחשבת שבה מתנהלים התיקים - אשר באמצעותם יופק דוח אקסל מפורט, המכיל רשימה של כל התיקים הרלוונטיים ומאפיינים נוספים, לפי המבוקש. מסד נתונים לדוגמה: מספר התיקים בפרקליטות המדינה שהסתיימו בהסדר טיעון בתקופה פלונית ובעבירות מסוימות, וכן רשימה מפורטת של תיקים אלה בחלוקה לפי פרקליטויות מחוז פליליות ובחתכים שהתבקשו.</p> <p>בנושא ביקורת הכולל מספר תתי-תהליכים ומספר תתי-נושאים, סביר שיהא צורך</p>

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

	<p>במספר מסדי נתונים שונים.</p> <p>ראש הצוות יאשר את מסדי הנתונים המבוקשים.</p>
ראש צוות וחברי צוות	<p>שלב 2 - בקשה לגופים המבוקרים לקבלת מסדי הנתונים</p> <p>משלוח מכתב - ראש הצוות ישלח מכתב לעומד בראש כל אחד מהגופים המבוקרים² בבקשה לקבלת מסדי הנתונים. המכתב יכלול פירוט מדויק של המבוקש, וכן מועד מדויק להעברת המבוקש (14 יום). המכתב יישלח בדואר אלקטרוני בקובץ PDF. (תבנית מסמך "מכתב בקשה לקבלת מסד נתונים" - נספח י').</p> <p>מעקב אחר קבלת מסדי הנתונים - ראש הצוות ימנה חבר צוות האחראי על מעקב אחר קבלת מענה לכל מכתבי הבקשה, מהגופים המבוקרים. ככל שחלף המועד ולא התקבל מענה, יבדוק חבר הצוות מול הגוף המבוקר הטעמים לאי העברת המבוקש ובמידת הצורך ייתן ארכה של עד 7 ימים נוספים להעברת המבוקש. ככל שהגוף המבוקר לא יעביר המבוקש גם בחלוף הארכה, יבא חבר הצוות עובדה זו לידיעת ראש הצוות.</p> <p>ראש הצוות יפנה במכתב תזכורת לגוף המבוקר, תוך שיקצוב מועד מדויק להעברת המבוקש (7 ימים נוספים). חבר צוות יעקוב אחר קבלת המבוקש.</p> <p>ככל שגם בחלוף מועד זה לא התקבל המבוקש, יעדכן ראש הצוות את הנציבת, אשר תקבע את דרך הפעולה בעניין.</p> <p>תיעוד וסריקה - ככל שהתכתבות עם הגוף המבוקר תתועד בתיק הביקורת (תיק נ"ג) ותיק מחשב, תחת לשונית "ביצוע הביקורת".</p> <p>ככל שהתקבלו נתונים ומסמכים מהגוף המבוקר, יתעד חבר צוות את דבר קבלתם ויצרם לתיק הביקורת (תיק נ"ג) ותיק מחשב, תחת לשונית "ביצוע הביקורת".</p>
ראש צוות וחברי צוות	<p>שלב 3 - אפיון מרכיבי האוכלוסייה וניתוחה</p> <p>לאחר קבלת התייחסות הגופים המבוקרים לבקשה לקבלת מסדי הנתונים, יענין בה ראש הצוות וניתוח חבר צוות לאפיון מקדמי של מרכיבי האוכלוסייה וניתוחה בהתאם למרכיבים אלו:</p> <p>האפיון של רכיבי האוכלוסייה וניתוחה יכללו את הפעולות הבאות:</p> <ul style="list-style-type: none"> - טיוב אוכלוסיית התיקים שימשו לביצוע המדגם - מיון של רשימה התיקים שהתקבלה במסד הנתונים, להבטיח כי המדגם יכלול רק תיקים הכוללים את האוכלוסייה נושא הביקורת. - ריבוד האוכלוסייה - מיון נוסף, מהותי, של רשימת התיקים שהתקבלה במסד הנתונים, בהתחשב בגורמי השפעה הקשורים בנושא הביקורת. בכלל זאת: מאפייני הארגון ופעולותיו, סיכונים מובנים בתהליכים השונים ובפרטים המרכיבים את האוכלוסייה והשפעותיהם של סיכונים מובנים אלה, זיהוי קבוצות המשנה באוכלוסייה, השיעור שמהווה כל תת-קבוצה ביחס לאוכלוסייה בכללותה, הפריטים המרכזיים המאפיינים את ליבת הפעילות בגוף המבוקר. - קביעת שיטת המדגם - המדגם שיבוצע יכול להיות מדגם סטטיסטי ומדגם לא סטטיסטי (דגימה ספציפית, דגימה אקראית, דגימה מרבדים שונים באוכלוסייה, דגימה בהתאם לשיקול דעת), בהתאם לצרכים והמגבלות ובכפוף

² ככל שקיים מנגנון מוסכם אחר עם הגופים המבוקרים להפניית הבקשה לגורם מסוים לצורך קבלת הנתונים, יש לפעול על פיו.

נוהל מספר: 02/14	נוחלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

	<p>לשיקול דעת הנציבה.</p> <ul style="list-style-type: none"> - קביעת גודל מדגם - לצורך קביעת גודל המדגם רשאי צוות הביקורת להיעזר במומחים ובכלים ממוכנים ייעודיים הקיימים ברשותם של מומחים אילו (למשל, מערכת KSP - מערכת שמחליטה על גודל המדגם וממליצה איך לבחור את הפרטים; מערכת MUS - מערכת הבוחרת ספציפית את פרטי המדגם). <p>במסגרת אפיון מרכיבי האוכלוסייה וניתוחה, ישקול צוות הביקורת קביעת הליכי ביקורת משלימים ונוספים, אשר יאפשרו לו להעריך את תוצאות המדגם הרלוונטיות והמהימנות של תוצאותיו.</p>
ראש צוות וחברי צוות	<p>שלב 4 - הכנת צ'ק-ליסט לבדיקת תיקי המדגם</p> <p>בד בבד עם משלוח הבקשה לקבלת מסד/י הנתונים, ינחה ראש צוות את חבר הצוות להכין צ'ק ליסט/ים לבדיקת המדגם/ים.</p> <p>במסגרת הכנת הצ'ק-ליסט יש ליתן הדעת להיבטים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> - הליכי הביקורת ("מה ייבדק") שנקבעו בתכנית הביקורת ביחס לכל אחד מתתי-התהליכים ומתתי-הנושאים בנושא הביקורת; - סדר הפעולות לביצוע במהלך בדיקת תיק; - ריכוז כל השאלות הרלוונטיות לפעולה/למסמך מסוים בסדר כרונולוגי; - זיהוי השדות הרלוונטיים בצ'ק-ליסט, בבחינת הממצאים ההכרחיים לניתוח ולעבוד לצורך גיבוש מסקנות; <p>הסבת הצ'ק-ליסט לגיליון אקסל ראש הצוות יאשר את הצ'ק-ליסט/ים.</p>
ראש צוות וחברי צוות	<p>שלב 5 - ביצוע פיילוט לבדיקת תיקים</p> <p>לאחר אישור ראש הצוות את הצ'ק-ליסט ולאחר קבלת מסד/י הנתונים מהגופים המבוקרים, ינחה ראש צוות את חבר הצוות לבחור מספר תיקים, למה העניין לביצוע פיילוט לבדיקת תיקים.</p> <p>במסגרת הפיילוט יבדקו, לפחות שני חברי צוות, תיקים בהתאם לצ'ק-ליסט לוודא התאמתם לנחיה חברי הצוות ירשמו כל הערותיהם לבדיקה להבנת תיקונים נדרשים, ויביאו לדיון עם ראש הצוות, אשר יחליט בדבר הצורך לבצע תיקונים בצ'ק ליסט ככל שנדרש, ינחה ראש הצוות לבצע פיילוט נוסף לבדיקה מדגמית של התיקים.</p>
ראש צוות וחברי צוות	<p>שלב 6 - מתווה לניהול לוגיסטי וקובץ הנחיות לבדוק</p> <p>ראש הצוות ינחה את חבר הצוות להכין מתווה לניהול לוגיסטי של התיקים, אשר יכלול את העקרונות הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> - הכנת רשימה מסודרת של תיקי המדגם להזמנה מהגופים המבוקרים. - הקצאת חדר ייעודי בנבת"ם לאחסון תיקי המדגם. - הנחיית המאבטח בנבת"ם להעברת משלוח התיקים שמתקבל בנבת"ם בחדר הייעודי. - בדיקת התיקים שהתקבלו והתאמתם לרשימת התיקים המוזמנים. ציון קבלה/אי קבלה של תיק וריכוז המידע בטבלת "מעקב קבלת תיקים ובדיקתם". - מיון וסידור התיקים בחדר הייעודי, בפרט כאשר בנושא הביקורת יש מספר מדגמים שונים. - קביעת מנגנון לחלוקת התיקים לבדיקה, ועדכון יומי של טבלת "מעקב קבלת

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נב"ת"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

	<p>תיקים ובדיקתם" בהתאם לתיקים שנבדקו על-ידי כל בודק.</p> <p>ראש הצוות ינחה את חבר הצוות לחכין קובץ הנחיות לבדוק, הכולל את הבאים, ככל שנדרש:</p> <ul style="list-style-type: none"> - הסבר כללי על מבנה התיק; - הסבר כללי על המדגם/ים ומבנה הציק-ליסט; - הסבר בדבר תתי-נושאי הביקורת הנבדקים באמצעות המדגם, וכן הליכי הביקורת ("מה נבדק") ביחס לכל תת-נושא, לרבות דגשים והנחיות הרלוונטיים לציק-ליסט. - אופן בדיקת תיק - שלבי הביצוע; - סימון תיקים פוטנציאליים לביקורת מערכתית קיימת או לביקורת מערכתית פוטנציאלית; - במקרה של חשד לעבירה פלילית או התנהגות בלתי ראויה חמורה העולה מבדיקת התיק, יש להעבירו לראש הצוות לצורך העברתו לאגף תלונות פרטניות; - צילום התיק - ככל שהבודק נתקל במשהו חריג/יוצא דופן או במסמך חשוב הקשור בנושא הביקורת.
הנציבה ראש צוות וחברי צוות	<p>שלב 7 - אישור הנציבה את העקרונות לביצוע המדגם והציק-ליסט</p> <p>לאחר השלמת הפיינל וראש הצוות את עקרונות המדגם, הציק-ליסט לבדיקת התיקים, המתווה לניהול הליסטי של המדגם וקובץ ההנחיות לבדוק - יעבירם ראש הצוות לאישור הנציבה הערות ותיקונים של הנציבה יוטמעו על-ידי צוות הביקורת.</p>
ראש צוות וחברי צוות	<p>שלב 8 - בדיקת תיקי מדגם</p> <p>לאחר אישור הנציבה יפעל צוות הביקורת לביצוע המדגם. ביצוע המדגם יעשה בהנחיית ראש הצוות ויכלול את המשימות הבאות:</p> <ul style="list-style-type: none"> - החלטת ראש הצוות בדבר זהות חברי הצוות שיבדקו את התיקים (ככל שנדרש, קבלת אישור הנציבה לגיוס עובדים נוספים שנבדקו לבדיקת תיקים); - קביעת זמנים לביצוע הפעולות; - הזמנת התיקים מהגופים המבוקרים; - רישום ותיעוד של קבלת התיקים מהגופים המבוקרים; - חלוקת התיקים לבדיקה בין חברי הצוות ועובדי נב"ת"ם; - בדיקת התיקים (תיק נייר ותיק מחשב) באמצעות הציק-ליסט (גיליון אקסל); - בבחינת פרטי מדגם שבו אותרו כשלים חוזרים המעידים על דפוס קבוע, ניתן להפעיל שיקול דעת ולהימנע מבחינתם של יתר הפריטים גם אם מדובר במדגם סטטיסטי. - בדיקת מספר התיקים הלא רלוונטיים שהתקבלו, ובהתאם בחינת הצורך בבדיקת תיקים נוספים; - ככל שנדרש, הזמנת תיקים נוספים מהגופים המבוקרים ובדיקתם על-פי המתווה לעיל.
ראש צוות	<p>שלב 9 - ריכוז הממצאים</p> <p>לאחר השלמת בדיקת כל תיקי המדגם, יפעל צוות הביקורת לריכוז הממצאים</p>

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

ולעיבודם, בהתייחס לכל תתי-הנושאים / תתי-התהליכים והיבטי הביקורת שלאורם נבחנו ונבדקו באמצעות המדגם. עיבוד, ניתוח והערכה של ממצאי המדגם ייעשו באמצעות ניירות עבודה (להלן). ממצאי הביקורת יכולים להתבסס הן על כשל סדרתי שאותר והן על כשל בפריט בודד.	וחברי צוות
--	------------

טווח תה

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (גבת"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

ד. ממצאים - עיבוד, ניתוח והערכה

במהלך ביצוע הביקורת ולצורך כתיבת טיוטת דוח הביקורת, יפעל צוות הביקורת לעיבוד, ניתוח והערכה של ממצאי הביקורת כפי שעלו ונאספו במהלך ביצוע הביקורת - הן בעבודת השטח (פגישות עם גורמים בגופים המבוקרים, מידע נתונים ומסמכים שהתקבלו מהגופים המבוקרים, תצפית ושאלון) הן בביצוע המדגם. עיבוד, ניתוח והערכה של הממצאים ייעשו באמצעות ניירות עבודה ייעודיים, אשר מטרתם לרכז את כל הממצאים הרלוונטיים לנושא הביקורת, למפות את הממצאים לפי תתי-נושאי הביקורת ותתי-התחליכים המבוקרים, ולהביא ביחס לכל ממצא את השלכות הממצא והמלצות הביקורת.

ניירות העבודה נועדו לסייע לצוות הביקורת בכתיבת טיוטת דוח הביקורת ולחוות הבסיס והנתיב לאמור בדוח.

פרק הזמן לעיבוד, ניתוח והערכה של הממצאים: בחתאם ללוחות הזמנים במסמך תכנית הביקורת שנקבעו בהתחשב בהיקף הביקורת ובמורכבותה, בד בבד עם ביצוע הביקורת ולאחר השלמת כל אחד מהליכי הביקורת הרלוונטיים לכתיבת ניירות העבודה, עד 30 יום לאחר השלמת ביצוע הביקורת.

להלן העקרונות וההנחיות לעיבוד, ניתוח והערכה של ממצאי הביקורת:

הגורם האחראי לביצוע	עקרונות, הנחיות וסדרה הפעולות
ראש צוות חברי צוות	ביעבוד, ניתוח והערכה של הממצאים
ראש צוות	מטרה - מטרת הישיבה היא הנתייה והלוקת משימות הקשורות בעיבוד ניתוח והערכה של הממצאים באמצעות ניירות העבודה.
ראש צוות	משתתפים - הישיבה תכלול את כל חברי הצוות.
ראש צוות	מהלך הישיבה - במסגרת הישיבה יקבע ראש הצוות את תחומי האחריות של חברי הצוות בהכנת ניירות העבודה ויטיל משימות תוך קביעת לוחות זמנים לביצוען.
חבר צוות	תיעוד הישיבה - חבר צוות יסכם את עיקרי הישיבה והוראותיה האופרטיביות. תיעוד הסיכום ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ממצאים - עיבוד ניתוח והערכה".

הנציבה	הנציבה תקיים ישיבה שבועית עם צוות הביקורת/ראש הצוות.
מטרה - עדכון בדבר התקדמות הצוות בעיבוד, ניתוח והערכה של הממצאים באמצעות ניירות העבודה, דיון בעניינים רלוונטיים המצריכים את אישור הנציבה, ומתן	

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נב"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

	החלטותיה, לפי העניין.
הנציבה	משתתפים - הנציבה, צוות הביקורת/ראש הצוות.
תבר צוות/ראש צוות	תיעוד הישיבה - חבר צוות/ראש צוות יסכם את עיקרי הישיבות עם הנציבה והוראותיהן האופרטיביות. תיעוד הסיכום ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ממצאים - עיבוד ניתוח והערכה".

ראש צוות וחברי צוות	תפקידים
ראש צוות וחברי צוות	<p>עיבוד, ניתוח והערכה של הממצאים מצויים באחריות ראש הצוות ובהנחייתו, בהתאם לתכנית הביקורת.</p> <p>נייר עבודה נועד לרכז את כל הממצאים שנאספו ביחס לתת-נושא ולתת-תהליך שהוגדרו בתכנית הביקורת, ואשר נבדקו ותועדו במהלך ביצוע הביקורת, כמפורט בפרק ג' לעיל. במסגרת נייר העבודה יעובדו וינתחו הממצאים, וכן יגובשו ההשלכות של כל ממצא והמלצות הביקורת בעניין.</p> <p>צוות הביקורת יכין ניירות עבודה כדלקמן:</p> <ul style="list-style-type: none"> - נייר עבודה תת-נושא/תת-תהליך: לכל תת-נושא ותת-תהליך מבוקרים, כמספר תתי-נושאי הביקורת ותתי-התהליכים המבוקרים, לפי העניין. - לחלופין ובהתאם למאפייני הביקורת, נייר עבודה שיטות הביקורת: לכל שיטת ביקורת, כמספר שיטות הביקורת, לפי העניין. - נייר עבודה מדיניות והנחיות: לבחינת מדיניות הנחיות משותפות החלות על כל הגופים המבוקרים. - הנחיות המסדירות מדיניות והיבטים מקצועיים-מהותיים: לרוב, הכוונה להנחיות היועץ המשפטי לממשלה והנחיות פרקליט המדינה. - הנחיות המסדירות היבטים מקצועיים-טכניים: לרוב, הכוונה להנחיות יחידת הניהול בפרקליטות המדינה, כדוגמת "נוהל רישום אחיד".

ראש צוות וחברי צוות	תפקידים
ראש צוות וחברי צוות	<p>נייר עבודה בתת-נושא/בתת-תהליך בנושא ביקורת בנוי מהפרקים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> - פותרת: תת-הנושא המבוקר או תת-התהליך המבוקר - תיאור תמציתי של תת-הנושא/תת-התהליך, לרבות הוראות הדין החלות בעניין ככל שישנן. - הגופים המבוקרים: פירוט כל הגופים המבוקרים בתת-הנושא/תת-התהליך. - היבטי הביקורת: פירוט כל ההיבטים שנבדקו ביחס לתת-הנושא/לתת-התהליך, בהתאם לתכנית הביקורת (בכללם ולפי העניין: קיומם של הנחיות ונהלי עבודה, ביצוע ויישום הוראות הדין, משכי זמן, יעילות, מנהל תקין, פיקוח ובקרה, תיעוד, אחידות, שקיפות). - שיטות הביקורת: פירוט שיטות הביקורת שבוצעו ביחס לתת-הנושא/לתת-

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

	<p>התהליך (בכללם: פגישות עם גורמים שונים בגופים המבוקרים, עיון ובחינה של מידע, נתונים ומסמכים, תצפית, שאלון, בדיקת תיקים באמצעות מדגם).</p> <p>הממצאים: תיאור כל ממצא בנפרד, וביחס לכל ממצא השלכות והמלצות.</p>																									
ראש צוות וחברי צוות	<p>יש לערוך את נייר העבודה, כדלקמן:</p> <p align="center">תת-הנושא/תת-התהליך xxxxxx</p> <p align="center">תיאור תמציתי של תת-הנושא/תת-התהליך xxxxxx</p> <p>הגופים המבוקרים: פירוט כל הגופים המבוקרים בתת-הנושא/תת-התהליך.</p> <p>הצגת היבטי הביקורת: פירוט כל ההיבטים שנבדקו ביחס לתת-הנושא/לתת-התהליך, בהתאם לתכנית הביקורת (בכללם ולפי העניין: קיומם של הנחיות ונהלי עבודה, ביצוע ויישום הוראות הדין, משכי זמן, יעילות, מנהל תקין, פיקוח ובקרה, תיעוד, אחידות, שקיפות).</p> <p>חיבת הביקורת שנבחן (למשל, הנחיות ונהלים): תיאור הבחינות שבוצעו ביחס אליו בהתאם לתכנית הביקורת (למשל: היות ההנחיות והנהלים מקיפים ותואמים את הוראות הדין והנחיות גבוהות יותר בהיררכיה האירגונית, קביעת הגורמים לביצוע הפעולות, קביעת הגורמים האחראים על פיקוח ובקרה ואופן ביצועם, הגדרת מועדי ביצוע ובקרה, הסדרת אופן ביצוע הפעולות לרבות במערכת הממותחבת בגוף המבוקר, קביעת אופן תיעוד הפעולות, הסדרת חובות דיווח).</p> <p align="center">ריכוז הממצאים, השלכות הממצאים והמלצות בטבלה</p> <table border="1" data-bbox="399 1164 1388 1456"> <thead> <tr> <th>גוף הביקורת</th> <th>הממצאים</th> <th>שיטת הביקורת שבה הורגם הממצא</th> <th>השלכות הממצאים</th> <th>המלצות הביקורת</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>xx</td> <td>xx</td> <td>xx 1</td> <td>xx</td> <td>xx</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>xx 2</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>xx</td> <td>.1 xx</td> <td>xx 1</td> <td>xx</td> <td>xx</td> </tr> <tr> <td></td> <td>.2 xx</td> <td>xx 2</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>ריכוז הממצאים, השלכות והמלצות בטבלה ייעשה ביחס לכל אחד מהיבטי הביקורת שנבחנו בתת-הנושא/תת-התהליך, בנפרד.</p> <p>(תבנית מסמך "נייר עבודה - תת/נושא ותת-תהליך" נספח יא').</p> <p>ראש הצוות יבדוק את נייר העבודה שתכין כל חבר צוות ויאשרו.</p> <p>ראש הצוות יעביר את נייר העבודה לאישור הנציבה.</p> <p>ראש הצוות אחראי להטמעת הערות ותיקונים של הנציבה לנייר העבודה.</p> <p>תיעוד נייר העבודה ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ממצאים - עיבוד ניתוח והערכה".</p>	גוף הביקורת	הממצאים	שיטת הביקורת שבה הורגם הממצא	השלכות הממצאים	המלצות הביקורת	xx	xx	xx 1	xx	xx			xx 2			xx	.1 xx	xx 1	xx	xx		.2 xx	xx 2		
גוף הביקורת	הממצאים	שיטת הביקורת שבה הורגם הממצא	השלכות הממצאים	המלצות הביקורת																						
xx	xx	xx 1	xx	xx																						
		xx 2																								
xx	.1 xx	xx 1	xx	xx																						
	.2 xx	xx 2																								

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נב"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

התקנות המנהליות - שיטות הביקורת

ראש צוות וחברי צוות

לחלופין, ניתן לעשות שימוש בנייר עבודה שיטות ביקורת, תמהווה נייר עבודה המרכז את כלל הממצאים ביחס לגוף מבוקר מסוים בשיטת ביקורת מסוימת. ניירות עבודה אלו יהיו כמספר שיטות הביקורת שבהן נעשה שימוש לבדיקת נושא הביקורת, ובמכפלת הגופים המבוקרים. נייר עבודה - שיטות הביקורת, בנוי מהפרקים הבאים:

- **כותרת:** שיטת הביקורת (פגישה / שאלון / תצפית / מדגם / עיון במסמכים).
- **תיאור תמציתי של שיטת הביקורת:** עיקרי פרטית, מועד ומקום.
- **הגוף המבוקר:** ציון פרטי הגוף המבוקר.
- **תתי-נושאים או תתי-תהליכים:** פירוט כל תתי-הנושאים או תתי-התהליכים שנבחנו בנושא הביקורת, באמצעות שיטת הביקורת מושא נייר העבודה.
- **היבטי הביקורת:** פירוט כל ההיבטים שנבדקו ביחס לתתי-הנושאים/לתתי-התהליכים באמצעות שיטת הביקורת, בהתאם לתכנית הביקורת (בכללם ולפי העניין: קיומם של הנחיות ונהלי עבודה, ביצוע ויישום הוראות הדין, משכי זמן, יעילות, מנהל תקין, פיקוח ובקרה, תיעוד, אחידות, שקיפות).
- **הממצאים:** תיאור כל ממצא בנפרד, וביחס לכל ממצא השלכות והמלצות.

ראש צוות וחברי צוות

יש לערוך את נייר העבודה, כדלקמן:

שיטת הביקורת

הגוף המבוקר

תיאור תמציתי של שיטת הביקורת

הצגת היבטי הביקורת: פירוט כל ההיבטים שנבדקו ביחס לנושא הביקורת באמצעות שיטת הביקורת, זאת בהתאם לתכנית הביקורת (בכללם ולפי העניין: קיומם של הנחיות ונהלי עבודה, ביצוע ויישום הוראות הדין, משכי זמן, יעילות, מנהל תקין, פיקוח ובקרה, תיעוד, אחידות, שקיפות).

הצגת תתי-נושאים/תתי-תהליכים: פירוט כל תתי-הנושאים או תתי-התהליכים שנבחנו בנושא הביקורת, באמצעות שיטת הביקורת מושא נייר העבודה.

ריכוז הממצאים, השלכות הממצאים והמלצות בטבלה:

תתי-נושא / תתי-תהליך	חממצאים	השלכות הממצאים	חמלצות הביקורת
	1. xx	xx	xx
	2. xx		
	1. xx	xx	xx
	2. xx		

(תבנית מסמך "נייר עבודה - שיטות הביקורת" נספח יב').

ראש הצוות יבדוק את נייר העבודה שהכין כל חבר צוות ויאשרו.

ראש הצוות יעביר את נייר העבודה לאישור הנציבה.

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (גבת"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

ראש הצוות אחראי להטמעת הערות ותיקונים של הנציבה לנייר העבודה.
תיעוד נייר העבודה ייעשה בתיק תביקות (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ממצאים - עיבוד ניתוח והערכה".

ראש צוות וחברי צוות	מדיניות היעוץ המשפטי להנחיות
ראש צוות וחברי צוות	<p>ניירות עבודה מדיניות והנחיות רלוונטיים לעיבוד, ניתוח והערכה של ממצאים הקשורים במדיניות ובהנחיות החלות, מטבען, על כל הגופים המבוקרים:</p> <p>א. הנחיות המסדירות מדיניות והיבטים מקצועיים-מהותיים - לרוב, הכוונה להנחיות היועץ המשפטי לממשלה והנחיות פרקליט המדינה.</p> <p>ב. הנחיות המסדירות היבטים מקצועיים-לוגיסטיים וטכניים - לרוב הכוונה להנחיות יחידת הניהול בפרקליטות המדינה, כדוגמת "נוהל רישום אחיד".</p>
ראש צוות וחברי צוות	<p>1) נייר עבודה - הנחיות המסדירות מדיניות והיבטים מקצועיים-מהותיים</p> <p>נייר העבודה בנוי מהפרקים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> - כותרת: סוג ההנחיות (הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיות פרקליט המדינה) - תיאור תמציתי של ההנחיות - שם מלא, מועד פרסום, מועד עדכון אחרון, מקום פרסום, תחולה (על איזה גופים מבוקרים חלה). - היבטי הביקורת: פירוט כל ההיבטים שנבדקו ביחס למדיניות והנחיות כאמור, הכוללים את הבאים: היות המדיניות וההנחיות מקיפים ותואמים את הוראות הדין, קביעת הגורמים לביצוע הפעולות, קביעת הגורמים האחראים על פיקוח ובקרה ואופן ביצועם, הגדרת מועדי ביצוע ובקרה, הסדרת אופן ביצוע הפעולות לרבות במערכת הממוחשבת בגוף המבוקר, קביעת אופן תיעוד הפעולות, הסדרת תובנות דיווח. - הממצאים: תיאור הממצאים ביחס לכל תת-נושא/תת-תת-החליך מבוקר, לפי העניין, וביחס לכל ממצא השלכות הממצא והמלצות.
ראש צוות וחברי צוות	<p>יש לערוך את נייר העבודה, כדלקמן:</p> <p>מדיניות - הנחיות היועץ המשפטי לממשלה/הנחיות פרקליט המדינה</p> <p>תיאור תמציתי של ההנחיות xxxxxx</p> <p>הצגת היבטי הביקורת: פירוט כל ההיבטים שנבדקו ביחס למדיניות והנחיות כאמור, בהתאם לתכנית הביקורת, הכוללים את הבאים: היות המדיניות וההנחיות מקיפים ותואמים את הוראות הדין, קביעת הגורמים לביצוע הפעולות, קביעת הגורמים האחראים על פיקוח ובקרה ואופן ביצועם, הגדרת מועדי ביצוע ובקרה, הסדרת אופן ביצוע הפעולות לרבות במערכת הממוחשבת בגוף המבוקר, קביעת אופן תיעוד הפעולות, הסדרת תובנות דיווח.</p> <p>היבט הביקורת שנבחן (למשל, היות המדיניות וההנחיות מקיפים ותואמים את הוראות הדין) ביחס לכל אחד מתת-נושאי הביקורת/תת-החליכי הביקורת.</p>

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

ריכוז הממצאים, השלכות הממצאים והמלצות בטבלה:			
תת-נושא / תת-תחליך	הממצאים	השלכות הממצאים	המלצות הביקורת
xx	1. xx 2. xx	xx	xx
xx	1. xx 2. xx	xx	xx
ריכוז הממצאים, השלכות והמלצות בטבלה ייעשה ביחס לכל אחד מהיבטי הביקורת, בנפרד. (תבנית מסמך "נייר עבודה - מדיניות והנחיות" נספח יג').			
ראש צוות	ראש הצוות יבדוק את נייר העבודה שהכין כל חבר צוות ויאשרו.		
ראש צוות	ראש הצוות יעביר את נייר העבודה לאישור הנציבה.		
ראש צוות	ראש הצוות אחראי להטמעת הערות ותיקונים של הנציבה לנייר העבודה.		
חברי צוות	תיעוד נייר העבודה ייעשה בתיק הביקורת (תיק נילוי תיק מחשב) תחת לשונות "ממצאים - עיבוד ניתוח והערכה"		
ראש צוות וחברי צוות	<p>2) נייר עבודה - הנחיות המסדירות היבטים מקצועיים-לוגיסטיים וטכניים נייר העבודה בנוי מהתקנים הבאים:</p> <p>כותרת: סוג ההנחיות (למשל, הנחיות מזכירות פרקליטות המדינה ליישום אחיד)</p> <p>תיאור תמציתי של ההנחיות - שם מלא, מועד פירסום, מועד עדכון אחרון, מקום פירסום, תחולה (על איזה גופים מבוקרים חלה)</p> <p>היבטי הביקורת: פירוט כל ההיבטים שנבדקו ביחס להנחיות כאמור, הכוללים את הבאים: היות ההנחיות מקיפות ותואמות את הוראות הדין, קביעת הגורמים לביצוע הפעולות, קביעת הגורמים ואופן ביצוע פיקוח ובקרה, הגדרת מועדי ביצוע ובקרה, הסדרת אופן ביצוע הפעולות לרבות במערכת הממוחשבת בגוף המבוקר, קביעת אופן תיעוד הפעולות, הסדרת חובות דיווח.</p> <p>הממצאים: תיאור הממצאים ביחס לכל תת-נושא/תת-תחליך מבוקר, וביחס לכל ממצא השלכות הממצא והמלצות.</p>		
ראש צוות וחברי צוות	יש לערוך את נייר העבודה, כדלקמן:		
<u>הנחיות המסדירות היבטים מקצועיים-לוגיסטיים וטכניים</u>			
תיאור תמציתי של ההנחיות. xxxxxx			
<p>הצגת היבטי הביקורת: פירוט כל ההיבטים שנבדקו ביחס להנחיות כאמור, הכוללים את הבאים: היות ההנחיות מקיפות ותואמות את הוראות הדין, קביעת הגורמים לביצוע הפעולות, קביעת הגורמים ואופן ביצוע פיקוח ובקרה, הגדרת מועדי ביצוע ובקרה, הסדרת אופן ביצוע הפעולות לרבות במערכת הממוחשבת בגוף המבוקר, קביעת</p>			

נוהל מספר: 02/14	נוחלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבתי"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

אופן תיעוד הפעולות, הסדרת חובות דיווח.			
היבט הביקורת שנבחן (למשל, הגדרת מועדי ביצוע ובקרה) ביחס לכל אחד מתתי-נושאי הביקורת/תתי-ההליכי הביקורת, לפי העניין.			
ריכוז הממצאים, השלכות הממצאים והמלצות בטבלה:			
תת-נושא / תת-תחליך	הממצאים	השלכות הממצאים	המלצות הביקורת
xx	1. xx 2. xx	xx	xx
xx	1. xx 2. xx	xx	xx
ריכוז הממצאים, השלכות והמלצות בטבלה ייעשה ביחס לכל אחד מהיבטי הביקורת, בנפרד.			
(תבנית מסמך "נייר עבודה - הנחיות המסדירות היבטים מקצועיים-לוגיסטיים וטכניים" נספח יז').			
ראש צוות	ראש הצוות יבדוק את נייר העבודה שהכין כל חבר צוות ויאשרו.		
ראש הצוות	ראש הצוות יעביר את נייר העבודה לאישור הנציבה.		
ראש צוות	ראש הצוות אחראי להטמעת הערות ותיקונים של הנציבה לנייר העבודה.		
חבר צוות	תיעוד נייר העבודה יעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשבים) תחת לשונית "ממצאים - עיבוד ניתוח והערות".		

7. הערכת מצב - בקשת הבהרות והשלמות מהגוף המבוקר

ראש צוות	ראש הצוות אחראי על מעקב ובקרה אחר ביצוע המשימות הקשורות בכתיבת ניירות העבודה, לרבות במועדים שנקצבו למשימות.
ראש צוות וחברי צוות	<p>ראש הצוות אחראי על בדיקה של ניירות העבודה, ובכלל זאת הערכה של הבהרות והשלמות מסמכים, מידע ונתונים החסרים. בהקשר זה יבוצעו הפעולות הבאות, כולן או חלקן על-ידי ראש הצוות או חבר צוות שראש הצוות יטיל עליו המשימות:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ריכוז הבהרות והשלמות מסמכים, מידע ונתונים החסרים בכל תת-נושא ותת-תחליך בכל גוף מבוקר. זאת, לאחר השלמת עיבוד, ניתוח והערכה של כל הממצאים שנאספו בכל הליכי הביקורת ושיטות הביקורת בתת-נושא או בתת-תחליך. - פניה בכתב לגוף המבוקר בבקשה להבהרות ולהשלמת מסמכים, מידע ונתונים, לפי העניין. המכתב יכלול מועד להעברת המבוקש (7 ימים). המכתב יישלח לעומד בראש הגוף המבוקר בדואר אלקטרוני בקובץ PDF. - מעקב אחר קבלת הבהרות והשלמות מסמכים, מידע ונתונים מהגופים המבוקרים. ראש הצוות ימנה חבר צוות אחראי על מעקב אחר קבלת מענה למכתב הבקשה מהגוף המבוקר. ככל שחלף המועד למענה ולא ניתן מענה,

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נב"ת"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

<p>יבדוק חבר הצוות מול הגוף המבוקר את הטעמים לאי העברת המבוקש ויביא הדבר לידיעת ראש הצוות. ראש הצוות יפנה במכתב תזכורת לגוף המבוקר, תוך שיקצוב מועד מדויק להעברת המבוקש (7 ימים נוספים). חבר צוות יעקוב אחר קבלת המבוקש. ככל שגם בחלוף מועד זה לא התקבל המבוקש, יעדכן ראש הצוות את הנציבה, אשר תקבע את דרך הפעולה בעניין.</p> <p>תיעוד ההבחרות והשלמות המסמכים, המידע והנתונים שהתקבלו מהגופים המבוקרים ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "ממצאים - עיבוד ניתוח והערכה".</p>
--

ט י ו ט ה

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

ה. טיוטת דוח הביקורת

לאחר השלמת ביצוע הביקורת ולאחר איסוף, עיבוד, ניתוח והערכה של הממצאים באמצעות ניירות עבודה, יפנה צוות הביקורת לכתבת טיוטת דוח ביקורת. טיוטת דוח הביקורת בנויה משני חלקים: בחלקה הראשון, דבר הנציבה, תקציר מנהלים, מבוא, המסגרת המשפטית והרגולטורית, מטרות הביקורת, תקופת הביקורת והיקפי פעילות, הגופים המבוקרים, תכולת הביקורת, תיאור מערכות המידע, המתודולוגיה לביצוע הביקורת, עקרונות העומדים בבסיס הביקורת ומגבלות הביקורת; בחלקה השני, ממצאי הביקורת, מסקנות והמלצות. לאחר אישור הנציבה תועבר טיוטת דוח הביקורת לתגובת הגופים המבוקרים (תבנית מסמך טיוטת דוח ביקורת - נספח ט').

פרק הזמן לכתבת דוח הביקורת: בהתאם ללוחות הזמנים במסמך תכנית הביקורת, עד 45 יום.

להלן העקרונות וההנחיות לכתבת טיוטת דוח הביקורת:

עקרונות, הנחיות וסדר הפעולות

הגורם האחראי לביצוע

ראש צוות אחראי צוות	מטרה - מטרות הישגיות היא הצגה של כל המטלות הקשורות בכתבת טיוטת דוח הביקורת וחלוקתן בין חברי הצוות.
ראש צוות אחראי צוות	משתתפים - ישיבת הצוות תכלול את כל חברי הצוות המיועדים לכתבת טיוטת דוח הביקורת.
ראש צוות אחראי צוות	מהלך הפגישה - במסגרת ישיבת הצוות יקבע ראש הצוות את תחומי האחריות של חברי הצוות בנוגע לכתבת טיוטת דוח הביקורת ויחלק משימות תוך קביעת לוחות זמנים לביצוען. המשימות לכתבת טיוטת דוח ביקורת (להלן בהרחבה תחת "כתבת טיוטת דוח ביקורת"): חלק א' בטיוטת דוח הביקורת: א. דבר הנציבה ב. תקציר מנהלים ג. הביקורת - מבוא ד. המסגרת המשפטית והרגולטורית ה. מטרות הביקורת ו. תקופת הביקורת והיקפי הפעילות ז. הגופים המבוקרים ח. תכולת הביקורת ט. מערכות מידע י. המתודולוגיה לביצוע הביקורת

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (גבת"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בחוקף מיום: 1.1.2015

	<p>יא. עקרונות העומדים בבסיס הביקורת</p> <p>יב. מגבלות בביקורת</p> <p>חלק ב' בטיטת דוח הביקורת:</p> <p>א. ממצאי ביקורת רוחביים, השלכות פוטנציאליות והמלצות - קיימות שתי חלופות להצגתם:</p> <p>א.1. בהתאם להיבטי הביקורת, ובכללם:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. מדיניות, הנחיות ונהלים 2. אופן יישום וביצוע הוראות חוק, מדיניות ונהלים 3. אחידות 4. תיעוד 5. יעילות ותקינות 6. פיקוח ובקרה <p>א.2. בהתאם לתת-נושאים ותתי-תהליכים בביקורת</p> <p>ב. ממצאי ביקורת פרטניים - ביחס לכל גוף מבוקר</p> <p>ג. מסקנות</p> <p>ד. המלצות</p>
--	---

סיכום הפגישה - חבר צוות יסכם את עיקרי הפגישה והוראותיה האופרטיביות. תיעוד הסיוע ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב) תחת לשונית "דוח ביקורת"	חבר צוות
---	----------

2. כתיבת טיוטת דוח הביקורת

ראש צוות וחברי צוות	<p>כתיבת טיוטת דוח הביקורת מצויה באחריות ראש הצוות ובחנתינו. בכלל זאת ייקוב אחר ביצוע נשימות חברי הצוות והשלמתו על-פי לוחות הזמנים שקבע.</p> <p>בכתיבת טיוטת דוח הביקורת יסתמך צוות הביקורת על מסמך מיפוי מקדים, מסמך תכנית הביקורת וניירות העבודה שגובשו במסגרת ריכוז, ניתוח ועיבוד הממצאים.</p>
ראש צוות וחברי צוות	<p>כתיבת חלק א' בטיטת דוח הביקורת:</p> <p>מבוא - תיאור נושא הביקורת, הרקע והרציונאליים בבסיס ביצוע הביקורת בנושא, עיקר הזכויות הנפגעות כתוצאה מכשלים פוטנציאליים שעלולים להתרחש אם יתרחשו מוקדי סיכון בביקורת.</p>
ראש צוות וחברי צוות	<p>המסגרת המשפטית והרגולטורית - תיאור מפורט של המסגרת המשפטית והרגולטורית בנושא הביקורת, לרבות הוראות חקיקה (חוק, פקודה, תקנות), פסיקה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, והנחיות פרקליט המדינה.</p>
ראש צוות וחברי צוות	<p>מטרת הביקורת - תיאור מטרת הביקורת.</p>
ראש צוות וחברי צוות	<p>היבטי הביקורת - תיאור מפורט של ההיבטים שנבחנו במהלך הביקורת.</p>
ראש צוות וחברי צוות	<p>תקופת הביקורת וחקף הפעילות - תיאור תקופת הביקורת (השנים שבהן נבדקה פעילות הגופים המבוקרים), תיאור התקופה שבה בוצעה הביקורת, תיאור חיקף</p>

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (גבת"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

	הפעילות (א), ותיאור מסד הנתונים למדגם (ב).
ראש צוות וחברי צוות	הגופים המבוקרים - בפרק זה יתוארו כל הגופים המבוקרים ומאפייני התיקים שנבחנו בתכולת הביקורת. בכלל זאת, תיאור בעלי התפקידים בגופים המבוקרים הרלוונטיים לנושא הביקורת.
ראש צוות וחברי צוות	תכולת הביקורת - תיאור תתי-התחליכים ותתי-הנושאים שנבדקו במהלך ביצוע הביקורת.
ראש צוות וחברי צוות	מערכות מידע - תיאור פעולות מערכות המידע התומכות בפעילות הגופים המבוקרים, בהיבטים שנבחנו בנושא הביקורת.
ראש צוות וחברי צוות	המתודולוגיה לביצוע הביקורת - תיאור עיקרי הליכי הביקורת ושיטות הביקורת, לנוכח המתודולוגיה בתכנית הביקורת.
ראש צוות וחברי צוות	עקרונות העומדים בבסיס הביקורת שנוצעה - תיאור ההנחות העומדות בבסיס הביקורת. בכלל זאת, היות הביקורת מוגבלת בהיקפה ולפיכך אינה אמורה לחשוף את כלל הליקויים והכשלים בנושא המבוקר.
ראש צוות וחברי צוות	מגבלות הביקורת - ככל שישנן, תיאור המגבלות שמנעו ביצוע הביקורת באופן שלם ומלא.
ראש צוות וחברי צוות	כתיבת חלק ב' בטיטת דוח הביקורת: ממצאי הביקורת - הצגה של כל ממצאי הביקורת בהתאם לתתי-נושאי הביקורת ותתי-תחילי הביקורת, בהתייחס להיבטים שנבחנו במהלך הביקורת (בכללם: מדיניות ונהלים, יעילות, תיעוד, פיקוח ובקרה, אחידות, שקיפות, ניתוח תקין). בכל תת-נושא ביקורת יובאו חן עיקרי הממצאים בהתייחס לכלל הגופים המבוקרים, חן עיקרי הממצאים בהתייחס לכל גוף מבוקר בנפרד.
ראש צוות וחברי צוות	השלכות - תיאור ההשלכות האפשריות ביחס לכל אחד מממצאי הביקורת בתתי-הנושאים ובתתי-התחליכים בנושא הביקורת לפי העניין.
ראש צוות וחברי צוות	המלצות - תיאור ההמלצות ביחס לתתי-נושאי הביקורת ותתי-תחילי הביקורת.
	ליכוד ממצאי הביקורת - תיאור הממצאים ייעשה על-פי מדרג סיכון, חתך אשר יקבע באופן אחיד לגבי כלל נושאי הביקורת, לצורך ביצוע השוואה בין הממצאים ובין הגופים המבוקרים לאורך זמן.
ראש צוות	אישור טיוטת דוח הביקורת.

ראש צוות וחברי צוות	הגשת מסמך טיוטת דוח הביקורת לאישור הנציבה.
חברי צוות	הטמעת הערות ועדכונים של הנציבה למסמך טיוטת דוח הביקורת על-ידי חברי הצוות, ככל שנדרש.

נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)	נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת
בתוקף מיום: 1.1.2015	עדכון אחרון: 1.1.2015

ראש צוות	העברת נוסח מתוקן של מסמך טיוטת דוח הביקורת לאישור סופי של הנציבה.
הנציבה	אישור הנציבה את טיוטת דוח הביקורת.
חבר צוות	תיעוד טיוטת דוח הביקורת ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "דוח הביקורת".

טווח תה

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (גבת"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

1. תגובת הגופים המבוקרים

טרם אישור דוח הביקורת בנוסחו הסופי והעברתו ליועץ המשפטי לממשלה, תועבר טיוטת הדוח כפי שאושרה על-ידי הנציבה, לעיונם של הגופים המבוקרים ולתגובתם.

פרק הזמן לקבלת תגובת הגופים המבוקרים לדוח הביקורת: בהתאם ללוחות הזמנים במסמך תכנית הביקורת ובהתחשב בהיקפה של טיוטת דוח הביקורת בכלל ובהיקפם ואופיים של ממצאי הביקורת הטעונים התייחסות מצד הגורמים המבוקרים בפרט, ולא יותר מ-30 ימים מיום מסירת טיוטת הדוח.

לחלן העקרונות וההנחיות לקבלת תגובת הגופים המבוקרים לטיוטת דוח הביקורת:

עקרונות, הנחיות וסדר הפעולות

הגורם האתראי לביצוע

הנציבה ראש צוות חברי צוות	הנציבה	חבר צוות	מספר סידורי	הגוף המבוקר	הגורם המגיב	הכתובת למשלוח טיוטת הדוח
	מטרה - מטרת הישיבה היא לקבוע מיהות הגורמים שלעיונם ולתגובתם תועבר טיוטת דוח הביקורת (להלן - הגורמים המגיבים).					
	משתתפים - הנציבה, ראש הצוות וחברי הצוות.					
	תיעוד הישיבה - סיכום עיקרי הישיבה והחלטות שהתקבלו בה תיעוד הסיכום ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית תגובת הגופים המבוקרים.	חבר צוות				
	עריכת רשימה של הגורמים המגיבים - בטבלה המרפדת את פרטיהם וכתובותיהם של הגורמים המגיבים, כדלהלן:	חבר צוות				

הנציבה ראש צוות חברי צוות	הנציבה	חבר צוות	מספר סידורי	הגוף המבוקר	הגורם המגיב	הכתובת למשלוח טיוטת הדוח
	הדפסה וכריכה של טיוטת דוח הביקורת - הדפסה של טיוטת דוח הביקורת תיעשה במשרד.	חבר צוות				
	משלוח טיוטת דוח הביקורת, אל כל אחד מהגורמים המגיבים שנקבעו כאמור. מכתב נלווה - לטיוטת הדוח, יצורף מכתב שיכלול את הנושאים הבאים:	חבר צוות				
	א. ציון העובדה כי גבת"ם השלימה את עריכת טיוטת הדוח בנושא הביקורת וכי זו מועברת לעיונו.					
	ב. יידוע בדבר האפשרות להגיב לטיוטת הדוח, תוך פירוט אופן העברת התגובה והמועד האחרון לעשות כן.					
	המכתב יהיה בחתימת הנציבה ויועבר על-ידי ראש הצוות לאישורת.					

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נב"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

	<p>טיוטת דוח הביקורת והמכתב הנלווה יישלחו לגורמים המגיבים בדואר רשום/במסירה אישית עם שליח.</p> <p>(תבנית מסמך "מכתב נלווה להעברת טיוטת דוח ביקורת לתגובה" - נספח טז').</p>
ראש צוות	<p>הודעת דואר אלקטרוני לגורמים המגיבים - בסמוך לאתר משלוח טיוטת דוח הביקורת בדואר כאמור, יישלח חבר הצוות אל כל אחד מהגורמים המגיבים הודעת דואר אלקטרוני, שלה יצורף מכתב בחתימתו של ראש הצוות (בקובץ PDF), בו יצוין כי טיוטת דוח הביקורת נשלחה אליו באמצעות דואר רשום/במסירה אישית עם שליח, לעיונו ולתגובתו, תוך ציון המועד האחרון לתגובה.</p> <p>(תבנית מסמך "הודעת דואר אלקטרוני על העברת טיוטת דוח ביקורת לתגובה" - נספח יז').</p>

ראש צוות		חבר צוות				
ראש צוות	ראש הצוות ימנה חבר צוות שיהא אחראי על מעקב אחר קבלת תגובות הגורמים המגיבים, במסגרת המועדים שנקצבו לכך.					
חבר צוות	עריכת טבלת מעקב לקבלת תגובות הגורמים המגיבים - טבלה המרכזת את פרטי הגורמים המגיבים, מועדי משלוח טיוטת הדוח, המועד האחרון לקבלת התגובה ומועד קבלת התגובה.	מספר סידורי	הגוף המבקור	הגורם המגיב	מועד משלוח טיוטת הדוח	המועד האחרון לקבלת תגובה
ראש צוות וחברי צוות	<p>תגובות שהתקבלו - חבר הצוות יעדכן את ראש הצוות על כל תגובה שהתקבלה יעדכן את דבר קבלתה בטבלה שלעיל ויתייק אותה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "תגובות הגופים המבוקרים".</p> <p>תגובות שלא התקבלו - אם טרם נתקבלה תגובתו של גורם מגיב למרות חלוף המועד, יבדוק חבר הצוות מול אותו גורם את הטעמים לאי העברת תגובתו ויעדכן את ראש הצוות.</p> <p>חבדיקה תיעשה על דרך של פנייה אל הגורם המגיב באמצעות דואר אלקטרוני. ככל שנעשתה טלפונית, תתועד על אתר בתרשומת.</p> <p>במידת הצורך, יאשר ראש הצוות לחבר הצוות ליתן לגורם מגיב ארכה בת עד 7 ימים נוספים להעברת תגובתו לטיוטת הדוח.</p> <p>ככל שלא התקבלה תגובתו של גורם מגיב לטיוטת הדוח גם בחלוף הארכה כאמור, יעדכן בכך ראש הצוות את הנציבה, אשר תקבע את דרך הפעולה בעניין.</p>					
חבר צוות	תיעוד - תיעוד התכתובות מול הגורמים המבוקרים כאמור, ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "תגובות הגופים המבוקרים".					

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

ז. אישור דוח הביקורת

צוות הביקורת יגבש את נוסחו הסופי של דוח הביקורת, בין היתר תוך התייחסות לתגובות שהתקבלו מהגופים המבוקרים לטיוט הדוח.

פרק הזמן לאישור נוסחו הסופי של דוח הביקורת: בהתאם ללוחות הזמנים במסמך תכנית הביקורת ובהתחשב במהות התגובות לטיוט דוח הביקורת, עד 21 ימים ממועד קבלת תגובות כל הגורמים המגיבים או מהמועד האחרון לקבלת התגובות ככל שלא התקבלו, לפי המוקדם.

לתלן העקרונות וההנחיות לאישור נוסחו הסופי של דוח הביקורת:

עקרונות, הנחיות וסדר הפעולות

הגורם האחראי לביצוע

ראש צוות חברי צוות	טייט דוח הביקורת לטיוט דוח הביקורת
ראש צוות	מטרה - ניתוח התגובות שהתקבלו לטיוט דוח הביקורת וגיבוש מסקנות באשר לאופי השפעתן, אם בכלל, על דוח הביקורת ועל ממצאיו. זאת תוך חלוקת מטלות בין חברי הצוות.
ראש צוות	משתתפים - כל חברי הצוות.
ראש צוות / חברי צוות	הכנה לישיבה - עם קבלת כל תגובה לטיוט דוח הביקורת, יעביר ראש הצוות לעיון כלל חברי הצוות, אשר ילמדו אותה ויגבשו עמדה באשר להשפעותיה, אם בכלל, על האמור בטיוט דוח הביקורת. ככל שהדבר נדרש, בין היתר נוכח קבלת תגובות בהיקף רחב, יקבע ראש הצוות כי לימוד תגובה פאנורא ייעשה בידי אחד או חלק מחברי הצוות בלבד.
ראש צוות	מהלך הישיבה - במסגרת הישיבות, ינתח הצוות את התגובות שהתקבלו ויגבש מסקנות באשר להשפעותיהן, אם בכלל, על דוח הביקורת ועל ממצאיו. ראש הצוות יחלק בין חברי הצוות מטלות לביצוע, תוך קביעת לוחות זמנים לביצוען ובחן: ג. פעולות ובדיקות לשם גיבוש מסקנות באשר להשפעת תגובות הגופים המבוקרים על האמור בדוח הביקורת, ככל שנדרשות. ד. תיקון ועריכה של טיוט דוח הביקורת, בעקבות קבלת התגובות, ככל שנדרש. ה. חוספת תגובות הגופים המבוקרים לטיוט דוח הביקורת. ו. כתיבת "תקציר מנהלים" לדוח הביקורת, ככל שלא נכתב כבר בשלב טיוט הדוח.
חבר צוות	תיעוד הישיבה - סיכום עיקרי הישיבה, מסקנותיה והתחלטות שהתקבלו בה. תיעוד הסיכום ייעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "אישור דוח הביקורת".

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

ח. דיווח ליועץ המשפטי לממשלה

מסירת דוח הביקורת ליועץ המשפטי לממשלה.

פרק הזמן להעברת דוח הביקורת ליועץ המשפטי לממשלה: בהתאם ללוחות הזמנים במסמך תכנית הביקורת ומיד בסמוך לאחר אישור הנציבה את דוח הביקורת בנוסחו הסופי, או במועד מאוחר יותר על-פי החלטת הנציבה.

עקרונות, הנחיות וסדר הפעולות

**הגורם
האחראי
לביצוע**

התקיימה המועד למסירת דוח הביקורת ליועץ המשפטי לממשלה ומסירתו	
הנציבה	קביעת המועד למסירת דוח הביקורת ליועץ המשפטי לממשלה.
סגן מנהלי	הדפסה וכריכה של דוח הביקורת - באמצעות שירותי דפוס וכריכה.
לשכת הנציבה	מסירת דוח הביקורת ליועץ המשפטי לממשלה, במועד שנקבע כאמור.

טווח

נוהל מספר: 02/14 שם הנוהל: עריכת ביקורת	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבתי"ם)
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

ט. מעקב אחר יישום מסקנות והמלצות דוח הביקורת

יישום מסקנות דוח הביקורת והמלצותיו על-ידי הגופים המבוקרים הוא שלב מהותי, החותם את תהליך הביקורת. נבתי"ם רואה חשיבות רבה במעקב ובליווי, במידת הצורך ולפי העניין, של הגופים המבוקרים ביישום מסקנות דוח הביקורת והמלצותיו.

פרק הזמן ליישום מסקנות והמלצות דוח הביקורת: בהתחשב בהיקפן ובאופיין של המסקנות והמלצות דוח הביקורת, עד שנה.

להלן העקרונות וההנחיות למעקב אחר יישום מסקנות דוח הביקורת והמלצותיו:

עקרונות, הנחיות וסדר הפעולות

**הגורם
האחראי
לביצוע**

הנציבה ראש צוות וחברי צוות	מטרת המסקנות והמלצות
ראש צוות וחברי צוות	ראש הצוות אחראי על מעקב אחר יישום מסקנות והמלצות דוח הביקורת על-ידי הגופים המבוקרים. לשם כך, יחלק ראש הצוות משימות לחברי הצוות, הקשורות בביצוע הפעולות הבאות: מיפוי כל מסקנות דוח הביקורת והמלצותיו, תוך ציון הגופים המבוקרים שעליהם חלה כל מסקנה והמלצה והערכת הזמן הנדרש ליישומן; גיבוש מסמך המסדיר מועדים ליישום מסקנות והמלצות דוח הביקורת ואישור הנציבה; העברת המסמך המרכזי לקבלת תגובת הגופים המבוקרים (2); גיבוש מסמך סופי המסדיר מועדים ליישום מסקנות והמלצות דוח הביקורת ואישור הנציבה;
ראש צוות וחברי צוות	מיפוי המלצות דוח הביקורת - המיפוי ייעשה בטבלה המרכזת את כל התמלצות שהתקבלו על-פי תתי-נושאי הביקורת ותתי-ההליכי הביקורת. לצד כל המלצה יצוין על מי מגופי הביקורת היא חלה וכן הערכה של הזמן הדרוש ליישומה. ככל שהתמלצה יושמה, יצוין הדבר במפורש ויצוין המועד לכך. ראש הצוות יבדוק את המסמך המרכזי, יאשרו ויעבירו לאישור הנציבה. (תבנית מסמך "מיפוי מסקנות והמלצות דוח הביקורת ולוחות זמנים ליישומן" - נספח יח').
הנציבה	אישור הנציבה - הנציבה תבדוק את המסמך האמור ותאשרו. הערות הנציבה ותיקונים למסמך יוטעמו על-ידי ראש הצוות.
ראש צוות וחברי צוות	תגובת הגופים המבוקרים - פניה בכונן: ראש הצוות ישלח לגופים המבוקרים את המסמך המרכזי את ההמלצות ולוחות זמנים ליישומן, לצורך קבלת תגובתם בכתב. המכתב יכלול מועד להעברת המבוקש (14 ימים). המכתב ישלח לעומד בראש הגוף המבוקר בדואר אלקטרוני בקובץ PDF.

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נב"ת"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

	<p>מעקב: ראש הצוות ימנה חבר צוות האחראי על מעקב אחר קבלת מענה למסמך מהגוף המבוקר. ככל שחלף המועד למענה ולא ניתן מענה, יבדוק חבר הצוות מול הגוף המבוקר את הטעמים לאי העברת המבוקש ובמידת הצורך ייתן בידו ארכה של עד 7 ימים נוספים להעברת המבוקש. ככל שהגוף המבוקר לא העביר את המבוקש גם בחלוף הארכה, חבר הצוות יביא הדבר לידיעת ראש הצוות. ראש הצוות יפנה במכתב תזכורת לגוף המבוקר, תוך שיקצוב מועד מדויק להעברת המבוקש (7 ימים נוספים). חבר צוות יעקוב אחר קבלת המבוקש. ככל שגם בחלוף מועד זה לא התקבל המבוקש, יעדכן ראש הצוות את הנציבה, אשר תקבע את דרך הפעולה בעניין.</p> <p>תיעוד: תיעוד התכתובות עם הגופים המבוקרים יעשה בתיק הביקורת (תיק נייר ותיק מחשב), תחת לשונית "מעקב אחר יישום מסקנות והמלצות דוח הביקורת".</p>
ראש צוות וחברי צוות	<p>גיבוש מסמך סופי המסדיר מועדים ליישום מסקנות והמלצות דוח הביקורת - לאחר קבלת התייחסות הגופים המבוקרים להערכות הזמנים ליישום המסקנות וההמלצות, לבחן חבר צוות את עמדת הגופים המבוקרים ויגבש מסמך סופי.</p> <p>חבר הצוות יעבירו לראש הצוות לבחינתו ולאישורו.</p> <p>ראש הצוות יעביר את המסמך הסופי לאישור הנציבה.</p>
הנציבה	<p>אישור הנציבה - הנציבה תבדוק את המסמך האמור ותאשרו. הערות הנציבה ותיקוניה למסמך יוטעמו על-ידי ראש הצוות.</p>

הנציבה וראש צוות	<p>ראש הצוות אחראי על קביעת מנגנון מעקב אחר יישום מסקנות והמלצות דוח הביקורת בהתאם לתחומי הזמנים שאישרה הנציבה (פרק ט.1 לעיל).</p> <p>המנגנון ייקבע, בין היתר, בהתחשב בהיקף המסקנות והמלצות דוח הביקורת ובמיקוח הגופים המבוקרים. ככלל, יתבקשו הגופים המבוקרים להביא התייחסות מכתב ליישום ההמלצות, לכל תחילת רבעון.</p> <p>המנגנון למעקב אחר יישום מסקנות והמלצות דוח הביקורת יועבר לאישור הנציבה.</p>
------------------	--

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבתי"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

י. שיתוף ידע והפקת לקחים

פרק זה נועד להסדיר את מנגנון שיתוף הידע והפקת הלקחים באגף הביקורת. להלן העקרונות וההנחיות:

עקרונות, הנחיות וסדר הפעולות

הגורם האחראי לביצוע

ראש צוות חברי צוות	מנגנון שיתוף ידע והפקת לקחים
ראש צוות וחברי צוות	<p>שיתוף הידע והפקת לקחים הקשורים בביצוע הביקורת על כל שלביה, כמפורט בפרקים א-ט' לעיל, יתבצעו באמצעות שלושת המנגנונים הבאים:</p> <ol style="list-style-type: none"> ישיבת צוות - לקראתה יכין חבר צוות, בהנחיית ראש הצוות, מסמך הכולל את כל ההיבטים לבחינה ולהערכה במסגרת הפקת לקחים. ראש הצוות ינחה את הישיבה וירכז את ממצאיה. ישיבת צוות אצל הנציבה - דיון של צוות הביקורת עם הנציבה לעניין הפקת לקחים מביצוע הביקורת. פורום ראשי צוותים - הן במסגרת עדכונים שבועיים הן במסגרת ייחוד ישיבת פורום ייעודית להיבטים הקשורים בביצוע הביקורת. הצגה מסכמת של דוח הביקורת, תיאור תהליך הביקורת - דיון - ההצגה והדיון יתקיימו בהנחיית ראש צוות הביקורת במסגרת ישיבת עובדי נבתי"ם. מאגר מידע ממוחשב - שמירה של כל המידע הנתונים והמסמכים הקשורים בביצוע הביקורת בתיקיות ייעודיות במערכת המחשוב התומכת בעבודת אגף הביקורת ונבתי"ם.

נוהל מספר: 02/14	נוהלי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)
שם הנוהל: עריכת ביקורת	
עדכון אחרון: 1.1.2015	בתוקף מיום: 1.1.2015

יא. פיקוח ובקרה

במסגרת הנוהל נקבעו שורה של הוראות המסדירות את אחריות ראש הצוות והנציבה, לפי העניין, לביצוע מעקב ובקרה אחר ביצוע פעולות הקשורות בעריכת הביקורת ובהתאם ללוחות זמנים שנקבעו. פרק זה נועד להוסיף על הוראות אלו ולקבוע מנגנון פיקוח ובקרה של הנציבה על ביצוע הוראות נוהל זה.

להלן העקרונות וההנחיות לביצוע פיקוח ובקרה על ביצוע הוראות נוהל עריכת ביקורת:

עקרונות, הנחיות וסדר הפעולות

הגורם האחראי לביצוע

הנציבה	מנגנון פיקוח ובקרה
הנציבה וראש צוות	<p>מנגנון הפיקוח והבקרה על ביצוע הוראות הנוהל כולל את ההיבטים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> עמידה בלוחות זמנים - הקשורים בביצוע כל אחד מהפרקים לעיל, לרבות לוחות הזמנים שנקבעו בתכנית הביקורת ולוחות זמנים ספציפיים שעליהם הוראת הנציבה; בקרת איכות - עמידה בסטנדרטים מקצועיים שנקבעו לעריכת הביקורת.
הנציבה וראש צוות	<p>עמידה בלוחות זמנים</p> <p>כאמור, תכנית הביקורת כוללת לוחות זמנים לביצוע הביקורת, החל משלב הגשת מסמך מיפוי מקדים וכלה בפרסום דוח הביקורת הסופי.</p> <p>ראש הצוות אחראי על עמידה צוות הביקורת בלוחות הזמנים שנקבעו לעיל התליחות מפורטת לביצוע הבקרה על-ידי ראש הצוות בכל שלב משלבי הביקורת. במסגרת פגישה שבועית עם הנציבה, יעדכן ראש הצוות תדיר עמידה במועדים בכל שמתחייבת תחילה מלוחות הזמנים, ידון הידור עם הנציבה ולקבל את אישורת.</p> <p>בקרת איכות</p> <p>חבר צוות נדרש לביצוע מיטבי של כל מטלותיו הקשורות בביצוע הביקורת, לרבות בדיקה עצמית של עמידה בהנחיות ובעקרונות לביצוע ביקורת.</p> <p>ראש צוות אחראי על ביצוע בקרת איכות מעמיקה בכל אחד משלבי ביצוע הביקורת, כמפורט לעיל. בכלל זאת, בקרת איכות מעמיקה על הקשר בין הממצאים שהודגמו לבין שיטת הביקורת, היות הממצאים תואמים את הליכי הביקורת, וכן ההלימה בין כל ממצא להשלכותיו ולהמלצות שנקבעו לאורן.</p> <p>הנציבה אחראית על בקרת איכות, בבחינת שלמות התהליך, בכל אחד משלבי ביצוע הביקורת, כמפורט לעיל. בכלל זאת, אישור מסמכים מרכזיים במהלך עריכת הביקורת, לרבות מסמך מיפוי מקדים, תכנית הביקורת, ניירות עבודה, טיוטת דוח הביקורת ודוח הביקורת הסופי.</p>



נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נב"ם)

משרד המשפטים

נספח 4

**המלצות צוות משפטים –
עיקרים**



נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נב"ם)
משרד המשפטים

28 יוני 2015

יא בתמוז תשע"ח

לכבוד

כבי' השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג
הוועדה לבדיקת נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות
באמצעות מרכזת הוועדה, גבי איילת לוי, ע"ד

הנדון: השלמת נתונים בהמשך לפגישה מיום 24.6.15

בהמשך לפגישתנו מיום 24.6.15 ולבקשת כבודו, להלן הנתונים:

(1) בתקופה שמ- 1.4.14 ועד 25.6.15:

278 תלונות הוגשו על הפרקליטות (לא כולל פניות שהיו לידיעה בלבד או בקשות בירור).

הטיפול ב- 193 תלונות מתוכן – הסתיים.

הכל לפי התלוקה שלהלן:-

(א) 108 תלונות חתייחסו לפרקליט מסוים, כולל מנהל בפרקליטות (פרקליט המדינה / פרקליט מחוז / מנהל מחלקה בפרקליטות המדינה).

הטיפול ב- 68 מתוכן הסתיים. (כלומר, ב- 40 תלונות הטיפול טרם הסתיים).

(ב) 170 תלונות החתייחסו ליחידה מסוימת בפרקליטות המדינה או לפרקליטות מחוז מסוימת.

הטיפול ב- 125 מתוכן הסתיים. (כלומר, ב- 45 תלונות הטיפול טרם הסתיים).

מתוך 193 תלונות שהטיפול בהן הסתיים:

- 6 תלונות נמצאו מוצדקות (השביעית שנמצאה מוצדקת היא נגד תובעת עירונית).
- 17 תלונות הופסק בירורן לאחר שעניין התלונה מוצא בעקבות חתערבות נב"ם.
- 36 תלונות הופסק בירורן מאחר שעניינה של התלונה בהליך תלוי ועומד.

נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות, משרד המשפטים
ת.ד. 29216 מיקוד 6129102 תל אביב
טלפון: 03-5112777-03 פקס: 02-6467928



נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבתי"ם)
משרד המשפטים

(2) בתקופת שמ- 1.1.15 ועד 26.5.15:

- 6 תלונות חוגשו לנבתי"ם על מערך התביעה המשטרתית (4 מתוכן על חטיבת התביעות הפליליות ו - 2 על מערך תביעות התעבורה).

מתוכן:

- 2 נסגרו מאחר שעניין בהליך תלוי ועומד
- 2 נדחו על הסף מאחר שהן בעניין הנתון לשיקול דעת + התיישנות
- 2 בשלבי בירור שונים

(3) נכון להיום, 28.6.15:

- 17 תלונות נמצאות בהקפאה בעקבות מתווה הבדיקה -
- 12 מהן נשלחו להתייחסות לפני 1.6.15 ובירורן הוקפא.
- 5 מהן נפתחו לאחר 1.6.15 או שהושלמו בהן פרטים מהפונה לאחר 1.6.15 ובירורן הוקפא.

בכבוד רב,

רנה קרסול
הילת גרסטל, נציבה

נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות, משרד המשפטים
ת.ד. 29216 מיקוד 6129102 תל אביב
טלפון: 03-5112777-03 מקסי: 02-6467928

Ayelet Levy (mishpati)

מאת:
נשלח:
אל:
עותק:
נושא:
קבצים מצורפים:

Roe Shachar
יום שני 29 יוני 2015 15:54
Ayelet Levy (mishpati)
Hila Gerstl; Illi Palmont Schlessinger; Oshrat Arfi Moray
הוועדה לבדיקת נב"ם
מכתב לרפרנטיות.doc; מענה לנב"ם.doc

לעו"ד איילת לוי שלום,

הואילי להעביר לכבוד השופט (בדימוס) א' גולדברג התייחסות נוספת לקשיים שמציב ארגון הפרקליטים בפני נב"ם בקשר לביקורת מערכתית מהימים האחרונים, כדלקמן:

נכבדיו,

1. במכתבם של שרת המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה – המעגן את ההסכמה להקמת הוועדה ברשותך – נכתב כי "נמסר לנו מארגון פרקליטי המדינה, כי בתקופה האמורה יקפא 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" (ההדגשה הוספה).
2. כבר במכתבה של הנציבה לכבודו מיום 18.6.2015 הובהר כי שיתוף פעולה זה אינו שיתוף פעולה מלא (עמוד 20).
3. אחת הדוגמאות הבולטות לאי שיתוף הפעולה הוא ניסיונות הנפל לתיאום פגישות עם רפרנטיות בנושא נפגעי עבירה בפרקליטות המדינה לטובת ביקורת מערכתית (הנמצאת בשלבים מתקדמים) כך שבמשך ארבעה שבועות לא ניתן היה לקיים פגישות כאמור.
4. לאחרונה, חוסר שיתוף פעולה – המוגד לניסוח ההסכמות בדבר שיתוף פעולה מלא – מצא ביטוי מובהק במכתבה של יו"ר ארגון הפרקליטים, עו"ד לימוד פלד מיום 24.6.2015 לממונה על יחידת הסיוע לנפגעי עבירה בפרקליטות המדינה בו נכתב, בין היתר, "ועתה אנו דרשים לקבוע את אופן שיתוף הפעולה ואת הפרשנות הראויה להסכמה שניתנה" (מצורף כקובץ "מכתב לרפרנטיות"). בהמשך המכתב מתואר אופן שיתוף הפעולה תוך הכתבת אופן שיתוף הפעולה לרפרנטיות, ד"ר בת-עמי ברוט, והוראה בדבר ביטול הפגישות שנקבעו, לאותה העת.
5. כן מצורף מכתב של ד"ר בת-עמי ברוט, מיחידת הסיוע לנפגעי עבירה בפרקליטות המדינה מיום 28.6.2015, לנב"ם (מצורף כקובץ "מענה לנב"ם") המציג את התנאים שהזכירה יו"ר ארגון הפרקליטים ולפיו, בין היתר, אין מקום, בשלב זה, לקיים פגישה.
6. נזכיר כי הסכמת ארגון הפרקליטים ניתנה לשיתוף פעולה "מלא" בכל הנוגע לביקורות המערכתיות. לטעמינו, אין כל צורך בפרשנות מונח זה או לקבוע את אופן שיתוף הפעולה. לגישתינו, התנהלות ארגון הפרקליטים עומדת בניגוד מובהקת להסכמתם.
7. מצאנו לנכון להשלים בפני כבודו גם נדברך זה של התנהלות ארגון הפרקליטים במהלך תקופת עבודתה של וועדת הבדיקה.
8. נדגיש כי למיטב ידיעתנו, ארגון הפרקליטים פועל לא רק בניגוד למתווה המוסכם, אלא גם בניגוד להוראה מפורשת של פרקליט המדינה להיפגש עם נציגי נב"ם.

בברכה,

רועי שחר, עוזר לנציבת הביקורת על מערך החביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נב"ם)
משרד המשפטים

רחוב אחד העם 9 תל-אביב יפו (מגדל שלום)

משרד 03-5112771

נייד 054-6100050

ארנה לין ושות' משרד עורכות-דין
ORNA LIN & CO. LAW OFFICES

ORNA LIN
TAMAR WINTER-KAMAR
MICHAL STEIN (LL.M)
MAYA KLAIMAN-ROSENTHAL
BARAK CALEV (LL.M)
ORLY EVEN ZAHAV
VERED CAINAR (LL.M)
RIVA SALOMON
NETTA SHAPIRA
TEHILA PINK-BENISHU
SHIRLEY WITTNER-GOFFER
OSNAT LONGMAN
YIFAT LAVI
MICHAL AVIV
AVIV STRASHNOW (LL.M)
HILA SHEDNOK
AVIGAIL SHAHAM
MORIA GLICK

MIRIAM ROSENTHAL - OF COUNSEL

ארנה לין
תמר וינטר-קמר
מיכל שטיין (LL.M)
מיה קליימן-רוזנטל
ברק קלב (LL.M)
אורלי אבן זחב
ורד כינר (LL.M)
ריבה סלומון
נטע שפירא
תהילה פינק-בנישו
שירלי ויטנר-גופר
אסנת לונמן
יפעת לביא
מיכל אביב
אביב סטרשנוב (LL.M)
חילה שיינק
אביגיל שחם
מוריה גליק

סרים רוזנטל - יועצת

תל אביב, 27 במאי 2014

בדואר ובפקס מסי 02-6467006

- מבלי למגוע בזכויות -

לכבוד
עו"ד שי ניצן, פרקליט המדינה
פרקליטות המדינה
רחוב צאלח אדין 22
ירושלים

נכבדנו,

הגדון: נציבות הביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות

אנו פונות אליך בשם מרשנו, ארגון פרקליטי המדינה (להלן: "הארגון").

1. ביום 16.9.2013 גובש מסמך עקרונות בנושא "הקמת מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות" (להלן: "נציבות הביקורת לפרקליטות" או "הנציבות") על ידי גבי ציפי לבני, שרת המשפטים, ועל ידי מר יהודה וינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "כתב ההסמכה").
2. ביום 5.12.2013 בד בבד עם אישור מינויה של כבוד הנשיאה (בדימוס) השופטת ה. גרסטל כראש נציבות הביקורת לפרקליטות על ידי הממשלה (להלן: "הנציבה"), ולנוכח זאת שהארגון לא היה שותף בהליכים של קביעת קווי היסוד של הנציבות, פנתה גבי הדס פורר-גפני, יו"ר הארגון, לשרת המשפטים במכתב, שבו העלתה עניינים שלעמדת הארגון יש להסדיר עמו ביחס לנציבות. מכתב מיום 5.12.2013 מצ"ב כנספח 1.
3. ביום 28.4.2014 בעקבות פגישה שהתקיימה בעניין בחודש מרץ בין נציגי הארגון ליועץ המשפטי לממשלה, התקיימה פגישה בין הנציבה, פרקליט המדינה וגורמים נוספים ממשרד המשפטים לבין יו"ר הארגון ונציגים נוספים של הארגון, שבה הבהרתם את עמדת הנציבה ומשרד המשפטים

בית שרבת, קומה 13, קויפמן 4, תל-אביב 6801296 טל: 03-5165757 פקס: 03-5165999
SHARBAT HOUSE, 13th FL, 4 KOIFMAN ST., TEL-AVIV 68012, TEL: +972-3-5165757 FAX: +972-3-5165999
<http://www.lin-law.co.il> * E-mail: orna@lin-law.co.il

באשר לעבודת הנציבות. עם זאת, וחרף האווירה החיובית, הפגישה הסתיימה מבלי שהצדדים סיכמו על המשך משא ומתן בעניין, ומבלי שהתגבשו הסכמות ביניהם.

4. הלכה פסוקה, שהחלטה ניהולית בסביבת העבודה שהיא בעלת השפעה על תנאי העסקת עובדים במקום עבודה מאורגן מחייבת את המעסיק בקיום משא ומתן עם ארגון העובדים בנוגע להשלכות השינוי על תנאי ההעסקה של העובדים.¹

5. מובן מאליו, שהחלטה להקים את נציבות הביקורת לפרקליטות היא החלטה בעלת השלכות ישירות על תנאי העסקת פרקליטי המדינה ומהווה שינוי משמעותי בהם.

6. נבהיר, שהגם שפרקליטי המדינה נותנים יד לביקורת ואינם חוששים מעצם קיומו של הליך הביקורת, לעמדת הארגון יש הכרח לגבש הסכמות בין הארגון למשרד המשפטים ולנציבות שירות המדינה, שתעוגנה בהסכם קיבוצי, בכל הנוגע להשלכות הקמת נציבות הביקורת לפרקליטות על תנאי העסקת פרקליטי המדינה.

7. הסכמות אלו צריכות להיות בין היתר, אך לא רק, בנושאים הבאים:

7.1. הסדרת אופי הביקורת כביקורת מערכתית בעיקרה, ולא כביקורת אישית כנגד שיקול דעתו והתנהלותו של פרקליט ספציפי;

7.2. ככל שהבדיקה של הנציבות תבוצע במישור הביקורת האישית על עבודת פרקליט ספציפי, זו תעשה באמצעות שימוש בכלים מנהליים בלבד (כגון: מתחם הסבירות), ותעסוק אך ורק בעניין מושא התלונה, כך שלא תוקנה סמכות לנציבות להרחיב את בדיקתה לגבי עניינים נוספים שיתגלו, ככל שיתגלו, במהלך הבדיקה;

7.3. הסדרת מתן ייצוג (או מימונו) על ידי משרד המשפטים לפרקליט שהוחלט לפתוח בהליך תלונה בעניינו;

7.4. מתן זכות תגובה לארגון במסגרת תהליך גיבוש נהלי העבודה של נציבות הביקורת לפרקליטות ובטרם פרסומן;

7.5. הסדרה רשמית של העזר כפילות הביקורת בין מוסדות הביקורת השונים בעלי סמכות לבצע ביקורת על עבודת פרקליטי המדינה (ובהם, נציבות הביקורת לפרקליטות, נציבות שירות המדינה, לשכת עורכי הדין וכיוצא ב);

7.6. עיגון מיסיון הממצאים ואי פרסום שמות הפרקליטים שבעניינם בוצעה בדיקה/ביקורת בדוח השנתי ובכלל;

7.7. תגדרת עבודת הנציבות כעבודה משפטית מקצועית ייחודית שיכולה להיות מבוצעת על ידי משפטנים בלבד, המתמצאים בסביבה המשפטית הרלוונטית.

¹ עטיק (ארצי) 400005/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' מדינת ישראל, דינים ארצי 2000 (1) 895, ניתן ביום 23.1.2000, טעף 15.

8. כדי להסדיר נושאים אלו בהקדם, וכדי שהדבר לא יעכב את תחילת עבודת נציבות הביקורת לפרקליטות, מבקש הארגון לתאם לוח זמנים לפגישות משא ומתן מיידיות בין פרקליט המדינה ונציגי המדינה הנוטפים הנוגעים בעניין לבין נציגי הארגון בהקדם, שבה ידונו ויגבשו הצדדים הבנות בנושאים אלו, שתעוגנה בהסכם קיבוצי.

9. נבחר, שעד להסדרת עניינים אלו הנחה הארגון את פרקליטי המדינה שלא לשתף פעולה עם נציבות הביקורת לפרקליטות.

לנוכח דחיפות העניין, נודה על תיאום פגישה כאמור בהקדם.

אין באמור כדי לפגוע ואו לגרוע באיזו מטענות הארגון ואו להוות ויתור על איזו מהטענות המופיעות במכתבו הקודם בעניין ואו בכל תביעה, זכות או סעד הנתונים לו.

בכבוד רב,
נטע שמעון, עו"ד
ארנה לין, עו"ד
ארנה לין ושות',
משרד עורכות דין

העתקים:
כבוד הנשיאה (בדימוס) ה. גרסטל, הנציבה
מר משה דיין, נציב שירות המדינה
מר יהודה וינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה
עו"ד הדס פורר-גפני, יו"ר הארגון



מדינת ישראל משרד המשפטים

הוועדה לבחינת נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות.

ירושלים, כ"א תמוז תשע"ה
08 יולי 2015
מס' מכתב: 027-99-2015-003480
(בתשובה נא לציין מס' מכתבנו)

פרוטוקול מס' 7
ישיבה עם פרופ' נטע זיו וד"ר לימור זר-גוטמן,
שהתקיימה ביום שלישי כ"א בתמוז התשע"ה (08 ביולי 2015), בשעה 14:30

נכחו:
יו"ר הוועדה, כבוד השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג.
עו"ד איילת לוי, מרכזת הוועדה.

פרופ' נטע זיו.
ד"ר לימור זר-גוטמן.

פרופ' נטע זיו- אנחנו הגענו כדי להציג עמדה, עוד מעט ניכנס לסוגיות קונקרטיות לגבי שאלות העולות בנציבות הביקורת על מערך התביעה.

כב' השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג: תצאי מנקודת הנחה שאני לא יודע כלום.

פרופ' נטע זיו- אנחנו רוצות להביע תמיכה בביקורת של הנציבות. התמקדנו בכמה סוגיות שלגביהן יש את האמירה המיוחדת שלנו כמי שמלמדות אתיקה ועוסקות בתחום האתיקה. ממש בשבוע שעבר יצא לי ספר על עורכי דין. על הלשכה, על נושאי רגולציה, זאת עמדת הפתיחה שלנו ויש לנו עמדות ספציפיות....אני מגיעה עם הכובע של רגולציה.

דברנו בינינו איך להציג את הדברים ואנו מבינות את ההקשר שבו נערך הדיון והוועדה הזאת, רצינו לומר שאנחנו תומכות בנציבות. כמי שעוסקות בביקורת על המערכת אנחנו מבינות מאיפה החששות. גם החשש מפני ההתנגחות האישית, החשש מהפרקליטות, החשש של הפרקליט כמייצג המדינה, יש פה חשש לשימוש בכוח רב.

ד"ר לימור זר- גוטמן: יש מחקר שמראה ששופטים ממעטים מאוד להתערב בהערה לפרקליט, שלחו שאלונים לשופטים במסגרת מחקר, ומהמחקר עלה כי שופטים לא רואים שהתפקיד שלהם להעיר לעורכי דין המופיעים מולם..

כבי השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג: לעיתים זה מחוייב המציאות. אין ברירה אלא להעיר..

ד"ר לימור זר- גוטמן: הם ממעטים מאוד לעשות את זה, גם אם השופטים הם מנגנון ביקורת הם לא עושים את זה.

דבר שני: נטען כי נציבות שרות המדינה - הנשי"מ, ולשכת עורכי הדין הם גופי משמעת. לגבי גופים אלה אנו סבורות כי מדובר בהליכים שמטרתם שמירה על תדמית. לביקורת יש מטרות אחרות כמו למשל, שמירה על אמון הציבור.

כבי השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג: - הבעיה שמעלים הפרקליטים היא בעיקר ביחס לביקורת כנגד פרקליט.

ד"ר לימור זר- גוטמן: לפעמים שבהם יש כשל נניח שלא עונים בזמן, שיש סחבת, שלא מבצעים נוהל... לא בכל פעם כזו הדבר עולה לכדי עבירת משמעת. בנשי"מ הרף צריך להיות יותר גבוה כדי שהדברים יעלו לכדי עבירת משמעת. זה צריך להיות מספיק חמור. בחוק שרות המדינה (משמעת) יש סנקציות משמעתיות חמורות. להבדיל, הרבה פעמים שנרצה לתפוש ברדאר שלנו ממצאים שעלו בביקורת ולתקן אותם... זה לא מיותר ביקורת שעוסקת ברמות יותר נמוכות....

פרופ' נטע זין - ..יכול להיות כמו שלימור אומרת, צריך לתת לנבתיים את היכולת להמליץ על נקיטת הליך משמעת.

כבי השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג - ואם המתלונן מגיש תלונה על דבר המהווה עבירת משמעת?

ד"ר לימור זר- גוטמן: קודם צריך לדעת שזו עבירת משמעת. המסקנות שלה צריכות לומר שזו יכולה לעלות לכדי עבירת משמעת. כמו שהמבקר אומר לשר...

כבי השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג - איני יודע אם הוא אומר את זה, מתוך המסקנה ניתן להבין שזו עבירת משמעת, הרי הוא מתמחי בכללי אתיקה....

פרופ' נטע זין - אני סבורה כי אם אנחנו נחסום את האפשרות של בירור התלונות הפרטניות, לעולם לא נדע אם זה מדובר בכשל מערכתי.

כבי השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג - אני מתווכח כדי להבין ולאתגר. האם לפי הגישה הזאת הנציבות למעשה לא מסיימת את מלאכתה, ואומרת אני הגעתי לנקודה שבה שאני מעבירה לנשי"מ. אני לא מביע דעה. יכולה להיות דעה שאומרת שהנציבות תבחן, אם תגיע למסקנה שזאת

כבי' השופט גולדברג – מה היית אומרת ביחס לסמכות? עד כמה שאמני זוכר אין לה סמכות לקבוע כי מדובר בעבירה פלילית או משמעתית.

עו"ד איילת לוי - בסעיף 33 למסמך העקרונית נאמר כי הנציב ימליץ על הליקוי והוא רשאי להמליץ על הדרך הנכונה לתקנו, זאת במסגרת מנגנוני החקירה והמשמעת הקיימים על פי דין. זה מה שאתן מציעות?

פרופ' נטע זיו- אנחנו מציעות מנגנון שהוא קצת פחות מהמלצה, הנציב לא יכול להגיד אם נעברה פה עבירה פלילית, רק המשטרה יכולה לקבוע אם נעברה פה עבירה פלילית או משמעתית, הייתי רוצה להכניס עוד רובד שהדבר ייעשה תוך כדי התייעצות עם הממונה כדי לשמור על הפרקליט.

ד"ר לימור זר- גוטמן- רק התייעצות, אני לא רוצה לתת לממונה את הסמכות להחליט, גם נטע תסכים לזה. הפרקליט הממונה יזמן אליו את הפרקליט שנגדו הוגשה התלונה.

כבי' השופט (בדימוס) גולדברג- יהיה הבדל משמעותי בין נציבות השופטים לנציבות הפרקליטים, כיום נציב הפרקליטות יכול לומר שנעברה עבירה על ידי השופטים...היום נציבות השופטים אומרת שנעברה עבירת משמעת, שר המשפטים יכול לומר: אני מאוד מעריך את הפרקליט הזה ואיני מגיש קובלנה, כמובן ששר המשפטים יכול לומר שתוגש קובלנה נגד הפרקליט הזה, יש הוראה מיוחדת.

ד"ר לימור זר- גוטמן: הנקודה הבאה שאנחנו רוצים בהקשר הזה היא כזו: אני ערכתי את הפרוטוקולים הארציים של ועדות האתיקה, במשך 12 שנה קראתי את הפרוטוקול... הציבור לא תופש את הלשכה ככתובת, הציבור לא פונה, והסיבה השנייה שאני חייבת להעיד עליה היא כי במקרים מסויימים הופעלו לחצים על המנגנון המשפטי מצד גורמי הממשלה. היועץ המשפטי לממשלה הופיע בפני הוועד המרכזי ושכנע אותם לא להגיש תלונה נגד פרקליט. לכן, היום טענה זו נראית היום קצת יותר כטענה קלושה כי מנגנון זה מהווה תחליף, המדיניות של ועדות האתיקה של הלשכה, היא כזו שהן לא מהוות כגוף חוקר לעומת זו, המשטרה ברגע שנשאלת שאלת החקירה ביחס לתלונה הם גונזים את התלונה, מתי שיש גוף חוקר משטרה נשמ, לגנוז את החקירה אנחנו לא מציאים היום משהו חדש.

כבי' השופט (בדימוס) גולדברג- תחדדו את ההבדלים במה שאתן מציעות.

ד"ר לימור זר- גוטמן: אני רוצה שיהא גוף ביקורת שממליץ.

פרופ' נטע זיו- אני יכולה לחשוב על סוג של התייעצות כתחנת ביטחון למשל, במצב בשיחה עם פרקליט המחוז מבררים את העניין...לפי חוק עורכי הדין פרקליט המדינה יכול להיות קובל...ואנו רואים שהם ממעטים לעשות כן.

הוועדה הארצית של לשכת עורכי הדין החליטה שלא לאמץ את המתווה המוצע. ונקבע כי בירור התלונות נגד פרקליטים, תובעים משטרהיים ומייצגי המדינה בערכאות יימשך בוועדת האתיקה הארצית כפי שהיה בעבר.

ד"ר לימור זר- גוטמן- אם היתה לי אפשרות לעשות מחקר, היה מראה לכם שכל טענה שהועלתה לגבי נציבות הביקורת על שופטים בזמנו הועלתה גם כאן.

פרופ' נטע זין- אנחנו אחד לפני איפה שכתוב חלק ג' עמוד 4, אני חוזרת למה שכתבתי בו האם אפשר לחשוב על סוג של מנגנונים לנטרל את החשש הזה מפני שימוש לרעה נגד פרקליטים. לעמדתני, עדיף לקבוע בחקיקה ואם אי אפשר עדיף בנהלים. צריך לעגן את זה כנוהל מחייב, ולהתייחס לחובה לשמור על סודיות.

ברגע שיש עבירת משמעת צריך להעביר לגוף המוסמך לבחון זאת. יש לעשות אבחנה בין שיקול דעת מקצועי לבין נושאים אחרים. צריך להיות ברור שלא מתערבים בהחלטה מסוג זה. ככל שמגלים שהבעיה מערכתית ולא יחידנית יש להעביר לפתרון מערכתי.

ד"ר לימור זר- גוטמן- עוד טענה שעולה היא כי יש לנו קוד אתי, במשך שנים הייתי מעורבת בנושא זה, הם סרבו שיהיה קוד אתי לפרקליטים הטענה הייתה כי ישתמשו בזה נגדנו. מי שעוסק באתיקה יודע כמוני שצריך קוד אתיקה, והוא חייב להיות גנרי...אתיקה וביקורת זה שני דברים שונים, הם אמנם יכולים לחפוף. הגענו שיש ליצור תוכנית אתיקה גנרית בנציבות, דווקא הנציבות החדשה יכולה לתרום לוועדת האתיקה, הרבה פעמים ראו שיש סוגיה הנמצאת בניגוד עניינים אתי...אפשר לראות את בנציבות כהזדמנות מעולה לפתח נושא זה.

כב' השופט (בדימוס) גולדברג- ניתן לעשות את האבחנה בין ניגוד עניינים אתי, הקו המבדיל בין אתיקה למשמעת הוא לא כל כך ברור, אתיקה וסנקציה הם בכלל שני הפכים, הגבול הוא עמום. לא תמיד אפשר לעשות את האבחנה הזאת.

פרופ' נטע זין- אקח את נושא ניגוד העניינים. יכול להיות סוגיות של ניגוד עניינים ייחודי לפרקליטים ואז אתה אומר שזה לא בהכרח עבירת משמעת, זה מה שעושה הקוד האתי הזה להכרחי, זה מחדד את הרגישות שלנו לשאלות של אתיקה, מעטים המקרים שיגיעו לעבירת משמעת חמורה.

ד"ר לימור זר- גוטמן- רציתי להעלות עוד נקודה בנושא של משמעת חמורה, אני מלווה כתיבת קוד לאתיקה אפקטיבית בנציבות.

יש ממונה אתיקה, יש ועדת אתיקה, זה מנגנון מאוד חשוב למנוע ניצול של הגוף הזה, זה עוד מנגנון שיש להציג למתנגדים של הנציבות, כמו שנטע אמרה, אנו עוצאים והחננים סוגיות הרבה לפני עבירת המשמעת, יש ועדת אתיקה אפקטיבית בנב"מ, זה מנגנון חשוב ואני מקווה שנב"מ תמשיך לקדם אותו.



מדינת ישראל משרד המשפטים

הועדה לבחינת פעילות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות

ירושלים, י"א אלול תשע"ה
26 אוגוסט 2015
מס' מכתב: 027-99-2015-004251

(בתשובה נא לציין מס' מכתבנו)

פרוטוקול מס' 26
ישיבה עם יו"ר לשכת עורכי הדין, עו"ד אפי נווה.
שהתקיימה ביום רביעי י"א באב התשע"ה (26 באוגוסט 2015), בשעה 15:30

נכחו:

יו"ר הוועדה, כבוד השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג.
עו"ד איילת לוי, מרכזת הוועדה.

עו"ד אפי נווה, יו"ר לשכת עורכי הדין.

עו"ד אפי נווה: אני מדבר כרגע גם כיושב ראש לשכת עורכי הדין, וגם כיושב ראש ועדת האתיקה של הלשכה. במשך 8 שנים שימשתי כיושב ראש וועדת האתיקה. נפגשתי עם אנשי הפרקליטות והסברתי את עמדתי, איך אני רואה את הטיפול של מערך האתיקה של הלשכה בנוגע לתלונות נגד עורך דין מהמגזר הציבורי. הבנתי שביקשתם שנעשה חיתוך בנתונים שלנו לגבי כמה תלונות כאלו הוגשו. ניסיתי לעשות חיתוכים אבל מסתבר שעורכי הדין אצלנו לא מסווגים לפי מקום עבודתם. לא הצלחנו. עו"ד מתלונן על עו"ד בפרקליטות שהיא לא נותנת לו מסמכים. אין לי במחשב יכולת לראות שמדובר בעורך דין מהפרקליטות.

כבוד השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג: אין חיתוך לפי נושא?

עו"ד אפי נווה: לא. פשוט כתוב עורך דין זה נגד עורך דין זה.

כבוד השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג: אלו נתונים מעניינים.

עו"ד אפי נווה: כל מה שיש לנו זה ממוצע כללי של תלונות, בערך 350 בחודש.

בעקבות תיקון 32 לחוק לשכת עורכי הדין מוסדות האתיקה הופרדו מהדרג הפוליטי של הלשכה, בעבר ועד מחוז אוטומטית היה משמש כוועדת אתיקה, היום זה לא כך. הערכאות המשפטיות שלנו פועלות ללא דופי.

כבוד השופט (בדימ') אליעזר גולדברג : הופיעו בפני כמה עורכי דין שעסקו באתיקה, ואמרו שכמעט לא היו דיונים נגד פרקליטים בבית הדין המשמעתי של הלשכה. משהו כמו שמונה תיקים בעשר שנים.

עו"ד אפי נווה : במשך כל הזמן שאני בוועדות האתיקה לא ניתן אפילו פסק דין אחד של בית המשפט כנגד מוסדות האתיקה של הלשכה, בין לגבי העמדה לדין ובין לגבי אי העמדה לדין.

כבוד השופט (בדימ') אליעזר גולדברג : זה לא שחטילו דופי אבל אנשים לא מגישים תלונות. אפשר לומר שאולי הציבור לא רואה את זה כמוסד שמברר כאלו תלונות.

עו"ד אפי נווה : הנתון הזה הוא לא מתאים. מי שאמר לך אותו לא יודע. אם היה בודק כמה העמידו לדין במחוזות היה מקבל נתונים אחרים. כאשר מתקבלת תלונה נגד עורך דין היא מתבררת במחוז. אם הוגש ערעור הוא הולך לוועדת אתיקה ארצית. המסה האדירה מתבררת בוועדת אתיקה מחוזית. זה לא מגיע לוועדה ארצית. אין ערעור על העמדה לדין. אם אנו מחליטים לסגור את התיק אפשר להגיש ערעור לוועדת אתיקה ארצית.

כבוד השופט (בדימ') אליעזר גולדברג : אני יכול להגיד לך, שנתונים על מה שמתרחש בלשכת עורכי הדין אין לי ואני גם לא יודע איך לפרש את הדברים שלהם ללא נתונים.

עו"ד אפי נווה : אנחנו לא חשבנו שנצטרך להוציא פילוח כמה תלונות הוגשו נגד פרקליטים, זה לא העסיק אותנו.

כבוד השופט (בדימ') אליעזר גולדברג : אין לי טענות. אני לא מדבר על זה. אני מדבר על זה שהאם אני היום, לאור מה אתה אומר, ...האם אני יכול להסיק מסקנה על בסיס הערכתך... זה עדיין נשאר בגדר הערכה. אם אתה לא מסכים...

עו"ד אפי נווה : אני מסכים איתך, אבל זה לא אמור להיות המדד בשאלת קיום הביקורת אפשר לפרסם לציבור שיתחילו להגיש תלונות לוועדת אתיקה. אגב, היתרון שלנו הוא הסנקציות שאנחנו יכולים להפעיל.

כבוד השופט (בדימ') אליעזר גולדברג : בכוונה אין בנציבות סנקציות. זו לא המטרה שלה. אין תחרות בין הנציבות לבין הלשכה.

עו"ד אפי נווה : הפרקליטים אומרים לי - אנו נמצאים בסוג של סיכון כפול. מצב דברים הוא שאנו עומדים לביקורת בפני הנציבות, נדרשים לתת הסבר ונימוק ולהסביר גם ההתנהלות ולבסוף

אם יוצא דו"ח אנחנו מטופלים במישור המינהלי מול הממונים שמקבלים את הדוחות, יכולים לנקוט נגדנו בסנקציות המשפיעות על התפקיד והקידום, ובמקביל מנהלים הליך בוועדות האתיקה. אמרתי להם אני מוצא שהיתרון היחידי שיש לנציבות על פני לשכת עורכי הדין הוא שכאשר מוגשת תלונה נגד עו"ד במגזר הפרטי, ואנו מבקשים חומרים, אנו לא נתקלים בקשיים מיוחדים, לא מתעסקים איתם. כשמדובר בפרקליט מהפרקליטות, לא אחת קרה מצב שהוא לא יכול לתת את החומרים והוא וצריך לעבור לממונה עליו, וזה עניין שנסחב. אמרתי שאם נצא בהסכמה שיתנו לי את אותה נגישות שיש לי לעורך דין במגזר הפרטי, נוכל לטעון יחד שאין צורך בנציבות. היום הנציבות יכולה לקבל חומרים שלי לוקחים תמישה או שישה חודשים לקבל. הם אמרו שמסכימים לזה.

כבוד השופט (בדימ') אליעזר גולדברג : הנציבה גרסטל הציעה שלפי הנחיות שלה אם הוגשה תלונה ללשכה, היא לא תברר.

עו"ד אפי נווה : אני לא יודע. יש המון עורכי דין שלומדים להגיש תלונה לנציבות ואז יכולים לבוא לוועדת האתיקה. זה יוצר מצב של סיכון כפול. עורכי דין מהפרקליטות צריך לקבל אותו יחס. אני לא איש פרקליטות. אבל מצד שני אני צריך לקבל את אותה נגישות לחומרים.

כבוד השופט (בדימ') אליעזר גולדברג : נניח שיש מצב שמוגשת תלונה ללשכת עורכי הדין, הנציבות לא תטפל. אבל אם הגישו קודם לנציבות הלשכה כן תקבל. זאת אומרת הבעיה...

עו"ד אפי נווה : אני לא כפוף לנציבות.

כבוד השופט (בדימ') אליעזר גולדברג : נכון, זאת אומרת שהבעיה איננה כפילות אם היא מוגשת ללשכה ואח"כ לנציבות. הנציבות לא תדון בזה. אין כפל. במקרה כזה אין כפל. היתה הצעה לפיתרון אבל היא נכשלה. עד כמה שאני מבין בוועדת האתיקה המחוזית, הם אמרו בהיפוכם של דברים אם הוגשה לנציבות הלשכה לא תשמע, אבל אחר כך בוועדת האתיקה הארצית זה לא התקבל. לא תמיד יש נושאים שלשכת עורכי הדין יכולה לברר.

עו"ד אפי נווה : אולי אפשר להחליט שבנושאים של אתיקה לא יהיה בירור בנציבות?

כבוד השופט (בדימ') אליעזר גולדברג : ומי יחליט מה זה נושאים של אתיקה?

עו"ד אפי נווה : כל אחד יסתכל בכללי האתיקה ויראה.

כבוד השופט (בדימ') אליעזר גולדברג : ואם כל גוף יחליט בצורה שונה? הבעיה היא שגוף לא מתפרק בקלות מסמכויותיו. ואז יש כפילות.

עו"ד אפי נווה : אתה צודק. זו באמת שאלה קשה. אני לא רוצה שישמע שאנחנו נגד הנציבות. אין לנו דבר וחצי דבר נגד הנציבות. אנחנו לא מתערבים בעבודתם, בוודאי שזה לא קשור ללשכת

עורכי דין, מה שקשור לאתיקה, זה בסמכותה של הלשכה, אם נותנים לנו את כלים של הנגישות כמו שנותנים במגזר הפרטי, אנו עושים את עבודתנו נאמנה.

כבוד השופט (בדימ') אליעזר גולדברג: לא בכל מקרה צריך חומרים.

עו"ד אפי נווה: נכון, אם זו תלונה על עו"ד שקילל באולם, לא צריך חומרים אבל לפעמים צריך.

כבוד השופט (בדימ') אליעזר גולדברג: תודה רבה לך על דבריך.

הישיבה הסתיימה: 16:30



מדינת ישראל משרד המשפטים

הוועדה לבחינת פעילות נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות

ירושלים, י"ג אב תשע"ה
29 יולי 2015
מס' מכתב: 027-99-2015-004206
(בתשובה נא לציין מס' מכתבנו)

פרוטוקול מס' 14
ישיבה עם פרקליט המדינה לשעבר, מר משה לדור
שהתקיימה ביום רביעי כ"ח בתמוז התשע"ה (15 ביולי 2015), בשעה 14:00

נכחו:
יו"ר הוועדה, כבוד השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג.
עו"ד איילת לוי, מרכזת הוועדה.

מר משה לדור, פרקליט המדינה לשעבר.

מר משה לדור: אני אתחיל בכך שאומר שאני לא חושב שראוי לשמר את הגוף הזה, אסור להנציחו, ולמעשה צריך לפעול בדרך הפעולה הבאה: לשדרג את מערך הביקורת בכך שאפשר את קיומו במשרד מבקר המדינה.

בזמנו רעיון זה עלה במסגרת דו"ח צוות השמונה אשר כלל ארבעה פרקליטים וארבעה אנשים נוספים מצוות הייעוץ המשפטי לממשלה. היועץ המשפטי לממשלה היה במידה רבה שותף לגיבוש העמדה ובעיקר התוצאה של כך הייתה כתיבת דו"ח מקיף ויפה אשר בו הייתה תמימות דעים לגבי אי הכללת הביקורת הפרטנית.

לנושא של ההבחנה בין גוף הפועל במסדרת משרד מבקר המדינה לבין יצירת גוף חדש במסגרת משרד המשפטים: הגוף כיום הזה לעמדתי, לא פועל כשלוחו של היועץ המשפטי לממשלה וזה מוכת הלכה למעשה. מדובר במי שרואה עצמה כגוף עצמאי, שבוחרת את נושא הביקורת בדרכה שלה אין אינטראקציה שוטפת... הנציבה היא שמלקטת את הנושאים שיכולים להצדיק ביקורת, מכל מקום, שהנושא הזה עלה בפגישה שהשתתפו בה כל צמרת פרקליטות המדינה, משנים לפרקליט המדינה ועוד.. אשר שמעו דעות שונות אף אחד לא נתן דעתו למשמעויות של איך גוף זה ייראה...

יכולתי לחשוב על שורה ארוכה של נושאים שאתה לא יכול לעסוק בהם ולבקר אותם אלא אם כן תערך למבט על. כדי לבחון שאלות האם גוף הזה מסוגל להרים משימה כזו?

הסיבה השנייה שיש בעיה בגוף החדש מבקר המדינה ראה את הפרקליטות כאילו היא גם שומרת סף, ובוא לא נתעסק בה, ויכול שהוא שגה בכך. בתקופה של השנתיים האחרונות לכהונתי, היו כמה וכמה ביקורות מוצדקות מועילות ואפקטיביות ואני שמח שהן נעשו. אני מדבר על שני דברים חשובים וחיוביים בביקורת: הדבר הראשון, הוא שנערכה ביקורת. הדבר השני הוא שמתחילה להיערך ביקורת פתאום אנשים משתפרים. ברגע שאתה מתחיל את הביקורת, ולמרות העומס האדיר, נבדקות השאלות של כמה סגרתם פערים, כמה התקדמתם, לדוגמא אם היה תיק של שנתיים וחצי על המדף, והתקופה התקצרה – אובייקטיבית הרי שהביקורת הועילה בצורה בלתי רגילה.

הנושא של בקרה או ביקורת על פרקליטות הוא נושא מאוד לא פשוט, מאחר ובקלות רבה מאוד אתה מתנגש עם שאלות מקצועיות מה שבעיני אחר יכולות להיראות כביקורת על שיקול הדעת.

למשל, קבענו מדיניות איזה חומר מוסרים ואיזה חומר לא מוסרים לצד שכנגד. הצד שכנגד לעולם שואף לקבל יותר. השאלה אם הנייר המסוים היה צריך למסור או לא זה שיקול דעת מקצועי.

כב' השופט (בדימוס) גולדברג:

הגבול מאוד דק, גם כשיש כללים תמיד יש חריגים בשביל זה קיים מישהו שצריך להחליט. הפרקליט יחליט, או הממונה עליו צריך להחליט.

מר משה לדור: למשל, פרקליט החליט לעשות שימוש בהקלטה שהופקה מתוך פלפון סלולרי....

כב' השופט (בדימוס) גולדברג: במישור העקרוני אפשר להגיד שאדם שמתמנה לתפקיד הזה של מבקר חזקה עליו שיבחין מתי מדובר בעניין של שיקול דעת ומתי לא.

מר משה לדור: אני חושב שהפקדת הנושא בידי גוף חדש, ברשות שופט בדימוס מייצר במקום שלא היה בעבר, קושי אינהרטי משום שכאן חלק גדול מהסוגיות שיש וויכוח אם מדובר בשיקול דעת מקצועי ובכך אתה נוטל את סמכויות המנהל – היועץ המשפטי לממשלה, הדבר יכול להוביל לגוף מגיע גוף שקובע מדיניות אחרת. מה אם פרקליט יגיד: רק רגע, לפני שגיבשתי את עמדתני פניתי ליועץ המשפטי לממשלה. אני רוצה לומר שהעשייה של הפרקליט ברובה הוא בתחום נמצא בשיקול דעת המקצועי.

אני ראיתי את הרשימה של הביקורות של הנציבה. למשל, בנושא הגישור פלילי – הגישור הפלילי זו שאלה סופר מקצועית ושאלה שקשורה למדיניות של הפרקליטות. הייתה בזמנו גישה שמאוד עודדה את הגישור. ומה קורה בגישור? הרי שהשופט ניסה לקרב את הצדדים, אבל אנחנו חשבנו

אני שנים אמרתי שהעובדה שאלופי משנה סופגים איומים על ההתנהלות שלתם מובילה לכך שמתוך מרחב שיקול דעת שהם צריכים להפעיל הם הופכים להיות מתפקדים בנכות מסויימת. אם שופטים כאלה ואחרים היו סופגים איומים מאלה הנשפטים על ידם אז הם היו אומרים אבל אני לא רוצה להיתפס כמחמיר.... המוסד הזה הופך את הפרקליטים לשחקנים מפוחדים. הנציבה גרסטל אומרת שהיו מאתיים ומשהו תלונות, למעשה הוכפלו התלונות. אחוז נכבד בין הפרקליטים כבר חווה את החוויה שהוא בסיכון, התהליך והסיקור הם הרבה יותר מאיימים מאשר התוצאה. היא גם מאשרת שהשימוש במנגנון זה הוא פסול מכיוון שהיא את כלל התלונות כמעט דחתה.

כב' השופט (בדימוס) גולדברג: לא הבנתי אם המספר הזה הוא תלונות אישיות. בנציבות יש חטיבה שעוסקת בביקורת, ותלונות פרטניות. תלונות פרטניות אינן דווקא על פרקליט, הן תלונות פרטניות שכוונתן תלונות של הפרט שמגיעות מהציבור. אתה אומר, המסר העיקרי הוא שיש שטפון של תלונות. יש ריבוי תלונות בגלל שיש כתובת.

מר משה לדור: לגבי הפרקליטים יש כתובת, נציבות שירות המדינה, לשכת עורכי הדין, פרקליט המנהל ובית המשפט. לא הייתה בעיה עד כה לזהות את הכתובת, תלונה ליועמ"ש, פרקליט המדינה, תלונה ללשכת עורכי הדין, בכולם עשו שימוש.

אין הרבה תלונות בלשכת עורכי הדין, הפרקליטות כי היא פרקליטות מעולה. אני לא דואג לפרקליט אלא לפרקליטות כי הפרקליט יסתדר, הוא יאמר: "אני מצמצם את מרחב הפעילות שלי בתוך שיקול דעת שלי, בתוך ההתגוששות."

לדוגמא: הגישו תלונה כנגד פרקליט מסוים, התלונה התייחסה על כך שהוא מסר ריכוז של חומרי חקירה לעדה של אולמרט. ביקרו אותו בצורה קשה, לא בטוח בכלל אם הייתה כאן מעידה או שהיא חמורה, עד לא חייב לתביעה בכלל, הוא חייב לכבד רק את הזימון לבית המשפט, אבל הוא איננו חייב להגיע לפרקליטות.

המתיר שהוא משלם על החלטה שגויה אומרת לפרקליטים תלכו על בטוח, אל תסתכנו כי בכך אתם חושפים את עצמכם לחוויית הנילונות. אני אומר לך לא הפרקליט הבודד, אני יודע שהנהלת הפרקליטות מזדהה לחלוטין עם העמדה שאני מציג, אני מוטרד, אתם במו ידיכם הופכים את הפרקליטות לחיזורת, חסרת מעוף, חסרת תעוזה, הפרקליט יאמר אני לא אעשה את ההחלטות הקשות כי אין מי שיגבה אותי.

לנושא הזה זה אין מענה – אף אחד לדעתי שישב על הכיסא הזה לא יכול להגיד לך, אני לא קונה את האיום הזה, מליצות תמיד יש אבל זה לא העולם האמיתי ולא העולם הריאלי, כל אחד מחפרקליטים חשוף למציאות שלא קיימת בשום מדינה אחרת. אנחנו שרות ציבורי פחות טובה מכל מדינה אחרת? איזה מערכת ציבורית נתון לביקורת כמו זו? אין תשובות לשאלה זו.

מר משה לדור: עסקתי בעבר בשאלה האם קיימת אפשרות לתבוע שופט על רשלנות – אני אומר שלא, כי השופט הופך להיות מול הנאשם.

כב' השופט (בדימוס) גולדברג: אני מבין ממה אתה מוטרד, ואני שואל האם קיימת אפשרות לצמצם את מה שאתה מוטרד ממנו.

מר משה לדור: אני לא חושב. אני יודע שהיא הבינה את החשש. אני מבקש לומר כמה מילים על היסטורית של הקמת הגוף – אני מעריך כי מאוד קשה לפרקליטים להשתכנע כי שיקולים ענייניים תובילו להקמת הגוף ... הגוף הזה בעצם הקמתו נתפס בעיני הפרקליטים כהבעת חוסר אמון, הגיבנת הזאת, שכל פרקליט נושא על גבו בפוטנציה, והפרקליט ראו בביקורת פרטנית זו כיוצרת שיצרה רתיעה. אנחנו מדינת ישראל לא יכולים להרשות את הקמת הגוף הזה. אני אספר לך סיפור: אני בקולי התחייבתי כי לגבי פרשת קצב יש צורך לערוך ביקורת כתבתי ליועץ המשפטי לממשלה בזמנו היה סירוב לכך.

כב' השופט (בדימוס) גולדברג: אני עברתי על הדברים שלך ביום מיום 08.07.2013 בישיבת הוועדה לביקורת המדינה, בכנסת, אני אקריא לך: "אנחנו בעד, לאורך שנים הקמת... אני עומד די חסר אונים כאשר מציגים את עמדת הפרקליטות כעמדה המתנגדת לגוף ביקורת". זאת אומרת אתה אומר אפשרי שיהא גוף כזה.

נכון יהיה שהגוף הזה שיוקם יעבור בסנכרון ולא בדרך שתיצור קשיים – כולנו שותפים לדעה שצריך שיוקם גוף יעיל.

מר משה לדור: זו התבטאות במסגרת הליכה לקנוסה שלי אחרי שאמרתי הפסדתי את המחיר. אם מחר בדרך כזו או אחרת חלק מהעיתונאים יכתבו באופן שוטף: "לדור מתנגד". אני מזכיר את עמדתנו, אני לא מחדד ולא פותח את הגוף הזה, כי שנים מציגים אותי כאילו אני מתנגד לביקורת. מדובר בהתבטאות של "קנוסה החלקית"... אני לא רציתי לחזק את הרושם הבעייתי שנתפסים כמובילי המהלך הצליחו, אני לא רציתי שהם יבודדו את עצמם, לכן, בחרתי בגישה הזו שלא תואמת את השקפתי ואת אכזבתי. לכן, אני חושב שנפתחה הדרך, הפרקליטות הזו טובה יותר מכל פרקליטות אחרת יאמר זאת כל אחד הגון שמכיר את מעשיה.

מר משה לדור: מה שיפגע באמון הציבור זה החלשת הפרקליטות. לא יעלה על הדעת בעיני אם הגב' גרסטל מצאה שלוש תלויות מוצדקות זאת הצדקה להקים גוף ממלכתי? זו החלטה חסרת פרופורציה. אסור להנציח את הגוף הזה. גם אנשי ההנהלה מזדהים עם העמדה שהצגתי היום, עובדה היא שביחס לפרק שעוסק שבביקורת מערכתית – הם לא יוצאים נגד. ...התוצר מה שלא יהיה שיצא מהוועדה הוא זה שילווה אותנו לתמיד.

הישיבה הסתיימה: 00



מדינת ישראל משרד המשפטים

הועדה לבחינת פעילות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות

ירושלים, י"א אלול תשע"ה
26 אוגוסט 2015
מס' מכתב: 027-99-2015-004251

(בתשובה נא לציין מס' מכתבנו)

פרוטוקול מס' 24
ישיבה עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), עו"ד רוז נורי.
שהתקיימה ביום רביעי י"א באב התשע"ה (26 באוגוסט 2015), בשעה 13:00

נכחו:

יו"ר הוועדה, כבוד השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג.
עו"ד איילת לוי, מרכזת הוועדה.

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), עו"ד רוז נורי.
עו"ד נדים עבוד, מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי).

עו"ד רוז נורי: שלום אדוני. נמצא איתי עו"ד נדים עבוד, מהמחלקה שלי, אשר בעברו היה סטודנט, מתמחה ועוזר בלשכת היועץ המשפטי לממשלה. אני מודה על ההזמנה להופיע בפניך במסגרת בחינת הנושא החשוב והמורכב הזה. אשתדל להציג בתמצית את עיקרי עמדתי, מדוע נכון לדעתי שיהיה גוף ביקורת עצמאי וייעודי הכולל גם ביקורת פרטנית. אסביר מדוע זה היה נכון מלכתחילה בעיני, ומדוע לדעתי, גם לשיטת מי שלא חשב כך מלכתחילה, צריך לפחות בדיעבד, במציאות היום, להסכים לכך. אני ארצה להפריד בין השאלה האם צריך להיות גוף כזה, לבין השאלה איך הוא צריך לפעול, שכן בענין אופן הפעולה בהחלט ייתכן שיש מקום לשיפורים ושינויים גם כלקחים שניתן ללמוד מהתקופה האחרונה. אני שותף לתהליך הזה מתחילתו, ויש דברים שכתבתי כבר לפני כמה שנים בעניין זה.

כב' השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג: ראיתי את חילופי הדברים.

עו"ד רוז נורי: שתי הערות מקדימות. אני אמנם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, ומעולם לא הייתי פרקליט במובן הפורמלי, אבל אני רואה את עצמי כבשר מבשרה של המערכת. אני מכיר רבים מאנשי הפרקליטות ומוקיר עד מאד את פועלם. מאז תחילת דרכי המקצועית כעוזר ליועץ המשפטי לממשלה אני עובד עם אנשי הפרקליטות באופן שוטף. גם היום אני שותף לדיונים רבים יחד עם הפרקליטות, בין אם אצל היועץ, אצל פרקליט המדינה או אצלי בישיבות רבות בהן

מופיעים בפניי פרקליטים בכל הדרגים. בכל המסגרות הללו אני נחשף לאיכויות של הפרקליטים, למקצועיות, ולערכיות. יצא לי לעבוד הרבה עם פרקליט המדינה, גם היום, וגם בתפקידי ובתפקידי הקודמים, ויש לי הערכה גדולה מאוד אליו מקצועית ואישית [אני חושב, וכך גם אומרים לי, שזו הערכה הדדית]. על רקע כל זה, ודאי זה לא הכי נח להיות במשך שנים בדעת מיעוט/דעת יחיד במערכת בהקשר זה מול עמיתים מקצועיים ואישיים. היו כאלה שייעצו לו לא להמשיך, אמרו "בשביל מה אתה צריך את כל זה, אמרת את דעתך, לא כדאי לך להמשיך להיות בענין הזה כביכול "נגד הפרקליטות"; ואכן, כפי שאדוני ראה בתכתובות שהעברתי, כבר לפני שנים אמרתי בבירור את דעתי בענין, וזה לא עבר הכי "חלק". אבל כמו שאמרתי, כחלק בלתי נפרד ממערכת התביעה ומהפרקליטות, וכמי שהמערכת הזו יקרה לו, אני חושב שמחובתי להמשיך להשמיע את דעתי ולנסות לשכנע בה. אני מאמין בכל לבי שהמערכת צריכה את הגוף הזה. אני מאמין שהגוף הזה רק יגביר את אמון הציבור במערכת, אמון שמהווה את הבסיס לעבודתה. ואני מאמין שלו היינו עושים זאת כבר לפני שנים, מצבנו היום היה טוב יותר, ובכל מקרה במוקדם או במאוחר גוף כזה יהיה, כשבנתיים המערכת מאבדת קרדיט ואמון ציבורי במה שמצטייר כמאבק נגד ביקורת. אני מכבד את העמדה של הפרקליטות, אני גם מבין מאיפה היא מגיעה מבחינתם, ועדיין אני חושב שהם טועים. כשאני שואל את עצמי מה ההסבר לכך שמה שבעיני נראה מובהק וברור כל כך מעורר התנגדות במערכת, ההסבר שלי לזה הוא מה שחז"ל אומרים ש"אין אדם רואה נגעי עצמו", "אין אדם מושך עצמו בציציות ראשו". זה נכון לגבי אדם, וזה נכון גם לגבי מערכת, וזה טבעי ומונח. לפעמים כשאתה בפנים, אתה מתקשה לראות את מה שנראה כמובהק בעיני אחרים מבחוץ, וצריך משהו חיצוני שיגרום לך לעשות את המעשה הנכון לטובתך. עיינתי בפרוטוקולים של מי שהופיע בפניך, ואכן עולה בבירור שרבים וטובים מחוץ למערכת אמרו שהם בעד הרעיון הזה.

נקודה שניה – אני כחמש עשרה שנה במערכת, ראיתי כבר לא מעט דיונים וויכוחים פנימיים עזים, גם מחלוקות שחצו את המשרד לשניים, אך כדבר הזה לא ראיתי. היו כאן לטעמי אמוציות יתר, ולעתים חוסר יכולת אמתית לקבל ולכבד עמדה שונה ולכבד את הלגיטימיות שלה. לצערי חשתי זאת גם באופן אישי. חוסר האמון הקיים כיום בין הנציבה וראשי הפרקליטות הוא באמת בעוצמה חריגה ביותר, ומחובת כולנו לעשות הכל שהמחלוקת הזו תסתיים במהרה, שתתקבל הכרעה בענין בתהליכים המקובלים, ושהמערכת תחזור לפעול בצורה תקינה וראויה.

כב' השופט (בדימ') אליעזר גולדברג : יש כאלה שרואים את הדברים מתוך שיקולים ענייניים. הפרקליטים דיברו על החיים הקשים. יש בעד ונגד, ויש כאלה שחוו על בשרם את התוצאה.

עו"ד רז נזרי : אני מכיר באותנטיות של החששות של הפרקליטים, אני ער לחששות הנוגעים לניצול לרעה של גוף הביקורת. אבל חלק מהאחריות שלנו היא לבוא ולהגיד, שאנו לא מקבלים החלטות רק על סמך תחושות אישיות וחששות. אני אומר את הדברים כמונח מבלי להפחית בכחוא זה מהתחושות של הפרקליטים שאני מבין אותם במידה מסוימת. החלטות צריך לקבל מתוך ראייה מערכתית רחבה. זו חלק מהאחריות של ראשי מערכת בשונה אולי מדרגים נמוכים שלעיתים פחות רואים ומבינים זאת. אין לי ספק שתברי ארגון הפרקליטים מאמינים במה שהם אומרים אך צריך לראות זאת גם מבחוץ, מה זה עושה לאמון הציבור במערכת, שהוא דבר שבלעדיו לא נוכל לתפקד.

אני זוכר את יומו הראשון של היועץ המשפטי לממשלה בפברואר 2010. הייתי אז עוזרו הבכיר של היועץ המשפטי לממשלה הקודם, מני מזוז, והמשכתי לכהן גם כעוזרו של היועץ הנוכחי, יהודה וינשטיין. בתחילת כהונתו של היועץ הנוכחי ישבנו בחדרו, ודיברנו על הרבה עניינים שעל הפרק, ובין היתר גם על הנושא הזה. הנושא הזה לא היה חדש. היועץ אמר כבר אז שהוא מאמין בבסיס של הדבר הזה, ובתרומה שתהיה לו לאמון הציבור בפרקליטות. הוא אמר שהוא היה רוצה שכל הציבור יעריך את הפרקליטים, כפי שהוא מעריך אותם. אם הוא היה חושב שגוף כזה יכול להזיק או לפגוע חלילה בפרקליטות, אין ספק שהוא היה מתנגד לכך. גם אני הייתי מתנגד כמוכן. אבל האמנו בלב שלם שהגוף הזה יכול רק לתרום לאמון הציבור בפרקליטות.

קיימנו הרבה ישיבות בעניין הזה, וניסינו לראות ולחשוב על כיוונים שונים. בסופו של דבר המחלוקות היו רבות, והיועץ החליט להקים את צוות השמונה שיורכב מגורמים מהפרקליטות ומהייעוץ, שיבחן את הנושא. דו"ח השמונה הוא תוצר של שנה שלמה של דיונים שקיימנו, בהם ניסינו לראות איך אפשר להגיע להסכמות. הטיעון שנשמע על ידי ארגון הפרקליטים כאילו פתאום צץ לו במסמך העקרונות הנושא הזה של הביקורת הפרטנית, הוא לא מדויק. שאלת הביקורת הפרטנית הייתה על השולחן החל מהרגע הראשון. גם החששות שהפרקליטות מדברת עליהם כיום היו בפנינו ונשקלו ונבחנו על ידינו. כל הזמן היה סביב הנושא הזה ויכוחים, והדברים עלו בלא מעט מפגשים עם פרקליט המדינה הקודם והנהלת הפרקליטות. ערב הפצת דו"ח השמונה שלחתי מייל שבו הסברתי מדוע אני חושב את מה שאני חושב, כחלק מהשיח בתוך הצוות אצלנו בדיונים שהתקיימו. במייל הסברתי מדוע אני לא שלם עם האמור בדו"ח השמונה בכל הנוגע לנושא קבלת תלונות מהציבור, וביקשתי להוסיף הערות מטעמי לדו"ח. בין היתר, ביקשתי להעיר כי נוכח החשיבות בהגברת אמון הציבור במערכת באמצעות הקמת גוף הביקורת, הרי שיש מקום לאפשר לגוף הזה לקבל גם תלונות באופן ישיר מהציבור, ולא רק בסיטואציות שהוזכרו בדו"ח (בדיקת עניינים פרטניים שהתגלו אגב ביקורת מערכתית, ובדיקת תלונות שהופנו לגוף על ידי היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה). סברתי כי העניין מתבקש בשעה שהוחלט להקים גוף ביקורת, וכי אין טעם להפוך את היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה של תלונות, כאשר גוף עצמאי ובעל מעמד יוכל לעשות זאת. הדגשתי ואמרתי כי כך לדעתי יגבר אמון הציבור בתהליך ללא חשש למראית עין של ניגוד עניינים מצד היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, בכך ש"המפתח" להעברת תלונות מהציבור לגוף הביקורת יהיה מצוי בידיהם. בסופו של יום לבקשת היועץ זה לא הוכלל בדו"ח, בשל החלטתו לפיה בחלוף שנה מתחילת פעילות הנציבות הוא יבחן אם יש מקום שתטפל גם בתלונות מן הציבור. היועץ אף כתב את זה במכתבו ליו"ר הועדה לביקורת המדינה בכנסת שהעברתי לעיון אדוני. לכן, כפי שאמרתי, הטענה כאילו הנושא של קבלת תלונות פרטניות "צץ" רק במסמך העקרונות ולא נדון קודם לכן, היא פשוט לא נכונה. שאלה זו הייתה על השולחן לאורך כל הדרך כפי שהסברתי ועמדה במוקד הדיונים.

כב' השופט (בדימוי) אליעזר גולדברג: האם לא היו שתי הצעות חוק שהעלו את הנושא?

עו"ד רוז נזרי: אכן. בהחלט היו הצעות חוק כאלו. לכן אמרתי כי גם לשיטת מי שחושב שלא נכון להקים גוף ביקורת שכזה, צריך להבין שאנו לא פועלים בחלל ריק. אם לא היינו מתחילים להקים את הגוף הזה כפי שהקמנו, הכנסת היתה מקימה אותו בחוק, והצעות החוק שהיו על

השולחן, עוכבו רק לבקשת היועץ והשרה שהצהירו שיקדמו זאת באופן אחר. אם כן השאלה לא הייתה אם להקים גוף ביקורת, אלא כיצד להקימו.

כבר לפני כשש שנים היו שיחות אצלנו שצריך גוף כזה, והשית סביב זה התחיל עוד בסוף הקדנציה של היועץ הקודם. לא אחת בשנים האחרונות הסתבר כי ישנם מקרים שאינם מתאימים לבדיקה ובירור במנגנוני הבירור הקיימים, נוכח הצורך בהכרת המערכת, בהבנת היבטים מקצועיים רלבנטיים, ובשל אי התאמתם של הגופים הקיימים לבדיקת אירועים מסוימים. זה עלה למשל ביחס לנושא של רמון וביחס לסיפור של אולמרט בעניין הדרכה של עדים, פריניאן, ישראל פרי ועוד. במקרים אלו תמיד עלתה השאלה בדיונים אצל היועץ איך אנחנו בודקים את הדברים, את התלונות שזכו לתהודה רבה וגרמו לשיח ציבורי נגד המערכת. מה שניתן היה לעשות, בהעדר גוף ביקורת עצמאי, היה בדיקה פנימית של המשנים ליועץ, המשנים לפרקליט המדינה או שהייתה מוקמת ועדה כזו או אחרת. אמרתי לא פעם בדיונים הפנימיים, שאם ניקח לדוגמה מקרה שבו אנחנו מחליטים להעביר עניין מסוים לבדיקתו של שוקי למברגר שהיה המשנה לפרקליט המדינה. אני מכיר את שוקי למברגר, אני יודע שהוא ישר, מקצועי והגון ושהוא יבדוק את הדברים בצורה טובה ויוציא תחת ידיו מסקנות ראויות. הוא ודאי לא "יטיח" ולא "יסתיר". אין לי בכך ספק. אבל הציבור לא מכיר את שוקי. בשורה התחתונה בעיני הציבור, מה שיוצא זה שהמערכת בודקת את עצמה, וזה ודאי לא מגביר את אמון הציבור במערכת, אלא להיפך.

היו מקרים שנבדקו גם על ידי המשנים ליועץ המשפטי לממשלה. כך למשל, קודמתי בתפקיד, רחל גוטליב, בדקה תלונה של אולמרט לגבי הדרכת עדים במשפטו ע"י נציגי התביעה. אמנם המשנים ליועץ הם מחוץ לפרקליטות, אבל הציבור לא מבין את הדקויות האלה, וגם אחרי בדיקתה אני זוכר טענות שבעצם המערכת בודקת את עצמה. לכן זה לא פתרון אידיאלי, ודאי גם לא שלם מבחינת האמון הציבורי הנדרש להחלטות של אותו גורם בודק, ודאי וודאי כשמדובר בגורם הנתפס כחלק מהמערכת. זה גם לא פשוט שאדם בודק תלונות נגד הכפופים לו כשלפעמים יש גם היכרויות וכו'. אם למשל מחר תהיה תלונה כנגד נדים, אני לא ארצה לבדוק את הדבר הזה. לא יהיה לי נוח לבדוק את זה, ובוודאי שממצאי בדיקתי, טובים ככל שיהיו, לא יזכו לאמון ציבורי. כאשר יש גורם חיצוני ועצמאי, אז גם אם התוצאה של הבדיקה תהיה בסופו של יום אותו דבר וייקבע שלא נפל פגם בנילון – האמון בהחלטה של אותו גוף חיצוני יהיה גדול הרבה יותר. בסופו של דבר אנחנו יכולים לומר לציבור שהנה הגיע גוף מקצועי ובלתי תלוי שבדק את הדברים, ומצא את התלונה לא מוצדקת. תמיד אמרתי שב – 99 אחוז מהמקרים להערכתך זה מה שיקרה, ואז זכינו לגיבוי ציבורי מגורם עצמאי. באחוז אחד או אפילו אם יהיו יותר מקרים, בהם ימצא כי משהו כשל, אז המערכת ודאי צריכה לטפל בכך, להפיק לקחים מטעויות, ובמקרים המתאימים גם לטפל באופן חמור יותר באנשים שכשלו וראוי לנקוט סנקציות כאלה או אחרות נגדם. לכן מבחינת המערכת זה win-win בעיני.

יש טענה שיש מספיק גופים שבודקים תלונות, ולכן לא נדרש גוף נוסף. נטען שיש את נציבות שירות המדינה, את מבקר המדינה, את לשכת עורכי הדין ועוד. בהקשר הזה ראוי לציין כי אותם גופים היו קיימים גם אז כשהטלנו בדיקתם של מקרים מסוימים על משנים ליועץ המשפטי לממשלה או לפרקליט המדינה או על ועדות שונות כאמור. בכל זאת, באותם מקרים, היועץ המשפטי חיפש את הגוף שיבדוק אותם. אף אחד, כולל לא אנשי הפרקליטות, לא חשב שהגופים

בשם נאשמים וכו'. לדעתי זה הפוך. דווקא בשל כך מנגנון בירור עצמאי נדרש יותר. כשאין גוף כזה, הזירה מופקרת רק לידי יחצ"נים וגורמים שונים שיש להם את האינטרסים שלהם, והתלונות נשמעות וזוכות לתהודה רבה. גוף מקצועי ועצמאי יעזור בכך שבמקרים בהם נשמעת ביקורת לא מוצדקת או מוגזמת בזירת הציבורית כלפי הפרקליטות, יוכלו הטענות להתברר על ידי גוף זה שייתנה גם מיוקרה ומאמון ציבורי. סביר שבמקרים רבים מסקנות הבדיקה המקצועית יגבו את עבודת הפרקליטות, ומטבע הדברים מסקנות אלו יזכו לאמון ציבורי רחב בהרבה מזה הקיים כיום כאשר גורמי פנים בודקים את הדברים ומגיעים לאותן מסקנות, או מזה שיהיה כתוצאה מבדיקה של גורמים שאינם מתאימים ומיומנים במאטריה הרלבנטית. לכן הטיעון הזה, להבנתי, דווקא מחזק את הצורך הגוף כזה בעת הזו. גם אם תבוטל הנציבות, התלונות לא ייעלמו, ימשיכו כל הזמן להיות תלונות והשמצות, וגם יגידו שאין גוף עצמאי שבדק אותן. אבל כאשר הנציבות קיימת, דווקא יהיה גוף מקצועי שיבדוק את התלונות האלה, וימצא - כפי שראינו בדו"ח האחרון של הנציבה - שרובן המוחלט של התלונות אינן מוצדקות. זה גוף שיהיה מסוגל, בכלים מקצועיים, להדוף את הביקורת ואת ההשמצות. אם תבוטל הנציבות, לא יהיה מי שיחדוף את התלונות. אגב, את זה אמרתי לפני שהוקם הגוף הזה. דעתי רק התחזקה אחרי שנה של פעילות, שכן הנתונים מראים שרובן המוחלט של התלונות הפרטניות נדחו. כלומר, גוף חיצוני בדק ומצא שהמערכת עובדת נכון באופן כללי, חוץ ממקרים בודדים שבהם צריך לטפל, גם לדעת הפרקליטות.

כבי' השופט (בדימ') אליעזר גולדברג: קראתי את המיילים שהוחלפו, יש התייחסות מינורית לאפשרות של ביקורת פרטנית, בכל זאת, יש שסוברים שזו הדרך הנכונה בשני מקרים לתת את הסמכות לביקורת כזו.

עו"ד רוז נורי : ההמלצה בדו"ח השמונה הייתה אכן לאפשר ביקורת פרטנית בשני מקרים: האחד, לבקשת היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה; השני, אם אגב ביקורת מערכתית עולה צורך בבירור פרטני. אני חושב שהמקרים האלה לא מספקים והסברתי את הדברים קודם. בעיני הציבור - לו אין את היכולת להגיש תלונה פרטנית אם בראייתו נעשה "עוול" כלפיו, ולכן מבחינת אמון הציבור לא השגנו את המטרה. היועץ בעצם יהווה "מסננת" לתלונות שאין לה שום ערך מבחינת אמון הציבור.

אגב, בעיניי, כגישה עקרונית, אף אחד לא חסין מביקורת, וגם מחלקת ייעוץ ותקיקה יכולה עקרונית להיות תחת ביקורת, אף שכמובן צריך לבחון זאת בנפרד, מה שלא נעשה עדיין. לדוגמא, הופעתי לפני מספר חודשים בישיבה בכנסת, בדיון על התאבדותו של אפרים ברכה ז"ל והצגתי את הפעילות שלנו בעניין הזה, ההחלטות שהתקבלו ע"י היועץ וכו'. אחרי הדיון הפנו תשומת ליבי לכתבה גדולה מאוד באתר מסוים, שהכותרת ותמסר המרכזי שלה היה ש"המשנה ליועץ המשפטי לממשלה שיקר לנבחרי הציבור". בעקבות זאת, כך פורסם שם, הוגשה גם תלונה נגדי לנציבה. אני הייתי שמח אם כן היתה סמכות לנציבה לבדוק את התלונה הזו נגדי. אין לי ספק שבדיקה של גורם מקצועי היתה מעלה בבירור שהצגתי את העובדות כהוויתן, והיינו יכולים להוציא תגובה שגוף מקצועי חיצוני בדק את הדברים, ומצא שלטענות נגדי אין שחר. כאשר אין גוף כזה, הטענות לפיהן שיקרתי לנבחרי ציבור ימשיכו לקשט את האינטרס.

ראיתי גם טענות על כך שבעצם הקמת הגוף הזה, אנחנו כאילו מצייגים את הפרקליטות כ"טעוני טיפוח", ועלתה השאלה למה יש הבדל בין פרקליטים לשאר פקידי הממשלה, ומדוע יש הצדקה להקמת גוף ספציפי שיבקר את הפרקליטים. לדעתי הפרקליטים מבינים היטב את ההבדל בין פרקליט לבין פקיד ציבור אחר. בהקשר זה, פרקליטות ותביעה בכלל זה משהו שונה מאוד מעובדי משרד ממשלתי אחר. זה גוף שיש לו מעמד ייחודי. זה גוף שיש לו המון כח. שומר הסף במדינה שיש לו את הסמכות לנקוט הליכים ולהופיע בשם המדינה. שוכחים דבר אחד, ההליך הפלילי כנגד אדם זה הדבר הכי דרמטי שמדינה יכולה לעשות לאזרח שלה. אתה הפרקליט או התובע המשטרתי בא "מדינה" - זה מערער את שלות חייו של האדם, זה עלול להביא לכתב אישום נגד אדם, ובסופו של יום גם לשלילת חירותו. זה הכוח הכי משמעותי שמדינה יכולה להפעיל כנגד אדם. וגם בהליך אזרחי, אמנם בעוצמה אחרת, אתה פועל בשם המדינה בהליך משפטי עם כל הכח והמשמעות שיש לזה. בסופו של יום אנחנו גוף חזק מאוד, ומעבר לכך שזו אחת ההצדקות לביקורת, בשל כך אנחנו גם לא צריכים כל כך לחשוש מביקורת. לא צריכים להרגיש כמו עלה נידף ברוח שתלונות וביקורות יסרסו את כוחנו. יש מספיק עוצמה למוסד הזה - יש אומרים שאף יותר מידי - ונוכל לעמוד בפני ביקורת עניינית וגם לתקן היכן שצריך.

כ"י השופט (בדימו) אליעזר גולדברג: אם הזכרת את המשטרה, למה באמת צריך את כל הגופים האלה? למשטרה יש את הביקורת.

עו"ד רז נורי: כתבתי בנושא זה בשעתו ואמרתי שאני מסכים שהמשטרה תהיה כפופה לביקורת. חלק מזה נבע גם מהתחושות של הפרקליטות כאילו הקמת גוף שיתמקד בהם, מציגה אותם כ"טעוני טיפוח", ולכן הגוף הזה כולל את כל מערך התביעה, לרבות התביעה המשטרית, התביעה במשרדי הממשלה וביתר הגופים הרלבנטיים. נכון שהמנגנון שקיים אצל המשטרה הוא הרבה יותר טוב ממה שקיים אצלנו, ולכן גם המשטרה לא התלהבה מהרעיון. אבל בסופו של יום הוחלט להכפיף לביקורת גם את התביעה המשטרית. סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי קובע כי התובעים הם הפרקליטים וכן מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיך אותו להיות תובע. היועץ מסמיך תובעים במשרדי הממשלה - למשל ברשות המסים - ברשויות המקומיות ועוד. זה היה חלק מהשיטה, שצריך שהגוף הזה יכלול את כל התובעים הללו שגם להם יש את הכוח שדיברתי עליו קודם, ולא רק הפרקליטות.

כל מה שאמרתי עד עכשיו, זה מסביר מדוע בעיניי מלכתחילה צריך וראוי שיהיה מערך ביקורת. עכשיו אני בא ואומר: בעיתוי שבו אנו נמצאים שהגוף הזה כבר קיים, ללכת ולבטל אותו עכשיו זו תהיה מכה שקשה יהיה להפריז לגבי משמעותה מבחינת אמון הציבור, כאשר ודאי יגידו שעד שסוף סוף הוקם גוף, באה הפרקליטות וסיכלה את יכולתו לפעול, ורק יתחזקו הטענות נגדנו, גם אם הן לא מוצדקות. יכולה להישמע טענה שחוץ מאמון הציבור ישנם שיקולים אחרים שמצדיקים את הביטול, ובאיוון ביניהם עדיף בכל זאת לבטל. בעיני כאמור שיקול אמון הציבור הוא מכריע, אך גם מי שלא חושב כך צריך להבין כי ביטול הגוף על ידינו לא יסיים את המהלך הזה. הרי הדרישה הציבורית לביקורת היא משותפת לחלקים נרחבים בכל צידי הקשת הפוליטית, ולכן, אם לא נעשה את זה במתכונת הזו, הכנסת תביא הסדר אחר של הגוף הזה, שלא בהכרח ייטיב את המצב הקיים גם לשיטת המתנגדים.

עד עכשיו דיברתי על המהות, וכעת אני רוצה לדבר קצת על ה-"איך". יש לא מעט טענות. אני לא יכול להיכנס לכולן. אדוני נחשף לאותו מסמך עקרונות שהוא מאוד כללי. במסמך נאמר שצריך שיהיה נוהל. אמנם התחילה עבודה בנושא של הנוהל, אך כעת אין עדיין נוהל מוסכם. לצערי השיח בעניין הזה נקטע עם עיצומי הפרקליטים. היה צריך להפיק לקחים. יש אמוציות דו צדדיות, וזה חבל בעיניי. אני לא בורר ולא מאשים אף אחד.

לאחרונה קראתי שבתחילת הדרך היתה בקשה של הנציבה ללכת ולהיפגש עם הפרקליטים בפרקליטויות השונות, אך בקשה זו סורבה ע"י ארגון הפרקליטים. אם זה נכון, אני מצר על כך מאוד. לדעתי שיח כזה, לו היה מתקיים, היה מועיל מכל הבחינות. אם הנציבה היתה פוגשת ישירות את הפרקליטים בשטח ושומעת את החששות מפיהם באופן בלתי אמצעי, זה ודאי היה עוזר בטענות שונות שיש להם לגבי האופן בו היא פועלת, כשהיא היתה מתרשמת מהקשיים האמיתיים שנגרמים להם בשל פעולות מסויימות של הנציבות. גם הפרקליטים, לדעתי אם הם היו שומעים את הנציבה באופן בלתי אמצעי, אז היו מבינים שאין כאן רצון לנגח וכו', ורואים ש"השד" לא נורא כל כך, שכן אני מאמין שהנציבה הגיעה לתהליך מתוך הערכה לפרקליטות ורצון לעשות טוב ותקן היכן שצריך למען האינטרס הציבורי. זה יכל להיות פתח לדיאלוג חשוב שיועיל לשני הצדדים ולענין עצמו, שכן אין לי ספק ששיח משותף היה מביא לצמצום מתלוקות. חבל מאוד שזה לא נעשה.

לגבי נוהל העבודה – ארצה להתייחס לשני עניינים שראוי לדעתי להסדיר מבחינת תהליכי העבודה של הנציבות מול הפרקליטות, ושאוולי יהיה בכך לסייע במשהו לפתרון המתלוקות. העניין הראשון – אני סבור כי במקרים מסוימים נכון יהיה להעביר את התלונה נגד הפרקליט, לפרקליט המחוז ולא ישירות לפרקליט עצמו. הבנתי שלפי טיוטת הנוהל של הנציבה, יש אפשרות כזו במקרים שבהם הנציבה תחשוב שהדבר אפשרי. אני חושב שזה מבורך, שכן אחת הטענות שנשמעו מהפרקליטים היא שעצם קבלת "המעטפה עם התלונה" מהנציבות, עלולה לרפות ידו של הפרקליט. יכול להיות שצריך לשקול להרחיב את היקף המקרים בהם התלונה מועברת לביורר הנהלת הפרקליטות ולא לפרקליט ישירות, שכן במקרים מסוימים התלונה תעלה נושא יותר רוחבי החורג מעניינו של הפרקליט הספציפי. במקרים אלו אפשר להעביר את התלונה להתייחסות הנהלת הפרקליטות, מבלי "להטריד" את הפרקליט. העניין השני – לגבי העברת טיוטות החלטות הנציבה לפרקליטות טרם פרסומן. לדעתי ניתן לשקול להעביר טיוטות החלטה של הנציבה להתייחסות הפרקליטות לפני פרסומן, גם בתלונות פרטניות, בסופו של דבר זה יאפשר לנסות לשכנע שוב בענין כזה או אחר ובכל מקרה ההחלטה הסופית תהיה עדיין של הנציבה. אלו שתי דוגמאות שכדאי לדעתי לבחון ולהסדיר, יש גם עניינים נוספים, אבל כאמור יהיה טעם בפירוט כל הדברים רק במסגרת שיח משותף ורצון הדדי למצוא פתרונות.

כ"ה השופט (בדימוי) אליעזר גולדברג : מה היסוד הנורמטיבי להקמת הנציבות?

עו"ד רוז נורי : זו נקודה חשובה שנדונה גם בצוות השמונה. שני משנים ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה ויועץ), שהיו בצוות, והנושא מצוי יותר בתחום אחריותם, עסקו בכך. בסופו של דבר, צוינה בדו"ח עמדה לפיה הבסיס לכך הוא מכוח הסמכות הפנימית של היועץ המשפטי לממשלה

כראש המערכת. כמו שהיועץ יכול להטיל בדיקה של מקרה מסוים על המשנה שלו, הוא יכול להטיל את הבדיקה גם על גוף אחר.

כבי השופט (בדימי) אליעזר גולדברג : מי נתן את הסמכות להקים מוסד בצד המבקר הפנימי?

עו"ד רז נורי : אין סעיף חוק פרטני. זה מכוח סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה כראש המערכת.

כבי השופט (בדימי) אליעזר גולדברג : אך יש את סעיף 17 לחוק הפרשנות.

עו"ד רז נורי : אם ניקח את היועץ המשפטי לממשלה בכובעו כמייעץ לממשלה, כובע משמעותי ביותר מכוחו עובד כל מערך הייעוץ המשפטי של הרשות המבצעת, מכוח איזה סעיף בחוק יש את הדבר הזה? זה לא מעוגן בחקיקה. זה מעוגן בפסיקת בימ"ש העליון, בדו"ח אגרנט ובדו"ח שמגר. אותו יועץ משפטי לממשלה הוא ראש מערכת, ומכוח היותו ראש המערכת באחריותו גם לפקח עליה ולבקר אותה. בהקשר שלנו היועץ עושה זאת באמצעות הנציבה. לגבי מבקר הפנים, היתה הסכמה שזה לא גוף שמתאים לבדוק את הדברים בהקשרים האלה, ודומני שגם נציגי הפרקליטות בצוות לא ראו את מבקר הפנים כגוף מתאים, אלא אם כבר את מבקר המדינה.

כבי השופט (בדימי) אליעזר גולדברג : יש לנו שתי פונקציות. ביקורת, ויש בירור תלונות, איך הדברים האלה מתיישבים? כדוגמת מבקר המדינה? לכל אחד יש את התורה שלו, כל אחד יש לו את דרך הבירור.

עו"ד רז נורי : זה קיים לא מעט שנים אצל מבקר המדינה, כאשר תחת אותה קורת גג יש גם את מנגנון הביקורת הכללית, המערכתית, וגם את הגוף של נציב תלונות הציבור. בעיני זה נכון, מהטעם שיש ממשקים בין שתי הפונקציות.

כבי השופט (בדימי) אליעזר גולדברג : למה לא יועץ משפטי גם (תחת ביקורת)?

עו"ד רז נורי : כאמור, עמדתני העקרונית היא שאף אחד לא חסין מפני ביקורת, גם לא היועץ המשפטי לממשלה. אני מניח שאם הגוף הזה נוצר בצורה אחרת, בחקיקה למשל, היה נכון להחילו גם על היועץ. אבל בהסדר שנבחר בנסיבות, שבו ליועץ יש סמכויות מסוימות - לא ניתן היה להכפיף את היועץ לביקורת, וזאת בעיקר כדי לשמור ולהגן על עצמאות שיקול הדעת המקצועי, נושא שהוא חשוב ביותר ומוסכם על כולם. למשל, לפי מסמך העקרונות, היועץ מוסמך להחליט אם שאלה מסוימות נוגעת לשיקול דעת מקצועי שלנציב אין סמכות לבדוק אותה. כשמתעוררת מחלוקת בין הפרקליטות לנציבות אם מדובר בשיקול דעת מקצועי או לא, אז היועץ הוא הגורם שמקבל את ההחלטה. היועץ מוסמך גם לאפשר ביקורת פרטנית תוך כדי הליך תלוי ועומד. בהסדר הקיים יש כל מיני סמכויות ליועץ המשפטי לממשלה, שבגללן לא ניתן היה להכפיף אותו לביקורת. הנציבות גם פועלת כאמור מכוח סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה והיא גם כפופה לו, וגם מהטעם הזה אי אפשר להכניסו תחת הביקורת במתכונתה הנוכחית. כמו שראינו,

יש מחלוקות וויכוחים רבים בין הפרקליטות לנציבות, ולכן חייב שיהיה גורם שיכריע. אותו גורם לא יכול, מטבע הדברים, להיות כפוף לביקורת של הגוף הזה. כל עוד אין מסגרת נורמטיבית אחרת שמסדירה את פעילות הנציבות, לדעתי אי אפשר שהיועץ המשפטי לממשלה יהיה בפנים. חייב שיהיה אותו גורם שיקבל החלטות במחלוקות. אבל אם הגוף הזה יוסדר בחקיקה, ויהיו שם העוגנים המתאימים שיסדירו את הנושא הזה ואת עצמאות שיקול הדעת של התביעה, הרי שבהחלט יש טעם גם בהכפפת היועץ לביקורת.

כבי' השופט (בדימ') אליעזר גולדברג: אתה בעד שהנושא יוסדר בחקיקה?

עו"ד רז נורי: זו בהחלט אפשרות שיש בה יתרונות, אבל לא בטוח שבשלב הזה. המודל הזה של שיח משותף צריך להיבחן. הגוף הזה צריך לדעתי לעבוד במשך שנה-שנתיים, להפיק לקחים מאופן פעולתו, ואח"כ לשקול אם וכיצד להסדירו לחקיקה. החקיקה היא מטבעה לא גמישה, ואי אפשר כל הזמן לשנותה, ולכן בשלב הזה, כשהגוף עדיין לא פעל בצורה טובה בגלל המחלוקות שהיו, וכאשר ישנם נושאים פתוחים שצריך לראות כיצד יעבדו, נכון יותר יהיה בעיני לשקול זאת לאחר פרק זמן נוסף.

לסיכום דברי - אני מכיר את אנשי הנהלת הפרקליטות, ואני מוקיר ומעריך את פועלם. אני יודע כמה המערכת חשובה להם. המערכת חשובה גם לי באותה מידה. אני בטוח שהגוף הזה, בסופו של יום, יגביר את אמון הציבור במערכת. אני זוכר כיצד היתה התנגדות עזה מפרקליט המדינה הקודם להנחיית יועץ שהובלנו לגבי משך טיפול התביעה בתיקים. היום בכל פרקליטויות המחוז מדברים בשבחה של הנחיה זו, ובתועלת הרבה שהיא הביאה למערכת. אני מאמין שגם כאן בסופו של יום, לאחר שהרוחות יירגעו והגוף יעבוד באופן ראוי תוך שיתוף פעולה, גם חברי הפרקליטים יבינו עד כמה הגוף הזה חשוב ומועיל לעבודת המערכת.

כבי' השופט (בדימ') אליעזר גולדברג: תודה רבה.

הישיבה הסתיימה: 14:20