

# מבקר עצמאי לתביעה הפלילית של מדינת ישראל

מחקר השוואתי  
והצעה לשינוי

מורן נגיד ויצחק קליין



פורום  
**מהכלת**  
למדיניות  
ריבונות לאומית. חירות הפרט.

תשרי תשע"ה – אוקטובר 2014  
נייר מדיניות מס' 1

**יצחק קליין**  
ראש מחלקת מחקרי המדיניות  
בפורום קהלת

ד"ר קליין היה יו"ר המרכז המדיני  
לישראל, סיים תואר שלישי בממשל  
באוניברסיטת הרוורד ומלמד בתכנית  
לאזרחות במכללת אפרתה.



**מורן נגיד**  
חוקרת בפורום קהלת

עו"ד נגיד היא בעלת תואר ראשון  
ושני במשפטים, עם התמחות במשפט  
ציבורי ובינלאומי מהאוניברסיטה  
העברית בירושלים.



# מבקר עצמאי לתביעה הפלילית של מדינת ישראל

---

מחקר השוואתי  
והצעה לשינוי

מורן נגיד ויצחק קליין



תשרי תשע"ה – אוקטובר 2014  
נייר מדיניות מס' 1

**מבקר עצמאי לתביעה הפלילית**  
**של מדינת ישראל**  
**מחקר השוואתי והצעה לשינוי**  
מורן נגיד ויצחק קליין  
© כל הזכויות שמורות לפורום קהלת (ע"ר)  
נדפס בישראל, תשע"ה - 2014

מסת"ב 4-02-965-7674-978-ISBN:



# תוכן העניינים

---

תקציר מנהלים	v
א. הצורך במוסד מבקר עצמאי לפרקליטות המדינה	1
• מבוא	1
• הצורך בגוף מבקר לפרקליטות: טענה עקרונית	2
• הצורך בגוף מבקר לפרקליטות: הטענות המעשיות	6
• הפרקליטות- מנגנוני ביקורת לכאוריים	8
• הקמת המבקר הפנימי לפרקליטות המדינה	14
ב. מודלים לביקורת התביעה הפלילית	17
• ביקורת התביעה המלכותית בבריטניה- ה-HMCPSI	17
• מנגנון לבירור תלונות על פרקליטים	35
• ה-OFFICE OF PROFESSIONAL RESPONSIBILITY	37
• נספח לפרק ב: מובאות מדוחות ה-HMCPSI	39
ג. סיכום והמלצות	49
נספח א: משרד המשפטים: "מסמך העקרונות" המסדיר את פעולותיו של מבקר הפרקליטות	55
נספח ב: תשובות ה-HMCPSI לשאלות של פורום קהלת הערות	59
	67





# תקציר מנהלים

1. יש להקים גוף ביקורת עצמאי לפרקליטות בתוך משרד מבקר המדינה. גוף הביקורת יקיים ביקורת ייעודית, שוטפת ומהותית, על כל היבטי עבודתה של הפרקליטות, וישלב מנגנון לבירור תלונות של פרטים נגד פרקליטים.
2. שיטת המשפט בישראל היא שיטה אדוורסרית, שבה נאשם בפלילים אמור להגן על חפותו בבית-המשפט בהליך דיוני מלא המתנהל בפני שופט ניטרלי, שבמסגרתו מוצגות ראיות ונשמעות עדויות. דא עקא, כיום פחות מעשרה אחוזים מהתביעות הפליליות מסתיימות לאחר שעברו הליך שיפוטי מלא במתכונתו האדוורסרית. מעורבותו של בית-המשפט הולכת ומתמעטת לנוכח היקף עצום של הליכים המסתיימים בעסקות-טיעון, שבמסגרתן הפרקליט משמש מאשים, שופט וגוזר דין. מעורבותו של בית-המשפט באותן עסקות-טיעון היא נדירה, ושמורה למקרים קיצוניים בלבד.
3. משפטנים ואנשי ציבור רבים מתחו ביקורת חריפה על הפרקליטות והאשימו אותה בחוסר מקצועיות ובהתנהלות רשלנית הפוגעת בזכויות אדם ובפרט בזכות הליך הוגן. דוחות מבקר המדינה העידו על סדרי התנהלות ועבודה לקויים שאינם מאפשרים לפרקליטות לבדוק את עצמה או לבחון את איכות תפקודה, גם אילו ביקשה לעשות כן. אין מסמך עקרונות מגובש ומלא המרכז בתוכו את שני מכלולי ההנחיות – המקצועיות והאתיות – אשר כל אחד מהפרקליטים וכן הפרקליטות כגוף מצופים לפעול על-פיהן. נכון להיום פרקליטות המדינה פועלת ללא ביקורת אפקטיבית: בתי-המשפט ממעטים להתערב בהחלטותיה, מבקר המדינה מקיים בה ביקורת באופן ספורדי ולעיתים רחוקות בלבד, ומנגנוני ביקורת פנימיים אינם יעילים.

4. סמוך למועד כתיבתן של שורות אלה התקבלה החלטה להקים גוף מבקר לפרקליטות, שבראשו תעמוד כבוד השופטת גרסטל. הגוף המבקר יופעל כיחידה הכפופה ליועץ המשפטי לממשלה. אנו טוענים כי לגוף מבקר זה, במתכונתו העכשווית, חסר אחד היסודות החשובים ביותר לגוף מבקר, והוא אי-תלותו במבוקר. הניסיון בעולם מלמד כי גוף ביקורת הפועל כיחידה פנימית אצל המבוקר אינו אפקטיבי. על-מנת להפעיל ביקורת אפקטיבית, שתוביל לשיפור מתמיד בעבודת הפרקליטות, לתיקון כשליה ולחידוק אמון הציבור במערכת אכיפת החוק, יש להקים גוף מבקר עצמאי ובלתי-תלוי ביועץ המשפטי לממשלה.

5. בבריטניה קיים גוף חיצוני המבקר את התביעה המלכותית – Her Majesty's Crown Prosecution Service Inspectorate (להלן: ה-HMCPsi). גוף זה בודק כל היבט של תפקודה המקצועי של התביעה, ומדווח על כך לדרג המדיני ולפרלמנט. גוף הביקורת הגיע להישגים מרשימים, והצליח לשפר את תפקודה של התביעה המלכותית ולחזק את אמון הציבור בה. בארצות-הברית קיים מערך לבדיקת תלונות נגד פרקליטים פדרליים – ה-Office of Professional Responsibility (להלן: ה-OPR).

6. אנו ממליצים על מודל ביקורת חיצוני, המשלב את הביקורת הרחבה והיעודית של ה-HMCPsi עם הסמכות לבדיקת תלונות של ה-OPR. בישראל, שבה מעולם לא התקיימה ביקורת אפקטיבית על הפרקליטות, שילוב שתי הפונקציות יחדיו – ביקורת רוחבית ייעודית ומנגנון לבדיקת תלונות – חיוני כדי להקנות לגוף החדש שיוקם את הפרופיל הציבורי שיאפשר לו למלא את תפקידו בצורה יעילה. יש להפעיל את הביקורת אף על היועץ המשפטי לממשלה.

7. לשם ביקורת אפקטיבית על פרקליטות המדינה דרושים כמה תנאי-יסוד. ראשית, יש ליצור קוד פעולה מקיף ואובייקטיבי לעבודתה של פרקליטות המדינה, שיפרט את הדרישות המקצועיות והאתיות מכל פרקליט בנפרד ומן הפרקליטות כגוף. שנית, יש להבטיח את עצמאותו של המבקר ביחס לפרקליטות ולמשרד המשפטים. שלישי, יש לדאוג לפומביות הביקורת. לבסוף, יש להקים את המבקר כיחידה ייעודית בתוך משרד מבקר המדינה, עם סמכויות מיוחדות ונרחבות על ביקורת הפרקליטות. גוף זה יתקצב על-ידי הכנסת, ויהיה אחראי כלפי ועדת הכנסת לביקורת המדינה וכלפי הממשלה.

8. מבנהו של נייר-העמדה הנוכחי הוא כדלהלן: פרק א מציג את הנושא ואת הצורך העכשווי הגדל בביקורת התביעה הפלילית בישראל. הפרק סוקר את הביקורת האקדמית והעיתונאית שהושמעה נגד הפרקליטות ונגד החלטותיהם של העומדים בראשה, ודן בה. פרק ב מציג את דפוס הפעולה של גופי הביקורת העיקריים הקיימים במערכות משפט אדוורסריות – מוסד ה-OPR בארצות-הברית וה-HMCPsi בבריטניה – ולאחר-מכן מנתח בהרחבה את מודל הפעולה של ה-HMCPsi ואת הסיבות להצלחתו. פרק ג מסכם את המחקר וקובע המלצות לגבי המודל המוצע של גוף מבקר חיצוני לפרקליטות.





# א. הצורך במוסד מבקר עצמאי לפרקליטות המדינה

## מבוא

המודל הבריטי לביקורת התביעה המלכותית Her Majesty's Crown Prosecution Service – Inspectorate (להלן: HMCPPI) – וקרא להקמתו של גוף מבקר חיצוני לתביעה הפלילית בישראל שישלב בתוכו גם מנגנון לבירור תלונות על פרקליטים.

**1.3.** הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החלה לדון בשנת 2009 באפשרות להקים גוף ביקורת לפרקליטות. במשך שנים התנגדה הפרקליטות לרעיון, ורק בשנת 2011 הסכים היועץ המשפטי לממשלה, יהודה וינשטיין, להקים ועדה בתוך פרקליטות המדינה לבדיקת ההיתכנות של הקמת גוף ביקורת כזה. באיחור ניכר, בדצמבר 2013, הוקם גוף ביקורת פנימי לפרקליטות הכפוף ליועץ המשפטי לממשלה, והשופטת הילה גרסטל התמנתה לעמוד בראשו. בעת כתיבתן של שורות אלה אי-אפשר עדיין להעריך את עבודתו של הגוף. עם זאת, אנו סבורים, כפי שנרחיב בהמשך, כי להיקף הסמכויות שיוענק לגוף המבקר ולמידת העצמאות שתינתן לו תהיה השפעה גדולה על אופי עבודתו של הגוף המבקר ואיכותה.

**1.4.** גוף ביקורת עצמאי ובלתי-תלוי פועל בבריטניה – מבקר התביעה המלכותית, HMCPPI. בניסיון להתחקות אחר דרך

**1.1.** פרקליטות המדינה מייצגת את מדינת-ישראל ואת רשויות השלטון לפני בתי-המשפט ובתי-הדין השונים, על כל ערכאותיהם. הפרקליטות הינה חלק מהרשות המבצעת של המדינה, והיא משויכת מבחינה ארגונית למשרד המשפטים. העומד בראש התביעה הכללית הוא היועץ המשפטי לממשלה. הוא ונציגיו הינם התובעים הפליליים מטעם המדינה.<sup>1</sup> הם אינם רק הגורם המנהלי המופקד על ניהולו של ההליך הפלילי בבית-המשפט, אלא גם מקבלי החלטות בדבר עצם העמדתו לדין של אדם בישראל.

**1.2.** בשנים האחרונות מתקיים דיון ציבורי ער בקשר לטיב קבלת החלטות של היועץ המשפטי לממשלה בכובעו כראש התביעה הכללית ובקשר לעבודת הפרקליטות בכלל. ביקורת קשה הושמעה מפי משפטנים בכירים ואנשי אקדמיה, ופרסומי פובליציסטיקה לא-מעטים דנו בהרחבה בצורך לבקר את עבודת הפרקליטות ולפקח עליה. מלבד אלה פרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה מחקר-מדיניות פורץ-דרך הקורא להקמת גוף מבקר לפרקליטות.<sup>2</sup> המחקר סקר לראשונה את

## ”על יסוד המחקר שערכנו זיהינו את פעולת ה-HMCPSI כ”סטנדרט הזהב” של ביקורת פרקליטים בעולם – גוף המבקר את פעולתה של התביעה המלכותית על כל היבטיה: ההיבט המנהלי, ההיבט התקציבי וההיבט המהותי.”

הפעולה של ה-HMCPSI, בחנו בקפידה עשרות דוחות ביקורת המפורסמים לעיונו של הציבור באתר המבקר, והצלחנו לאפיין את הביקורת ואת היקפה. על-מנת להבין את המבנה המוסדי והמנהלי של הגוף המבקר, למדנו בעיון את דוח הוועדה הציבורית בראשות השופט lain Glidewell, אשר בחנה את שירות התביעה של הכתר הבריטי ערב הקמת הגוף המבקר.<sup>3</sup> הדוח דן בהרחבה במציאות שהובילה להקמת ה-HMCPSI כגוף ביקורת עצמאי ביחס לתביעה הפלילית וכבעל סמכויות פעולה נרחבות. סקירת דוחות הפעולה של המבקר וההמלצות שבצידם מלמדת על השינויים שעבר הגוף המבקר ועל הישגיו.

**1.5.** על יסוד המחקר שערכנו זיהינו את פעולת ה-HMCPSI כ”סטנדרט הזהב” של ביקורת פרקליטים בעולם – גוף המבקר את פעולתה של התביעה המלכותית על כל היבטיה: ההיבט המנהלי, ההיבט התקציבי וההיבט המהותי. מבקר התביעה המלכותית באנגליה פועל בצורה עצמאית, ומדווח ישירות לפרלמנט וליועץ המשפטי לממשלה.<sup>4</sup> עבודת המבקר זכתה להערכה גדולה בבריטניה, והובילה לשיפור משמעותי בתפקודה של התביעה המלכותית ולביצור אמון הציבור במערכת אכיפת החוק, שהוא רכיב חיוני בתפקודה. אנו רואים במפעל

ה-HMCPSI מודל לגוף ביקורת בישראל, ומקדישים פרק מיוחד לניתוח פעולתו.

## הצורך בגוף מבקר לפרקליטות: טענה עקרונית

**1.6.** דוח מבקר המדינה<sup>5</sup> קובע כי סמכות ההעמדה לדין של נאשם ”היא מן החשובות ובעלות העוצמה שהקנה החוק לפקיד ציבור”.<sup>6</sup> קנת מן’ הגדיר אותה כסמכות הפוגענית ביותר מכל סמכויות השלטון:

”הפגיעה נובעת מעצם הפרסום בציבור על הגשת כתב-האישום, מהסטיגמה הנוצרת בעקבות החלטה זו, מהבושה שבחשיפה השלילית וכן מן ההגבלות המוטלות לעיתים על נאשמים במקומות עבודתם... הפגיעה הקשה הנגרמת לאדם שהוצא נגדו כתב-אישום צריכה להוליך למסקנה שהתביעה נושאת באחריות כבדה ביותר להימנע מהגשת כתבי-אישום בטעות, משום שהזיכוי בסופו של המשפט הפלילי אינו מרפא את הנזק העצום הנובע מגילוי האישום לציבור ומעינוי-הדין שיכול להיגרם לנאשם, לעיתים במשך שנים.”<sup>8</sup>

לא בהתאמה לעוצמת הפגיעות הטמונה בהפעלת סמכויותיה, מוענקת לתביעה הפלילית בישראל סמכות שיקול-דעת רחבה ובלתי-תלויה:

”בתחום אכיפת החוק הפלילי פועלת הפרקליטות באופן עצמאי ובלתי תלוי. מעמדה המיוחד של הפרקליטות כגוף האמון על ביצור שלטון החוק והמנהל התקין מוכר ומכובד על-ידי זרועות הממשל השונות בישראל.”<sup>9</sup>

**1.7.** עצמאותה ועוצמתה של התביעה הפלילית אינן תוצר של הסמכה בחוק בלבד. מרחב

## ”ההפרדה בין הליכי טרום-משפט, המנוהלים על-ידי הרשות המנהלית, לבין הליכי המשפט, המתנהלים אצל הרשות השופטת, נועדה להבטיח כי ההכרעה בעניין פלילי תהא בסמכותה הייחודית והבלעדית של הרשות השופטת. זאת, במטרה לאפשר לפרט הנאשם קיום הליך הוגן, לנוכח פערי הכוחות הקיימים בינו לבין הרשויות המנהליות.”

הפעולה המוענקת לה מקורו ביסודות התפיסה של שיטת המשפט הנהוגה בישראל. אופיו המובהק של הדיון הפלילי בישראל הינו אדוורסרי – דיון המכריע בין מחלוקות המעוצבות על-ידי בעלי-הדין, בעוד השופט משמש גורם סביל המכריע בהן. הנחת-היסוד של שיטת המשפט האדוורסרי היא כי הגורם שהטענות מתייחסות אליו הוא זה שמסוגל להציג את טענותיו באופן המיטבי, ולפיכך הדגש הוא בסדרי דין פומביים שבמסגרתם נשמעים טיעוני הצדדים בעל-פה, מוצגות ראיות ונשמעות עדויות, והכל במטרה להביא לידי חשיפתה של האמת.<sup>10</sup>

**1.8.** חוק סדר הדין הפלילי, התשמ”ב-1982, קובע את ההסדרים הבסיסיים של ההליך הפלילי. נהוג לחלקם לשני חלקים עיקריים: הליכים שלפני משפט, המורכבים משלב החקירה<sup>11</sup> ומשלב ההעמדה לדין;<sup>12</sup> והליך המשפט.<sup>13</sup> ההפרדה בין הליכי טרום-משפט, המנוהלים על-ידי הרשות המנהלית, לבין הליכי המשפט, המתנהלים אצל הרשות השופטת, נועדה להבטיח כי ההכרעה בעניין פלילי תהא בסמכותה הייחודית והבלעדית של הרשות השופטת. זאת, במטרה לאפשר לפרט הנאשם קיום הליך הוגן, לנוכח פערי הכוחות הקיימים בינו לבין הרשויות המנהליות.<sup>14</sup>

**1.9.** תפיסת הצדק האדוורסרית רואה בהליך הדיוני בבית-המשפט את המסגרת הראויה להעלאת טענותיו של הפרט ביחס לאישומים נגדו. תפקידו של השופט, כבוחן אובייקטיבי וחסר פניות, אינו רק לפסוק בין הצדדים. מוטלת עליו גם החובה החברתית להגשים את מטרת הדיון הפלילי, הכוללת יעילות מערכתית והוגנות דיונית.<sup>15</sup> העצמאות המוענקת לתביעה הפלילית מקורה בתודעה המשפטית שלפיה לב-ליבו של ההליך המשפטי הפלילי הוא בבית-המשפט, שם תינתן לנאשם ההזדמנות הנאותה להציג את עמדתו, וזכויותיו יזכו בהגנה הראויה אשר תפצה אותו על נחיתותו ביחס לרשויות המנהליות המכריעות בהליכי החקירה וההעמדה לדין.

**1.10.** אלא שפועלה של הפרקליטות במציאות השתנה באופן שאינו מתיישב עם החלוקה המתוארת לעיל ועם תפיסת הצדק המונחת בבסיסה. שינוי זה, כך אנו טוענים, מערער את הלגיטימיות של חופש הפעולה האדיר המוענק לפרקליטות, ומעצים את החששות מפני שימוש-יתר בסמכות. אולם לא רק זאת, השינוי שחל באופי עבודתה של התביעה הפלילית ובהיקפה משפיע גם על האפקטיביות של מנגנוני הבקרה והביקורת הקיימים (לכאורה) ביחס לפרקליטות, ומעצים את הצורך בהקמת מוסד ביקורת ייעודי שימתן את עוצמתה.

# ”עד לשנת 1965 הייתה ההחלטה בדבר הגשת כתב אישום בעברה מסוג פשע מותנית בקבלת אישור משופט בית-משפט שלום. תפקידו של השופט היה לבדוק את הממצאים בתיק החקירה, כדי לוודא שקיימות ראיות לכאורה לביצוע העברה. משבוטל הליך זה על-ידי המחוקק הישראלי, הופקד מלוא שיקול-הדעת בהחלטה בדבר העמדה לדין של חשוד בידי הפרקליטות.”

שלום. תפקידו של השופט היה לבדוק את הממצאים בתיק החקירה, כדי לוודא שקיימות ראיות לכאורה לביצוע העברה.<sup>19</sup> משבוטל הליך זה על-ידי המחוקק הישראלי, הופקד מלוא שיקול-הדעת בהחלטה בדבר העמדה לדין של חשוד בידי הפרקליטות.<sup>20</sup>

**1.12.** בחלק משיטות המשפט בעולם, גם האדוורסריות שביניהן, הוכר הליך של שימוע לפני הגשת כתב אישום, וזאת מחמת הפגיעה החמורה הטמונה מטבע הדברים בהפעלת הליך ההעמדה לדין. מטרתו של השימוע היא להוות חסם מפני אישומי-שווא ושימוש-יתר בסמכות, וזאת בשלב מקדמי – לפני הגשת כתב האישום.<sup>21</sup> במשפט האמריקאי, לדוגמה, קיימת פונקציה ייחודית של grand jury, המנהלת הליך שימוע מקדמי (preliminary hearing), הכולל גם ביקורת לגבי ההחלטה להעמיד לדין. בישראל, לעומת זאת, הוקנתה לפרקליטות סמכות שיקול-הדעת הבלעדית והבלתי-תלויה בדבר העמדה לדין של חשוד. ההנחה היא כי הסמכות תאוזן ותבוקר במסגרת ההליך הפלילי המתנהל על-ידי הרשות השופטת. אלא שרק מיעוט מוחלט של הליכים פליליים זוכים להתנהל במתכונת האדוורסרית המסורתית, כפי שנרחיב להלן.

**1.13.** ביקורת בתי-המשפט גלומה, ברוב המכריע של המקרים, בפסקי-הדין עצמם. בית-המשפט מבקר החלטות הקשורות לאופן ניהולו של ההליך הפלילי, וכאשר הוא מזהה כי הפרקליטות הפרה את חובתה לנהל הליך הוגן, בסמכותו לבטל את כתב האישום תוך שימוש בדוקטרינת ה”הגנה מן הצדק” הקבועה בחוק.<sup>22</sup> אלא שלמעשה, רק מיעוט קטן ובלתי-מייצג של כתבי אישום זוכים להתנהל בבתי-המשפט כהליכים פליליים במשמעותם האדוורסרית. מחקר שנערך על-ידי אוניברסיטת חיפה ומחלקת המחקר של בית-המשפט העליון<sup>23</sup> מציג ממצאים מאלפים שלפיהם שיעור התיקים הפליליים העוברים הליך שיפוטי מלא,

**1.11.** כאמור, הפרקליטות אינה רק האחראית לניהולו של ההליך הפלילי בבית-המשפט, היא גם המחזיקה הבלעדית בסמכות קבלת ההחלטות בדבר העמדתו של חשוד לדין. בתום חקירה המתנהלת על-ידי משטרת ישראל, חומרי החקירה מועברים לידי התביעה הפלילית,<sup>16</sup> ועל יסודם מתקבלת ההחלטה אם להגיש כתב אישום אם לאו. החוק הישראלי אינו מאפשר לתקוף את ההחלטה להגיש כתב אישום לפני ההליך המשפטי,<sup>17</sup> להבדיל מן המקובל בשיטת המשפט הפלילי האינקוויזיטורית (“הקונטיננטלית”), הנהוגה בחלק ממדינות אירופה, שבה יש אפשרות לקיים שלב-ביניים שבמסגרתו יבחן שופט חוקר את עצם ההחלטה להעמיד לדין.<sup>18</sup> עד לשנת 1965 הייתה ההחלטה בדבר הגשת כתב אישום בעברה מסוג פשע מותנית בקבלת אישור משופט בית-משפט

פוסקת בעררים על החלטות של חוקרים במשטרה שלא לחקור בעניין כשלהו. אף שנחוצה הפרדה בין תפקיד החוקר (איסוף ראיות) לבין תפקיד התובע (הערכת ראיות) לצורכי הפיקוח, תכופות כאמור מוצאים עצמם הפרקליטים מלווים את עבודת החקירה של המשטרה ומעורבים בה.<sup>26</sup>

**1.16.** הנה כי כן, תפקידה של הפרקליטות בהליך הפלילי אינו מצומצם, כפי שמקובל לחשוב, רק להליכי העמדה לדין. מעורבותה בהליכי החקירה וחלקה בעריכת הסדרי-הטיעון – אשר מהווים, לנוכח שיעורם הגבוה בישראל, תחליף שכיח להליך השיפוטי המסורתי – הופכים אותה למעין "רשות-על". היא אינה רק הרשות התובעת; היא גם הרשות החוקרת והרשות השופטת.

**"רק מיעוט בלתי מייצג של הליכים פליליים נחשף לביקורת שיפוטית, בעוד בית המשפט, בקבלו הסדר טיעון, אוצל לתביעה את הסמכות לפסוק ולגזור את הדין. מעבר לעובדה שסמכות ההכרעה השיפוטית מואצלת לרשות המנהלית, המשמעות המעשית של ריבוי הסדרי הטיעון היא שברוב התיקים בית המשפט מנוטרל מסמכותו כגורם המפקח על עוצמתה של הרשות התובעת. הרשות התובעת."**

שבמהלכו נשמעות עדויות ומוצגות ראיות, הוא כ-5% בלבד מהתיקים המתנהלים בבית-משפט שלום כערכאה ראשונה, וכ-15% מהתיקים המתנהלים בבית-משפט מחוזי כערכאה ראשונה.<sup>24</sup> רוב מוחלט של התיקים הפליליים מסתיימים בהסדר-טיעון.

**1.14.** אומנם, הפרקליטות מחויבת לקבל את אישורו של בית-המשפט להסדר-הטיעון, אלא שהתערבותו של בית-המשפט בהסדרי-טיעון שמורה למקרים קיצוניים, ורחוקה מלהיות עניין שבשגרה.<sup>25</sup> יוצא כי רק מיעוט בלתי-מייצג של הליכים פליליים נחשף לביקורת שיפוטית, בעוד בית-המשפט, בקבלו הסדר-טיעון, אוצל לתביעה את הסמכות לפסוק ולגזור את הדין. מעבר לעובדה שסמכות ההכרעה השיפוטית מואצלת לרשות המנהלית, המשמעות המעשית של ריבוי הסדרי-הטיעון היא שברוב התיקים בית-המשפט מנוטרל מסמכותו כגורם המפקח על עוצמתה של הרשות התובעת. המשפט כבר אינו פומבי, אלא נעשה הרחק מעיני הציבור ומעיני הקורבנות. ליבו של ההליך הפלילי האדוורסרי אינו מנוהל עוד על-ידי הרשות השופטת, ומרכז-הכובד עובר לידי הרשות התובעת. לנוכח שיעורם של הסדרי-הטיעון המתקבלים בהליכים פליליים, ובהתאמה מעורבותו ההולכת וקטנה של בית-המשפט, עוצמתה של התביעה הפלילית בישראל הולכת וגדלה.

**1.15.** הדברים מקבלים משנה תוקף לנוכח העובדה שמעורבותה של הפרקליטות בעבודתה של הרשות החוקרת – המשטרה – הינה רבה:

**"הפרקליטות מפקחת למעשה על חקירת המשטרה, בדרך כלל בתום החקירה, כאשר פרקליט בוחן את חומר החקירה שאספה המשטרה ומחליט אם להעמיד את החשוד לדין, ותכופות גם קודם לכן, כאשר פרקליט מלווה חקירה מורכבת או רגישה מתחילתה. הפרקליטות גם**

## הצורך בגוף מבקר לפרקליטות: הטענות המעשיות

**1.18.** זה יותר מעשור נשמעים קולות בדבר הצורך בהקמת גוף מבקר ומפקח לפרקליטות, והבטחות חוזרות ונשנות לתיקון ולהבראה שבו ריקם. פרשות פליליות שבהן היו מעורבים אנשי ציבור וידוענים חשפו בשלים ומחדלים, שהצליחו לעזור את חמתם של מבקרים מכל קצות הקשת הפוליטית. ביקורת נרחבת נשמעה מפי בועז סנג'רו, משפטן בכיר המתמחה במשפט פלילי, המבקר את התנהלותה של הפרקליטות וקורא להקמת מוסד ביקורת ייעודי לעבודתה. סנג'רו טוען כי שיקול-הדעת המוענק לפרקליטות רחב מדי, וכי אנשי הפרקליטות עושים בו שימוש לא-ראוי ומסוכן:

”בעבר כבר קרה שהפרקליטות בחרה להגיש כתבי-אישום נגד שרי משפטים סמוך לאחר מינוים לתפקיד, וגרמה בכך להדחתם. רבים סברו שהחלטות הללו הושפעו מכך שאנשי הפרקליטות לא שמחו מהמינויים החדשים. גם הזיכויים לא החזירו את הגלגל אחורנית... הפעם הדיחה (בפועל) הפרקליטות ראש ממשלה מכהן, שנבחר על-ידי הציבור בבחירות דמוקרטיות. בכך השפיעה הן על תולדות המשפט הישראלי, ואף על ההיסטוריה של המדינה.”<sup>28</sup>

**1.19.** במאמר-ביקורת נרחב, אשר דן, בין היתר, בטיפול של הפרקליטות בהתנגדות לתוכנית ההתנתקות,<sup>29</sup> מביא סנג'רו דוגמות קשות החושפות תמונה מדאיגה של התנהלות בְּרִירֵנִית נגד מתנגדי ההתנתקות, שבמסגרתה נוצרו ”דינים” חדשים, הורחבה מדיניות המעצרים והונהגה מדיניות מחמירה מצד רשויות התביעה. מדיניות זו יושמה בידיעתם של בכירי הפרקליטות ובהובלתם. סנג'רו אינו היחיד המעלה טענות קשות נגד הפרקליטות

”הנה כי כן, תפקידה של הפרקליטות בהליך הפלילי אינו מצומצם, כפי שמקובל לחשוב, רק להליכי העמדה לדין. מעורבותה בהליכי החקירה וחלקה בעריכת הסדרי-הטיעון – אשר מהווים, לנוכח שיעורם הגבוה בישראל, תחליף שכיח להליך השיפוטי המסורתי – הופכים אותה למעין ”רשות-על”. היא אינה רק הרשות התובעת; היא גם הרשות החוקרת והרשות השופטת.”

**1.17.** ככל מוסד ציבורי, ובפרט לנוכח היקף סמכויותיה ועוצמתן, הפרקליטות מחויבת לאחריות דיווחית ולשקיפות. אלא שבפועל, ובמידה שאין לה אחריות בישראל, היא פועלת במציאות הנעדרת מנגנוני בקרה ופיקוח אפקטיביים. על כלל הרשויות השלטוניות מופעלים מנגנוני ביקורת ייעודיים. לשם השוואה, סמכויות האכיפה המופעלות על-ידי המשטרה – גוף החקירה המרכזי בישראל – כפופות לביקורת שיפוטית של בתי-המשפט, ועוד קודם לכן לביקורתה של הפרקליטות, בזמן שהיא בוחנת את חומרי החקירה שהועברו לידיה.<sup>27</sup> אף על הרשות השופטת מופעלת ביקורת ייעודית, בדמות נציבות תלונות הציבור על שופטים, שהוקמה לפני כעשור מכוח חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס”ב-2002.

והעומדים בראשה. גם עו"ד אביגדור פלדמן הביע את מורת-רוחו מעבודת הפרקליטות ואת חששותיו מכוחה הרב. בכנס השנתי של לשכת עורכי-הדין לשנת 2012 אמר פלדמן את הדברים הבאים:

"התחושה היא שאתה עובד מול מערכת שאין בה קוד אתי ברור... הפרקליטות הינה גוף מפחיד, עורך דין יהסס להתלונן על פרקליט בשל החשש מכוחו הרב במפגש העיתידי ביניהם. דווקא המטוס שאתה לא רואה, הוא שיפיל אותך."<sup>30</sup>

לדברי פלדמן, הפרקליטות פועלת באופן סמוי במוקדים המעניקים לה כוח רב: בידיע אשר ברשותה בנושאים בעלי חיסיון ובהעברת חומרי חקירה. כדוגמה לכך הוא מביא את פרשת האזנות-הסתר בהליך נגד שר המשפטים לשעבר חיים רמון, שבמסגרתה הצטברו ראיות בתיק אחד והועברו לתיק אחר במועד מאוחר יותר.<sup>31</sup> במועד כתיבתן של שורות אלה פורסמה ידיעה נוספת המאששת טיעון זה. בידיעה נטען כי הפרקליטות הטעתה את בית-המשפט ביוזעין והסתירה את עובדת ביצוען של האזנות-סתר לנאשמים.<sup>32</sup> גם המשפטן המוערך אמנון רובינשטיין מתח ביקורת חריפה על הפרקליטות, וקרא להקמת גוף שיבקר את עבודתה. במאמר שכתב בקשר להתנהלותה של הפרקליטות בפרשת הזמרת מרגלית צנעני הוא עורך דיון החורג מעובדות המקרה הנידון בלבד, ודן בו כדוגמה מייצגת להתנהלותו של גוף הנעדר מנגנוני ביקורת:<sup>33</sup>

"הפקידים הרשיעו את מרגלית צנעני בעבירות שאפילו לא נכללו בכתב האישום. משהגיעה יום דינה, היא כבר נשאה בעונשה. העונש שהשית עליה בית המשפט היה "כיף" והחוויר בהשוואה לעונש שהשיתו עליה הפקידים ושופטי

המעצרים... מי שרוצה שמשפט מרגול יהיה לשיגרה – יתמוך בעמדה העיקשת של הפרקליטות שלא להכפיפה לנציב קבילות ציבור. מי שדבק בשלטון החוק, כפי שהוא מקובל במדינות דמוקרטיות, יראה בעמדת הפרקליטות סיבה נוספת מדוע יש להנהיג לגביה את אותו מוסד שחל על שופטי ישראל."<sup>34</sup>

**1.20** כנגד ביקורת זו עומדים המצדדים באיכותה האנושית הבלתי-מעורעת של הפרקליטות ובקיומם של מנגנוני ביקורת מספקים: ביקורת בתי-המשפט, מבקר המדינה, היועץ המשפטי לממשלה ומנגנונים משמעתיים.<sup>35</sup> להלן נבקש לנמק ולהדגים מדוע מנגנונים אלה מוגבלים באיכות ובהיקף, ומדוע תרומתם להגדלת האחריות הדיווחית של התביעה ויכולתם המעשית לפקח על עבודתה מוטלות בספק גדול.

**"זה יותר מעשור נשמעים קולות בדבר הצורך בהקמת גוף מבקר ומפקח לפרקליטות, והבטחות חוזרות ונשנות לתיקון ולהבראה שבו ריקם. פרשות פליליות שבהן היו מעורבים אנשי ציבור וידוענים חשפו כשלים ומחדלים, שהצליחו לעורר את חמתם של מבקרים מכל קצות הקשת הפוליטית."**

## הפרקליטות – מנגנוני ביקורת לכאוריים

### ביקורת שיפוטית

1.21. כאמור, ביקורתם של בתי-המשפט גלומה בפסקי-הדין. בית-המשפט מבקר את עבודת הפרקליטות אגב דיון בעובדות התיק. אולם ביקורתו של בית-המשפט מוגבלת לזיהוי הפרת חובתה של הפרקליטות לנהל הליך הוגן, שאז הוא מוסמך לבטל את כתב האישום תוך שימוש בדוקטרינת ה"הגנה מן הצדק" הקבועה בחוק.<sup>36</sup> גם המצדדים בקיומה של ביקורת משפטית על עבודת הפרקליטות מסכימים כי מדובר בביקורת אגבית, מוגבלת וסבילה:

"בתי המשפט מבררים אישומים פליליים ומבקרים את הפרקליטות בפסקי דינם כבדרך אגב ואינם יוזמים חקירות ובדיקות... הביקורת של בתי המשפט על הפרקליטות היא לכן מטבעה מוגבלת ביותר. יתרה מזו, הביקורת של בתי המשפט היא נקודתית וצופה פני עבר. אין לבית המשפט כלים מעשיים לפיקוח צופה פני עתיד על מדיניות כללית, ואין ביכולתו לתקן באופן מעשי את פעולת הפרקליטות."<sup>37</sup>

אלא שמוגבלותם של בתי-המשפט לביקורת מעשית אינה לב העניין. לוז הבעיה טמון בעובדה שרק מיעוט ניכר ובלתי-מייצג של כתבי אישום זוכים להתנהל בבתי-המשפט כהליכים פליליים במשמעותם האדוורסרית שבמסגרתם מוצגות ראיות ונשמעים עדויות וטיעונים בעל-פה.

הסדרי הטיעון השתלטו כמעט לחלוטין על המשפט הפלילי. רק שיעור זעום מהכרעות הדין בפלילים מתקבלות לאחר הליך משפטי מלא. ברובם המכריע של המשפטים הפליליים מורשע הנאשם על פי הודאתו בלא שמיעת ראיות.<sup>38</sup>

"אלא שמוגבלותם של  
בתי-המשפט לביקורת  
מעשית אינה לב העניין. לוז  
הבעיה טמון בעובדה שרק  
מיעוט ניכר ובלתי-מייצג של  
כתבי אישום זוכים להתנהל  
בבתי-המשפט כהליכים  
פליליים במשמעותם  
האדוורסרית שבמסגרתם  
מוצגות ראיות ונשמעים  
עדויות וטיעונים בעל-פה."

אומנם, הפרקליטות מחויבת לקבל את אישורו של בית-המשפט להסדר-הטיעון, אולם במציאות התערבותו של בית-המשפט בהסדרי-טיעון הינה נדירה, וכך גם, בהתאמה, קיומה של ביקורת.

### משרד מבקר המדינה

1.22. מבקר המדינה ערך מספר לא-מבוטל של ביקורות על עבודת הפרקליטות ומצא כשלים חמורים בעבודתה, אלא שהמלצותיו החשובות לא הובילו בהכרח לשינוי. ממצאים חמורים הנוגעים בסוגיות קריטיות – כגון משך הטיפול, סדרי רישום ותיעוד, סגירת תיקים בהעדר עניין לציבור ופרסום מדיניות תביעה – פורסמו בדוחות המבקר לשנים 2001, 2006<sup>39</sup> ו-2011<sup>40</sup>, מבלי שנמצא שיפור ניכר בעבודת הפרקליטות ומבלי שננקטו צעדים משמעותיים בנוגע לממצאים. דברי המבקר בדוח האחרון שפורסם בעניין זה מדגימים כיצד התמודדה הפרקליטות – או אולי נכון יותר לומר לא התמודדה – עם ממצאי הביקורת:



"על היועץ המשפטי לממשלה ועל הפרקליטות בשיתוף המשטרה לגבש מדיניות מרכזית, אחידה ועדכנית להעמדה לדין בעברות בעייתיות ונפוצות, כזו שתשקף את המציאות של היום ואת עמדות החברה; עליהם לרענן את מכלול הנהלים וההנחיות בנושא סגירת תיקים בשל היעדר עניין לציבור, ולוודא כי כל מקבלי ההחלטות מודעים להם ופועלים לפי אמות המידה שנקבעו. על היועץ המשפטי לממשלה ועל פרקליט המדינה להקים, כמוצע זה מכבר, מנגנון קבוע לפיקוח ובקרה יזומים ושוטפים על עבודת התובעים."<sup>42</sup>

דוח המבקר מתאר מציאות קפקאית המסבירה כיצד זה לא הוקם עדיין גוף מרכזי לניהול הפרקליטות, אף שמהלך זה חיוני להבטחת יישום מדיניותם של הממונים על הפרקליטות – היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה – שלא להזכיר את אכיפתה של המדיניות בצורה שוויונית ושקופה.

מכוח תפקידיהם אחראים היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה להתוות מדיניות כללית במערך החקירות והתביעות ולקיים פיקוח ובקרה על התובעים כדי להבטיח יישום שוטף ואחיד של המדיניות שנקבעה... גיבוש מדיניות הוא אמצעי חשוב למימוש העיקרון של שוויון בפני החוק, להבטחת אחידות ללא שרירות, ולצמצום האפשרות של שקילת שיקולים זרים – ובכך הוא מחזק את תחושת הצדק ואת אמון הציבור במערכת אכיפת החוק. גיבוש המדיניות גם מאפשר שקיפות של סדרי העדיפות ומשמש "סרגל" שלאורו ניתן לבחון את יישום המדיניות הלכה למעשה. ואכן, כבר בשנת 1985 עמד היועץ המשפטי לממשלה דאז, פרופ' יצחק זמיר, על הצורך לגבש מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין, בייחוד בעברות בעייתיות או נפוצות;

בשנת 2003 חזר היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד אליקים רובינשטיין, על צורך זה; ובשנת 2005 עמד היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז, על הצורך בגיבוש מדיניות העמדה לדין וסגירת תיקים בשל היעדר עניין לציבור... בשנת 2000 המליצה ועדה בראשות פרקליטת המדינה דאז, עו"ד עדנה ארבל, להקים צוות קבוע בפרקליטות המדינה שיעסוק בנושאי מדיניות, תכנון מדיניות ובקרה... למרות זאת העלתה הביקורת שהיועצים המשפטיים לממשלה ופרקליטי המדינה – כל אחד בתקופתו – לא פעלו להקמת צוות קבוע בפרקליטות המדינה, או כל מנגנון באשר הוא, שתפקידיו יהיו לבחון באופן עתי, שיטתי, מקיף ומקצועי את צרכיהם המשתנים של החברה ושל גורמי אכיפת החוק ולהמליץ על השינויים הנדרשים... היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה לא גיבשו תורת בקרה ולא הקימו, במהלך העשור האחרון, מנגנון כלשהו לפיקוח ולבקרה על עבודת כלל התובעים השונים, לא במתכונת האמורה ולא בכל דרך אחרת. התברר כי הפרקליטות אינה מקיימת שום פיקוח ובקרה יזומים על עבודת התובעים.<sup>43</sup>

**1.23.** הממצא הבולט של דוחות המבקר הוא כשל ניהולי מערכתי של הפרקליטות. לפרקליטות אין קוד אחיד אשר מוכר לכל הפרקליטים ומדריך אותם כיצד לבחון ראיות, מתי לדרוש ראיות נוספות, כיצד לבחור סעיף אישום, וכיצד להחליט אם להגיש כתב אישום אם לאו בגין כל עבירה המוגדרת בחוק. במקום זאת יש מספר גדול מאוד של הנחיות פרטניות של יועצים משפטיים לממשלה ופרקליטי מדינה מתקופות שונות. לפרקליטות המדינה אין מושג אם המדיניות המוגדרת בהנחיות אלה אכן מיושמת, אם הסטנדרט של הפעלת שיקול-הדעת המקצועי הוא אחיד לרוחב כל המערכת וברמה משביעת-רצון, או אם הטיפול בחשודים ובנאשמים מרקעים חברתיים שונים הוא אחיד ושוויוני. אין מערך האחראי למעקב אחרי

**”הממצא הבולט של  
דוחות המבקר הוא כשל  
ניהולי מערכתי של  
הפרקליטות. לפרקליטות  
אין קוד אחיד אשר מוכר  
לכל הפרקליטים ומדריך  
אותם כיצד לבחון ראיות,  
מתי לדרוש ראיות נוספות,  
כיצד לבחור סעיף אישום,  
וכיצד להחליט אם להגיש  
כתב אישום אם לאו בגין  
כל עברה המוגדרת בחוק.”**

#### **ביקורת תוך-משרדית (פנימית)**

**1.26.** היועץ המשפטי העומד בראש מערכת התביעה, ותחתיו פרקליט המדינה ופרקליטי המחוז, ממונים ומפקחים על התביעה הפלילית.<sup>45</sup>

”הם [העומדים בראש מערכת התביעה] למעשה המחליטים על מדיניות התביעה, ולכן אם הם טועים במדיניותם אין מי שיתקן את הטעות. על כן דווקא כשלים מערכתיים – שהם חמורים שבעתים מכשלים נקודתיים – אינם זוכים לכל פיקוח. זאת ועוד, אי-אפשר להתעלם מהנטייה הטבעית של ראשי מערכת להגן עליה ולצדד בכפופים להם... ביקורת פנים-מערכתית היא מטבעה מוגבלת.”<sup>46</sup>

חוות-דעתו של המבקר בסוגיית האזנות-הסתר מצאה ליקויים משמעותיים בעבודת הפרקליטות, ותלתה אותם בבשל של בעלי התפקידים הבכירים. המבקר קבע כי מדובר ב”רשלנות ממשית”, והמליץ לשקול מסקנות אישיות נגד האחראים למחדל.

תיקים, ואין בחינה מרכזית של יישום ההנחיות השונות. זאת, למרות המלצות חוזרות ונשנות של ועדות וגופים שונים, ובכלל זה של ביקורת המדינה, להקים יחידת מטה מרכזית שתפקידה יהיה לפקח על הטיפול בתיקים. איש אינו יכול להעריך כיצד התביעה הפלילית פועלת ואם היא ממלאת את תפקידה הציבורי. הנושאים באחריות לתפקודה – קרי, היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה – לא סיגלו לעצמם את הכלים הניהוליים הנחוצים כדי למלא את תפקידם כראשי המערכת.

**1.24.** חוות-דעת חשובה נוספת של מבקר המדינה סקרה את הליכי ההסדרה של האזנות-הסתר בישראל ואת יישום הנורמות בתחום זה על-ידי הפרקליטות והמשטרה.<sup>44</sup> חוות-הדעת נכתבה בעקבות בדיקת תלונתו של שר המשפטים לשעבר חיים רמון. בחינת התלונה הייתה מעין מקרה-מבחן ליישום הנהלים וההמלצות שהתקבלו בתחום האזנות-הסתר. חוות-הדעת מצאה ליקויים קשים בדרכי עבודתה של הפרקליטות, אך ההמלצות שבצידה לא יושמו כלל.

**1.25.** העובדה שהמלצותיו של מבקר המדינה בנוגע לפרקליטות לא אומצו לכל אורך השנים מוכיחה כי משרד מבקר המדינה אינו הגוף המתאים לביקורת הפרקליטות. אומנם, המבקר מקבל תלונות על הפרקליטות מתוקף תפקידו כנציב תלונות הציבור, אולם ביקורתו מוגבלת מעצם טיבה בהיקפה ובתדירותה, ואינה משפטית. המבקר אינו בוחן עניינים שבשיקול-דעת, ועבודתו מוגבלת לבחינת תקינות מנהלית ופיננסית וסוגיות של טוהר מידות. חרף העובדה שמוסד המבקר הוא גוף ביקורת עצמאי וחיצוני לעבודת הפרקליטות, מבנה הביקורת ואופייה אינם מציבים מענה משמעותי לצורך בביקורת ייעודית שתבחן באופן מהותי ורחב-היקף את דרכי התנהלותה ופועלה של התביעה הפלילית.

**”יועצים משפטיים ופרקליטי  
מדינה לדורותיהם קיבלו  
החלטות שנויות במחלוקת  
שעוררו ביקורת ציבורית  
ואקדמית רבה. קיומה של  
ביקורת פנימית, מכוח  
המבנה המדרגי של השירות  
הציבורי, אינו מבטל את  
ההכרח בקיומה של ביקורת  
מערכתית חיצונית שתוכל  
לקיים תהליכי בקרה ופיקוח  
איכותיים ואפקטיביים.”**

קבע כי נכון להיום אין הפרקליטות מקיימת כלל תהליכי פיקוח ובקרה על עבודתם של הפרקליטים והתובעים, וזאת בניגוד להבטחות חוזרות של העומדים בראשה:

”מנגנוני בקרה אמורים להבטיח את הגשמת המדיניות והמטרות של הארגון ומסייעים לוודא כי הארגון, על יחידותיו, מתנהל לפי הדין ולפי הנחיות הפנימיות בצורה יעילה וראויה. על היועץ המשפטי לממשלה ועל הפרקליטות לפקח על עבודת התובעים כדי להבטיח שהתביעה הכללית תפעל כגוף אחד ותקיים את עקרון השוויון בפני החוק. לביצוע חובה זאת המליצה בשנת 2000 ועדה בראשות פרקליטת המדינה דאז, עו”ד עדנה ארבל, לגבש תורת בקרה וליצור מנגנוני תיאום, פיקוח ובקרה של היועץ המשפטי לממשלה באמצעות הפרקליטות על התובעים השונים, לקבוע פרקליטים שיהיו מופקדים על כך, להגדיר את סמכויותיהם ולקבוע

”...תקלות אלה מצביעות על כשלים אישיים של ארבעת המעורבים העולים כדי רשלנות ממשית אף כי הדברים נעשו בלא זדון, ויש לשקול אם יש להסיק מסקנות אישיות כלפיהם. על היועץ המשפטי לממשלה לבחון את עמדתו בעניין בשים לב למכלול הגורמים הרלוונטיים ולסעיפי החוק הנוגעים בדבר, לרבות הטענות שהועלו בפנינו בדבר היבטים הקשורים בתקופת ההתיישנות הקבועה בדיני המשמעת... בהקשר זה יש גם להביא בחשבון את זיקתו הקרובה לנושא של היועץ המשפטי לממשלה, בהיותו ממלא תפקיד של פיקוח על פעולות המשטרה לפי סעיף 6(ו) לחוק האזנת סתר ובהיותו עומד בראש התביעה הכללית, שבמסגרתה מועסקות הפרקליטות המעורבות.”<sup>47</sup>

אלא שהמלצותיו של המבקר לא קיבלו את תמיכתו של היועץ המשפטי לממשלה. האחרון בחר לצדד בכפופים לו, ובפועל לא נשא איש באחריות אישית למחדלים החמורים.

**1.27.** מעבר לקושי הטבעי המאפיין ביקורת תוך-מערכתית, מוגבלותה של הביקורת המתוארת נובעת גם מאי-שקיפותה. מדובר בביקורת שאינה זוכה בפרסום ציבורי, ולפיכך אין בה כדי לתרום להגדלת האחריות הדיווחית של התביעה הפלילית. מלבד זאת, לעיתים קרובות למדי נשמעות ביקורות נוקבות דווקא על החלטות שהתקבלו על-ידי ראשי התביעה עצמם. יועצים משפטיים ופרקליטי מדינה לדורותיהם קיבלו החלטות שנויות במחלוקת שעוררו ביקורת ציבורית ואקדמית רבה.<sup>48</sup> קיומה של ביקורת פנימית, מכוח המבנה המדרגי של השירות הציבורי, אינו מבטל את ההכרח בקיומה של ביקורת מערכתית חיצונית שתוכל לקיים תהליכי בקרה ופיקוח איכותיים ואפקטיביים. דוח מבקר המדינה לשנת 2011

נהלים לשם כך.<sup>49</sup> ב-2007, במסגרת גיבוש ההנחיה להגבלת משך טיפול בתיקי חקירה, הדגישו היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות את חשיבותם של המנגנונים הללו... בביקורת [של מבקר המדינה] עלה שהיועץ המשפטי ופרקליט המדינה לא הקימו מנגנון לפיקוח ובקרה, לא במתכונת האמורה ולא בכל דרך אחרת, וכי הפרקליטות אינה מקיימת פיקוח ובקרה יזומים וסדורים על עבודת הפרקליטים והתובעים.<sup>50</sup>

**1.28.** מנגנון ביקורת פנימי נוסף שקיים לטענת גורמים בפרקליטות הוא פרסום מדיניותה של התביעה הכללית.<sup>51</sup> אכן, בפרסום מדיניותה של התביעה יש כדי להגביר את השקיפות ולחזק את האחריות הדיווחית, אולם גם מנגנון זה מוגבל לפרקליטים של פרקליטות המדינה בלבד.<sup>52</sup> יתר על כן, מלבד העובדה שמדיניותה של התביעה הפלילית בישראל לקונית ובלתי-סדורה,<sup>53</sup> הטעמים שמנינו לעיל בקשר לביקורת העומדים בראש מערכת התביעה תקפים גם כאן. כלום מנסחי המדיניות יכולים לאתר כשלים בעבודה שלהם עצמם? ראוי להביא כאן ציטוט הלקוח מדוח מבקר המדינה המדגים את הבעייתיות השמונה במנגנון ההנחיות הפנימיות ואת תרומתו המועטה לחיזוק האחריות הדיווחית של התביעה:

"בהתאם להחלטת ועדת שרים לענייני חקיקה גיבשה בנובמבר 2007 מחלקת ייעוץ וחקיקה, בין השאר, טיוטת הצעת חוק לקציבת משך הזמן לגיבוש החלטה בדבר העמדה לדין או סגירת התיק על ידי התביעה. ואולם, לבקשת היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז, להעדיף עיגון בהנחיית יועץ משפטי לממשלה, ולא בחקיקה, של פרקי הזמן הנדרשים לתובע לטפל בתיק חקירה, גיבשה מחלקת ייעוץ וחקיקה במהלך 2008 טיוטת הנחיית יועץ משפטי לממשלה בדבר משך טיפול

התביעה עד הגשת כתב אישום או עד סגירת התיק. באוגוסט 2010 פרסם היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד יהודה וינשטיין, הנחיה בדבר "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום".<sup>54</sup> בהנחיה נקבעו פרקי הזמן לטיפול בתיק מיום קליטתו ביחידות התביעה או בפרקליטות ועד קבלת החלטה בדבר העמדה לדין או בדבר סגירתו. צוין בה כי פרקי הזמן שנקבעו אמורים, ככלל, להספיק לצורך גיבוש החלטת תובע בתיק ממוצע, אך ברור כי ייתכנו מקרים שבהם תידרש חריגה מפרקי זמן אלו מטעמים ענייניים ומוצדקים."

"עולה מהאמור שעל אף החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה להגביל את משך טיפול התביעה בהגשת כתב אישום או בסגירת תיק בחקיקה – פרקי הזמן האמורים נקבעו בהנחיית יועץ משפטי לממשלה; ממילא נמנעו הליך סדור ודיון ציבורי ולא התקבלה התייחסות מצד כל הגורמים הרלוונטיים לנושא. עוד עלה שפרקי הזמן שנקבעו בהנחיה החדשה שונים משמעותית מאלה שנקבעו בטיטת הצעת החוק מנובמבר 2007... ספק אם פרקי הזמן שנקבעו בהנחיה יביאו לקיצור משך הזמן לטיפול בתיקים בתביעה המשטרתית ובפרקליטות, ויש אף חשש שהם יביאו להארכתו..."<sup>55</sup>

**1.29.** דוח המבקר מותח ביקורת חריפה על עבודתם של קובעי מדיניות התביעה, ומערער על הלגיטימיות של ההנחיות שגיבש היועץ המשפטי לממשלה בדבר קיצור משך הזמן הנדרש לחקירה ולקבלת ההחלטה אם להגיש כתב אישום או לסגור תיק. המבקר קובע כי היועץ המשפטי לממשלה לא פעל לייסוד מנגנון שיבחן באופן שיטתי, מקיף ומקצועי את צורכיהם של החברה ושל גורמי אכיפת החוק בטרם קבע את המדיניות.<sup>56</sup>

**1.31.** סקירת מנגנוני הביקורת הקיימים לעבודת הפרקליטות נועדה להדגים כיצד אין ביכולתם ליתן מענה ראוי לצורך לבקר את עבודת הפרקליטות ולפקח עליה באופן שישרת את האינטרס הציבורי ויגדיל את האחריות הדיווחית שלה כלפיו. יודגש כבר כאן: הקמתו של גוף ייעודי לביקורת הפרקליטות הכרחית דווקא משום ההכרה בחשיבות של עצמאות שיקול-הדעת של הפרקליטות.<sup>59</sup> על-מנת לשמר את מידת עצמאותה של התביעה הפלילית, וכדי להחזיר את אמון הציבור בתביעה הפלילית ובמערכת אכיפת החוק בכללותה, יש לשקוד על הקמתו של גוף ביקורת שיהא מסוגל לבחון ולבקר את עבודתה של התביעה הפלילית, לאתר כשלים ולהביא לידי שיפור מתמיד בתפקודה.

**”הדיון בדבר ההכרח בהקמת גוף מבקר ומפקח לפרקליטות מצוי זה שנים על סדר-היום הציבורי. פרסומים ”צבעוניים” חשפו מחדלים ועוולות, ודוחות מבקר המדינה הביאו לידיעת הציבור ליקויים מערכתיים וכשלים אישיים של ראשי הפרקליטות. וזאת רק ממה שזכה בפרסום; מעבר לכך אפשר רק לנחש את ממדי פגיעותו של האזרח הפשוט, שהרי אין כיום דרך לאמוד את איכות עבודתה של הפרקליטות או לזהות את כשליה.”**

בתהליכי גיבוש ההנחיה החדשה לא שותפו אנשי-מקצוע וגורמים נוספים שיש להם עניין בהנחיה ואשר היו יכולים להביא את מלוא השיקולים הרלוונטיים לדיון.<sup>57</sup> לא זו אף זו, המבקר גילה כי משכי הזמן שנקבעו להכרעה בתיקים מסוג עוון ופשע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה ארוכים במידה משמעותית מזמן הטיפול הממוצע בפועל בתיקים אלה כיום. מכאן נבעה קביעת המבקר כי ההנחיה של היועץ עלולה דווקא להאריך את משך זמן הטיפול בתיקים אלה, ולא לקצרה, ובכך לסתור לחלוטין את כוונת הממשלה כאשר הציעה להסדיר את העניין בחקיקה.<sup>58</sup> סוגיית קציבתו של משך הזמן לגיבוש החלטתה של התביעה בדבר העמדה לדיון או סגירת תיק, אף אם אין היא מייצגת בהכרח, מדגימה היטב את הקושי הטמון בהסתמכות על מנגנוני ביקורת פנימיים. הללו, משוכללים ככל שיהיו, אינם יכולים להוות תחליף ראוי לביקורת ייעודית, חיצונית ועצמאית ביחס לתביעה הפלילית.

### **מנגנוני ביקורת משמעתיים**

**1.30.** מנגנון נוסף שנידון בקשר לביקורת הקיימת על עבודת הפרקליטות הוא המנגנון המשמעי. מנגנוני הביקורת המשמעתיים מתחלקים לשניים: הדין המשמעי הכללי החל על עובדי שירות הציבור, והדין המשמעי של לשכת עורכי-הדין בישראל החל על פרקליטים. ביקורת משמעתית נועדה לטיפול במקרים חמורים יחסית. בישראל בפרט, ובעולם בכלל, הביקורת המשמעתית מתאפיינת בתת-אכיפה, ובפועל מדובר בטיפול במקרים ספורים בלבד.

## הקמת המבקר הפנימי לפרקליטות המדינה

לו ותפעל בדרך מנהלית ללא צורך בחקיקה.<sup>64</sup> בנוגע לצורך בהקמת מנגנון לטיפול בתלונות על פרקליטים הסכימו חברי הצוות כי לנוכח המנגנונים הקיימים "אין צורך בהוספה של אמצעי נוסף שייעודו בירור תלונות".<sup>65</sup> זאת, חרף המלצת המומחים שהובאו לפני הוועדה: היועץ המשפטי לממשלה לשעבר מני מזוז טען לצורך ארגוני-ניהולי בהקמת גוף ייעודי לבירור תלונות על פרקליט, אף בטרם מקימים גוף לביקורת מערכתית; ואילו נציגי המכון הישראלי לדמוקרטיה, פרופ' מרדכי קרמניצר וד"ר גיא לוריא,<sup>66</sup> סברו אף הם כי הפיקוח הקיים כיום על התביעה הפלילית בישראל אינו מספק, וכי יש לייצר מנגנון של ביקורת מערכתית יזומה בד בבד עם מנגנון לבירור תלונות על פרקליטים.<sup>67</sup>

**1.35.** המלצות הוועדה לא רק נוגדות את המלצתם של המומחים שהובאו לפני חברי הצוות, אלא גם אינן תואמות את המודלים הקיימים בארצות המשפט המקובל, שאותם חקרו חברי הוועדה ולמדו מקרוב. מדאיגות במיוחד התבטאויותיהם האחרונות של היושע למברגר, המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים וחבר הוועדה, ושל פרקליטת מחוז מרכז עו"ד רונית עמיאל, אשר נאמרו במסגרת מושב של לשכת עורכי-הדין, מיום 24.5.2012, בנושא הקמת גוף לביקורת הפרקליטות. למברגר הביע התנגדות להקמת גוף כזה, ומנה שלל גופים אחרים אשר מקיימים ממילא, לטענתו, פעילות של ביקורת על הפרקליטים: "אדם צריך חמצן, אך עם עודף חמצן הוא לא יחיה. הוועדה המקצועית שבחנה הקמת גוף כזה קבעה כי אין צורך בגוף ביקורת נוסף כשיש גופים אחרים שפתוחים לקבל תלונות וביקורת".<sup>68</sup> זאת, בניגוד לדברים שאישר למברגר בדוח שהוא עצמו חתום עליו. עו"ד רונית עמיאל טענה כי הפרקליטות מאוזנת ובריאה, וכי פועליה "עסוקים מדי יום בפירוק עשרות פצצות תוך בחינה וביקורת פנימית בכתבי האישום המוגשים".<sup>69</sup>

**1.32.** הדיון בדבר ההכרח בהקמת גוף מבקר ומפקח לפרקליטות מצוי זה שנים על סדר-היום הציבורי. פרסומים "צבעוניים" חשפו מחדלים ועוולות,<sup>60</sup> ודוחות מבקר המדינה הביאו לידיעת הציבור ליקויים מערכתיים וכשלים אישיים של ראשי הפרקליטות. וזאת רק ממה שזכה בפרסום; מעבר לכך אפשר רק לנחש את ממדי פגיעותו של האזרח הפשוט, שהרי אין כיום דרך לאמוד את איכות עבודתה של הפרקליטות או לזהות את כשליה. עובדה זו מהווה טעם מספק כשלעצמו להקמת מנגנון שיבקר את עבודת הפרקליטות.

**1.33.** בעקבות לחץ ציבורי ופוליטי כבד,<sup>61</sup> שמוצאו ככל הנראה בפרסום מחדליה של הפרקליטות בפרשות שבהן היו מעורבים אישים ידועים ומפורסמים בישראל, מינה יהודה וינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה, ביום 22.3.2011, צוות לבחינת "אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות".

**1.34.** פרק ההמלצות של הצוות נפתח באמירה מפורשת ולפיה "קיים מערך משמעותי ומורכב של מנגנונים – פנימיים וחיצוניים – שתכליתם להבטיח כי התנהלות הפרקליטים תהיה נתונה לבקרה ולפיקוח ראויים וכי חששות לחריגה מהסטנדרד הראוי תתבררנה... התרשמותנו היא שבשנים האחרונות קיימת מגמה של שכלול בבקרה הפנים-ארגונית של הפרקליטות וניתן דגש למיצוי של הליכי בירור תלונות והפקת לקחים".<sup>62</sup> למרות קביעה אופטימית זו, אשר לא הכל שותפים לה, מחברי הדוח מציעים שני מודלים לביקורת מערכתית על עבודת הפרקליטות: הקמת יחידה ייעודית לביקורת התביעה הפלילית במשרד מבקר המדינה, תוך הסתמכות על החקיקה הקיימת,<sup>63</sup> או לחלופין הקמת יחידת ביקורת ייעודית מכוחו של היועץ המשפטי לממשלה, שתהא כפופה

**1.36.** דברים אלה מחזקים את הטיעון בדבר עוצמתה של התביעה הפלילית והעדרם של מנגנוני ביקורת משמעותיים ומתאימים לעבודתה.<sup>70</sup> ההמלצות של צוות הוועדה, אשר אומצו על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, אינן מביאות את הבשורה המיוחלת, ולמעשה מבקשות להשאיר את מלוא הסמכות בידי ראש התביעה הפלילית ואנשיו, תוך סיכול האפשרות להקים מנגנוני ביקורת בלתי-תלויים לעבודתם.

”אם יש בפרקליטות התנגדות להקמת גוף כזה ואם ההנחה העומדת מאחורי ההתנגדות היא שבפרקליטות לא טועים; או שטועים רק מעט; או שיודעים לאתר כל טעות; ולתקנה; הרי שעצם קיומה של הנחה מוטעית בעליל כזו מחייב פיקוח וביקורת.”<sup>71</sup>

**1.37.** במכתב ששלח ב-22.4.2012 לחבר-הכנסת רוני בר-און, יושב-ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה דאז, אימץ היועץ המשפטי לממשלה וינשטיין את המודל של גוף ביקורת פנימי לפרקליטות. היועץ המשפטי לממשלה ביקש להקים יחידת בקרה ייעודית שתהא כפופה לו, ואשר תוקם בדרך מנהלית ללא חקיקה, וזאת ”מכח סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה כראש המערכת וכבעל הסמכות המקצועית העליונה בכל הנוגע לתביעה הפלילית ולייצוג המדינה בערכאות”.<sup>72</sup> לפי הצעתו, עבודתה של התביעה המשטרית והחלטותיו של היועץ המשפטי לממשלה עצמן לא יעמדו לביקורת. הביקורת תפורסם, למעט ”חריגים המאפשרים אי-פרסום דו”ח מסוים”.<sup>73</sup> עיקרי המלצותיו של היועץ המשפטי לממשלה אינם כוללים מנגנוני דיווח לשר המשפטים או לכנסת.

**1.38.** במכתב נוסף לחבר-הכנסת רוני בר-און (30.4.2012) דחה שוב היועץ המשפטי לממשלה את האפשרות להפעלת מנגנון לטיפול בתלונות ציבור על פרקליטים, בנימוק כי מדובר בסוגיה שראוי לשקול אותה לאחר שיחידת הביקורת תקרום עור וגידים ויהיה אפשר להתרשם מפעולתה.<sup>74</sup>

**1.39.** עם כניסתה לתפקיד שרת המשפטים, הנחתה השרה ציפי לבני את היועץ המשפטי לממשלה וינשטיין לכלול ברשימת תפקידיו של גוף הביקורת הפנימי גם את הסמכות לקבל ולבדוק תלונות מהציבור. סמכות זו אכן נכללה ב”מסמך העקרונות” שניסח היועץ המשפטי לממשלה וינשטיין בנוגע לפעילותו של הגוף המבקר, ואשר נשלח לשרת המשפטים ביום 16.9.2013 ”לאחר שתוקן בהתאם להערותייך”.<sup>75</sup> ביום 25.11.2013 המליצה ועדת האיתור בראשות היועץ המשפטי לממשלה יהודה וינשטיין למנות את השופטת הילה גרסטל למבקרת הראשונה של פרקליטות המדינה לפי המתכונת של מבקר פנימי הכפוף ליועץ המשפטי לממשלה.

**”אנו סבורים כי מודל הביקורת שאומץ על-ידי משרד המשפטים אינו מודל נכון, בפרט משום שהוא אינו מקיים את עקרון אי-התלות של הביקורת. כפיפותו של הגוף המבקר ליועץ המשפטי לממשלה מגבילה את עצמאותו ואת יכולתו המעשית לבקר באופן שיטתי ואובייקטיבי את עבודתה של התביעה הפלילית.”**

**1.40.** אנו סבורים כי מודל הביקורת שאומץ על-ידי משרד המשפטים אינו מודל נכון, בפרט משום שהוא אינו מקיים את עקרון אי-התלות של הביקורת. כפיפותו של הגוף המבקר ליועץ המשפטי לממשלה מגבילה את עצמאותו ואת יכולתו המעשית לבקר באופן שיטתי ואובייקטיבי את עבודתה של התביעה הפלילית. אנו מברכים על עצם הקמתו של גוף מבקר, ומביעים תקווה כי הוא אכן יצליח למלא את ייעודו. עם זאת, אנו מטילים ספק ביכולתו להניב שיפור משמעותי בדרכי עבודתה של התביעה הפלילית בישראל. להלן נסקור בהרחבה את מודל הביקורת הבריטי, ובכלל זה את המציאות שהובילה לכינונו כגוף מבקר חיצוני לתביעה הפלילית וכנושא סמכויות פיקוח נרחבות. כללי עבודתו ואופי עבודתו של הגוף המבקר מצוטטים בהרחבה בדוחות עיתיים וייעודיים המפורסמים באתר ה-HMCPSI. עיון מעמיק בתוכן הדוחות מלמד על הישגיה של הביקורת ועל השינוי שהיא הצליחה לחולל בעבודתה של התביעה הפלילית בבריטניה ובתפיסת הציבור.





# ב. מודלים לביקורת התביעה הפלילית

”ה-HMCPSI הוא מוסד  
ביקורת התביעה העצמאי  
הייעודי הראשון מסוגו  
בעולם. גוף הביקורת הוקם  
מכוח חוק בשנת 2000,  
נוסף על גופי הביקורת  
הקיימים של מערכת המשפט  
הפלילי בבריטניה. מדובר  
במנגנון לביקורת מערכתית  
יזומה, חיצוני לתביעה  
הפלילית, הנושא בסמכות  
כללית לבחון ולבקר כל  
תחום מתחומי פעילותה של  
התביעה הפלילית.”

ביקורת התביעה המלכותית  
בבריטניה - ה-HMCPSI

ה-HMCPSI - נהלים בסיסיים

2.1 Her Majesty's Crown Prosecution Service Inspectorate (להלן: ה-HMCPSI, המבקר או גוף הביקורת) הינו מוסד ייעודי לביקורת שירות התביעה של הכתר (התביעה הפלילית בבריטניה). ה-HMCPSI הוא מוסד ביקורת התביעה העצמאי הייעודי הראשון מסוגו בעולם. גוף הביקורת הוקם מכוח חוק בשנת 2000<sup>76</sup>, נוסף על גופי הביקורת הקיימים של מערכת המשפט הפלילי בבריטניה.<sup>77</sup> מדובר במנגנון לביקורת מערכתית יזומה, חיצוני לתביעה הפלילית, הנושא בסמכות כללית לבחון ולבקר כל תחום מתחומי פעילותה של התביעה הפלילית.

**”מוסד הביקורת נוסד תחילה  
ב-1998 כיחידה פנימית  
בתוך התביעה הפלילית.  
לאחר כשנתיים של פעילות,  
וכחלק מההמלצות שפרסמה  
ועדה ציבורית בראשות  
השופט Iain Glidewell  
שבחנה את שירות התביעה  
של הכתר, נוסד גוף הביקורת  
כמוסד סטטוטורי עצמאי  
ביחס לתביעה הפלילית.”**

**2.6.** המבקר עובד לעיתים קרובות בשיתוף-פעולה עם גופי ביקורת נוספים של מערכת המשפט הפלילי וכן עם ארגונים אחרים, ועורך עימם דוחות משותפים (joint inspections) המפורסמים ופתוחים לעיון באתר המבקר.

**2.7.** בהמשך נביא דוגמות ממגוון מייצג של דוחות מסוגים שונים ובנושאים מגוונים. מקור נוסף לממצאי הפרק הוא מכתב שקיבלנו מה-HMCPSI עם תשובות לסדרה של שאלות ששאלנו. מסמך זה מובא כנספח ב לנייר-עמדה זה.

**2.2.** הוראות החוק קובעות סמכות פעולה רחבה ובלתי-מסוימת לגוף הביקורת. אולם חרף סמכותו הענפה של המבקר, אין הוא הגורם המופקד על טיפול בתלונות נגד פרקליטים. הללו מתבררות במערך נפרד, המתנהל כיחידה פנימית של התביעה עצמה.<sup>78</sup>

**2.3.** המבקר ממונה על-ידי ה-Attorney General (להלן: היועץ המשפטי),<sup>79</sup> לפי המלצתה של ועדה מקצועית המורכבת ממשפטנים, ומצוי תחת סמכותו ופיקוחו. משכורתו של המבקר משולמת על-ידי הפרלמנט, ואת צוותו הוא ממנה בעצמו.

**2.4.** ממצאי הביקורת מדווחים לעומד בראש התביעה הפלילית<sup>80</sup> וליועץ המשפטי, והאחרון אחראי להציג את הדוחות השנתיים לפני הפרלמנט. ליועץ המשפטי יש הסמכות להורות למבקר על עריכתה של ביקורת מסוימת – אם לגופים נוספים שתחת סמכותו מלבד התביעה הפלילית ואם לתיק פלילי מסוים המחייב תשומת-לב מיוחדת (“high profile cases”).

**2.5.** דוחות המבקר מכילים ניתוח ממצאים נרחב וכן הערות והמלצות לשינויי מדיניות. דוחות אלה משמשים לתביעה הפלילית מסד לקביעת תוכניות עבודה עתידיות ואמת-מידה לבחינת שיפור ביצועים. אלא שתרומתם של הדוחות אינה מסתכמת רק בשיפור תהליכים ובהתייעלות של התביעה עצמה. דוחות הביקורת, המפורסמים באתר המבקר ופתוחים לעיון הציבור, מגדילים את רמת השקיפות והדיווח על איכות ביצועיה של התביעה הפלילית, ובכך תורמים לשיפור תדמיתה של התביעה הפלילית ולחיזוק אמון הציבור במערכת המשפט הפלילי. יוער כי הדוחות נגישים להפליא, ערוכים בצורה ברורה ומנוסחים באופן נהיר לקריאה.

## **כינון ה-HMCPSI כגוף ביקורת עצמאי – תפקידו וסמכותו של המבקר העצמאי**

**2.8.** מוסד הביקורת נוסד תחילה ב-1998 כיחידה פנימית בתוך התביעה הפלילית. לאחר כשנתיים של פעילות, וכחלק מההמלצות שפרסמה ועדה ציבורית בראשות השופט Iain Glidewell שבחנה את שירות התביעה של הכתר,<sup>81</sup> נוסד גוף הביקורת כמוסד סטטוטורי עצמאי ביחס לתביעה הפלילית. דוח Glidewell רחב בהיקפו, ועיון בו מלמד על מצבו של שירות התביעה של הכתר ערב פרסומו. לענייננו חשובים בעיקר נימוקי ההמלצה להרחיב את סמכויות הביקורת של המפקח הקיים ולהפעילן כמערך ביקורת עצמאי ביחס לשירות התביעה.

**2.9.** בפרק השני לדוח,<sup>82</sup> הדן בעבודתה של התביעה הפלילית נכון למועד כתיבתו של הדוח, מתואר כיצד חסרה הערכה אובייקטיבית של עבודת התביעה הפלילית. מחבר הדוח טוען כי למרות מחויבותה התמידית לשיפור, אין התביעה מסוגלת באמת לעשות זאת. ההערכות שלה עצמה הינן לכל-היותר הערכות כלליות שלפיהן הפרקטיקה של התביעה הפלילית טובה, ודוחות הביקורת שהיא פרסמה סיפקו מידע מועט בלבד על ביצועיה.

**2.10.** פרק 13 לדוח,<sup>83</sup> הרלוונטי ביותר לענייננו, דן בחובתה של התביעה ליתן דין וחשבון (accountability) ובצורך בהרחבתו של מאפיין זה על-ידי הקמת גוף מבקר חיצוני לתביעה. הפרק סוקר את מציאות הדיווח הקיימת – מחויבות של ראש התביעה הפלילית לדווח ליועץ המשפטי, ודרכו לפרלמנט, מתן דין-וחשבון לממונים מכוח מדרג הקבוע בחוק, דיווח פיננסי ודיווח מכוח עבודתו של המפקח הפנימי – ומוצא אותה חסרה.

**2.11.** בתת-פרק הדן בעבודתו של המפקח הפנימי על התביעה הפלילית,<sup>84</sup> הדוח מניח הנחת-יסוד לדיון שלפיה יש להרחיב את סמכויות הפיקוח. לשיטתם של מחברי הדוח, אמון הציבור בשירות התביעה תלוי בקיומה של מערכת פיקוח נרחבת שתפקידה יהיה לייעץ לעומדים בראש המערכת ולפרסם לציבור את ממצאיה. המפקח הקיים, נאמר בדוח, פועל לבדו כמעט בסביבה מוגבלת מאוד. מפקח פנימי, כך נטען, אינו יכול להיות אובייקטיבי, גם אם דוחותיו מפורסמים:

**”לשיטתם של מחברי הדוח, אמון הציבור בשירות התביעה תלוי בקיומה של מערכת פיקוח נרחבת שתפקידה יהיה לייעץ לעומדים בראש המערכת ולפרסם לציבור את ממצאיה. המפקח הקיים, נאמר בדוח, פועל לבדו כמעט בסביבה מוגבלת מאוד. מפקח פנימי, כך נטען, אינו יכול להיות אובייקטיבי, גם אם דוחותיו מפורסמים.”**

**”מחברי הדוח מבהירים כי  
הענקת סמכות ביקורת  
רחבה לא נועדה להעמיד  
את התביעה הפלילית  
במקום שבו שיקול-דעתה  
נבחן באופן פרטני, אלא  
מטרתה להגדיל את שקיפות  
עבודתה של התביעה  
הפלילית ולחזק את אמון  
הציבור במערכתה. חוסר  
האמון הקיים, כך נטען,  
משפיע לרעה על המורל  
של אנשי התביעה עצמם,  
ולפיכך קיים הכרח להסיר  
את נגע ה”מסתוריות”  
שנדמה שקיים כיום.”**

The present Inspectorate is unusual. Its Director and all his staff are members of the CPS (Crown Prosecution Service), and report directly to the DPP (Director of Public Prosecution). Thus it is not independent, but its reports are published... a purely internal Inspectorate, even one whose reports are published, has the disadvantage that it cannot demonstrate that it is making wholly objective judgements. Put another way, in an organization which exists to serve the public, and which plays a vital role in the criminal justice system, there may be a suspicion that an internal Inspectorate will not be able to be wholly frank about any incompetence or inefficiency it discovers...<sup>85</sup>

בהתאם לדברים הללו, וחרף מניין היתרונות הקיימים בקיומו של מפקח פנימי והדיון בדרישתם של אנשי שירות התביעה כי בראש מערך הביקורת ימשיך לעמוד איש מצוותם, הדוח קובע כי על המבקר לפעול באופן עצמאי ובלתי-תלוי בתביעה:<sup>86</sup>

In the past two years the CPS has established an Inspectorate, which publishes reports both on standards of casework in Areas or Branches, and on specific themes. We are impressed by the quality of these reports, but we believe and recommend that the Inspectorate should be made more independent by having a lay Chairman appointed by the Attorney General and a number of lay members, and that its remit should be widened. We make proposals to achieve these aims.<sup>87</sup>

**2.13.** בעקבות המלצות הדוח התקבלה החלטת ממשלה להקים גוף ביקורת ייעודי, חיצוני לתביעה הפלילית, ובשנת 2000 חוקק הפרלמנט את Crown Prosecution Service Inspectorate Act 2000 (להלן: החוק). הגוף החל לפעול ולפרסם את דוחותיו סמוך לאחר החקיקה. כבר במאי 2002 פורסם הדוח השנתי הראשון של המבקר, המתייחס לממצאים שנאספו בין אוקטובר 2000 לספטמבר 2001.<sup>90</sup>

**2.14.** ס' 2 לחוק קובע שמכות פעולה רחבה ובלתי-מסוימת למבקר:

## 2 Functions

- (1) The Chief Inspector shall –  
(a) inspect or arrange for the inspection of the operation of the Crown Prosecution Service...

**2.15.** התביעה הפלילית בבריטניה פועלת על יסוד מדיניות רשמית, The Code for Crown Prosecutors, הכוללת מערכת סדורה ומפורטת של כללים והנחיות לעבודה המקצועית של התובע בשירות הוד מלכותה. האחראי לניסוחה של מערכת הכללים וההנחיות הוא העומד בראש התביעה הפלילית <sup>91</sup> (DPP). מטרתה המוצהרת של מערכת ההנחיות אינה אך לייעל ולשפר את עבודת התביעה הפלילית, אלא גם להנגיש את המידע לציבור הרחב ולשאר גורמי המערכת הפלילית, במטרה לקדם טיפול הוגן ושוויוני לכולם. הקוד כולל עקרונות כלליים, מבחנים לקבילותן ולמהימנותן של ראיות, סטנדרטים לטיפול בקורבנות עברה, פרמטרים לבחירת אישומים מתאימים ביחס לעברה, כללים לעסקות-טיעון ועוד. נוסף על ההדרכה שהיא מספקת לתובע בכל הקשור למקצועיות עבודתו, מערכת ההנחיות משמשת למבקר אמת-מידה למדידת איכותה ותקינותה של עבודת התביעה. דוחות המבקר מפנים לקוד ומצטטים עיקרים ממנו, והממצאים וההמלצות שבדוחות המבקר נכתבים תוך התייחסות אליו.

**2.12.** מחברי הדוח מבהירים כי הענקת סמכות ביקורת רחבה לא נועדה להעמיד את התביעה הפלילית במקום שבו שיקול-דעתה נבחן באופן פרטני, אלא מטרתה להגדיל את שקיפות עבודתה של התביעה הפלילית ולחזק את אמון הציבור במערכתה. חוסר האמון הקיים, כך נטען, משפיע לרעה על המורל של אנשי התביעה עצמם, ולפיכך קיים הכרח להסיר את נגע ה"מסתוריות" שנדמה שקיים כיום:<sup>88</sup>

At present, the CPS is criticized for being insulated from the general public and we believe that there is some truth in that assertion. In particular although the CPS exercises the power to discontinue prosecutions on public interest grounds, as a service it does not gain experience in any formalized way as to what the public interest requires in a particular situation. It can only rely upon a general knowledge of social conditions and pressures which its staff glean from the news media... The CPS is not (as, for example the police are) exposed in a public forum and required to explain its actions. We believe that the same transparency of operation demanded of other public bodies will increasingly be required of the CPS...<sup>89</sup>

יחסי מבוקר-מבקר קבועים גם הם, וכוללים, בין היתר, חובת שיתוף-פעולה ודיווח:

In managing the relationships surrounding inspection, departments should:

- support the need for inspection to be independent of the service provider and to be objective;
- facilitate co-operation among the relevant inspectors and other reviewing bodies;...

The service provider should:

- comply with the reasonable requirements of the inspectorate for information and explanations;
- co-operate with the inspectorate during the reasonable conduct of an inspection;...<sup>94</sup>

באותו מקום מנוסחת גם חובתו של המבוקר להגיב בתוך מסגרת זמן סבירה על ממצאי הביקורת:

...respond, in the public domain, to the outcome of an inspection, within a reasonable time.<sup>95</sup>

**2.17.** שינוי תחיקתי נוסף שהשפיע על דרכי עבודתה של הביקורת הוא חקיקת The Police and Justice Act 2006, המחיל חובות סטטוטוריות על המוסדות המבקרים את מערכת המשפט והמשטרה בבריטניה. החוק קובע חובת התייעצות רשמית של גופי הביקורת, לפני עריכת תוכנית עבודה, עם השר הרלוונטי, עם ראשיהם של גופי הביקורת האחרים, עם בעלי עניין מרכזיים ועם ארגונים ויחידים אחרים לפי הנחיית השר. עוד מטיל החוק חובה לערוך ולפרסם דוחות ביקורת משותפים עם מוסדות הביקורת השונים, תוך שיתוף-פעולה עם הרשויות השלטוניות הרלוונטיות. יוער כי ביקורות משותפות למוסדות הביקורת השונים המבקרים את מערכת המשפט הפלילי

## ה-HMCPsi ומדיניות הביקורת בבריטניה

**2.16.** המדריך הרשמי של שירות התביעה המלכותית אינו המסד היחיד לעבודת המבקר. אמות-המידה שהמבקר מחויב להן בעבודתו נוסחו ברפורמה שהוביל המשרד לשירותים ציבוריים בבריטניה בשנת 2003, וזו קובעת כללים ברורים לגבי מדיניות הביקורת על נותני שירותים ציבוריים.<sup>92</sup> מערכת הכללים מחייבת את כלל המוסדות המבקרים את השירות הציבורי בבריטניה, ובכלל זה ה-HMCPsi. מעבר להגדרת אופני הביקורת ומערכת המחויבויות של הצד המבקר והצד המבוקר, הרפורמה מניחה כללי-יסוד לביקורת אפקטיבית, ביניהם הדרישה כי המבקר יהיה חיצוני לגוף המבוקר, וכי ממצאי הביקורת ידווחו לציבור. סעיף ההגדרה מגדיר ביקורת שירות ציבורי באופן הבא:

Inspection of public services is an external review that should:

- be independent of the service providers;
- provide assurance, to Ministers and the public, about the safe and proper delivery of those services;
- contribute to improvement of those services;
- report in public; and
- deliver value for money.<sup>93</sup>

## 2.19. עמוד-הבית של אתר המבקר<sup>97</sup> מגדיר את מטרתו כדלקמן:

Her Majesty's Crown Prosecution Service Inspectorate (HMCPPI) inspects the work carried out by the Crown Prosecution Service and other prosecuting agencies. The purpose of our work is to enhance the quality of justice and make an assessment of prosecution services that enables or leads to improvement in their efficiency, effectiveness and fairness.<sup>98</sup>

בנספח האחרון של אחד הדוחות הראשונים שערך המבקר מובאת הצהרת כוונות שלו המלמדת על מידותיה ה"רחבות" של הביקורת:<sup>99</sup>

### Statement of purpose

To promote the efficiency and effectiveness of the Crown Prosecution Service through a process of inspection and evaluation; the provision of advice; and the identification and promotion of good practice.

### Aims

- 1 To inspect and evaluate the quality of casework decisions and the quality of casework decision-making processes in the Crown Prosecution Service.
- 2 To report on how casework is dealt with in the Crown Prosecution Service in a way which encourages improvements in the quality of that casework.
- 3 To report on other aspects of the Crown Prosecution Service where they impact on casework.
- 4 To carry out separate reviews of particular topics which affect casework or the casework process. We call these thematic reviews.

נערכו עוד בטרם נקבעה החובה בחוק, כחלק ממדיניות הביקורת ה"אינטגרטיבית" שעליה הצהיר המבקר. אולם עיגונה של החובה בחוק, תוך קביעת חובה סטטוטורית להיוועצות עם יתר גופי הביקורת, השפיע ככל הנראה על היקף הביקורות המשותפות ועל תדירותן. באתר המבקר מפורסמים דוחות משותפים בנושאים מגוונים, אשר חושפים ממצאים כלליים על מערכת המשפט הפלילי ועל הפועלים בה, ומונים המלצות לשינויים רוחביים ופרטניים.<sup>96</sup>

2.18. החוק, המדריך הרשמי של התביעה המלכותית (שהמבקר נטל חלק בניסוחו) וכן ההנחיות של ממשלת בריטניה הנוגעות לביקורת יוצרים יחדיו את התשתית המשפטית לפעולות המבקר:

- המבקר הוא גוף עצמאי ובלתי-תלוי בתביעה.
- סמכות הביקורת נתפסת כיריעה אחת; מבקרי המשטרה, הפרקליטות וגורמים אחרים העוסקים באכיפת חוק אמורים לשתף פעולה כדי לגבש המלצות מערכתיות לשיפור תפקודה של מערכת אכיפת החוק בכללותה. הגבול הארגוני בין המוסדות אינו אמור לשמש גבול להערכה, לביקורת או לשיפור.
- הגוף המבוקר – במקרה זה התביעה המלכותית – חייב לשתף פעולה עם המבקר באופן מלא הן בביצוע הביקורת והן בפיתוח פתרונות מערכתיים וקבועים לבעיות שהתגלו.
- המבקר רשאי לנקוט כל פעולת ביקורת ולחקור כל נושא שיכול להביא לידי שיפור תפקודו של הגוף המבוקר.
- הביקורת נתפסת כמרכיב מרכזי וחיוני בהבטחת אמון הציבור בתביעה המלכותית, אשר המוניטין שלה נפגע קשות מסדרת שערוריות שקדמה להקמת המבקר.

**2.21.** כאמור, הצהרת הכוונות משרטטת קו גבול רחב לעבודת המבקר. נדמה כי הניסוח הבלתי-מסוים אינו בכדי. על-מנת שהמבקר יוכל להגשים את המטרות המוצהרות, הוא נזקק לסמכויות פעולה נרחבות. המטרה הראשונה, שלפיה על המבקר לחקור ולהעריך את איכות ההחלטות ותהליכי קבלת ההחלטות של שירות התביעה של הכתר, מקיפה באופן עקרוני כל תחום מתחומי העבודה ושיקול-הדעת המצויים בסמכותה של התביעה הפלילית.<sup>102</sup> להלן נבקש להביא דוגמות, ממצאים וציטטות שנילקחו ממגוון מייצג של דוחות ביקורת, ואשר יש בהם, לשיטתנו, כדי ללמד נכונה על מהות עבודתו של המבקר והיקפה, קרי, להוכיח את לוז הטיעון שלפיו המבקר עוסק בביקורת מערכתית מהותית הבוחנת ומבקרת באופן מערכתי גם את איכות קבלת ההחלטות של התביעה הפלילית.

### **ביקורת מערכתית מהותית הבוחנת את איכות קבלת ההחלטות**

**2.22.** דוח לשנים 2006–2007 מתאר את התמודדותו של המבקר עם בחינת איכות קבלת ההחלטות של התביעה הפלילית בנוגע להפסקת הליכים פליליים, ומדגיש כי בחינה זו הינה ראשונה בסדרה של ביקורות בנושאים בעלי השפעה ניכרת על אמון הציבור בתביעה המלכותית:

We also undertook an inspection of the quality and timeliness of the Service's decision making in relation to discontinuance of proceedings, the first of a series of rolling inspections on key aspects of casework which greatly influence public confidence.<sup>103</sup>

- 5 To give advice to the Director of Public Prosecutions on the quality of casework decisions and casework decision-making processes of the Crown Prosecution Service and other aspects of performance touching on these issues.
- 6 To recommend how to improve the quality of casework and related performance in the Crown Prosecution Service.
- 7 To identify and promote good practice.
- 8 To work with other inspectorates to improve the efficiency and effectiveness of the criminal justice system.
- 9 To promote people's awareness of us throughout the criminal justice system so they can trust our findings.

**2.20.** דוח של ה-HMCPsi לשנים 2002–2004<sup>100</sup> מתאר בפירוט את התמודדותו של המבקר עם הרפורמה במדיניות הביקורת ואת השינויים שננקטו כדי להתאים את עבודת המבקר לסטנדרטים המחייבים. אלא שכדאי לומר כי מודל המבקר, כמערך ביקורת חיצוני לשירות התביעה של הכתר המחויב לדווח ולפרסם את ממצאיו לציבור, נבנה בהתאם להמלצות של דוח Glidewell<sup>101</sup> עוד בשנת 2000. המלצות אלה אומצו ככל הנראה כתנאי-סף למדיניות הביקורת הכללית שהוכתבה לכל גופי הביקורת במסגרת הרפורמה שהונהגה בשנת 2003.



**2.24.** המבקר מעריך את סבירותה ואיכותה של קבלת ההחלטות של התובע בהתאם למערכת ברורה ומפורטת של כללים והנחיות. החלטה שהתקבלה בניגוד לכללים נחשבת שגויה. במקרי-אמצע שבהם לא מתגלה חריגה ברורה מהכללים המבקר נדרש לבחינה מעמיקה יותר.

### **דוחות ה-HMCPSI ושיטות ביקורת**

**2.25.** ה-HMCPSI יוצר שני סוגי דוחות: דוחות שנתיים ודוחות נושאים. הדוחות השנתיים בוחנים את תפקודה השוטף של התביעה המלכותית, ומתמקדים בדרך-כלל בכמה תופעות בעייתיות ובמחוזות התביעה המלכותית שבהם בעיות אלה אקוטיות. דוחות נושאים, כשם, מתמקדים בנושאים ספציפיים. לעיתים קרובות נושאים הנדונים בשני סוגי הדוחות זוכים בביקורת חוזרת אחרי כמה שנים, כדי לעקוב אחר יישום השיפורים שהמבקר הציע. ענייננו כאן אינו בדוחות מסוג זה או אחר, אלא בשיטות העבודה המשתקפות מהדוחות באשר הם.<sup>105</sup>

**2.23.** דוח חקירה משותף למבקר המדינה ולמבקר המשטרה, הודן באיכותן של החקירה המשטרתית ועבודת התביעה במקרים של עֵבְרוֹת אינוס, מוכיח באופן חד-משמעי כי גוף הביקורת אכן מבקר את תהליכי קבלת ההחלטות של התביעה הפלילית:

Prosecutors take decisions in accordance with the principles set out in the Code for Crown Prosecutors (the Code). HMCPSI considers whether the decision taken was one that was properly open to a reasonable prosecutor having regard to the principles set out in the Code and relevant guidance. A statement that HMCPSI considers that a decision was not in accordance with the Code therefore means it was considered to be wrong in principle. On some occasions, therefore, while a decision not to prosecute or to drop an existing prosecution may not fall outside the Code, equally it would be proper to take a more robust approach. There are also cases in which a more rigorous analysis should lead to the seeking of more evidence or the obtaining of more support for a victim so that prosecution is sustainable and the prospect of conviction realistic. The CPS Policy for Prosecuting Cases of Rape (and, where appropriate, the policy on prosecuting cases of domestic violence) provides guidance on the care and sensitivity to be exercised in decision making, obtaining all possible forensic and scientific evidence and, where appropriate, deciding to proceed against the victim's wishes.<sup>104</sup>

## ”הביקורת כוללת ביקורים בבתי-משפט, איסוף עדויות וראיונות עם כלל המעורבים במערכת הפלילית: שופטים ועורכי-דין, עדים וקורבנות עברה.”

**2.27.** הביקורת כוללת ביקורים בבתי-משפט, איסוף עדויות וראיונות עם כלל המעורבים במערכת הפלילית: שופטים ועורכי-דין, עדים וקורבנות עברה. להלן דוגמות לביקורת הנוגעת באיכות עבודתם של פרקליטי התביעה הפלילית. רוב ממצאי הביקורת הינם פרי עבודת-שטח של אנשי המבקר בבתי-המשפט השונים בבריטניה, שנועדה להביא מדגם מייצג להערכת איכות עבודתם של הפרקליטים:

Although court observations during the review were limited, the counsel seen were found to be professional and well prepared. The standards of advocacy and the handling of sensitive questioning of victims were impressive. However, formal monitoring of rape advocates is still not generally being undertaken, despite a recommendation in the 2002 report. Assuring standards of advocacy and case preparation in all cases is crucial in ensuring that rape cases are properly handled.<sup>107</sup>

המבקר בוחן את איכות הפרקליט, את ייצוג התביעה במשפט ואת מקצועיותו של המייצג במהלך הדיון.<sup>108</sup> אמות-המידה לבחינה הן רשימת הסטנדרטים וההנחיות, אשר מנוסחות ומפורסמות על-ידי התביעה עצמה, וכן המלצות המבקר בדוחות קודמים.

**2.26.** שיטת העבודה העיקרית של המבקר היא בחירת מדגם אקראי ורחב יחסית של מקרים העונים על הקריטריון של הנושא הנבדק – לדוגמה, מקרי אונס, מקרים שבהם היה מעורב בן-מיעוטים או מקרים שאירעו במחוז מסוים של התביעה – ובחינת התיקים אחד אחד. הביקורת יורדת לעומק עבודתה של התביעה הפלילית בשלבים השונים של ההליך הפלילי, ובוחנת את התאמתה בכל שלב למדריך הרשמי של התובעים:

Inspectors consider Code compliance at key stages, primarily when the prosecutor directs a charge; when the case is first reviewed in cases where the police have authority to charge; when the case is being prepared for trial in the lower court (the magistrates' court); and, in the more serious cases, when they are being prepared to be transferred to the higher court (the Crown Court). The correct application of the Code is also considered when the case is dropped at court or the prosecutor directs no further action at the charging stage.<sup>106</sup>

”מסגרת בחינת איכותה ומקצועיותה של עבודת התביעה המבקר בודק את טיב הראיות והעדויות שעליהן מתבססת ההחלטה אם להגיש כתבי אישום ולהמשיך בהליכים אם לא, את אופן הטיפול בעדים ובקורבנות עברה, את העמידה ביעדים ובתוכניות העבודה וכיוצא באלה. הממצאים נאספים ממקורות חיצוניים ופנימיים, ומשמשים מקור להערכה וכן בסיס לקביעת המלצות לשיפור.”

**2.28.** במסגרת בחינת איכותה ומקצועיותה של עבודת התביעה המבקר בודק את טיב הראיות והעדויות שעליהן מתבססת ההחלטה אם להגיש כתבי אישום ולהמשיך בהליכים אם לא, את אופן הטיפול בעדים ובקורבנות עברה, את העמידה ביעדים ובתוכניות העבודה וכיוצא באלה. הממצאים נאספים ממקורות חיצוניים ופנימיים, ומשמשים מקור להערכה וכן בסיס לקביעת המלצות לשיפור:

Inspection reports are based firmly on evidence from internal and external sources supplemented by extensive scrutiny of casework and other documents. This provides a full audit trail.<sup>109</sup>

#### **דוחות חוזרים ומעורבותו של המבקר בעיצוב ההמלצות לשיפור וביישומן**

**2.29.** נושאים שנבדקו בעבר נבדקים שוב כדי לעמוד על המידה שבה יישמה התביעה המלכותית את המלצות המבקר מהבדיקה האחרונה. לדוגמה, דוח נושאֵי הדן בדרך שבה התביעה הפלילית מתמודדת עם תיקים פליליים בעלי מימד של מיעוטים אתניים<sup>110</sup> מציג את המתודולוגיה הבאה:

In order to assess the quality of decision-making and whether progress has been made, we have compared our findings in respect of cases arising from racist incidents in the eight selected Areas with similar data gathered during the original review.<sup>111</sup>

## פיתוח מדדים לבחינת איכות העבודה של התביעה

**2.32.** בשנת 2010 אימץ המבקר שיטה חדשנית לבדיקת איכות העבודה של התביעה, המבוססת על רשימה של 12 סטנדרטים שפיתח ראש התביעה הפלילית (DPP) לעבודתה של התביעה המלכותית.<sup>113</sup> סטנדרטים אלה נוגעים בסוגיות שלב עבודתה של התביעה, ביניהן ההחלטה להגיש כתבי אישום,<sup>114</sup> איכותם של כתבי האישום<sup>115</sup> וההחלטה להגיש ערעור.<sup>116</sup> סטנדרט נוסף עניינו מחויבותה של התביעה הפלילית להתמודדות ראויה ופתוחה לציבור עם טענות בנוגע לקבלת ההחלטות שלה ולשירות שהיא מספקת.<sup>117</sup> בדוח שניתח את שיטת הבדיקה החדשנית<sup>118</sup> מתואר כיצד המבקר משתמש ברשימת הכללים להערכת עבודתה של התביעה. ראשי המחוזות בתביעה המלכותית נדרשים לבחור מדי חודש, במשך עשרה חודשים בשנה, 6 תיקים פליליים ממגוון תחומי עֵבְרוֹת, ולענות לגבי כל תיק על רשימה של 34 שאלות שנוסחו על-ידי המבקר בהתאם לרשימת הסטנדרטים. בשני החודשים הנותרים בשנה מנותחים באותה צורה 12 תיקים נוספים, אולם על-ידי עורך-דין אחר מתוך התביעה הפלילית. בסך-הכל המדגם מייצג כ-3% מהתיקים בשנה. הממצאים מקבלים ניקוד ונשמרים בבסיס נתונים אלקטרוני. בסבב שני נציגי המבקר בוחנים את התיקים על-ידי מתן תשובות לאותן שאלות. כאשר מתגלה פער בין התשובות של נציגי המבקר לבין תשובותיהם של אנשי התביעה, נקבע אם התשובה שניתנה על-ידי אנשי התביעה סבירה או לא. לשיטתם של מחברי הדוח, דפוס ביקורת זה מהווה מדד מייצג לאיכות העבודה של התביעה הפלילית.

**2.30.** בדוח המקורי הביע המבקר דאגה מכך שבבדיקת הטיפול במקרים בעלי מימד "גזעי" התגלו ליקויים הן אצל התביעה והן אצל המשטרה בכל הנוגע בטיפול בתיקים, בעדויות ובחומרי חקירה באופן כללי. בעקבות הדוח פרסם המבקר שורה ארוכה של המלצות לשיפור תפקודה של התביעה, החל בהמלצה שראשי התביעה יטפלו בסוגיה של פשעים בעלי מימד "גזעי" וכלה בהמלצות פרטניות לתוכניות הכשרה ולשיפור תפקודם של התובעים מן השורה.

**2.31.** בדוח-המעקב, שפורסם לאחר שנים מספר, חזר המבקר על אותה מתודולוגיה מדוקדקת שבה השתמש בהכנת הדוח המקורי. הדוח השני מצא שיפור מועט בלבד בתפקוד המשטרה, אך ציין לשבח את שיתוף-הפעולה של התביעה בהשקת תוכניות הכשרה חדשות ורחבות-היקף בהתאם להמלצות של הדוח הקודם:

We have found that the updated policy guidance issued in July 2003 has been well received and that the recent national training initiative has generally met its aims... The quality of decisions whether to accept cases for prosecution remains high... The consideration of relevant supporting information has improved and the proportion of racist incident cases that are discontinued inappropriately appears to be reducing. The reasons for the decisions are better evidenced and more often explained to the satisfaction of victims.<sup>112</sup>

### טיפול ב"מקרים מיוחדים" – "high profile cases"

**2.33.** מלבד הערכות כלליות של ביצועי התביעה ודיון בצעדים שיש לנקוט לשם שיפור בעתיד, הדוחות השנתיים מהווים בימה להתייחסות של המבקר לסוגיות בוערות שנמצאות על סדר-היום הציבורי וקשורות לעבודת התביעה. כך, בדוח לשנת 2011–2012<sup>120</sup> מסביר המבקר כיצד החליט, לנוכח ביקורת שנשמעה סביב הטיפול בכמה תיקים שזכו בחשיפה ציבורית, לקבל את המלצתו של ראש התביעה הפלילית לערוך ביקורת פרטנית בנוגע ל-"Lynette White case"<sup>121</sup>:

During the course of the year some high profile cases have raised concerns over the CPS handling of the disclosure of sensitive unused material with the resultant risk to reputation. At the request of the Director of Public Prosecutions I have agreed to lead a review of disclosure in the case of R v. Mouncher and others (the Lynette White case). The review will include whether the prosecution team (CPS and counsel) approached, prepared and managed disclosure in this case effectively and complied with their disclosure duties properly.<sup>122</sup>

**2.34.** יצוין כי במקרה זה הפנה ראש התביעה הפלילית את המקרה למבקר החיצוני כאמצעי לטיפול בבעיה מקצועית קשה שהתגלתה בגוף הנמצא תחת ניהולו. לראש התביעה יש אינטרס שהארגון שהוא עומד בראשו ישמור על המוניטין שלו בציבור, וייתפס כגוף הפועל ברמת מקצועיות גבוהה. דרכו להשיג מטרה זו לא הייתה על-ידי ניסיון להתכחש לבעייתיותו של המקרה הנידון ולהעמיד פנים כאילו אין פגם בעבודת התביעה, אלא דווקא על-ידי העברת הטיפול לגוף חיצוני ובלתי-תלוי, תוך נכונות לספוג את הביקורת שתעלה מבדיקתו. ייתכן שראש התביעה היה מתקשה

"מלבד הערכות כלליות של ביצועי התביעה ודיון בצעדים שיש לנקוט לשם שיפור בעתיד, הדוחות השנתיים מהווים בימה להתייחסות של המבקר לסוגיות בוערות שנמצאות על סדר-היום הציבורי וקשורות לעבודת התביעה."

With the introduction in 2010 of Core Quality Standards (CQS) and a monitoring scheme (CQSM) to assess compliance with those standards, the CPS has made significant progress in its efforts to assess the quality of its work. The standards broadly cover all the relevant aspects of casework, and the monitoring scheme is capable of giving a high level picture of casework quality.<sup>119</sup>

## ה-HMCPST ואיתור כשלים פרטניים

**2.35.** כפי שכבר צוין מבקר התביעה המלכותית עוסק בביקורת רוחבית ומערכתית, ואינו מטפל בתלונות פרטניות הנוגעות בתיק זה או אחר.<sup>123</sup> שיטת העבודה של המבקר היא לבחור באקראי מדגם גדול יחסית של תיקים ולבחון אותם באופן פרטני. במהלך בדיקה זו מתבהרים הליקויים הנפוצים בעבודת התביעה. עם זאת, יש לזכור כי מאחורי כל "ליקוי נפוץ" עומדים תיקים ספציפיים שהתגלגלו לידיו של המבקר כאשר בחר את המדגם לבדיקה.

**2.36.** אכן, כחלק מתהליך הביקורת מתגלה לעיתים כשל בעבודתו של תובע מסוים. מקרים אלה מובאים לידיעתם של בכירי התביעה המלכותית, והללו נושאים באחריות להפעלת הליכי משמעת ולהבטחת איכות העבודה של התובע הפרטני. נוסף על כך, במסגרת "ביקורת-שדה" הנערכת בבתי-משפט המבקר יכול לזהות תיק שוטף המתנהל באופן לקוי. במקרים קשים במיוחד, שבמסגרתם מתגלה תשתית ראייתית חזקה נגד פרקליט, המבקר יכול לציין את הפרקליט לרעה אצל בכיר בתביעה המלכותית:

if a legal inspector feels that there is strong evidence of an individual in the Area whose work and decision making is of such serious concern this matter should be discussed with the Senior Legal Inspector. After discussion if it was felt that the Area should be informed, the Senior Legal Inspector will prepare a note (and draft letter) for the Chief Inspector to send to the Area CCP. The note, letter and any evidence would be retained on the shared drive, along with the Code Test Failure lists.<sup>124</sup>

לנקוט אמצעי תיקון ו/או משמעת ראויים נגד עובדים בארגונו שלו אילו השאיר את הטיפול בפרשה בתוך התביעה המלכותית. משהוציא את בדיקת המקרה לטיפולו של מבקר חיצוני, כבל ראש התביעה את ידיו שלו, ביודעו כי מבחינה ציבורית לא תהיה לו בררה אלא לאמץ את המלצות המבקר ולנקוט צעדים משמעתיים או אחרים כלפי הכפופים לו. דווקא בדרך זו סבר כנראה ראש התביעה כי תישמר תדמית ארגונו כגוף מקצועי שאינו מנסה להסתיר מידע מעיני הציבור. הפער המתגלה בין תפיסה ניהולית זו לבין זו של ראשי התביעה הפלילית בישראל (פרקליט המדינה והיועץ המשפטי לממשלה) – כפי שהיא משתקפת מתגובתם על ההצעה להקים גוף מבקר לפרקליטות שלא יהיה בשליטתו של היועץ המשפטי לממשלה – מעלה תהיות ומקומם.

**”כפי שכבר צוין מבקר התביעה המלכותית עוסק בביקורת רוחבית ומערכתית, ואינו מטפל בתלונות פרטניות הנוגעות בתיק זה או אחר. שיטת העבודה של המבקר היא לבחור באקראי מדגם גדול יחסית של תיקים ולבחון אותם באופן פרטני. במהלך בדיקה זו מתבהרים הליקויים הנפוצים בעבודת התביעה.”**

**סיכום: הצלחת ה-HMCPSI – ביקורת שוטפת, כללית ומהותית הזוכה בפומביות**

2.38. הגוף המופקד על ביקורת התביעה המלכותית בבריטניה הצליח לאורך השנים להביא לידי שיפור בתפקודה של התביעה המלכותית במגוון מישורים. מבקר התביעה דורש מהתביעה לשפר הן את תפקודה המשפטי והן את תפקודה הניהולי והכלכלי. הוא ממליץ על נוהלי עבודה, דורש שעובדי התביעה יעברו הכשרות מיוחדות כדי להתמודד עם כשלים, ומשיק יחד עם הנהלת התביעה פלי ניהול וביקורת חדשים כדי לשפר הן את הביקורת והן את תפקודה של התביעה. ברי כי לא נפתרו כל הבעיות, אך מבקר התביעה מצליח להפנות לתביעה סדרה בלתי-פוסקת של זרישות המשפרות את תפקודה, שקיפותה ותדמיתה הציבורית. האחרונה חיונית לתפקודו של כל גוף שלטוני הבא במגע עם הציבור, במיוחד כאשר מדובר בגוף האחראי לאכיפת החוק הפלילי במדינה.

**”הגוף המופקד על ביקורת התביעה המלכותית בבריטניה הצליח לאורך השנים להביא לידי שיפור בתפקודה של התביעה המלכותית במגוון מישורים.”**

**”אכן, כחלק מתהליך הביקורת מתגלה לעיתים כשל בעבודתו של תובע מסוים. מקרים אלה מובאים לידיעתם של בכירי התביעה המלכותית, והללו נושאים באחריות להפעלת הליכי משמעת ולהבטחת איכות העבודה של התובע הפרטני.”**

יובהר כי במכתבו של ה-HMCPSI אלינו, שממנו נלקחה המובאה לעיל, הודגש כי אין למבקר סמכות להדיח תובע או לקבל החלטות לגבי תיק שהסתיים או תיק שמתנהל. סמכות זו ניתנת לתביעה המלכותית באופן בלעדי.<sup>125</sup>

2.37. במקרים חמורים מבקר עשוי להיתקל בתיק שעולה לגביו חשד לעיוות-דין (miscarriage of justice), שבעטיו נתבע הורשע כנראה לא בצדק. במקרה זה המבקר מעביר את המידע לתביעה המלכותית ודורש תיקון תוך ארבעה שבועות. אחרי מועד זה הנושא מועבר לתובע המלכותי הראשי. מכתבו של המבקר אלינו אינו מתייחס לאפשרות שהתביעה תסרב לתקן עיוות-דין שהובא לידיעתה. אך היות שלפי החוק מבקר התביעה נהנה מעצמאות בעבודתו, הוא רשאי לפרסם את הממצאים בדוחותיו ולחשוף אותם לידיעת הציבור.

**”אין למבקר סמכות להדיח תובע או לקבל החלטות לגבי תיק שהסתיים או תיק שמתנהל. סמכות זו ניתנת לתביעה המלכותית באופן בלעדי.”**

The Director of Public Prosecutions, Keir Starmer QC, has welcomed a report from the HM CPS into the way the Crown Prosecution Service handles advocacy and case presentation.

Mr Starmer said: "The report rightly highlights our commitment to quality advocacy and a number of areas where the CPS has improved this quality. These include the successful introduction of our Advocacy Quality Monitoring Scheme, and the continued success of our associate prosecutors in the Magistrates Court. We will build on these successes to improve quality advocacy at every level.

"Our increased use of in-house advocates has resulted in significant savings since 2006 and at the same time the overall quality of advocacy has remained high. The report has identified several areas that need further improvement and we will rise to the challenges set out and continue to improve the quality of both in-house and external advocacy in the criminal courts."<sup>127</sup>

**2.40.** גוף הביקורת הצליח לבסס את מעמדו הציבורי כמוסד ביקורת אמין ומקובל. המלצותיו זוכות בסיקור נרחב, וחשוב מכך – מעמדן מחייב, והן זוכות ביישום. עם זאת, המבקר אינו נח על זרי הדפנה, וממשיך לפעול ביעילות ובאפקטיביות.

**"גוף הביקורת החל את עבודתו כמוסד ביקורת עצמאי ייחודי מסוגו, חרף התנגדותם של אנשי התביעה. הוא ביסס את מעמדו כמוסד ראוי והכרחי, סמכויותיו הלכו והתרחבו, ועבודתו והמלצותיו משפיעים כיום גם מעבר לגבולותיו של שירות התביעה."**

**2.39.** גוף הביקורת החל את עבודתו כמוסד ביקורת עצמאי ייחודי מסוגו, חרף התנגדותם של אנשי התביעה. הוא ביסס את מעמדו כמוסד ראוי והכרחי, סמכויותיו הלכו והתרחבו, ועבודתו והמלצותיו משפיעים כיום גם מעבר לגבולותיו של שירות התביעה. כך, לדוגמה, במסגרת דוח שבחן את ביצועי הייצוג של התביעה הפלילית<sup>126</sup> הומלץ לנסות לקדם הכנסת נאום סיכום (closing speech) גם בהליכים המתנהלים בבית-משפט שלום. בהתאם להמלצות הללו תוקנו כללי הפרוצדורה לסדר הדין הפלילי באופן המרחיב את זכותה של התביעה הפלילית לשאת נאום סיכום. שיפור חל גם במערכת היחסים בין המבקר לבין אנשי התביעה, שהתאפיינה בתחילה בחשדנות ובחוסר אמון, ועם השנים התבסס שיתוף-פעולה פורה. דוחות המבקר מתארים שיתופי-פעולה מקצועיים וקידום מטרות משותפות, אך גם חילוקי-דעות וביקורת. הדברים הבאים מצוטטים מתוך מכתב שפרסמה התביעה הפלילית בתגובה על הממצאים בדוחות המבקר:



**”התפנית העיקרית  
בהתפתחותו של מבקר  
התביעה באה כאשר הוא  
נהפך, בהתאם להמלצה  
של דוח Glidewell, לגוף  
סטטוטורי עצמאי.  
ה-HMCPSI כפוף באופן  
פורמלי ליועץ המשפטי  
למשלה, שתפקידו  
מקביל לזה של שר  
המשפטים בישראל.”**

**2.42.** ביקורתו של מבקר התביעה המלכותית היא שוטפת, כללית ומהותית – שלוש תכונות חיוניות התורמות יחדיו ליעילותה. שתי התכונות הראשונות של הביקורת (היותה שוטפת וכללית) משמען שביקורת עבודתה של הפרקליטות אינה אפיזודית – לא בחלטה ולא בתודעת הציבור. כמו-כן אין היא מוגבלת לנושאים ספציפיים. יסוד התייחסותו של המבקר הוא האופן שבו התביעה המלכותית ממלאת (או אינה ממלאת) את תפקידה הציבורי באופן כללי. הסוגיות החשובות ביותר, בין שמדובר בסוגיות מנהליות ובין שמדובר בסוגיות מהותיות, יהיו הראשונות שיזכו בהתייחסות; ואם הן אינן באות לידי תיקון, הן יזכו בהתייחסות חוזרת.

**”ביקורתו של מבקר התביעה  
המלכותית היא שוטפת,  
כללית ומהותית – שלוש  
תכונות חיוניות התורמות  
יחדיו ליעילותה... לא  
למותר לציין כי אי-אפשר  
לתקן ליקויים בליבת  
העבודה של התביעה  
המלכותית אלא אם כן  
המבקר יכול לקיים ביקורת  
מהותית, כלומר, לבקר  
ולהעריך גם את תהליכי  
קבלת ההחלטות והפעלת  
שיקול-הדעת של התביעה  
לאור הנחיה מקצועית אחידה  
ומוסכמת, דוגמת ה-Code for  
Crown Prosecutors.”**

**2.41.** התפנית העיקרית בהתפתחותו של מבקר התביעה באה כאשר הוא נהפך, בהתאם להמלצה של דוח Glidewell,<sup>128</sup> לגוף סטטוטורי עצמאי. ה-HMCPSI כפוף באופן פורמלי ליועץ המשפטי לממשלה, שתפקידו מקביל לזה של שר המשפטים בישראל. עם זאת, ניתן לומר כי כשם שבתי-המשפט והתביעה המלכותית בבריטניה כפופים מנהלית לשרים אך אינם מקבלים כל מרות בעבודתם מלבד מרות הדין, כך מבקר התביעה אינו כפוף לשום מרות מלבד משימת הביקורת שהוא אחראי לה על-פי חוק. המבקר הראשי מכין את תוכנית העבודה של הגוף המבקר תוך התייעצות עם השר ועם גופים משפטיים אחרים, אך הוא אחראי באופן ישיר כלפי הפרלמנט והציבור לתוכן דוחותיו ולפרסום ממצאי הביקורת. הוא רשאי – ואכן נוהג – לפרסם דוחות ביקורת נוקבים ולציין אם המלצותיו זכו בהתייחסות. אם ראש התביעה המלכותית או אפילו היועץ המשפטי לממשלה אינם נותנים מענה הולם לביקורתו של המבקר, יהא עליהם ליתן דין-וחשבון לפני התקשורת והריבון האולטימטיבי – הציבור.

**”סקרנו בהרחבה את  
מציאות עבודתו ודרכי  
התנהלותו של הגוף  
המופקד על ביקורת  
שירות התביעה המלכותית  
בבריטניה – ה-HMCPSI.  
הביקורת וכלליה הם אות  
ומופת למערך ביקורת  
ייעודי מקצועי, אפקטיבי  
ופורה. אנו רואים בגוף  
זה מודל שראוי לבסס  
עליו – בהתאמות  
הנדרשות למערכת  
השלטונית בישראל –  
גוף לביקורת מערכתית  
על התביעה הפלילית.”**

לא למותר לציין כי אי-אפשר לתקן ליקויים בליבת העבודה של התביעה המלכותית אלא אם כן המבקר יכול לקיים ביקורת מהותית, כלומר, לבקר ולהעריך גם את תהליכי קבלת ההחלטות והפעלת שיקול-הדעת של התביעה לאור הנחיה מקצועית אחידה ומוסכמת, דוגמת ה-Code for Crown Prosecutors. בחינת החלטות מהותיות של תובעים לאור סטנדרט אחיד כזה היא הדרך היחידה לבחון אם עבודת התביעה מתנהלת באופן תקין, שוויוני וללא הפליה או משוא-פנים.

**2.43.** סקרנו בהרחבה את מציאות עבודתו ודרכי התנהלותו של הגוף המופקד על ביקורת שירות התביעה המלכותית בבריטניה – ה-HMCPSI. הביקורת וכלליה הם אות ומופת למערך ביקורת ייעודי מקצועי, אפקטיבי ופורה. אנו רואים בגוף זה מודל שראוי לבסס עליו – בהתאמות הנדרשות למערכת השלטונית בישראל – גוף לביקורת מערכתית על התביעה הפלילית. עם זאת, המודל הבריטי אינו כולל כאמור מערך לבירור תלונות על פרקליטים. אנו סבורים כי בישראל יש לשלב בגוף המבקר מנגנון לטיפול בתלונות פרטניות על פרקליטים. להלן נדון בטעמים לכך, ונציג מודל מוצע למנגנון כזה, המבוסס על המנגנון הייעודי לבירור תלונות על פרקליטים פדרליים בארצות-הברית – ה-OPR.

## מנגנון לבירור תלונות על פרקליטים

**2.47.** "מסמך העקרונות" קובע מפורשות כי "על מנת לא לפגוע בעצמאות התביעה, לא יבדוק הנציב תלונות הנוגעות להפעלת שיקול הדעת המשפטי"<sup>132</sup>. חרף זאת הודיע ארגון פרקליטי המדינה כי החליט לא לשתף פעולה עם מבקר הפרקליטות שהוקם זה עתה, היות שמערך הביקורת כולל גם מנגנון לבדיקת תלונות ציבור נגד פרקליטים. לפי הדיווח, יושבת-ראש הארגון, עו"ד הדס פורר-גפני, דרשה כי הביקורת תהיה מערכתית בלבד, כדי שפרקליטים יחידים לא יהיו חשופים לסנקציות ויישמר להם חופש שיקול-הדעת.<sup>133</sup> בעת כתיבת שורות אלה טרם יושבה מחלוקת זו. קבלת ההסתייגויות של ארגון פרקליטי המדינה והימנעות מהפעלת מנגנון לבירור תלונות על פרקליטים עלולות להקטין את מידת האפקטיביות של הגוף ולפגוע במהלך בכללותו.

**2.44.** בפרק הפותח מסמך זה הצגנו בהרחבה את הצורך בהקמת גוף מבקר לפרקליטות. אחת הטענות המרכזיות להחלת ביקורת על התביעה הפלילית התבססה על העובדה שמנגנוני הביקורת הקיימים בישראל – ובכלל זה גם מנגנוני הביקורת הפנימיים, הקיימים מכוח המדרג המקצועי בפרקליטות, וכן אלה המשמעתיים, החלים על כלל עובדי המדינה ועורכי-הדין בישראל – אינם אפקטיביים. הדגמנו את מוגבלותה של הביקורת הפנימית בכל הנוגע בפיקוח על עבודתה של התביעה הפלילית, והראינו כי המנגנונים המשמעתיים מתאפיינים בתת-אכיפה.

**2.45.** פרק ההמלצות בדוח של "הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות" כולל אמירה מפורשת שלפיה אין צורך בהקמת מנגנון ביקורת נוסף שייעודו לבירור תלונות על פרקליטים. זאת, כאמור, בניגוד להמלצתם של המומחים שהובאו לפני הוועדה.<sup>129</sup> היועץ המשפטי לממשלה אימץ מסקנה זו, וביקש לדחות את אפשרות הפעלתו של המנגנון לטיפול בתלונות ציבור על פרקליטים<sup>130</sup> אולם בעקבות לחץ ציבורי כבד, הנחתה שרת המשפטים ציפי לבני את היועץ המשפטי לממשלה לכלול ברשימת תפקידיו של גוף הביקורת הפנימי גם את הסמכות לקבל ולבדוק תלונות מהציבור.

**2.46.** בספטמבר 2013 כלל היועץ המשפטי לממשלה וינשטיין את התפקיד של בדיקת תלונות על פרקליטים ב"מסמך העקרונות" להקמת הגוף המבקר.<sup>131</sup>

## ”התנגדותם של פרקליטי המדינה מעלה תהיות ומעוררת דאגה. הדרישה למנוע מהציבור את האפשרות להתלונן על פרקליט שסרח לפני המבקר אינה מתיישבת עם מטרות הקמתו של גוף הביקורת, ובראשן הרצון להביא לידי שיפור משמעותי בתפקוד הפרקליטות ולחזק את אמון הציבור במערכת אכיפת החוק.”

**2.48.** התנגדותם של פרקליטי המדינה מעלה תהיות ומעוררת דאגה. הדרישה למנוע מהציבור את האפשרות להתלונן על פרקליט שסרח לפני המבקר אינה מתיישבת עם מטרות הקמתו של גוף הביקורת, ובראשן הרצון להביא לידי שיפור משמעותי בתפקוד הפרקליטות ולחזק את אמון הציבור במערכת אכיפת החוק:

”קבלת תלונות תחזק את הדיווחיות הציבורית של הפרקליטות ואת האמון בה. מעבר לכך, הביקורת המערכתית של הגוף החדש תצא נשכרת ממבט בלתי אמצעי בבעיות בתפקוד הפרקליטות הפוגעות בציבור, ואילו בדיקת התלונות תצא נשכרת מראיית הרוחב המערכתית של גורם מקצועי שיכיר את עבודת הפרקליטות על בוריה. תמוה הדבר שבמהלך שאחת מתכליותיו המרכזיות היא הגברת אמון הציבור בפרקליטות, ננקטת גישה החותרת תחת האמון הזה ומערערת אותו.”<sup>134</sup>

**2.49.** בניגוד לטענה המועלית שוב ושוב על-ידי נציגות הפרקליטות, הקמת מערך לביור תלונות על פרקליטים אינה מיועדת לפגוע בעצמאות שיקול-הדעת המוענקת לתובעים. אין מטרתו של המנגנון לביור תלונות לבחון או להגביל את שיקול-הדעת של הפרקליט בתיק מתנהל, אלא לחקור תלונות בדבר התנהגות לא-מקצועית, לא-אתית או פלילית של פרקליטים. בניגוד לטענתו של ארגון פרקליטי המדינה, המבקר עצמו אינו מטיל סנקציות. את ממצאיו הוא אמור להעביר להתייחסותם ולטיפולם של הגורמים המתאימים. כלום אנשי הפרקליטות חפצים כי פרקליט שנמצא פסול חמור בהתנהלותו האתית והמקצועית – בוודאי אם היא במישור הפלילי – יישאר בשורות המערכת? בהעדר קיומו של מנגנון ייעודי לטיפול בתלונות הציבור על פרקליטים לא יהיה אפשר לאתר כשלים בעבודתם של תובעים פליליים, מידע בדבר הפרות של זכויות אדם ועוולות הנעשות לאזרחים יישאר במחשכים, והלגיטימציה הציבורית להמשך פועלה העצמאי של התביעה הפלילית בישראל תמשיך להתערער.

**2.50.** אנו סבורים כי יש לשלב בתוך מנגנון הביקורת המערכתית מנגנון לביור תלונות על פרקליטים. מנגנון מסוג זה מופעל בארצות-הברית על התובעים הפדרליים, ולהלן נבקש לסקור בקצרה את דרכי עבודתו.

## ה-Office of Professional Responsibility (OPR)

2.52. מסמך מדיניות של ה-OPR מסכם את דרכי פעולתו באופן הבא:

In general, after investigating an allegation of misconduct made against a Department of Justice attorney, OPR determines, based on all the facts found, whether the attorney committed professional misconduct in the exercise of his or her authority to investigate, litigate or provide legal advice. If OPR concludes that an attorney did not commit professional misconduct, OPR determines whether the attorney exercised poor judgment, engaged in other inappropriate conduct, made a mistake, or acted appropriately under all the circumstances.<sup>139</sup>

המסמך דן בסטנדרט החוקי והמקצועי שפרקליטי משרד המשפטים האמריקאי כפופים אליו:

Department policies contained in the United States Attorney's Manual (e.g. the requirements imposed on prosecutors by the Principles of Federal Prosecution, which are published in the Manual)...<sup>140</sup> The elements essential to a conclusion that an attorney committed professional misconduct, then, are that the attorney (1) violated or disregarded an applicable obligation or standard (2) with the requisite scienter.<sup>141</sup>

2.51. בעקבות פרשת ווטרגייט<sup>135</sup> הקים אדוארד לוי, היועץ המשפטי של הנשיא ג'רלד פורד,<sup>136</sup> את ה-OPR<sup>137</sup> בתוך משרד המשפטים האמריקאי. תפקידו של ה-OPR הוא לחקור תלונות על התנהגות לא-מקצועית, לא-אתית או פלילית של פרקליטים בשירות משרד המשפטים הפדרלי. ה-OPR פועל בתוך משרד המשפטים האמריקאי, אך זוכה בעצמאות גדולה, ולמעשה אינו תלוי בכל גוף אחר במשרד המשפטים, וכפוף רק לדרג הפוליטי במשרד (היועץ המשפטי לממשלה וסגנו). במקביל להקמתו הוקמה בתוך מנגנון התיביעה הפלילית של משרד המשפטים "המחלקה לטוהר המידות הציבורי" (Public Integrity Section). מחלקה זו עוסקת בתביעות פליליות נגד פרקליטים ושופטים בשירות משרד המשפטים הפדרלי וברשויות משפטיות אחרות (של המדינות ושל רשויות מקומיות). בשנת 1988 הוקם, לפי חוק, מבקר כללי למשרד המשפטים, והאחריות לעריכת בדיקות בענייני התנהגות פלילית או לא-מוסרית של תובעים הוצאה מסמכותו של המבקר ויוחדה ל-OPR. כך עוגנה לראשונה סמכות ה-OPR בחוק, ולא רק בהוראות מנהליות של היועץ המשפטי לממשלה.<sup>138</sup>

**”אנו מציעים לשלב  
בתוך המערך של ביקורת  
הפרקליטות מנגנון  
לבירור תלונות על  
פרקליטים שמטרתו לחשוף  
כשלים ועוולות שמקורם  
בפעילות לא-מקצועית,  
לא-אתית או פלילית  
של פרקליטים בשירות  
התביעה הפלילית. למבקר  
תהיה סמכות לא לחקור  
תלונה אם הוא סבור כי  
הפנייה קנטרנית, טורדנית  
או עוסקת בזוטי דברים.”**

**2.53.** ה-OPR בוחן את המקרים המופנים אליו לפי רשימת סטנדרטים ברורה. תפקידו לאתר חריגה מסמכות ו/או פעולה בניגוד לחוק או לקודים מקצועיים ואתיים. מטרת בירור התלונה אינה להעריך את טיבה של החלטת הפרקליט לגופה, אלא לבדוק אם הפרקליט חרג מהכללים האתיים והמקצועיים שהוא מחויב להם.

**2.54.** ה-OPR מקבל מדי שנה מאות תלונות נגד פרקליטים פדרליים. כ-100 מהן מסווגות כרציניות ונחקרות לעומק.<sup>142</sup> ה-OPR אינו אחראי לאכיפת משמעת, אך ממליץ על צעדי משמעת מנהליים או על המשך בירור בתחום האכיפה הפלילית. פרקליט שנמצא פסול אתי בפעילותו מועבר לטיפול של ועדת האתיקה של לשכת עורכי-הדין במדינה שבה הוא רשום כעורך-דין. ממצאים בתחום המשמעתי מועברים לטיפול של הממונים על הפרקליט, ואלה חייבים לדווח ל-OPR על דרך טיפולם במקרה.<sup>143</sup> בתחום הפלילי הממצאים מועברים ל”מחלקה לטוהר המידות הציבורי”.

**2.55.** אנו מציעים לשלב בתוך המערך של ביקורת הפרקליטות מנגנון לבירור תלונות על פרקליטים שמטרתו לחשוף כשלים ועוולות שמקורם בפעילות לא-מקצועית, לא-אתית או פלילית של פרקליטים בשירות התביעה הפלילית. למבקר תהיה סמכות לא לחקור תלונה אם הוא סבור כי הפנייה קנטרנית, טורדנית או עוסקת בזוטי דברים. המבקר לא יבקר את קבלת ההחלטות בתיק מושא הפנייה, לא יתערב בה ולא יטיל סנקציות. ממצאי החקירה יועברו לטיפולם של הגורמים המתאימים על-פי חוק: כשלים מקצועיים יועברו לטיפולם של הממונים על הפרקליט, עבירות משמעטיות יטופלו במסגרת המנגנונים המשמעתיים של שירות המדינה ולשכת עורכי-הדין, ועבירות פליליות יועברו לטיפול של מערכת אכיפת החוק הפלילי.

Cases were examined against the CPS casework quality assurance (CQA) questionnaire with additional questions to reflect the scope of the review. These questions were designed to examine whether:

- decisions at the PCD/initial review and discontinuance stages were made in accordance with the DPP's Guidance and the Code for Crown Prosecutors, including alternative disposal methods;
- there was appropriate consultation between the investigating officer and the duty prosecutor;
- any further evidence or information required was requested and obtained before a decision to charge was made;
- action taken by the prosecution could have strengthened the case and so avoided discontinuance;
- the decision to discontinue was in accordance with the Code and taken only after full consultation with the police (and victims where relevant) and that any further evidence which might strengthen the case and justify continuing with the prosecution was considered;
- direct communication with victims was undertaken where appropriate.<sup>145</sup>

## נספח לפרק ב: מובאות מדוחות ה-HMCPSI

### מובאות משלימות מדוחות ה-HMCPSI

**1.12.** על-מנת לאפשר לקורא המתעניין לטעום עוד מן ההיקף, העומק והמקצועיות של פעולת מבקר התביעה המלכותית בבריטניה, אנו מביאים כאן מובאות ארוכות יותר ממבחר דוחות נושאים של המבקר. המובאות מדגישות את אופייה הרחב של הביקורת, הבוחנת את כל היבטיה של התביעה הפלילית, ובכלל זה את איכותם של תהליכי קבלת ההחלטות ושל שיקול-הדעת של התביעה. בשני הסעיפים האחרונים ("ביקורת תיקים בעלי מימד אתני" ו"בחינת איכות הייצוג של התביעה המלכותית בבתי-המשפט בזמן-אמת") ייסקרו סדרות של דוחות שבחנו אותו נושא, במטרה להדגים את השיפור בעבודת התביעה ואת יישום ההמלצות מהדוחות הקודמים בסדרה.

### בחינת החלטות להפסיק את הטיפול בתיקים פליליים

**2.12.** דוח משנת 2007<sup>144</sup> בחן את סוגיית קבלת ההחלטות בתיקים פליליים שהופסקה התנהלותם. הדוח מהווה חלק מהתוכנית שמטרתה לספק מידע עצמאי ואובייקטיבי על איכות העבודה וההתנהלות של התביעה הפלילית בהיבטים פרטניים. הנושאים המבוקרים נבחרו משום חשיבותם הציבורית להעלאת אמון הציבור במילוי תפקידה של התביעה הפלילית להביא נאשמים לדין. הפרק הדן במתודולוגיה מתאר את השיטה שבה בחן המבקר את איכות קבלת ההחלטות של שירות התביעה והעריך את סבירות ההחלטות שהתקבלו:

**5.12.** הדוח הראשון בעניין פורסם בשנת 2002.<sup>148</sup> בהקדמה לדוח מוצגת חשיבותו של הנושא המבוקר – יש להבטיח כי התביעה תהיה חופשית משיקולים זרים ומהפליה, ותפעל באובייקטיביות מלאה בנושאים המשפיעים על אמונו של ציבור המיעוטים בתביעה הפלילית. בהתאם לכך, הביקורת מבקשת להעריך אם התביעה הפלילית פועלת בהתאם לחובתה החוקתית להימנע מהפליה. הדוח מתאר את המתודולוגיה הבאה: הביקורת בחנה תיקים פליליים מ-16 אזורים המייצגים אוכלוסייה מעורבת מבחינה אתנית. בחירת האזורים נעשתה במטרה לקבל מדגם מייצג של תיקים. על-מנת להעריך את איכות קבלת ההחלטות,<sup>149</sup> הושוו הממצאים שנאספו על-ידי הביקורת לנתונים זהים באופיים מתיקים פליליים רגילים, קרי, מתיקים שאינם נושאים מימד אתני. כל תיק נבחן על-ידי משפטן מומחה מצוות המבקר, וההבדלים הודגשו וסומנו. במקרים שבהם נלמד כי קבלת ההחלטות של התובע הייתה מנוגדת לקוד, נדרש ראש הביקורת לתת חוות-דעת שנייה. הפרק המסכם את ממצאי הדוח קובע כי לא נמצאו תיקים שבהם עצם ההחלטה להגיש כתב אישום הייתה שגויה, אולם נמצאו ראיות שלפיהן המשטרה נוטה לתבוע באישומים נכונים פחות כאשר מדובר בתיקים של מיעוטים אתניים לעומת תיקים רגילים. הדוח מצא כי קיים הבדל משמעותי בשיעור התיקים שההליכים המשפטיים בהם הופסקו או שהאישומים בהם בוטלו – 69.1% מהתיקים בעלי המימד האתני לעומת 53.6% מהתיקים נעדרי המאפיינים האתניים. הסיבה לכך, לטענת מחברי הדוח, טמונה בפחד של התובעים מפני קבלת החלטה לא-פופולרית.<sup>150</sup>

**3.12.** רשימת הפרמטרים המנויה מדגימה כיצד המבקר יורד לבחינת שורשיה של ההחלטה אם להמשיך בהליכים פליליים אם לאו. המבקר שוקל את איכות הראיות וחומרי החקירה, בוחן את סבירות שיקול-הדעת לנוכח הסטנדרטים הקבועים בחוק ובהנחיות, ובודק את מיצוי כלל ההליכים הרלוונטיים. באותו מקום, בדיון בבחינת הליכים שהופסקו, מובאים הדברים הבאים:

In respect of discharged committals, the purpose of the file examination was to ascertain why the case was not able to proceed; to assess whether the reason for the delay in preparing the case was the result of a fault in the part of the CPS or the police; whether the CPS had taken appropriate action to avoid delay; and whether a decision ought to have been made to reinstate the case.<sup>146</sup>

### **ביקורת תיקים בעלי מימד אתני**

**4.12.** סדרה של דוחות בחנו את הגינותם של הטיפול וקבלת ההחלטות של התביעה הפלילית בתיקים פליליים בעלי מימד של מיעוטים אתניים.

The review sought to provide the DPP and the Law Officers with an assessment of the quality of decision making in, and the handling of, such cases.<sup>147</sup>



**”עוד בחנה הביקורת את שיעור ההרשעות במקרים שבהם התקיים הליך משפטי מלא. בנקודה זו נמדד פער משמעותי בין שיעור הזיכוי של נאשמים בני מיעוטים לבין שיעור הזיכוי של נאשמים אחרים – 41.9% מול 30%, בהתאמה.”**

**6.12.** בהשוואה בין תיקים פליליים שבהם הנאשמים הינם בני מיעוטים אתניים לבין תיקים זהים של נאשמים אחרים מבחינת איכות האישומים נמצאה ”נכונות-יתר” של המשטרה להגיש אישומים רבים מן הנדרש (overcharge) בתיקים של נאשמים ממיעוטים אתניים.<sup>151</sup>

**7.12.** לעניין אישומים שבוטלו נמצא כי כמעט בכל התיקים של נאשמים ממיעוטים אתניים הייתה קבלת ההחלטות נכונה, אפילו בשיעור גבוה מהרגיל. מחברי הדוח תולים את השינוי בהסבר שלפיו ההחלטה מבוססת על מידת מהימנותן של העדויות. בתיקים אתניים התגלה שיעור אי-מהימנות כפול, עובדה המעלה חשש כי המשטרה אינה מעריכה נכונה עדויות בתיקים שבהם הנאשם הוא מקבוצת מיעוט אתנית.

**8.12.** עוד בחנה הביקורת את שיעור ההרשעות במקרים שבהם התקיים הליך משפטי מלא. בנקודה זו נמדד פער משמעותי בין שיעור הזיכוי של נאשמים בני מיעוטים לבין שיעור הזיכוי של נאשמים אחרים – 41.9% מול 30%, בהתאמה.<sup>152</sup> הממצאים המובאים הינם מהחשובים שמצאנו לנכון לציין. לקראת סוף פרק הממצאים בדוח<sup>153</sup> מוצגת טבלה המסכמת את הממצאים ומדגימה את ההשוואה בין הליכים המתנהלים נגד בני מיעוטים לבין הליכים המתנהלים נגד אחרים.

**”הדוח מתאר מחלוקת  
בין המבקר לבין ראשי  
התביעה הפלילית לגבי  
איכותן ותאימותן של  
ההנחיות הקיימות בנוגע  
לתיקים פליליים הנושאים  
מימד אתני. המבקר מציין  
כי הוא מקבל את הנחת  
התביעה שלפיה מערכת  
ההנחיות הקיימת סדורה  
וברורה, אלא שלשיטתו אין  
ההנחיות מספקות לנוכח  
ההתפתחויות האחרונות  
בחקיקה, ויש צורך  
בהתאמה ובהרחבה של  
ההנחיות הרלוונטיות.”**

**9.12.** לאחר סיכום הממצאים הדוח פונה להמלצות.<sup>154</sup> פרק ההמלצות נרחב ומפורט, וכולל המלצות לשיתוף-פעולה בין התביעה למשטרה, והמלצות המכוונות ליועץ המשפטי ולראשי התביעה הפלילית. בראשית פרק ההמלצות מביעים מחברי הדוח דאגה באשר לאופן קבלת ההחלטות של התביעה אם להעמיד אדם לדין אם לאו, וטוענים כי התביעה אינה שוקלת את כל המידע הנחוץ. הביקורת מונה רשימה של המלצות, פרטניות וכלליות, לגבי תהליכי קבלת ההחלטות של שירות התביעה. המלצות אלה כוללות הנחיות לשיפור איכותן של העדויות והראיות, יחד עם דרישה לניטור נכון של נתונים ומידע ולהכשרת אנשי התביעה. הדברים הבאים מסבירים כיצד הביקורת מסוגלת להעריך ולמדוד את נכונות שיקול-הדעת המופעל על-ידי התובע חרף הקושי הטמון בהערכה אובייקטיבית:

It is right to explain at this point the approach that the Inspectorate takes to assessing the quality of legal decisions. They frequently turn on legal or evidential issues that are essentially matters of professional judgement. It often occurs that different lawyers, for perfectly proper reasons, take different views in relation to the same case. Our assessments in relation to the quality of decision-making, therefore, consider whether the decision taken was one that was properly open to a reasonable prosecutor having regard to the principles set out in the Code and other relevant guidance. A statement that we disagree with a decision therefore means that we consider it was wrong in principle; we do not ‘disagree’ merely because inspectors might have come to a different conclusion.<sup>155</sup>

4.1 In our original review, we found that existing CPS policy had been overtaken by events and that there were differences in approach between prosecutors. There was a pressing need for further guidance. We made specific recommendations about further guidance and training.

4.2 At the time that the thematic review report was published, CPS Policy Directorate was working on a public policy statement. A national working group headed by a CCP was tasked with developing its content and consulted widely. A booklet and summarising leaflet aimed at the public and designed to increase confidence, were issued... Detailed guidance was also provided for CPS staff about applying the policy in practice.

4.3 The policy statement now provides an invaluable reference, for prosecutors and others seeking to understand the reasons for decision-making, in setting out the approach that should be adopted in racially and religiously aggravated cases and the relevant criteria to be taken into account.<sup>160</sup>

10.12. פרק ההמלצות כולל המלצות מעשיות לשינוי. הדוח מתאר מערכת קיימת לניטור נתונים<sup>156</sup> המשמשת כלי להערכת החלטות התביעה בתיקים בעלי מימד אתני. המידע שנאסף נשמר בבסיס נתונים אלקטרוני ומפורסם על-ידי התביעה הפלילית.<sup>157</sup> המלצות הדוח בקשר למערכת הקיימת כללו המלצות לשיפור המידע הנערך על-ידי המשטרה באמצעות קטלוג נכון של התיקים, והמלצות לשיפור מודעותו של צוות התביעה למערכת ולקידום שימוש אפקטיבי שלו בנתונים לשם איתור חולשות ואבחון הסיבות להן. מסגרת הדוח אינה רק כלי לפרסום המידע ולהפצתו, אלא היא משמשת למבקר גם בימה להבעת דעתו ולחשיפת חילוקי-הדעות הקיימים בינו לבין התביעה. כך, הדוח מתאר מחלוקת בין המבקר לבין ראשי התביעה הפלילית לגבי איכותן ותאימותן של ההנחיות הקיימות בנוגע לתיקים פליליים הנושאים מימד אתני. המבקר מציין כי הוא מקבל את הנחת התביעה שלפיה מערכת ההנחיות הקיימת סדורה וברורה, אלא שלשיטתו אין ההנחיות מספקות לנוכח ההתפתחויות האחרונות בחקיקה, ויש צורך בהתאמה ובהרחבה של ההנחיות הרלוונטיות. המלצתו זו נכללת בפרק ההמלצות הכללי.<sup>158</sup>

11.12. דוח-המשך בנושא נערך בשנת 2004.<sup>159</sup> כאמור, הממצאים שנאספו נותחו והוערכו ביחס לממצאי הדוח המקורי ולהמלצותיו. להלן דיון בהתקדמותה של התביעה בראי המלצותיו הקודמות של המבקר לשיפור מערכת ההנחיות ולהתמקצעותם של אנשי הצוות. הדוח אינו דן בממצאים גרידא, אלא מתייחס גם למאמצי של התביעה לאמץ את ההמלצות וכן לפעולות שנקטו ממועד פרסומו של הדוח המקורי:

**13.12.** בצד הבעת דאגה בנושאים מסוימים, מחברי הדוח מביעים שביעות-רצון כללית מתגובת התביעה על המלצות המבקר בדוח המקורי, ומעידים כי מאמציה לחולל שינוי נשאו פרי:

**12.2** Whilst we retain some important concerns, we are satisfied that the Service has responded positively to our recommendations and that, overall, there have been encouraging improvements...

**12.3** Since we published our report in April 2002, the CPS has delivered an impressive training package designed to cover issues raised by the thematic review and providing welcome clarification about the correct approach to be taken in such cases. Prosecutors and caseworkers are now better equipped than ever to handle them with understanding, awareness and sensitivity. They are also assisted by clear and detailed policy guidance, providing a definitive statement of the criteria that should be taken into account and setting out the service expectations for those affected by racist crime.<sup>162</sup>

**12.12.** לעומת השיפור במערכת ההנחיות ובהדרכת צוות התביעה, לא ניכר שיפור באיכות המידע המועבר מהמשטרה לידי התביעה הפלילית, והמלצות המבקר בהקשר זה לא יושמו:

**5.3** ...In April 2002 we reported that the performance of the police in supplying racist incident forms to the CPS was unsatisfactory, making the suggestion that CCPs should strongly encourage the police to improve their rate of submission and that prosecutors should always request such forms...

**5.4** The evidence that we have gathered for our follow-up review suggests that the position has not improved significantly. The CPS has taken action in reissuing guidance about checking for the presence of and requesting such information, but IT issues remain on the police side and the agreement is to be renegotiated.<sup>161</sup>

**”דוח-ההמשך מעיד כי המחלוקת בין המבקר לבין ראשי התביעה באשר לנחיצות שינויה של מערכת ההנחיות לטיפול בתיקים פליליים הנושאים מימד אתני הוכרעה לטובת המבקר. השינוי ברמת ההבנה והמודעות של התובעים בנוגע למורכבותם של תיקים אלה נובע, בין היתר, מאופייה הברור והמפורט של מערכת ההנחיות, התורמת למדיניות תביעה ברורה יותר.”**

**14.32.** דוח-ההמשך מעיד כי המחלוקת בין המבקר לבין ראשי התביעה באשר לנחיצות שינויה של מערכת ההנחיות לטיפול בתיקים פליליים הנושאים מימד אתני הוכרעה לטובת המבקר. השינוי ברמת ההבנה והמודעות של התובעים בנוגע למורכבותם של תיקים אלה נובע, בין היתר, מאופייה הברור והמפורט של מערכת ההנחיות, התורמת למדיניות תביעה ברורה יותר.

**15.32.** כמקובל, הממצאים בדוח-ההמשך מנותחים ביחס לממצאים בדוח המקורי. בדוח המקורי גויסו לצורך הביקורת אנשי-מקצוע משלל רקעים ותחומי התמחות. בדוח-ההמשך, ולשם הערכה מדויקת ככל האפשר, השתדלו להשתמש באותו כוח-אדם ובשאלות הערכה זהות. צוות הביקורת ניתח כ-2,300 תיקים פליליים וערך ראיונות עם סנגורים, עובדי תביעה ועובדי משטרה. הדוח מביע שביעות-רצון מתגובת התביעה הפלילית על המלצותיו הקודמות של המבקר, ומעיד על שיפור ניכר בעבודת התביעה הפלילית בשלל היבטים.<sup>165</sup> נערכו הדרכות והשתלמויות לאנשי התביעה הפלילית בהתאם להמלצות של הדוח המקורי, וכעת העובדים מוכשרים יותר להתמודדות נכונה עם תיקים הנושאים מימד של מיעוטים אתניים. התביעה הפלילית אימצה מערכת חדשה לניטור מידע, נרשם שיפור באיכות הכללית של הטיפול בתיקים, וחלה הפחתה מבורכת בשיעור התיקים שההליכים בהם הופסקו באופן לא-ראוי. הדוח מצהיר כי בעקבות אימוץ ההמלצות ניכר שיפור בקשר של התביעה עם קהילות מיעוט מקומיות, והתפיסה הציבורית בקרבן באשר לאמינותה של התביעה הפלילית ולשקיפות פעולותיה השתנתה לטובה.

**16.32.** עם זאת, ממצאי הדוח מלמדים על טיפול לקוי בקורבנות עברה ובעדים, ועל שיעור לא-מבוטל של תיקים שנמדד בהם ביטול ניכר של סעיפי אישום. המבקר אינו נח על זרי הדפנה, ומצהיר כי למרות השיפור ברמת המודעות של העובדים יש להמשיך ולעמול על השתלמויות והדרכות מתאימות לכל אנשי התביעה.

**12.20.** הנה דוגמה להערכת איכות הייצוג בדוח משנת 2009. מלאכת הייצוג נבחנה לפרטי-פרטים. יחסה של הפרקליטה לקורבן העברה, יכולות הפרזנטציה שהיא הפגינה ובהירות ניסוחיה הובאו בחשבון, והיוו חלק מהתשתית להמלצות הדוח:

In the magistrates' court the senior crown prosecutor arrived as the session started. It was apparent he had not prepared the files; he was uninterested and discourteous to the court. During the first trial he introduced himself to the young victim for the first time on the live television link. He was unaware that the victim had special needs – this information was imparted to one of the inspectors by the victim's mother who had not been given the opportunity to meet the advocate beforehand.

The presentation skills of the associate prosecutor are weak; she reads statements rather than summarising, is unclear on her ethical position and allows the court to misinterpret her words on two occasions... The senior crown prosecutor was disrespectful to the court. He did not comply with No Witness No Justice principles or the Victims' Code of Practice. He did not read the pre-charge advice before accepting a plea to an alternative charge and he lacked a proactive approach or demeanour.<sup>166</sup>

**12.17.** מעניינת במיוחד הקביעה כי בעקבות המלצת המבקר להעביר את האחריות לקביעת סעיפי האישום מידי המשטרה לידי התביעה הפלילית, הופעלה תוכנית-חלוץ (פיילוט) שבמסגרתה אנשי התביעה הפלילית הם שמחליטים על סעיפי האישום הרלוונטיים. מחברי הדוח צופים כי יחול שיפור ניכר בביצועים כאשר האחריות תועבר באופן מלא לידי התביעה הפלילית.

### **בחינת איכות הייצוג של התביעה המלכותית בבתי-המשפט בזמן-אמת**

**2** **18.** דוח נושאי נוסף שזכה בביקורות-המשך עניינו באיכות התביעה הפלילית בבתי-המשפט. דוח ראשון פורסם בשנת 2000.<sup>164</sup> בהקדמה לדוח מוסבר כי נושא הביקורת נבחר במטרה לשפר את אמון הציבור במערכת המשפט הפלילי. משום מחויבותה הציבורית של התביעה הפלילית להפחתת שיעור הפשיעה, עליה לשפר את ביצועי המייצגים שלה בבית-המשפט. מטרת הדוח, כך נטען, היא לספק הערכה כוללת בדבר איכות הייצוג מטעמה של התביעה הפלילית, לאבחן פרקטיקות קיימות ולתת המלצות מתאימות לשיפור. כהערה מקדמית לדוח, אולם בהקשר כללי של כל הדוחות הנושאים, מחברי הדוח מעירים כי יש לשפר את איכות הניהול של התיקים כך שיכללו תיעוד מלא וברור של ההליכים וכן נימוקים להחלטות התביעה. הדוח מוצא ניהול לקוי וחסר של מידע ברבים מהאזורים הנבחנים, ומסמן זאת כיעד הכרחי לשינוי.<sup>165</sup>

**12.19.** רוב הממצאים בדוח הינם פרי תיעוד של דיונים שהתנהלו בבתי-המשפט השונים. שאר הממצאים נאספו מראיונות עם אנשי צוות התביעה ועם שאר הגורמים במערכת הפלילית. לצורך המדגם נבחרה קבוצה מייצגת של כ-200 מייצגים העובדים בבית-משפט שלום, בבית-משפט של הכתר ובבית-משפט לנוער.

## ”מלאכת הייצוג נבחנה לפרטי-פרטים. יחסה של הפרקליטה לקורבן העברה, יכולות הפרזנטציה שהיא הפגינה ובהירות ניסוחיה הובאו בחשבון, והיוו חלק מהתשתית להמלצות הדוח.”

**21.12.** מחברי הדוח הראשון בנושא, משנת 2000, דנים בקושי להעריך את המייצג ואת עבודת הייצוג בבית-המשפט, ומודים כי מדובר בעבודה שאינה ניתנת למדידה אובייקטיבית.<sup>167</sup> יתרה מזו, היכולת למדוד את איכות המייצג מוטלת בספק היות שאיכות זו תלויה במשתנים חיצוניים, באופי התיק ובאתגרים שהוא מציב בפני המייצג. אלא שהם סבורים כי יש בכל-זאת מיומנויות בסיסיות שאינן תלויות בסוג התיק ובאופיו. מחברי הדוח מציינים כי שיעור ניכר של יועצים חיצוניים הביעו מורת-רוח כללית מאיכות עבודתם של המייצגים של שירות התביעה, והגדירו אותה כירודה בהשוואה לזו של עמיתיהם. אף המייצגים עצמם הביעו דאגה מכך שרמת מיומנותם ורמת מקצועיותם נופלות מאלה של עמיתיהם למקצוע.

**22.12.** על-מנת לאפשר את הבדיקה, השתמשה הביקורת במערכת סטנדרטים, “Advocacy Standards”, המייצגת את המצופה ממייצג בשירות התביעה של הכתר. מדובר ברשימה ברורה של סטנדרטים בשבעה תחומי-מפתח שלפיהם נמדדת איכות הופעתו של המייצג. הרשימה כוללת כללים אתיים, כללי ראיות ופרוצדורה, מיומנויות מקצועיות ועוד.<sup>168</sup> רשימת הסטנדרטים נוסחה על-ידי התביעה הפלילית עצמה, ושימשה למבקר – יחד עם הכללים של לשכת עורכי-הדין ושאר הנחיות רלוונטיות – אמת-מידה לבחינה.

**23.12.** הביקורת בחנה את ביצועי המייצגים לפני ולפנים, ובכלל זה את איכותם של נאומי הפתיחה והסיכום, את מיומנות החקירה הנגדית ואת מיומנות הטיפול בעדים.<sup>169</sup> רכיב ההמלצות בדוח זוכה בפירוט נרחב. פרק שלם בדוח מוקדש לדיון בהכרח לבקר ולנטר את עבודת המייצגים בבתי-המשפט כאמצעי חיוני להערכת נקודות החוזק והחולשה של עבודתם.<sup>170</sup>

**24.12.** בשנת 2009 פרסם כאמור המבקר דוח-המשך באותו נושא.<sup>171</sup> מטרתה המוצהרת של הביקורת, כפי שהיא מנוסחת במבוא לדוח, הינה זהה:

The aim of the review was to evaluate the quality of prosecution advocacy and the performance of the Crown Prosecution Service (CPS) in delivering high quality presentation of cases in court.<sup>172</sup>

**25.12.** מחברי הדוח מציינים כי מאז פורסם הדוח המקורי השתנתה אסטרטגיית הייצוג של התביעה הפלילית באופן שהרחיב מאוד את היקף עבודתם של פרקליטיה, ולפיכך התעורר הצורך בסקירה נושאת מיוחדת של ביצועיהם של מייצגי התביעה.<sup>173</sup>

**28.12.** דוח-המשך נוסף פורסם בשנת 2012.<sup>177</sup> נטען בו כי מטרת הביקורת היא לבחון את שיפור הביצועים של מייצגי התביעה למן הדוח האחרון. הנה כי כן, אם מטרת הדוח הראשון הייתה לזהות ליקויים ולהעריך את איכות הביצועים, מטרת הדוח לשנת 2012 היא לבחון את רמת השיפור. המדדים הם יחסיים, ולפיכך הציפייה היא לשיפור תמידי. הדוח הנזכר מציג שיפור, אך מסייג זאת באמירה שהוחמצו הזדמנויות. ביחס להמלצות של הדוח הקודם הושלמו רק שתי מטרות; 17 מטרות נוספות זכו בהתייחסות מוגבלת, אם בכלל.<sup>178</sup> זו הסיבה לכך שדוח-ההמשך חוזר על המלצותיו מהדוח הקודם, הפעם תוך מתן משקל גדול יותר ל"איך" מאשר ל"מה".

**26. 2.** הדוח מציין כי שיעור הייצוג בבתי-המשפט הנעשה על-ידי עורכי-הדין של התביעה הפלילית עצמה (מייצגים פנימיים) גדל כל שנה.<sup>174</sup> גם ממצאיו של דוח זה מבוססים על נתונים שנאספו מדיונים המתנהלים בבתי-המשפט השונים. הדוח מכיל טבלות מפורטות המעניקות ציוני איכות, לפי פרמטרים שונים, לעבודת המייצגים של התביעה הפלילית.<sup>175</sup> בין ההמלצות לשיפור נכללו המלצות לשינוי דפוס החקירה הנגדית, להוספת נאום סיכום ולהחזקת ספרי חקיקה בשעת הדיון. יחד עם ההמלצות לשינוי ומניין הליקויים, הדוח מציג גם את נקודות החוזק הקיימות, דוגמת ההנחיות לעבודה וההשתלמויות המקצועיות לעובדים.

**27.12.** מחברי הדוח טוענים כי איכות הייצוג תלויה בכמה פרמטרים, ביניהם עבודת החקירה ואיסוף הראיות על-ידי המשטרה, ההיוועצות וקבלת ההחלטות בהליכים לפני הגשת כתב האישום, הכנת התיק לדיון, והמיומנות והניסיון של הפרקליט. כחלק מההמלצות התביעה נדרשת להגביר את מקצועיותם ומיומנותם של הפרקליטים שבשירותה. בשורות החותמות את מסקנות הדוח המחברים מציינים את הכרתם החיובית של אנשי התביעה בצורך בשינוי ואת המאמצים שהם כבר החלו לעשות לצורך יישום ההמלצות.<sup>176</sup>





## ג. סיכום והמלצות

**3.2.** הקמת גוף מבקר פנימי לפרקליטות הכפוף ליועץ המשפטי לממשלה מהווה צעד אחד קדימה בדרך לכינון מוסד מבקר איכותי לפרקליטות. בעת הזו אומנם אי-אפשר עדיין להעריך את איכות עבודתו והישגיו של הגוף המבקר. אולם אפשר בהחלט להטיל ספק ביכולתו, כגוף הכפוף לסמכותו ולהוראותיו של היועץ המשפטי לממשלה, לתת מענה ראוי לביקורת הרחבה והנוקבת המופנית כלפי הפרקליטות ובכיריה, ובכלל זה כלפי היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה עצמם.

**”כלל עקרוני בדמוקרטיה הוא שאין סמכות ללא ביקורת. כלל זה תקף עשרת מונים כאשר מדובר ברשות שבסמכותה להגביל את חירויות הפרט היסודיות ביותר ולפגוע בהן.”**

**3.1.** כלל עקרוני בדמוקרטיה הוא שאין סמכות ללא ביקורת. כלל זה תקף עשרת מונים כאשר מדובר ברשות שבסמכותה להגביל את חירויות הפרט היסודיות ביותר ולפגוע בהן. לעיל דנו בהרחבה בכוחה הרב של הפרקליטות ובהעדרם של מנגנוני ביקורת אפקטיביים לפעולתה. סקרנו את מאמרי-הביקורת שנכתבו נגד התנהלותה של הפרקליטות, והצבענו על ההכרח לפקח על דרכי פעולתה.

**”הקמת גוף מבקר פנימי לפרקליטות הכפוף ליועץ המשפטי לממשלה מהווה צעד אחד קדימה בדרך לכינון מוסד מבקר איכותי לפרקליטות. בעת הזו אומנם אי-אפשר עדיין להעריך את איכות עבודתו והישגיו של הגוף המבקר. אולם אפשר בהחלט להטיל ספק ביכולתו, כגוף הכפוף לסמכותו ולהוראותיו של היועץ המשפטי לממשלה, לתת מענה ראוי לביקורת הרחבה והנוקבת המופנית כלפי הפרקליטות ובכיריה.”**

**3.3.** על יסוד מודל הביקורת הבריטי של התביעה הפלילית, אנו ממליצים על הקמת גוף מבקר חיצוני לפרקליטות שיפעל כיחידת ביקורת ייעודית ובלתי-תלויה. לגוף זה תהא סמכות רחבה ובלתי-מסוימת לבחון ולבקר בצורה מערכתית ושוטפת את עבודתה של הפרקליטות על כל היבטיה. יש להוסיף ולשלב בעבודתו של הגוף המבקר גם מנגנון לבירור תלונות על פרקליטים במתכונת ה-OPR האמריקאי. אנו סבורים כי שילוב שני המנגנונים יחדיו עשוי להיות אפקטיבי במידה רבה, ולהביא לידי שיפור משמעותי בעבודת הפרקליטות.

**3.4.** ראוי להדגיש כי שני המנגנונים, על השונות והדמיון שביניהם, מקיימים שני עקרונות המשפיעים על מידת האפקטיביות של הגוף המבקר ועל איכות עבודתו:

**א.** גופי הביקורת עושים את מלאכתם על יסוד פרמטרים ברורים ואחידים. שני הגופים פועלים על-פי אמות-מידה שגובשו מראש על-ידי בכירי רשות התביעה ו/או הגוף המבקר, ואשר מרוכזות ומוצגות במסמך רשמי של רשות התביעה. כל עובדי התביעה המקצועיים מחויבים להכיר את המסמכים הללו ולפעול על-פיהם, וגופי הביקורת בוחנים את תפקוד העובדים על בסיס אותם סטנדרטים רשמיים מוכרים.

**ב.** בשני הגופים המבקר פועל באופן עצמאי ובלתי-תלוי בגורם אחר – עובדה המאפשרת לו מרחב פעולה רחב והפעלת ביקורת אובייקטיבית.

**”אנו מציעים כי המבקר יעמול יחד עם ראשיה של מערכת אכיפת החוק בישראל על ניסוחו ועריכתו של מסמך שירכז את כללי העבודה המקצועיים והאתיים שהפרקליטים בשירות התביעה יחויבו לפעול על-פיהם.”**

## **”היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה אינם צריכים להיות מוחרגים מייפוי-הכוח שיינתן לגוף המבקר. על מערך הביקורת הייעודי להחיל ביקורת ופיקוח גם על התנהלותם של היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה בכובעם כראשי התביעה הפלילית בישראל וכאחראים למדיניותה.”**

**3.9.** בישראל ביקורת הרשות המבצעת נעשית באופן ממוסד על-ידי גוף ייעודי בדמות מבקר המדינה. מבקר המדינה פועל כ”יד ארוכה” של הכנסת בתפקידה כמפקחת על פעולותיה של הרשות המבצעת. הכנסת ממנה ומתקצבת את המבקר ללא תלות ברשות המבצעת או בגורם אחר. המבקר מדווח לכנסת, ותוכן דוחותיו מפורסם לציבור ונידון בהרחבה באמצעי התקשורת. כוחו של המבקר טמון בדעת-הקהל. אם הליקויים שהוא מצביע עליהם באים על תיקונם, אין זאת אלא בעקבות הלחץ הציבורי המופעל על הרשות המבצעת.

**3.5.** אנו מציעים כי המבקר יעמול יחד עם ראשיה של מערכת אכיפת החוק בישראל על ניסוחו ועריכתו של מסמך שירכז את כללי העבודה המקצועיים והאתיים שהפרקליטים בשירות התביעה יחויבו לפעול על-פיהם. על המסמך לרכז ולפרט את מדיניות התביעה הפלילית בישראל, כפי שנוסחה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, ברשימת כללים ברורה ובהירה. המסמך יהווה מקור הנחיה לעבודת התובעים הפליליים ואמת-מידה ברורה לביקורת.

**3.6.** היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה אינם צריכים להיות מוחרגים מייפוי-הכוח שיינתן לגוף המבקר. על מערך הביקורת הייעודי להחיל ביקורת ופיקוח גם על התנהלותם של היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה בכובעם כראשי התביעה הפלילית בישראל וכאחראים למדיניותה.

**3.7.** מטרה מרכזית של הביקורת היא לייצר שקיפות, כלומר, לא רק לאתר ליקויים בתפקודן של הרשויות, אלא גם להבטיח כי ליקויים אלה ייחשפו ויקבלו פומבי. הגורם המרכזי שהביקורת מכוונת אליו הוא הציבור, ואיתו הכנסת, המופקדת על ביקורת הרשות המבצעת ועל תיקון הליקויים המתגלים בהתנהלותה. כדי לממש את הדרישות לשקיפות ולעצמאות, על הגוף המבקר להיות אחראי כלפי הכנסת, ולא כלפי משרד המשפטים. את ממצאי הביקורת יש לפרסם בפורמט פשוט ונהיר לקריאה באתר הגוף המבקר.

**3.8.** יש ליישם את החלטתה של שרת המשפטים ציפי לבני ולכלול בתוך גוף הביקורת מנגנון לבדיקת תלונות של אזרחים נגד פרקליטים במתכונת ה-OPR האמריקאי.

**3.11.** מבקר הפרקליטות יהא גוף ראשון מסוגו שיוסמך על-ידי הכנסת לקיים ביקורת ייעודית שוטפת (ולא ביקורת לפרקים) על גוף מבוקר. המבקר יהיה כפוף למבקר המדינה מבחינה מנהלית, אך ראוי שהכנסת היא שתחליט על היקף המשאבים שיש להקדיש לטובת פעילותו, ולא המבקר עצמו. לפיכך אנו סבורים כי על הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לקבוע את תקציבו של גוף הביקורת בתוך תקציב מבקר המדינה. על המבקר להתמנות על-ידי מבקר המדינה ובאישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה. המועמדים לכהונה יהיו מי שראויים להתמנות לתפקיד שופט בית-המשפט העליון.

**”מבקר הפרקליטות יהא גוף ראשון מסוגו שיוסמך על-ידי הכנסת לקיים ביקורת ייעודית שוטפת (ולא ביקורת לפרקים) על גוף מבוקר. המבקר יהיה כפוף למבקר המדינה מבחינה מנהלית, אך ראוי שהכנסת היא שתחליט על היקף המשאבים שיש להקדיש לטובת פעילותו, ולא המבקר עצמו.”**

**”אנו סבורים כי הגוף המבקר את פרקליטות המדינה צריך לפעול במסגרת משרד מבקר המדינה, ולא בכפוף למשרד המשפטים. יש לציין כי זאת אכן אחת החלופות שהוצעו בדוח הפנימי של משרד המשפטים העוסק בגוף ביקורת לפרקליטות. אולם יש להבטיח כי הגוף המבקר יפעל כיחידה ייעודית בתוך משרד המבקר, ולא כחלק מהמערך האנושי והמנהלי הקיים.”**

**3.10.** אנו סבורים כי הגוף המבקר את פרקליטות המדינה צריך לפעול במסגרת משרד מבקר המדינה, ולא בכפוף למשרד המשפטים. יש לציין כי זאת אכן אחת החלופות שהוצעו בדוח הפנימי של משרד המשפטים העוסק בגוף ביקורת לפרקליטות.<sup>179</sup> אולם יש להבטיח כי הגוף המבקר יפעל כיחידה ייעודית בתוך משרד המבקר, ולא כחלק מהמערך האנושי והמנהלי הקיים. לטובת זאת יש לתקן את החקיקה הקיימת ולהוסיף לחוק מבקר המדינה פרק הדן בהקמתו של הגוף ובהיקף סמכויותיו.

## **”יש לעגן בחוק את סמכותו של המבקר לערוך ביקורת ייעודית ורחבה הנוגעת בכל היבטי עבודתה של התביעה הפלילית במתכונת מודל הביקורת הבריטי.”**

**3.12.** מבקר המדינה מוסמך כבר כיום לבקר את פרקליטות המדינה ואף את היועץ המשפטי לממשלה, ומדי פעם הוא מפרסם דוחות על היבטים שונים של פעילותם. אולם הביקורת שלו מוגבלת במהותה, בהיקפה ובתדירותה, ואינה משפטית. המבקר אינו בוחן עניינים שבשיקול-דעת, ועבודתו מוגבלת לבחינת תקינות מנהלית ופיננסית וסוגיות של טוהר מידות. כדי למלא את תפקידו בצורה אפקטיבית ובת-משמעות, יש להרחיב את סמכויותיו מעבר לסמכויות הביקורת הרגילות של המבקר. יש לעגן בחוק את סמכותו של המבקר לערוך ביקורת ייעודית ורחבה הנוגעת בכל היבטי עבודתה של התביעה הפלילית במתכונת מודל הביקורת הבריטי. סעיף 5 לחוק-יסוד: מבקר המדינה מסמך את הכנסת להטיל על המבקר בחוק תפקידים נוספים מעבר לאלה המוגדרים בחוק-היסוד. יש להגדיר בחוק מבקר המדינה את התפקידים הנוספים שימלא המבקר בכובעו כמבקר התביעה הפלילית ואת היקף סמכויותיו. יובהר כי אין כוונה להעניק לגוף המבקר סמכויות אכיפה.<sup>180</sup>

**3.13.** הגוף המבקר יפעל לפי מודל ה-HMCPSI, אשר בודק ומבקר את כל היבטי עבודתה של התביעה המלכותית, ובכלל זה יעילות הניהול וניצול המשאבים, תוכנית העבודה של התביעה, קביעת מדיניות התביעה ויישומה האחד, יישום המדיניות על-ידי התובעים בשטח, הופעות של תובעים ומייצגים לפני בית-המשפט והיחס לנאשמים, לעדים ולקורבנות

פשע. אין היבט של עבודת התביעה המלכותית שאינו כפוף לביקורת, ובכלל זה גם איכותם של תהליכי קבלת ההחלטות על-ידי מאות תובעים. אי-אפשר ליישם מודל אפקטיבי לביקורת מערכתית מבלי להעניק לגוף המבקר סמכות לקיים ביקורת מהותית ובלתי-מסוימת. ביקורת ספורדית בנושאים אקראיים הנערכת אחת לכמה שנים אינה יכולה לתפוס את תשומת-הלב של הציבור לאורך זמן, ואינה מסוגלת להביא לידי שיפור משמעותי בתפקודה של פרקליטות המדינה. לראיה, סדרה של ביקורות שנערכו בעשור הראשון של המאה העשרים ואחת לא הניבה כל שיפור בתפקודה של הפרקליטות, ורק תיעדה את המשך הבעיות החמורות שאותרו בתחילת העשור ואף את החמרתן.<sup>181</sup> לעומת זאת, ביקורת שוטפת אשר חושפת ליקויים ובעיות ומבקרת באופן שוטף את הטיפול בהם הופכת אותם לחלק מסדר-היום הציבורי, ובכך מבטיחה שהם יבואו לידי תיקון.

**”אי-אפשר ליישם מודל אפקטיבי לביקורת מערכתית מבלי להעניק לגוף המבקר סמכות לקיים ביקורת מהותית ובלתי-מסוימת. ביקורת ספורדית בנושאים אקראיים הנערכת אחת לכמה שנים אינה יכולה לתפוס את תשומת-הלב של הציבור לאורך זמן, ואינה מסוגלת להביא לידי שיפור משמעותי בתפקודה של פרקליטות המדינה.”**

**3.16.** מוצע להגביל את כהונת המבקר לכהונה אחת של שש שנים, כתקופה הממוצעת הנהוגה במשרות משפטיות בכירות בשירות הציבור.

**3.17.** דוחות מבקר הפרקליטות יצורפו לדוחות מבקר המדינה, ויונחו – לפי הכללים החלים על דוחות המבקר – על שולחן הכנסת. נוסף על כך יונחו הדוחות על שולחנם של שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה.

**3.14.** לצד הביקורת המערכתית, יש להסמיך את מבקר הפרקליטות לבדוק תלונות של אזרחים נגד פרקליטים. כמו-כן יש להסמיך את מבקר המדינה, את שר המשפטים ואת ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה להטיל על המבקר לבדוק עניין פלוני.<sup>182</sup> שילוב שתי הפונקציות – ביקורת מערכתית ובדיקת תלונות פרטניות – כבר מיושם בחוק מבקר המדינה הקיים, אשר מסמיך את המבקר לפעול הן כמבקר גופים ממשלתיים והן כנציב תלונות הציבור.

**3.15.** פרק ד בחוק מבקר המדינה מחייב גופים מבוקרים להגיב בתוך תקופה מוגדרת על ביקורתו של המבקר, ולפרט את הדרכים שבהן הם תיקנו או יתקנו את הליקויים שחשף המבקר. בעניין פעולותיהם של משרדי הממשלה ומוסדות מדינה אחרים, המגיב הוא ראש הממשלה: המשרדים והגופים השונים מכינים את תגובותיהם לביקורת הקשורה לתפקודם, וראש הממשלה משיב למבקר בשם הממשלה. היועץ המשפטי לממשלה עומד בראש התביעה הפלילית של מדינת-ישראל. התובעים הפליליים פועלים מתוקף הסמכות שהאציל להם היועץ המשפטי לממשלה, וכפופים לסמכות הפיקוח שלו. לפי תפיסתנו, היועץ המשפטי לממשלה הוא שצריך להגיב ישירות על הביקורת ולתקן את הליקויים שנמצאו בעבודת הפרקליטות. בהתאמה לדרישה זו, אין לאפשר למי שפרש ממשרת היועץ המשפטי לממשלה או ממשרת פרקליט המדינה לכהן כיושב-ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה במשך שנתיים ממועד פרישתו.



# נספח א

## ”מסמך העקרונות” המסדיר את פעולותיו של מבקר הפרקליטות

---

היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, י”ב תשרי תשע”ד

16 ספטמבר 2013

**אל: ציפי לבני, שרת המשפטים**

שלום רב,

**הנידון: נציבות ביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות**

בהמשך למכתבי מתאריך 28/8/13 ולפגישתנו בתאריך 11/9/13, מצורף מסמך העקרונות בנושא  
”הקמת נציבות ביקורת המדינה על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות”, לאחר שתוקן  
בהתאם להערותייך.

בברכה,

יהודה וינשטיין

## הקמת נציבות ביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות – מסמך עקרונות

1. תוקם יחידת ביקורת ייעודית במשרד המשפטים (להלן: "הנציבות"), אשר תפעל לבדיקה מערכתית, יזומה ושיטתית של התנהלות המערך הכולל של התביעה וייצוג המדינה בערכאות, הפועלים כבאי כוח היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "הגופים המבוקרים").

2. פעילותה של הנציבות תתבסס על העקרונות הבאים:

א. עצמאות התביעה כגוף ויכולתו המעשית של כל פרקליט או תובע להפעיל שיקול דעתו המקצועי, באופן עצמאי וללא מורא.

ב. חיזוק אמון הציבור בגופים המבוקרים ובמערכת אכיפת החוק בכללותה.

ג. שימור פעולתם של הגופים המבוקרים וייעול מנגנוני הביקורת ובירור תלונות.

3. סמכויות הנציבות:

א. הנציבות תפעל לבדיקה מערכתית של התנהלות הגופים המבוקרים. בכלל זאת, תעסוק הנציבות בהיבטים של ניהול תקין, אחידות ביישום נהלים ומדיניות, שקיפות תהליכי עבודה, אתיקה מקצועית ויעילות, וכל זאת מבלי להתערב בעצמאות שיקול הדעת של הגופים המבוקרים בניהול ההליכים המשפטיים.

ב. הנציבות תברר תלונות פרטניות לגבי הגופים המבוקרים במקרים הבאים:

1. מקום בו אגב הביקורת המערכתית נתגלה אירוע אשר לדעת העומד בראש הנציבות (להלן: "הנציב") יש מקום למצות את הבירור.

2. כאשר שר המשפטים או היועץ המשפטי לממשלה יבקשו לברר אירועים ספציפיים.

3. כאשר הוגשה תלונה לנציבות על ידי כל אדם הרואה עצמו נפגע בשל התנהלותו של פרקליט או תובע והנציב ראה שיש מקום לבררה.

ג. על מנת שלא לפגוע בהליך משפטי מתנהל ולמנוע ניצול לרעה של הנציבות, תלונה תתברר, ככלל, רק לאחר סיום ההליך המשפטי. עם זאת, במקרים מיוחדים, כגון תלונות בגין התמשכות הליכים, ניתן יהיה, באישור היועץ המשפטי לממשלה, לברר תלונה גם תוך כדי ההליך משפטי.

ד. על מנת לא לפגוע בעצמאות התביעה, לא יבדוק הנציב תלונות הנוגעות להפעלת שיקול הדעת המשפטי. כן, לא יבדוק הנציב את החלטות היועץ המשפטי לממשלה כראש התביעה הכללית. במקרה שבו תתעורר שאלה אם התלונה אכן עוסקת בעניין שבשיקול הדעת המשפטי, יכריע בעניין היועץ המשפטי לממשלה.

ה. ככלל לא יבדוק הנציב תלונה בעניין שניתן להגיש עליו ערעור או ערר על פי דין, או שמתנהלת לגביה חקירת משטרה, או הנתון לביקורת שיפוטית על פי דין.

ו. דוחות הנציב על הנושאים שבדק יובאו, באופן נושאי או שנתי, בפני היועץ המשפטי לממשלה, שיעבירם לשר המשפטים, אלא אם מצא שקיימת מניעה לעשות כן בנושאים ספציפיים.

ז. הנציב יצביע על הליקוי והוא רשאי להמליץ על הדרך הנכונה לתקנו, זאת במסגרת מנגנוני החקירה והמשמעת הקיימים על פי דין.

ח. תכנית הביקורת השנתית של הנציבות תיקבע על ידי הנציב, אשר במהלך השנה יוכל להוסיף לה מטלות עליהן יחליט במקרים המתאימים. שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה יהיו רשאים לבקש מהנציב לבצע מטלות ביקורת נוספות.



7. בחלוף שנה מיום היווסדה של הנציבות תיערך בחינה של פעילותה בהתאם למתווההאמור, על ידי שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה, תוך התייעצות עם הנציב, אשר יהיו מוסמכים לעשות את השינויים הנדרשים, ככל שיהיה בכך צורך.

**ציפי לבני** שרת המשפטים  
**יהודה וינשטיין** היועץ המשפטי לממשלה

4. עם היווסדה תוכל הנציבות לפעול כלפי כלל הגופים המבוקרים למעט התביעה המשטרתית. לאחר בחירת הנציב ותחילת פעילות הנציבות, תתואם יחד עם השר לביטחון פנים ומפכ"ל המשטרה החלת הביקורת גם על התביעה המשטרתית, כך שלאחר ששה חודשים מיום היווסדה של הנציבות לכל המוקדם, ולכל המאוחר לאחר כשנה, תחול הביקורת על כלל הגופים המבוקרים.

5. הנציב ועובדי הנציבות:

א. הנציב יתמנה על ידי הממשלה, לפי הצעת שר המשפטים, לאחר סיום הליך ועדת איתור לפי החלטת הממשלה מס' 5097 מיום 9.9.12 (להלן: "ועדת איתור").

ב. למשרת הנציב יתמנה משפטן הכשיר לכהן כשופט בית המשפט העליון (כמשמעה של כשירות זו בסעיף 2 לחוק בתי משפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984). נסיונו של אדם, היוקרה המקצועית שלו, בקיאותו בעבודת הגופים המבוקרים, יובאו בחשבון לענין מינויו.

6. העומד בראש הנציבות יקבע את נהלי העבודה ליישום העקרונות שנקבעו לעיל, באישור שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה. הנהלים יעודכנו בהתאם ללקחים ולמסקנות שיופקו. לקראת החלת הביקורת גם על התביעה המשטרתית כאמור בסעיף 4 לעיל, יעודכן הנוהל בהתאם, תוך תיאום עם השר לבט"פ [לביטחון פנים] ומפכ"ל המשטרה.





# נספח ב

## תשובות ה-HMCPsi לשאלות של פורום קהלת

ב-28 באוגוסט 2012 הפנה פורום קהלת סדרה של שאלות לראש ה-HMCPsi מייקל פולר (Michael Fuller, QPM). המכתב כלל חמש שאלות בנוגע להליכי הביקורת ולשיתוף-הפעולה עם התביעה המלכותית. המכתב של הפורום אינו מובא כאן, שכן כל השאלות שוחזרו בתשובת ה-HMCPsi, אשר התקבלה ב-5 באוקטובר אותה שנה ומובאת להלן. תודתנו העמוקה נתונה למר פולר ולצוות ה-HMCPsi, אשר נענו לבקשתנו והשיבו לנו תשובות מלאות ומאירות-עיניים.

### HMCPsi RESPONSE TO THE KOHELET POLICY FORUM

For ease of reference the responses to Questions one and two have been combined

1. In conducting thematic inspections, is it within the CPSI's purview to review retrospectively the professional legal judgment of Crown prosecutors if pertinent to the object of the report – e.g. decisions, to indict or not to indict, or which charges to indict on?
2. If errors are found retrospectively in the legal judgment of a particular prosecutor in a particular case, what does CPSI do?

#### Introduction

In both thematic and unit specific inspections it is normal practice to examine a sample of casework. The majority of files examined are finalised, but when carrying out certain process checks (for example in the OBM sections) inspectors may look at files which are still going through the criminal justice system.

Files are examined to assess performance across a range of aspects, including compliance with the Code for Crown Prosecutors and the prosecution's duty to disclose material which may undermine the prosecution or assist the defence (the disclosure tests).

#### Code test compliance

When scrutinising Code test compliance, inspectors will first look to see if the evidential limb of the Code has been met before considering the public interest. It is important to stress that inspectors apply an objective assessment, in essence whether a reasonable prosecutor could have made the decision, not whether the inspector would have arrived at the same outcome. Additionally, in every

instance where an inspector considers there has been a Code test failure, the case must be re-examined by another inspector. In unit based inspections we also give the unit the opportunity to discuss our conclusion. Therefore, for Code test failures the bar is set high.

Inspectors consider Code compliance at key stages, primarily when the prosecutor directs a charge; when the case is first reviewed in cases where the police have authority to charge; when the case is being prepared for trial in the lower court (the magistrates' court); and, in the more serious cases, when they are being prepared to be transferred to the higher court (the Crown Court). The correct application of the Code is also considered when the case is dropped at court or the prosecutor directs no further action at the charging stage.

The number of cases where prosecutors do not apply the Code correctly is always reported on in published reports as it is a key indicator of the quality of decision making. However, not every Code test failure will require the matter to be escalated for further action. For example, if there is a Code test failure at the charging stage and/or a subsequent review stage, but proceedings are subsequently dropped or the defendant acquitted after trial then the final outcome of the case is correct.

The position is more problematic where inspectors are satisfied there has been a Code test failure, but there has been a 'successful' outcome, either by way of a guilty plea or conviction after trial. It must be emphasised that these are very rare occurrences. HMCPSI has an agreed policy on the approach to be taken in these circumstances, the pertinent aspects of which are set out at annex A.

When inspectors are looking at 'live' cases in a CPS unit they may come across decisions where they consider that the Code test has been misapplied. The normal practice in these circumstances is to speak with the unit head and set out the inspector's concerns. However, the decision as to whether or not the case should still continue rests with the CPS. HMCPSI has no statutory power to stop a case proceeding. The full process is set out at annex B.

### **Misapplication of the disclosure test**

Inspectors will consider that there has been a misapplication of the disclosure test if material in the possession of the prosecution, which may undermine their case or assist the defence case, is not disclosed. However, the misapplication must be looked at in the context of the entirety of the case. Whilst misapplications will be referred to in any published report they will only be escalated if they appear to meet the test set down by The Supreme Court<sup>183</sup> namely whether "there is a real possibility that the jury would have arrived at a different verdict had the necessary disclosure been made". In other words, could there realistically have been a different outcome had the disclosure problem(s) not existed? It is not enough to find there might conceivably have been a different outcome.

3. Charging and Court observations: If in the course of an observation of an ongoing case at the pretrial or trial stage CPSI personnel note errors of procedure – e.g. regarding disclosure decisions, what do they do? If they observe errors of judgment – e.g. failure to adhere to the Code for Crown Prosecutors, errors in selecting the proper charge to indict on – what do they do?

If an inspector observes a failure to apply the Code correctly during observations of the charging process then they will initially discuss it with the individual lawyer, and if necessary refer it to the Chief Crown Prosecutor (CCP) for the unit (it is highly unlikely that the requirements of the disclosure test will apply at the pre-charge stage). As in other cases where there is a Code test failure, the initial view of the inspector would be quality assured by a senior inspector. However, there is no statutory power to overturn a CPS charging decision. HMCPSI considers that legal inspectors have complied with their professional responsibilities as 'officers of the court' by referring the matter to senior managers within the CPS.

During court observations, a similar process applies. There will be initial discussion at court with the trial lawyer and if necessary referral to the CCP. However, on a practical level, inspectors may not be familiar with the full detail of offences being presented in court, and therefore identification of relevant issues is not always as easy.

Although the question does not address advocacy observations, the process adopted is set out for completeness. The CPS has National Standards of Advocacy. Inspectors objectively assess the quality of individual advocates against that standard. If an inspector assesses an advocate as 'unacceptable' then they will first ask another inspector to re-assess the advocate. If they come to the same conclusion, then they will report their concerns to the CCP. Inspectors would then expect the unit to bring in their own advocacy assessors and take measures to drive up the individual's performance. However, HMCPSI has no statutory power to remove an advocate.

4. What role does CPSI play in drawing up authoritative procedures for CPS, such as for example the Code for Crown Prosecutors? When a difference of opinion arises between CPS and CPSI as to what such a code should contain, what procedure is used to resolve it?

A distinction must be made between legal and operational policy. Constitutionally, the promulgation of legal policy rests with the Director of Public Prosecutions. However, he will consult widely if that policy is likely to be in respect of an issue that is of public concern, for example assisted suicides. HMCPSI is always asked to consult in these cases and will put forward its view where it can add value. However, it has no more influence in this respect than other contributors.

Operational CPS policy may be influenced substantially by the findings of HMCPSI thematic reviews. For example the approach to be taken by prosecutors when a victim of domestic violence wishes to withdraw support for a prosecution is drawn substantially from previous HMCPSI thematic reviews. Previous thematic reviews of the disclosure of unused material have led directly to the revision of the joint operating procedures used by the police and the CPS.

Where a thematic review recommends amendment to operational policy, HMCPSI will expect the CPS to set out the actions it proposes to take to implement those changes. Whilst HMCPSI has no statutory power to compel the CPS to change operational policy, it will comment adversely in subsequent published follow up work if the recommendation has not been implemented.

Where there is disagreement on changes to operational policy, these will be discussed either through the process of consultation before publication in respect of thematic review reports or during regular liaison meetings.

Whilst scrupulously maintaining statutory independence, HMCPSI works collaboratively whenever possible with the CPS. Recently there has been extensive collaboration on the development of a range of CPS performance measures, which feed into the organisation's overall risk assessment model.

Additionally the CPS has drawn heavily on work done by HMCPSI to develop its own core quality standards (CQS), which form the backbone of how the CPS now assesses its own casework performance. HMCPSI were concerned that there were no objective standards set out for what was expected at each stage of the casework process. It therefore developed a set of standards which would be used in the inspection process to enable an objective assessment of performance. It also contributed to creating meaningful benchmarks. The CPS recognised the value of these standards and developed, in consultation with HMCPSI, the CQS. This is a public document and as stated is what the CPS now uses to measure its performance. In parallel with this HMCPSI was asked, and agreed, to lead the training of all CPS legal managers on the CQS and importantly how they were to be used to assess the quality of performance. The inspectorate had a very substantial input into the monitoring mechanisms to be used.

As part of ensuring continuous improvement, HMCPSI also evaluated how robust managers were in using the standards as a performance monitoring tool. The report of the findings can be found at: [http://www.hmcpai.gov.uk/inspections/inspection\\_no/578/](http://www.hmcpai.gov.uk/inspections/inspection_no/578/)

5. What role does CPSI have in recommending and designing best business practice for CPS? Did your organization have a role in designing, or establishing the requirements, for CPS' OBM? For T3?

HMCPSI had no role in designing or establishing the requirements for T3. This is a nationally driven inter-agency IT project involving commercial contracts. As such, it would be outside the remit of the inspectorate. However, the effectiveness of T3 in delivering the core business of the CPS is fully within the inspectorate's remit. Recent inspections have looked closely at this aspect and whether it is enabling cases to be progressed more efficiently.

The OBM processes have been scrutinised closely since the early stages of their development. This has enabled HMCPSI to advise the CPS on what it regards as best practice and how processes can be improved to deliver more effective case progression. This scrutiny has also enabled the inspectorate to identify what are crucial success factors. The operation of the OBM processes was the subject of an extensive thematic review, the full report on which can be found at [http://www.hmcpai.gov.uk/documents/reports/THM/OBM/OBM\\_thm\\_July12\\_rpt.pdf](http://www.hmcpai.gov.uk/documents/reports/THM/OBM/OBM_thm_July12_rpt.pdf)

Whilst HMCPSI has limited involvement at the design stage of new processes, we are alive to the need (after a suitable bedding in period) to assess their effectiveness. Where we find that they can be improved this is addressed in discussion with the CPS and through recommendations in published or management reports.

## **ANNEX A**

### **Policy and procedure for identifying, confirming and communicating code test failures**

1. The definition of a “code test failure”, and the test to be applied is set out below. In short, it is a clear misapplication of the code for crown prosecutors, usually at the point of charge, post charge review, and/or discontinuance.
2. Such failures have clear implications for justice and CJS efficiency. The identification of failures by inspectors must therefore be accurate, and this requires a robust quality assurance process. There has been a well defined process within HMCPSI for the past 10 years, however as the nature of our work changes, there is a need to revise internal processes to accord with the new ways of working.
3. There also needs to be a transparent process for communication of such failures to the CPS.

#### **Basic formal procedure for identifying and confirming a code test failure**

4. Most files examined by legal inspectors are finalised. Some, as part of the on-site inspection, are examined before they are finalised. While the same principles are applied re the identification of code test failures, the process for recording and communicating failures can differ slightly.
5. In all cases the initial judgement that the decision is in fact a code test failure must be formally recorded by the legal inspector on the file record sheet, entered into the database, and subsequently endorsed by the nominated QA lawyer on the inspection (who will refer to Senior Legal Inspector – SLI – as appropriate). The endorsement by the QA is carried out by a “re-read” of the file, and is also formally recorded in a separate note. This allows the initial decisions and the QA endorsements to be dip sampled at intervals during the year by the SLI, for consistency purposes.
6. The only variation to this occurs when the code test failure is identified on a live file, which usually happens during the on-site stage of the inspection. If the QA and SLI are not available to re-read the file on-site, another legal inspector must examine the file, and endorse the initial judgement of the initial file reader. This will involve a discussion by telephone with the QA, or if unavailable, the SLI, who must further endorse it in writing. Records of all conversations must be kept.

## Informal discussion

7. It is accepted that inspectors initially discuss potential code test failure cases with each other prior to, and outside the formal QA process, but the limitations of such informal discussions should be recognised. It would often be difficult for an inspector to give any informed assistance without reading a substantial amount of the file. Also, whilst there are benefits to discussing legal and evidential issues as a group, there is clear potential for inefficiency if too much time is spent debating cases, as they still have to go through the formal endorsement process.
8. That is not to say that inspectors should not discuss cases amongst themselves, but rather that they should exercise caution in deciding whether it is viable for a colleague to offer an informed view with limited evidence.

## Feedback to the CPS

9. The policy is that individual cases with a code test failure should not be identified to the CPS, unless the following applies:
  - a. They are communicated following a specific request by the CCP. This is on the express understanding that it does not lead to any dialogue regarding HMCPSI judgements
  - b. They form part of the peer review sample. It is normal in inspections involving on site work in a single Area to provide some feedback to the Area outside of the report. This is accomplished by a peer review process, whereby a selection of files that illustrate key points is discussed with a nominated representative of the Area. This will include some (but not necessarily all) cases that inspectors have deemed to be code test failures, although it may also focus on other key legal points; overall the examples will include positive issues and learning points. The peer review will take place towards the end of the on site phase. If following the discussions it is decided to reverse a decision it is important that the database/spreadsheet is updated as soon as possible. The Senior Legal Inspector must be notified of any changes agreed during the peer review.
  - c. They are live cases, identified to the CPS to prevent further waste or inefficiency. Once the process referred to above is complete, a record of the judgement, agreed by the QA (or SLI in the QA's absence) must be communicated to the unit head for immediate consideration, and copied to the CCP.
10. In the very rare circumstances where a miscarriage of justice is suspected, the process set out in the attached document must be followed.
11. If a legal inspector feels that there is strong evidence of an individual in the Area whose work and decision making is of such serious concern this matter should be discussed with the Senior Legal Inspector. After discussion if it was felt that the Area should be informed, the Senior Legal Inspector will prepare a note (and draft letter) for the Chief Inspector to send to the Area CCP. The note, letter and any evidence would be retained on the shared drive, along with the Code Test Failure lists.

## Report

12. The report and annexes will detail the overall level of code test compliance at the different stages of decision-making, and where relevant will include any themes detected.



## **ANNEX B**

### **Policy for handling cases involving a potential miscarriage of justice**

A miscarriage of justice occurs when a defendant may not have been convicted had the correct process been followed by the CPS.

Inspectors have a duty to consider the consequences of inappropriate decisions/actions by the CPS and, in certain circumstances, the other criminal justice partners. Where it is considered that a miscarriage of justice may have or is likely to occur then the inspectorate must take action; this may take the form of an intervention by inspectors (only after consultation with the Senior Legal Inspector) or formal communication of the concern to the CPS.

If the potential miscarriage is discovered during the file examination, or any other stage of the inspection, then the following steps should be taken:

1. Discuss with Senior Legal Inspector – if possible with a copy of the file
2. If, after consultation, it is considered that a miscarriage may have occurred, then
  - a. The Chief Inspector and the Deputy Chief Inspector are notified,
  - b. the SLI prepares a draft letter for the Chief Inspector to send to the CCP of the Area outlining the inspectorate's concern (the file would be returned at this time),
3. The Area will be given 4 weeks to respond, either outlining why they do not believe it to be a miscarriage, or outlining what action has been taken to rectify the matter.
4. Once a reply is received from the CCP (or if no reply is received within 4 weeks) a copy of the correspondence (original letter and the response) will be sent to CPS HQ (Chief Executive and CPS HMCPSI liaison officer) for information (under cover of a letter from the Chief Inspector)
5. A standing item will be added to the CPS liaison meeting agenda of potential miscarriage of justice – if there have been any between last meeting and the next meeting.
6. The SLI will maintain a spreadsheet of all cases raised with a copy of the Area's response and outcome.



- 1 לפי ס' 12 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן: ה"חסי"פ), התובעים הם היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו: "פרקליט המדינה, משנהו, פרקליטי המחוז ופרקליטים אחרים מפרקליטות המדינה ששר המשפטים קבע את תאריהם בצו שפורסם ברשומות". ברוב המדינות שבהן נוהג המשפט המקובל, היועץ המשפטי לממשלה (Attorney General) הוא חלק מן הממשלה.
- 2 גיא לוריא ומרדכי קרמניצר, **ממונים על הצדק - רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה** ומחקר-מדיניות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011. [www.idi.org/il/media/2to383/pp\\_90.pdf](http://www.idi.org/il/media/2to383/pp_90.pdf)
- 3 Sir Iain Glidewell, **The Review of the Crown Prosecution Service: A Report** (London: The Stationery Office, 1998) (להלן: דוח Glidewell)
- 4 באנגליה מדובר בתפקיד פוליטי המקביל לשר המשפטים בישראל; היועץ הוא חבר פרלמנט.
- 5 מבקר המדינה "המשרד לביטחון הפנים" קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011 33 (2012) (להלן: דוח המבקר לשנת 2011).
- 6 שם, בעמ' 41.
- 7 קנת מן "זכות הטיעון והביקורת על שיקול-הדעת של התביעה בדבר העמדה לדין" **פיליפס** ה' 189 (1996).
- 8 שם, בעמ' 190.
- 9 מתוך אתר משרד המשפטים, דף מידע "אודות פרקליטות המדינה" - <http://index.justice.gov.il/Units/Advocacy/About/Pages/About.aspx>
- 10 גבריאל הלוי **תורת הדין הפלילי** כרך א 161 (הוצאת הקריה האקדמית אונג, 2011).
- 11 ס' 59 לחסי"פ קובע את סמכות החקירה שבידי משטרת ישראל.
- 12 ס' 67 לחסי"פ מגדיר את סמכותו של התובע להגיש כתב אישום.
- 13 פרק ד לחסי"פ כותרתו "הליכים שלפני המשפט"; פרק ה לחסי"פ כותרתו "הליכי המשפט".
- 14 "ההפרדה בין הליכי טרום המשפט להליכי המשפט מוכרת באופן גורף כשיטות המשפט בעולם... שיטות המשפט בעולם מכירות באופן גורף כסמכותה הייחודית והבלעדית של הרשות השופטת להכריע בעניין פלילי, וכי אין הדבר מסור להכרעתה של הרשות המבצעת או של גורם פרטי מכל סוג שהוא." הלוי לעיל (ה"ש 10), כרך ב, בעמ' 461-462.
- 15 שם. אם בית-המשפט לא ימלא חובה זו, הוא עלול לאבד את הלגיטימציה החברתית להכריע בעניינים פליליים.
- 16 תיקים פליליים בעברות פשע מועברים לפרקליטות מחוז, ואילו רוב התיקים בעברות שאינן פשע מועברים לטיפול של התביעה המשטרית (יותר מ-80% מהתיקים הפליליים). בנקודה זו התביעה הפלילית פועלת גם כגורם המבקר את עבודתה של הרשות החוקרת. ראו הלוי, לעיל (ה"ש 10), כרך א, בעמ' 531.
- 17 יוער כי תיקון לחוק סדר הדין הפלילי משנת 2000, המעוגן בס' 60 לחסי"פ, מחייב את רשות התביעה בעברות מסוג פשע (בכפוף לסייגים אחדים) להודיע לחשוד כי קיבלה חומר חקירה בעניינו. ההוראה מקימה לחשוד את הזכות לפנות לתביעה בבקשה מנומקת להימנע כליל מהגשת כתב אישום או להימנע מהגשת כתב אישום בעברה מסוימת. ככלל, הרשות אינה חייבת להיענות, להיעתר או להתייחס לטענות החשוד. הרחבת הזכות לשימוע בעל-פה נתונה לשיקול-דעתה של רשות התביעה. לביקורת על ההסדר ולהצבעה על חולשותיו ראו הלוי, לעיל (ה"ש 10), כרך א, בעמ' 551-553. ס' 64-65 לחסי"פ מעניקים אפשרות ערעור על החלטה מנהלית לסגור תיק.

- 18 להרחבה בנושא זה ראו הלוי, לעיל (ה"ש 110), כרך א, בעמ' 100-87 (דיון בהליך בשיטה הצרפתית), 118-107 (דיון בהליך בשיטה הגרמנית).
- 19 ס' 13 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (שפיטה על פי כתב האשמה), 1924, חא"א 466.
- 20 ס' 62 לחסד"פ. ראו הרחבה אצל מן, לעיל (ה"ש 17), בעמ' 192-195. ראו גם מיכאל ברנע "ההחלטה להעמיד לדין: סמכותו של פרקליט המחוז" **פלילים** ד 141, 143-144 (1994).
- 21 הלוי, לעיל (ה"ש 110), כרך א, בעמ' 545.
- 22 ס' 149 (10) לחסד"פ. דרך נוספת שבה בית-המשפט יכול לבקר החלטה של הפרקליטות להגיש כתב אישום היא באמצעות שימוש בסייג לאחריות פלילית שלפיו "לא יישא אדם באחריות פלילית למעשה... קל ערך" (ס' 34 לחוק העונשין, התשל"ז-1977). להרחבה ראו לוריא וקרמניצר, לעיל (ה"ש 12), בעמ' 165. ביקורת מוגבלת ביותר, ונדירה בהיקפה, נוגעת בסמכותו של בנ"ץ להתערב בהחלטות כדבר אי-הגנת כתבי אישום. בנ"ץ נוהג להתרכז בשאלת האינטרס הציבורי, ורק במקרים ספורים בוחן את התשתית הראייתית. ראו את הדיון בבנ"ץ 5675/04 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד נט(1) 199 (2004), וכן את הדיון אצל מן, לעיל (ה"ש 17), בעמ' 192-195.
- 23 אורן גזילאי, ענבל גלון וקרן וינשל-מרנל "שיעורי הרשעה וזיכוי בהליכים פליליים" (מחלקת מחקר של הרשות השופטת והמרכז לחקר פשיעה, משפט וחברה באוניברסיטת חיפה, מאי 2012). <http://elyon1.court.gov.il/heb/Research%20Division/doc/Research1.pdf>
- 24 לנוכח ממצאים אלה, שיעור ההרשעות הגבוה הנמדד בישראל ועל-פי נתוני הלמ"ס יתור מ-95% אינו מצביע בהכרח על נכונות החלטות המתקבלות על-ידי הפרקליטות.
- 25 הדבר אף נקבע כהלכה בע"פ 1958/98 **פלוני נ' מדינת ישראל**, פ"ד 71(1) 577 (2003). קיימת ביקורת רחבה באקדמיה על מעורבותו המצומצמת של בית-המשפט בהסדר-הטיעון בישראל. ראו אורן גזל "הסדרי טיעון ובעיית החף" **משפטים** לה 1 (2005); אליהו הרנון "עסקות-טיעון בישראל - חלוקת התפקידים הראויה שבין התביעה לבית-המשפט ומעמדו של הקורבן" **משפטים** כז 543 (1997); מרדכי קרמניצר וליאת לבנון "ביקורת שיפוטית על הסדרי טיעון" **מגמות דיני ראיות ובסדר הדין הפלילי: אסופת מאמרים לכבודו של פרופסור אליהו ארנון** שריגים-לאון, נבו, תש"ע (2009).
- 26 לוריא וקרמניצר, לעיל (ה"ש 12), בעמ' 163.
- 27 יוער כי על פעולותיה של הרשות החוקרת מפקחת גם המחלקה לחקירות שוטרים, המטפלת בתלונות על שוטרים.
- 28 בועז סנג'רו "ככה זה נשארן פיקוח חיצוני" **גלובס** <http://www.globes.co.il/news/10.7.2012 article.aspx?did=1000764423> (להלן: סנג'רו "ככה זה נשארן פיקוח חיצוני"). ראו גם בועז סנג'רו "הפרקליטות טועה שוב ושוב - היכן הפיקוח?" <http://www.ynet.co.il/ynews/27.1.2012 articles/o,7340,L-4181043,00.html> (להלן: סנג'רו "היכן הפיקוח?"). המאמר נכתב לנוכח החלטות שנויות במחלוקת של הפרקליטות, ביניהן ההחלטה להעמיד לדין את הרופאים המתמחים השובתים; החלטות של פרקליט המדינה לנמק את סגירת התיק נגד השופט דנציגר לא ב"חוסר אשמה", אלא בנימוק המחשיד "העדר ראיות" (החלטה ששונתה בהתערבותו של היועץ המשפטי עצמו); וההחלטה לשלם שני מיליון שקלים לעד-המדינה כפרשת הולילנד. ראו גם אילן אהרונוב "כל תבוסות הפרקליטות" **גל"צ** <http://glz.co.il/newsArticle.11.7.2012> (אוחזר ביום 1.9.2013). asp?newsid=109223
- 29 בועז סנג'רו "ההינתקות נמבחן לדמוקרטיה הישראלית: דמוקרטיה מתגוננת או דמוקרטיה מגומדת? על טיפולן של רשויות אכיפת החוק - המשטרה, הפרקליטות ובתי המשפט - בהתנגדות להינתקות" **ספר קיטיא - אסופת מאמרים משפטיים לכבודו עם פרישתו מנס השיפוט** 193 (בועז סנג'רו עורך, נבו, 2008).
- 30 אבי חיים "עוד" אביגדור פלדמן: הפרקליטות - ללא קוד אחי" ערוץ 7 24.5.2012. <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/238510>
- 31 במהלך משפטו של חיים רמון - שבסופו הוא הורשע בעבירה של מעשה מנוה ללא הסכמה לפי ס' 348(ג) לחוק העונשין - נשמעו טענות על כך שחומרי חקירה שהושגו בהאונות-סתר לא הועברו לסנגוריה. אכן, בהכרעת-הדין, ואף במהלך המשפט, מתחו השופטים ביקורת על תפקודן של המשטרה והפרקליטות בהקשר זה. ועדת בדיקה שמינה היועץ המשפטי לממשלה דא ע"ד מני מזוז, בראשותו של השופט בדימוס שלום ברנר, קבעה כי בעניינו של רמון אכן התקיימה "רשלנות רבת" אך לא כנוזת זדון.
- 32 חיים לוינסון "הפרקליטות הסתירה מביהמ"ש המחוזי האונות סתר שבוצעו ל-5 פעילי ימין" הארץ 6.12.2012. <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1879945>
- 33 אמנון רובינשטיין "משפט מרגול: ענישה ללא משפט" ישראל היום 8.6.2012. [http://www.israelhayom.co.il/site/newsletter\\_article.php?id=17960&newsletter=08.06.2012](http://www.israelhayom.co.il/site/newsletter_article.php?id=17960&newsletter=08.06.2012). נמאמר כותרת-המשנה, "מה שעבר על הזמרת מרגולית צנעה הוא דוגמה למה שקורה כאשר אין ביקורת על הפרקליטות".
- 34 שם (ההדגשה הוספה).

- 35 ראו, למשל, את עמדתו של פרקליט המדינה משה לדור: אלפי שאולי "לדור נגד ביקורת חיצונית לפרקליטות".  
<http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/321/302.html> 29.12.2011 nrg
- 36 ס' 149 (10) לחסד"פ.
- 37 לוריא וקרמניצר, לעיל (ה"ש 2), בעמ' 166.
- 38 גול, לעיל (ה"ש 125), בעמ' 1.
- 39 מבקר המדינה "המשרד לביטחון הפנים" דוח שנתי 351 לשנת 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999 363 (2001).
- 40 מבקר המדינה "סדרי סגירת תיקים פליליים בשל היעדר עניין לציבור ופיתוח פתרונות חלופיים" דוח שנתי 356 לשנת 2005 ולחשבונות שנת הכספים 2004 353 (2006).
- 41 דוח המבקר לשנת 2011, לעיל (ה"ש 15).
- 42 שם, בעמ' 42 (ההדגשה הוספה).
- 43 שם, בעמ' 35-36, 70.
- 44 חוות-דעת מבקר המדינה "האזנות סתר בחקירות פליליות" (יוני 2010) (להלן: חוות-הדעת של המבקר).
- 45 לפי ס' 64 לחסד"פ, היועץ המשפטי מחליט בעררים הנוגעים בהחלטות על אי-הגשת כתבי אישום. כל פרקליט מחוו מקבל תלונות על פרקליטים הכפופים לו ומחליט בעררים על החלטותיהם.
- 46 לוריא וקרמניצר, לעיל (ה"ש 2), בעמ' 168.
- 47 חוות-הדעת של המבקר, לעיל (ה"ש 44), בעמ' 58.
- 48 ראו סגירו "היכן הפיקוח?", לעיל (ה"ש 28). ראו גם ביקורת חריפה שנשמעה מפי השופט בדימוס אליהו מצא כמושב "חסינות לראשי ממשלה ולנשיאים?!" שהתקיים בכנס ישראל-שדרות לחברה ב-19.12.2012. השופט בדימוס אליהו מצא התייחס בדבריו לפרשת השר אביגדור ליברמן: "הבוקר הבינו בפרקליטות ששכחו לקחת עדות מחברי ועדת המינויים בתיק השגריר מלטיביה, ורק עכשיו מתחילים לבדוק את העובדות לעומק. בעיניי זו ממש בושה וחרפה! זה לא מתקבל על הדעת. יש אישוהו סדר, התיק הזה חיכה כל-כך הרבה שנים, היה אפשר לחכות גם עד אחרי הבחירות." גם המשנה לנשיא בדימוס השופט מישראל חשין מתח ביקורת קשה על התנהלותו של היועץ המשפטי בפרשה. יובל יעוז "חשין תוקף את ויגנשטין בשל המו"מ עם עו"ד ליברמן" גלובס 19.12.2012. <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000807883>
- 49 פרקליטות 2000: דין וחשבון (2000). הוועדה מצאה כי קביעת המדיניות על-ידי היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות נעשית בפועל בהנחיות ספציפיות בלתי-סדורות הניתנות מפעם לפעם, בכתב או בעל-פה, ומתייחסות בחלקן לחיקים ספציפיים או לבעלי-תפקידים מסוימים בפרקליטות. הוועדה הצביעה על הצורך בקביעת מדיניות אחידה, ממצה, עדכנית וגישה, והמליצה להקים צוות קבוע בפרקליטות המדינה שיטפל בנושאי מדיניות, תכנון מדיניות, בקרה ויישום. כאמור, צוות כזה מעולם לא הוקם.
- 50 דוח המבקר לשנת 2011, לעיל (ה"ש 15), בעמ' 41 (ההדגשה הוספה).
- 51 מדיניותה של התביעה הכללית נקבעת בהתאם להנחיותיו של היועץ המשפטי לממשלה. ראו ס' 12-11 לחסד"פ.
- 52 התביעה המשטרית, המנהלת יותר מ-80% מהתיקים הפליליים, "מסתפקת בהפניה לפסקי דין כדרך ללמוד על מדיניותה". לוריא וקרמניצר, לעיל (ה"ש 2), בעמ' 175.
- 53 ראו לעיל (ה"ש 49).
- 54 "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.1202 (התש"ע).
- 55 דוח המבקר לשנת 2011, לעיל (ה"ש 15), בעמ' 36-37.
- 56 בשנת 2002 פרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת דוח הן במדיניות סגירת התיקים בפרקליטות ובתביעה המשטרית. שם נכתב כי "לצערנו, מזה למעלה מחודש וחצי אנו שבים ופונים למשרד לבטחון פנים בבקשה לקבל מידע על מדיניות סגירת התיקים בתביעה המשטרית - ואין אנו נענים. העובדה שמידע על מדיניות התביעה אינו נמסר לגורמי הכנסת, מעוררת חשש כי כללי המדיניות אינם פתוחים בפני הציבור והנחיית היועץ המשפטי כאמור אינה מתקיימת". ראו דן להב "מדיניות סגירת תיקים בפרקליטות ובתביעה המשטרית" 2 (הכנסת - מרכז המחקר והמידע, 16.2.2002. <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/mo0371.pdf> (ההדגשה במקור).
- 57 דוח המבקר לשנת 2011, לעיל (ה"ש 15), בעמ' 37.
- 58 שם, בעמ' 69: "משך הטיפול של התובעים במרבית התיקים, הן מסוג פשע הן מסוג עוון, קצר הרבה יותר מזה שנקבע בהנחיה החדשה... קביעת פרק זמן של 12 חודשים לטיפול בתיקי עברה מסוג עוון ו-18 חודשים בתיקי פשע בעברות שדין עד עשר שנות מאסר ומתן אפשרות לחריגה מפרכי זמן אלו, עלולים להביא להארכת משך הטיפול בתיקים, ולא לקיצורו..."

- 59 "...עצמאות שיקול הדעת של התביעה הפלילית היא אינטרס ראשון במעלה, ומן הראוי להיזהר שלא לפגוע בה. עם זאת... בד בבד מן הראוי למצוא דרכים לקדם את אחריותיות הפרקליטות יותר וזרועות התביעה הפלילית ואת הבקרה עליהן. הגורמים המבקרים היום את התביעה הפלילית בישראל... אינם מפקחים מספיק על החלטותיה ועל התנהלותה. מן הראוי ליצור מנגנון שיחזק את דיווחיות התביעה הפלילית ואת נשיאתה באחריות לפני הציבור על ידי ביקורת מערכתית יזומה ועל ידי הליך יעיל והוגן לבדיקת תלונות נגד פרקליטים". לוריא וקרמניצר, לעיל (ה"ש 2, בעמ' 153).
- 60 סנגירו, לעיל (ה"ש 148). אהרונב, לעיל (ה"ש 28); סנגירו "ככה זה כשאין פיקוח חיצוני", לעיל (ה"ש 28) ו"וישמו לב לנחישות המופרות ולבזוז העצום של כספי הציבור המתוארים בפסק-הדין; התקיימו בביהמ"ש 157 ישיבות, נרשם פרוטוקול של 19,000 עמודים, נשמעו 102 עדים, ואפילו נשלחו חוקרים לניו יורק לגביית עדויות. נערכו דיונים ארוכים שלושה ימים בשבוע. כמה כסף עלה הדבר?".
- 61 בשנת 2011 הנוחן על שולחנה של הכנסת השמונה-עשרה שתי הצעות חוק פרטיות בנוגע להקמת מוסד מבקר לפרקליטות. הצעת חוק מבקר הפרקליטות, התשע"א-א, 2011, פ/3449/18 ושל חבר-הכנסת מיכאל בן אריו, והצעת חוק נציב תלונות הציבור על פרקליטים, התשע"ב-ב, 2011, פ/3827/18 (של חבר-הכנסת אורי אריאל).
- 62 הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות דין וחשבון 31 ירושלים, (2012) (להלן: דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות).
- 63 שם, בעמ' 38-44.
- 64 שם, בעמ' 44-50.
- 65 שם, בעמ' 35 (והדגשה במקור).
- 66 לוריא וקרמניצר, לעיל (ה"ש 12).
- 67 מרדכי קרמניצר וגיא לוריא "הנה הביקורת, אך איה הציבור?" מעריב 1.5.2012.
- 68 איתי הר-אור "אביגדור פלדמן על הפרקליטות: 'התחושה שאתה עובד מול מערכת שאין בה קוד אתי ברור וחד משמעי' מתוך אתר לשכת עורכי הדין בישראל - הודעות דוברות האלשכה (24.5.2012) [http://www.israelbar.org.il/article\\_inner.asp?pgId=131187&catId=6](http://www.israelbar.org.il/article_inner.asp?pgId=131187&catId=6)
- 69 שם.
- 70 בעוז סנגירו "פיקוח חיצוני על עבודת הפרקליטות" **הסנגור** 145, 4 (2009), טוען לתחומים עיקריים בעבודת הפרקליטות שבהם יש צורך במנגנונים של פיקוח וביקורת, כעולה ישירות ממאפייניה של מערכת אכיפת החוק הפלילי בישראל: ההחלטה להעמיד לדין, עסקות-טיעון, גילוי חומרי חקירה, שיתוף-הפעולה של הפרקליטות עם המשטרה, סחבת, מעצרים ומדיניות. באשר למתכונת הביקורת המוצעת על ההחלטות הנורליות בדבר העמדה לדין, סנגירו מציע כי נציב תלונות הציבור על עבודת הפרקליטות יערוך בדיקה מדגמית של חלק מן ההחלטות מכל סוג, בצירוף בדיקה ספציפית של תלונות שיוגשו. סנגירו מוסיף בדיקה שלישית, צופה פני עבר, לניתוח כשלים מערכתיים, וקורא גם לביקורת מדינית הכללית של הפרקליטות, תוך הטלת חובה חוקית על הפרקליטות לדווח נתונים. שם, בעמ' 8-9. עוד טוען סנגירו כי הביקורת צריכה להיעשות באופן שוטף, על-ידי גוף חיצוני ועצמאי, ו"בזמן-אמת", ולא רק לאחר מעשה. שם, בעמ' 9.
- 71 שם, בעמ' 9.
- 72 מכתב מעו"ד יהודה וינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה, לחבר-הכנסת רוני בר-און, יושב-ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה (22.4.2012), [www.newst.co.il/uploadFiles/350917994976044.doc](http://www.newst.co.il/uploadFiles/350917994976044.doc)
- 73 שם.
- 74 מכתב מעו"ד יהודה וינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה, לחבר-הכנסת רוני בר-און, יושב-ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה (30.4.2012) (להלן: מכתב מוינשטיין לבר-און (30.4.2012) (העתק מצוי בידי המחברים).
- 75 נכתוב במכתב הנלווה ל"מסמך העקרונות". "מסמך העקרונות" והמכתב הנלווה אליו מצורפים כנספח א לנייר-עמדה זה.
- 76 Crown Prosecution Service Inspectorate Act 2000
- 77 המבקרים, בין היתר, את בתי-המשפט, שירות בתי-הסוהר ושירות המבחן בכריטיניה.
- 78 אתר המבקר מפנה לכתובת של התביעה לצורך הגשת תלונה על התנהלותו של פרקליט בתיק מסוים. ראו [http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmcpis/contact-us/#.U6aP-\\_l\\_s3k](http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmcpis/contact-us/#.U6aP-_l_s3k)
- 79 ה-Attorney General בכריטיניה (להלן: היועץ המשפטי) משלב את סמכויותיהם של פרקליט המדינה והיועץ המשפטי לממשלה בישראל. היועץ המשפטי הוא חבר הפרלמנט וחבר בממשלה (אם כי לא בקבינט), והוא ממונה על-ידי ראש הממשלה.
- 80 Director of Public Prosecutions – DPP
- 81 דוח Glidewell, לעיל (ה"ש 13).
- 82 שם, בעמ' 45-59.

- Thematic Review of Casework Having a 99  
Minority Ethnic Dimension  
לעיל (ה"ש 191), נספח 1.
- 83 שם, בעמ' 193-207.
- 84 שם, בעמ' 199-202.
- 85 שם, בעמ' 200-201.
- 86 שם, בעמ' 202.
- 87 שם, ס' 63 לעיקרי הדוח.
- 88 שם, בעמ' 204.
- 89 שם, בעמ' 205.
- 101 דוח Glidewell, לעיל (ה"ש 13).
- 102 דוח שנתי לשנים 2001-2002 מגדיר את נושא הביקורת העיקרי כהערכת איכותם של תהליכי קבלת ההחלטות של התביעה הפלילית:  
HM Crown Prosecution Service Inspectorate, HM Chief Inspector's Annual Report 2001-2002 – Executive Summary 6 (2003), [http://www.hmcp.si.gov.uk/documents/plans/PLAN/HMCP SI\\_C IAR01-02ExecSum.pdf](http://www.hmcp.si.gov.uk/documents/plans/PLAN/HMCP SI_C IAR01-02ExecSum.pdf)  
דוח שנותרתו "HMCP SI Casework Expectations קובע כי הסמכות הסטטוטורית לבקר את ביצועי התביעה הפלילית כוללת בהכרח הערכה של איכות קבלת ההחלטות: HM Crown Prosecution Service Inspectorate, HMCP SI Casework Expectations foreword (2009), <http://www.hmcp.si.gov.uk/documents/plans/PLAN/CaseworkExpectations.pdf>
- 103 HM Crown Prosecution Service Inspectorate, Changing to Improve: Annual Report 2006-2007 – Executive Summary 3 (2007), [http://www.hmcp.si.gov.uk/documents/plans/PLAN/HMCP SI\\_C IAR\\_2006-07\\_ExecSum.pdf](http://www.hmcp.si.gov.uk/documents/plans/PLAN/HMCP SI_C IAR_2006-07_ExecSum.pdf)
- 104 HM Crown Prosecution Service Inspectorate, Without Consent – A Report on the Joint Review of the Investigation and Prosecution of Rape Offences 106 (2007), [http://www.hmcp.si.gov.uk/documents/reports/CJ\]I\\_THM/BOT\]/Joint\\_Without\\_Consent\\_Thematic.pdf](http://www.hmcp.si.gov.uk/documents/reports/CJ]I_THM/BOT]/Joint_Without_Consent_Thematic.pdf) (ולהלן: Joint Review of the Investigation and Prosecution of Rape Offences) (ההדגשה הוספה).
- 105 הקורא המתעניין מוזמן לעיין בנספח שבסוף פרק זה, הכולל ניתוח פרטני של כמה דוחות ומונחות מתוכם.
- 106 HMCP SI Response to the Kohelet Policy Forum - מכתב-תשובה מראש ה-HMCP SI וצוותו לפרום קהלת (5.10.2012) (מונח נספח ב לנייר-העמדה הנוכחי).
- 107 Joint Review of the Investigation and Prosecution of Rape Offences, לעיל (ה"ש 104), בעמ' 17.
- 90 HM Crown Prosecution Service Inspectorate, HM Chief Inspector's Annual Report 2000-2001 (2002), [http://www.hmcp.si.gov.uk/documents/plans/PLAN/HMCP SI\\_C IAR\\_2000-01.pdf](http://www.hmcp.si.gov.uk/documents/plans/PLAN/HMCP SI_C IAR_2000-01.pdf). באתר-הבית של המבקר מופיעים שלושה דוחות נוספים הקודמים לדוח שלעיל, אולם הללו פורסמו במסגרת עבודתו של המפקח הפנימי.
- 91 לגרסה הרביעית של הקוד ראו: HM Crown Prosecution Service Inspectorate, Report on the Thematic Review of Casework Having a Minority Ethnic Dimension Annex E (2002), [http://www.hmcp.si.gov.uk/documents/reports/THM/CMED/CMED\\_THM\\_rep\\_Aproz\\_Thematic\\_Review\\_of\\_Casework\\_Having\\_a\\_Minority\\_Ethnic\\_Dimension.pdf](http://www.hmcp.si.gov.uk/documents/reports/THM/CMED/CMED_THM_rep_Aproz_Thematic_Review_of_Casework_Having_a_Minority_Ethnic_Dimension.pdf) (ולהלן: Thematic Review of Casework Having a Minority Ethnic Dimension).
- 92 The Prime Minister's Office of Public Services Reform, The Government's Policy on (Inspection of Public Services (2003), [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/documents/public\\_services\\_inspection/pdf/policy.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/documents/public_services_inspection/pdf/policy.pdf)
- 93 שם, בעמ' 3.
- 94 שם, בעמ' 9, 11.
- 95 שם.
- 96 ראו, לדוגמה, דוח משותף למבקר התביעה הפלילית ולמבקר המשטרה: HM Crown Prosecution Service Inspectorate, A Report on the Joint Inspection into the Investigation and Prosecution of Cases Involving Allegations of Rape (2002), [http://www.hmcp.si.gov.uk/documents/reports/CJ\]I\\_THM/BOT\]/ARC\\_20020401.pdf](http://www.hmcp.si.gov.uk/documents/reports/CJ]I_THM/BOT]/ARC_20020401.pdf)
- 97 <http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmcp.si>
- 98 מתוך אתר-הבית של המבקר - <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmcp.si/about-hmcp.si>

121 אחד ממשפטי הרצח המפורסמים והארוכים שהתנהלו בבריטניה ומשפט השחיתות המשטרית הגדול ביותר בהיסטוריה הבריטית. הרצח אירע ב-1988, אלא שב-2011, בעקבות חקירת משטרה שנערכה בקשר עם התיק, במסגרתה נמצאו ממצאים חמורים על אנשי משטרה ועדים שהורשעו בעדות שקר ובשיבוש הליכים ונגזרו עליהם עונשי מאסר. שוטרים נוספים היו אמורים להישפט, אלא שחומרים שלישית ההגנה היו אמורים להימצא הושמדו, ובעקבות כך התמוטטה התשתית להרשעתם והם זוכו.

122 Chief Inspector's Annual Report 2011-2012, לעיל (ה"ש 1,120), בעמ' 4.

123 ראו לעיל (ה"ש 178) והתקסט שלידה.

124 Policy and Procedure for Identifying, Confirming and Communicating Code Test Failures, Annex A, § 11. מדובר במדריך הרשמי של המבקר לטיפול במקרים שנמצאו בהם כשלים ולהבאתם לידיעת התביעה המלכותית. המדריך הועבר אלינו על-ידי ה-HMCPsi, ומופיע להלן כ-Annex A בנספח ב לנייר-עמדה זה. המובאה לעיל מתייחסת לביקורת הנערכת לגבי עבודתו של מחוז מסוים ("Area") מבין מחוזות התביעה המלכותית, אך מקרים כאלה יכולים לעלות גם במסגרת הכנת דוח בנושא ספציפי. ה-Senior Legal Inspector הוא עובד בכיר במבקר הפרקליטות, וה-Chief Inspector הוא ראש הגוף המבקר. Area CCP מתייחס לראש התביעה המלכותית במחוז נתון.

125 שם, בתשובת ה-HMCPsi לשאלה מס' 3 שלנו.

126 HM Crown Prosecution Service Inspectorate, Report of the Thematic Review of the Quality of Prosecution Advocacy and Case Presentation (2009), [http://www.hmcpai.gov.uk/documents/reports/THM/ADV/ADV\\_thm\\_Jul09\\_rpt.pdf](http://www.hmcpai.gov.uk/documents/reports/THM/ADV/ADV_thm_Jul09_rpt.pdf) (להלן: Thematic Review of the Quality of Prosecution Advocacy and Case Presentation).

127 מכתב מיום 13.3.2012, מתוך אתר התביעה הפלילית: [http://www.cps.gov.uk/news/latest\\_news/statement\\_in\\_response\\_to\\_hmcpai\\_thematic\\_review\\_report/index.html](http://www.cps.gov.uk/news/latest_news/statement_in_response_to_hmcpai_thematic_review_report/index.html)

128 ראו לעיל (ה"ש 13).

129 ראו לעיל ליד (ה"ש 165).

130 מכתב מוינשטיין לבר-און (30.4.2012), לעיל (ה"ש 174).

131 המובא כנספח א לנייר-עמדה זה.

132 שם, פס' 13.

108 בבריטניה יש הפרדה בין עורכי-דין העובדים בייעוץ לבין עורכי-דין העובדים בייצוג. הפרדה זו חלה לא רק על תיקים אזרחיים; גם התביעה המלכותית פועלת כך. תובע יכין תיק למשפט, אך הצגתו בבית-המשפט תיעשה על-ידי מייצג, בדרך-כלל מייצג מקצועי מהמגזר הפרטי ששירותיו נשכרו לשם כך.

HM Chief Inspector's Annual Report 109 2004-2002, לעיל (ה"ש 1,100), בעמ' 53.

110 HM Crown Prosecution Service Inspectorate, A Follow Up Review of CPS Casework with a Minority Ethnic Dimension (2004), <http://www.hmcpai.gov.uk/documents/reports/THM/CMED/CMEDFU0404Rep.pdf> (להלן: A Follow Up Review of CPS Casework with a Minority Ethnic Dimension).

111 שם, בעמ' 2.

112 שם, בעמ' 7. בנספח לפרק זה מצויות מובאות מדוח זה המפרטות את עומק הבדיקה של עבודת התביעה ואת הדרך שבה המבקר בוחן את עבודתם של התביעה המלכותית, של המשטרה ושל בתי-המשפט מכלול. ראו להלן פס' 4.17.2.

113 HM Crown Prosecution Service Inspectorate, CPS Core Quality Standards Monitoring Scheme – Thematic Review of the CPS Core Quality Standards Monitoring Scheme 1 (2012), [http://www.hmcpai.gov.uk/documents/reports/THM/CQSM/CQSM\\_thm\\_Mar12\\_rpt.pdf](http://www.hmcpai.gov.uk/documents/reports/THM/CQSM/CQSM_thm_Mar12_rpt.pdf) (להלן: Thematic Review of the CPS Core Quality Standards Monitoring Scheme).

114 שם, נספח A, סטנדרט 2.

115 שם, סטנדרט 5.

116 שם, סטנדרט 10.

117 שם, סטנדרט 11.

118 Thematic Review of the CPS Core Quality Standards Monitoring Scheme, לעיל (ה"ש 113), בעמ' 7-8.

119 שם, בעמ' 1.

120 HM Crown Prosecution Service Inspectorate, Driving Improvement Through Inspection – HM Chief Inspector of the Crown Prosecution Service Annual Report 2011-2012 (2012), [http://www.hmcpai.gov.uk/documents/plans/Chief/PLAN/HMCPAI\\_CIAI\\_2011-12.pdf](http://www.hmcpai.gov.uk/documents/plans/Chief/PLAN/HMCPAI_CIAI_2011-12.pdf) (להלן: Inspector's Annual Report 2011-2012).



- HM Crown Prosecution Service Inspectorate, 147  
Thematic Review of Casework Having a  
Minority Ethnic Dimension – Executive  
Summary 1 (2002), [http://www.hmcp.si.gov.uk/  
documents/reports/THM/CMED/CMED\\_THM\\_  
sum\\_Apr02.pdf](http://www.hmcp.si.gov.uk/documents/reports/THM/CMED/CMED_THM_sum_Apr02.pdf)
- Thematic Review of Casework Having a 148  
Minority Ethnic Dimension, לעיל (ה"ש 191).
- 149 מחברי הדוח מדגישים כי מדובר בתיקים שהטיפול  
בהם הסתיים, כדי למנוע השפעה על תהליכי קבלת  
ההחלטות. שם, בעמ' 4.
- 150 שם, בעמ' 45.
- 151 שם, בעמ' 75.
- 152 שם, בעמ' 76.
- 153 שם, בעמ' 81.
- 154 ההבדל בין המלצות להצעות הוא במשקל המחייב  
שלהן: המלצות הינן מדרג מחייב גבוה הרבה יותר.
- Thematic Review of Casework Having a 155  
Minority Ethnic Dimension, לעיל (ה"ש 191),  
בעמ' 29.
- (RIMS) Racist Incident Monitoring Scheme 156
- 157 המידע המפורסם כולל את מספר התיקים הנושאים  
מימד אתני בכל אזור ואת מספר האישומים וסוג  
האישומים בכל תיק. נתונים אלה נבדקים בהשוואה  
לאישומים שבהם הושגה הרשעה בסופו של הליך  
שיפוטי.
- Thematic Review of Casework Having a 158  
Minority Ethnic Dimension  
לעיל (ה"ש 191), בעמ' 13.
- A Follow Up Review of CPS Casework with a 159  
Minority Ethnic Dimension, לעיל (ה"ש 110).
- 160 שם, בעמ' 9.
- 161 שם, בעמ' 15.
- 162 שם, בעמ' 45.
- 163 ראו שם, נספח B, המציג טבלה מפורטת ובה תיאור  
המצב בתיביעה הפלילית במועד עריכת הדוח בהקשר  
של כל אחת מההמלצות בדוח המקורי.
- HM Crown Prosecution Service Inspectorate, 164  
The Inspectorate's Report on the Thematic  
Review of Advocacy and Case Presentation  
(2000), [http://www.hmcp.si.gov.uk/documents/  
reports/THM/ADV/TR2000-01Advocacy.pdf](http://www.hmcp.si.gov.uk/documents/reports/THM/ADV/TR2000-01Advocacy.pdf)  
לעיל: Thematic Review of Advocacy and Case  
Presentation.
- 133 רויטל חובל "פרקליטי המדינה: לא נשתף פעולה  
עם נציבות הביקורת; עליה לשמור על חסינו" הארץ  
8.1.2014  
<http://www.haaretz.co.il/news/law/1.2211206>
- 134 קרמניצר ולוריא, לעיל (ה"ש 167).
- 135 היועץ המשפטי לממשלה בתקופת חקירת ווטרגייט,  
ריצ'רד קליינדינסט, נאלץ להתפטר מתפקידו לאחר  
שנחשף במהלך החקירה כי הוא נמנע, בהוראת  
הנשיא, מלהגיש תביעה נגד חברה שתרמה למפלגה  
הרפובליקאית. קודמו בתפקיד, ג'ון מיטשל, נטל חלק  
במעשים הפליליים שהובילו להתפטרותו של הנשיא  
ניקסון. ראו:  
Judith P. Wish, The United States  
Department of Justice's Office of Professional  
Responsibility 269 (United Nations Asian  
and Far East Institute for the Prevention of  
Crime and Treatment of Offenders (UNAFEI),  
Resource Material Series #80, 2010), [http://  
www.unafei.or.jp/english/pdf/RS\\_No80/  
No80\\_30VE\\_Wish.pdf](http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No80/No80_30VE_Wish.pdf)
- 136 בשערוריית ווטרגייט פרצו עובדי הבית הלבן, בהנחיית  
היועץ המשפטי לממשלה מיטשל, אל מטה המפלגה  
הדמוקרטית בעיצומו של מסע הבחירות בשנת 1972,  
כדי להטמין בו מכשירי האזנה. הדבר נעשה לכאורה  
בהוראת הנשיא ניקסון, והוא נאלץ להתפטר אחרי  
מאבק פוליטי ארוך ומביך. סגן הנשיא ג'ירלד פורד  
השלים את הקדנציה של ניקסון.
- 137 Wish, לעיל (ה"ש 136), בעמ' 270.
- 138 שם, בעמ' 273.
- U.S. Department of Justice 139  
Office of Professional Responsibility –  
Analytical Framework 1 (2005), [http://www.  
justice.gov/opr/framework.pdf](http://www.justice.gov/opr/framework.pdf)  
(להלן: Analytical Framework).
- 140 שם, בעמ' 2.
- 141 כלומר, עם יסוד הכוונה הנדרש לשם הרשעה.  
שם, בעמ' 1.
- 142 Wish, לעיל (ה"ש 136), בעמ' 279.
- 143 Analytical Framework, לעיל (ה"ש 140), בעמ' 4.
- HM Crown Prosecution Service Inspectorate, 144  
Discontinuance – HMCP SI Thematic Review  
of the Decision-making and Management  
in Discontinued Cases and Discharged  
Committals (2007), [http://www.hmcp.si.gov.  
uk/documents/reports/THM/DCN/DCN\\_  
thm\\_2007\\_rpt.pdf](http://www.hmcp.si.gov.uk/documents/reports/THM/DCN/DCN_thm_2007_rpt.pdf)
- 145 שם, בעמ' 5.
- 146 שם.

165 שם, בעמ' 3.

Thematic Review of the Quality of Prosecution 166  
Advocacy and Case Presentation  
לעיל (ה"ש 126), בעמ' 38-39.

Thematic Review of Advocacy and Case 167  
Presentation, לעיל ה"ש (164), בעמ' 6.

168 הדוח מונה את שבעת התחומים הבאים:  
professional ethics, planning and preparation,  
courtroom etiquette, rules of evidence, rules of  
court procedure, presentation skills and case  
presentation  
פירוט הרשימה מופיע שם, בנספח B לדוח,  
בעמ' 49-52.

169 נספח E לדוח (שם, בעמ' 58) מדנים את הממצאים  
שעלו בבדיקה של 410 תיקי בית-משפט שלום  
שבמסגרתה נבחנו מיומנותם של הפרקליטים בהצגת  
עובדות התיק באופן מלא וברור לבית-המשפט.

170 בעמ' 24.

Thematic review of the quality of prosecution 171  
advocacy and case presentation  
לעיל ה"ש 167, אף-על-פי שהוא אינו מוגדר דוח-  
המשך לדוח משנת 2000.

172 שם, בעמ' 3.

173 שם.

174 שם, בעמ' 62-63.

175 כדי להבין את שיטת הביקורת ואת האופן שבו היא  
מודדת את איכות הייצוג במשפטים מתנהלים, נביא  
דוגמה מתוך הדוח (שם, בעמ' 34) לאיכות ייצוג  
נבונה במיוחד של פרקליט:

There was an experienced prosecution  
counsel who opened the case succinctly  
and dealt with witnesses via the achieving  
best evidence recordings and live in court  
effectively. Questions were formulated very  
well and prosecutor was more impressive than  
defence counsel who, on one occasion, lost  
impact in cross-examination by asking one too  
many questions having already established  
favourable evidence

176 שם, בעמ' 102.

HM Crown Prosecution Service Inspectorate, 177  
Follow Up Report of the Thematic Review of  
the Quality of Prosecution Advocacy and Case  
Presentation (2012), [http://www.hmcp.si.gov.uk/documents/reports/THM/ADV/ADV\\_FU\\_Mar12\\_rpt.pdf](http://www.hmcp.si.gov.uk/documents/reports/THM/ADV/ADV_FU_Mar12_rpt.pdf)

178 שם, בעמ' 5.

179 דוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת  
נציבות תלונות על הפרקליטות, לעיל (ה"ש 162),  
בעמ' 38-44.

180 בדמות הסמכות להגיש כתבי אישום או להעמיד לדין  
משמעת. סמכות האכיפה הפלילית בישראל נתונה  
למשטרה ולפרקליטות המדינה, ואין להעבירה לגוף או  
לאדם אחר.

181 יש בכך ביקורת לא רק על האפקטיביות של ביקורת  
הפרקליטות על-ידי המבקר, אלא גם על מודל הביקורת  
הציבורית בישראל באופן כללי. ייתכן שיש גופים  
נוספים במגזר הציבורי אשר בשל חשיבותם ורגישות  
עבודתם יש להצמיד אליהם גופי ביקורת ייעודיים  
שיפעלו באופן רציף. כבריטניה, לדוגמה, מלבד מבקר  
התביעה המלכותית, קיימים גופי ביקורת ייעודיים  
למשטרה ולשירות בתי-הסוהר.

182 במתכונת ה-high profile cases.

[McInnes v. H.M. Advocate, [2010] 183  
H.R.L.R. 17 SC



## פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



### פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

[office@kohelet.org.il](mailto:office@kohelet.org.il)

[www.kohelet.org.il](http://www.kohelet.org.il)

ISBN 978-965-7674-02-4



9 789657 674024