

ביקורת פרטנית? פגיעה בעבודת הפרקליט

צוות מקצועי שהגיש את מסקנותיו ליועץ המשפטי לממשלה פירט את הסכנות הרבות הנשקפות מהקמתו של גוף ביקורת חדש, בפרט מהקמתה של ביקורת פרטנית במסגרתו. מאז הקמת מנגנון הביקורת הפרטנית אנו עדים לאיומים מן הצד שכנגד, לעיתים אף תוך כדי הדיון המשפטי עצמו. המסקנה היא כי הקמתו של מנגנון נוסף לא רק מיותרת, אלא גם מחלישה את הפרקליט עצמו וממילא את שלטון החוק

לימור פלד

הקמת מנגנון ביקורת נוסף, בדו"ח סופי שנחתם על ידם.

הסכנות הרבות הנשקפות מהקמתו של גוף ביקורת חדש, ובפרט מהקמתה של ביקורת פרטנית נוספת במסגרתו, הוצגו לפני היועץ המשפטי לממשלה בדו"ח מפורט ומנומק זה לאחר שהמשפטינים הבכירים חקרו את המצב המשפטי בארץ ובעולם. המלצתם החד-משמעית הייתה, ממש כפי שאנו טוענים כיום, כי אין מקום להקים גוף נפרד ונוסף לבי-רור תלונות פרטניות מהצי-

"... יש לוודא כי התועלת בכל מהלך שניזום להקמת גוף ביקורת חדש על התביעה תגבר על הסייכון הנשקף ממנו, וכי לא 'נצא מקללים' בהקמת גוף

שכזה, שישמש בעיקר ככלי במאבק נגד הפרקליטות" (מתוך מסקנות דו"ח הצוות ל"בחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות" שהוגש בא-פריל 2012 ליועץ המשפטי לממשלה).

דברים נכוחים אלה נכתבו על ידי שמונה משפטינים בכירים, שהיו חברים בצוות המקצועי שמונה לבחינת



עו"ד לימור פלד, יו"ר ארגון פרקליטי המדינה

**כפי שנאמר בדו"ח, גם
אנו סבורים כי אין מקום
להקים גוף נפרד ונוסף
לבירור תלונות פרטניות
מהציבור נגד פרקליטים וכי
הקמת גוף ביקורת לצרכים
אלה עומדת בניגוד גמור
לעקרון עצמאות התביעה**



צילום: פלאש 90

היועץ המשפטי לממשלה יהודה וינשטיין ופרקליט המדינה שי ניצן

גנון זה והממשקים עם מנגנונים אחרים; ההגנות המתחייבות מהקמתו; התקיימותו של הליך הוגן; היקף המשאבים הנדרש למטרות שנקבעו; קיומו של מודל דומה בעולם שנוסה בהצלחה; ונושאים רבים נוספים. כל אלה, על פני הדברים ובאופן תמוה, לא נבחנו על ידי מקימי נציבות הביקורת עובר להקמתה.

אי אפשר להביא לשינוי משפטי כה מהותי ויסודי, המשליך על גוף מרכזי שלו חלק משמעותי בשמירה על שלטון החוק, ללא בחינתם של כל אלה, בוודאי לאחר שנקבע על ידי צוות מקצועי כי אין מקום ואף אין הצדקה לשינוי זה.

נפרט בקצרה את הנימוקים העיקריים שעמדו בבסיס מסקנות הצוות המקצועי. עמדתו נסמכה בעיקרה על שני אדנים השלובים זה בזה: האדן

בור נגד פרקליטים וכי הקמת גוף ביקורת לצרכים אלה עומדת בניגוד גמור לעקרון עצמאות התביעה, ואף אין כדוגמתו בכל העולם. מסקנה נוספת של צוות זה הייתה כי התחום היחיד שבו יש צורך אמיתי בשיפור הביקורת הקיימת הוא הביקורת על קיומה ועל יישומה של מדיניות רוחבית בתביעה. לגישתנו, אי אפשר להתעלם ממסקנותיו של הצוות המקצועי, שלהן השלכות על שלטון החוק ועל הציבור כולו, ובכך לבטלן במחוי יד וללא בחינה מעמיקה, כמצופה וכנדרש.

מבלי למעט מן האמור, מאליו מובן כי אי אפשר להקים מנגנון חדש נוסף, בניגוד להמלצות צוות מקצועי ובפרט ללא בחינת מטרת מנגנון חדש זה; החלופות השונות להשגתה של מטרה זו, כמו גם האמצעים להשגתה; בחינת גדרי הסמכויות של מנ-

אחרים, לבחינה יומיומית של בתי המשפט השונים בשל טיבה הפומבי של עבודתו. לבסוף מאפשר הדין, באופן המחריג את ציבור הפרקליטים מכלל עובדי המדינה, להגיש תלונה לוועדות האתיקה בלשכת עורכי הדין.

סקירה זו מבהירה את קביעתו הברורה של צוות המשפטנים בדו"ח, שכתבו כי "המציאות היא כי הפרקליטים והתובעים השונים נתונים לביקורת

של מספר גורמים, בהיבטים השונים של עבודתם... נוכח ריבוי המנגנונים שעיסוקם בירור תלונות על הפרקליטים והתובעים, לא מצא הצוות כי נכון יהיה להוסיף מנגנון חדש שייעודו יהיה בירור תלונות פרטניות". יתרה מזו, בדו"ח נכתב כי "הוספה של מנגנון נוסף כא-מור תביא לסרבול ולהכבדה, וכי יהיה בו כדי לשמש ככלי שתוצאתו פגיעה בעצמאות הפרקליטים והתובעים, מבלי לתרום לשיפור התפקוד של מערך זה".

לא אחת מופרחות לאוויר סיסמאות פופוליסטיות ול-פיהן אין די בכל גורמי הביקורת הללו משום שאינם מבצעים את תפקידם כראוי. טענה זו נבחנה על ידי חברי הצוות בבחינה אמפירית של מספר התלונות נגד פרקליטים ואופן בירורן בשנים האחרונות, והמסקנה הייתה חד-משמעית: "האמירה הנ-

שמעת בהקשר זה כאילו גופי התביעה ובראשם הפרקליטות אינם נתונים לביקורת אינה משקפת את המציאות".

אף אם היה בסיסמאות אלה ממש, הרי שלא די בכך להקים מנגנון חדש, וחובה הייתה לבחון את כל החלופות האפשריות ובכללן חיזוק גורמי הביקורת שתפקודם כביכול אינו מספיק. הקמת מנגנון נוסף

האחד עניינו בכך שהקמתו של ארגון נוסף לביקורת פרטנית היא מיותרת ובעייתית, נוכח מארג צפוף של גופי ביקורת קיימים. האדן השני עניינו בכך שהקמת מנגנון נוסף תחליש את הפרקליט ותרתיע אותו מלבצע את תפקידו הציבורי ללא חת וללא מורא אל מול האתגרים הרבים העומדים בפני החברה הישראלית.

קיומה של רשת צפופה של גופי ביקורת – כפי

אי אפשר להביא לשינוי משפטי כה מהותי ויסודי, המשליך על גוף מרכזי שלו חלק משמעותי בשמירה על שלטון החוק, ללא בחינתם של נושאים רבים, בוודאי לאחר שקבע צוות מקצועי כי אין מקום ואף אין הצדקה לשינוי זה

הקמתו של ארגון נוסף לביקורת פרטנית היא מיותרת ובעייתית נוכח מארג צפוף של גופי ביקורת קיימים. כמו כן, הקמת מנגנון נוסף תחליש את הפרקליט ותרתיע אותו מלבצע את תפקידו הציבורי ללא חת

שמפורט בדו"ח הצוות המקצועי, קיימים לפחות 12 גורמי ביקורת שונים המבצעים ביקורת פרטנית ואישית, ואלה הוקמו בחוקים שהסדירו את סמכויותיהם, את הליך הביקורת ותקינותו, את ההגנות הנתונות למבוקרים וכיוצא באלה. כך מנה הצוות את הביקורת של מבקר המדינה, נציב תלונות הציבור, מבקר הפנים של המשרד ונציב תלונות הציבור במשרד. תלונות או טענות נגד פרקליט אפשר להפנות גם למשטרת ישראל, האמונה על פי דין על בירור ועל חקירה של מעשים פליליים, וגם לאגף המשמעת בנציבות שירות המדינה, החוקר ומעמיד את עובדי המדינה לדין משמעתי. תלונות אפשר להפנות גם לממונים על הפרקליט, המפקחים על הפרקליט ומבקרים את עבודתו במסגרת מערכת עבודה היררכית הכוללת כלים ניהוליים, ובכ-

ללם האפשרות להמליץ על פיטורים במסגרת הליך מוסדר בדין של שימוע. כן אפשר לפנות לפרקליט המדינה וליועץ המשפטי לממשלה, הניצבים בראשה של המערכת ההיררכית. גם לשר המשפטים ולמנכ"ל המשרד סמכויות משמעותיות כלפי עובדי משרד, ואף אליהם מופנות תלונות או טענות. אם לא די בכל אלה, נתון פרקליט, בשונה מעובדי מדינה

שיש בה שינוי מהותי הייתה צריכה להיות האפשרות האחרונה, בפרט לנוכח קביעת הצוות המקצועי כי "המציאות הישראלית מוכיחה עד כמה יש להיזהר מלייצר כלי ניגוח נגד התובעים שישמשו כדי להטיל מורא ולהרתיעם מלבצע את תפקידם".

כל אחד מגורמי הביקורת ומגופי הביקורת שפרטו לעיל אמון על תחום מסוים שהוקנה לו על פי דין, ולו מומחיות וסטנדרטים אחידים של ביקורת

כלפי כלל המבוקרים. סמכותיות וגבולותיו של כל אחד מגופים אלה, כמו גם ההגנות והזכויות של הנחקרים או המבוקרים, הוגדרו אף הם בבירור. הקמת מנגנון ביקורת פרטני נוסף לתחרים שכבר מוסדרים, בוודאי בהיקף נרחב של לפחות 24 תקנים (המוקצבים כיום לנציבות), היא, לגישתנו, לא רק עלולה להיות פוגענית אלא היא אף עלולה להתפרש כזבוז של כספי הציבור.

הסכנה היא שבפעילי תו של מנגנון נוסף, הצועד על אותה משבצת בדיקת של אחד או יותר מגופי הביקורת שנמנו לעיל, ייפגעו זכויות מוקנות ואף זכויות חוקתיות חשובות. כיצד יכול מנגנון ביקורת נוסף לנהל הליך ביקורת מקביל נגד פרקליט, בעת שכבר מתנהל נגדו הליך שימוע פנימי ודיסקרטי שבמסגרתו נתונות לו הגנות זכויות חשובות, בלי לפגוע

בטוהר הליך השימוע ובזכויותיו כעובד? האם אפשר שיתקיים בירור של עניין פלילי על ידי מנגנון ביקורת נוסף בהתקיים מנגנון חקירה משטרתי שהוסמך למטרה זו? והאם לא הכרחי כי זכויות והגנות שיש לנחקרים במסגרת זו יחולו גם במסגרת אחרת? האם בירור עבירות אתיות אינו פרופסיה מקצועית שביקש המחוקק להפקיד באופן בלעדי בידי ועדות

האתיקה המוסמכות לכך על פי דין ולא בידי גורם אחר?

שאלות אלה הן רק מקצת השאלות העולות בענייננו, ודי בהן להמחיש כי הקמת מנגנון נוסף במקום שקיים מארג צפוף וסבך היא אחד הטעמים המבהירים את הקושי המשפטי והמעשי בפעולתו של מנגנון זה.

החלשת הפרקליט בעבודתו הציבורית – גם הצ

וות המקצועי היה ער לסכנה שבהקמת מנגנון נוסף של ביקורת פרטנית והפיכתו ל"כלי ניגוח" שיביא להחלשת תו של הפרקליט, שאינו פועל עבור עצמו אלא במערכת היררכית. כך צוין בדו"ח: "פעילות התביעה מלווה באופן אינהרנטי בפגיעה באדם שכנגדו היא מכוונת. פעמים רבות, אצל אותו אדם הרואה את עצמו נפגע מפעילות התביעה קיימת מוטיבציה לעשות ככל יכולתו על מנת 'לנצח' במאבק, וזאת בין היתר, באמצעות ניסיון להסיט המאבק מענייניו ומעשיו אל עבר הפרקליט ופועלתו".

תובנות אלה מקבלות ביטוי יומיומי מאז הוקם מנגנון הביקורת הפרטני הנוסף, וכך אנו עדים לאיומים שנשמעים עים מהצד שכנגד, לעיתים אף תוך כדי הדיון המשפטי עצמו. אלה מובילים אף הם למסקנתנו כי הקמתו של

מנגנון נוסף אינה רק מיותרת אלא גם מחלישה את הפרקליט עצמו, הנדרש לבצע את התפקיד שהטילו עליו שולחיו, ובכך אף מחלישה את שלטון החוק. ביקורת כזאת אינה ביקורת מחזקת המביאה ללימוד ולצמיחה, והיא עומדת בסתירה למגמה הרווחת בעולם – Brain Storming – במקום תהליך הרסני ושיללי של Blame Storming.

מסקנה נוספת של הצוות הייתה כי התחום היחיד שבו יש צורך אמיתי בשיפור הביקורת הקיימת הוא הביקורת על קיומה ועל יישומה של מדיניות רוחבית בתביעה. לגישתנו, אי אפשר להתעלם ממסקנותיו של הצוות המקצועי

הקמת מנגנון נוסף שיש בה שינוי מהותי הייתה צריכה להיות האפשרות האחרונה, בפרט לנוכח קביעת הצוות המקצועי כי "המציאות הישראלית מוכיחה עד כמה יש להיזהר מלייצר כלי ניגוח נגד התובעים"