

הטעות שבהתנגדות: על ביקורת חיונית והתנגדות מיותרת לנציבות הביקורת על מערך התביעה

מיכל טמיר*

כל גוף שלטוני, אשר חייב באחריותו כלפי הציבור, ראוי שיהיה כפוף לביקורת חיצונית. הביקורת מגנה על הציבור, שכן המבוקרים משתדלים יותר כאשר ידוע להם על קיומה; הביקורת מגנה גם על הגוף המבוקר, שכן היא מגבירה את השקיפות ובכך את אמון הציבור במערכת המבוקרת. חשיבותה של הביקורת עולה ככל שסמכויותיו של הגוף רחבות יותר, ששיקול הדעת שלו רחב יותר ושפוטנציאל הפגיעה שלו בזכויות האדם רב יותר. מכאן חשיבותה של ביקורת על רשויות התביעה. בישראל מקבלים הדברים משנה תוקף בשל היעדר מנגנון חיצוני לאישור הגשת כתבי אישום, באופן ששקילת האינטרס הציבורי נתון כמעט באופן בלעדי בידי התביעה; בשל חוזקו העצום של מוסד היועץ המשפטי לממשלה; בשל קיומן של קונבנציות הקשורות במנגנון האכיפה וההעמדה לדין שאינן קבועות בחוק; ובשל ביזורן של סמכויות התביעה.

המאמר תומך בהמשך קיומה של נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות, בעיגונה בחקיקה ובהרחבתה על היועץ המשפטי לממשלה. המתווה המוצע הוא של גוף מקצועי וייעודי שיעסוק הן בביקורת המערכתית והן בביקורת הפרטנית. מתווה זה מאפשר היזון חוזר: תלונות פרטניות מרובות בתחום מסוים יכולות להעיד על בעיה מערכתית, ואילו ביקורות מערכתיות עשויות להאיר תלונות פרטניות. גוף מקצועי יקדם את האחריותיות והשקיפות מחד גיסא; ומאידיך גיסא יהיה רגיש לייחודיות של התביעה, לצורך להגן על עצמאות שיקול הדעת שלה ולמניעת הפיכתה של הביקורת לכלי לניגוח פרקליטים.

מבוא

"אין להעלות על הדעת קיומם של ממשלים מודרניים וחברה תקינה ללא פעולתן של מערכות ביקורת מקצועיות, ציבוריות, חיצוניות ופנימיות".¹ ואכן, הגידול העצום בהיקף המדינה המינהלית המודרנית חידד את הצורך במנגנוני ביקורת מסוגים שונים על מנת לקדם את האחריותיות שחייבים גופים אלה כלפי המחוקק וכלפי הציבור, ואת הדיווחיות, את השקיפות, את היעילות ואת טוהר

* אני מודה לד"ר גרשון גונטובניק על הערותיו המועילות.

המידות של עבודתם. הביקורת היא הערובה לכל משטר דמוקרטי תקין, לשמירה על שלטון החוק ועל זכות הציבור לדעת.² היה מצופה אפוא שרשויות התביעה – שלהן סמכויות בעלות שיקול דעת רחב ביותר ופוטנציאל כוח עצום לפגיעה בכל זכויותיו הבסיסיות של האזרח – תהיינה הרשויות המבוקרות ביותר. זאת בעיקר לאור השיטה המשפטית בישראל – אשר אינה כוללת כל בקרה מוקדמת על החלטות העמדה לדין, אשר נוהגות בה קונבנציות רבות הקשורות באכיפת החוק ובהעמדה לדין אשר כלל לא מעוגנות בחוק, ואשר היועץ המשפטי שבה הוא גוף בעל עוצמה אדירה. למרות כל זאת, רק בספטמבר 2013 הוביל הלחץ הפוליטי – שהגיע על רקע סדרת אירועים שהפגינו קשיים בעבודת הפרקליטות – את שרת המשפטים ואת היועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועמ"ש) לחתום על מסמך עקרונות בדבר הקמת נציבות ביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (להלן: נב"ם או הנציבות).³

היו שראו בהקמת נב"ם "כצעד שהוא 'מעט מדי ומאוחר מדי'".⁴ ואכן, כאשר המוסד הוקם, בסופו של דבר, לווה הדבר בחששות לא מעטים כי הנציבות לא תבצע את תפקידה בנחרצות המצופה. להבדיל מנציבות הביקורת על השופטים אשר הוקמה בחוק, הנציבות הוקמה, כאמור, מכוח מסמך שנחתם על-ידי שרת המשפטים ועל-ידי היועמ"ש – עניין שעורר תהיות לא מעטות, שהרי הגוף המבוקר מינה גם את מבקרו. מן הצד השני של המתרס, היו ועודם התנגדות וחוסר שיתוף פעולה של הפרקליטים – שהתבטאו אף בעיצומים – כנגד הביקורת ובעיקר כנגד הסמכת הנציבות לברר תלונות פרטניות, בטענה כי יש בדבר משום פגיעה בעצמאות שיקול הדעת של התובעים.⁵ אלא שהדוחות הראשונים הוכיחו כי ניתן לבצע ביקורת מהותית ואפקטיבית בצורה מקצועית והטעימו את חשיבותה העצומה של נב"ם. דוח הפעילות הראשון,⁶ שכלל עיסוק בתלונות פרטניות, מעיד כי מחד גיסא הנציבות מהווה מענה נאות לצורכי האזרח, ומאידך גיסא הנציבות נוקטת ריסון רב בביקורת ואינה מאפשרת את הפיכתה לכלי ניגוח של הפרקליטות. הדוח הנושאי הראשון,⁷ בנושא אופן הטיפול בתיקים שהוחלט על סגירתם, מדגים ביקורת מערכתית ממוקדת, נוקבת ובונה שאין בה כל פגיעה בעצמאות שיקול הדעת של התובעים.

לא יפלא אפוא שחוסר שיתוף הפעולה של הפרקליטים והתנגדותם המתמשכת לביקורת גררו תגובות קשות,⁸ והשימוש בכלים של עיצומים והשבחות נתפסו כשימוש לרעה בזכויות עובדים.⁹ מאבק הפרקליטים אינו מאבק לשלטון החוק. שלטון החוק מחייב ביקורת, ובוודאי ביקורת על גופים כה עוצמתיים כמו רשויות האכיפה. אין בכך חוסר אמון ברשויות אלה. יש בכך הכרה בחשיבותן. הקמת גוף ייעודי לביקורת על גופי התביעה נובע מייחודן של רשויות אלה ומהצורך להבטיח את עצמאות שיקול דעתן.

מאמר זה תומך בהמשך פעילותה של נב"ם, בהרחבת סמכויותיה לביקורת על היועמ"ש, ובעיגון סמכויותיה בחוק. המאמר הושלם לפני ששופט בית המשפט העליון (בדימוס) אליעזר גולדברג פרסם את חוות דעתו על רקע כתב מינוי שחתמו עליו שרת המשפטים והיועמ"ש, ואשר הסמיך אותו לבחון את פעילותה של נב"ם בחלוף שנה מיום היווסדה. חוות דעתו פורסמה ביום 8 באוקטובר 2015,¹⁰ טרם ירד המאמר לדפוס, ולכן אתיחס אליה בקצרה. מאחר שאף לפי דוח גולדברג יש לעגן את הביקורת בחקיקה, לא אתיחס לטענות הנרחבות של לימור פלד ורפי רוניק במאמרם המתפרסם בכרך זה,¹¹ כאשר לקשיים הפרוצדורליים בהקמת נב"ם. אין בכך לגרוע מדעתי שלפיה, אף בהיעדר חוק, נב"ם בראשות הנציבה, השופטת (בדימוס) הילה גרסטל (להלן: הנציבה) השכילה להתמודד באופן מיטבי עם סוגיות דיוניות ועם מניעת כפלי ביקורת – אשר אמורים להיות מוסדרים בחקיקה.

הפרק הראשון יעסוק בחשיבותה של הביקורת במדינת המינהל המודרנית ובהיותה מגן – על הציבור ועל הרשות המבוקרת – ולא חרב. **הפרק השני** יעסוק בשיקול הדעת הרחב שיש לרשויות התביעה בשיטה המשפטית האדברסרית, ובמיוחד בישראל, ובחשיבות הביקורת על רקע פוטנציאל הפגיעה העצום שיש להחלטותיהן. **הפרק השלישי** יבהיר את חשיבותה של ביקורת ייעודית לגורמי התביעה ומדוע מנגנוני הביקורת הקיימים – בתי המשפט, מבקר המדינה ומנגנוני הביקורת הפנימית – אינם יכולים לשמש מענה מספיק לכך. **הפרק הרביעי** ידגים את הנטען במאמר באמצעות דוחות הביקורת הקיימים של נב"ם. **הפרק החמישי** יבהיר מדוע יש להרחיב את הביקורת גם על היועמ"ש. **הפרק השישי** יסביר מדוע ראוי לעגן את הביקורת בחוק. ולבסוף, **הפרק השביעי** יאמר כמה מילות סיכום, בין היתר, בהתייחס למאמרם של פלד ורזניק המציג את עמדת "הנגד" למאמר זה.¹²

1. ביקורת כמגן ולא כחרב

המדינה המודרנית היא מדינה מינהלית, שבה השלטון – שמנגנוני הבירוקרטיה שלו עצומים – נוטל על עצמו תפקידים רבים.¹³ המורכבות הרבה של תפקידי המינהל והצורך להפעיל את הסמכות בכל מקרה בהתחשב בנסיבות ובשינויים התכופים בעדיפויות, במשאבים ובמדיניות – מחייבים גמישות מינהלית. על כן, רוב החוקים מעניקים לרשויות סמכויות רשות (להבדיל מסמכויות חובה) ומאפשרים להן להפעיל שיקול דעת.¹⁴ המדינה המודרנית מבוססת אפוא על דפוסי שלטון בירוקרטיים ופחות דמוקרטיים. אחת מדרכי ההתמודדות עם מאפיין זה היא העובדה שפעילותן של הרשויות המינהליות נתונה לביקורת חיצונית ופנימית מסוגים שונים: ביקורת שיפוטית, ביקורת ציבורית ופוליטית וביקורת המופעלת על-ידי מנגנונים מינהליים שונים.¹⁵ אכן, ביקורת היא מרכיב הכרחי של כל מנגנון בירוקרטי. לא קיים גוף שלא ניתן וראוי לבקר את יעילותו, את תהליכי קבלת ההחלטות שלו, את עקביות החלטותיו ואת שקיפות עבודתו. ביקורת כזו מאפשרת את מימוש הנשיאה באחריות (public accountability) של הממשל כלפי המחוקק,¹⁶ ואת צמצום כוח ההשפעה של קבוצות אינטרסים מאורגנות.¹⁷

ככלל יש לקיים ביקורת מוסדית ולא רק ביקורת ציבורית – גם במצבים שבהם ביקורת ציבורית קיימת – שכן הליכה לבחירות או קביעה כי "הציבור ישפוט" אינה פותרת חששות משימוש לרעה בכוח באופן שוטף. כך בוודאי כאשר מדובר בגופים שביקורת ציבורית פחות רלוונטית לגביהם, אלא רק הליך של העברת משוברים בקרב גורמים שאתם הם באים במגע. תפיסתי הכללית מעדיפה מנגנוני ביקורת על מבצעי תפקידים להבדיל ממכניזם של משוברים. משוברים עלולים להוביל להתנהלות פופוליסטית של בעלי תפקידים – בניסיון לשאת חזן – ואילו ביקורת גורמת למבוקר להתנהג בצורה שקופה, דיווחית, זהירה ואחראית יותר. יתר על כן, בדרך כלל אין דרך להבטיח שממלאי משוב יהיו בעלי ידע ועניין בנושא המשוב, ואילו ביקורת מתבצעת על-ידי בעלי מקצוע, ותלונות פרטניות מוגשות על-ידי בעלי עניין. מכאן, למשל, תמיכתי בקיומה של נציבות הביקורת על שופטים והסתייגותי ממשוברים על שופטים.

הקמת גוף ביקורת על רשות מינהלית אינו מעיד על חוסר אמון ברשות זו או על עמדה שלפיה מדובר ברשות כושלת או בלתי-מתפקדת. נהפוך הוא. יש לראות בביקורת מגן ולא חרב. ראשית, ביקורת מגנה על הציבור, שכן עיקר ההשפעה של הביקורת היא בכך שהמבוקרים משתדלים יותר כאשר ידוע להם על קיומה של הביקורת. כך, אף שמרבית העתירות לכג"ץ נגד רשויות המדינה נדחות, הרי שעצם קיומו של בית המשפט הגבוה לצדק מניע את הרשויות – כולל רשויות העוסקות בנושאים רגישים ביותר כגון השב"כ – להשתדל לפעול כראוי נוכח העובדה כי ייתכן ושיקול דעתם יבוקר, ובכך מקדמת הביקורת את שלטון החוק.¹⁸ שנית, הביקורת מגנה על הגוף המבוקר. קיומה

של ביקורת מגביר את השקיפות וכך את אמון הציבור במערכת המבוקרת.¹⁹ אכן, "השרות הציבורי על כל זרועותיו בנוי על אמון הציבור הנשען לא רק על יכולותיהם התפקודיות של עובדיו ונבחריו אלא גם, ובעיקר, על רמתם המוסרית והאנושית, על טוהר מידותיהם וניקיון כפיהם".²⁰ לעניין זה, ביקורת פנימית אינה מספקת בשל הנטייה הטבעית של אנשים להגן על המערכת שאליה הם משתייכים וגם על הכפופים להם. ביקורת פנימית של ראשי המערכת על המדיניות אינה משכנעת משום שהם אלה האחראים לה; וביקורת פרטנית של מנהלים על הכפופים להם – אינה משכנעת משום שכשל של עובד משליך על הממונה עליו. רק ביקורת חיצונית שמחד גיסא תוביל להתייעלות ולשיפור המערכת; ומאידך גיסא תטפל במקרים פרטניים בעייתיים ותעיד על כך שאלה הם מקרים חריגים ובודדים – תגן על המערכת.

במחקר מדיניות שפרסם, מביא גיא לוריא דוגמה מהניסיון באנגליה, שם הרשות המופקדת על הביקורת על התביעה הפלילית פרסמה במאי 2008 דין וחשבון, שלפיו בשיעור גבוה מן המקרים (כ-40%) התביעה הפלילית אינה מקיימת את חובותיה בנוגע לגילוי חומר החקירה לנאשמים. בדצמבר 2009 נערכה בדיקה חוזרת והתברר כי בעקבות פרסום הדוח הראשון השתפר המצב, ושיעור המקרים שבהם התביעה לא קיימה את חובותיה ירד ל-25%-30%.²¹ דוגמה זו מבטאת את עוצמתה של הביקורת כמגן: הציבור יצא נשכר מכך שהתביעה השתדלה יותר בקיום חובותה החשובה לתת חומר חקירה לנאשמים; והתביעה יצאה נשכרת מכך שהדוח העוקב העיד על שיפור בהתנהלותה באופן שיש בו גם להגביר את אמון הציבור בה.

ביקורת חשובה אפוא לגבי כל גוף שלטוני שחייב באחריותו כלפי הציבור. היא בוודאי חשובה ככל שסמכויותיו של הגוף רחבות יותר, שיקול הדעת שלו רחב יותר ופוטנציאל הפגיעה שלו בזכויות האדם רב יותר.²² על כן אם ככלל יש לעודד ביקורת, קל וחומר כאשר עסקינן ברשויות התביעה.

2. שיקול הדעת הרחב של רשויות התביעה בישראל

המאפיין הבולט ביותר של רשויות האכיפה הוא שיקול הדעת הרחב המוקנה להן. מאחר שבמגבלות המשאבים האנושיים, הכספיים והמנטאליים – אכיפה היא באופן אינהרנטי חלקית – שיקול הדעת מתייחס לבחירת החיקוקים, המקרים והקבוצות או הפרטים שבעניינם מתבצעת האכיפה.²³ אכיפת הדין הפלילי מורכבת במיוחד ומערכת פעולה של רשויות שונות העוסקות במגוון תחומים: חקירה, העמדה לדין, שפיטה, שיקום, אכיפת העונש ועוד. שיקול המופעל על-ידי רשות אחת, משפיע על תפקודה של האחרת ועל תהליך קבלת ההחלטות של השחקנים האחרים במערכת. כך למשל, תפקידו של התובע מקריין הן על השלבים הראשונים של חקירת המשטרה והן על השלבים המאוחרים יותר של עבודת בית המשפט, רשויות המבחן ושירות בתי הסוהר.²⁴

בשיטה האדברסרית הנוהגת בישראל – שבה התביעה מייצגת את האינטרס הציבורי – גם כשקיימות ראיות היוצרות סיכוי סביר להרשעה, התביעה רשאית שלא להעמיד לדין בשל "היעדר עניין לציבור".²⁵ זאת בניגוד לשיטות אחרות – שבהן לגבי עבירות מסוג מסוים חל "עקרון החוקיות" (או עקרון "העמדה לדין שבחובה") ולפיו לתובע לא נתון שיקול דעת שלא להעמיד לדין, במצב שבו קיימות ראיות לביצוע העבירה.²⁶ שיקול הדעת הקיים בשיטה שלנו מעניק לתביעה כוח עצום, שכן ההעמדה לדין מבוססת לא רק על קביעות כגון פירוש יסודות העבירה או קיומן של ראיות, אלא גם על קיום אינטרס ציבורי בניהול המשפט – סוגיה המעוררת שאלות לגבי טיבם ואופיים של שיקולים אלה.²⁷ שיקול הדעת הרחב של התביעה משפיע בשני מישורים: ראשית, בהקצאת המשאבים. הבחירה בין הנושאים שבהם התביעה מעדיפה להתרכז – בהינתן משאבים מוגבלים – לבין נושאים המצויים בסדר עדיפות נמוך יותר כרוכה בשיקול דעת; שנית, במקרים פרטניים.

כל מקרה מחייב הפעלת שיקול דעת אם להגיש כתב אישום או לסגור את התיק, במקרה של סגירה – קביעת העילה לכן, התקשרות בהסדר טיעון, ועוד.²⁸

אכן, כוחה של התביעה בהליך הפלילי הוא הכוח החזק ביותר שיש לרשות המבצעת נגד האזרח. קשה לדמיין סמכויות בעלות פוטנציאל פגיעה גדול יותר במכלול זכויותיו של האזרח: שמו הטוב וכבודו נוכח אות הקין שעלול להיות מודבק בו, חירותו, חופש העיסוק שלו, זכותו לחיי משפחה ועוד. חקירה כשלעצמה – אף אם אינה מסתיימת בהגשת כתב אישום – פוגעת בחירותו של הנחקר, בכבודו, בצנעת הפרט שלו, בשמו הטוב, והתמשכותה גוררת עינוי דין.²⁹ הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר בהגשת כתב אישום שמחייבת אדם להתגונן במשפט פלילי ומתייגת אותו כ"נאשם".³⁰ לפוטנציאל פגיעה זה יש להוסיף את ההיקף הרחב של המעשים המוגדרים "פליליים" בעידן המודרני ואת הביזור של רשויות התביעה. העידן המודרני מתאפיין "בפליליות יתר", עקב הניסיון להסדיר תחומי חיים רבים באמצעות המשפט הפלילי, שבאה לידי ביטוי בקיומן של עבירות מסגרת רחבות וקיומן של עבירות אחריות מוחלטת ועבירות רשלנות.³¹ ההיקף העצום של המשפט הפלילי ומספרם הרב של האזרחים המתנגשים בו הוא תופעה בעלת משמעות חברתית וכלכלית המעוררת, בין היתר, שאלות בדבר סדרי עדיפויות, הקצאת משאבים, תועלת לעומת נזק ועוד.³² עם הגדלת היקפו של המשפט הפלילי במדינה המודרנית וריבוי ההתנהגויות המוגדרות כפליליות התרחב גם הצורך בגופי תביעה שונים ומתמקצעים – עניין המוסף מורכבות בהקפדה על זכויות נחקרים ונאשמים ובהקפדה על אמות מידה שוויוניות באכיפה. ומעל לכול, קיימת הבעייתיות האינהרנטית של השיטה האדברסרית. בשיטה זו קיימת דינמיקה של תחרות בין הצדדים – התביעה והנאשם – באופן שעלול לטשטש את תפקידו של התובע לסייע לבית המשפט בעשיית הצדק (officer of the court), ולהניע אותו לרצות "לנצח" על-ידי השגת הרשעה.³³ על כן, חשיבותה של ביקורת על רשויות מינהליות בכלל גוברת כשמדובר על רשויות התביעה: שיקול הדעת שלהן הוא המרחבים ביותר, ופוטנציאל הפגיעה באזרח של החלטותיהן ושל פעולתן הוא הגדול ביותר.

חשיבות הביקורת על רשויות התביעה בשיטה האדברסרית מקבלת משנה תוקף בישראל. ראשית, בישראל לא קיים מנגנון של אישור חיצוני להגשת כתב האישום כדוגמת ה-Grand Jury בארצות הברית.³⁴ מוסד החקירה המוקדמת – אשר הקנה את הסמכות להגשת כתב אישום בעבירה מסוג פשע לבית המשפט השלום,³⁵ ואשר חייב את המדינה לבדוק את עצמה היטב בכל הנוגע לדיות הראיות בהגשת כתב אישום,³⁶ בוטל בשנת 1965.³⁷ מלוא שיקול הדעת בהוצאת כתבי אישום, ובשקילת האינטרס הציבורי בהגשתם, הופקד בידי נציגי התביעה,³⁸ ולבית המשפט לא ניתנה כל סמכות לשקול שיקולים של טובת הציבור בכל הנוגע לכירור האשמה ולהגשת כתב אישום.³⁹ עיקרון זה, שלפיו שקילת אינטרס הציבור בהחלטה על הגשת כתב אישום נתונה בידי התביעה – נשמר עד היום בהוראת החוק המאפשרת אי-העמדה לדין בשל "העדר ענין לציבור".⁴⁰ בעקבות תיקון משנת 2007 קיימת לבית המשפט אפשרות לבטל כתב אישום אם "הגשת כתב האישום או ניהול ההליך הפלילי עומדים בסתירה מהותית לעקרונות של צדק והגינות משפטית".⁴¹ כמו-כן הפסיקה מאפשרת העלאת טענות מינהליות בהליך הפלילי שלא בגדר "הגנה מן הצדק",⁴² וקיימת אף הגנה מהותית של "זוטי דברים",⁴³ המתאימה למצבים שבהם הוגש כתב אישום אך אין עניין לציבור בהליך הפלילי.⁴⁴ אלא שכל הטענות האלה נטענות במסגרת ההליך הפלילי ואינן מהוות בקרה מוקדמת על החלטות העמדה לדין של התביעה. לפיכך ניתן לומר כי "רשויות התביעה בישראל מחזיקות בסמכות בלעדית לקבלת החלטות בדבר העמדתו לדין של חשוד לדין בכל סוגי העבירות".⁴⁵

שנית, מוסד היועץ המשפטי לממשלה חזק במיוחד בישראל. היועץ"ש לא רק עומד בראש התביעה הכללית אלא משמש גם כיועץ המשפטי הראשי של כל גופי הרשות המבצעת. שילוב

תפקידים זה – שנועד לאפשר ליועץ להגן על שלטון החוק – הופך את התפקיד לבעל עוצמה רבה.⁴⁶ היועץ משפיע לא רק על החלטות בתיקים ספציפיים אלא על מדיניות כל המשרדים ועל מדיניות רשויות האכיפה. הפסיקה חיזקה את מעמד היועץ כמי שמתווה את המדיניות של כל רשויות האכיפה: הפרקליטות, התביעה המשטרית, התביעה המתמחה (של משרדי הממשלה השונים), התביעה המוניציפלית ואפילו התביעה הצבאית.⁴⁷

שלישית, בישראל נוהגות קונבנציות הקשורות במנגנון האכיפה וההעמדה לדין שאינן קבועות בחוק. כך למשל, בעוד מלשון החוק ניתן להסיק שהחקירה והתביעה הן מנגנונים נפרדים,⁴⁸ הרי שבכפועל קיים קשר הדוק בין מנגנוני החקירה למנגנוני התביעה. בראש ובראשונה נובע הדבר מכך שמרבית הפעילות התביעתית מתבצעת על-ידי התביעה המשטרית.⁴⁹ כבר לפני יותר מעשור עמד מבקר המדינה (להלן: המבקר) על חשיבות עצמאות התובע המשטרתי ואי-תלותו בגוף החוקר, וקבע כי לשם השגת עצמאות זו יש ליצור הפרדה ברורה בין גופי החקירה לבין מנגנוני התביעה.⁵⁰ כפיפות של גוף תובע לאותו מנגנון שאליו שייך הגוף החוקר, היא בעייתית למשל מן הטעם שיש חשש שלא תיעשה בקרה ראויה לפני העמדתו של אדם לדין משיקולים של חוסר רצון להודות בטעות של מערך החקירות. המבקר המליץ לצרף את התביעה המשטרית לפרקליטות, אך הגם שנעשו רפורמות במטרה לקדם את עצמאות התובעים המשטרתיים, המלצה זו לא יושמה במלואה עד היום.⁵¹ חוסר ההפרדה בין מנגנוני החקירה למנגנוני התביעה קיים גם כאשר התביעה היא הפרקליטות, שכן קיים נוהג – שאינו מעוגן בחוק – שלפיו פרקליטים "מלווים" חקירות פליליות, מעורבים בהן ומנחים אותן.⁵²

מוסד נוסף שאינו מעוגן בחוק הוא הבדיקה. זוהי בדיקה מקדמית הבוחנת האם יש טעם לפתוח בחקירה. למרות היעדר עיגון בחוק, בית המשפט קבע כי "משבאה פנייה ליועץ המשפטי לממשלה או לפרקליטת המדינה, בה מועלים נגד מאן שהוא חשדות בדבר ביצוע עבירה פלילית, עומדות בפניהם מספר דרכי פעולה, שאחת מהן הנוגעת לענייננו, היא עריכת בדיקה, על מנת להחליט אם להורות על פתיחת חקירה משטרית אם לאו".⁵³ עוד נקבע כי ליועץ המשפטי שיקול דעת רחב בשאלה באילו מקרים לפתוח בבדיקה כזו, מי יערוך אותה ומה היא תכלול, והתערבות בית המשפט בשיקול דעתו מצומצמת ונעשית במקרים נדירים.⁵⁴ בדיקה כזו מקובלת בעיקר לגבי אישי ציבור, כאשר מחד גיסא לא ברור הבסיס העובדתי או המשפטי לחשדות, ומאידך גיסא הנזק שעלול להיגרם בפתיחת חקירה פלילית הוא גדול.⁵⁵

והחשוב מכול – מוסד הסדרי הטיעון, שחלק ניכר מההליכים הפליליים מסתיים למעשה באמצעותו, ושטרם עוגן בחוק. הסדרי הטיעון משמשים כיום בשיטתנו המשפטית – מספרית ומהותית – כלי מרכזי לאכיפת החוק. מספרית – משום שמחקרים מראים כי מעל 80% מההליכים הפליליים מסתיימים בהסדר טיעון. מהותית – משום שהסדר הטיעון מיתר באבחה אחת את ההליך הפלילי ומעצב את תוצאותיו על בסיס הסכמי שנגזר במידה רבה מכוח המיקוח של הצדדים. עם זאת, הפסיקה נמנעה עד היום מלגבש מודל אנליטי שלם לסיווגו של הסדר הטיעון, שישרטט את הדרך הראויה ליישומו במקרים קונקרטיים, והסתפקה במתן מענה לסוגיות נקודתיות שהועלו.⁵⁶

רביעית, בישראל סמכויות התביעה מבוזרות. תובעים מתחלקים לשלוש קבוצות בסיסיות:⁵⁷ הפרקליטות – היועץ המשפטי ומפרקליטים מפרקליטות המדינה לרמותיהם, על האגפים והמחוזות השונים; התביעה המשטרית – שוטרים שנתקיימו בהם תנאי כשירות שקובע שר המשטרה בהתייעצות עם שר הפנים,⁵⁸ ושנתמנו בכתב מינוי לשמש "תובעים" על-ידי מפכ"ל המשטרה; ובעלי הסמכה – מי שהוסמכו בכתב על-ידי היועץ המשפטי לשמש כ"תובעים", כגון התובעים המייצגים את המדינה מטעם המשרדים השונים בתחומי אחריותם.⁵⁹ לצד קבוצות אלה קיימים עורכי דין המחזיקים בייפוי כוח

מטעם היועץ המשפטי,⁶⁰ וקיימת גם "התביעה המיוחדת", דהיינו מי שנקבע בדבר חקיקה מסוים לשמש תובע לצרכיו של אותו דבר חקיקה.⁶¹ ביזור סמכויות זה עשוי אף הוא להצדיק ביקורת מתוגברת, בין היתר כדי להבטיח מדיניות אחיפה מרכזית אחידה ושוויונית.⁶² ואכן הדוח הנושאי הראשון שפורסם על-ידי נב"ם בנושא אופן הטיפול בתיקים שהוחלט על סגירתם,⁶³ מצביע על היעדר מדיניות כללית (המגובה בהנחיות ובנהלים אחידים) לגבי אופן הטיפול בסגירת תיקים במחוזות השונים.⁶⁴ ואכן אותר שוני בין הגופים המבוקרים השונים בממוצע הזמנים בכל אחת מהבחינות שבוצעו, כגון קיומם של נהלים והנחיות, שגרות לטיפול בהליך גניזה מהירה, מערכת בקרה פנימית, טיפול בתפוסים ובמוצגים, מענה לפניות של חשודים ועוד.⁶⁵

3. חשיבותה של ביקורת מקצועית וייעודית

לאור כל האמור, היה מצופה שבישראל הביקורת על התביעה תהיה מובנית ומקצועית, ותעסוק הן בהיבטים מערכתיים והן בהיבטים פרטניים. המשפט – כמו תחומים רבים אחרים בעידן המודרני – מתפתח באופן טבעי בכיוון של פרטנות והתמקצעות.⁶⁶ מגמה זו צריכה להשפיע גם על גופי הביקורת ועל אופי הביקורת שהם מבצעים. כשם שרשויות התביעה מתמקצעות, כך גם הביקורת על רשויות התביעה צריכה להיות מקצועית וייעודית לרשויות אלה. יתרה מזאת, מנגנוני הביקורת שהיו קיימים עובר להקמת נב"ם אינם מספקים בהקשר של רשויות התביעה. במבחן התוצאה – מוגבלותם של מנגנונים אלה הובילה לפגיעה באמון הציבור במערכת⁶⁷ וללחצים שונים, שהובילו בצדק להקמת נב"ם.

א. בתי המשפט

תפקידם הראשוני של בתי המשפט הוא הכרעה בסכסוכים הקונקרטיים המגיעים לפניהם. גם אם אגב כך תיתכן ביקורת על רשויות התביעה שהן צד להליך, הרי שביקורת כזו יכולה להתאפשר רק במסגרת תיקים אשר מגיעים לבית המשפט. כך למשל, תיקים שנסגרו ולא הוגש בהם כתב אישום – כלל לא יגיעו לבית המשפט (אלא במקרים של הגשת עתירה לבג"ץ כנגד דחיית ערר). הביקורת השיפוטית היא אקראית ויקרה, באופן שמותר החלטות בעייתיות רבות ללא התייחסות ביקורתית.⁶⁸ יתר על כן, הביקורת השיפוטית היא פסיבית.⁶⁹ בשיטה האדברסרית בתי המשפט פועלים כבוררים ניטרליים, ככלל הם אינם מוסמכים לאתר ראיות, ובוודאי שאינם מנסים לחשוף מיומנתם כשלים של התביעה. הם מוגבלים לראיות ולטענות המוצגות על-ידי הנאשם. שיטה זו מניחה כי כאשר שני צדדים טוענים לעמדות קוטביות – מובטחת השקעה מרבית של מאמץ לגילוי הראיות אשר יוביל להבאת כל הנתונים לידי בית המשפט. אלא שהתקיימות ההנחות שביסוד השיטה במציאות מוטלת בספק. כך למשל, ההנחה היא שלצדדים המתחרים מידה של מיומנות וכושר מקצועיים והם חפים מטעויות.⁷⁰ אך פעמים רבות אין זה כך. די בכך שסנגור אינו ברמה מספקת, או אף אם הוא ברמה מספקת אך כשל מלחשוף מחדל של התביעה – והעניין לא יובא לידיעת בית המשפט. זאת ועוד, בעוד הנאשם במשפט הפלילי הוא "שחקן מזדמן", הרי שהשופטים והפרקליטים הם שחקנים חוזרים. לשחקנים חוזרים יתרונות רבים. כך למשל, הם נהנים מראיית הנולד; מסוגלים להבנות את מערכת היחסים הבאה ולהעמיד תיעוד; הם מפתחים מיומנות ונהנים מיתרונות הגודל; והחשוב לענייננו – הם נהנים מהזדמנויות רבות לפיתוח יחסי סיוע בלתי-פורמאליים עם השחקנים המוסדיים.⁷¹ ואכן, יש הטוענים כי בין הפרקליטים לשופטים מתפתחת "אחווה" המצמצמת את הביקורת עליהם.⁷² בנוסף על כך, מחקר הראה שהשופטים והנהלת בתי המשפט ממעטים להגיש תלונות על עורכי הדין לוועדות האתיקה של הלשכה, משום שהם לא רואים בהן מענה הולם

להתנהגות קלוקלת של עורכי הדין, וכי לשופטים אין אומן במנגנון התלונה המשמעתית של לשכת עורכי הדין.⁷³

והחשוב מכול – מהותה של הביקורת. בג"ץ נוקט ריסון שיפוטי רב בביקורת על החלטות היועמ"ש. אמנם הרטוריקה של פסקי הדין מדברת על ביקורת שיפוטית "רגילה" בעילות החלות על הרשויות האחרות,⁷⁴ אך בפועל בית המשפט מייחס חשיבות רבה להיקף הרחב של שיקול דעתו ונוקט ריסון שיפוטי.⁷⁵ בשורה ארוכה של פסקי דין הדגיש בג"ץ שרק במקרים נדירים תהיה הצדקה להתערבות בהחלטותיו של היועמ"ש.⁷⁶ בהתאם לכך, בפועל לא קיימת כלל התערבות בכל הנוגע להערכת דיות הראיות,⁷⁷ ואילו בבחינת "העניין לציבור" ההתערבות נדירה – במקרים של חוסר סבירות קיצוני בלבד.⁷⁸ מרבית העתירות התוקפות את שיקול הדעת של היועמ"ש נדחות אפוא בשל המתחם הרחב של שיקול הדעת שמקנה לו בית המשפט.⁷⁹

מדיניות דומה קיימת גם בהקשר לרשויות אכיפה אחרות. בית המשפט העליון חזר פעמים רבות על ההלכה, שלפיה כדי שבית המשפט יתערב ברמת האכיפה של חוק זה או אחר "צריך שהרשויות המוסמכות יתנערו לחלוטין מחובתן לאכוף את החוק או יימנעו ממילוי חובתן באופן בלתי-סביר".⁸⁰ רטוריקה זו, הגם שמכפיפה את רשויות האכיפה למבחן הסבירות, יוצקת תוכן דווקא במיוחד לדרישת הקיצוניות שבחוסר הסבירות. בהקשר של תקיפת רמת אכיפה של חוק, הדבר בא לידי ביטוי בדרישה להראות התנערות מוחלטת מאכיפה, כדי להביא את בית המשפט לכדי התערבות.⁸¹ גם במסגרת "ההגנה מן הצדק" התערבותו של בית המשפט בפעולות התביעה מוגבלת מאוד. הפסיקה שאימצה הגנה זו במקור הדגישה כי הטענה חלה רק על התנהגות שערורייתית של הרשות שיש בה משום רדיפה, דיכוי והתעמרות בנאשם במקרים שבהם "המצפון מזדעזע ותחושת הצדק האוניברסלית נפגעת, דבר שבית המשפט עומד פעור פה מולו ואין הדעת יכולה לסובלו".⁸² פסיקה מאוחרת יותר הייתה מוכנה לקבל כי ייתכנו מקרים שבהם הטענה תיגזר מנסיבות מיוחדות אחרות ולא דווקא מן הקביעה שהחלטת התביעה התבססה על מניע זדוני או על שיקולים פסולים מובהקים, אך כינתה אפשרות זו כ"נדירה".⁸³ עיגונה של ההגנה מן הצדק במסגרת סעיף 149(10) לחסד"פ שלפיו "הגשת כתב האישום או ניהול ההליך הפלילי עומדים בסתירה מהותית לעקרונות של צדק והגינות משפטית"⁸⁴ – נוסח המאפשר הרחבה מסוימת של ההגנה – ייתכן שעשויה לרכך את דרישות ההלכה.⁸⁵ אכן, בית המשפט העליון מדגיש כיום כי אין הכרח שהרשות תפעל בחוסר תום לב,⁸⁶ אך יש שופטים שעדיין דורשים הוכחת מניע זדוני של רשויות האכיפה לצורך קבלת הגנה מן הצדק.⁸⁷ הביקורת של בתי המשפט על הסדרי טיעון מצומצמת אף היא. בית המשפט אינו בא בנעליה של התביעה ונמנע פעמים רבות מלערוך איזון בעצמו, אלא בוחן בחינה מינהלית את אופן שקילת השיקולים על-ידי התביעה לפי אמות מידה של סבירות.⁸⁸ בגדר כך, הדרישה לקיומו של "פגם או פסול מהותי בשיקולי התביעה"⁸⁹ כתנאי להתערבות בהסדר; קיומו של מרחב של שיקולים שהתביעה כגוף מקצועי רשאית לשקול בעניין זה; והערך העצמאי שבית המשפט מייחס לעצם החתימה על הסדר טיעון, ובמקרים שכבר בוצע – לערך בדבר סופיות הדיון⁹⁰ – מובילים כולם להרחבת מתחם הסבירות של התביעה ולצמצום ניכר בהיקף התערבותו של בית המשפט בהסדרי טיעון.

הביקורת השיפוטית על רשויות התביעה מוגבלת אפוא למקרים של חוסר סבירות קיצוני ולעתים אפילו רק למצבים של "התנהגות שערורייתית". ביקורת כזו בוודאי שאינה מספיקה. לכך יש להוסיף את העובדה שחלק גדול מעבודת רשויות התביעה כלל לא נעשה מול בתי המשפט אלא שייך להתנהלות אל מול גורמים אחרים, כגון נפגעי העבירה. בהינתן העובדה שמדובר ברשויות שפגיעתן בחירויות האזרח היא כה גדולה נדרשת ביקורת מערכתית ופרטנית שתייעל ותשפר את המערכת ותמנע התנהגויות בלתי-סבירות, אף אם אינן קיצוניות.

ב. מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

משרד המשפטים ורשויות התביעה השונות הם גופים מבוקרים. ואולם, בשל הצורך לקבוע תערוך בין הגופים המבוקרים השונים אין באפשרות ביקורת המדינה לבקר ביסודיות את כל גופי התביעה ולטפל בכל הנושאים הייחודיים שעולים. משרד המשפטים תופס את מקומו בין מאות הגופים האחרים הכפופים לביקורת. יתירה מזאת, גופי התביעה הם רק חלק ממשרד המשפטים. המבקר אמור לבחון את הצוות המינהלי במשרד המשפטים, את האפטרופוס הכללי, את רשות התאגידים ועוד יחידות רבות השייכות למשרד. על כן ביקורת המבקר מוגבלת בתדירותה ובהיקפה, ומטבע הדברים אינה יכולה לכלול ביקורות עומק אינטנסיביות בדומה לביקורת שעורכת נב"מ.⁹¹ זאת ועוד, ליבת הביקורת של המבקר – בהיותו זרועה הארוכה של הרשות המחוקקת – היא ביקורת ביצועית, ביקורת חשבונאית ושמירה על כללי מינהל תקין.⁹² אכן, ראוי שביקורת המדינה תבחן את האפקטיביות של הגופים המבוקרים ביחס למטרות המדיניות הנקבעות עבורם, אך אין היא אמורה לקבוע את המדיניות עצמה.⁹³ ביקורת ייעודית לרשויות התביעה, לעומת זאת, תתייחס לנושאי מדיניות מערכתית. נושאים כגון מדיניות החתימה על הסדרי טיעון או ההתייחסות לנפגעי עבירה אמורים להיות מבוקרים, להבדיל משיקול הדעת המהותי במקרים קונקרטיים.⁹⁴ ויודגש – העובדה שהביקורת המוצעת אינה על שיקול הדעת המהותי אינה מיתרת אותה. שיקול הדעת הרחב משמעו כוח. כוח דורש ריסון על-ידי ביקורת. הביקורת המערכתית מסייעת לקביעת מדיניות ראויה ולאחידות ולשקיפות הנהלים; ואילו הידעה על קיומה של ביקורת פרטנית מקדמת הפעלת שיקול-דעת נטול פגמים.

יחס בין המבקר ליועמ"ש מורכב. אכן, קיימת חפיפה מסוימת בתפקידיהם במובן זה ששניהם עוסקים בחוקיות פעולתם של גופים ציבוריים. כך, למשל, היותו של היועמ"ש הפרשן המוסמך של החוק מחייבת כי ינחה את רשויות המדינה באיזו מידה מוטלת עליהן חובה משפטית לקיים את המלצות המבקר.⁹⁵ לעומת זאת, הביקורת הייעודית על גופי התביעה צריכה, לדעתי, לכלול – שלא כפי המצב כיום – את היועמ"ש. קיים כיום יחס הפוך בין העוצמה הנתונה ליועמ"ש לבין מידות הפיקוח והבקרה על תפקידו.⁹⁶

גם נציב תלונות הציבור אינו תחליף לביקורת ייעודית. נדרש גוף מקצועי, שיהיה ער לרגישויות התחום, כדוגמת השמירה על עצמאות שיקול הדעת, ושיוכל ללמוד מדוגמאות של תלונות פרטניות לכשלים מערכתיים. נציב מקצועי אף יהיה נגיש יותר לציבור. העידן המודרני מתמקצע ובמקביל גוברת הדרישה למומחיות במתן שירותים. כך גם לעניינה של הביקורת. קיומו של נציב קבילות ציבור כללי אינו מספיק, שכן הוא עוסק בנושאים רבים. כאשר מדובר בסמכויות שפוטנציאל הפגיעה שלהן באזרח הוא כה רב, ראוי שהאזרח ידע שיש לו כתובת ספציפית שאליה אפשר לפנות בבעיות הנוגעות לרשויות התביעה וממנה יוכל לקבל את המענה המקצועי ביותר.

ג. ביקורת פנימית, משמעת ואתיקה

שתי נורמות בסיסיות עומדות ביסוד הקמתה וקיומה של כל מערכת ביקורת ציבורית. האחת קובעת, שכל גוף ממלכתי או ציבורי, שמטרתו לשרת ציבור כלשהו ושהאמצעים לפעולתו מקורם באותו ציבור, מן הדין שפעולותיו יבוקרו על-ידי מערכת שאינה תלויה בגוף זה ואשר אינה נהנית ממנו או מפעולותיו; השנייה קובעת, שאותו ציבור שעבורו קם ופועל הגוף הנדון ושכאמצעיו הוא משתמש, יקבל דיווח מהימן ובלתי-תלוי על ניצולם של האמצעים האלה ועל דרכי ניהולו של הגוף.⁹⁷ שני תנאים אלה אינם מתקיימים כאשר עסקינן בביקורת פנימית. ראשית, הביקורת הפנימית של ראשי מערכת התביעה מוגבלת ביכולתה לטפל בכשלים מערכתיים משום שראשי מערכת

התביעה הם האחראים על קביעת המדיניות – שמצדה עלולה לגרום לכשלים. שנית, גם כאשר לבעיות פרטניות – שלכאורה מבוקרות באמצעות מנגנון העררים והתלונות לממונים – הביקורת הפנימית לא יכולה לתת מענה הולם בשל הנטייה הטבעית של אנשים להגן על המערכת שאליה הם משתייכים וגם על הכפופים להם. כשל של בעל תפקיד משליך גם על הממונה עליו ועלול להציג אותו כאור שליילי. ביקורת נוקבת עשויה להוביל לדרישה ציבורית לנטילת אחריות של ראשי המערכת ואף להתפטרותם, ומכאן הבעייתיות בהסתפקות בביקורות פנימיות וחיודוד הצורך בביקורות חיצוניות למערכת.

אכן קיימים גם מנגנוני משמעת של לשכת עורכי הדין ושל נציבות שירות המדינה, אלא שמנגנוני משמעת נועדו לטפל במקרים קיצוניים. מנגנונים אלה אינם מטפלים בבעיות של כשלים מערכתיים, בבעיות מדיניות או בכשלים נקודתיים שיש בהם לפגוע באזרח אך אינם עולים לכדי עבירה משמעתית. על כן, רק חלק קטן מההתנהגויות שניתן לקיים לגביהן ביקורת נופלים בגדרם של הליכים משמעתיים. זאת ועוד, הציבור אינו תופס את לשכת עורכי הדין כגוף מתאים להתלונן על מייצגי המדינה בערכאות ועל פרקליטים וכמעט שלא מוגשות תלונות כנגדם.⁹⁸ הדין המשמעי של לשכת עורכי הדין אף סובל, למרות רפורמות שהוכנסו בו, מחוסר שקיפות ומפוליטיזציה.⁹⁹ על כן, הדין המשמעי בוודאי שאינו יכול להוות תחליף לביקורת חיצונית, וכפי שיובהר בהמשך מומלץ שהחוק שיעגן את סמכויות נב"ם יבהיר את היחס בין הסמכויות ואת האפשרות של נב"ם להמליץ על העמדה לדין משמעי.

ולבסוף – כאשר לקוד האתי שמגובש – קוד כזה בוודאי דרוש ויש לפעול להטמעתו ולהקמת תכנית אתיקה אפקטיבית המחייבת השקעת משאבים.¹⁰⁰ אך גם קוד אתי אינו תחליף לביקורת. על הביקורת לבחון, בין השאר, את השמירה על כללי האתיקה ואת אכיפתם. ביקורת אפקטיבית אף תסייע לחידודם ולהטמעתם של כללי האתיקה ולהפיכתם מכללים כתובים לדרך הליכתו של כל מי שתפקיד מייצג המדינה בידו.

ד. גוף ביקורת מקצועי וייעודי

דוח גולדברג מכיר בכך שהפרקליטות היא ייחודית במשרד המשפטים, ולפיכך הדרך הסלולה, לשיטתו, היא "להקים יחידה נפרדת ועצמאית לביקורת הפרקליטות, בראשות מבקר פנים נפרד, שעליה יחולו הוראות חוק הביקורת הפנימית. יחידה זו תהא בנוסף למערך הביקורת הפנימית הכללית במשרד".¹⁰¹ לצד זה, ולעניין התלונות הפרטניות, הוא מציע "מנגנון ייעודי מקצועי, עצמאי לחלוטין, שכל תכליתו בדיקת תלונות מסוימות. זאת, בשל ייחודם של התובעים כמייצגי האינטרס הציבורי שאין לו אח ורע אצל יתר עובדי המדינה שהם עורכי דין. וכגודל הסמכות כן גודל 'העין המפקחת'".¹⁰²

אני מברכת על כך כי הדוח מכיר בייחודיותה של הפרקליטות כדורשת ביקורת מערכתית ופרטנית ייחודית. לביקורת מקצועית יש אפשרות לפתח מומחיות ורגישות לייחודיות של המאטריה. אין חולקים על כך שעצמאות שיקול הדעת של התביעה הפלילית היא אינטרס חשוב ביותר שיש להיזהר שלא לפגוע בו. התמקצעות הביקורת תאפשר שיפור בעבודת התביעה, התייעלות של המערכת והגנה על זכויות האזרחים – תוך שמירה על עצמאות שיקול הדעת, על רגישות ועל זהירות מפני הפיכת הביקורת לכלי ניגוח ופגיעה במערכת. עם זאת, לשיטתי, יש חשיבות רבה לשילוב בין ביצוע ביקורת מערכתית לבין ביצוע ביקורת פרטנית על-ידי אותו מוסד. הדגם הייחודי לישראל של שילוב בין ביקורת המדינה לבין נציבות קבילות הציבור מאפשר היוזן חוזר בין התפקידים: תלונות פרטניות מרובות בתחום מסוים יכולות להעיד על בעיה מערכתית, ואילו ביקורות מערכתיות עשויות להאיר

תלונות פרטניות. הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר לביקורת מקצועית שעוסקת רק ברשויות התביעה: כפל התפקידים מאפשר ראייה רחבה, אך גם התמצאות פרטנית והיזון חוזר ביניהן.¹⁰³ כך, הקמת נציבות תלונות על שופטים בחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002 (להלן: חוק נציבות השופטים), נעשתה בשל העובדה שטרם הקמתה לא היה קיים בישראל גוף שפעל מכוח חוק וריכז את הטיפול בתלונות על שופטים. גם במקרה זה היו גופים אחרים שניתן היה להגיש להם תלונה על התנהלות שופטים ובהם מנהל בתי המשפט ונציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה. הקמת הגוף לפני 13 שנים אפשרה למתלוננים פוטנציאליים לדעת שיש כתובת אחת לטיפול בפניותיהם והבטיחה את הטיפול המקצועי בתלונות.¹⁰⁴ הייעודיות של גוף זה מתבטאת אף היא בהתייחסויות לרגישויות של ביקורת על רשות שופטת ואיזון בין עקרון העצמאות השיפוטית לבין עקרון אחריות הדיווח וחשיפת פעילות השופטים לביקורת.¹⁰⁵ מעבר לכך, הייתה בהקמת הנציבות על השופטים אמירה חשובה שלפיה הרשות השופטת – החורצת גורלות – אף היא מבוקרת בכל הנוגע להתנהלותה. כך, אף הקמת גוף ביקורת ייעודי לרשויות התביעה מהווה אמירה חברתית חשובה שלפיה המדינה מקנה חשיבות עליונה לשמירה על שלטון החוק, לקיומו של הליך הוגן, ולניהול מערך תביעה מקצועי – ערכים חשובים וחיוניים לקיומה של הדמוקרטיה הישראלית.¹⁰⁶

4. במבחן התוצאה

ברוח הפעילות הראשון של נב"ם מרווח כי 68 תלונות, שהן 62% מהתלונות שהוגשו, נדחו על הסף בשל העילות האלה: הנילון אינו מבוקר, התלונה מתייחסת להליך תלוי ועומד, התלונה מתייחסת לשיקול דעת משפטי, לא ניתן להבין את התלונה, היעדר סמכות, תלונה אנונימית, תלונה מוקדמת מדי, תלונה קנטרנית, תלונה המתייחסת לעניין הניתן לערעור ותלונות שהתקיימו בעת שמתקיימת חקירת משטרה.¹⁰⁷ ההיקף הרחב של הדחיות מעיד על רגישותה של הביקורת לגבולות סמכויותיה ולהיעדר הבסיס לטענות בדבר היותה של נב"ם כלי ניגוח באמצעות תלונות פרטניות.

טיעון זה מתחזק לאור הנתון כי הופסק בירורן של 23% מהתלונות הפרטניות שבוררו בשל סיבות כגון: העניין בא לתיקונו, הפונה חזר בו מהתלונה או נמנע מלהמציא לנב"ם פרטים, נודע לנב"ם באיחור על אחת מעילות הדחייה על הסף, או כאשר הבירור היה מותנה באישור היועמ"ש ואישור זה לא ניתן.¹⁰⁸

13 מהתלונות שבירורן הסתיים נמצאו בלתי-מוצדקות. שתי תלונות נמצאו מוצדקות ללא המלצה אופרטיבית ותלונה אחת נמצאה מוצדקת עם המלצה אופרטיבית.¹⁰⁹ נתונים אלה מעידים על הריסון שנוקטת נב"ם, ומחזקת את טיעוני כי הביקורת של נב"ם משמשת כמגן משום שתוצאות כאלה יש בהן להגביר את אמון הציבור בפרקליטות. יתרה מזאת, הדרך הדיונית שבה נהגה הנציבה בתלונות כגון פרסום תלונה שהתקבלה תוך השחרת השמות,¹¹⁰ או השהיית המלצות אופרטיביות בתלונה מסוימת עד למיצוי הליכים בתוך הפרקליטות¹¹¹ – מעידים כאלף עדים כי גם בהיעדר חוק, נב"ם הייתה רגישה לזכויות דיוניות ולמניעת כפלי ביקורת.

כפי שציין השופט גולדברג ברוח שלו, אין להיאחז בנתונים על מספר מועט של תלונות שנמצאות מוצדקות כדי להשיב בשלילה לשאלה אם להקים גוף לבירור תלונות פרטניות על פרקליטים.¹¹² יש אכן למנוע מצב שבו האפשרות להגיש תלונה אישית תהווה כלי לניגוח, אך מאידך יש לקדם את הדיווחיות ואת הפיקוח על הפרקליטות באופן שמצבים של התנהגות החורגת ממתחם של סטנדרטים מקצועיים תתברר בייעילות ובהגינות מתאימות.¹¹³ גוף ייעודי שיופקד על כך יטמיע בציבור את החחושה שיש לאן לפנות. יש לזכור כי מאחר שעסקינן בדיני נפשות – כל תלונה מוצדקת מוכיחה

את חשיבות הביקורת. אם אכן מספר התלונות המוצדקות ימשיך ויהיה מועט – יוכיח הדבר את היותה של הביקורת מגן לפרקליטות ולחיוזוק אמון הציבור בה.

הדוח הנושאי הראשון שפורסם על-ידי נב"ם בנושא אופן הטיפול בתיקים שהוחלט על סגירתם, מדגים לטעמי ביקורת מערכתית ממוקדת, נוקבת ובונה – שאינה פוגעת בעצמאות שיקול הרעת של התובעים. הדוח מצביע על תופעות של סחבת קיצונית בטיפול בתיקים עד לקבלת החלטה בעניינם ועיכובים במשך הזמן העובר מדג העלטה על סגירת התיק ועד מתן הודעה לחשוד¹¹⁴ – תופעות מערכתיות קשות שיש בהן לגרום לעינוי דין גדול לחשודים.¹¹⁵ בנוסף לשוני בין גופי האכיפה השונים, התגלו אף הבדלים מטרידים ביחס להתנהלות הפרקליטות מול פניות יזומות של חשודים המיוצגים על-ידי עורך דין ובהשוואה להתנהלותה מול פניות יזומות של חשודים שאינם מיוצגים – דבר שלמותר לציין עלול להוביל לפגיעה בשוויון ובנגישות הציבור למידע.¹¹⁶ תופעות מסוג זה, מעבר לכך שיש בהן עינוי דין, פגיעה בזכויות ובמקרים מסוימים אכיפה סלקטיבית – פוגעות גם באמון הציבור במערכת התביעה.

אמנם, נב"ם לא הביעה את דעתה אם בתיק מסוים זה או אחר יש עילה לטענת "הגנה מן הצדק", אך בהחלט הצביעה על מדיניות לא אחידה בעניינים מסוימים ובעניינים אחרים על היעדר מדיניות כלל. התוויית מדיניות ברורה, מוגדרת וידועה היא תנאי בסיסי לקידום השוויון, ההגינות והעקביות. גיבוש כללים מאפשר לרשויות האכיפה לתפקד באופן יעיל, תוך עמידה בלחץ העבודה המוטל עליהן ומאפשר ביתר קלות את הביקורת החיצונית על פעולותיהן.¹¹⁷ עמידה על דרישות פרוצדורליות כמו עריכה ושקיפות של רשומות – עשויה אף היא להבטיח כי ביישום שיקול הרעת הנתון להם מיישמים מייצגי המדינה בתחומי אחריותם את המדיניות שהותוותה.¹¹⁸ גם השימוש ב"אכיפה בלתי-פורמאלית" – כגון שיחות טלפוניות של פרקליטים עם סנגורים על סגירת תיקים ועל עילות הסגירה – טומנת בחובה אי-שוויוניות אינהרנטית ויש בה לפגוע באמון הציבור במערכת המשפט.¹¹⁹

לאור זאת, יישום המלצותיה של נב"ם יכול להוביל לייעול העבודה, לשיפור בתהליך קבלת ההחלטות ולהנהגת נהלים אחידים – באופן שימעיט גם טענות של "הגנה מן הצדק" במשפט. הטענות להיעדר משאבים ולהכבדה על עבודת הפרקליטות – גם אם ראוי שיישקלו בהיבט של הוספת תקנים ליישום ממצאי הביקורת – אינן יכולות לעמוד כנגד הביקורת עצמה. אכן "זכויות האדם עולות כסף".¹²⁰

5. תחולת הביקורת על היועץ המשפטי לממשלה

אם יש מקום לבקר את המצב כיום, אין זאת בשל קיומה של נב"ם או בשל אופי הביקורת שהיא מבצעת, אלא דווקא בשל הותרת היועמ"ש בלתי-מבוקר. לשמחתי, עמדתי זו אומצה בדוח גולדברג.¹²¹ הייעוץ המשפטי לממשלה הוא אחד התפקידים החשובים ביותר ורבי העוצמה בישראל. היועמ"ש עומד בראש התביעה הכללית, מייצג את המדינה בערכאות משפטיות, משמש היועץ המשפטי של רשויות השלטון ואחראי על הגנת האינטרס הציבורי ועל קידום שלטון החוק.¹²² לשם ביצוע תפקידיו – הנתפסים כמעין שיפוטיים – התפתח עקרון עצמאות שיקול הרעת של היועץ, אשר מאז התפרסם דוח אגרנט¹²³ נתפס כ"נכס צאן ברזל".¹²⁴ הפיקוח על היועמ"ש, לעומת זאת, לוקה בחסר. כך למשל, על-פי מחקרו של גיא לוריא, בעוד מקביליו של היועמ"ש במדינות אחרות מפרסמים דוחות שנתיים הכוללים דיווח מפורט על-פי מדדים, הרי שהיועמ"ש בישראל אינו מחויב בפרסום דוח שנתי, ופעולותיו מדווחות בקצרה בלבד במסגרת הדוח השנתי של משרד המשפטים.¹²⁵

אכן, באופן תיאורטי גם היועמ"ש כפוף לביקורת של הממשלה, הכנסת, בתי המשפט ומבקר המדינה, אלא שביקורתם של אלה מוגבלת ביותר. סמכותה של הממשלה להעביר את היועמ"ש מתפקידו אינה משפיעה, הלכה למעשה, על עצמאותו;¹²⁶ הכנסת אמנם יכולה להגיש שאילתות שעליהן משיב היועמ"ש באמצעות שר המשפטים, אך היא אינה יכולה לשנות את החלטותיו אלא באמצעות חקיקה ואינה יכולה להורות לממשלה לפטר;¹²⁷ ביקורת המבקר מתמקדת בחריגה מסדרי מינהל תקינים;¹²⁸ ואילו ביקורת בית המשפט מוגבלת לתחום הפלילי, והיא, כאמור לעיל, נדירה ביותר והתערבות נעשית רק במקרים קיצוניים של "חוסר סבירות קיצוני או עיוות מהותי".¹²⁹ כלומר בישראל קיים יחס הפוך בין מידת העוצמה ומתחם שיקול הדעת הרחב שיש ליועמ"ש, לבין מידת השקיפות, הדיווחיות והאחריות הציבורית שהוא חייב בהן.

על-פי מסמך העקרונות שהקים את נב"ם [...] לא יבדוק הנציב את החלטות היועמ"ש כראש התביעה הכללית. במקרה שבו תתעורר שאלה האם התלונה אכן עוסקת בעניין שבשיקול הדעת המשפטי, יכריע בעניין היועץ המשפטי לממשלה". החרגת היועמ"ש מביקורת היא בעייתית מהבחינה העניינית, הארגונית והציבורית. מבחינה עניינית – כאמור מדובר בתפקיד רב עוצמה. לא ייתכן שהחלטות של תובעים ברמה נמוכה יותר תבוקרנה, ואילו החלטות של הדרג הגבוה ביותר תיוותרנה לא מבוקרות. אם מטרתה של ביקורת היא ריסון הכוח – כיצד ניתן להשיגה ללא ביקורת על מוקד הכוח? שהרי אם יש בעייתיות בהנחיה שמקורה ביועמ"ש – היעדר הביקורת מסכל את כל מהותה של הביקורת; ברמה הארגונית – חשוב שתובעים לא יחושו כי הדרג הגבוה "מפקיר אותם" וכי דין שונה חל על הדרגים הנמוכים והגבוהים. וברמה הציבורית – אמון הציבור בביקורת ובמערכות התביעה מחייב ביקורת על כל הדרגים.

לפיכך מוצע כי הביקורת תכלול את היועמ"ש. לעניין זה חשוב מאוד לשמור על עצמאות שיקול הדעת של היועמ"ש. לא בכדי מחריג סעיף 34 לחוק-יסוד: הממשלה מכוח הנטילה של שרים – סמכויות בעלות אופי שיפוטי. לפיכך מוצע כי במקרה שביקורת הנציבות תעלה בעייתיות קשה בהתנהלות היועמ"ש בתפקידו/ה כראש התביעה הכללית, או במקרה של מחלוקת קשה בין הנציבות לבין היועמ"ש בשאלה האם עניין מסוים מערב שיקול דעת משפטי, הממשלה תמנה – בהמלצת שרת/ המשפטים – שופט/ת עליון בדימוס לבחינת המלצות הנציבות.

6. עיגון הביקורת בחוק

במציאות שבה הפרקליטים אינם מקבלים כל מתווה של בדיקת תלונות אישיות כנגדם, מבקרים אף את הביקורת המערכתית שנעשית,¹³⁰ לא משתפים פעולה עם הביקורת ונתלים בעובדה שהביקורת אינה מעוגנת בחוק להעלאת טענות דיוניות באשר להקמתה של הנציבות¹³¹ – עיגון בחוק מתחייב על מנת להבטיח את עצמאותו, אי-תלותו ויציבותו של המוסד החשוב הזה: נב"ם. עיגון בחוק מתחייב אף על מנת להבטיח ביקורת גם על היועמ"ש עצמו ולקבוע נהלים בנושאים דיוניים כגון פרסום שמות המבוקרים,¹³² תקופת התיישנות על תלונות¹³³ ועוד.

העיגון בחוק מתחייב אף על מנת לקבוע את היחס שבין נב"ם לבין לשכת עורכי הדין ונציבות שירות המדינה לעניין המלצות להעמדה לדין משמעתי. למרבה הצער, בהיעדר חוק – שיתוף פעולה אינו קיים. נב"ם הגיעה להסכמה עם ועדת האתיקה של מחוז תל אביב, בדבר אופן טיפול בתלונות נגד מבוקרים כדלקמן:

א. כל התלונות המתקבלות בוועדת האתיקה נגד המבוקרים, תועברנה בסמוך לאחר קבלתן לטיפול הנציבות.

ב. בירור התלונות בוועדת האתיקה יושהה עד לאחר השלמת טיפול הנציבות.

ג. מיד לאחר השלמת הטיפול בתלונה, תעביר הנציבות לוועדת האתיקה, בכתב, את ממצאי הברדיקה ואת מסקנותיה.

ד. ועדת האתיקה תחליט על המשך הטיפול בתלונה בהתאם לשיקול דעתה ולסמכויותיה עלי-פי דין.

נתבקשה הסכמתה של ועדת האתיקה הארצית למתווה זה, אך הוועדה הארצית דחתה אותו ובכך נמנע שיתוף הפעולה החשוב.¹³⁴

גם בהיעדר חוק, בהיעדר שיתוף פעולה של הפרקליטות ובהיעדר שיתוף פעולה של ועדת האתיקה, נבת"ם השכילה להתמודד עם חששותיהם של הפרקליטים מכפלי ביקורת ועם הסוגיה של היחס בין הביקורת הפרטנית לוועדות האתיקה. כך למשל, עם מבקר המדינה יש תיאום למניעת כפל ביקורת ברמה המערכתית; ברמה הפרטנית כל מתלונן שהגיש תלונה הן למבקר והן לנבת"ם – מקבל הודעה שהוא חייב לבחור בין המסלולים; מבקרת הפנים של משרד המשפטים לא נכנסת לפרקליטות מרגע שהוקמה נבת"ם שהיא גוף ייעודי לביקורת הפרקליטות. בנוסף על כך, בעקבות דוח הפעילות הראשון שהוציאה נבת"ם התקבלה בקשה מוועדת האתיקה של לשכת עורכי הדין לקבל את הממצאים של שלוש התלונות שנמצאו מוצדקות כדי לבדוק אם יש בהן היבטים אתיים והנציבה סירבה בצדק – לאור היעדר שיתוף הפעולה – למסור את הממצאים.¹³⁵ סוגיות אלה – הגם שכאמור קיבלו מענה במדיניות הנציבה – ראוי שייפתרו בחקיקה החדשה ובתיקוני חקיקה קיימת. דוח גולדברג מציע הסדר חקיקתי שמבוסס על מתן שיקול דעת לנציב עצמאי לסנן תלונות ולהחליט במה יתקיים בירור.¹³⁶ לעניין המערכתי הדוח הציג, כאמור, הקמת יחידה במשרד המשפטים לביקורת הפרקליטות, אגב תיקוני חקיקה מתחייבים בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992. אני מברכת על ההמלצה לעגן את הביקורת בחקיקה ייעודית, אם כי לשיטתי, מהטעמים שהורחבו לעיל, גוף הביקורת הייעודי צריך להחזיק בידיהן את הסמכות לבצע ביקורת מערכתית והן את הסמכות לבצע ביקורת פרטנית, תוך אי-תלות בגורם המבוקר.¹³⁷

7. לא בשולי הדברים

כפי שלא ניתן להפריז בחשיבותה של ביקורת, לא ניתן להפריז בחשיבותה של הפרקליטות ובחשיבותם של מייצגים אחרים של המדינה. הפרקליטות היא גוף חשוב וראוי, אשר אחראי על תחום שבלעדיו לא תתקיים מדינה מתוקנת. דווקא בשל כך, חשוב שתהיה עליו ביקורת מערכתית יעילה ובונה. מרבית הפרקליטים הם אנשים העושים עבודתם נאמנה וללא דופי. דווקא בשל כך, ראוי שתהיה עליהם ביקורת פרטנית, שאחרת – כפי שלצערנו קורה היום – שמם של כולם מוכתם בשל עשבים שוטים בודדים.

קראתי את המאמר של פלד ורזניק, המתפרסם בכרך זה.¹³⁸ מעבר להתנגדות הנחרצת לביקורת-המיותרת לטעמי – מצאתי טענות רבות תמוהות. הפרקליטים מביעים מחאה על פגמים באופן הקמת הנציבות – שעה שהתנגדותם היא זו שהובילה, בין היתר, לאי-עיון הביקורת בחוק; הם טוענים כי עורכי דין מיוחצנים, אשר ייצגו אישי ציבור, הובילו להעלאת טענות נגד הפרקליטות ואלה הובילו להקמת גוף הביקורת – שעה שהם מנהלים מאבק יחצני משומן היטב; הם טוענים כי נעשה שימוש בתקשורת נגדם – ובה בעת מעלים את התקשורת כאחד משומרי הסף שמיתרים את הביקורת נגדם; הם טוענים לפגיעה בזכויותיהם – תוך התעלמות מכך שהם עוסקים בזכויות הבסיסיות ביותר של חשודים, נאשמים ונפגעי עבירה.¹³⁹

מדוח גולדברג עולה תמונה בעייתית באשר לחוסר שיתוף הפעולה של הפרקליטות עם הביקורת. כך מצוין, כי על אף מכתב ששלח היועמ"ש ליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת שלפיו,

יוצאו על-ידו הנחיות פנימיות כי על הפרקליטים ועל התובעים לשתף פעולה עם עבודת הנציבות – הנחיות כאלה לא הוצאו; עוד מציין הרוח כי חוסר שיתוף הפעולה של הפרקליטים עם הנציבות חל גם על הביקורת המערכתית.¹⁴⁰ לעומת זאת, ברוח הנושאי השני של נב"ם¹⁴¹ – שהגיע לידיי ביום שליחת המאמר לדפוס – מציינת הנציבה כי התקיים שיתוף פעולה פורה עם פרקליטת מחוז תל אביב מיסוי וכלכלה, עו"ד ליאת בן ארי, ועם כלל הצוות בפרקליטות; עוד מציינת הנציבה כי אין ספק שהדוח, אשר מציף כשלים שעדיין חייבים בתיקון, יסייע לפרקליטת המחוז לקדם תהליכים שהיא מובילה מאז נכנסה לתפקיד.¹⁴² אכן זהו מצב הדברים הראוי. שיתוף הפעולה יצר ביקורת שהיא מגן אמת: מחד גיסא, הביקורת מעידה על השינויים החיוביים שחלו במערכת; ומאידך גיסא, הביקורת מאפשרת לקדם שיפורים נוספים ותיקוני כשלים הקיימים למעשה בכל מערכת. מכל הטעמים הללו אני מציעה להמשיך בביקורת החשובה של נב"ם, להרחיבה על היועמ"ש ולעגנה בחוק. ראוי ורצוי שבמקום להשקיע בהתנגדות, ישקיעו הפרקליטים בשיתוף פעולה ליצירת חוק מיטבי שישירת את האינטרס שלהם, את האינטרס של קהל היעד שלהם ושל הציבור בכללותו.

הערות

- 1 אשר פרידברג "הביקורת המקצועית בישראל" ביקורת פנימית במערכת המינהל הציבורי בישראל 3, 3 (עורך אשר פרידברג, 1991) (להלן: פרידברג – הביקורת המקצועית בישראל).
- 2 בג"ץ 5743/99 דואק נ' ראש עיריית קריית ביאליק, פ"ד נר(3) 410, 415 (2000).
- 3 מכתב מיהודה וינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה לציפי לבני, שרת המשפטים (16.09.2013) בעניין מסמך עקרונות בנושא הקמת נציבות ביקורת המדינה על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות (להלן: מסמך העקרונות) (2013) goo.gl/JWdDNC (להלן: מסמך העקרונות).
- 4 רון שפירא "תגובת ארגון פרקליטי המדינה להנהגת הביקורת היא חרפה" גלובס 11.05.2015 (להלן: שפירא – תגובת הארגון). goo.gl/s2XQVo.
- 5 מיכל טמיר "נציבות הביקורת על הפרקליטות מוצדקת" *The Marker* 11.05.2015, goo.gl/xEuOhN.
- 6 משרד המשפטים, נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נב"ם) דוח פעילות ראשון: 2014-01.04-2014-31.12 (2015) (להלן: דוח פעילות ראשון).
- 7 משרד המשפטים, נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות דוח נושאי 1/15 – אופן הטיפול בתיקים שהוחלט על סגירתם (2015) (להלן: דוח נושאי ראשון).
- 8 בועז סנג'רו "התנהגות כוחנית" גלובס 06.04.2015, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001026410> (להלן: סנג'רו – התנהגות כוחנית).
- 9 שפירא – תגובת הארגון, לעיל ה"ש 4.
- 10 "חוות דעת בנושא בחינת פעילות נציבות הביקורת על מערך התביעה" (חוות דעת של אליעזר גולדברג, 08.10.15) (להלן: דוח גולדברג).
- 11 לימור פלד ורפי רוניק "טעות נגררת: קשיים משפטיים ומעשיים בהקמתה ובפעילותה של נציבות הביקורת על הפרקליטות" מעשי משפט ז 183 (2015) (להלן: פלד ורוניק – טעות נגררת).
- 12 שם.
- 13 דינה זילבר ביורוקרטיה כפוליטיקה 13-18 (2006).
- 14 מיכל טמיר אכיפה סלקטיבית 50 (2008) (להלן: טמיר – אכיפה סלקטיבית); יצחק זמיר הסמכות המינהלית 33-35 (כרך א, מהדורה שנייה, 2010) (להלן: זמיר – הסמכות המינהלית) (בעניין המהפכה המינהלית).
- 15 דפנה ברק-ארוז משפט מינהלי 37 (כרך א, 2010) (להלן: ברק-ארוז – משפט מינהלי).
- 16 אשר פרידברג "ביקורת המדינה וחשיבותה לשיפור השירות הממשלתי בישראל" מדינה ממשל ויחסים בינלאומיים 33, 73 (1991).

- 17 ברק-ארז – משפט מינהלי, לעיל ה"ש 15, בעמ' 33.
- 18 השוו זמיר – הסמכות המינהלית, לעיל ה"ש 14, בעמ' 159-160.
- 19 השוו לימור זר-גוטמן "מישורי הביקורת על התנהלות שופטים בישראל" משפט וממשל ט 2, 335 (2006) (להלן: זר-גוטמן – מישורי הביקורת).
- 20 בג"ץ 5853/07 אמונה-תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה פ"ד סכ(3) 445, פס' 14 לפסק דינה של השופטת אילה פרוקצ'יה (2007).
- 21 גיא לוריא ממונים על הצדק: רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה 155 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 90, 2011) (לוריא – ממונים על הצדק).
- 22 השוו זר-גוטמן – מישורי הביקורת, לעיל ה"ש 19, בעמ' 332 ("כגודל הסמכות כן גודל הביקורת שצריכה להיות על בעל הסמכות").
- 23 טמיר – אכיפה סלקטיבית, לעיל ה"ש 14, בעמ' 19.
- 24 Julia Fionda, Public Prosecutors and Discretion – A Comparative Study (1995) 1.
- 25 מיכאל בן-יאיר "הביקורת השיפוטית על החלטות היועץ המשפטי לממשלה באכיפת החוק" פלילים ה 5, 17-18 (1996) (להלן: בן-יאיר – הביקורת השיפוטית).
- 26 Fionda, לעיל ה"ש 24, בעמ' 135.
- 27 רות גביוון "היועץ המשפטי לממשלה: בחינה ביקורתית של מגמות חדשות" פלילים ה 27, 39 (1997).
- 28 השוו דניאל פרידמן "שיקול דעת שיפוטי בהעמדה לדין פלילי" הפרקליט לה 155, 160 (1983) (להלן: פרידמן – שיקול דעת שיפוטי) (פרידמן טוען כי מדובר בשלושה מישורים תוך הבחנה בין שיקול הדעת בשלבים הגבוהים והנמוכים בהיררכיה); טמיר – אכיפה סלקטיבית, לעיל ה"ש 14, בעמ' 57-62 (לפירוט שיקול הדעת של התביעה).
- 29 בג"ץ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל פ"ד נג(4) 817, פס' 18 לפסק דינו של הנשיא ברק (1999).
- 30 סנג'רו – התנהגות כוחנית, לעיל ה"ש 8 (יש הטוענים כי מאחר שמספר הזיכויים בישראל נמוך, החלטת התובע להגיש כתב אישום דומה, לפחות מהבחינה ההסתברותית, להרשעה).
- 31 בועז סנג'רו "פיקוח חיצוני על עבודת הפרקליטות" הסנגור 4, 4 (2009) (לעניין בעיית "פליליות היתר"); גרשון גונטובניק "עשור להלכת שבס – הפרת אמונים והמלחמה בשחיתות השלטונית" הסנגור 213 4 (2014) (לעניין השימוש במושגי סתום כגון "הפרת אמונים", אשר מחד גיסא נועדו לאפשר גמישות בהעמדה לדין, נוכח תופעות השחיתות המגוונות המתעדכנות בחירושי העתים, אך מאידך גיסא מעניקות כוח עצום לתביעה במסגרת שיקול דעתה להעמיד לדין).
- 32 פרידמן – שיקול דעת שיפוטי, לעיל ה"ש 28, בעמ' 158.
- 33 מרדכי קרמניצר "התאמת ההליך הפלילי למטרה של גילוי האמת, או האם לא הגיעה העת לסיים את עונת המשחקים" משפטים יז 475, 475-485 (1987) (להלן: קרמניצר – 1987); מרדכי קרמניצר "תפקידו של התובע בהליך הפלילי" פלילים ה 173, 173-177 (1996) (להלן: קרמניצר – 1996).
- 34 Wayne R. LaFare, Jerold H. Israel & Nancy J. King, Criminal Procedure 740-796 (4th ed. 2004).
- 35 פקודת הפרוצדורה הפלילית (שפיטה על-פי כתב האשמה), 1924; רוברט הרי דרייטון חוקי פלשתינה (א"י): הנהגים ביום 31 בדצמבר, 1933 כרך א 446 (דרייטון עורך, 1934) (ס' 6 לפקודה עוסק בכתב הזמנה לדין או צו כפייה שמוצא על-ידי שופט השלום; ס' 7 עוסק בתוכנו של צו כפייה והוצאתו לפועל).
- 36 קנת מן "זכות הטיעון והביקורת על שיקול הדעת של התביעה בדבר העמדה לדין" פלילים ה 189, 192-193 (1996) (להלן: מן – זכות הטיעון והביקורת).
- 37 הצעת חוק סדר הדין הפלילי, התשכ"ג-1963, ה"ח 155, 191 (ההסדר בוטל בחוק סדר הדין הפלילי, התשכ"ה-1965); רות גביוון "שימוע, שוויון לפני החוק והיועץ המשפטי לממשלה" עיוני משפט טו 457, 459 (1990).

- 38 ס' 3 לחוק לתיקון סדרי הדין הפלילי (חקירת פשעים וסיבות מוות), התשי"ח-1958 (קבע כי המשטרה תעביר את חומר החקירה בעבירה שהיא פשע לפרקליט המחוז, ואם מצא פרקליט המחוז שהראיות מספיקות להאשמת אדם פלוגי, יעמידו לדין בבית המשפט, זולת אם היה סבור שאין בניהול המשפט משום טובת הציבור. לפי ס' 225 לחוק סדר הדין הפלילי, התשכ"ה-1965 שונה שם החוק ל"חוק חקירת סיבות מוות, התשי"ח-1958", וכן סעיפים 1-18 בוטלו מכוח ס' 226 לחוק זה).
- 39 בן-יאיר – הביקורת השיפוטית, לעיל ה"ש 25, בעמ' 22; מן – זכות הטיעון והביקורת, לעיל ה"ש 36, בעמ' 193; פרידמן – שיקול דעת שיפוטי, לעיל ה"ש 28, בעמ' 161.
- 40 ס' 62 לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982 (להלן: החסד"פ).
- 41 ס' 149(10) לחסד"פ.
- 42 בג"ץ 9131/05 ניר עם כהן נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו 06.02.2006); רענן גלעדי "דוקטרינת הביקורת המינהלית בפלילים" ספר אליהו מצא 529 (אהרן ברק, אילה פרוקצ'יה, שרון חנס ורענן גלעדי עורכים, 2015).
- 43 ס' 34 יז לחוק העונשין, התשל"ז-1977.
- 44 השוו דברי ההסבר להצעת חוק העונשין (חלק מקדמי וחלק כללי), התשנ"ב-1992, ה"ח 2098.
- 45 שפירא – תגובת הארגון, לעיל ה"ש 4.
- 46 יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה והמאבק על חוקיות השלטון" עיוני משפט יא 411, 418 (1986).
- 47 בג"ץ 4723/96 עטייה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נא(3) 714, 732 (1997).
- 48 ס' 59 ר"ל לחסד"פ.
- 49 ס' 12(א) לחסד"פ.
- 50 מבקר המדינה דין וחשבון שנתי 51 לשנת 2000 368 (2001).
- 51 לוריא – ממונים על הצדק, לעיל ה"ש 21, בעמ' 161-162.
- 52 בג"ץ 3993/01 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו 29.01.2002) (פס' 4 לדברי השופט טובה שטרסברג-כהן: "הפרקליטות מעורבת בחקירות משטרתיות פליליות ולעיתים היא מלווה אותן והאחריות להחליט אם קיים חשד לביצוע עבירה ועל מי נופל חשד זה ולהורות על פתיחת חקירה בהתאם, רובצת עליה") (להלן: בג"ץ 3993/01); ס' 61 לחסד"פ (עייגון מסוים לקשר בין מנגנוני החקירה למנגנוני התביעה מצוי בסעיף זה העוסק בהמשך חקירה: "הועבר חומר החקירה כאמור בס' 60, רשאי היועץ המשפטי לממשלה או תובע להורות למשטרה להוסיף לחקור, אם מצא שיש צורך בכך לשם החלטה בדבר העמדה לדין או לשם ניהול יעיל של המשפט").
- 53 בג"ץ 3993/01, לעיל ה"ש 52, פס' 3 לפסק הדין של השופט שטרסברג-כהן.
- 54 שם, פס' 3-6 לפסק הדין של השופט שטרסברג-כהן.
- 55 בג"ץ 5305/08 עמותה לקידום ממשל תקין נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 8 לפסק דינה של השופט טובה שטרסברג-כהן (פורסם בנבו 24.11.2009) (במסגרת עתירה כנגד החלטת היועמ"ש שלא לפתוח בחקירה כנגד בנימין בן אליעזר, הועלתה האפשרות של עריכת בדיקה); בג"ץ 8749/06 עמותת 'אומץ' – אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' ג לפסק דינו של השופט אמנון רובינשטיין (פורסם בנבו 27.12.2006) (עתירה כנגד החלטת היועמ"ש שלא להעמיד לדין את ראש הממשלה לשעבר אולמרט בפרשת העטים. היועמ"ש הורה על עריכת בדיקה משטרתית שבסיומה נגנו התיק).
- 56 מיכל טמיר ויוני לבני "הסדר טיעון הוא הסדר טיעון: עבר, הווה, עתיד" חוקים ו 49, 50-56 (2014).
- 57 ס' 12 לחסד"פ.
- 58 תקנות סדר הדין הפלילי (כשירות שוטר תובע וסמכויותיו), התשכ"ו-1966.
- 59 יעקב קדמי על סדר הדין בפלילים חלק ראשון – ב 834-833 (2008) (לסיכום סוגי התביעה השונים).
- 60 ס' 4 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), התשי"ח-1958; תק' 7(ב) לתקנות סדרי הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, התשמ"ד-1984.

- 61 למשל, תובעים צבאיים בהליכים לפי חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955.
- 62 דוח פעילות ראשון, לעיל ה"ש 6, בעמ' 17 (עם הקמת נב"ם הוחל באיתור ובמיפוי כלל המבוקרים, לרבות עורכי דין המחזיקים ייפוי כוח או כתב הסמכה מהיועמ"ש, הן מבחינה שמית וכמותית, והן מבחינת הגופים שאליהם הם שייכים. התברר שאין בנמצא רשימה סדורה של כל עורכי הדין בשתי הקבוצות האלה ולכן החל תהליך איסוף נתונים על אודותיהם).
- 63 דוח נושאי ראשון, לעיל ה"ש 7.
- 64 שם, בעמ' 68.
- 65 שם, בעמ' 72.
- 66 מיכל טמיר "עילת חוסר-הודאות במשפט הציבורי" **משפט וממשל** ה' 497, 517-518 (2000) (לרבות האסמכתאות המובאות שם).
- 67 הנתונים המובאים במאמרם של פלד ורזניק – טעות נגדרת, לעיל ה"ש 11, לעניין עלייה באמון הציבור בפרקליטות אינם רלוונטיים, שכן הנתון האחרון המובא במאמרם הוא משנת 2011. ההחלטה להקים את נב"ם התקבלה בשנת 2013, לאחר – כפי שהם עצמם מציינים – ביקורת תקשורתית וציבורית על הפרקליטות. בכל מקרה, המדר המחמיא ביותר המובא במאמרם הוא של 61%. על-פי מדר אחר שמוכא במאמרם משנת 2009 עד שנת 2014 עלה מדר האמון מ-2.75 ל-2.97 (מתוך 5) עלייה זו יכולה להיות דווקא תוצאה של קיומה של נב"ם. כך או כך, בוודאי שמדרים אלה אינם יכולים להעיד על היעדר צורך בביקורת.
- 68 ברק-ארז – משפט מנהלי, לעיל ה"ש 15, בעמ' 37.
- 69 קרמניצר – 1987, לעיל ה"ש 33, בעמ' 477.
- 70 שם, בעמ' 481-482.
- 71 מארק גאלאנטר "מדוע 'אלה שיש להם' נוטים להצליח: הרהורים על גבולות השינוי המשפטי" **מעשי משפט** ד' 15, 17 (תרגום: ישי מישורי) (2011).
- 72 לוריא – ממונים על הצדק, לעיל ה"ש 21, בעמ' 166.
- 73 חמי בן נון, בועז שנור ואילי כתבן "תיקון אולם: התנהגויות מכבידות וכבוד בית המשפט" **המשפט** כ' 11, 41 (2014).
- 74 בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מר(2) 485, 508 (1990).
- 75 למשל, בג"ץ 4736/98 מעריב הוצאת מודיעין בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נ(4) 425, 429-430 (2000).
- 76 למשל, בג"ץ 6271/96 בארי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נ(4) 425, 429-430 (1996).
- 77 בג"ץ 5817/08 עראמין נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 12 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (פורסם בנבו 10.07.2011).
- 78 למשל בג"ץ 6209/01 בר-לב נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נו(3) 625 (2002) (מקרה שהוגדר על-ידי בית המשפט כ"לא קל" ואף עירב טענה לאכיפה סלקטיבית, אך למרות זאת דעת הרוב – כנגד דעתה החולקת של השופטת דורנר – לא ראתה בכך חוסר סבירות קיצוני).
- 79 למשל, בג"ץ 2644/94 פרצ'יק נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(4) 341 (1994) (עתירה לחייב את היועמ"ש להורות על פתיחת חקירה פלילית כנגד יאסר ערפאת בשל רצח אזרחים); בג"ץ 426/94 אדלר נ' ראש האגף לחקירות, משטרת ישראל (פורסם בנבו 04.05.1994) (בקשה לחקור ולהעמיד לדין את ד"ר אחמד טיבי, יועצו של ערפאת, בשל ייעוץ לאויב); בג"ץ 588/94 שלנגר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(3) 40 (1994) (דרישה לחקור ולהעמיד לדין את הרב שלמה גורן, בשל התבטאויותיו שלפיהן על חיילים לסרב לפקודה לפנות יישובים); בג"ץ 653/94 יהודה נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו 02.06.1994) (דרישה להורות ליועמ"ש להעמיד לדין את ראש המועצה המקומית ראש העין, בהקשר לשימוש בכספי ציבור); בג"ץ 6009/94 שפרן נ' התובע הצבאי הראשי, פ"ד מח(5) 573 (1994) (עתירה להורות לתובע הצבאי הראשי להגיש ערעור על קולת עונש שהוטל על נאשמים שהורשעו בגרימת מוות

- ברשלנות, בעקבות תאונת אימונים שאירעה בצה"ל; בג"ץ 4550/94 אישה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מט(5) 859 (1995) (דרישה להעמיד לדין את מפקד יחידת "דובדבן", בשל תאונה שבה נהרג חייל מירי כוחותינו); בג"ץ 5151/95 כהן נ' שר המשטרה, פ"ד מט(5) 245 (1996) (דרישה להסיר את חסינותו של ח"כ בנימין נתניהו, על מנת להעמידו לדין בעקבות חשיפת מסמכים צבאיים מסווגים במהלך נאום); בג"ץ 5675/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נט(1) 199 (2004) (דחיית עתירות שתקפו את החלטת היועמ"ש שלא להעמיד לדין את ראש הממשלה אריאל שרון ואת בנו גלעד שרון, באשמת לקיחת שוחד מאיש העסקים דוד אפל); בג"ץ 11058/08 שניאור נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו 29.08.2010) (עתירה להעמיד לדין מפקדים בשל מותו של חייל במהלך ריצה בבסיס אימונים); בג"ץ 88/10 שוורץ נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו 12.07.2010) (עתירה להעמדה לדין של מפקדים בגין התאבדות חייל); בג"ץ 5305/08 עמותה לקידום ממשל תקין נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו 24.11.2009) (עתירה כנגד החלטת היועמ"ש שלא לפתוח בחקירה פלילית נגד בנימין בן אליעזר).
- 80 למשל, בג"ץ 6579/99 פילבר נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו 01.11.1999); בג"ץ 551/99 שקם בע"מ נ' מנהל המכס והמע"מ, פ"ד נד(1) 112 (2000).
- 81 למשל, בג"ץ 10202/01 ארגון סוכנים ובעלי תחנות הדלק בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נז(5) 713 (2003).
- 82 למשל, דנ"פ 3039/02 הר שפי נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(4) 337, 342 (2002).
- 83 ע"פ 4855/02 מדינת ישראל נ' בורוביץ, פ"ד נט(6) 776, 814-815 (2005).
- 84 חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 51), התשס"ז-2007, ס"ח 308 (במסגרת התיקון נוספה לסעיף 149 פס' 10 שהלכה למעשה מאמצת את טענת ההגנה מן הצדק שפותחה בפסיקה).
- 85 ישגב נקדימון הגנה מן הצדק 102 (מהדורה שנייה, 2009); ע"פ 5672/05 טגר נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו 21.10.2007) (פס' 111 לפסק הדין של השופטת ברלינר: "עיגונה של ההגנה מן הצדק בחוק מפורש והעדפת מבחן ה'סתירה המהותית' על פני מבחנים מצמצמים יותר, אפשר ויסמנו נכונות להרחיב במידת מה את תחומה של ההגנה").
- 86 ע"פ 6833/14 נפאע נ' מדינת ישראל, פס' ע"ג לפסק הדין של המשנה לנשיאה רובינשטיין (פורסם בנבו 31.08.2015).
- 87 מיכל טמיר "על רשלנות וכוונה להפלות: היבטים ייחודיים לאכיפה" מחקרי משפט כו 217, 234-238 (2010).
- 88 מרדכי קרמניצר וליאת לבנון "ביקורת שיפוטית על הסדרי טיעון בעקבות בג"ץ 1958/98 פלוני נ' מדינת ישראל" מגמות בדיני ראיות ובסדר דין פלילי 289, 298 (2009).
- 89 בג"ץ 1958/98 פלוני נ' מדינת ישראל, פ"ד נז(1) 577, 611 (2002).
- 90 בג"ץ 681/12 גרינשפן נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו 19.09.2012) (בנסיבות העניין, אף שכל השופטים מתחו ביקורת על שיקול דעת התביעה ועל הסדר הטיעון המקל שנעשה עם הנאשם, הם סברו שבנקודת זמן שבה קיים פסק דין חלוט, אין להתערב בהסדר הטיעון משיקול של סופיות הדין).
- 91 שלומי שני ואליעזר פני-גיל "לא הגעתי לתפקיד הזה כרועת צאן ממצפה בגליל" עורך הדין 42, 46 (אפריל 2015) (ראיון עם הילה גרסטל, נציבת הביקורת על מערך התביעה ועל מייצגי המדינה בערכאות) (להלן: שני ופני-גיל – ראיון).
- 92 מיכל טמיר מבט ביקורתי על ביקורת המדינה 113 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 81, 2009) (להלן: טמיר – מבט ביקורתי); לוריא – ממונים על הצדק, לעיל ה"ש 21, בעמ' 185.
- 93 השווה גד ברזילי ורוד נחמיאס מוסד ביקורת המדינה: סמכות ואחריות 62 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 10, 1998).
- 94 השווה לוריא – ממונים על הצדק, לעיל ה"ש 21, בעמ' 185.
- 95 טמיר – מבט ביקורתי, לעיל ה"ש 92, בעמ' 76.

- 96 גיא לוריא היועץ הטוב: אמות מידה להערכת היועץ המשפטי לממשלה 11 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 108, 2015) (להלן: לוריא – היועץ הטוב).
- 97 פרידברג – הביקורת המקצועית בישראל, לעיל ה"ש 1, בעמ' 4.
- 98 נטע זיו ולימור זר-גוטמן "חשיבות קיומה של ביקורת – מערכתית ופרטנית – במסגרת נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות" נייר עמדה לוועדה לבחינת פעילות נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה 2 (להלן: זיו וזר-גוטמן – חשיבות קיומה של ביקורת).
- 99 לימור זר-גוטמן "הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?" המשפט טו 27 (2010); מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011 289 (2011).
- 100 זיו וזר-גוטמן – חשיבות קיומה של ביקורת, לעיל ה"ש 98, בעמ' 5.
- 101 דוח גולדברג, לעיל ה"ש 10, פס' 55.
- 102 שם, פס' 68.
- 103 דוח פעילות ראשון, לעיל ה"ש 6, בעמ' 101, נספח ב' "נוהל בדיקה וטיפול בתלונות פרטניות".
- 104 ראו אתר משרד המשפטים goo.gl/7jW18Z.
- 105 אליעזר גולדברג "פסלות שופט בראי הנציב" ספר גבריאל בכך 705, 705 (דוד האן, דנה כהן-לקח ומיכאל בכך עורכים, 2011).
- 106 זיו וזר-גוטמן – חשיבות קיומה של ביקורת, לעיל ה"ש 98, בעמ' 3.
- 107 דוח פעילות ראשון, לעיל ה"ש 6, בעמ' 53.
- 108 שם, בעמ' 60.
- 109 שם, בעמ' 66.
- 110 שם, בעמ' 67-74.
- 111 שם, בעמ' 75.
- 112 דוח גולדברג, לעיל ה"ש 10, פס' 63.
- 113 שם, פס' 66.
- 114 דוח נושאי ראשון, לעיל ה"ש 7, בעמ' 53.
- 115 בועז סנג'רו "מחזיקים חשודים כבני ערובה" גלובס 07.07.2015 <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001051044>
- 116 דוח נושאי ראשון, לעיל ה"ש 7, בעמ' 73.
- 117 טמיר – אכיפה סלקטיבית, לעיל ה"ש 14, בעמ' 423-428.
- 118 שם, בעמ' 434.
- 119 שם, בעמ' 436-439.
- 120 דנג"ץ 4191/97 רקנט נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נד(5) 330, 362 (2000); בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94, 142 (1995).
- 121 דוח גולדברג, לעיל ה"ש 10, פס' 79.
- 122 אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל כרך ב 996 - 1013 (מהדורה שישית, 2005) (להלן: רובינשטיין ומדינה - המשפט החוקתי).
- 123 משרד המשפטים דין וחשבון ועדת המשפטים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה (1962); משרד המשפטים דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו (1998).
- 124 אריאל בנדר וזאב סגל "היועץ המשפטי לממשלה – המשפט והמימשל" הפרקליט מד (2000) 423, 423.
- 125 לוריא – היועץ הטוב, לעיל ה"ש 96, בעמ' 11.
- 126 רובינשטיין ומדינה – המשפט החוקתי, לעיל ה"ש 122, בעמ' 1012.
- 127 שם, בעמ' 1013.

- 128 לוריא – היועץ הטוב, לעיל ה"ש 96, בעמ' 25.
- 129 בג"ץ 5675/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נט(1) 199, 208–209 (2004).
- 130 למשל, עידו באום "פרקליט המדינה מתנגח בגרסטל: 'אימצה מדיניות ביקורת החותרת נגד השיטה'" **The Marker** 21.07.2015 goo.gl/4fcTtk.
- 131 פלד ורזניק – טעות נגררת, לעיל ה"ש 11.
- 132 השו"ס' 27(ב) לחוק נציבות השופטים, התשס"ב-2002 (קובע כי דין החשבון שמגיש הנציב לא יכול שמות ופרטים מזהים).
- 133 שם, ס' 18(א)(1) (קובע שככלל, אלא אם כן נמצאה סיבה מיוחדת, הנציב לא יברר תלונה אם "התלונה הוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מהיום שעילת התלונה נודעה למתלונן, או מיום מתן פסק הדין בעניינו בהליך שאליו מתייחסת התלונה, לפי המאוחר").
- 134 להחלטת ועדת האתיקה הארצית מספר את/ 292/14: "ועדת האתיקה: שיתוף פעולה עם נציבות הביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות" **אתיקה מקצועית** 57: 5 (2015) goo.gl/Y7UGew.
- 135 שני ופניגיל – ראיון, לעיל ה"ש 91, בעמ' 47–48.
- 136 דוח גולדברג, לעיל ה"ש 10, פס' 69.
- 137 שם, פס' 56.
- 138 פלד ורזניק – טעות נגררת, לעיל ה"ש 11.
- 139 השו"סנג'רו – התנהגות כוחנית, לעיל ה"ש 8.
- 140 דוח גולדברג, לעיל ה"ש 10, פס' 24–25.
- 141 משרד המשפטים, נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות דוח נושאי 2/15 – הטיפול בתיקים הממתינים לביור דין – חלק א (2015).
- 142 שם, בעמ' 6.