

משרד המשפטים - מייצגי המדינה בערכאות

מערך התביעה המשטרית - שיוכו הארגוני ועצמאותו



התובע צריך להיות
מונע אך ורק
משיקולים נקיים
וענייניים ועליו
לפעול בתום לב
ובסבירות, ללא
משוא פנים או
הפליה, והחלטותיו
כפופות לביקורת
שיפוטית

תקציר

רקע כללי

במערכת התביעה הפלילית במדינת ישראל שתי זרועות מרכזיות: זרוע אחת - פרקליטות המדינה והפרקליטות המחוזיות במשרד המשפטים (להלן - הפרקליטות), וזרוע שנייה - מערך התביעה המשטרית במשטרת ישראל, תחת גגו של המשרד לביטחון הפנים.

חלוקת העבודה בין הפרקליטות ובין התביעה המשטרית קבועה בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] התשמ"ב-198 (להלן - חסד"פ), והיא מתבססת על דרגת חומרת העבירה. הפרקליטות מטפלת בכ-10% מהתיקים הפליליים בישראל הנוגעים ברובם לעבירות החמורות שבספר החוקים, וכ-90% מהתיקים הפליליים מטופלים במינהל התביעות במשטרת ישראל. מדובר לרוב בתיקים הנוגעים לעבירות הפוגעות בסדר הציבורי ובאיכות חייו של הפרט. נוסף על זה, במשטרה פועלים תובעי תעבורה באגף התנועה (להלן - את"ן), תובעי רישוי עסקים (להלן גם - תובעי רישוי) הכפופים לאגף אבטחה ורישוי ותובעת הגנת הסביבה במדור הגנת הסביבה.

עצמאות התביעה בהליך פלילי היא עקרון יסודי בשיטת המשפט בישראל. כל סמכויות התביעה הן סמכויות מינהליות בעלות אופי מעין שיפוטי, המלמדות על הכוח הרב הטמון בידה של התביעה. מכאן נגזרת החשיבות להיות התובע הפלילי עצמאי בהפעלת שיקול הדעת ובלתי תלוי בגורמים זרים מחוץ למערך התביעה. התובע צריך להיות מונע אך ורק משיקולים נקיים וענייניים ועליו לפעול בתום לב ובסבירות, ללא משוא פנים, או הפליה, והחלטותיו כפופות לביקורת שיפוטית.

בשני העשורים האחרונים התקיימו דיונים רבים שעסקו בשאלה אם יש לאחד את התביעה המשטרית עם הפרקליטות לרשות תביעה אחת, ובכך לבטל את המצב שבו גוף חוקר משמש גם כתובע בהליך הפלילי. במהלך השנים נבחנו גם חלופות מבניות אחרות בתוך המשטרה, ובהן איחוד של גופי התביעה המשטרית למערך תביעה אחד המופרד ממערך החקירות ופועל כמערך עצמאי וחזק, יחד עם חיזוק המעורבות של הפרקליטות בעבודת התביעה המשטרית והנחייתה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2018 בדק משרד מבקר המדינה את נושא מערך התביעה המשטרית תוך בחינת מיקומו ומידת עצמאותו. בביקורת נבחנה שאלת השתייכותה המוסדית והארגונית של התביעה המשטרית. כמו כן, נבדק כיצד נבחנו במשך השנים חלופות מבניות, ובהן איחוד שתי רשויות

התביעה - הפרקליטות והתביעה המשטרתית. הבדיקה נערכה במשרד המשפטים, בפרקליטות המדינה וביחידות התביעה במשטרת ישראל.

דוח זה אינו עוסק בגופי תביעה נוספים שהסמך היועץ המשפטי לממשלה לנהל הליכי תביעה פליליים במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות וברשויות נוספות דוגמת הרשות להגבלים עסקיים ורשות המסים בישראל¹.

הליקויים העיקריים

איחוד התביעה המשטרתית עם הפרקליטות

איחוד התביעה המשטרתית עם הפרקליטות עוגן בהחלטת ממשלה משנת 2001 (להלן - החלטת הממשלה) ובמסקנות של כמה ועדות ציבוריות וצוותי עבודה במשרדי הממשלה, כתכנית פעולה ארוכת טווח. חרף החלטת הממשלה, מזנחה במרוצת השנים תוכנית זו עד כדי הסרתה מסדר היום הציבורי, ואין בנמצא תוכנית עבודה עתידית בנוגע לאופן יישומה המלא של תוכנית איחוד התביעה.

עמדתם של היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות, המתנגדת למהלך האיחוד, מנציחה את המציאות כיום, בלי שהונח לה הבסיס המהותי, המקצועי והפורמלי ובלי שהנושא הוחזר לפתחה של הממשלה לקבלת החלטה בנדון. מצב זה מעורר קושי, שכן מציאות זו מבטלת מסקנות שאליהן הגיעו כמה ועדות ציבוריות, משרד מבקר המדינה וגורמים מקצועיים, שהובילו לקבלת החלטת הממשלה.

הגברת עצמאות התביעה המשטרתית באמצעות שינוי פנים-אירגוני במשטרה

הפעולות הארגוניות שביצעה המשטרה, שעיקרן הפרדת התביעה המשטרתית מהמערך החוקר, על מנת להגביר את עצמאות התביעה לא הושלמו. עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2018 לא יושמו כל ההחלטות שאמורות היו לתרום להבטחת עצמאות התביעה המשטרתית, ובביקורת נמצא כי המערך הארגוני והתפקודי כיום עדיין מעלה חשש בנוגע להבטחת פעולה עצמאית ובלתי תלויה של כלל גורמי התביעה.

ההחלטה בדבר איחוד המערך המשפטי במשטרת ישראל, הכוללת את התביעות על סוגיהן (פלילי, תעבורה, רישוי והגנת הסביבה), עם גופי הייעוץ

1 על פי המחלקה להנחיית תובעים בפרקליטות המדינה, כ-900 עורכי דין במשרדי הממשלה השונים ובשוק הפרטי מחזיקים בייפוי כוח מטעם היועץ המשפטי לממשלה לייצג את מדינת ישראל בהליכים פליליים.

והחקיקה השונים תחת פיקודו של גורם משפטי עצמאי לא יושמה, אף שדווחה לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

ההחלטה בדבר קיום פעולות שנועדו להגביר את שיתוף הפעולה בין הפרקליטות ובין התביעה המשטרית לא יושמה במלואה, וכן ההחלטה בדבר הפיקוח של הפרקליטות על מערך התביעות במשטרה. בפועל, הפרקליטות אינה משמשת גורם מפקח או מבקר על עבודת התביעה המשטרית.

ספק אם די בשינויים שנעשו כדי להסיר את הקשיים הנובעים מהמשך השתייכותה של התביעה למשטרה.

הסדרה וחלוקה של העבודה בין הפרקליטות והתביעה המשטרית

תיקוני החקיקה בחסד"פ שהסדירו במשך כשני עשורים את חלוקת העבודה בין הפרקליטות ובין התביעה המשטרית נעשו כהוראת שעה ולא כהסדר קבע, וזאת מתוך ציפייה של המחוקק שבסופו של דבר שתי הרשויות יאוחדו.

משעה שהפכה הוראת השעה להסדר קבע התביעה המשטרית והפרקליטות חדלו מלקדם את רעיון האיחוד באופן מעשי ופעלו לקידום פתרונות זמניים עד שהפתרון הזמני הפך הסדר קבע. הסדרת חלוקת העבודה בין גופי התביעה בחוק לא נועדה לסתום את הגולל על שאלת האיחוד.

הפרקליטות ומינהל התביעות לא עשו שימוש משמעותי בפורום לניתוב תיקים האמור לשמש ערכאה מכריעה במחלוקות נקודתיות בנוגע לחלוקת העבודה בין הפרקליטות למשטרה. מאז הקמתו בשנת 2014 ועד היום דווח על עניינים בודדים שעלו להכרעה בפניו. ראשי יחידות התביעה מלינים על כך שהפרקליטות מעבירה לתביעה המשטרית תיקים שלא על פי החלוקה המעוגנת בתיקון 62, עם זאת, הם בוחרים לטפל בתיק בלי לדווח לפורום או בלי להעלות את התיק לדיון בפניו משום שלטענתם מדובר במנגנון מסורבל.

מנתוני המשטרה עולה שבשנים 2015 עד 2017 טיפלה התביעה המשטרית במרבית תיקי תקיפת שוטר. הטיפול בעבירות המבוצעות כנגד שוטרים מחדד את חשיבות האובייקטיביות של התביעה המשטרית ואת האתגר העומד בפני התובעים המשטריים במילוי תפקידם כלובשי מדים במסגרת המשטרה.

מינהל התביעות

הימצאותו המוסדית של מינהל התביעות כחלק מארגון המשטרה משפיעה על תוכנית העבודה השנתית של המינהל ועל קביעת היעדים בתוכנית זו.

גם לאחר ניתוק חטיבת התביעות מכפיפותה לאח"ם והפיכתה בשנת 2018 למינהל תביעות, המשטרה ממשיכה לעודד פיתוח ממשקים הדוקים בין ראשי היחידות והשלוחות של מינהל התביעות ובין הדרגים הפיקודיים של יחידות השטח. המשטרה לא קבעה עקרונות עבודה מקצועיים שעל פיהם יתקיימו ממשקי העבודה במטרה להבטיח שגורמי התביעה יוכלו למלא תפקידם תוך הפעלת שיקול דעת עצמאי ומקצועי.

תהליכי הקידום והשיבוץ במשטרה אינם מאפשרים יצירת הפרדה של תובעים מן המארג הארגוני של המשטרה. אפשרויות הקידום בתוך מינהל התביעות מוגבלות ותובעים מעוניינים להתפתח מהבחינה המקצועית גם מחוצה לו. מטבע הדברים, מצב כזה מעיב על ההפרדה הנדרשת בעבודת התובעים ומעלה חשש שחלק מהחלטותיהם עשויות להיות מושפעות משיקולים הקשורים למידת התערותם במשטרה או רצונם להתקדם במשטרה.

שילוב התובעים בתגבורים ופעילות מבצעית עלול לפגוע ביכולתם להבטיח את הניתוק ביניהם לבין גורמי השטח.

מיקום חלק מיחידות התביעה במתקנים משטריים ובתוך תחנות משטרה לצד יחידות השטח פוגע בנראות עצמאותה של התביעה המשטרית.

בשל השתייכותו של מינהל התביעות למערך המשטרי נבחן המענה לבעיות התקינה, האיוש ושימור כוח האדם במינהל מול מכלול צרכיה המבצעיים והתפקודיים של המשטרה על כלל מערכיה, בלי להתייחס באופן פרטני לצרכיו שלו.

תובעים רבים עוזבים את מינהל התביעות אחרי פרק זמן לא ארוך של שירות בארגון, ולעזיבה זו יש השלכות נרחבות, ובכלל זה אובדן משמעותי של ידע מקצועי וארגוני, חוסר בתובעים בעלי ניסיון בטיפול בתיקים מורכבים וסבוכים, עיכוב בטיפול בתיקים ויצירת עומסי עבודה על דור הביניים הנושא בנטל הרב שבעטיו התובע נשחק בעבודתו. מצב זה אף מוביל להיעדר מתן מענה הולם להתמודדות מול סנגורים מנוסים, לתחלופה מתמדת של תובעים ותיקים בתובעים צעירים ולאי-שביעות רצון של חלק מהשופטים.

תביעות תעבורה

תובעי אגף התנועה פועלים במסגרת את"ן והם נדרשים לקחת חלק בפעילות המבצעית של האגף. קיים חשש כי שילוב תובעי את"ן בפעילות מבצעית עלול לפגוע ביכולת להבטיח את הניתוק הנדרש ביניהם לבין שאר היחידות באגף, והוא משליך על נראות עצמאות התובעים.

יש בתהליכי הבקרה הנעשים מטעמו של ראש את"ן כדי ליצור לפחות מראית עין של התערבות בתהליכי העבודה המקצועיים של התביעה ובשיקול דעתה.

קיום בקרה מטעם ראש את"ן והשתתפותו בהליכים לאחר סיום הבקרה עלולים להשפיע על שיקול הדעת של תובעי את"ן, בייחוד כאשר נלווה אליהם איום בסנקציות משמעתיות ופיקודיות.

בעניין אי-הפקדת רכב שהושבת בסיום הליך משפטי נדרשו בשנת 2017 התובעים באת"ן להגיש 113 דוחות הסבר ונערכו 25 ראיונות הדרכה ו-7 ראיונות אזהרה. מצב כזה, שבו תובעי את"ן נתונים לסנקציה פיקודית, עלול לפגוע בשיקול הדעת שלהם, ליצור הרתעת יתר ולמנוע מהם מלקבל החלטות בתיקים.

בשנת 2018, על פי מדיניות ראש את"ן, הוסיפה ראשת מחלקת תביעות את"ן יעד ולפיו יקבלו יחידות התביעה ציונים לפי מספר הבקשות לפסילת רישיון נהיגה עד גמר הדין (להלן - פסילה עד תום ההליכים) שהוגשו. מתן הציונים מגלה פוטנציאל להשפעה על שיקול הדעת המקצועי של תובעי את"ן. ואכן, בשנת 2018 גדל באופן מובהק מספר הבקשות לפסילה עד תום ההליכים שהוגשו לבתי המשפט בתיקי תלת"ן² שבהם הטיפול בעבירות תעבורה חמורות מועבר להליך אכיפה שיפוטי מהיר.

תביעות רישוי עסקים

בנובמבר 2016 החליט המפכ"ל דאז כי תובעי הרישוי יישארו בכפיפות לחטיבת אבטחה ורישוי. הנימוק העיקרי להקמת חטיבת התביעות והוצאתה מאח"ם היה הצורך בהפרדה של התובעים מיחידות השטח כדי שניתן יהיה להבטיח את עצמאותם, אך מהלך דומה לא נעשה לגבי תובעי רישוי.

חלוקת העבודה בין המשטרה לרשויות הרישוי המקומיות אינה מוסדרת, והדבר מעלה חשש למצב של כפל סיכון, דהיינו מצב שבו יעמד אדם לדין בידי שני גופי אכיפה שונים בגין אותה עבירה.

עבודתם של תובעי הרישוי לא הוסדרה בנוהל אחיד ומחייב שיקבע את אופן גיוסם, הכשרותיהם ותהליכי העבודה שלהם, באופן שיבטיח פעולת אכיפה אחידה, שוויונית, רציפה ועצמאית.

חרף ההחלטה של מפכ"ל המשטרה על ניתוק כפיפות תובעי הרישוי מקציני הרישוי, תובעי הרישוי עדיין כפופים לגורמי הפיקוד המבצעיים, בניגוד לכל התפיסה של עצמאות התביעה והגברת אמון הציבור במשטרה.

תובעי רישוי מעורבים בתהליכי שיטור ואכיפה של יחידות השטח. עקב זאת קיים חשש לפגיעה ביכולתם לקיים בחינות משפטיות נטולות השפעה.

תביעות הגנת הסביבה

תובעת הגנת הסביבה היא חלק אורגני מהמדור להגנת הסביבה המשמש גוף מבצעי של המשטרה. התובעת מעורה בעבודת המדור באופן שאינו עולה בקנה אחד עם הצורך בניתוק בין עבודתה המקצועית והעבודה המבצעית במדור.

מינהל התביעות אינו מפקח על עבודתה של תובעת הגנת הסביבה; היא מתנהלת באופן עצמאי והיא אינה מקבלת הנחיות מקצועיות מאף לא גורם אחד במשטרה. במצב הקיים הידע שהתובעת צברה במהלך טיפול בתביעות הנוגעות למגוון נושאים אינו מועבר לתובעים נוספים ומינהל התביעות מנותק מעבודתה.

המשטרה לא הכינה נהלים מקצועיים הנוגעים למגוון הנושאים שתובעת הגנת הסביבה מטפלת בהם.

אי-פרסום מידע על עבודת התביעה המשטרתית

יחידות התביעה אינן מפרסמות את כל הנהלים, ההנחיות והנתונים הנוגעים לתביעה המשטרתית. ההימנעות מפרסום הנהלים וההנחיות מסתמנת כגורפת, ומשכך יש בה כדי לפגוע בזכות הציבור לחופש המידע.

בדוח השנתי הכולל של המשטרה אין מידע מפורט על פעילות התביעה המשטרתית; הוא כולל מידע רק על מספר כתבי האישום ללא כל פירוט נוסף.

ההמלצות העיקריות

על משרד המשפטים, בשיתוף אגף תקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר, נציבות שירות המדינה והמשרד לביטחון הפנים, לקיים עבודת מטה מקיפה כדי שניתן יהיה לקבל תמונה עדכנית, מפורטת ומקצועית על שאלת איחוד התביעה. עד שתתקבל החלטה על הסדר הקבע - להלן ההמלצות המתייחסות לתיקון הליקויים שנדרשים במצב הנוכחי.

על המשטרה לשוב ולבחון את סוגיית השיוך הארגוני של כל התובעים המשטריים ולוודא שעצמאותם נשמרת.

על משרד המשפטים לבחון הקמת מנגנון שיפקח וינחה מהבחינה המקצועית את התביעה המשטרתית ולהסדיר את קשרי העבודה עם התביעה המשטרתית בנהלי עבודה ממוסדים שמקיימים גם מימד של פיקוח.

על הפרקליטות ועל מינהל התביעות לוודא כי מנגנון ההכרעה של הפורום לניתוב תיקים פועל ומגשים את הייעוד שלשמו הוקם.

על הפרקליטות לוודא שהעברת הטיפול בתיקים שעניינם עבירות נגד שוטרים למינהל התביעות תיעשה בצמצום, במידתיות ועל פי כוונת המחוקק. ראוי שהפרקליטות תבחן מדי פעם בפעם אם מטרת ההנחיה שהופצה במחוזות שלא ראוי לכרוך תיקי הפרעה לשוטר אכן מושגת, ואם היקף תיקי תקיפת שוטר שהועברו לטיפולו של מינהל התביעות, אכן מצטמצם.

ראוי שמדיניות השילוב הנובעת מעצם העובדה שמינהל התביעות נמצא בתוך המשטרה תיבחן מפעם לפעם. כמו כן, נדרש לבחון אם לא נוצרו סדקים בשמירה על עצמאותה של התביעה המשטרתית לאחר קבלת ההחלטה על השארת גורמי התביעה במשטרה. בחינות אלו ראוי שיעשו לאור המלצות ועדות ציבוריות.

על המשטרה לבחון אם הליכי משמעת בקשר עם עבודתם המקצועית של תובעי את"ן אינם פוגעים בשיקול הדעת של התובעים.

כדי למנוע כפל סיכון שבו יועמד אדם לדין בידי שני גופי אכיפה שונים בגין אותה עבירה, על המשטרה להסדיר בנוהל כי על תובע רישוי עסקים להודיע לרשות המקומית על הגשת כתב אישום כנגד עסק הפועל בתחומה.

על המשטרה להסדיר את נושא התקינה והכפיפות של תובעי הרישוי במשטרה באופן שיבטיח פעולת אכיפה אחידה, שוויונית, רציפה ועצמאית.

על המשטרה לוודא כי פעילותה של תובעת הגנת הסביבה נעשית על פי הנחיות ונהלים כתובים ומסודרים, תוך קביעת גורם מקצועי שיפקח על עבודתה.

על מערך התביעה המשטרתית לפרסם מידע על נהליו, כדי להגביר את השקיפות השלטונית, ובעיקר כאשר מדובר בגוף האמון על כ-90% מכתבי האישום המוגשים במדינת ישראל.

על המשטרה לפרסם דוח נפרד על פעילות מערך התביעה המשטרתית כדי לחזק את אמון הציבור בעצמאותו של מערך זה.

סיכום

התפקיד של התביעה הפלילית באכיפת החוק אינו מוטל בספק, לפיכך יש חשיבות רבה לכך שהיא תזכה באמון הציבור ותהיה גוף עצמאי, בלתי תלוי, מקצועי ויעיל. כיום, רובם המוחלט של כתבי האישום במדינת ישראל מוגשים בידי תובעים הפועלים במסגרת המשטרה האמונה גם על מערכי החקירות. כבר בשנת 2001 החליטה הממשלה על איחוד התביעה המשטרתית עם פרקליטות המדינה, ומאז נדון האיחוד תוך קביעה של שני מתווים. המתווה הראשון - הסדר קבע לטווח הרחוק, דהיינו איחוד מלא, והמתווה השני -

כשלב ביניים - שבמסגרתו תוגבר עצמאותה של התביעה המשטרתית בתוך המשטרה בד בבד עם הגברת הפיקוח והכפיפות הנורמטיבית לפרקליטות. ההחלטה כאמור לא יושמה, אך גם לא בוטלה באופן מפורש, ולא הוחזרה להכרעת הממשלה. בחלוף כמעט 20 שנים, ניתן לומר כי שאלת איחוד שתי רשויות התביעה, אינה עוד על הפרק, ודומה כי הפתרון הזמני הפך הסדר קבע, זאת בלי שהונח לכך הבסיס המהותי, המקצועי והפורמלי.

משטרת ישראל ביצעה שינויים פנים-ארגוניים במערך התביעה הפלילית במטרה להגביר את עצמאותה של התביעה המשטרתית, שעיקרם הפרדת מינהל התביעות מהחקירות והכפפתו למפק"ל. עם זאת, בביקורת עלה שלא היה בכך די. על מנת לחזק את עצמאות התביעה המשטרתית עד ליישום הסדר קבע נדרשת המשטרה לבצע עוד צעדים ארגוניים, ובהם ניתוק כפיפותם של התובעים המשטריים בתחומי התעבורה, הרישוי והגנת הסביבה מהיחידות המבצעיות והמקצועיות שהם פועלים בהן. על המשטרה להשלים את המהלך בו החלה להגברת העצמאות של התביעה המשטרתית. הפרקליטות נדרשת להגביר את מידת מעורבותה בפעילותה של התביעה המשטרתית, תוך יצירת מנגנונים מוסדרים של הנחיה מקצועית ובקרה.

לדעת משרד מבקר המדינה במצב הדברים הקיים יש מקום כי הממשלה תקים ועדה ציבורית-מקצועית בלתי תלויה שתשוב ותידרש לשאלות היסוד המבניות בכל הנוגע לאיחוד מערך התביעה המשטרתית עם הפרקליטות. בחינת הדברים ראוי כי תעשה בין היתר, באמצעות עבודת מטה מקיפה בראי התקופה הנוכחית, בשים לב לתמורות שחלו מאז ועד היום ולאור המסקנות העולות מדוח ביקורת זה. יצוין כי משרד האוצר, נציבות שירות המדינה, המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל הביעו נכונות לבצע בחינה כזו.

מוצע כי משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה ישמשו בנושא זה חלוץ לפני המחנה באמצעות אימוץ גישה שלפיה יש להעמיד את מדינת ישראל, בשורה אחת עם מרבית המדינות המתוקנות, בעולם המשפט המקובל. לנוכח ההשלכות הנגרמות מהמשך המצב בו המשטרה היא הגורם שאמון הן על החקירה והן על התביעה עליהם לבחון את שיוכו הארגוני של מערך התביעה המשטרתית ועצמאותו מהבחינה העובדתית, הרעיונית, תפיסתית וחוקתית, משום שמדובר בנושא בעל היבטים עקרוניים מן המעלה הראשונה.

מבוא

במערכת התביעה הפלילית של מדינת ישראל שתי זרועות מרכזיות: זרוע אחת - פרקליטות המדינה והפרקליטות המחוזיות במשרד המשפטים (להלן גם - הפרקליטות), וזרוע שנייה - מערך התביעה המשטרית במשטרת ישראל (להלן גם - המשטרה) הפועלת תחת גגו של המשרד לביטחון הפנים.

חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - חסד"פ), קובע מי הם המוסמכים לשמש תובעים מטעם המדינה בהליך הפלילי - היועץ המשפטי לממשלה, נציגיו ומי שהוסמך על ידו לשמש תובע, ובכללם אנשי התביעה המשטרית שמינה מפכ"ל המשטרה³.

בשנת 2017 היו בפרקליטות המדינה כ-1,800 עובדים ומהם כ-1,000 פרקליטים. כ-650 פרקליטים עבדו במחלקה הפלילית של פרקליטות המדינה ומחוזותיה.

בתביעה המשטרית משרתים כ-800 שוטרים ומהם כ-550 תובעים. מרבית התיקים במשטרה מטופלים בידי כ-400 תובעים במינהל התביעות הכפוף ישירות למפכ"ל. נוסף על זה, פועלים כ-140 תובעי תעבורה באגף התנועה במשטרת ישראל (להלן - את"ן), כ-10 תובעי רישוי עסקים בחטיבת האבטחה והרישוי (להלן גם - תובעי רישוי) ותובעת אחת במדור הגנת הסביבה שבאגף המבצעים של המשטרה.

חלוקת העבודה בין הפרקליטות ובין התביעה המשטרית קבועה בחסד"פ, והיא מתבססת על דרגת חומרת העבירה. הפרקליטות מטפלת בכ-10% מהתיקים הפליליים בישראל הנוגעים לעבירות החמורות שבספר החוקים, ובכללן עבירות המתה, עבירות הונאה, עבירות מין ועבירות אלימות חמורות.

כ-90% מהתיקים הפליליים, כ-70,000 בשנה, מטופלים במינהל התביעות⁴. העבירות המטופלות במינהל הן בעיקרן עבירות הפוגעות בסדר הציבורי ובאיכות חיו של הפרט, ובכלל זה גניבה, גניבת רכב, פריצה לבתי מגורים ולבתי עסק, עבירות סמים, קטטות והפרעות ברחובות ובמוסדות, איומים, מטרדי רעש, חסימת דרך והסגת גבול. בשנת 2017 הגיש מינהל התביעות כ-32,000 כתבי אישום לבתי משפט השלום ברחבי הארץ.

תיקי תעבורה מטופלים בידי תובעי תעבורה באת"ן. בשנת 2017 נפתחו בבתי המשפט לתעבורה כ-108,000 תיקים שמקורם בדוחות תנועה והוגשו כ-14,000 כתבי אישום. תובעי רישוי עסקים במשטרת ישראל הפועלים בכל רחבי הארץ מכוח חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), הגישו

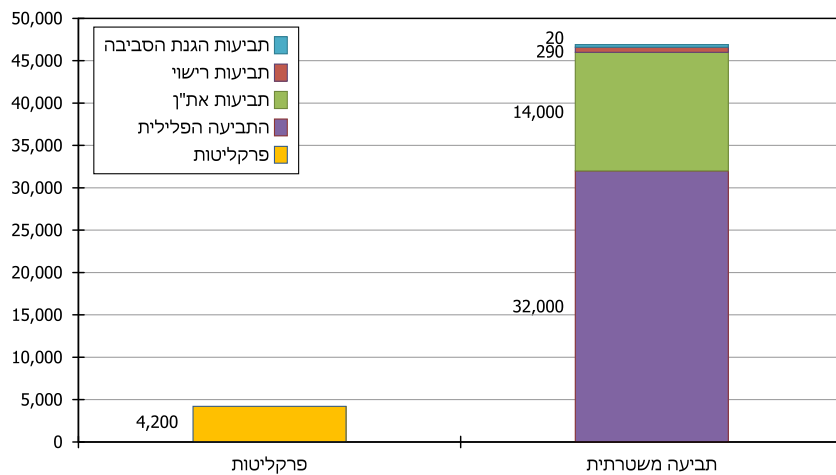
3 החסד"פ קובע כי נציגי היועץ המשפטי לממשלה הם: פרקליט המדינה, משנהו, פרקליטי המחוז ופרקליטים אחרים מפרקליטות המדינה ששר המשפטים קבע את תואריהם בצו שפורסם ברשומות; וכן מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו להיות תובע דרך כלל, לסוג של משפטים, לבתי משפט מסוימים או למשפט מסוים. סעיף 12(ב) מגדיר את התובע המשטרתי כשוטר שהתקיימו בו תנאי הכשירות שקבע שר המשפטים בהתייעצות עם שר הפנים והתמנה להיות תובע בידי מפכ"ל המשטרה. תנאי הכשירות הוגדרו בתקנות סדר הדין הפלילי (כשירות שוטר תובע וסמכויותיו), התשכ"ו-1966.

4 במשטרת ישראל נפתחים מדי שנה מאות אלפי תיקי חקירה ורק חלקם מועבר להמשך טיפול במינהל.

רובם המוחלט של
כתבי האישום במדינת
ישראל מוגשים בידי
תובעים הפועלים
במסגרת המשטרה,
האמונה גם על מערכי
החקירות

בשנת 2017 כ-290 כתבי אישום בבתי משפט השלום או בבתי משפט לעניינים מקומיים. תובעת הגנת הסביבה מטפלת מדי שנה בכ-90 תיקים בתחום דיני הגנת הסביבה וצער בעלי חיים, ומגישה כ-20 כתבי אישום בכל שנה. להלן בתרשים 1 מספר כתבי האישום שהגישו הפרקליטות והתביעה המשטרתית לסוגיה בשנת 2017:

תרשים 1: מספר כתבי אישום שהוגשו בשנת 2017



על פי נתוני משטרת ישראל והפרקליטות בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מבנה מערכת התביעה בישראל נקבע בימי המנדט. עם קום המדינה אומץ מוסד התביעה המשטרתית המנדטורית, שבו תובעים משטרתיים מגישים כתבי אישום ומנהלים הליכים פליליים. כיום, רובם המוחלט של כתבי האישום במדינת ישראל מוגשים בידי תובעים הפועלים במסגרת המשטרה, האמונה גם על מערכי החקירות.

במשך השנים התקיימו דיונים רבים שעסקו בשאלה אם יש לאחד את התביעה המשטרתית עם פרקליטות המדינה לרשות תביעה אחת, ובכך לבטל את המצב שבו הגוף החוקר משמש גם תובע בהליך הפלילי. במהלך השנים נבחנו גם חלופות מבניות אחרות בתוך המשטרה, ובהן איחוד של גופי התביעה המשטרתיים למערך תביעה אחוד המופרד ממערך החקירות ופועל כמערך עצמאי וחזק.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2018 בדק משרד מבקר המדינה את נושא מערך התביעה המשטרתית תוך בחינת מיקומו ומידת עצמאותו. בביקורת נבחנה שאלת השתייכותה המוסדית והארגונית של התביעה המשטרתית. כמו כן,

נבדק כיצד נבחנו במשך השנים חלופות מבניות, ובהן איחוד שתי רשויות התביעה - הפרקליטות והתביעה המשטרית. הבדיקה נערכה במשרד המשפטים, בפרקליטות המדינה וביחידות התביעה במשטרת ישראל.

דוח זה אינו עוסק בגופי תביעה נוספים שהסמיך היועץ המשפטי לממשלה לנהל הליכי תביעה פליליים במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות וברשויות נוספות דוגמת הרשות להגבלים עסקיים ורשות המסים בישראל⁵.

5 על פי המחלקה להנחיית תובעים בפרקליטות המדינה, כ-900 עורכי דין במשרדי הממשלה השונים ובשוק הפרטי מחזיקים בייפוי כוח מטעם היועץ המשפטי לממשלה לייצג את מדינת ישראל בהליכים פליליים.

סוגיית איחוד רשויות התביעה

עצמאות התביעה בהליך פלילי היא עקרון יסודי בשיטת המשפט בישראל. כל סמכויות התביעה הן סמכויות מינהליות בעלות אופי מעין שיפוטי המלמדות על הכוח הרב הטמון בידה של התביעה. מכאן נגזרת חשיבות להיות התובע הפלילי עצמאי בהפעלת שיקול הדעת ובלתי תלוי בגורמים זרים מחוץ למערך התביעה. התובע צריך להיות מונע אך ורק משיקולים נקיים ולפעול בתום לב ובסבירות ללא משוא פנים או הפליה, והחלטותיו כפופות לביקורת שיפוטית הבוחנת בין השאר את אופן קבלת ההחלטות ואת סבירותן⁶.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "עצמאות התביעה הפלילית"⁷ נקבע הכלל המנחה לפיו "התביעה הפלילית פועלת בכל מקרה באופן עצמאי". בהנחיית פרקליט המדינה נקבע כי ההחלטה על אי-העמדה לדין בשל היעדר עניין לציבור תיעשה בידי הפרקליט "תוך שקילת כל הגורמים הרלוונטיים וגורמים אלו בלבד, כשהוא פועל בתום לב, ללא שרירות, ללא הפליה, בהגינות ובסבירות". בפקודות הארגון של משטרת ישראל המסדירות את מערך התביעה המשטרית נקבע כי על מינהל התביעות (חטיבת התביעות כתוארו אז) לפעול "תוך שמירה על שיקול דעת עצמאי".

משרד מבקר המדינה כבר ציין בדוח שפורסם בשנת 2001 כי⁸: "מסמכויות ומתפקידו של התובע נגזרת חשיבות להיותו בלתי תלוי בהפעלת שיקול דעתו כלפי גורמים מחוץ למערכת התביעה. עצמאות התובע המשטרית בעבודתו מחייבת, בין היתר, גם איסור על הגוף החוקר להתערב בהחלטותיו המקצועיות. המערכת הארגונית והמנהלית שבה פועל התובע, צריכה להבטיח את אי תלותו, ולאפשר לו ביקורת על הגוף החוקר ואומדן אובייקטיבי של סיכויי ההרשעה והאינטרס הציבורי בהעמדה לדין".

6 ראו השופט (בדימוס) אליקים רובינשטיין, "התביעה הכללית בשנת היובל למדינת ישראל ולהכרזה האוניברסלית על זכויות האדם", **עלי משפט**, א, תש"ס, עמ' 19; ראו מרדכי קרמניצר, "תפקידו של התובע בהליך הפלילי", **פלילים**, ה (ספטמבר 1996), עמ' 173 עד 187.

7 הנחיה מס' 1.1, עדכון אחרון 1.1.03.

8 מבקר המדינה, **דוח שנתי 51ב** (2001), "התביעה הפלילית - בפרקליטות ובמשטרה", עמ' 363.

בשני העשורים האחרונים התקיימו דיונים רבים שעסקו במצב שבו המשטרה, מעבר להיותה הגוף החוקר, משמשת גם תובעת בהליכים פליליים. עיקר ההמלצות בנושא איחוד רשויות התביעה שניתנו בתום תהליכי בחינה שהתקיימו בנושא, מאז סוף שנות התשעים של המאה העשרים, עסקו באיחוד התביעה המשטרית עם פרקליטות המדינה לרשות תביעה אחת (להלן - המתווה הראשון). חלק מההמלצות הכירו במורכבות שביישום המהלך, ולכן הוצעו חלופות לתקופת ביניים שעיקרן שינויים במבנה מערך התביעות במשטרה. תכליתן של החלופות היא שמירה על עצמאות התביעה המשטרית עד איחודה המלא עם הפרקליטות (להלן - המתווה השני). במתווה השני מבנה המערך הקיים נשמר תוך נקיטה של פעולות שנועדו להבטיח קיום הפרדה בתוך המשטרה בין הגוף החוקר ובין התובעים, וכן חיזוק המעורבות של הפרקליטות בעבודת התביעה המשטרית והנחייתה.

לאור הדברים האמורים, משרד מבקר המדינה קיים בחינה של שני המתווים, כאשר חלקו הראשון של הדוח עוסק במסקנות הוועדות המקצועיות ובהחלטת הממשלה בדבר איחוד גופי התביעה בפרקליטות ובמשטרה; חלקו השני של הדוח עוסק בחלופות הארגוניות והתפקודיות שאימצו הפרקליטות והמשטרה, כמפורט להלן.

המתווה הראשון - איחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות

1. המצב כיום שבו אחת משתי הזרועות העיקריות של התביעה הפלילית פועלת בתוך המשטרה, והיא זו המנהלת את הרוב המוחלט של ההליכים הפליליים במדינה, הוא מצב יוצא דופן בעולם המשפט המקובל. מבנה דומה קיים, מסיבות היסטוריות, באוסטרליה ובניו זילנד שהיו בעבר מושבות אנגליות⁹.

באנגליה חלו תמורות במבנה המוסדי של רשויות התביעה, שהובילו להפרדה בין רשויות החקירה ובין רשויות התביעה באופן שלמשטרה סמכויות בניהול הליכי חקירה בלבד. גם בסקוטלנד המשטרה אינה לוקחת חלק בהליכי ההחלטה בדבר ההעמדה לדין ובדבר סגירת תיקי חקירה, אלא היא אחראית לחקירה בלבד. בקנדה נתפסת ההפרדה הארגונית בין גורמי התביעה לרשויות האכיפה כעיקרון בסיסי שעליו מושתתת מערכת המשפט הפלילי במדינה, ובהתאם המשטרה אמונה על חקירת עבירות בלבד, ואין בידיה הסמכות להעמיד לדין. בארה"ב משמש משרד

9 המכון הישראלי לדמוקרטיה, **איחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות**, נובמבר 2014, עמ' 24 עד 27.



באנגליה, הגישה
המשטרה בעבר את
מרבית כתבי האישום,
ובמשך השנים
נעשתה הפרדה בין
רשויות החקירה ובין
רשויות התביעה, ואילו
בישראל נותר המודל
האחד מהתקופה
המנדטורית

המשפטים, ברמה הפדרלית, גוף התביעה הבלעדי ומשרד החקירות הפדרלי משמש רשות החקירה הבלעדית. ברמה המדינתית היחס בין רשויות התביעה והחקירה משתנה ממדינה למדינה¹⁰.

במדינות רבות קיימת הפרדה בין רשויות התביעה ובין רשויות החקירה, בפרט במדינות שבהן נהוגה שיטת המשפט האדוורסרית הנוהגת גם במדינת ישראל. אולם באנגליה, הגישה המשטרה בעבר את מרבית כתבי האישום, ובמשך השנים נעשתה הפרדה בין רשויות החקירה ובין רשויות התביעה, ואילו בישראל נותר המודל האחד מהתקופה המנדטורית.

2. להלן פירוט של ההמלצות בנושא איחוד רשויות התביעה שניתנו בתום תהליכי בחינה שהתקיימו בנושא מאז סוף שנות התשעים של המאה העשרים.

א. בשנת 1999 פורסם דוח הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש, בראשותו של עו"ד חיים צדוק (להלן - ועדת צדוק), שהקיף סוגיות שלדעת חברי הוועדה נדרש היה להסדיר במסגרת חוק המשטרה החדש. בדוח ועדת צדוק נכתב כי הפתרון של העברת התביעה המשטרית לאחריות של הפרקליטות במשרד המשפטים הוא הפתרון הנכון. עם זאת, נוכח ההיערכות הארגונית, התקציבית, החוקית וההסברתית, לצד ההתנגדות של הפרקליטות, ניתנה המלצה חלופית, לתקופת מעבר, לבצע שינוי פנים-ארגוני בתוך המשטרה, ולפיו מנגנון התביעה המשטרית יופרד מאגף החקירות ומגורמי החקירות במרחבים ובמחוזות¹¹.

ב. בהמשך לעבודתה של ועדת צדוק פרסמה הפרקליטות בשנת 2000 דוח של ועדת פרקליטים בראשות פרקליטת המדינה דאז, שדן במכלול נושאים ותחומים שבאחריות הפרקליטות (להלן - דוח פרקליטות 2000). בדוח נכתב כי "בעתיד, כמודל אידיאלי, יש לשאוף לכפיפות מלאה, ארגונית ונורמטיבית של התביעות המשטריות לפרקליטות... יש לחזק את התפיסה לפיה במדינת ישראל תביעה כללית אחת"¹².

ג. בדוח שפרסם בשנת 2001 ציין משרד מבקר המדינה כי "יש מקום לשקול איחוד התביעה המשטרית והפרקליטות במסגרת ארגונית אחת - הפרקליטות. גוף תביעה מאוחד כזה יוכל להבטיח את עצמאותן של כל יחידות התביעה הפלילית"¹³.

10 משרד המשפטים, "היחס בין התביעה המשטרית במדינות המשפט המקובל - סקירה השוואתית", עמ' 5 ועד עמ' 10.

11 דוח הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש, יוני 1999.

12 דוח פרקליטות 2000, הוגש לשר המשפטים ביום 13.2.00, עמ' 8.

13 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2001** (2001), "התביעה הפלילית - בפרקליטות ובמשטרה", עמ' 390.

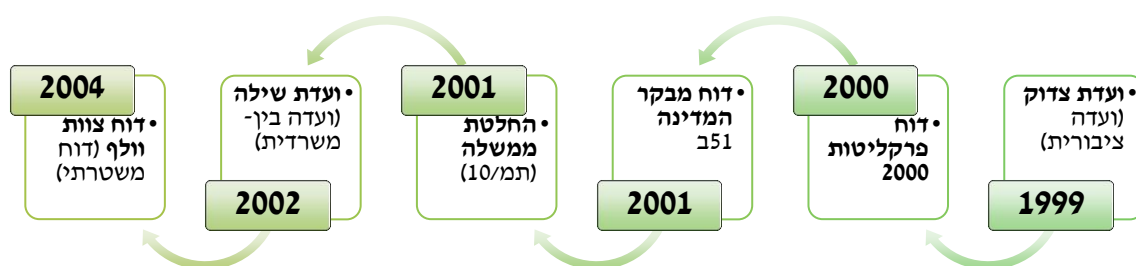
ד. באפריל 2001 החליטה הממשלה¹⁴ בעקבות דוח משרד מבקר המדינה משנת 2001, לאמץ את החלטתם של שר המשפטים דאז ושל השר לביטחון הפנים דאז לאחד באופן הדרגתי את התביעה המשטרתית והפרקליטות (להלן - החלטת הממשלה).

ה. לצורך יישום החלטת הממשלה הוקמה ועדה משותפת של משרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל ומשרד האוצר, בראשות מנהל מחלקת עררים בפרקליטות המדינה דאז, עו"ד משה שילה (להלן - ועדת שילה). ועדת שילה הגישה בשנת 2002 דוח ביניים שבחן את איחוד התביעה הפלילית. לפי הדוח מבנה מערכת התביעה בישראל הוא אנכרוניסטי ש"אינו פרי מחשבה ותכנון מראש אלא תוצאה של מציאות שאיש לא יזם אותה". בדוח נקבע כי איחוד התביעה המשטרתית עם הפרקליטות הכרחי. הוועדה ציינה כי אין לבצע את האיחוד בין רשויות התביעה ללא גיבוי תקציבי מתאים, והמליצה על תהליך איחוד הדרגתי שיחל באיחוד ניסיוני במחוז חיפה¹⁵.

ו. ביולי 2004, במסגרת סיכום בין שר המשפטים דאז והשר לביטחון הפנים דאז, ועל דעת היועץ המשפטי לממשלה דאז, שבו השרים והביעו תמיכה בעיקרון ובכוונה לאחד את התביעה המשטרתית עם הפרקליטות.

ז. באוגוסט 2004 פרסם צוות במשטרת ישראל, בראשות סגן ראש אגף התכנון תנ"צ אינה וולף, דוח בנושא עצמאות התביעה המשטרתית (להלן - דוח צוות וולף). הצוות ראה כיעד סופי את איחוד התביעה הפלילית במדינת ישראל בפרקליטות.

תרשים 2: ריכוז ההמלצות על איחוד רשויות התביעה הפלילית



המקור: עיבוד משרד מבקר המדינה

14 החלטה 123 (תמ/10) של הממשלה ה-29 "התביעה הפלילית בפרקליטות ובמשטרה - דו"ח מס' 51 של מבקר המדינה" (3.4.01).

15 דוח ביניים של הוועדה הבין-משרדית לאיחוד התביעה הפלילית (2002) עמ' 17 עד 18.

עקרון איחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות עוגן בהחלטת הממשלה משנת 2001; החלטה זו לא יושמה, הגם שהממשלה לא החליטה מעולם על ביטולה

יצוין כי בפברואר 2014, בתום דיון בהשתתפות מנכ"לית משרד המשפטים, פרקליט המדינה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, המשנה לפרקליט המדינה ונציגות מחלקת ייעוץ וחקיקה, הייתה עמדת שרת המשפטים דאז כי ראוי לאחד את התביעה המשטרית עם הפרקליטות. עם זאת, נוכח ההיבטים הארגוניים והתקציבים המורכבים הנחתה שרת המשפטים דאז להביא בפניה מגוון צעדים אפשריים בטווח הזמן המידי.

מהמקובץ עולה כי עקרון איחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות עוגן בהחלטת הממשלה משנת 2001 ובמסקנות של כמה ועדות ציבוריות וצוותי עבודה במשרדי הממשלה כתוכנית פעולה ארוכת טווח. יצוין כי הנושא נדון בין השנים 2001 - 2017 גם סביב תיקונים שבוצעו בחסד"פ (ראו הרחבה להלן) אך לאורך כל אותה התקופה לא הייתה ועדה שבחנה את הנושא באופן מעמיק והגיעה למסקנה אחרת מזו המצביעה על הצורך באיחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות.

החלטת הממשלה משנת 2001 לא יושמה, הגם שהממשלה לא החליטה מעולם על ביטולה. יתרה מכך, אף לא גורם מקצועי אחד בלתי תלוי קיים מאז בחינה נוספת והניח טעמים השוללים את המסקנות שאליו הגיעו הוועדות הציבוריות והגורמים המקצועיים שפורטו לעיל. בפועל נמנחה תוכנית איחוד התביעה עד כדי הסרתה מסדר היום הציבורי, ואין בנמצא תוכנית עבודה עתידית בנוגע לאופן יישומה המלא של תוכנית זו.

3. לצד המלצות אלו התגבשו במשרד המשפטים עמדות אחרות המנוגדות להחלטת הממשלה בדבר איחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות. להלן הפרטים:

א. בשנת 2005, במהלך דיון של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (להלן - ועדת החוקה), ציין היועץ המשפטי לממשלה דאז כי לשיטתו העברת הטיפול בכל התיקים הפליליים תחת קורת גג אחת, הסובלת ממילא ממחסור במשאבים ובכוח אדם, תוביל לדחיקת העבירות הקלות לשוליים ולעדיפות נמוכה באופן תמידי¹⁶.

ב. בדיון שקיים היועץ המשפטי לממשלה עם פרקליט המדינה ועם נציגי פרקליטי המחוזות בשנת 2014 בנושא התביעה המשטרית והאפשרות לאחד אותה עם הפרקליטות, השמיעו נציגי הפרקליטות התנגדות

16 היועץ המשפטי לממשלה דאז, מתוך פרוטוקול מס' 477 משיבת הוועדה: "בכל מערכת הדברים שנתפסים פחות רגישים, פחות גדולים, פחות חשובים, זוכים לאי טיפול, או לפחות טיפול, ואותם דברים שאנחנו קוראים להם "קטנים" הם אלה שקובעים את איכות החיים של כל אחד מאתנו... כל אורח יכול להיתקל לפי הסטטיסטיקה אולי פעם בחיים בעבירה חמורה, אולי פחות, אבל הוא ייתקל מספר פעמים בשנה בעבירות קלות, ואם הן יעברו תחת קורת גג אחת, באופן טבעי מערכת שסובלת ממחסור במשאבים, כמעט בהגדרה, תמיד תשיג משאבים לתיקים שנתפסים כתיקים יותר מורכבים, יותר רגישים, יותר כבדים, והתיקים הפחות חשובים יקופחו". 17.5.05, עמ' 12.

נחרצת לאפשרות זאת. ההתנגדות נומקה בחשש למק הרב שייגרם למערכת אכיפת החוק וליכולתה לבצע את תפקידה. פרקליט מחוז דרום דאז טען כי אם תוטל על הפרקליטות האחריות לתביעה המשטרתית, הדבר יבוא בהכרח על חשבון הקשב לשאר התיקים המטופלים כיום בפרקליטות. לאור ההתנגדויות שהועלו בדיון סיכם היועץ המשפטי לממשלה כי בעת הזאת לא יפעלו לאיחוד התביעה המשטרתית עם פרקליטות המדינה.

ג. בדיון בוועדת החוקה בנובמבר 2014 התנגד נציג הפרקליטות לרעיון האיחוד משיקולי יעילות. לעמדתו, המצב הקיים נותן מענה נכון בנוגע לטיפול בתיקים הפליליים מסוגים שונים ובדרגות מורכבות שונות. הוא הצביע על השוני הקיים בדפוסי העבודה ובתרבות הארגונית של שתי רשויות התביעה, והשווה אותו ליחס המתקיים בין עבודת בתי החולים ובין קופות החולים¹⁷, ולכן אין זה נכון לערב בין שתי הרשויות.

על דעת היועץ המשפטי לממשלה, מסרו מחלקת ייעוץ וחקיקה ופרקליטות המדינה למשרד מבקר המדינה בתשובתם מינואר 2019 (להלן - תשובת משרד המשפטים) כי הן מתנגדות לאיחוד התביעה המשטרתית עם הפרקליטות. לעמדתן, זהו מהלך שאינו ישים בעתיד הנראה לעין ואין זה נכון לנקוט אותו משום שחסרונותיו עולים על יתרונותיו באופן משמעותי. בתשובת משרד המשפטים נטען כי במציאות שבה מחסור בתקציבים פוגע בעבודה השוטפת של מערך אכיפת החוק, אין זה נכון וריאלי לאחד את רשויות התביעה; התועלת מהאיחוד, אם קיימת כזאת, היא שולית ביחס למחיר שמהלך זה יגבה, וזאת בשל העלות התקציבית והמשמעות הלוגיסטית וההערכותית שינבעו מהצורך לאזרח מאות שוטרים ולהעבירם למשרד המשפטים. אשר לפן המהותי, צוין כי איחוד התביעה המשטרתית עם הפרקליטות יפגע בתפקוד של כל אחת מהן; חלוקת העבודה בין גופי התביעה לפי סוגי העבירות, ומידת חומרתן ומורכבותן מחייבת התמקצעות ייחודית ושונה של כל אחד מהגופים בתחומים התואמים את יכולותיו, כישוריו וניסיונו, על מנת לאפשר טיפול אפקטיבי ויעיל, והיא מאפשרת להגשים את האינטרס הציבורי באופן מיטבי.

17 נציג הפרקליטות, מתוך פרוטוקול מס' 249 משיבת הוועדה: "אסור לערב בין בית-חולים לבין קופת-חולים, כי זה יפגע גם בבית-החולים וגם בקופת החולים. עכשיו, אנחנו נמצאים במצב שבו הפרקליטות, קרי בית-החולים, מתמקצעת בעבודה שרלוונטית לתיקים הגדולים, לתיקים המשמעותיים, לתיקים שמגיעים בעיקרם לבית המשפט המחוזי. והמשטרה, קרי קופת - החולים, מתמחה, הם טובים מאתנו בתיקים הללו. אני אומר לכם את זה: הם טובים מאתנו. היינו את העבודה הזאת פחות טוב מהם. ולמה? ראשית, בגלל המבנה הארגוני של משטרת ישראל. לא יעזור, העובדה שמדובר במבנה היררכי וכל יוצר יתרונות שלא קיימים בפרקליטות", 4.11.14, עמ' 23.



גם אם נכון וראוי
שיהיו חלוקת עבודה
והתמקצעות של
התובעים לפי סוג
העבירות ומידת
חומרתן או מורכבותן,
הרי אין כל סיבה
הנראית לעין מדוע לא
ניתן לבצע חלוקת
עבודה כאמור בתוך
תביעה אחודה

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי עמדתם של היועץ המשפטי לממשלה ושל הפרקליטות בעניין איחוד התביעה אינה יכולה לשלול כשלעצמה את המסקנה שהגיעו אליה הגורמים המקצועיים שבחנו את הנושא במהלך השנים, ואת החלטת הממשלה; וזאת, משני טעמים עיקריים: האחד, עמדתם אינה מתמודדת עם ההיבטים המהותיים שהובילו מלכתחילה לבחינת הנושא וכפועל יוצא להחלטת הממשלה בעניין (למשל הקושי היסודי הנובע ממערך תפקודי שבו רוב התובעים הפליליים בישראל פועלים במסגרת המשטרה ולצד מערך החקירות הפועל בה). הטעם השני, עמדתם נשענת בעיקר על מסקנות מעשיות ותקציביות שאינן נתמכות בנתונים מפורטים המתייחסים לכלל התשומות הנדרשות ליישום השינוי המבני ובניתוחים תקציביים רלוונטיים.

אשר לשוני שבין עבודת שתי רשויות התביעה, יוער כי בפועל המצב אינו דיכוטומי מבחינת מידת חומרתם ומורכבותם של סוגי התיקים, מפני שהתביעה המשטרתית מטפלת גם בתיקים בעלי מארג ראייתי מורכב, ואילו בפרקליטות מטופלים גם תיקים שאינם בהכרח מורכבים מהבחינה הראייתית. יתרה מכך, גם אם נכון וראוי שתהיה חלוקת עבודה והתמקצעות של התובעים לפי סוג העבירות ומידת חומרתן או מורכבותן, הרי אין כל סיבה הנראית לעין מדוע לא ניתן לבצע חלוקת עבודה כאמור בתוך תביעה אחודה.

לפיכך, על מי שמבקש להתנגד לאיחוד, להצטייד בטיעונים עקרוניים ומהותיים, המבוססים הן מהבחינה העובדתית והן מהבחינה החוקתית, כדי שהבחינה תשען על אדנים יציבים ותיתן מענה ראוי לסוגיה מרכזית וחשובה הנוגעת לשאלת יסוד של מבנה רשויות התביעה במדינת ישראל.

4. את ההיבט התקציבי הכרוך ביישום איחוד התביעה המשטרתית עם הפרקליטות בחנה ועדת שילה בשנת 2002. הוועדה קבעה כי מהלך זה יחייב הקצאה גדולה של כוח אדם נוסף למערך התביעה, ובהערכה זהירה העריכה כי לכל תקן של תובע במשטרה יידרשו שני תקנים בפרקליטות (לפי מפתח של 1:2). ועדת שילה המליצה על יישום הדרגתי של האיחוד באמצעות איחוד ניסיוני במחוז חיפה שלא בוצע.

בדיקה כלכלית נוספת לעניין איחוד התביעה עם הפרקליטות הוכנה בשנת 2011 בידי מנהל אגף תכנון, תקצוב וארגון דאז במשרד המשפטים ובידי ראש תחום ניהול בפרקליטות המדינה דאז. מהבדיקה עולה כי הערכתם התבססה על האמור בדוח ועדת שילה. נוסף על זה, צוין כי מהבחינה הארגונית יידרשו פתרונות דיור לכל יחידות הפרקליטות ופתרונות ניהוליים נוספים, ובכלל זה התאמה לפערי השכר ומסלולי הקידום השונים בין התובעים המשטרתיים לפרקליטים, ומניעת פגיעה בזכויותיהם של תובעים משטרתיים שיבקשו שלא להשתלב בפרקליטות או שיוחלט על סיום עבודתם.



יש לקיים הליך בחינה
יסודי ובלתי תלוי
שנשען על עבודת
מטה סדורה
שתאפשר לבחון את
נושא איחוד התביעה
עובדתית, רעיונית,
תפיסתית וחוקתית.
תשומות עבודת מטה
זו תעמודנה ביסוד
הליך בחינה בלתי
תלוי שתקיים ועדה
ציבורית

למסמך המסכם את תוצאות הבדיקה האמורה, צורף תחשיב עלויות המתייחס לכוח האדם המבוקש, לפי מפתח של הכפלת כמות התובעים המשטרתיים בתוספת 25% עובדים מינהליים ו-30% מתמחים. העלות התקציבית המוערכת הסתכמה בכ-257 מיליון ש"ח.

ממסמכי משרד המשפטים עולה כי בעקבות הערכות אלו צוות חשיבה בראשות מנכ"ל המשרד דאג, שכלל נציגים מהפרקליטות, ממחלקת ייעוץ וחקיקה, מהמשרד לביטחון הפנים וממשטרת ישראל, בחן את נושא איחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות במשרד המשפטים, על יתרונותיו וחסרונותיו. הצוות דן בקשיים היישומיים של החלטה בדבר איחוד כאמור, ובפרט במשמעות התקציבית של מהלך זה. יצוין כי צוות החשיבה לא סיים את עבודתו וממילא לא הגיע למסקנות כלשהן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי היה עליו לעמוד על כך שצוות החשיבה ישלים את מלאכתו. שכן, מאז הבחינה התקציבית שקיימה ועדת שילה בשנת 2002 לא נעשתה כל עבודת מטה מקיפה בנושא במשך 16 שנים. גם הבדיקה הכלכלית משנת 2011 לא הייתה ממצה, משום שבצוות הבדיקה היו רק עובדי משרד המשפטים, והיא לא נגעה בכל ההיבטים הכרוכים באיחוד, כגון הקצאת מבנים וחכויות עובדים.

לדעת משרד מבקר המדינה יש לקיים הליך בחינה יסודי ובלתי תלוי שנשען על עבודת מטה סדורה שתאפשר לבחון את הנושא מהבחינה העובדתית, הרעיונית, התפיסתית והחוקתית אל מול ההשלכות הנגרמות מהמשכיותו של המצב שבו המשטרה היא הגורם שאמון על החקירה ועל התביעה גם יחד. לפיכך, לצורך קיום הבחינה האמורה על משרד המשפטים, בשיתוף אגף תקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר, נציבות שירות המבחן והמשרד לביטחון הפנים, לערוך עבודת מטה מקיפה כדי שניתן יהיה לקבל תמונה עדכנית, מפורטת ומקצועית לעניין בחינת הנושא. תשומות עבודת מטה זו תעמודנה ביסוד הליך בחינה בלתי תלוי שתקיים ועדה ציבורית.

נציבות שירות המבחן, משרד האוצר, המשרד לביטחון הפנים והמשטרה השיבו למשרד מבקר המדינה כי הם מקבלים את המלצתו בדבר בחינת איחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות. הנציבות השיבה בנובמבר 2018 כי היא מאמצת את ההמלצה והיא תתרום את חלקה בעבודת מטה משותפת עם משרד האוצר, המשרד לביטחון פנים ומשרד המשפטים. משרד האוצר השיב בדצמבר 2018 כי אגף התקציבים במשרדו רואה לנכון לבצע עבודת מטה כאמור. המשטרה ציינה בתשובתה כי אם תקום ועדה ציבורית יהיה על הוועדה לבחון אם יש צורך בהוצאת התביעה המשטרית מתוך המשטרה, ואם התהליכים הפנימיים שנעשו במשטרה עונים על האינטרס הציבורי. המשרד לביטחון הפנים השיב בינואר 2019 כי המלצה זו מקובלת עליו.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי הוא מתנגד להמלצה לאחד את התביעה המשטרית עם הפרקליטות. עוד בתשובה צוין כי שרת המשפטים ומנכ"לית משרד המשפטים לא נדרשו לנושא.

בתשובת משרד המשפטים אין התייחסות מפורשת לעמדתם בנוגע להקמת ועדה בלתי תלויה שתבחן את הנושא. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום ששרת המשפטים והמנכ"לית ידרשו לנושא מהותי ויסודי זה.

יוצא אפוא שבמרוצת השנים הלך ונזנח היישום של החלטת הממשלה, ועמדת הפרקליטות המתנגדת למהלך מכתיבה את המציאות כיום. תוצאה זו מבטלת מסקנות שאליהן הגיעו כמה ועדות ציבוריות, משרד מבקר המדינה וגורמים מקצועיים, שהובילו לקבלת החלטת הממשלה שלא בוטלה באופן מפורש. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי תוצאה זו, שלפיה היישום של החלטת ממשלה בנושא מהותי ויסודי נזנח בלי שהונח לה הבסיס המהותי, המקצועי והפורמלי, מעוררת קושי ממשי מבחינת כללי מינהל תקין והיא אינה מתקבלת על הדעת.

המתווה השני - הגברת עצמאות התביעה המשטרית באמצעות שינוי פנים-ארגוני במשטרה

חלק מהוועדות הציבוריות והגורמים המקצועיים שהמליצו לאחד את רשויות התביעה סברו כי עד ליישומה המלא של האיחוד עם הפרקליטות, לתקופת ביניים, יש לפנות לחלופות שתכליתן שמירה על עצמאות התביעה המשטרית. להלן הפרטים:

1. בדוח פרקליטות 2000 נכתב כי מאחר שלא ניתן להתעלם מבעיית יישום המודל האידיאלי של הכפפת התביעה המשטרית לפרקליטות, יש לתת ביטוי לכפיפות נורמטיבית של התביעה המשטרית ליועץ המשפטי לממשלה ולפרקליטות המדינה.
2. בדוח שפורסם כאמור בשנת 2001 המליץ משרד מבקר המדינה לאחד במסגרת ארגונית אחת את התביעה המשטרית והפרקליטות; עם זאת, כשלב ביניים יש לשקול פתרונות חלופיים במסגרת המשטרה שיבטיחו כפיפות נורמטיבית לפרקליטות וביטול הכפיפות של התביעה המשטרית לגורמי החקירה¹⁸.

3. כאמור, ביולי 2004 תמכו שר המשפטים דאז והשר לביטחון הפנים דאז באיחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות. אולם מתוך מודעות לקשיים הארגוניים והתקציביים הם החליטו שיש לפעול להרחבת עצמאות התביעה המשטרית בתוך המשטרה, תוך הפרדתה המוחלטת ככל האפשר מכלל פעילות המשטרה, ולמקמה בעץ פיקודי נפרד.

4. דוח צוות וולף משנת 2004 המליץ באופן מיידי וכצעד זמני על שינויים פנים-ארגוניים בתוך המבנה הקיים במשטרה כדי להבטיח יצירת עצמאות של התביעה המשטרית¹⁹.

שינויים פנים-ארגוניים במשטרה: עד לפני כעשור פעלה התביעה הפלילית במשטרה בכפוף למדור תביעות, ובפועל כל יחידות התביעה היו כפופות מהבחינה הפיקודית לקציני החקירות. בשנת 2004 החליטו השר לביטחון הפנים דאז ושר המשפטים דאז על ארגון מחדש בתוך משטרת ישראל באופן שיפריד ככל האפשר, מהבחינה הפונקציונלית והארגונית, את התביעה הפלילית מיתר פעילות המשטרה, ויציב אותה תחת שרשרת פיקודית נפרדת.

משנת 2004 החלה המשטרה לערוך שינויים פנים-ארגוניים בנוגע לכפיפות של התביעה הפלילית. בשלב ראשון, מדור תביעות שהיה כפוף עד למועד זה לקציני החקירות במחוזות ובמרחבים הפך ליחידה ארצית, ובהמשך הפך למחלקה נפרדת בתוך אגף חקירות ומודיעין (להלן - אח"ם), בכפיפות ישירה לראש האגף. בשנת 2010 ערכה המשטרה שינוי מהותי עם הקמת חטיבת התביעות במסגרת אח"ם. בפקודת הארגון שהורתה על הקמת החטיבה נקבע כי היא תתווה מדיניות אכיפה אחידה לכל מערך התביעה במשטרה, ותקבל אחריות פיקודית להפעלה, להנחיה ולפיקוח ובקרה על יחידות התביעה הפרוסות בשטח.

גם אחרי הקמת חטיבת התביעות המשיכה להעסיק את המשטרה שאלת מקומה הראוי של התביעה המשטרית מבחינת הכפיפות הפיקודית, מכיוון שעדיין נותרה הכפיפות הישירה של חטיבת התביעות לראש אח"ם. בעבודת מטה של אגף תכנון וארגון (להלן - אג"ת) שנבחנה בה כפיפותה של חטיבת התביעות הומלץ על הכפפתה לסמפכ"ל. באפריל 2015 נותקה חטיבת התביעות מאח"ם וכפיפותה לראש אח"ם שונתה לכפיפות לסמפכ"ל תוך הפיכת החטיבה ליחידה על-אגפית.

שינוי נוסף נעשה בינואר 2018 כחלק מתוכנית מגדלור 2018²⁰ עת הפכה חטיבת התביעות למינהל עצמאי בכפיפות ישירה לסמפכ"ל. עם הפיכתה של חטיבת התביעות למינהל עצמאי הפך ראש החטיבה (להלן - רח"ט תביעות) לראש מינהל התביעות המכהן בסגל הפיקוד הבכיר של משטרת ישראל. יצוין כי מהלך זה של הפיכה למינהל עצמאי הוא ייחודי לתביעה הפלילית במשטרה, והוא אינו תקף בנוגע לתובעי תעבורה, לתובעי רישוי ולתובעת הגנת הסביבה.

19 עצמאות התביעה המשטרית, דוח צוות בראשות ס' ר' אג"ת, אוגוסט 2004, עמ' 32.

20 תוכנית העבודה השנתית שנגזרת ממדיניות השר לביטחון הפנים ומתווה את פעילות משטרת ישראל להשגת מטרותיה וביצוע משימותיה.



יישום ההחלטה על
הקמת מערך משפטי
אחד בתוך המשטרה
לא יצא אל הפועל,
זאת למרות החלטת
המפכ"ל דאז מדצמבר
2014, שבה צוין:
"הגוף שיוקם יעבוד
ויפעל טוב הרבה יותר
מהמצב הקיים, ואנחנו
נמצאים בחלון
הזדמנויות שאין לדעת
מתי ישוב"

מערך משפטי אחד: שינוי פנים-ארגוני אחר שהמשטרה בחנה, אך לא יצא בסופו של דבר אל הפועל, הוא הקמת מערך משפטי אחד במשטרה במטרה לייצר אי-תלות ולמנוע היווצרות ניגוד עניינים בין מערך החקירה ובין מערך התביעה במשטרת ישראל. הרעיון של איחוד המערך המשפטי במשטרה כלל שני מרכיבים עיקריים: איחוד כל גופי התביעה במינהל התביעות ואיחוד כל הגופים והמערכים המשפטיים בארגון וכינוסם במערך חדש שיוקם.

מהלך זה התבסס על עמדת היועץ המשפטי לממשלה משנת 2014, ולפיה "יש לקדם הקמת מערך משפטי עצמאי במשטרה שיכלול את הייעוץ המשפטי של המשטרה, את התביעות המשטריות ואת תביעות התעבורה, כאשר העומד בראש מערך זה יהיה כפוף למפכ"ל מהבחינה המינהלית בלבד"²¹. ואכן, בשנת 2014 קיים המפכ"ל דאז כמה דיונים לקידום הנושא בד בבד עם עבודת מטה שנעשתה בהוראתו לבחינת איחוד הגופים המשפטיים במשטרה. בדיון מאוקטובר 2014 הוא הבהיר כי דרך הפעולה הנבחרת היא הקמת ארגון משפטי גדול אחד, וציין את היתרונות הגלומים במהלך, ובכלל זה סדר וארגון, נראות וחיוק של עצמאות התביעה ומעמדה, התייעלות וחסכון במשאבים והתוויית מדיניות אחידה.

באותו החדש כתב המפכ"ל דאז לפרקליט המדינה: "החלטתי על איחוד המערך המשפטי במשטרת ישראל, הכולל את התביעות על סוגיהן (פלילי, תעבורה, רישוי) ואת גופי הייעוץ והחקיקה השונים, תחת פיקודו של גורם משפטי עצמאי"²². בסמוך לכך, שרת המשפטים דאז דיווחה ליו"ר ועדת החוקה דאז על החלטה לאחד את המערך המשפטי במשטרה כאמור²³.

יצוין כי במסגרת דיון מפכ"ל בינואר 2015 הוצג המבנה האופטימלי של הגוף המשפטי האחד שיוקם, וכן נסקרו כל ההיערכויות הלוגיסטיות מבחינת תוספת תקינה וכן התקציב הנדרש לשינוי.

יישום ההחלטה על הקמת מערך משפטי אחד בתוך המשטרה לא יצא אל הפועל, זאת למרות החלטת המפכ"ל דאז מדצמבר 2014, שבה צוין: "הגוף שיוקם יעבוד ויפעל טוב הרבה יותר מהמצב הקיים, ואנחנו נמצאים בחלון הזדמנויות שאין לדעת מתי ישוב"²⁴, ואף על פי ששרת המשפטים דאז דיווחה לוועדת החוקה על השינוי.

פיקוח ובקרה של הפרקליטות על התביעה המשטרית: אל מול הפעולות שהמשטרה נקטה כדי להגביר את עצמאותה של התביעה המשטרית במינהל התביעות, התחייבה הפרקליטות להגביר את פיקוחה, את הנחייתה ואת מידת

21 מכתב מלשכת היועץ המשפטי לממשלה לפרקליט המדינה ואחרים, 30.6.14.

22 מכתב המפכ"ל לפרקליט המדינה בנושא ניתוק מינהל התביעות מאגף החקירות, 22.10.14.

23 הדיווח נעשה על רקע דיונים בוועדת החוקה סביב תיקונים לחסד"פ בנוגע לחלוקת העבודה בין המשטרה לפרקליטות, במסגרת בקשת השרה מ-30.10.14 להארכת תוקף הוראת שעה עד סוף 2016.

24 דיון מפכ"ל בנושא הקמת מערך התביעות במ"י, 11.12.14.

מעורבותה בעבודת התביעה המשטרתית. על הצורך בפעולות אלו עמדו הגורמים שבחנו את הנושא מאז שנת 2000. להלן הפרטים:

1. כבר בדוח פרקליטות 2000 נקבע כי "יש לתת ביטוי לכפיפות הנורמטיבית המקצועית של התביעה המשטרתית ליועץ המשפטי לממשלה ולפרקליטות המדינה". בין היתר, בדוח הומלץ כי "פרקליט בכיר בפרקליטות המחוז, יהיה בעל סמכויות ויתפקד כממונה המקצועי של לשכת התביעות המשטרתית"²⁵.

2. בדוח משרד מבקר המדינה משנת 2011 הומלץ שהיועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה יקיימו מנגנון קבוע לפיקוח ובקרה יזומים ושוטפים על עבודת התובעים המשטרתיים. חשיבות מיוחדת נודעה לקיום סדור ומובנה של פיקוח ובקרה על עבודת התביעה נוכח ההסדרים החדשים²⁶ לחלוקת העבודה בין הפרקליטות ובין התביעה המשטרתית²⁷.

3. באפריל 2011, בדיון בנושא איחוד מערכת התביעה, אמר פרקליט המדינה דאז כי "פיקוח פרקליטות המחוז על אגף התביעות במשטרה צריך להיות מוסדר יותר. זה לא מצוי בהנחיות מסודרות". באותו דיון קבע היועץ המשפטי לממשלה שפרקליט המדינה ימנה ועדה שתבחן את שיתוף הפעולה בין פרקליטות המדינה ובין התביעה המשטרתית ואת הפיקוח של פרקליט המחוז ופרקליט המדינה על התביעה המשטרתית.

ואכן, במאי 2016 נקבעו צעדים להגברת שיתוף הפעולה בין פרקליטות המדינה ובין התביעה המשטרתית. המתווה שגובש על דעתם של פרקליט המדינה, של רח"ט תביעות במשטרה ושל המנהלים בתחום הפלילי בפרקליטות המדינה, קבע בין היתר שהנחיות רוחב בעלות אופי מקצועי המופצות לתובעים המשטרתיים יועברו לפני הפצתן להערות הפרקליטות; עמדת מינהל התביעות תתבקש, ככלל, במסגרת עדכון הנחיות פרקליט המדינה; נציגי התביעה המשטרתית ישולבו בחלק מן הפורומים המקצועיים בפרקליטות המדינה; במחוזות הפרקליטות ימונו רפרנטים שיעמדו בקשר הדוק עם ראשי יחידות התביעה המחוזיות, ועימם ניתן יהיה להתייעץ, ויתקיימו פגישות עבודה עיתיות (אחת לשישה חודשים לפחות) שבהן יידונו תהליכי עבודה, תהליך הפקת לקחים, עניינים שבמדיניות ובניהול ודרכים לחיזוק שיתוף הפעולה.

25 דוח פרקליטות 2000, עמ' 8.

26 מדובר בהסדרים שנכנסו לתוקפם בנובמבר 2010 ולפיהם בחלק ניכר מהתיקים הסמכות לסגור תיקים בכל העילות, לרבות היעדר עניין לציבור, הועברה מהפרקליטות לתביעה המשטרתית.

27 מבקר המדינה, "סגירת תיקי חקירה בשל היעדר עניין לציבור", קובץ דוחות ביקורת (2011), עמ' 77.



הפרקליטות אינה
משמשת גורם מפקח
או מבקר על עבודת
התביעה המשטרית,
והיא אינה עומדת בכל
המצוי באחריותה

הביקורת העלתה כי הפרקליטות אינה משמשת גורם מפקח או מבקר על עבודת התביעה המשטרית, והיא אינה עומדת בכל המצוי באחריותה כאמור לעיל; נציגי התביעה המשטרית לוקחים אומנם חלק בפורומים מקצועיים בפרקליטות, אך הפרקליטות לא מינתה רפרנטים מחוזיים ולא מוסדו פגישות עבודה חצי שנתיות. על משרד המשפטים לבחון הקמת מנגנון שיפקח וינחה מהבחינה המקצועית את התביעה המשטרית.

משרד המשפטים אישר כי אכן אין פיקוח פורמלי של הפרקליטות על התביעה המשטרית, אך הלכה למעשה מינהל התביעות כפוף בהיבט המקצועי להנחיות פרקליט המדינה, ובשגרת העבודה השוטפת מקיימים שני הגופים שיח רציף וקבוע, תוך תיאום מלא, כך שמינהל התביעות אינו פועל במנותק אלא באחידות מקצועית עם הפרקליטות. משרד המשפטים הוסיף כי לא מוסדו אומנם פגישות עבודה חצי-שנתיות, אך בפועל מתקיימים מפגשים בתכיפות גבוהה הרבה יותר. הפרקליטות ומינהל התביעות עובדים בשיתוף פעולה מתמיד וקבוע המלמד על הסכרון הקיים בין שני גופי התביעה ועל ההסתייעות ההדדית המקובלת; בכך מופחת, בין היתר, החשש לניגוד העניינים הנטען כלפי מינהל התביעות. עם זאת, משרד המשפטים סבור שיש להמשיך ולטייב את ממשקי העבודה ותהליכי העבודה בין הפרקליטות לתביעה המשטרית באופן שיבטיח את עצמאות התביעה המשטרית ויסיר את החשש לניגוד עניינים.

יועץ כי יחסי הגומלין בין הפרקליטות לתביעה המשטרית אינם מוסדרים ומוגדרים דינם. התביעה המשטרית אכן מחויבת להוראות ולהנחיות של היועץ המשפטי לממשלה ושל פרקליט המדינה. עם זאת, התובעים המשטרתיים מחויבים גם למדיניות המשטרית הכלל-ארגונית. התביעה המשטרית כאורגן של המשטרה היא חוליה נוספת ביישום מדיניות המשטרה, והיא נוטלת חלק בקידום יעדי המשטרה כגוף האמון בין השאר על הלחימה בפשיעה.

בתשובת המשטרה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 (להלן - תשובת המשטרה) נטען כי לא קיימת סתירה מובנית בין הכפיפות המקצועית להנחיות של היועץ המשפטי לממשלה ושל פרקליט המדינה ובין כפיפותה למדיניות הארגון ויעדיו; בכל מקום שבו קיימת סתירה ניתנת הבכורה להנחיית הגורם המקצועי.

משרד מבקר המדינה מעיר לפרקליטות ולמשטרה שעליהן לפעול במשותף כדי להסדיר ולהגדיר בצורה ברורה יותר את יחסי הגומלין ביניהם ובקביעת גורם מכריע במקרה של סתירה.

הכפיפות של מינהל התביעות למפכ"ל מעוררת קשיים ותלויה בגורם המאייש את התפקיד

האמור לעיל מלמד שהמשטרה ביצעה פעולות ארגוניות ליישום המתווה השני שנועד להגביר את עצמאות התביעה המשטרתית באמצעות שינוי פנים-ארגוני במשטרה. אולם עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2018 לא יושמו כל ההחלטות שאמורות היו לתרום להבטחת עצמאות התביעה המשטרתית, ובביקורת עלה כי המערך הארגוני והתפקודי כיום עדיין מעלה חשש בנוגע להבטחת פעולה עצמאית ובלתי תלויה של כלל גורמי התביעה.

מינהל התביעות הוקם ונקבעה כפיפותו למפכ"ל, אך מערך הפעילות הקיים עדיין מציב אתגרים וקשיים להשגת עצמאות מלאה בעבודתו. ההחלטה בדבר איחוד המערך המשפטי במשטרת ישראל, הכולל את התביעות לסוגיהן (פלילי, תעבורה, רישוי והגנת הסביבה), ואת גופי הייעוץ והחקיקה השונים תחת פיקודו של גורם משפטי עצמאי לא יושמה. במצב הקיים נדרש להגביר את הפיקוח של פרקליטות המדינה על מערך התביעות במשטרה ולהסדיר את קשרי העבודה בנהלי עבודה ממוסדים שמקיימים גם מימד של פיקוח.

בתשובתה ציינה המשטרה כי מינהל התביעות הוא שותף מלא בגיבוש מדיניות התביעה הכללית, בין היתר באמצעות צוותי חשיבה ופגישות עיתיות עם דרגים בכירים בפרקליטות. לעמדת המשטרה, אין כל הצדקה עניינית לפיקוח ובקרה מצד פרקליט המחוז על יחידת התביעות המחוזית בשל ההבדלים בתחומי העיסוק, המומחיות וההתמקצעות. המשטרה הוסיפה שבעקבות הפיכת חטיבת התביעות למינהל התביעות הוא נעדר זיקה למערך החקירות והכפיפות למפכ"ל תוביל לעצמאות מלאה של התביעה המשטרתית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי מציאות שבה המתווה הראשון לא יושם עד כה מגבירה את הנטל לקיום המתווה השני ובכלל זה יישום קפדני של החלטות ופעולות שנועדו להבטיח את עצמאות התביעה המשטרתית הממשיכה לפעול במסגרת המשטרה; לעניין זה מדובר ביישום קפדני של החלטות שמקיימות מימד של פיקוח מצד הפרקליטות בנוגע לעבודת התביעה המשטרתית, ומיסוד וחיזוק של קשרי גומלין מחייבים. הכפיפות של מינהל התביעות למפכ"ל מעוררת קשיים ותלויה בגורם המאייש את התפקיד. במצב הקיים ספק אם די בשינויים שנעשו כדי להסיר את הקשיים הנובעים מהמשך השתייכותו של מערך התביעה למשטרה ועליה לשוב ולבחון את סוגיית השייך הארגוני של כל התובעים המשטריים ולוודא שעצמאותם נשמרת.

הסדרה וחלוקה של העבודה בין הפרקליטות לתביעה המשטרתית

1. מתחילת שנת 2000 עסקו משרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל בהסדרת חלוקת העבודה בין הפרקליטות לתביעה המשטרתית. כלל האצבע לחלוקה הוא לפי חומרת העבירה ועל פי העונש הקבוע בצידה, כך שהתביעה המשטרתית טיפלה בעבירות מסוג חטא ועוון והפרקליטות טיפלה בעבירות מסוג פשע. בעבר תאמה חלוקה זו את חלוקת הסמכויות בין בתי משפט השלום לבתי המשפט המחוזיים. עם הרחבת סמכויותיהם של בתי משפט השלום²⁸ לדון גם בעבירות מסוימות מסוג פשע²⁹ נדרשה הסדרה מחדשת של הנושא.

בשנת 2001 נחקק חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 33) (הוראת שעה), התשס"א-2001 (להלן - תיקון 33). תיקון 33 נועד ליצור התאמה בין חלוקת הסמכויות שבין בית משפט השלום לבית המשפט המחוזי ובין חלוקת העבודה שבין התביעה המשטרתית לפרקליטות. לפיכך, נקבע כי לתביעה המשטרתית יהיו סמכויות גם לגבי עבירות מסוג פשע המצויות בסמכותו של בית משפט השלום, הן במתן החלטה בדבר העמדה לדין או סגירת התיק והן בהגשת כתב אישום וייצוג בבית המשפט בהליך גופו. תיקון 33 נחקק כהוראת שעה ולא כהסדר קבע ותוקפה הוארך מדי פעם בפעם; בשנים 2004 עד 2009 הוארך תוקף הוראת השעה כמה פעמים והוכנסו בה תיקונים.

על פי החלוקה, הפרקליטות תטפל בתיקים מסוג פשע הנדונים בבית משפט השלום, שהם תיקים מורכבים, רגישים או בעלי חומרה מיוחדת, והתביעה המשטרתית תטפל בתיקים העוסקים בעבירות חמורות פחות, שהם אינם תיקים מורכבים מהבחינה הראייתית ונדרש בהם בירור מהיר.

במסגרת דיון של ועדת החוקה על חקיקתו של תיקון 33, ביולי 2001, ציין מבקר המדינה דאז השופט בדימוס אליעזר גולדברג: "אני חושש שאם החוק יתקבל הוא ידחה את ביצוע האיחוד שעליו כולם מסכימים לזמן ארוך ביותר... הצעת החוק הזאת מעגנת את המציאות... זה עוד מסמר אחד למציאות היום, זה לא בא רק למצוא הסדר ביניים, הניסוח של היום קובע מסמרות לגבי החלוקה הבלתי רצויה הזאת. לו דעתי הייתה נשמעת, הייתי מוצא פתרונות אחרים למצב הביניים"³⁰.

2. בסמוך למועד האחרון לפקיעת תוקפו של תיקון 33 הגישה הממשלה לכנסת את הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון 62 - הוראת שעה),

28 תיקונים שנעשו בסעיף 51 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, בשנים 1984 ו-1992.

29 עבירות פשע שהעונש הקבוע בצידן אינו עולה על שבע שנות מאסר.

30 פרוטוקול מס' 332 משיבת ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת מיום 3 ביולי 2001, עמ' 5.

התשע"א-2010 (להלן - תיקון 62 או הוראת שעה), שעיקר הסדרים חדשים בדבר חלוקת הטיפול בחומר החקירה בין הפרקליטות ובין התביעה המשטרית.

בתיקון 62 שהתקבל בכנסת בנובמבר 2010, נקבע כי חומר חקירה בעבירות מסוג פשע, ככלל, מועבר לטיפול פרקליט, וחומר חקירה בעבירות מסוג עוון מועבר לטיפול תובע משטרתי. עם זאת, החלוקה סווגה ברשימת עבירות שנקבעה בתוספת³¹: עבירות עוון שיטפלו בידי הפרקליטות; עבירות פשע שיטפלו בידי התביעה המשטרית; ועבירות מסוג פשע שבהן יש לפרקליט מחוז שיקול דעת להחליט אם יטפלו בידי הפרקליטות או בידי התביעה המשטרית (להלן - סמכות הכריכה)³².

בשנים 2010 עד 2017 הוארך תוקף הוראת השעה כמה פעמים ובוצעו בתיקון 62 תיקונים, כאשר עמדתן של הפרקליטות והתביעה המשטרית הייתה כי יש לתת הזדמנות למהלכים של הסדרת חלוקת העבודה ביניהן ושל השינוי הארגוני במערך התביעה המשטרית בטרם ייקבע כי אין בו די. במסגרת התיקון האחרון שפורסם ברשומות בשנת 2017³³ הפכה הוראת השעה להסדר קבע.

תיקון 33 ותיקון 62 שהסדירו במשך כשני עשורים את חלוקת העבודה בין הפרקליטות ובין התביעה המשטרית חוקקו כהוראות שעה ולא כהסדר קבע, וזאת מתוך ציפייה של המחוקק שבסופו של דבר שתי הרשויות יאוחדו.

משרד המשפטים ציין בתשובתו כי המשמעות של הפיכת תיקון 62 מהוראת שעה להוראת קבע היא שהחלטת הממשלה הנוגעת לאיחוד התביעה הושעתה לפרק זמן בלתי מוגבל. לדעת משרד המשפטים חקיקת התיקונים לחסד"פ בדבר חלוקת הטיפול בתיקים בין הפרקליטות לתביעה המשטרית, ואישורם על ידי הכנסת, הם שינוי מגמה.

31 תיקון מס' 62 (תיקון), התשע"ד-2013. תיקון זה מתייחס לסעיף 60(ד) לחסד"פ.

32 עבירה אחרת שבטיפול פרקליט ואינה בסמכותו הייחודית של בית משפט מחוזי, שנחקרה עם עבירה שבטיפול תובע משטרתי והיא כרוכה ושלובה בה, ופרקליט מחוז מצא כי בנסיבות העניין העבירה שבטיפול התובע המשטרתי היא העבירה המרכזית.

33 חוק סדר הדין הפלילי (תיקון 62 - הוראת שעה) (תיקון מס' 4), התשע"ז-2017.

בדיונים קודמים של ועדת החוקה ציין לא אחת יו"ר הוועדה דאז כי הוא מתנגד לחיקוק הוראת השעה כהסדר קבע, והוא מותיר אותה כהוראת שעה המחייבת את הגופים לשוב ולפנות לוועדה עובר לפקיעתה; וזאת, כדי לאפשר לתביעה המשטרתית ולפרקליטות לקדם את איחודן ולדווח לוועדת החוקה על כך. גם בדיון מדצמבר 2016 שבו הוחלט להפוך את הוראת השעה להוראת קבע, הועלו הסתייגויות, ובאחת מהן התבקש לקבוע ששר המשפטים ימנה בחלוף שלוש שנים ועדה ציבורית שתבחן כיצד ניתן לאחד את התביעה המשטרתית עם הפרקליטות. ההסתייגות נדחתה, אך יו"ר הוועדה ציין כי תיקון החוק לא יפריע לקבל החלטה אחרת בנוגע לאיחוד וכי התיקון נועד לתת יציבות להסדר הקיים.

יוצא אפוא שהסדרת חלוקת העבודה לא נועדה לסתום את הגולל על שאלת האיחוד וכאמור הדרך הנאותה והמקצועית לטיפול בנושא יסודי ומהותי זה מחייבת בחינה מקיפה שתבחן את מסקנות הוועדות המקצועיות שעסקו בעניין במהלך השנים ואת מכלול ההיבטים של הנושא.

כמו כן, משעה שהפכה הוראת השעה להסדר קבע לא נדרשו עוד הפרקליטות והתביעה המשטרתית לדווח לוועדת החוקה אילו צעדים ופעולות הן נקטו בסוגיית איחוד רשויות התביעה.

3. ביוני 2014 הוקם פורום לניתוב תיקים של המשטרה והפרקליטות, וחברים בו המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), מנהל המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה וראש מינהל התביעות. הפורום משמש ערכאה מכריעה בשאלת מיהות הגורם שיטפל בתיק, והוא מוסמך להכריע במחלוקות שיתגלעו ביניהן ולפרסם הכרעות עקרוניות שיגדירו באופן מפורט יותר את גדרי חלוקת העבודה. חילוקי דעות ימוצו ככל הניתן בשיח בין פרקליט המחוז לראש יחידת התביעה הרלוונטית. בהיעדר הסכמה יכול ראש היחידה להעלות את הסוגיה בפני ראש מינהל תביעות. אם ראש מינהל התביעות יקבל את דעת ראש יחידת התביעות תועלה הסוגיה לדיון בפורום, והוא יפעל כדי להגיע לידי הכרעה בדחיפות הנדרשת.

הביקורת העלתה כי הפרקליטות ומינהל התביעות לא עשו שימוש משמעותי בפורום לניתוב תיקים. מאז הקמתו ועד היום דווח על עניינים בודדים שעלו להכרעה בפניו.

בתשובת משרד המשפטים צוין כי אכן קיימים מעט דיווחים מתועדים בנוגע לתיקים שהוכרעו על פי "נוהל ניתוב תיקים", אך בפועל מתקיימת פעילות תכופה ושגרתית שבמסגרתה מתקבלות הכרעות הנוגעות לניתוב תיקים, לקבלת הכרעות לאחר שיח בין המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) לראש מינהל התביעות, ובין פרקליטי המחוזות לראשי יחידות התביעה המחוזיים.

ממסמכי המשטרה עולה שראשי יחידות התביעה מלינים על כך שהפרקליטות מעבירה לתביעה המשטרית תיקים שלא על פי החלוקה המעוגנת בתיקון 62, באמצעות סמכות הכריכה, ובהם תיקים רחבי היקף, תוך יצירת סד זמנים לחוץ מאוד שנותר עד הגשת כתב האישום. למרות זאת, ראשי היחידות בוחרים לטפל בתיק בלי לדווח לפורום או בלי להעלות את התיק לדיון בפניו, משום שלטענתם מדובר במנגנון מסורבל שאינו יעיל, בייחוד בתיקי מעצרים המצריכים טיפול מהיר ומיידי.

המשטרה ציינה בתשובתה שהיא מסכימה שיש לעשות שימוש רב יותר בפורום לניתוב תיקים ואף לתעד בכתב את החלטותיה של ערכאה זו. המשטרה הוסיפה כי ראש מינהל התביעות הנחה את ראשי יחידות התביעה שלא לגלות גמישות ויצירתיות ברמה המקומית, ולהקפיד להציף את התיקים הבעייתיים בפני הפורום.

משרד מבקר המדינה מעיר לפרקליטות כי עליה לוודא כי היא מעבירה לטיפול התביעה המשטרית תיקים בהתאם לחלוקת העבודה הקבועה בדיון. במקרה של מחלוקת על מיהות הגורם המטפל, על הפרקליטות והתביעה המשטרית לוודא שמנגנון ההכרעה של הפורום לניתוב תיקים פועל ומגשים את הייעוד שלשמו הוקם.

טיפול בעבירות כלפי שוטרים

תיקון 62 הפך להסדר קבע, אך חלוקת העבודה בין הפרקליטות לתביעה המשטרית עדיין ממשיכה להתעדכן לפי שינויים בחקיקה ובפסיקה ועל פי הצרכים הדינמיים של מערכות האכיפה. דוגמה לסוגיה שהדיון בה נמשך נוגעת לסל העבירות כלפי שוטרים. מאז תיקון 62 חלוקת הטיפול בעבירות המבוצעות כנגד שוטרים מוסדרת בחסד"פ ובחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין). ככלל, הפרקליטות מטפלות בעבירות תקיפת שוטר והתביעה המשטרית מטפלת בעבירות כלפי שוטרים כאשר מדובר בהפרעה לשוטר בשעת מילוי תפקידו או הכשלתו.

במסגרת הדיונים בכנסת בנוגע להארכת תוקף תיקון 62 הציעו חברי הכנסת להוציא את עבירות תקיפת שוטר ותקיפת שוטר בנסיבות מחמירות מגדרי סמכות הכריכה, כדי שעבירות אלו יטופלו רק בידי הפרקליטות, אך נציגי הפרקליטות בדיון התנגדו לכך מטעמי עומס.

יודגש כי בהעברת הטיפול בתיקי תקיפת שוטר לפרקליטות גלומה כוונת המחוקק שלא ראוי שהתביעה המשטרית תטפל בתיקים מסוג זה. בתיקים אלו המשטרה היא זו החוקרת את תלונתו של השוטר, ועצם הטיפול של תובעים משטריים שהם קציני משטרה בעצמם, בתיקים שבהם נפגעי העבירה הם



אף שכוונת המחוקק
הייתה שככלל,
עבירות תקיפת שוטר
יטופלו בידי
הפרקליטות, מנתוני
המשטרה עולה
שבפועל טופלו בשנים
2015 עד 2017 מרבית
תיקי תקיפת שוטר
דווקא על ידי התביעה
המשטרתית

שוטרים, יוצר חשש לניגוד עניינים ולפגיעה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק ובמראית פני הצדק.

1. העברת תיקי תקיפת שוטר מטיפול הפרקליטות לטיפול של התביעה המשטרתית שלא לפי החלוקה האמורה לעיל מתאפשרת בשני אופנים. האופן האחד הוא באמצעות סמכות הכריכה המעוגנת בחוק העונשין כאמור ולפי החלטת הפרקליטות כי עבירת התקיפה נלווית לעבירה העיקרית הנמצאת בסמכות התביעה המשטרתית. האופן השני הוא באמצעות שינוי סיווג העבירה המיוחסת לנאשם מעבירת תקיפה לעבירה אחרת שבסמכות התביעה המשטרתית, כדוגמת הפרעה לשוטר בשעת מילוי תפקידו או הכשלתו. למשל, בית המשפט³⁴ מתח ביקורת על כך שאין התאמה בין העובדות המיוחסות לנאשם ובין סעיף העבירה. העובדות הלכאוריות של תקיפת שוטר הפכו לעבירה של "הפרעה לשוטר במילוי תפקידו" רק כדי שהתביעה המשטרתית תוכל לטפל בתיק ולא הפרקליטות. בהכרעת הדין שיכתה את הנאשם כתבה השופטת: "הבחירה בסעיף שאינו מתאים נועדה אפוא להכניס את המקרה לסמכות התביעה המשטרתית. אני רואה קושי של ממש בבחירה מסוג זה שכופה סעיף חוק על עובדות וספק אם ראוי שהתביעה המשטרתית תמצא דרך פתלתלה להגשת כתב אישום על אותן עובדות שלא נמצאו מצדיקות הגשת כתב אישום על ידי הגורם המוסמך לכך".

בשנים 2015 עד 2017 הוגשו 3,182 כתבי אישום על תקיפת שוטר - התביעה המשטרתית הגישה 1,829 כתבי אישום (כ-57%), והפרקליטות הגישה 1,353 (כ-43%).

אף שכוונת המחוקק הייתה שככלל, עבירות תקיפת שוטר יטופלו בידי הפרקליטות³⁵, מנתוני המשטרה עולה שבפועל טופלו בשנים 2015 עד 2017 מרבית תיקי תקיפת שוטר דווקא על ידי התביעה המשטרתית.

בתשובת המשטרה צוין כי יש ליצור גידור מוחלט בין עבירת תקיפת שוטר לתביעה המשטרתית. המשטרה הוסיפה כי במקרים רבים תיקי תקיפת שוטר נסגרים ומועברים לטיפול התביעה המשטרתית בעבירות חלופיות של הפרעה לשוטר או התנגדות למעצר ובכך נפגע האינטרס הציבורי.

משרד המשפטים ציין בתשובתו, שבדיון באפריל 2018 הוחלט שככלל לא ראוי לכרוך תיקי הפרעה לשוטר עם תיקי תקיפת שוטר והמבחן הוא מהות האירוע. המשרד הוסיף כי החלטה זו הופצה לכלל מחוזות הפרקליטות, יחד עם קריטריונים נוספים, כהנחיה של המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים). לפי הפרקליטות בשינוי שנעשה בקריטריונים שעל פיהם היא פועלת בתיקים אלו, יש כדי להביא למצב סביר ומאוזן של היקף תיקי תקיפת שוטר שיועברו לטיפול מינהל התביעות.

34 ת"פ (ת"א) 29508-09-16 מדינת ישראל נ' אגם (פורסם במאגר ממוחשב, 22.11.17).

35 ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, פרוטוקול דיון 5.11.13.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי ראוי שהפרקליטות תבחן מדי פעם בפעם אם מטרת ההנחיה שהופצה במחוזות אכן מושגת, ואם היקף תיקי תקיפת השוטר שהועברו לטיפולו של מינהל התביעות אכן מצטמצם.

2. החדס"פ קובע מנגנון דיווח מהיועץ המשפטי לממשלה לוועדת החוקה. הדיווח יכלול את מספר התיקים שפרקליט מחוז החליט להעביר לטיפולו של תובע משטרתי, את מספר התיקים בטיפול הפרקליטות שבהם נכללה עבירה של תקיפת שוטר או תקיפת שוטר בנסיבות מחמירות, ואת מספר התיקים שבהם נכללה עבירה של תקיפת שוטר או תקיפת שוטר בנסיבות מחמירות ושהועברו לטיפולו של תובע משטרתי.

הצעת הממשלה שבמסגרתה הפך תיקון 62 מהוראת השעה להסדר קבע ביקשה לבטל את חובת הדיווח לכנסת, אך המחוקק קבע שיש להותיר את מנגנון הדיווח על כנו האמור בשל האינטרס הציבורי בנוגע לשקיפות עבודת רשויות התביעה ובשל האינטרס שחלוקת האחריות בין הפרקליטות לתביעה המשטרית תעמוד בבקרה פרלמנטרית אפקטיבית; הדבר נכון בייחוד כשמדובר בהעמדה לדין של אזרחים בשל עבירות המופנות כלפי שוטרים.³⁶

חרף העובדה שהמחוקק קבע שעל הפרקליטות לדווח לוועדת החוקה בהתאם לקבוע בחדס"פ לא הגישה הפרקליטות דיווח לוועדה לשנת 2017. עד מועד סיום הביקורת, הדיווח האחרון שהגישה הפרקליטות לוועדה התייחס לנתוני שנת 2016.

שאלת הטיפול בתיקים של עבירות נגד שוטרים נוגעת לחשיבות האובייקטיביות של התביעה המשטרית ולאגרת העומד בפני התובעים המשטרתיים במילוי תפקידם כלובשי מדים במסגרת המשטרה. משכך, ההחלטות המתקבלות בדבר העברת תיקים מהפרקליטות לתביעה המשטרית ראוי שישקפו גישה שלפיה ככלל, הפרקליטות תטפל בתיקי תקיפת שוטר ותקיפת שוטר בנסיבות מחמירות; זו גם התפיסה שעמדה ביסוד תיקון 62. רצונה של הפרקליטות להוריד מכתפיה את עומס הטיפול בתיקי תקיפת שוטר, אינו יכול להיות כשלעצמו נימוק להעברת הנטל לתביעה המשטרית. הנתונים שהובאו בפרק זה מלמדים שיותר מ-50% מהתיקים מטופלים בידי התביעה המשטרית. לפיכך, נדרש שהפרקליטות תוודא שהעברת הטיפול בתיקים אלו לתביעה המשטרית תיעשה בצמצום, במידתיות ועל פי כוונת המחוקק.

36 מסמך של הסנגוריה הציבורית "טיפול התביעה המשטרית בעבירות כלפי שוטרים - הצעה לתיקון חקיקה" מיום 16.4.18, וכן פרוטוקול מס' 299 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת מיום 12.12.16.



איחוד התביעה המשטרתית עם הפרקליטות עוגן בהחלטת ממשלה ובמסקנות של כמה ועדות ציבוריות וצוותי עבודה במשרדי הממשלה כתכנית פעולה ארוכת טווח. חרף החלטת הממשלה ובשים לב להתנגדות היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות לאיחוד, נזנחה תוכנית זו עד שהיא כבר אינה עולה לסדר היום הציבורי, ואין בנמצא תוכנית עבודה עתידית בנוגע לאופן יישומה. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי מהותו של הנושא, מסקנות הוועדות הציבוריות והגורמים המקצועיים שבחנו אותו לאורך השנים והחלטת הממשלה, שעדיין תקפה כל עוד לא החליטה הממשלה אחרת, אינן מאפשרות הסרת הנושא מסדר היום הציבורי, והן מחייבות לכל הפחות כניסה לנתיב של בחינה בלתי תלויה שתוצאותיה יובאו להכרעת הממשלה.

בפועל, התביעה המשטרתית והפרקליטות פנו לאפיק חלופי של הסדרת חלוקת העבודה ביניהן, באמצעות הנחיה מקצועית ובקרה של הפרקליטות, תוך זניחת רעיון האיחוד. במצב הקיים המשטרה נדרשת להשלים את השינויים פנים-ארגוניים בנוגע לכפיפותו של מערך התביעה המשטרתית, הפרקליטות נדרשת להגביר את הפיקוח על מערך התביעות במשטרה ועליהן יחד להסדיר את קשרי העבודה בנהלי עבודה ממוסדים שמקיימים גם מימד של פיקוח.



היקפי עבודת מינהל
התביעות מלמדים על
היותו גורם מרכזי
במערכת התביעה
הכללית בישראל,
ומכאן החשיבות
הנודעת לשמירה על
עצמאותו

מערך התביעות במשטרת ישראל

התובעים המשטרתיים הם קציני משטרה, רובם ככולם עורכי דין בהכשרתם, האחראים לטיפול בתיקי תביעות וייצוג המדינה בתיקי תביעה בבתי משפט מכוח כתב מינוי של המפק"ל. כתובעי משטרה מוקנות להם סמכויות נרחבות מכוח חוק החסד"פ, סמכויות שפורשו בפסיקה כסמכויות בעלות אופי שיפוטי³⁷. סמכויות אלו כוללות בין היתר סמכות להחליט על העמדה לדין, במה להאשים ומה הן הראיות שיוגשו לבית משפט, להפסיק או לעכב הליכי העמדה לדין, להחליט בעניין הסדרי טיעון, להורות למשטרה להוסיף ולחקור לצורך גיבוש בנוגע להעמדה לדין ובכך להפעיל בקרה על הגוף החוקר. סמכויות אלו, לרבות הסמכות להאשים אדם, מחייבות שהתובע יהיה בלתי תלוי בהפעלת שיקול דעתו כלפי גורמים שמחוץ למערכת התביעה ויפעל ללא מורא וללא משוא פנים³⁸, וחל איסור על גורמים חוץ-תביעתיים להתערב בהחלטותיו המקצועיות.

מינהל התביעות

אחריות מינהל התביעות כוללת את הפעלת מערך התביעה הפלילית במשטרה בהיבט הפיקודי ובהיבט המקצועי. כמו כן, עליה לדאוג להנחלה וליישום של מדיניות התביעה הפלילית וייצוג המשטרה בעניינים אלו בפני מוסדות המדינה ורשויותיה ובפני הציבור.

עבודת התובעים במינהל התביעות מתבצעת בתשע יחידות תביעה נפרדות - שבע יחידות תביעה מחוזיות (צפון, חוף, מרכז, תל אביב, דרום, ירושלים ש"י) ושתי יחידות תביעה ארציות (יחידת תביעות להב 433 ויחידת ההסדרים העוסקת בהסדר תיק מותנה). יחידות התביעה השונות נחלקות ל-26 שלוחות בפריסה ארצית, מקריית שמונה עד אילת, ומדי שנה הן מטפלות בממוצע בכ-70,000 תיקי חקירה.

בשנת 2016 הגיש מינהל התביעות כ-32,000 כתבי אישום ומספר דומה של כתבי אישום הוגש בשנת 2017. יותר מ-40% מכתבי האישום מוגשים כשלצידם בקשה למעצר עד תום ההליכים. היקפי עבודת מינהל התביעות מלמדים על היותו גורם מרכזי במערכת התביעה הכללית בישראל, ומכאן החשיבות הנודעת לשמירה על עצמאותו.

37 בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד (2) 508.

38 ראו אליקים רובינשטיין, "התביעה הכללית בשנת היובל למדינת ישראל ולהכרזה האוניברסלית על זכויות האדם", **עלי משפט**, א, תש"ס, עמ' 17 עד 26.

במסמכי המשטרה צוין כי בקרות פנים בתקופה שבה התביעה המשטרית הייתה תחת פיקוד אח"ם, העלו כי גורמי החקירות השפיעו על גורמי התביעה. יישום המתווה השני באמצעות ארגון מחדש של התביעה המשטרית, נועד בין היתר להקים גוף עצמאי, מנותק, נפרד ונקי מכל השפעה של גורם זר, דהיינו מינהל התביעות. אולם לנוכח מצבור ההיבטים הקיימים בהתנהלותה של התביעה המשטרית, הנובעים באופן אינהרנטי מעצם השתייכותה המוסדית והארגונית למשטרת ישראל, עדיין מתעורר ספק בנוגע ליכולתה של התביעה המשטרית להתנהל באופן עצמאי לחלוטין כל זמן שהיא משויכת למשטרת ישראל, להלן הפרטים:

השפעות תוכניות אסטרטגיות משטריות על עבודת התביעה הפלילית:

אחת לכמה שנים משטרת ישראל נוהגת לקבוע תוכנית משטרית כוללת המגדירה כיווני פעולה, תיעדוף משימות ומטרות ויעדים. תוכניות אלו מנחות ומשמשות אבן בוחן לכלל יחידות הארגון ותחנות המשטרה. גורמי התביעה הם אחד מהמערכים האמורים להיות שותפים לפעולה הארגונית שנועדה ליישם תוכניות אלו ולהשיג את היעדים שהוגדרו בהן. אולם אפשר כי החלטות מקצועיות של גורמי תביעה לא יתיישבו עם הפעולות הדרושות להשגת היעדים שהוגדרו בתוכניות.

תוכנית מפנ"ה: בשנת 2012 החליפה מערכת פיקוד וניהול (להלן - תוכנית מפנ"ה) את מערכת "למנהל". תוכנית מפנ"ה מדדה את תחנות המשטרה, המרחבים, המחוזות והיחידות הארציות, והתמקדה בשלושה מתחמים שמנתונים קבעה את הציון הכללי: מתחם ההרתעה (40%), מתחם שירות הפנים (20%) ומתחם שירות החוץ (40%). במתחם ההרתעה נקבעו מדדים הנוגעים למספר כתבי האישום שהוגשו, למספר המעצרים עד תום ההליכים ולמספר דוחות התנועה בעבירות מסוימות.

התביעה לא נמדדה אומנם בתוכנית מפנ"ה אלא נמדדו יחידות הסיוור והחקירות. אולם קיים חשש כי ליעדי התוכנית הייתה השפעה על עבודת התביעה ועל הגידול במספר המעצרים. מנתוני המשטרה עולה כי בין השנים 2012 - 2014, תקופה בה חלה תוכנית מפנ"ה, חל גידול ניכר של 2,583 מעצרים עד תום ההליכים. גידול של כ-38% בהשוואה לתקופה שקדמה לתוכנית (2010 - 2011).

המשטרה מסרה בתשובתה כי תיקי החקירה נבחנו על פי התשתית הראייתית ועניין לציבור, ותיקי מעצר נבחנו לפי עילות המעצר הקבועות בחוק.

צוין כי בדיון שהתקיים בפברואר 2014 ציין אחד ממפקדי מחוזות המשטרה בפני המפכ"ל כי לאחר ש"התביעות" התחברו ליעדי המחוז התוצאות בהתאם, והמפקדים שיבחו את עבודתה של חטיבת התביעות, הבאה לידי ביטוי בכתבי אישום ובמעצרים. באותו הדיון ציין המפכ"ל כי "ישנה עליה יפה ביותר בנתונים המרכיבים את ציוני המפנ"ה, וניתן לראות כי ישנה עליה גדולה במספר כתבי האישום שהוגשו, בכתבי האישום בעבירות המשפיעות ובמעצרים עד תום ההליכים. הנתונים מלמדים על עשייה איכותית, מוכוונת וממוקדת".

הימצאותו המוסדית
של מינהל התביעות
כחלק מארגון
המשטרה משפיעה
גם על תוכנית
העבודה השנתית של
המינהל ועל קביעת
היעדים בתוכנית זו

נשיאת בית המשפט העליון (בדימוס) השופטת דורית ביניש מתחה בינואר 2015 ביקורת על העלייה במספר העצורים עד תום ההליכים הקשורה לתוכנית מפנ"ה והביעה חשש כי תוצאתה של התוכנית היא ריבוי מעצרים מיותרים³⁹.

תוכנית מפנ"ה מדדה את כל תחנות המשטרה ואת היחידות הארציות, ולא את עבודת התובעים המשטרתיים, אך עלה חשש שהתוכנית ויעדי המשטרה השפיעו כבר אז על עבודת התביעה בעיקר בכל הנוגע למספר המעצרים עד תום ההליכים והגשת כתבי האישום.

מערכת אסטרטגית מניעה ומיקוד ניהולי: בשנתיים האחרונות הוכנסה למשטרת ישראל מערכת מדידה ממוחשבת "אסטרטגית מניעה ומיקוד ניהולי" (להלן - תוכנית אמו"ן), שתכליתה חיזוק תחושת הביטחון של האזרח הנורמטיבי בחברה הישראלית. לכל תחנה נקבעה אחריות טריטוריאלית והוגדר שטח מסוים שבו היא צריכה למקד את פעילותה.

לעמדת התביעה המשטרית, היא מחויבת למדיניות הכלל-ארגונית הקיימת במשטרה, ועליה לפעול על פיה כל עוד אין פגיעה ביכולת הפעלת שיקול הדעת המקצועי שלה על פי חוק. למשל, מינהל התביעות מגדיר את עצמו שותף מהותי בהטמעת תוכנית האמו"ן. במסגרת זו, ובמטרה למקד את העשייה בתחנות המשטרה בעבירות המשפיעות ביותר על היעדים הנבחרים, ערכה חטיבת התביעות עבודת מטה בשנת 2017 שכללה ניתוח כל הנתונים המצויים במערכות המשטריות ובכלל זה מערכת המעצרים, פל"א תביעות (פלילי אלפיים), מערכת הרישום הפלילי, ענף אסטרטגי ומערכות המודיעין וביצוע הערכת מצב בידי הגורמים המקצועיים. היעדים שהיא בחרה הוצגו למערך המודיעין התחנות.

סגל פיקוד כללי במשטרה (להלן - ספ"כ) שבו משתתף סגל הפיקוד הבכיר של המשטרה, קובע את מדיניות האכיפה ואת יעדי הארגון. במסגרת מדיניות האכיפה החליט מינהל התביעות לתעדף תיקים פליליים המיוחסים לעבריינים מועדים (להלן - יעדי אדם) כדי להביאם לדין ("פיצוח" היעד). ראש מינהל התביעות, הנכלל בספ"כ, ציין כי אם התיעדוף יוכיח את עצמו יבקש המינהל להיות שותף פעיל בגיבוש תוכנית אמו"ן התחנות השנתית.

ההכנה של רשימות יעדי אדם בידי התביעה המשטרית מעידה על כך שהיא פעלה באופן אקטיבי כחלק מהגוף החוקר, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם החשיבות שבהפרדה בין התביעה ובין גורמי החקירה. כמו כן, ההכנה כאמור מלמדת שהימצאותו המוסדית של מינהל התביעות כחלק מארגון המשטרה משפיעה גם על תוכנית העבודה השנתית של המינהל ועל קביעת היעדים בתוכנית זו.

בתשובתה ציינה המשטרה כי קביעת יעדי אדם בתוכנית האמו"ן נעשתה על פי הנחיית ראש מינהל התביעות ללא כל הכוונה ארגונית. אולם, המשטרה מקבלת את הביקורת בעניין זה והיעדים יבוטלו.

ממשקי עבודה שוטפים מול המחוזות, המרחבים ותחנות המשטרה:

התביעה המשטרתית רואה בפיתוח ממשקים הדוקים עם הגורמים הפיקודיים בשטח, כמו מפקדי המרחבים או מפקדי תחנות משטרה, יעד הכרחי לטיוב תהליכי העבודה שלה. לדעת גורמים במינהל התביעות, כדי לפתח יכולת ניהול אפקטיבית מצד ראשי היחידות "יש לפעול ליצירת ממשק עבודה פעיל, רציף ומשמעותי של ראש הצוות מול הממ"ר, זאת לטובת הגברת שת"פ, ההפריה ההדדית וטיוב השפעת מינהל התביעות על עבודת השטח"⁴⁰. לפי המשטרה, המשמעויות שיש ליצירת ממשקים אלו הן יכולת פיתוח ניהול ממשק עבודה מפרה והדדי עם גורם פנים-משטרה המהותי לעבודת התובע, וכן יכולתו של מינהל התביעות להיות גורם משפיע, מעודד ומעורר מקצועיות בתחנות השטח.

נמצא כי ראש מינהל התביעות הנחה את ראשי יחידות התביעה לקיים פגישות קבועות עם מפקד המחוז במקום מושבם וכן פגישות עבודה, ולהשתתף בישיבות ספ"כ או בהערכות מצב. מהמסמכים עולה כי חלק ממפקדי היחידות הם משתתפים קבועים, בתדירות כזו או אחרת, בישיבות ספ"כ בראשות מפקד המחוז או מפקד המרחב. יוצא אפוא, כי גם לאחר ניתוק חטיבת התביעות מכפיפותה לאח"ם והפיכתה למינהל, המשטרה ממשיכה לעודד פיתוח ממשקים הדוקים בין ראשי היחידות והשלוחות של מינהל התביעות ובין הדרגים הפיקודיים של יחידות השטח. יישומם של ממשקי עבודה אלו בלא שנקבעו קווים מנחים שיבטיחו את שיקול דעת עצמאי של התביעה, עלול לעורר קשיים מצד גורמי התביעה למלא את תפקידם כראוי.

המשטרה ציינה בתשובתה כי השתתפות ראשי יחידות התביעה בישיבות ספ"כ וחשיפתם לתהליכים המתרחשים במחוז מהווה יתרון יחסי, והיא תורמת להבנה עמוקה של צרכי האוכלוסייה המתגוררת במחוז, ומטייבת את תפקודן של יחידות המחוז, ואין בשיתוף פעולה זה כדי לפגוע בעצמאות התביעה.

משרד מבקר המדינה ער לתועלת שבקיום ממשקי עבודה מקצועיים בין גורמי שטח וחקירה לגורמי תביעה. עם זאת שיתוף הפעולה בתחום זה חייב להיות מבוקר ומידתי. מן הראוי כי תיקבע מדיניות אחידה בנוגע לממשקי העבודה של ראשי השלוחות מול המרחבים ותחנות המשטרה ולתדירותם. לפיכך, נכון הוא שמינהל התביעות יתווה מדיניות אחידה שגם תבטיח את עצמאות שיקול הדעת של התביעה ותקבע הנחיות מסודרות לממשקי העבודה, ובכלל זה השתתפות בישיבות ספ"כ או בדיונים פנימיים (דיוני פשיעה והערכות מצב).

תהליכי הקידום והשיבוץ במשטרה אינם מאפשרים יצירת הפרדה של תובעים מן המארג הארגוני של המשטרה. מסלול הקידום של הסגל הפיקודי הבכיר יותר ארוג בתוך הקידום הכללי במשטרה

תהליכי שיבוץ וקידום: תהליכי השיבוץ והקידום במשטרה, ובכלל זה גם במינהל התביעות, מתקיימים אחת לשנה. תהליכים אלו נעשים בראייה ארצית ובמשטרה לסייע בשיבוץ קצינים ובבנייה של מסלולי קריירה לקצינים (מעבר מהשטח למטה ולהיפך, פתיחת אופק תפקידים ליחידות מיוחדות וכיוצא באלו). אוכלוסיית היעד בתהליכי השיבוץ והקידום היא בעלי תפקיד בדרגה נמוכה יותר שסומנו לקידום, ובעלי תפקידים באותה הדרגה לצורך מילוי תפקיד רוחב⁴¹.

תהליכי הקידום והשיבוץ במשטרה אינם מאפשרים יצירת הפרדה של תובעים מן המארג הארגוני של המשטרה. כמו כן, מסלול הקידום של הסגל הפיקודי הבכיר יותר ארוג בתוך הקידום הכללי במשטרה, והוא לרוב כולל איש תפקידים גם מחוץ למינהל התביעות.

בתשובת המשטרה נמסר כי ראש מינהל התביעות הוא הגורם הבלעדי המוסמך להחליט בתהליכי שיבוץ עד דרגת רב-פקד, שבה נושאים ראשי שלוחות התביעה. מדרגת סגן ניצב ומעלה המועמד הנבחר מאושר על ידי ספ"כ המשטרה והשר לביטחון הפנים. כמו כן, הדגישה המשטרה כי התובעים יכולים להתמודד בכל המכרזים המפורסמים ברמה הארצית במשטרה. יתרה מכך, מכרזים ברמת רב פקד במגזר המשפטי (תביעות, תביעות את"ן, יועץ משפטי ומחלקת משמעת) מחויבים בפרסום מכרז ארצי.

במסגרת דיון תנועות לשנת 2017 קודמו 20 פקדים, כאשר 18 מהם בתוך מינהל התביעות ו-2 באח"ם. יצוין כי מתחילת ינואר 2015 עד אמצע יוני 2018 עזבו את מינהל התביעות 46 תובעים משטרתיים כדי לשרת ביחידות מבצעיות במשטרה כדוגמת המחוזות ואח"ם. סקירת שירות של בעלי התפקידים במינהל התביעות בדרגת סגן ניצב העלתה כי יותר מ-80% (9 מ-11) נשאו בתפקיד משטרי מחוץ למינהל התביעות.

יוער כי אפשרויות הקידום בתוך מינהל התביעות מוגבלות ותובעים, בעיקר בדרגי הפיקוד, מעוניינים להתפתח מהבחינה המקצועית גם מחוצה לו. מטבע הדברים, מצב כזה מעיב על ההפרדה הנדרשת בעבודת התובעים ומעלה חשש שחלק מהחלטותיהם עשויות להיות מושפעות גם משקולים הקשורים למידת התערותם או רצונם להתקדם במשטרה.

השתלבות תובעים בפעילויות תגבור מבצעיות: מינהל התביעות מקצה שוטרים לטובת סיוע למחוזות בשמירה על הסדר הציבורי ובאבטחת אירועים בערי ישראל. ראש מינהל התביעות הורה להבהיר בתהליכי הגיוס שהתגבורים הם חלק מעבודתו של תובע משטרי.

41 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 168 (2018), "הליכי מינוי קצינים במשטרת ישראל", 259.

נמצא כי ההקצאות נדרשות מדי שנה לתגבור הכוחות במהלך יום הזיכרון לחללי צה"ל ופעולות האיבה וערב יום העצמאות, בטקסים במטה הארצי ועוד. באירועים אלו התובעים מופיעים במדי שוטרים, נושאים נשק אישי ועוברים תדרכים בידי נציגי המחוז. שילוב התובעים בפעילות מבצעית עלול לפגוע ביכולתם להבטיח את הניתוק ביניהם לבין גורמי השטח, והוא משליך על נראות עצמאות התובעים.

בתשובת המשטרה צוין כי עם הקמת מינהל התביעות, השתתפות התובעים בתגבור מוגבלת ליום העצמאות ולימי בחירות בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה לבחון במישור העקרוני אם שיתוף התובעים המשטרתיים בתגבורים משטרתיים בפעילות המבצעית השוטפת של המשטרה אינו פוגע בעצמאותם וביכולתם למלא את תפקידם.

פריסת יחידות התביעה: יחידות התביעה על שלוחותיהן פרוסות במבנים ברחבי הארץ באופן לא אחיד, כאשר חלק מהשלוחות מאיישות מתקנים משטרתיים, חלקן שוכנות בתוך תחנות משטרה וחלקן במבנים אזרחיים. בשנים האחרונות הועברו כמה שלוחות למבנים אזרחיים כדי להיטיב את התנאים הפיזיים.

יוער כי ההיבט הפיזי, ובעיקר העבודה של גורמי חקירה וגורמי התביעה באותו מתקן משטרתי, עשוי לפגוע ביכולת להבטיח הפרדה בין שני המערכים ולשמור על עצמאותה של עבודת התביעה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי אכן חלק משלוחות יחידות התביעה שוכנות במתחם משטרתי (תחנות משטרה), ועוד שלוש שלוחות עתידות לעבור בקרוב למבנים אזרחיים שכורים. עוד מסרה כי הסיבה שבחלק מהמקומות קיימת הפרדה בין שלוחות יחידת התביעה לתחנה, היא תוצאה של הרצון לרווח את המתחמים שסבלו מצפיפות.

מתשובת המשטרה עולה כי היא אינה רואה בהפרדה פיזית של התביעה מהיחידות החוקרות כיעד העומד בפני עצמו. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי בקידום פעולות שיובילו להפרדה פיזית בין יחידות התביעה ובין היחידות הביצועיות, ובפרט היחידות החוקרות, יש כדי לחזק לפחות את הנראות בדבר עצמאותה של התביעה המשטרית ולבסס את ההפרדה הנדרשת בין שני המערכים. על כן, ראוי שהמשטרה תגדיר את ההפרדה הפיזית של התביעה מהיחידות החוקרות כאחד מיעדיה.

כוח אדם ותקינה ואתגר שימור ההון האנושי: הניתוח הארגוני-כלכלי שערכה הפרקליטות בבואה לבחון את ישימות רעיון האיחוד, הוביל להצגת צורך של תקינה בהיקף של לפחות פי שניים מהתקינה הקיימת כיום בתביעה המשטרתית. בהזדמנויות אחרות דיברו נציגי הפרקליטות והיועץ המשפטי לממשלה על יחס גדול יותר בגידול כוח האדם שיאפשר לעמוד בסטנדרטים של עבודת הפרקליטות⁴². נתון זה עלול לעורר סימני שאלה בנוגע ליכולתה של התביעה המשטרתית להבטיח פעולת ייצוג מקצועית שאליה ראוי לשאוף, וזאת נוכח הממצאים האלו:

1. נכון לספטמבר 2018, התקן במינהל התביעות הוא 566.75 תקנים ומהם מאוישים 551.75 תקנים (כ-98%). אוכלוסיית התובעים מונה כ-400 עורכי דין⁴³ (כ-300 בדרגת פקד, כ-80 בדרגת רב-פקד, 9 בדרגת סגן ניצב, סגנית ראש המינהל בדרגת ניצב משנה וראש מינהל התביעות בדרגת תת-ניצב).

מינהל התביעות מצוי בתקינת חסר לעומת המשימות המוטלות עליו, והמפכ"ל והסמפכ"ל הכירו בצורך בהוספת תקינה. כבר בעת הקמת חטיבת התביעות בשנת 2010 הוכר הצורך בהגדלת תקני המטה. בשנת 2012, במסגרת עבודת מטה לקביעת מפתחות תקינה למערך התביעה בשטח, הוכר פער מהותי בתקני תובעים ובמערך תומך. בשנת 2014 ביצע אג"ת עבודת מטה מקיפה ובה צוין שקיים חסר בתקינת כוח אדם ביחידות התביעה הפלילית.

בשנים האחרונות חל גידול במספר תחנות המשטרה שהוביל לעלייה בכמות תיקי החקירה שהועברו ליחידות התביעה. מגמה זו הולכת ומגדילה את החסר בתקנים של יחידות התביעה. אולם, המשטרה אינה נערכת להגדלת התקינה במינהל התביעות, ובמסגרת קיצוץ רוחבי שנערך בשנת 2018 בוטלו במינהל התביעות עוד 5.75 תקנים.

להשתייכותו של מינהל התביעות למסגרת המשטרתית יש השלכות על התקינה, על האיוש ועל שימור כוח האדם. התמודדות מינהל התביעות עם האתגרים האמורים מורכבת, שכן המענה המשאבי הנדרש לצורך צמצום הבעיה אמור להיבחן מול מכלול צרכיה המבצעיים והתפקודיים של המשטרה על כלל מערכיה.

המשטרה מסרה בתשובתה, כי ממצאים שעלו מכמה עבודות מטה שבוצעו באג"ת, לצורך בחינת העומס המוטל על תביעה הפלילית, אכן הצביעו על צורך בהוספת תקינה משמעותית לתקינת התובעים המשטרתיים ולמערך התומך. המשטרה ציינה כי מאוקטובר 2018, אישרה המשטרה גיוס תובעים ליחידות הגדולות במערך התביעות במעמד של שוטר מוסף זמני (שמ"ז) על חשבון תקני שוטרים השוהות בחופשת לידה.

42 למשל, היועץ המשפטי לממשלה דאז ציין בפני ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בדיון מ-17.5.05 כי "תיקי פשע שהמשטרה מטפלת, כדי להעביר לפרקליטות, שיטופלו בסטנדרט של פרקליטות, זה מחייב הגדלה של לפחות פי שלושה, פי ארבעה בכוח האדם".

43 נוסף על תובעים המשרתים במינהל התביעות כ-150 אנשי מערך תומך.

המשטרה אינה מצליחה להתמודד עם שימור דור הביניים של תובעים בעלי ותק רב יותר מחמש שנים בארגון

2. לפי נתוני משטרת ישראל, בשנים 2012 עד 2017 עזבו 131 תובעים את חטיבת התביעות; מדובר בשיעורי עזיבה גבוהים שהם כ-33% מתקינת התובעים. רבים מהתובעים עוזבים את המשטרה בכלל ופונים לחלופות אחרות הקיימות בשוק הפרטי או בשירות המדינה שלא במסגרת משטרתית. אחרים עוזבים את מינהל התביעות לתפקידים אחרים בתוך המשטרה. ממסמכי המשטרה עולה כי הסיבות העיקריות לעזיבת התובעים הן שחיקה, לחץ, היעדר אופק קידום, תנאי שכר ותנאי שירות.

מממצאי סקר האקלים הארגוני שבוצע בחטיבת התביעות בשנת 2016 עלה כי שביעות הרצון מצד התובעים הייתה מהנמוכות בארגון, והיא נבעה בין היתר מהיעדר אופק קידומי, נתוני עזיבה הולכים וגדלים מדי שנה ועומסי עבודה חריגים. בסקר אקלים ארגוני לשנת 2018 חל שיפור באווירה הכללית במינהל התביעות, אך עדיין התובעים מלינים על עומס יתר, ומידת שביעות הרצון מהשירות במינהל התביעות הייתה נמוכה בהשוואה לכלל המשטרה.

יצוין כי בשונה מהפרקליטות, סביבת העבודה ההיררכית המאפיינת את עבודת התביעה המשטרתית מאפשרת הטלת היקפי עבודה גדולים על התובעים בפרט שחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א - 1951, אינו חל על עבודת השוטרים.

יוער כי המשטרה אינה מצליחה להתמודד עם שימור דור הביניים של תובעים בעלי ותק רב יותר מחמש שנים בארגון. האופק הקידומי מוגבל נוכח מספר התקנים הנמוך יחסית לארגון של תפקידים בדרגת רב-פקד הקיים ביחידות התביעה (היחס בין פקד לרב-פקד במינהל התביעות הוא הנמוך ביותר במשטרת ישראל). במצב דברים זה רבים מהתובעים עוזבים את מינהל התביעות על מנת להתקדם באפיקים אחרים בתוך הארגון או מחוצה לו.

המשטרה ציינה בתשובתה כי שימור דור הביניים הוא אחד האתגרים המרכזיים הניצבים בפני מינהל התביעות. עוד צוין כי המינהל פועל בכלים העומדים לרשותו להדיפת גל עזיבת התובעים. לעמדת ראש מינהל התביעות, איחוד בין כלל גופי התביעה בתוך המשטרה ייצור מסלולי שירות ואופק רחב יותר לתובעים ויתרום לשימורם במערכת.

ביוני 2017 פנה רח"ט תביעות לסמפכ"ל בהמלצה על "תכנית חירום" שבמסגרתה תינתן תוספת מיידית של כ-30 תקני תובע ו-14 תקני מערך תומך, יועלה מתח דרגות ב-10 תקני תובע מדרגת פקד לדרגת רב-פקד ויבוטל קיצוץ התקנים ביחידות התביעה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי לעזיבת תובעים רבים את מינהל התביעות אחרי פרק זמן לא ארוך של שירות בארגון יש השלכות נרחבות, ובכלל זה אובדן משמעותי של ידע מקצועי וארגוני, חוסר בתובעים בעלי ניסיון בטיפול בתיקים מורכבים וסבוכים, עיכובים בטיפול בתיקים ממתנים ומתנהלים ויצירת עומסי עבודה על דור הביניים הנושא בנטל הרב שבעטיו התובע נשחק בעבודתו. התחלופה הגבוהה של תובעים, לצד ריבוי תובעים צעירים ביחידות התביעה, דורשת השקעת משאבים של הכשרה וחניכה באופן מתמיד בלי שנשמר ההון האנושי.

זאת ועוד. ראשת חטיבות התביעות דאז אף הזהירה מפני זליגת מידע חסוי ושיטות עבודה מסווגות לשוק הפרטי שעלולה להעלות את הצורך הארגוני בחיפוש אחר שיטות ואמצעים חדשים ללחימה בפשיעה.

3. חוסר בכוח אדם, לצד עומס רב של עבודה, משפיע על איכות הייצוג. למשל, בישיבת ראשי יחידות תביעה עלה כי לא פעם תובעים מגיעים לאלום הדיונים בלי שיכלו להכין כראוי את התיקים שבטיפולם. ראש מינהל התביעות דיווח לראשי היחידות כי שופטים הלינו על טיב עבודתם של חלק מהתובעים.

במינהל התביעות קיים מפתח שלפיו על תובע להכין עשרה תיקים בסטטוס ממתין לביור דין (מב"ד) ביום. למרות זאת, מרבית התובעים לא עומדים ביעד הזה, בפרט כשמדובר בתובעים צעירים הנמצאים בתקופת התלמודות. כמו כן מערך התביעה המשטרית נאלץ לשלוח לאולמות בית המשפט תובעים צעירים שאינם בהכרח בקיאים בתיקים שהם מופיעים בהם, והם עשויים להתמודד מול סנגורים ותיקים ומנוסים באופן שעלול לפגוע באינטרס הציבורי שבשמו פועלת התביעה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל כי ממצאים אלו על מינהל התביעות מלמדים שנדרש מיחידות התביעה להשקיע זמן רב ומאמץ ניכר בהכשרה מתמשכת של תובעים חדשים, באופן המקשה על יכולת ההתמודדות עם עומסי העבודה הקיימים ועל היכולת לייצר זיכרון ארגוני רב שנים. מצב זה אף מוביל להיעדר מתן מענה הולם להתמודדות מול סנגורים מנוסים, מתחלופה מתמדת של תובעים ותיקים בתובעים צעירים ולאי-שביעות רצון של חלק מהשופטים. על התביעה המשטרית להשקיע מאמץ נוסף בשימור ההון האנושי שלה, תוך מציאת מענים פנים-ארגוניים הנוגעים להתמודדות עם תופעת עזיבת תובעים את שירותיה.



אין להתעלם מכך שהמשטרה אכן פעלה להוצאת התביעה הפלילית ממערך החקירות. עם זאת, היכולת לקדם פעולה עצמאית של מינהל התביעות בתוך המשטרה מחייבת התמודדות עם גורמי השפעה הנובעים מעצם העובדה שהתובעים ממלאים תפקידם בתוך המסגרת המשטרתית, על כל המשתמע מכך. בפרק זה הובאו שורה של גורמי השפעה כאלו, ובהם תוכניות העבודה השנתיות של התביעות וקביעת היעדים בהן בהתייחסות לתוכניות אסטרטגיות משטרתיות; ממשקי העבודה השוטפים מול המחוזות, המרחבים ותחנות המשטרה; תהליכי שיבוץ וקידום של תובעים במסגרת התוכנית הכוללת של המשטרה; השתלבות תובעים בפעילויות תגבור מבצעיות; מיקום של חלק מיחידות התביעה בתוך מתקנים משטרתיים; וכוח אדם ותקינה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים, למשרד לביטחון הפנים ולמשטרת ישראל כי עליהם לבחון מפעם לפעם את מדיניות השילוב הנובעת מעצם העובדה שהתביעה המשטרתית נמצאת בתוך המשטרה. כמו כן, נדרש לבחון אם לא נוצרו סדקים בשמירה על עצמאותה של התביעה המשטרתית, לאחר קבלת ההחלטה על השארת גורמי התביעה במשטרה.

מחלקת התביעות באגף התנועה

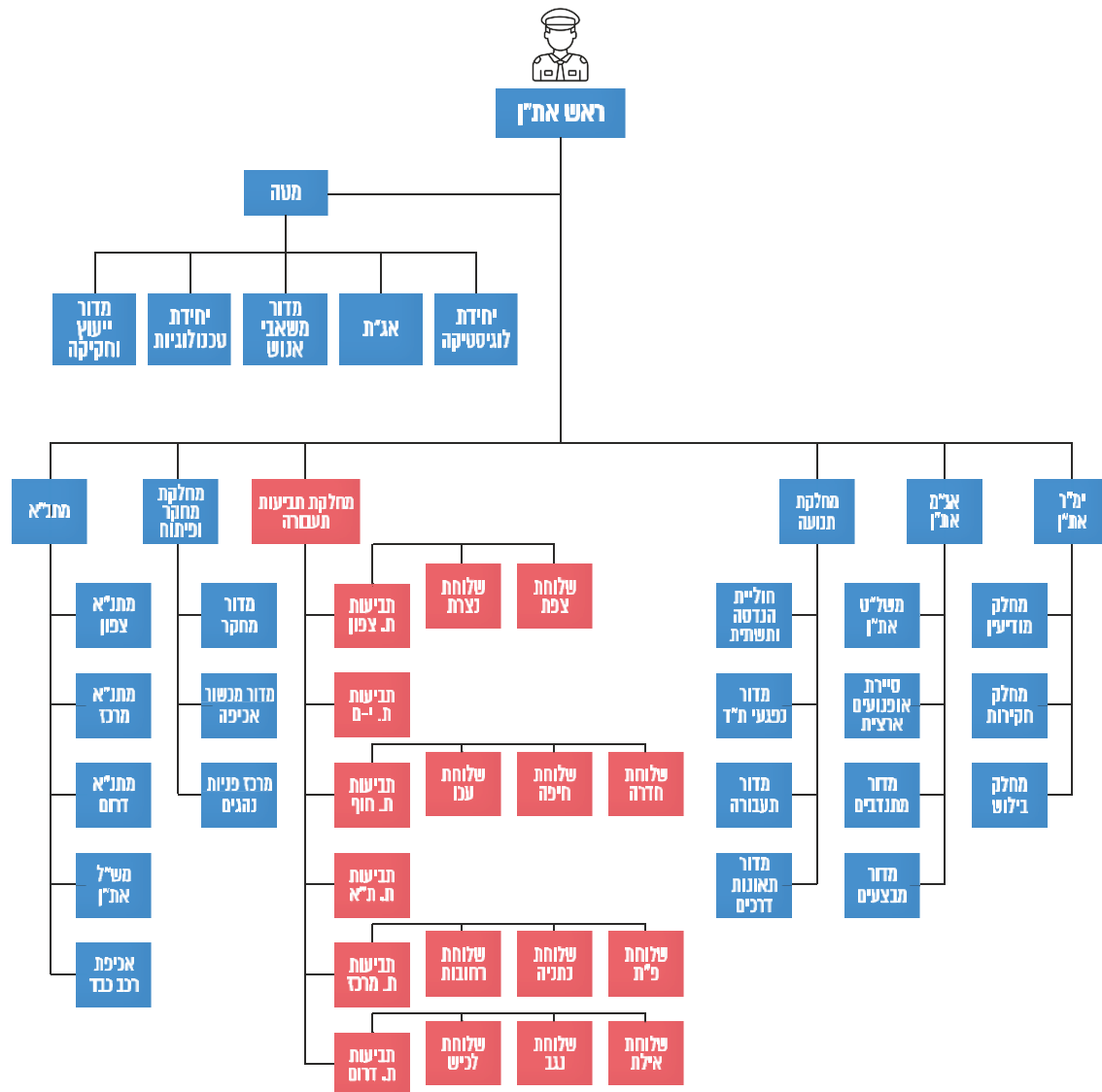
אגף התנועה במשטרת ישראל מופקד על הסדרת התנועה בכבישים הבין-עירוניים; על טיפול בתאונות דרכים; על חקירת תאונות דרכים ועברייני תנועה והבאתם לדין; על גיבוש מדיניות לאכיפת דיני התעבורה, תורת הפעלה ונוהלי עבודה; ועל הפעלה, הדרכה והנחיה של החוקרים, הבוחנים, המהנדסים, שוטרי התנועה והתובעים, הכפופים לו ביחידות הארציות, וכן בקרה עליהם. בראש את"ן עומד קצין בדרגת ניצב.

מחלקת התביעות באגף התנועה (להלן - מחלקת תביעות את"ן או המחלקה) כפופה לראש את"ן והיא נושאת באחריות פיקודית ומקצועית לכלל תובעי התעבורה בארץ. עיקר תפקידה הוא להעמיד לדין חשודים בביצוע עבירות תעבורה וגרימת תאונות דרכים⁴⁴ ולנהל את ההליך הפלילי נגדם בבתי המשפט לתעבורה הפרוסים ברחבי הארץ. בראש המחלקה עומדת קצינה בדרגת ניצב משנה.

לפי נתוני את"ן, ביוני 2018 היו במחלקה 208 תקני כוח אדם ומהם 142 תקני תובעים (להלן - תובעי את"ן או תובעי תעבורה). בפועל, מכהנים 6 ראשי יחידות מחוזיים (צפון, חוף, מרכז, תל אביב, ירושלים ודרום), 13 ראשי שלוחות ו-96 תובעים; 27 תקנים אינם מאוישים. המחלקה אחראית לייצוג מדינת ישראל בבתי

המשפט לתעבורה ברחבי הארץ. להלן בתרשים 3 מוצגים שילובה של המחלקה בתוך אגף התנועה ופריסתה ברחבי הארץ:

תרשים 3: תרשים ארגוני של מחלקת התביעות באגף התנועה



מקור: משטרת ישראל בעיבוד משרד מבקר המדינה

פעילות מחלקת תביעות את"ן

תיקי תעבורה מתייחסים למגוון רחב של עבירות, החל מעבירות קנס כגון עבירות חניה וכלה בתיקי עבירות חמורות של גרימת מוות. כאשר עבירת התעבורה נעברה בנסיבות שהתובע הודיע כי הן מחייבות בירור משפטי או שהעבירה נעברה בנסיבות מחמירות, או שהתרחשה תאונת דרכים בנסיבות שהתובע סבור שנעברה עבירה, יוגש כתב אישום לבית משפט לתעבורה, ובד בבד תימסר לנאשם הזמנה למשפט.

להלן בלוח 1 מובאים נתונים לשנים 2016 עד 2017 על מספר דוחות ברירת משפט⁴⁵ ודוחות הזמנה לדין שהונפקו, על מספר התיקים שנפתחו בבתי המשפט לתעבורה, שמקורם בדוחות תנועה, על כתבי אישום שהוגשו בגין תאונות דרכים, על עבירות תנועה ועל עררים על פסקי דין:

לוח 1: דוחות תנועה, תיקים שנפתחו בבתי משפט לתעבורה, כתבי

אישום ועררים, 2016 עד 2017

שינוי	2017	2016	
75%	1,100,000	630,000	דוחות ברירת משפט
20% (-)	73,000	92,000	דוחות הזמנה לדין
7%	108,000	101,000	תיקי בית משפט שמקורם בדוחות תנועה
8%	14,000	13,000	כתבי אישום
70%	170	100	עררים על פסקי דין מטעם התביעה
22%	280	230	עררים על פסקי דין מטעם ההגנה

בשנת 2017 טיפל בממוצע כל תובע תעבורה בכ-1,050 תיקי בית משפט שמקורם בדוחות תנועה, ונוסף על זה הוא הגיש כ-150 כתבי אישום בגין תאונות דרכים או עבירות תנועה וטיפול בכ-20 עררים - בסך הכול כ-1,200 תיקים. באותה שנה הייתה המחלקה חסרה 27 תקני תובעים. נוכח מצוקת כוח האדם הורה ראש את"ן בפברואר 2018 שלא לאשר לתובעים במחלקה להתמודד על תפקידי רוחב מחוץ לאגף.

נמצא כי תובעי את"ן הפועלים בתוך אגף מבצעי, גם נדרשים לקחת חלק בפעילות המבצעית של האגף ולתגבר את מצבת כוח האדם באירועים מיוחדים, באופן שעלול לפגוע בשיקול הדעת המקצועי.

45 ברירת משפט הינה הברירה העומדת בפני מי שנמסרה לו דרישה לתשלום קנס בגין עבירת תעבורה לשלם את הקנס בתוך 90 יום ממועד ההודעה או להודיע למרכז לפניות נהגים ארצי שברצונו להישפט בגין העבירה.



באוקטובר 2014
הודיע מפכ"ל
המשטרה דאז
לפרקליט המדינה על
החלטתו לפעול
לאיחוד המערך
המשפטי במשטרה,
הכולל את חטיבת
התביעות, את מחלקת
תביעות תעבורה,
תביעות רישוי ואת כל
גופי הייעוץ והחקיקה,
תחת פיקודו של גורם
משפטי עצמאי

המשטרה ציינה בתשובתה כי מדיניות את"ן היא שתובעי את"ן מתגברים רק במקרים חריגים. היא הוסיפה שלדעתה "אין כל קשר בין תגבור המתבצע על ידי תובע במבצע משטרתי ארצי, לבין פגיעה בשיקול הדעת המקצועי של אותו תובע".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי הבטחת פעולה עצמאית של מערך התביעות המשטרתי הנדרש לקיים את עבודתו בתוך המשטרה, מחייבת התמודדות עם שורה של גורמי השפעה הנובעים מעצם העובדה שהתובעים ממלאים את תפקידם ביום-יום בתוך מסגרת משטרתית, על כל המשתמע מכך; דברים אלו יפים גם בנוגע לתובעי את"ן. שילוב תובעי את"ן בפעילות מבצעית עלול לפגוע ביכולת להבטיח את הניתוק הנדרש ביניהם לבין שאר היחידות באגף, והוא משליך על נראות עצמאות התובעים.

המיקום הארגוני של מערך תביעות תעבורה

עד 1998 היה מערך תביעות תעבורה חלק ממערך התביעות במשטרה. באותה שנה הופרד מערך התביעות לתחום הפלילי ולתחום התעבורה. משנת 2012 הוכפף לאת"ן המערך המקצועי של תובעי התעבורה מהבחינה הפיקודית והמקצועית.

כאמור, באוקטובר 2014 הודיע מפכ"ל המשטרה דאז לפרקליט המדינה על החלטתו לפעול לאיחוד המערך המשפטי במשטרה, הכולל את חטיבת התביעות, את מחלקת תביעות תעבורה, תביעות רישוי ואת כל גופי הייעוץ והחקיקה, תחת פיקודו של גורם משפטי עצמאי. כחודש לאחר מכן הודיע היועץ המשפטי של המשטרה דאז לוועדת החוקה כי במסגרת איחוד גורמי התביעה במשטרת ישראל לגוף משפטי אחד יש בכוונת המשטרה לאחד בין היתר את מחלקת תביעות תעבורה במערך התביעות המשטרתי עם שאר הגורמים המשפטיים במשטרה⁴⁶. זאת בנוסף לדיווח של שרת המשפטים דאז ליו"ר ועדת החוקה על החלטה לאחד את המערך המשפטי במשטרה. ואכן, בנובמבר 2015 אישר ממלא מקום מפכ"ל המשטרה דאז את המלצת רח"ט תביעות דאז לפעול לאיחוד מערכי התביעה במשטרה.

למרות האמור לעיל שנכון יהיה לאחד את מערכי התביעה כולל תביעות תעבורה, במועד סיום הביקורת, ובחלוף שלוש שנים, עדיין ראש את"ן וראש מינהל התביעות חלוקים בדעותיהם; ראש את"ן סבר שיש להשאיר את תובעי את"ן בכפיפות מהבחינה הפיקודית לאגף התנועה, ואילו ראש מינהל התביעות סבר שיש להכפיף את מחלקת תביעות את"ן למינהל התביעות, אך ההחלטה על איחוד מערך התביעה לא יושמה.

בתשובת המשטרה נמסר כי "בעבר נבחנה סוגיית הכפפת תביעות את"ן למינהל התביעות והוחלט להשאיר באגף התנועה. בהמשך, לאור שינויים ארגוניים באת"ן הוחלט לא לבחון פעם נוספת את סוגיית הכפפת תביעות את"ן למינהל תביעות".

יצוין כי המפכ"ל דאז הנחה בפברואר 2018 לבצע בדיקה בעניין איחודה והכפפתה של מחלקת תביעות את"ן למינהל התביעות, אך כעבור חודש הוא הורה להפסיק את הבדיקה עד סיכום התייעצות שהוא מתכוון לקיים, וזאת בלי לנמק את החלטתו.

משרד מבקר המדינה ביקש מהמשטרה מסמכים המלמדים על הסיבות שהביאו לקבלת ההחלטה על השארת תובעי התעבורה באת"ן. המשטרה צירפה מצגת מאוקטובר 2014 שבה נכתב תחת הכותרת "פגישות עם אישים - תובנות מרכזיות" כי "אין צידוק או צורך באיחוד התביעה הפלילית עם תביעות התעבורה". לבקשה לקבל מסמכים על הסיבות שלא לבחון פעם נוספת את סוגיית הכפפת מחלקת תביעות את"ן למינהל תביעות, צירפה המשטרה רק את הוראת המפכ"ל ממרץ 2018 על הפסקת הבדיקה כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי במסמכים אלו אין מענה ממשי המסביר מה היו הסיבות להחלטות שהתקבלו. ההחלטות על איחוד מחלקת תביעות את"ן עם מערך התביעה הפלילי גובו בהודעה לוועדת החוקה על הכוונה לאחד את מחלקת תביעות התעבורה במערך התביעות המשטרתית; ראוי ששינוי ההחלטות יתבסס על הליך סדור שילמד על הדרך והסיבות שהביאו לשינוי תוך עדכון ועדת החוקה. עוד יוער כי בחינת אותן מסקנות שהגיעו אליהן בעבר ועדות ציבוריות וגורמים מקצועיים, בדבר הצורך לאחד את כלל גורמי התביעה בפרקליטות, מבהירה כי פעולות שננקטו כצעדי ביניים זמניים עד ביצוע ההחלטה על איחוד התביעה אינן ממומשות במלואן במשטרה. על כל פנים לנוכח דיווחם של שרת המשפטים דאז והיועץ המשפטי של המשטרה דאז לוועדה היה הראוי שהמשטרה תעביר עדכון על מצב הדברים לוועדת החוקה.

בתשובת משרד המשפטים נמסר כי יש להכפיף את תביעות התעבורה למינהל התביעות מכיוון שתובעי את"ן פועלים בתוך אגף מבצעי בכפיפות לראש את"ן, מצב המקביל למצב הבעייתי שהיה נהוג בעבר, עת שלוחות חטיבת התביעות היו כפופות לממונה גם על החקירה.

בעבודת תובעי אגף התנועה קיים חשש של מעורבות הגורמים הפיקודיים באופן העלול להשפיע על עצמאותם של התובעים

בקורות על עבודת התובעים

המערכת הארגונית והמינהלית שבה פועלים תובעי את"ן צריכה להבטיח את עצמאותם ואת אי-תלותם כדי לאפשר להם לבחון באופן אובייקטיבי את סיכויי ההרשעה והאינטרס הציבורי בהעמדה לדין⁴⁷.

פעולתם של תובעי את"ן מציבה אתגרים וקשיים בהקשר של עצמאות התביעה. בביקורת עלה כי בעבודת תובעי את"ן קיים חשש של מעורבות הגורמים הפיקודיים באופן העלול להשפיע על עצמאותם של התובעים. להלן דוגמאות:

פיקוח ובקרה על עבודת התובעים: עבודת התובעים מפוקחת ומבוקרת בידי ראשי יחידות התביעה ותוצאות הבקרה מדווחות לראש מחלקת תביעות את"ן. הבקורות נוגעות בין היתר לאופן הכנת כתבי אישום ולטיפול בתיקים הנמצאים בעיון ביחידת התביעה. בקורות נערכות גם בידי מדור תביעות את"ן וראש תחום פיקוח ובקרה בתביעות את"ן. אם בבקורות יימצא שהטיפול מצד התובע היה לקוי יגרור הדבר צעדים משמעותיים ופיקודיים נגדו.

בשנת 2018 החליט ראש את"ן על בקרה נוספת מטעמו ולפיה מדור ייעוץ משפטי וחקיקה באת"ן יערוך ביקורת על עבודת התובעים באת"ן. בשלב הסיכום הסופי של הבקרה מציג המדור את ממצאיו במסגרת ישיבה בהשתתפות התובעים, ראשי היחידה, ראש מחלקת תביעות את"ן ובנוכחות ראש את"ן.

בדיונים בנוכחות ראש את"ן שבהם הוצגו לו ממצאי הבקורות הוא ליווה לא אחת את סיכום הדיון באיום בהטלת סנקציה על התובעים. לדוגמה, בעקבות בקרה חוזרת שנערכה ביחידת תביעות את"ן בירושלים במרץ 2018 לפי הנחייתו של ראש את"ן הוא הורה להעביר את ממצאי הבקרה לכל יחידות התביעה באת"ן ולוודא כי ליקויים כאלו לא יימצאו ביחידות, שאם לא כן הנושא יטופל באופן משמעותי.

בתשובתה ציינה המשטרה כי תובעי את"ן הם קציני משטרה לכל דבר ועניין, וככאלה, חלות עליהם חובות מתוקף כללי אגף משאבי אנוש (אמ"ש) בכל היבטי המשמעת. המשטרה הוסיפה כי לפי נוהלי המשטרה מחובתו של ראש את"ן לקיים בקרה שנתית ביחידות הכפופות לו. הבקרה אינה עוסקת בשיקול דעתו של התובע, אלא בוחנת קיום נהלים והנחיות שהוא מחויב בהם מתוקף תפקידו כקצין משטרה לכל דבר ועניין ומכוח החקיקה, הנחיות פרקליטות המדינה והנחיות מחלקת תביעות את"ן.

להלן דוגמה שמלמדת על התערבות של גורמים פיקודיים בעבודת התובעים: בבקרה שערך קצין פיקוח מגרשים באת"ן, הוא כתב לראש יחידת תביעות

47 מבקר המדינה, דוח שנתי 2001 (2001), התביעה הפלילית - בפרקליטות ובמשטרה, עמ' 368.



הרציונל שהנחה את
המשטרה בעבר
לנתק את חטיבת
התביעות מהגוף
הפיקודי שבמסגרתו
היא פעלה צריך
שינחה גם לגבי שיוך
תובעי התעבורה
לאגף התנועה

תעבורה כי בהמשך להתייעצות טלפונית שנעשתה עם ראש משטרת התנועה הארצית יש להגיש ערעור מידי על החלטת בית משפט.

המשטרה ציינה בתשובתה כי קצין פיקוח מגרשים באת"ן אינו "גורם הקשור לחקירה" אלא גורם מטה במחלקת תנועה באת"ן ומשמש איש קשר לתביעה ומכל מקום הפנייה טופלה על ידי הגורם המקצועי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי הרציונל שהנחה אותה בעבר לנתק את חטיבת התביעות מהגוף הפיקודי שבמסגרתו היא פעלה צריך שינחה גם לגבי שיוך תובעי התעבורה לאת"ן. יש בתהליכי הבקרה הנעשים מטעמו של ראש את"ן כדי ליצור לפחות מראית עין של התערבות בתהליכי העבודה המקצועיים של התביעה ובשיקול דעתה. בקרה מטעם ראש את"ן והשתתפותו בהליכים לאחר סיום הבקרה עלולות להשפיע על שיקול הדעת של תובעי את"ן, בייחוד כאשר נלווה אליהן איום בסנקציות משמעותיות ופיקודיות.

הפקדת רכב שהושבת בסיום הליך משפטי: לפי התוספת השביעית לפקודת התעבורה [נוסח חדש] יכול שוטר או קצין משטרה, בעבירות מסוימות, לאסור על שימוש ברכב שנעברה בו עבירה, ליטול את רישיון הרכב ולהורות על הפקדת הרכב במגרש המיועד לכך במהלך תקופת איסור השימוש (להלן - השבתה מינהלית). על פי נתוני את"ן, בשנת 2016 הושבתו כ-11,000 רכבים ובשנת 2017 הושבתו כ-12,000 רכבים, ומהם לא הופקדו במגרשים המיועדים לכך כ-840 רכבים וכ-680 רכבים, בהתאמה.

לפי מדיניות ראש את"ן, ראשת מחלקת תביעות את"ן הנחתה את תובעי התעבורה לפעול להפקדתו של כלי רכב שהושבת ולא הופקד במהלך ההליך המשפטי ולאחר סיומו, באמצעות הצהרת תובעים לפרוטוקול שהרכב הושבת ולא הופקד (להלן - השבתה שיפוטית). בין היתר, נקבע בפקודה כי לא ניתן להשבית רכב ללא נוכחות הבעלים ושמיעת טענותיו. משמעות ההנחיה היא שבמקרים שהרכב הושבת ולא הופקד נדרשים תובעי את"ן להציג בפני בית המשפט במסגרת הטיעונים לעונש את העובדה שהרכב שהנאשם נהג בו במועד העבירה הושבת בידי קצין משטרה אך לא הופקד, ולבקש כי הדבר יירשם בפרוטוקול. כלומר, ההנחיה היא לפעול להשבתה שיפוטית באמצעות רישום הערה בפרוטוקול חלף מיצוי מסלול ההשבתה המינהלית⁴⁸.

נמצאו מקרים שבית המשפט העיר למשטרה כי הצהרה לפרוטוקול אינה תחליף לכך שעליה לפעול להפקדה של הרכב באמצעות גרירתו. בית המשפט הבהיר כי לא ברור מהו הטעם בהצהרות לפרוטוקול אם המשטרה יכולה פשוט לגרור את הרכב ולהפקיד אותו במגרש המיועד לכך. במקרה אחר ביקר בית המשפט את הבקשה לרשום בפרוטוקול שהרכב הושבת אך לא הופקד מכיוון שמדובר

48 מנתונים שהתקבלו ממחלקת תביעות את"ן הוברר כי מיום 1.1.17 עד 30.11.17 לא הופקדו 544 כלי רכב שהושבתו, וההליך המשפטי בעניינם טרם הסתיים, ו-135 כלי רכב לא הופקדו לאחר שההליך בעניינם הסתיים בבית המשפט.



מנתוני המשטרה
עולה כי בשנת 2017
הגישו תובע אגף
התנועה 113 דוחות
הסבר ונערכו להם 25
ראיונות הדרכה ו-7
ראיונות אזהרה. קיים
חשש שתובע לא
יפעיל שיקול דעת
מיטבי מחשש
מסנקציה פיקודית

בנאשם שטרם הורשע, ועצם ההערה בפרוטוקול כי הרכב הושבת אך לא הופקד עלולה לשפוך אור שלילי על הנאשם כבר לפני הרשעתו.

יישום מדיניות ראש את"ן באמצעות ההנחייה לווה בסנקציה, ולפיו קיום הליך שיפוטי בהיעדר הנאשם ייחשב כמחדל של התובע והוא יידרש להגיש דוח הסבר. בהישנות המקרה נדרש ראיון הדרכה, ובהישנות נוספת מונחה מפקדו של התובע לקיים עימו ראיון אזהרה הנכנס לתיק האישי של התובע.

בתשובתה ציינה המשטרה כי "מימוש אמצעי משמעותי בעניינו של תובע שאינו ממלא אחר ההוראות שניתנו לו על ידי ראשת מחלקת תביעות, האמונה על התובעים הן בפן המקצועי והן בפן הפיקודי, הינה תקינה וראויה, ומטרתה לוודא כי הליקוי התפקודי לא ישנה".

מנתוני המשטרה עולה כי בשנת 2017 הגישו תובע את"ן בהקשר זה 113 דוחות הסבר ונערכו להם 25 ראיונות הדרכה ו-7 ראיונות אזהרה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי קיים חשש שתובע לא יפעיל שיקול דעת מיטבי מחשש מסנקציה פיקודית. לפיכך, עליה לבחון אם הליכים כאלו אינם פוגעים בשיקול הדעת של התובעים ויוצרים הרתעת יתר, ובמהלך ייצוג המדינה בבית משפט הם מונעים מהם מלקבל החלטות בתיקים, ובכלל זה עריכת הסדרי טיעון ושפיטה בהיעדר הנאשם.

טיפול התובעים בתביעות חמורות: לפי הנחיות את"ן, הליך של תביעה לחומרה בעבירת תעבורה (להלן - תלת"ן⁴⁹) נועד להעביר את הטיפול בעבירות תעבורה חמורות להליך אכיפה שיפוטי מהיר, עמדה עונשית מחמירה מצד התביעה ומתן קדימות לשמיעת התיק בבית המשפט לתעבורה. יישום מדיניות ראש את"ן למיקוד אכיפה כנגד עברייני תנועה המבצעים עבירות תלת"ן כרוך בהגשת בקשות למעצר עד תום ההליכים ובקשות לפסילת רישיון נהיגה עד גמר הדין (להלן - פסילה עד תום ההליכים). במקרים הקשים והמתאימים לסוג העבירה שבה צפוי להיות מואשם החשוד.

בשנת 2018, על פי מדיניות ראש את"ן, הוסיפה ראשת מחלקת תביעות את"ן יעד ולפיו לשם יצירת הרתעה, היא הציבה יעד כמותי להגשת בקשות לפסילה עד תום ההליכים, כך שכל יחידת תביעה תימדד במסגרת הבקורות ותקבל את הציונים האלו: ל-40% בקשות מכל תיקי תלת"ן יקבל ציון 60, ל-50% - ציון 80 ול-60% - ציון 100. היעדים נקבעו למרות שעורכי דין במחלקה סברו שאין להגדיר יעד כמותי משום שבקשות לפסילה עד תום ההליכים הן פרטניות לכל תיק והן נגזרות משיקולים משפטיים. בסופו של דבר נכלל היעד האמור כחלק מהבקרה השוטפת של מפקדי היחידות והתווסף לרשימת מדדי הפיקוח והבקרה

על יחידות התביעה הנעשים בידי מדור תביעות. נוסף על זה, נקבע שאי-עמידה ביעד מחייבת את ראש היחידה בהגשת דוח הסבר לראשת מחלקת תביעות את"ן.

ואכן, קביעת היעד המדידי להגשת בקשות לפסילה עד תום ההליכים בשנת 2018 השפיעה על עבודת התובעים והגדילה באופן מובהק את מספר הבקשות לפסילה עד תום ההליכים שהוגשו לבתי המשפט בתיקי תלת"ן.

בחמשת החודשים הראשונים של 2018, מתוך 5,701 תיקי תלת"ן הוגשו בכל הארץ 2,351 בקשות לפסילה עד תום ההליכים - כ-41% לעומת כ-30% מכל תיקי תלת"ן שהוגשו בכל אחת מהשנים 2015 עד 2017 (גידול של כ-37%). בחלק מיחידות התביעה באת"ן האמיר שיעור הבקשות לפסילה עד תום ההליכים ליותר מ-50% מכל תיקי תלת"ן שטופלו באותה יחידה.

בביקורת נמצא כי לעומת הגידול במספר הבקשות לפסילה עד תום ההליכים שהוגשו בשנת 2018 חלה ירידה במספר הבקשות שבתי המשפט קיבלו. בשנת 2015 התקבלו 74% מכל הבקשות, בשנת 2016 התקבלו 71% ובשנת 2017 התקבלו 65%. בחמשת החודשים הראשונים של 2018 קיבלו בתי המשפט רק כ-51% מהבקשות לפסילה עד תום ההליכים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי דירוג והערכה של תפקוד יחידות התביעה באת"ן לפי מספר הבקשות המוגשות מלמד על מציאות תפקודית המגלמת פוטנציאל להשפעה על שיקול הדעת המקצועי של התובעים באת"ן.



הממצאים בפרק זה מלמדים על החשיבות שביישום ההחלטות על איחוד מחלקת תביעות את"ן עם מינהל התביעות, לפי ההודעה שנמסרה לוועדת החוקה. הכפפת תובעי את"ן למינהל התביעה תמנע חשש למעורבות של הגורמים הפיקודיים בעבודת התובעים ותסיר את הספק שעצמאותם אינה נשמרת. אין ספק ששימוש בכלים מניעתיים אכן נדרש ומחויב כדי להרחיק נהגים שנתפסו בעבירות חמורות ומסכנות החיים. עם זאת, כדי לשמור על עצמאותם המלאה של תובעי את"ן נדרשת הפרדה בינם לבין ההוראות הפיקודיות של ראש את"ן, המשמש כראש מערך האכיפה.

תביעות רישוי עסקים

חוק רישוי עסקים, התקנות שהותקנו על פיו והצווים שהוצאו מכוחו מסדירים את נושא רישוי עסקים. בין היתר, מטרת החוק היא למנוע סכנות לשלום הציבור, לשמור על בטיחותם של הנמצאים במקומות עבודה ולשמור על רווחת הציבור, בריאותו ואיכות חייו. בחוק מפורטים העסקים טעוני הרישוי, סוגי הרישיונות הנדרשים להפעלת עסק, התנאים למתן הרישיונות והמורשים לקביעתם וכן הדרכים לאכיפת החוק. ביולי 2018 התקבל תיקון מס' 34 לחוק רישוי עסקים, שייכנס לתוקף בהדרגה מינואר 2019, ולפיו עסקים יעמדו בפני שלושה מסלולים לקבלת רישיון עסק. הרשות המקומית מוסמכת להגיש כתב אישום נגד עסק הטוען רישיון על פי חוק אך בעליו אינו מחזיק בו, או נגד בעליו המפר תנאי מתנאי הרישיון.

אחד מאפיקי האכיפה שבהם המשטרה פועלת הוא הגשת כתבי אישום על פי חוק רישוי עסקים באמצעות תובעי רישוי עסקים. נוסף על זה, קצין משטרה הממונה על המחוז רשאי לנקוט הליכים מינהליים ולהורות על סגירת עסק לתקופה של עד 30 יום בשל עבירה שנעברה בו או בשל הפעלת עסק ללא רישיון או בשל הפרת תנאי מתנאי הרישיון; בתום התקופה ניתן להאריך את משך צו הסגירה ב-30 יום נוספים, וזאת אם הוגש לבית משפט כתב אישום על העבירה שבגינה ניתן הצו.

מנתוני האגף לרישוי עסקים במשרד הפנים שהתקבלו בדיווחיהן של כ-230 רשויות מקומיות עולה שבשנים 2012 עד 2016 היו בכל שנה כ-120,000 עסקים טעוני רישוי. בשנת 2016 פעלו כ-29% מהעסקים ללא רישיון עסק ומהם כ-10% לא עמדו בתנאי משטרת ישראל.

מתן הרישוי של משטרת ישראל נועד למנוע סכנות לשלום הציבור ולהבטיח מפני שוד והתפרצות. המשטרה משתמשת גם בכלים המשפטיים של רישוי עסקים לצורך לחימה בפשיעה ובעיקר בפשיעה המאורגנת. כמו כן, המשטרה מתמקדת בפעילות נגד עסקים לצורך הבטחת שלום הציבור או להחזרת שלום הציבור שהופר; כחלק ממערך הרישוי במשטרה מונו תובעי רישוי במחוזות ובמרחבים.

עבודת תובעי רישוי עסקים

מערך תובעי רישוי עסקים כפוף מהבחינה המקצועית לחטיבת אבטחה ורישוי באגף המבצעים של משטרת ישראל. המערך פועל בפריסה ארצית לפי צרכים מקומיים של כל מחוז ומרחב. במערך משרתים עשרה תובעים - ארבעה מחוזיים (חוף, צפון, מרכז וירושלים) ושישה מרחביים (לכיש, נגב, יפתח, איילון, ירקון ודן). מהבחינה הפיקודית התובעים כפופים לגורמי אגף מבצעים (להלן - אג"ם) במחוזות ולקציני רישוי במרחבים, ומהבחינה המקצועית הם כפופים ליועצת המשפטית של חטיבת אבטחה ורישוי, הכפופה לראשת חטיבת אבטחה ורישוי. היועצת המשפטית משמשת גם תובעת רישוי ארצית.

ההסמכה של תובע רישוי היא לתחום רישוי עסקים בלבד, והוא מנהל את התיקים בבתי משפט השלום או בבתי המשפט לעניינים מקומיים. כמן כן, יש לו סמכות לייצג בבתי משפט השלום בעררים על סגירות מינהליות של בתי עסק. תובע רישוי מלווה את גורמי הפיקוד ונותן ייעוץ משפטי, במסגרת הליכים מינהליים לקציני רישוי בשימועים שנערכים לבעלי עסקים בעניין צווי סגירה מינהליים ולקציני חקירות בהיבטים של סגירת תיקים.

בישראל אומץ העיקרון האוסר על העמדת נאשם בסיכון כפול בגין אותה עבירה⁵⁰. בטרם מחלקת תביעות רישוי מגישה כתב אישום עליה לבדוק האם ישנם הליכים דומים שנקטה הרשות המקומית. אם לא כן, עלול להיווצר מצב שבו יוגש כתב אישום נגד בית עסק הן בידי המשטרה הן בידי הרשות המקומית.

כך אירע בתיק שהתנהל בבית המשפט לעניינים מקומיים בתל אביב-יפו⁵¹. עיריית תל אביב-יפו חזרה בה מכתב האישום לאחר שהתברר כי נגד אותו בית עסק כבר הוגש כתב אישום, ושהנאשמים הורשעו בו בהליך הפלילי. בא כוח העירייה ציין כי לא ידע שהמשטרה הגישה כתב אישום, וזאת משום היעדר תיאום בין העירייה למשטרה.

בית המשפט הורה לבטל את כתב האישום וציין: "תיק זה מעלה אנומליה אכיפתית שבו שני גופים עוסקים באכיפת אותן עבירות באותו בית משפט. גוף התביעה מופעל על ידי עיריית תל אביב וגוף תביעה של משטרת ישראל. אינני מוצא הצדקה לקיום מצב זה. אין הצדקה שאדם יצטרך להתמודד עם שני כתבי אישום בשל קיומם של שני גופי אכיפה העוסקים באכיפת אותו חוק". בית המשפט הוסיף כי "מן הראוי שהאחראים על אכיפת החוק במדינה ישקלו תיקון המצב ואיחוד גופי התביעה"⁵².

נמצא כי חלוקת העבודה בין המשטרה לרשויות הרישוי המקומיות אינה מוסדרת, והדבר מעלה חשש למצב של כפל סיכון, דהיינו מצב שבו יועמד אדם לדין בידי שני גופי אכיפה שונים בגין אותה עבירה. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שכדי למנוע מצבים שעליהם הצביע בית המשפט לא ניתן להסתפק ברצון טוב של תובעי הרישוי העירוניים ותובעי הרישוי המשטרתיים ובשיתוף פעולה ביניהם.

המשטרה מסרה בתשובתה כי גם היא סבורה שלא די ברצונם הטוב של תובעי הרישוי המשטרתיים ותובעי הרישוי העירוניים, אך ציינה כי לעת הזאת, אין במשרד הפנים פונקציה מקבילה לתובעת רישוי ארצית ולא ניתן לגבש נוהל מול כל רשות ורשות.

50 חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982; דנ"פ 532/93 מנינג נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם במאגר ממוחשב, 16.8.93).

51 (ת"א) 7195-02-14 מדינת ישראל נ' א"ג (פורסם במאגר ממוחשב, 3.6.15).

52 כבר בשנת 2000 עלה נושא הצורך בתיאום בין רשויות התביעה בענייני רישוי עסקים והגשת כתבי אישום באותו עניין בידי רשויות שונות, ובכלל זה משטרת ישראל - עניין זה צוין כבר במכתבה של פרקליטת מחוז דרום דאז ליועץ המשפטי לממשלה דאז מיוני 2000.



כדי למנוע מצב
שאדם יועמד לדין
בידי שני גופי אכיפה
שונים בגין אותה
עבירה, על המשטרה
להסדיר בנוהל כי על
תובע רישוי עסקים
להודיע לרשות
המקומית על הגשת
כתב אישום כנגד
עסק הפועל בתחומה

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שכדי למנוע מצב שאדם יועמד לדין בידי שני גופי אכיפה שונים בגין אותה עבירה, עליה להסדיר בנוהל כי על תובע רישוי עסקים להודיע לרשות המקומית על הגשת כתב אישום כנגד עסק הפועל בתחומה. זאת ועוד, על התובע המשטרה לודא, בטרם הגשת כתב האישום, כי אין מתנהל הליך משפטי מצד הרשות המקומית כנגד אותו עסק.

השיוך הארגוני והכפיפות של תובעי הרישוי

1. כבר בשנת 2000 עלה כי "האכיפה ברישוי עסקים במשטרת ישראל מתבצעת באופן לא אחיד, ישנן יחידות משטרה שהתביעות מטפלות באכיפת רישוי עסקים, אחרות מפנות לרשות הרישוי ואלה מטפלות - מלא, חלקי או בכלל לא. ישנן יחידות אחרות שקיים בהן תובע רישוי במשרה מלאה או שרכז הרישוי בנוסף להיותו רכז רישוי היה גם תובע עם הסמכה מהמפקד ל"53. בשנת 2012 הוצגה לראש אג"ם דאז תמונת מצב של תביעות רישוי עסקים, ולפיה האכיפה בתחום ממשיכה להתבצע בחוסר אחידות, והתובעים פועלים ללא הכשרה והנחיה מקצועית בתחום ניהול ההליך המשפטי הפלילי. בשנת 2013 פנה היועץ המשפטי של המשטרה דאז ברשימת תפוצה לכל מפקד מחוז, לראש אג"ם, לראש אג"ת ולראש אח"ם בבקשה "שלא למנות עורכי דין נעדרי הכשרה וניסיון בתחום הרישוי כתובעי רישוי, אם במשרה מלאה ואם כנע"ת [נוסף על תפקיד]. חשוב להבהיר כי עורכי דין ומשפטים אחרים, חכמים ומוצלחים ככל שיהיו, אינם כשירים לטפל ולהופיע בתיקים אלה ללא הכשרה מתאימה ומבלי להתלוות לתובעי רישוי בעלי ניסיון" (ההדגשה במקור)⁵⁴.

גם בחלוף השנים עדיין לא הושלמו ולא הוסדרו בנוהל אחיד ומחייב אופן גיוסם של תובעי הרישוי, הכשרותיהם ותהליכי העבודה שלהם.

בתשובתה ציינה המשטרה כי קיימת טיטוט נוהל עבודת תובעי רישוי, שמסדירה בין היתר את התקינה, הכפיפות וההכשרות של תובעי רישוי. עוד ציינה כי נושא הכשרות תובעי הרישוי נבחן באגף ההדרכה וסוכם כי תפוחת הכשרת תובעים בתחום זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי אין זה סביר שעבודתם של תובעי הרישוי לא הוסדרה באופן מלא במשך כשני עשורים. על המשטרה לפעול מיידית להשלמת התהליכים הנדרשים להסדרת עבודתם של תובעי הרישוי.

53 מסמך בנושא "אכיפה על פי חוק רישוי עסקים - נמ"ט", 12.6.00.

54 מסמך בנושא "הסמכת תובעי רישוי", 14.3.13.

2. בשנים האחרונות נערכו דיונים בפיקוד המשטרה בנוגע לכפיפות ולמיקום של תובעי הרישוי במשטרה. כאמור, באוקטובר 2014 החליט המפכ"ל דאז לאחד את כל גופי התביעה, לרבות מחלקת תביעות רישוי, בחטיבת התביעות. בנובמבר 2015 אישר כאמור ממלא מקום מפכ"ל המשטרה דאז את המלצת רח"ט תביעות דאז לפעול לאיחוד מערכי התביעה; ההחלטות לא יושמו.

באוגוסט 2016 הכין אג"ת מסמך שבחן את כפיפות תובעי הרישוי ותובעת הגנת הסביבה. המסמך הוכן בעקבות הנחיית המפכ"ל לבחון את האפשרות לשנות את כפיפותם לחטיבת התביעות. הנימוקים בעבודת המטה להכפפת התובעים לחטיבת התביעות היו, בין היתר, שניתוק התובעים יגביר את שיקול דעתם ואת עצמאותם; מקצועיות התובעים תשתפר בתחום הפלילי; וגורם אחד יוביל את מדיניות האכיפה בכל זרועות התביעה ויוגבר הפיקוח על אופן ניהול התיקים בידי התובעים. הנימוקים להשארת התובעים ביחידת אבטחה ורישוי התייחסו בעיקר לצורכי יחידות השטח ולזמינותם ויעילותם של התובעים שנוכחותם ביחידות הרישוי מקצרת את משך הטיפול בתיקים. בסיכום המליץ ראש אג"ת להותיר על כנה את כפיפות תובעי הרישוי למערכי הרישוי בשטח, תוך קביעת נוהלי עבודה ברורים למערך תובעי הרישוי, באופן שיסדירו ויקבעו קריטריונים להפעלת שיקול דעת, וזאת לצורך הגברת עצמאותם של התובעים ביחס לגורמי הפיקוד.

בנובמבר 2016 התקיים דיון על המסמך האמור והדעות היו חלוקות. סגן המפכ"ל דאז סבר ש"המקום הנכון לתובעי רישוי הוא חטיבת התביעות". בדעה זו היו גם היועץ המשפטי של המשטרה וסגן רח"ט תביעות. מנגד, ראש אג"ת, ראש אג"ם ורח"ט אבטחה ורישוי סברו שנכון שתובעי הרישוי יוכפפו לאג"ם. היועץ המשפטי של המשטרה אמר שהוא "יכול לחיות בשלום" עם שתי האפשרויות, אך חיוני לנתק את הכפיפות של תובעי הרישוי מקציני הרישוי. המפכ"ל החליט כי מערך תביעות רישוי לא יוכפף לחטיבת התביעות ויישאר בכפיפות לחטיבת אבטחה ורישוי. לטענתו, הוא שוכנע "שבנושא תביעות הרישוי, ההיבט הפלילי הוא 'רך' יחסית ומורכב פחות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי החלטותיה בנוגע לשיוכם הארגוני של תובעי המשטרה לסוגיהם אינן עקביות. הנימוק העיקרי להקמת חטיבת התביעות והוצאתה מאח"ם היה הצורך בהפרדה של התובעים מיחידות השטח כדי שניתן יהיה להבטיח את עצמאותם, אך מהלך דומה לא נעשה לגבי תובעי רישוי.

בתשובתה מסרה המשטרה כי המפכ"ל קיבל את עמדת הגורמים המקצועיים ולפיה נדרשת זיקה בין תובעי הרישוי ובין חטיבת האבטחה והרישוי וגורמי הרישוי בשטח, בשל ייחודיותו של תפקיד תובעי הרישוי. התפקיד כולל אלמנטים של המשפט הפלילי והמינהלי, ובכלל זה הגשת כתבי אישום וליווי משפטי של תהליכי הרישוי.

תובעי הרישוי עדיין כפופים לגורמי הפיקוד המבצעים בניגוד לכל התפיסה של עצמאות התביעה והגברת אמון הציבור במשטרה

יוער כי בדיון שבו החליט המפכ"ל דאז כי מערך תביעות רישוי לא יוכפפו לחטיבת התביעות הוא ציין כי יש להגדיר מחדש את המבנה הארגוני והכפיפות הפיקודית של תובע רישוי, שכן "לא מתקבל על הדעת שתובע הרישוי יהיה כפוף פיקודית לקצין הרישוי!" אולם חרף ההנחיה החד-משמעית על ניתוק כפיפות תובעי הרישוי מקציני הרישוי, תובעי הרישוי עדיין כפופים לגורמי הפיקוד המבצעים בניגוד לכל התפיסה של עצמאות התביעה והגברת אמון הציבור במשטרה.

בתשובת המשטרה צוין כי מערך תביעות רישוי עבר בשנים האחרונות שינויים רבים ומהותיים במטרה ליישם את החלטת המפכ"ל ולהבטיח שעבודת תובעי הרישוי תיעשה באופן עצמאי ובלתי תלוי, תוך שמירה על ייחודיותם והמשך התפתחותם המקצועית. עם זאת, המשטרה הוסיפה כי נעשית עבודת מטה ולפיה תובע הרישוי יוכפף לראש ענף אבטחה ורישוי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שלמרות השינויים שנעשו לטענתה עדיין לא יושמה הוראת המפכ"ל דאז. על המשטרה לוודא שכפיפות תובעי הרישוי תנותק מהגורמים המבצעים.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי יש לאחד את מערך תובעי רישוי העסקים עם מינהל התביעות.

3. בביקורת נמצא שעבודת תובעי הרישוי אינה מצטמצמת רק לניהול ההליך הפלילי. להלן דוגמאות:

- א. במחוז צפון הורה מפקד תחנה לגורמי הביצוע לתאם עם תובעת רישוי מועד לקיום מבצע כנגד עסקים של אמצעי לחימה (אמל"ח) ויעדי אדם.
- ב. במחוז חוף דיווח תובע רישוי עסקים למפקד המחוז ולגורמים נוספים כי בית המשפט הורה לסגור עד תום ההליכים בית עסק ששימש בית בושת, עקב מסוכנותו. התובע ציין לשבח את שיתוף הפעולה ההדוק של מערך תביעות הרישוי עם מפקד תחנת זבולון ועם כלל גורמי התחנה בהשגת יעדי התחנה בסגירת בית העסק שהוגדר "יעד מקום".
- ג. ללא קשר לתפקידם כתובעים, תובעי רישוי מתגברים כקציני משטרה את כוחות המשטרה באירועים שונים, למשל אירועי יום העצמאות.
- ד. נמצאו מקרים שלא הייתה הקפדה על כך שתובע רישוי לא ישתתף בהליך שימוע. לדוגמה, במרחב יפתח נכח תובע רישוי בשישה הליכי שימוע שנערכו מינואר 2016 עד ספטמבר 2017.

המשטרה מסרה בתשובתה כי "תובעי רישוי מונחים שלא ליטול חלק פעיל בתהליכי שיטור ומבצעי אכיפה שנעשים בשטח". היא הוסיפה כי "הגדרת

תפקידם של תובעי הרישוי כוללת מתן ייעוץ משפטי לגורמי רישוי, וייצוג המשטרה בהליכים אלה וזאת בשונה מהנהוג ביחידות אחרות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי בדומה לתובעי את"ן טמונה חשיבות בניתוק של התובעים מהיחידות המקצועיות. האמור לעיל מלמד שלא תמיד יש הפרדה בין הגורמים המקצועיים ובין תובעי הרישוי, ותובעי רישוי מעורבים בתהליכי שיטור ואכיפה של יחידות השטח. גם לאחר השינויים שהמשטרה ביצעה קיים חשש לפגיעה ביכולתם של תובעי הרישוי לקיים בחינות משפטיות נטולות השפעה.

היעדר אחידות במבנה מערך תובעי רישוי במשטרה ואכיפה חלקית

מנתוני המשטרה עולה כי לא מונו תובעי רישוי בכל המחוזות והמרחבים. מתוך שבעת המחוזות מונה תובע רישוי רק בחמישה מהם (מחוזות צפון, חוף, מרכז, דרום וירושלים). אשר למרחבים, מונה תובע רישוי רק בשישה מהם (לכיש, נגב, דן, יפתח, ירקון ואילון).

יצוין כי בינואר 2018 שלחה ראשת חטיבת אבטחה ורישוי מכתב לראש אג"ם שכותרתו "מערך תביעות רישוי - תקינה וכפיפות", ובו ציינה: "לשם חיזוק המערך, **אבקש להקים שלוחות תביעות רישוי במחוזות אשר בראש כל אחת מהן יעמוד תובע רישוי מחוזי ותחת פיקודו ישרתו התובעים המרחביים**" (ההדגשה במקור). ראשת החטיבה פירטה את השינוי הנדרש במערך תביעות רישוי, בדרגות התקן ובצורך להכפיף את תובעי הרישוי לסגן מפקד מחוז.

מנתוני המשטרה עולה כי בשנת 2016 הגישו תובעי הרישוי 169 כתבי אישום ברמה הארצית⁵⁵ ו-286 בשנת 2017. עוד עולה מהנתונים כי מקום שנבצר מתובע רישוי מלמלא את תפקידו, אם מחמת העברה לתפקיד אחר אם עקב מחלה, לא נמצא לו מחליף במערך התביעה המשטרתי, ובמקומות אלו נפגעה האפקטיביות של פעולות האכיפה שכן צומצמו או הופסקו הפעולות להגשת כתבי אישום ולקיום הליכים בבתי המשפט. להלן דוגמאות:

1. עקב נבצרות של תובעת רישוי במחוז ירושלים הוגשו בשנת 2017 שלושה כתבי אישום בלבד.
2. תפקיד תובע רישוי במרחב לכיש אינו מאויש מפברואר 2018 אי לכך, במחצית הראשונה של 2018 לא הוגשו במרחב כתבי אישום, לעומת 50 כתבי אישום שהוגשו בשנת 2017.

55 עדכון המערכת הממוחשבת החל רק משנת 2016 ולכן אין נתונים על מספר כתבי האישום שהוגשו לפני 2016.

3. תובע רישוי במחוז דן החל בתפקידו בספטמבר 2017, לאחר שבמשך תשעה חודשים התפקיד לא היה מאויש. בשנת 2017 הוגשו במרחב 8 כתבי אישום בלבד לעומת 19 כתבי אישום במחצית הראשונה של 2018.

במכתבה מינואר 2018 לראש אג"ם הציעה ראשת חטיבת אבטחה ורישוי מבנה חדש למערך תובעי רישוי - ראש מערך התביעה, סגן, שבעה תקנים לראשי לשכות רישוי מחוזיים ו-11 תובעים מרחביים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שעליה להסדיר את נושא התקינה והכפיפות של תובעי הרישוי במשטרה באופן שיבטיח פעולת אכיפה אחידה, שוויונית, רציפה ועצמאית; כל זאת במטרה להבטיח התמודדות מקצועית עם כ-30,000 עסקים טעוני אישור מהמשטרה שעיקרם פועלים בתחומי מחוזות מרכז, חוף, צפון וירושלים.

המשטרה הסכימה בתשובתה כי בהיעדר אחידות בתקינה, אין יכולה להתקיים שיוויוניות באכיפה; לפיכך, היא פועלת להסדרת התקינה של תובעי הרישוי המחוזיים והמרחביים.

יצוין כי כבר בנובמבר 2016 התריע המפכ"ל דאז כי בתחום הרישוי קיימת חשיבות מיוחדת לאחידות בנקיטת הליכים משפטיים. לטענתו לא יעלה על הדעת שדווקא בתחום רגיש זה הקשור לאזרחים נורמטיביים לא תהיה אחידות, דהיינו במקום אחד יינקטו הליכים נגד עסק שאינו עומד בתנאי המשטרה ובמקום אחר ההפרה לא תטופל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי לנוכח התרעת המפכ"ל דאז עליה לפעול להסדרת נושא התקינה והכפיפות של תובעי הרישוי בהקדם.

תביעות הגנת הסביבה

נוכח חשיבות נושא אכיפת חוקי הגנת הסביבה במדינת ישראל ולצורך חיזוק גורמי האכיפה במשרד להגנת הסביבה הוקם במשטרת ישראל, בשנת 2003, מדור הגנת הסביבה (להלן - המדור). המדור פועל כיחידה ארצית במחלקת

לתובעת הגנת הסביבה אין גורם מנחה מקצועי ומינהל התביעות אינו מפקח על עבודתה

סיוור ושיטור בכפוף לאגף המבצעים של המשטרה, והוא משמש גורם מטה לריכוז הטיפול באכיפת דיני הגנת הסביבה וצער בעלי חיים⁵⁶.

בהסדר בין המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל והמשרד להגנת הסביבה משנת 2003 נקבע כי שלושת הגורמים יפעלו בשיתוף פעולה, ולפיו המשטרה תגייס, תכשיר ותפעיל שוטרים במסגרת המדור, והמשרד להגנת הסביבה יממן ויתקצב את שיתוף הפעולה. בראש המדור יעמוד קצין בדרגת סגן ניצב, וישרתו בו קצין אכיפת שמירת חוקי סביבה, תובעת הגנת הסביבה (להלן גם - התובעת) ועשרה שוטרים, שיקיימו גם מבצעים משולבים עם יחידות אחרות של המשטרה ועם גופי אכיפה נוספים.

1. התובעת במדור כפופה מהבחינה הפיקודית לראש המדור ומהבחינה המקצועית למינהל התביעות.

נמצא כי לתובעת הגנת הסביבה אין גורם מנחה מקצועי. יתרה מזאת, מדובר על מבנה תפקודי חריג שאינו מתיישב עם תפיסת העבודה של המשטרה. לדברי התובעת, היא מתנהלת באופן עצמאי ונפרד והיא אינה מקבלת הנחיות מקצועיות מאף לא גורם אחד; כמו כן, מינהל התביעות אינו מפקח על עבודתה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי בנושא פיקוח מינהל התביעות היא מסכימה עם הביקורת; היא תפעל לשינוי הפיקוח והעמדתו על פיקוח רציף כחלק מהבקרה על כלל התובעים. עם זאת, היא ציינה כי "אם ידרש מינהל התביעות לפקח על תחום תביעות איכות הסביבה, יש להכפיף את המערך פיקודי ומקצועי למינהל התביעות (שהרי יש קושי לפקח על תובעת שאין לה כיום קשר למינהל התביעות)".

שלא כמו בהפרדה של חטיבת התביעות מהגוף המבצע, בעבודתה של תובעת הגנת הסביבה הפרדה זו אינה מתקיימת. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי יש לוודא שמינהל התביעות יפקח על עבודת התובעת. אם המשטרה סבורה כי לצורך הפיקוח על עבודתה של התובעת יש להכפיפה למינהל התביעות, עליה לפעול בהתאם לכך; הרי אין זה סביר שעבודתה של התובעת לא תפוקח.

יצוין כי שאלת כפיפות תביעות הגנת הסביבה למערך התביעות המשטירתי עלתה בדיונים שהתקיימו בפיקוד המשטירתי הבכיר עד דרג מפכ"ל. בנייר

56 אכיפת חוקי איכות הסביבה נעשית בידי משטרת ישראל על פי נוהל באחריות מקצועית של ראש מדור הגנת הסביבה ממחלקת סיוור אגף מבצעים. בין היתר, פעילות אכיפה, פיקוח וחקירה נעשית לפי החוקים האלו: חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984; חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961; חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993; חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008; חוק המים, התשנ"ט-1959; חוק הפקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999; חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983; חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994; תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992.

התובעת להגנת הסביבה מעורה בעבודת המדור באופן שאינו עולה בקנה אחד עם הצורך בניתוק בין עבודתה המקצועית לעבודה המבצעית במדור

עמדה מאוגוסט 2016 שהפיצה מחלקת תכנון באג"ת נכתב: "גם הייחודיות של תחום הגנת הסביבה מצדיקה לדעתנו הותרת התקן בכפיפות למדור הגנת הסביבה הפועל כיחידה אורגנית".

אולם בדיון נוסף בראשות המפכ"ל דאז שהתקיים בנובמבר 2016, בנושא מערך התביעות המשטרתי, נדונה כאמור הכפפת תובעי הרישוי לחטיבת התביעות אך לא נדונה כפיפותה של תובעת הגנת הסביבה.

המשטרה ציינה בתשובתה כי בין הנימוקים להותרת המצב על כנו היה החשש ששינוי הכפיפות יביא לידי פגיעה ברמת ההכוונה המקצועית לשוטרי המדור להגנת הסביבה, ליחידות המשטרה ולגופים המשיקים. כמו כן, שינוי הכפיפות עלול לגרום להפרטת המשימה בין יחידות התביעה השונות ופגיעה בייחודיות התחום.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי נייר העמדה שערך אג"ת לבחינת כפיפות תובעת הגנת הסביבה ותובעי הרישוי לא הקיף את מכלול הפעילות של תביעות הגנת הסביבה, לא עסק באופן שבו תונחה התובעת מהבחינה המקצועית ולא כלל נימוק מקצועי להפרדתה ממינהל התביעות. על המשטרה לשוב ולבחון את מכלול ההיבטים של סוגיית הפרדת תביעות הגנת הסביבה ממערך התביעה המשטרתי.

2. תובעת הגנת הסביבה נוטלת חלק במבצעים של המדור לצורך מעצר עברייני הגנת הסביבה. למשל, בעבירות של השלכת פסולת בניין נוהגת המשטרה לתפוס משאיות שמהן מושלכת פסולת בשטחים פתוחים ולא מורשים; בשנת 2018 הייתה התובעת מעורבת במבצעים שבהם נתפסו 22 משאיות כאלו.

יוצא אפוא, שתובעת הגנת הסביבה מעורה בעבודת המדור באופן שאינו עולה בקנה אחד עם הצורך בניתוק בין עבודתה המקצועית והעבודה המבצעית במדור.

3. לתביעה בתחום הגנת הסביבה מאפיינים ייחודיים, שכן תחום הגנת הסביבה הוא תחום רחב היקף הנוגע למכלול יחסי הגומלין שבין האדם לסביבתו, ומטרתו למנוע פגיעה סביבתית, לשמור על ערכי הטבע ולהגן על בעלי החיים. תובעת הגנת הסביבה מתמקדת בתיקים שיש בהם עניין ציבורי מיוחד ובתיקים חמורים הכרוכים בבקשות למעצר עד תום ההליכים; העמדה של התביעה בנוגע לעונשים היא מאסר בפועל או קנסות

משמעותיים⁵⁷. יוצא אפוא שהיא מטפלת במפגעי רעש, בהשלכת פסולת ובהתעללות בבעלי חיים וציד בלתי חוקי הקשור להתעללות בבעלי חיים.

התובעת מעבירה הדרכות לשוטרים ונותנת ייעוץ וסיוע משפטיים בתחום הגנת הסביבה לגורמים משטריים ולמשרדים נוספים שלהם נגיעה לנושא הגנת הסביבה. היא מייצגת את המדינה בבתי משפט השלום וגם בערעורים המוגשים לבתי המשפט המחוזיים ולבית המשפט העליון, יחד עם הפרקליטות ובאישור היועץ המשפטי לממשלה שניתן אד הוק לצורך ייצוג באותו תיק. התובעת במדור מטפלת מדי שנה בכ-90 תיקים המתקבלים ממקורות שונים ובהם המשטרה, המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר ורשות הטבע והגנים, ומהם כ-40 תיקים המתנהלים בבתי המשפט ברחבי הארץ.

למרות מגוון הנושאים שתובעת הגנת הסביבה מטפלת בהם, הדורשים התוויית מדיניות תביעה לפי סוג העבירות ומידת חומרתן, לא הכינה המשטרה נהלים מקצועיים בהתאם. בנוהל הפעלת מדור הגנת הסביבה⁵⁸ אין התייחסות מפורטת לעבודת התביעה במדור, ורק מצוינות בו הגדרות תפקיד כלליות של תובעת הגנת הסביבה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שעליה לוודא כי פעילותה של תובעת הגנת הסביבה נעשית על פי הנחיות ונהלים כתובים ומסודרים, תוך קביעת גורם מקצועי שיפקח על עבודתה.

עוד יוער כי במצב הקיים, מגוון הנושאים שתובעת הגנת הסביבה מטפלת בהם והידע שהיא צברה במהלך טיפול בתביעות אינו מועבר לתובעים נוספים ומינהל התביעות מנותק מעבודתה, ולכן אם התובעת תעזוב את תפקידה יידרשו משאבים זמן ממושך כדי להקים מחדש את המומחיות שצברה ולשמרה.

בתשובת המשטרה צוין כי בכוונתה להכין נהלים על פי הערת משרד מבקר המדינה. כמו כן, היא מסכימה שקיימת בעיה בשימור הידע של התובעת וציינה כי חלק מהידע שהתובעת צברה מועבר בהרצאות והדרכות לשוטרי השטח.

בתשובת משרד המשפטים נמסר כי יש להכפיף את תובעת הגנת הסביבה למינהל התביעות.



57 למשל, בתביעות בעבירות התעללות בבעלי חיים מטפלת תובעת הגנת הסביבה, וזאת על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה שיש לעתור בתביעות אלו לעונש של מאסר בפועל מאחורי סורג ובריח, 31.7.13.

58 נוהל מס' 02.220.086.

מאז הקמת חטיבת התביעות במשטרה עלתה השאלה אם יש לאחד את כל יחידות התביעה (מינהל התביעות, תביעות את"ן, תביעות רישוי ותביעות הגנת הסביבה) תחת קורת גג אחת. הממצאים בפרק זה מלמדים על החשיבות שביישום ההחלטות על איחוד כל מערך התביעות במשטרה במסגרת מינהל התביעות, לפי ההודעה שנמסרה לוועדת החוקה. הכפפת כל התובעים המשטרתיים למינהל התביעות תמנע מעורבות של הגורמים הפיקודיים בעבודת התובעים ותסיר את הספק שעצמאותם אינה נשמרת. כדי לשמור על עצמאותם המלאה של התובעים נדרשת הפרדה בינם לבין ההוראות הפיקודיות של ראשי האגפים והמחלקות שהם פועלים בהם.

אי-פרסום מידע על עבודת התביעה המשטרית

שקיפות בפעולת המשטרה באמצעות פרסום נתונים, נהלים והנחיות עבודה נדרשת להגברת אמון הציבור. לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע), החליט ביוני 2015 המפכ"ל דאז לקבל את המלצות מכון המחקר האמריקני "ראנד"⁵⁹ לפרסם באופן נגיש מידע הנוגע לנוהלי העבודה המשטרתיים, לשירותי המשטרה ולנתונים על פעילותה.

ככלל, רוב הנהלים וההנחיות אינם מפורסמים באתר המרשתת של משטרת ישראל, והגישה אל אלה שהתפרסמו אינה נוחה. גם יחידות התביעה אינן מפרסמות את כל הנהלים, ההנחיות והנתונים, הנוגעים לתביעה המשטרית כמפורט להלן.

פרסום נהלים והנחיות של עבודת התביעה המשטרית: לפי חוק חופש המידע, על המשטרה כרשות ציבורית להעמיד לעיון הציבור באופן נגיש ונוח את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור, בכפוף לסייגים למסירת מידע הקבועים בחוק חופש המידע. כבר בטרם נחקק חוק חופש המידע קבע בית המשפט העליון⁶⁰ כי על הרשות חלה חובה לפרסם הנחיות מינהליות המשפיעות על זכויות הפרט.

בחוק חופש המידע נקבעו סייגים הפוטרים רשויות ציבוריות מלמסור מידע. בין היתר, הסייגים נוגעים לכך שפרסום הנהלים הוא "מידע אשר גילוי עולול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה" או שהפרסום נוגע "לשיטות עבודה ונהלים של רשות ציבורית העוסקת באכיפת

59 מכון RAND, "שיטור יעיל לישראל של המאה ה-21", 2014.

60 בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד (פורסם במאגר ממוחשב, 3.6.92).

החוק, או שיש לה סמכות חקירה או ביקורת או בירור תלונות על פי דין", והפרסום יחשוף את שיטות העבודה.

לפי נוהל של משרד המשפטים⁶¹, גוף ציבורי אינו יכול להסתפק בהפניה לסייגים הקבועים בחוק חופש המידע, ועליו לנמק את מכלול השיקולים להחלטתו שלא לפרסם נהלים והנחיות.

1. **מינהל התביעות:** מינהל התביעות אינו מפרסם לציבור מידע על נוהלי המינהל ועל דרכי עבודתו. באתרי מרשתת⁶² ניתן למצוא כמה נהלים שהתקבלו בעקבות פניות לפי חוק חופש המידע. למשל, את הנחיית ראש מינהל התביעות בעניין "מדיניות העמדה לדין בעבירה של גידול סם מסוכן" שעודכנה בנובמבר 2017 ואת ההנחייה בדבר "הכוונת שיקול דעת התביעתי בגיבוש מתחמי עונש הולם ועתירה עונשית" ממאי 2018, ניתן למצוא בחיפוש באתרי המרשתת אך לא באתר המרשתת של המשטרה.

הימנעות מפרסום נהלים ודרכי עבודה באופן נגיש ונוח לציבור אינה מתיישבת עם השקיפות המתבקשת מגורם תביעתי בעל סמכויות אכיפה והעמדה לדין. על מינהל התביעות לפרסם מידע על נהליו כדי להגביר את השקיפות השלטונית שהיא אבן יסוד בכל שיטת ממשל דמוקרטית, ובעיקר כאשר מדובר בגוף האמון על 90% מכתבי האישום המוגשים במדינת ישראל.

2. **מחלקת תביעות את"ן:** המחלקה החליטה לא לפרסם את הנהלים וההנחיות שעל פיהם היא פועלת, וכן הנחיות הדומות להנחיות שפרקליטות המדינה מפרסמת בכפוף לסייגים הקבועים בחוק חופש המידע.

לדוגמה, המחלקה נמנעת מלפרסם את ההנחיה בעניין "הסדר טיעון" אף שהנחיה דומה פורסמה באתר המרשתת של פרקליטות המדינה. גם נוהל המחלקה בעניין "שפיטה בהיעדר בעבירות תעבורה" לא הותר לפרסום, אף על פי שהוא מבוסס על הנחיית פרקליט המדינה.

החלטתה של המחלקה נסמכת על הסייגים הקבועים בחוק חופש המידע ולפיהם אין חובה לפרסם נהלים כאשר קיים חשש שהפרסום עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את היכולת לבצע את תפקידיה. במקרים כאלו על המחלקה לנמק את סירובה לפרסם את המידע המבוקש בכך שהפרסום עלול לגרום ברמה של הסתברות ראויה - לרוב ודאות קרובה - לפגיעה ממשית באותו אינטרס ציבורי, בעבודת הגוף הציבורי או לחשוף את שיטות עבודתו.

61 משרד המשפטים, היחידה לחופש המידע, נהלי חופש המידע - נוהל מס' 3.1 "דרישות המענה בדחיית בקשת חופש המידע".

62 למשל, בדצמבר 2015 דרשה עמותת "הצלחה" - התנועה הצרכנית לקידום חברה כלכלית הוגנת ממשטרת ישראל לקבל לידיה את הנהלים וההנחיות של חטיבת התביעות ופרסמה את הנהלים שקיבלה באתר "מידע לעם".

רוב הנהלים וההנחיות שעל פיהם פועל מערך התביעות המשטרתי אינם מפורסמים לציבור

מחלקת תביעות את"ן לא הבהירה מדוע פרסום הנהלים יגרום בהסתברות ראויה לפגיעה ממשית באינטרס הציבורי, וכיצד פרסום הנהלים עלול לשבש את התפקוד התקין של מחלקת תביעות תעבורה ולפגוע בעבודת המחלקה.

3. **מערך תובעי רישוי עסקים:** תובעי הרישוי פועלים על פי הנחיות מקצועיות המתקבלות מפעם לפעם במסגרת המפגשים המקצועיים עם תובעת רישוי ארצית. ההנחיות המקצועיות עוסקות באופן ניהול תיק פלילי, אופן עריכת הסדרי טיעון, אישור הסדרים ואיסור השתתפות בשימועים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי ההנחיות המקצועיות, הכללים והנהלים שמועברים במפגשים של תובעי רישוי אינם מגיעים לידיעת הציבור.

4. **תביעות מדור הגנת הסביבה:** בנוהל הפעלת מדור הגנת הסביבה אין התייחסות מפורטת לעבודת התביעה במדור ורק מצוינות בו הגדרות תפקיד כלליות של תובעת הגנת הסביבה. הנוהל מציין גם שהתביעה פועלת בתחום הגנת הסביבה תוך כפיפות מקצועית לחטיבת התביעות.

במצב הקיים, לציבור אין כל מידע על עבודת תובעת הגנת הסביבה אף שהיא עוסקת בנושאים מגוונים, כאמור.

מן האמור לעיל עולה שרוב הנהלים וההנחיות שעל פיהם פועל מערך התביעות המשטרתי אינם מפורסמים לציבור. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי אין הלימה בין אי-פרסומם של הנהלים וההנחיות לעומת פרסום עשרות נהלים במרשתת הנוגעים לסדרי עבודתה ומדיניות התביעה של פרקליטות המדינה. החלטת המשטרה שלא לפרסם את ההנחיות מסתמנת כגורפת, ומשכך יש בה כדי לפגוע בזכות הציבור לחופש מידע.

המשטרה נדרשת לשקול מחדש את עמדתה בהקשר זה ולבחון את הצורך לפרסם את המידע לציבור באופן נגיש ונוח. אם המשטרה מחליטה שלא לפרסם נהלים והנחיות שעל פיהם פועלת התביעה המשטרית עליה לפרט ולהבהיר את הטעמים העומדים ביסוד החלטותיה בנוגע לאותם נהלים והנחיות⁶³.



ראוי שהמשטרה
תפעל לפרסום דוח
סיכום שנתי שיכלול
מידע על כל מערך
התביעות, לרבות
תביעות אגף התנועה,
תביעות רישוי ותביעות
הגנת הסביבה

בתשובת המשטרה נמסר כי היא מקבלת את הערות משרד מבקר המדינה בנוגע לפרסום הנחיות ונוהלי עבודה של מינהל התביעות, מערך תובעי רישוי עסקים ומדור הגנת הסביבה. המשטרה הוסיפה שתפעל לפרסומם באתר המרשתת שלה לפי חוק חופש המידע. אשר לאגף התנועה, נמסר כי הנהלים ייבחנו על פי הערת משרד מבקר המדינה.

הנגשה של מידע ונתונים לציבור: לפי חוק חופש המידע, על המשטרה כרשות ציבורית לפרסם דוח שנתי שיכלול מידע על פעילותה ועל תחומי אחריותה וכן הסבר על תפקידיה וסמכויותיה.

במאי 2018 פרסמה המשטרה דוח שנתי ובו סקירת עיקרי פעילותה לשנת 2017. במסגרת הדוח השנתי כללה המשטרה את השנתון הסטטיסטי של פעילותה שבו פורסמו נתונים הנוגעים להיקפי הפשיעה במדינת ישראל, תאונות דרכים, דוחות התנועה ופניות אזרחים למשטרה. כמו כן, פרסמה המשטרה סקרים שערכה, ובכלל זה סקר אמון ועמדת הציבור וסקר שירות לאזרח. המשטרה פירטה בשנתון הסטטיסטי את מצבת כוח האדם במשטרה ואת תקציב המשטרה.

נמצא כי בדוח השנתי הכולל של המשטרה אין מידע מפורט על פעילות התביעה המשטרתית; הוא כולל מידע רק על מספר כתבי האישום ללא כל פירוט נוסף.

צוין כי הסנגוריה הציבורית והפרקליטות מפרסמות לציבור דוח שנתי נפרד הכולל מידע ונתונים סטטיסטיים על עבודתן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי למערך התביעה המשטרתית חלק ניכר בניהול ההליכים הפליליים בישראל ובייצוג האינטרסים הציבוריים, ולכן היא חבה באחריות כלפי הציבור להנגיש מידע על תהליכי עבודתה ותוצריהם. לפיכך, על המשטרה לפרסם דוח נפרד על פעילות מערך התביעה המשטרתית כדי לחזק את אמון הציבור בעצמאותו של מערך זה.

בתשובתה מסרה המשטרה כי בכוונת מינהל התביעות להפיץ דוח סיכום שנתי בדומה לדוח של פרקליטות המדינה ולדוח של הסגוריה הציבורית.

משרד מבקר המדינה מציין שחובת הנגשת המידע חלה על כלל תהליכי עבודתה של התביעה המשטרתית, ולכן ראוי שהמשטרה תפעל לפרסום דוח סיכום שנתי שיכלול מידע על כל מערך התביעות, לרבות תביעות את"ן, תביעות רישוי ותביעות הגנת הסביבה.

סיכום

התפקיד של התביעה הפלילית באכיפת החוק אינו מוטל בספק, לפיכך יש חשיבות רבה לכך שהיא תזכה באמון הציבור ותהיה גוף עצמאי, בלתי תלוי, מקצועי ויעיל. כיום, רובם המוחלט של כתבי האישום במדינת ישראל מוגשים בידי תובעים הפועלים במסגרת המשטרה האמונה גם על מערכי החקירות. כבר בשנת 2001 החליטה הממשלה על איחוד התביעה המשטרתית עם פרקליטות המדינה, ומאז נדון האיחוד תוך קביעה של שני מתווים. המתווה הראשון - הסדר קבע לטווח הרחוק, דהיינו איחוד מלא, והמתווה השני - כשלב ביניים - שבמסגרתו תוגבר עצמאותה של התביעה המשטרתית בתוך המשטרה בד בבד עם הגברת הפיקוח והכפיפות הנורמטיבית לפרקליטות. ההחלטה כאמור לא יושמה, אך גם לא בוטלה באופן מפורש, ולא הוחזרה להכרעת הממשלה. בחלוף כמעט 20 שנים, ניתן לומר כי שאלת איחוד שתי רשויות התביעה, אינה עוד על הפרק, ודומה כי הפתרון הזמני הפך הסדר קבע, זאת בלי שהונח לכך הבסיס המהותי, המקצועי והפורמלי.

משטרת ישראל ביצעה שינויים פנים-ארגוניים במערך התביעה הפלילית במטרה להגביר את עצמאותה של התביעה המשטרתית, שעיקרם הפרדת מינהל התביעות מהחקירות והכפפתו למפק"ל. עם זאת, בביקורת עלה שלא היה בכך די. על מנת לחזק את עצמאות התביעה המשטרתית עד ליישום הסדר קבע נדרשת המשטרה לבצע עוד צעדים ארגוניים, ובהם ניתוק כפיפותם של התובעים המשטריים בתחומי התעבורה, הרישוי והגנת הסביבה מהיחידות המבצעיות והמקצועיות שהם פועלים בהן. על המשטרה להשלים את המהלך בו החלה להגברת העצמאות של התביעה המשטרתית. הפרקליטות נדרשת להגביר את מידת מעורבותה בפעילותה של התביעה המשטרתית, תוך יצירת מנגנונים מוסדרים של הנחיה מקצועית ובקרה.

לדעת משרד מבקר המדינה במצב הדברים הקיים יש מקום כי הממשלה תקים ועדה ציבורית-מקצועית בלתי תלויה שתשוב ותידרש לשאלות היסוד המבניות בכל הנוגע לאיחוד מערך התביעה המשטרתית עם הפרקליטות. בחינת הדברים ראוי כי תעשה בין היתר, באמצעות עבודת מטה מקיפה בראי התקופה הנוכחית, בשים לב לתמורות שחלו מאז ועד היום ולנוכח המסקנות העולות מדוח ביקורת זה. יצוין כי משרד האוצר, נציבות שירות המדינה, המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל הביעו נכונות לבצע בחינה כזו.



מוצע כי משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה ישמשו בנושא זה חלוץ לפני המחנה באמצעות אימוץ גישה שלפיה יש להעמיד את מדינת ישראל, בשורה אחת עם מרבית המדינות המתוקנות, בעולם המשפט המקובל. לנוכח ההשלכות הנגרמות מהמשך המצב בו המשטרה היא הגורם שאמון הן על החקירה והן על התביעה עליהם לבחון את שיוכו הארגוני של מערך התביעה המשטרית ועצמאותו מהבחינה העובדתית, הרעיונית, תפיסתית וחוקתית, משום שמדובר בנושא בעל היבטים עקרוניים מן המעלה הראשונה.

מוצע כי משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה ישמשו בנושא זה חלוץ לפני המחנה באמצעות אימוץ גישה שלפיה יש להעמיד את מדינת ישראל, בשורה אחת עם מרבית המדינות המתוקנות, בעולם המשפט המקובל. לנוכח ההשלכות הנגרמות מהמשך המצב בו המשטרה היא הגורם שאמון הן על החקירה והן על התביעה עליהם לבחון את שיוכו הארגוני של מערך התביעה המשטרית ועצמאותו מהבחינה העובדתית, הרעיונית, תפיסתית וחוקתית, משום שמדובר בנושא בעל היבטים עקרוניים מן המעלה הראשונה.