

## א. מבוא – הצוות ועבודתו

1. ביום י"ב באלול התשע"ב (30 באוגוסט 2012) מינה היועץ המשפטי לממשלה צוות לבחינת פעילות התביעה הפלילית הפועלת מכוח הסמכה לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982. על הצוות הוטל לבחון את המדיניות הנוהגת ביחס להסמכה של תובעים והצורך בעדכונה, התנאים למתן ההסמכה, ההדרכה וההכשרה של תובעים כאמור, הנחייתם המקצועית של התובעים, הליווי והסיוע הניתן להם והפיקוח והבקרה על עבודתם, ולגבש המלצות בעניינים אלו.

2. חברי הצוות:

גב' שרית דנה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)

מר רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי)

מר חובב ארצי, מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, פרקליטות המדינה

גב' רחל מטר, מנהלת המחלקה לעיכוב הליכים, פרקליטות המדינה

מר אלעד רוזנטל, ראש תחום ניהול, פרקליטות המדינה

מר יהודה זמרת, היועץ המשפטי למשרד הפנים

מר ערן אטינגר, היועץ המשפטי למשרד החקלאות

את עבודת הצוות ריכזה גב' לירן חשין-ברוש ממחלקת יעוץ וחקיקה (אזרחי)

3. הצוות קיים עשר ישיבות. בפני הצוות הופיעו נציגים ממשרדי החקלאות, כלכלה, הגנת הסביבה, בריאות, רשות ההגבלים העסקיים, רשות המסים, רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים וכן נציגי רשות העתיקות, רשות הטבע והגנים וקק"ל. כמו-כן, הופיעו נציגים של מספר רשויות מקומיות: תל אביב, ירושלים, מודיעין, חיפה, אור עקיבא, הוד השרון, וכן תובע חיצוני שמשרדו משמש תובע מטעם עיריית רהט, ועדה מקומית לתכנון ובניה אצבע הגליל, מועצה אזורית לב השרון, מועצה מקומית עמנואל, מועצה אזורית גזר ומועצה מקומית כפר שמריהו. כן, הופיעה בפני הצוות תובעת תאגיד מים וביוב הרי נצרת ופלג הגליל. בנוסף, הופיעו מנהלות מפעם גליל מערבי ומפעם השפלה וכן מנהל מחלקת עררים בפרקליטות המדינה.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> מפעם הינו גוף המסייע, בין היתר, לשיפור ביצועי הרשות המקומית והתמקצעות עובדיה באמצעות תכנון פעולות הדרכה וביצוען, תכנון תהליכי פיתוח ארגוני וליווי הרשות המקומית בהטמעת השינויים. מפעם מייצג שותפות של משרד הפנים והרשויות המקומיות ומהווה זרוע ביצועית של משרד הפנים להטמעת מדיניותו.

כמו כן נפגשו חברי הצוות עם פרקליט המדינה.

4. לצורך עבודת הצוות ועל מנת לגבש תשתית עובדתית ראויה, נשלחו שאלונים לגופים השונים אשר להם הסמכה של היועץ המשפטי לממשלה.
5. הצוות בחן בין היתר את ההיבטים הבאים: מבנה מערך התביעה, בחירת תובעים והסמכתם, הדרכה והכשרת תובעים, מדיניות האכיפה, קשרי עבודה מול הפרקליטות וגופים נוספים, הנחיה מקצועית של תובעים, פיקוח ובקרה על עבודת התובעים.
6. נציין כי הצוות הוקם, בין היתר, בעקבות ביקורת שערך מבקר המדינה על מערך התביעה ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבניה.<sup>2</sup>

## **ב. מבנה הדו"ח**

7. הדו"ח מורכב משני חלקים עיקריים: החלק הראשון יוקדש להצגת הנושא ולתיאור המצב הקיים בנושא גיוס תובעים, הליך ההסמכות הקיים, הכשרת תובעים ופיקוח ובקרה על הסמכות היועץ המשפטי לממשלה ועל עבודת התובעים. חלק זה כולל את סיכום ממצאי הצוות, אשר התקבלו באמצעות שאלונים אשר נשלחו לגופים השונים וכן הצגה של מספר נציגים מן הגופים בפני הצוות, בנושאים עליהם שם הצוות דגש מיוחד. החלק השני יוקדש להצגת המלצות הצוות.

## **ג. ממצאים ומסקנות עיקריים**

8. מן התמונה הכללית שעלתה בפני הצוות ואשר תוצג בהרחבה בדו"ח זה, לאחר שמיעת הגורמים השונים ואיסוף הנתונים, עולה כי קיים חוסר אחידות בולט במערך התביעה בין הגופים השונים. מערך התביעה בגופים השונים אינו דומה זה לזה בהיבטים רבים, בין היתר בשאלה האם מדובר בתובעים פנימיים עובדי ציבור או בתובעים חיצוניים, אופן בחירת התובעים החיצוניים, אופן הפיקוח על עבודת התובעים, קשרי העבודה מול הפרקליטות, ועוד.

---

<sup>2</sup> מבקר המדינה דו"ח ביקורת על השלטון המקומי לשנים 2011-2012 (2012) בפרק "מערך התביעה ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ולבנייה, עמ' 111-159.

9. בהיבט הליך ההסמכה עולה, כי מערך ההסמכה מטעם היועץ המשפטי לממשלה לוקה בחוסר אחידות ואף בחוסר של מידע בסיסי. כך, לא ניתן כיום לדעת בברור את מספר התובעים בעלי ההסמכה ונתונים אחרים, בשל חוסר במערכת מחשוב המאפשרת זאת.
10. עוד עולה, כי קיים כיום חסר בגוף מטעם היועץ המשפטי לממשלה המתווה מדיניות אחידה, מקדם הדרכה והכשרה לתובעים, מפקח ומבקר ועוד.
11. בשל חוסר האחידות הבולט בין גופי התביעה, חוסר הפיקוח של נציגי היועץ המשפטי לממשלה על התביעה בתחומים רבים והקשיים השונים שהועלו על ידי גופי התביעה, התחדד הצורך ביצירת גורם, מטעם היועץ המשפטי לממשלה, שיעסוק בהנחייה, ריכוז, פיקוח, ליווי והתוויית עיקרי מדיניות לגורמי התביעה השונים.
12. נציין כבר עתה, כי במסגרת דו"ח זה, נתייחס באופן נפרד לתחום התכנון והבניה, אשר בעקבות הקמת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה בשנת 2006, המחלקה משמשת, בין היתר, כגורם המתווה מדיניות אכיפה אחידה בתחום התכנון והבניה, מנחה את התביעה ומפקח עליה, בדרך של הכשרת התובעים, הסמכתם, הנחייתם ופיקוח קרוב על עבודתם.
13. למעשה, וכפי שיפורט בדו"ח, רק בתחום התכנון והבניה קיים גוף-על מטעם היועץ המשפטי לממשלה המפקח על עבודת התובעים ברשויות השונות, מנחה מקצועית ומתווה מדיניות. בשאר התחומים, ברשויות המקומיות, במשרדי הממשלה, ביחידות הסמך ובתאגידים הסטטוטוריים, לא קיים היום גוף דומה מטעם היועץ המשפטי לממשלה.<sup>3</sup>
14. בסיכום דיון משנת 2009 אצל היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר מזוז, הוחלט, כי פרקליטות המחוז תשמש כתובת לתובעים ברשויות המקומיות (להלן: תובעים מקומיים, או תובעים ברשויות המקומיות), שלא בתכנון ובניה, בנוגע לשאלות משפטיות המתעוררות בקשר עם עבירות שבתחום סמכותם, לצורך התייעצות והכוונה ולשם קבלת אישורים הנדרשים לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, וכן במידת הצורך לשם בירור תלונות על תובעים. לגבי תובעים במשרדי ממשלה, יחידות סמך ותאגידים סטטוטוריים, נקבע בסיכום הדיון כי הליווי, הפיקוח וההנחיה של התובעים וכן בירור תלונות נגדם יעשה על ידי היועץ המשפטי

<sup>3</sup> נזכיר בהקשר זה כי הכנסת הסכימה להחיל את תיקון 66 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 העוסק בסגירת תיק מותנית רק על התובעים בתחום התכנון והבניה ולא על גופי תביעה אחרים (מלבד הפרקליטות והמשטרה), כיוון שרק עליהם יש פיקוח אפקטיבי.

של המשרד, היחידה או התאגיד, לפי העניין. במידת הצורך וככל שמתעוררות סוגיות מהותיות, יערב היועץ המשפטי את הפרקליטות או את הרפרנט המתאים ביועץ וחקיקה.

15. בפועל, הפיקוח וההכוונה אינם מספקים ונדרשת אחידות רבה יותר בין הגופים השונים לשם יצירת אכיפה שוויונית ומימוש העיקרון של שוויון בפני החוק.<sup>4</sup> נציין כי דרישה זו עולה מרוב הגופים אשר שמע הצוות, המעוניינים וזקוקים לגוף אשר יהווה כתובת לפניות, יפקח וינחה.

16. לפיכך, מסקנתו העקרונית של הצוות היא כי יש להקים יחידה במשרד המשפטים אשר תגבש את תהליך ההסמכה על כל שלביו, תלווה ותעקוב אחר יישומו בפועל, תקדם מערך הדרכה והכשרה של תובעים, תנחה ותפקח על פעילותם. רמת ההנחייה והפיקוח והיקפם שראוי שאותה יחידה תפעיל על התובעים עשוי להשתנות לפי זהות הגוף המפעיל את התביעה, שיוכם הארגוני של התובעים ועוד. המלצות הצוות בנושאים השונים (גיוס תובעים, תהליך ההסמכה, הכשרת תובעים, פיקוח מהותי והכוונת התביעה) יפורטו בפרק ההמלצות.

## ד. הצגת הנושא

### 1.1. מקור הסמכות

17. הסמכות להגיש כתב אישום ולנהל הליך פלילי נגד אדם נתונה ליועץ המשפטי לממשלה ולנציגיו, שהם הפרקליטים בפרקליטות, וכן מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו להיות תובע. בנוסף, מוסמכים כתובעים שוטרים שנתמנו לכך על ידי מפכ"ל המשטרה. סמכות זו קבועה בסעיף 12(א) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן: החוק או חוק סדר הדין הפלילי), שזהו לשונו:

12. (א) ואלה התובעים:

(1) היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו, ואלה הם:

(א) פרקליט המדינה, משנהו, פרקליטי המחוז ופרקליטים

אחרים מפרקליטות המדינה ששר המשפטים קבע את

תאריהם בצו שפורסם ברשומות;

<sup>4</sup> נזכיר כי הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום הפלילי נקבעה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1002.

(ב) מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו להיות תובע, דרך כלל, לסוג של משפטים, לבתי משפט מסויימים או למשפט מסויים ;

(2) שוטר שנתקיימו בו תנאי הכשירות שקבע שר המשפטים בהתייעצות עם שר הפנים ונתמנה להיות תובע בידי המפקח הכללי של המשטרה.

(ב) תובע כאמור בסעיף קטן (א)(2) מוסמך לשמש תובע בתיקים שבהם הועבר לו חומר החקירה בהתאם להוראות סעיף 60 ; אולם רשאי היועץ המשפטי לממשלה להורות שסוג של משפטים, משפט פלוני או הליך פלוני ינוהלו בידי תובע אחר.

(ג) היועץ המשפטי לממשלה רשאי לאצול לפרקליט המדינה, דרך כלל, לסוגי עניינים או לענין מסוים, את סמכותו להסמיך תובע כאמור בסעיף קטן (א)(1)(ב).

(ד) היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה, לפי העניין, ידווח בכתב, מדי שנה, לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת על הסמכת שוטרים לפי סעיף זה ; בדיווח כאמור יפורטו מספר ההסמכות של שוטרים לפי סעיף קטן (א)(1)(ב) או סעיף קטן (ב) סיפה, היחידות שהוסמכו והסמכויות שניתנו להן.

18. בנוסף, לשלטון המקומי סמכות תביעה עצמאית מכוח פקודת העיריות [נוסח חדש], צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958, צו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950 ומכוח חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ועל כך יפורט בהמשך להלן. סמכות תביעה זו היא נוספת על ההסמכה מטעמו של היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק.

19. הסמכת התובעים במשרדי הממשלה, יחידות הסמך, רשויות מקומיות ותאגידים סטטוטוריים לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק, היא הסמכה בעבירות מסוימות, ולעיתים אף בתיק מסוים, בהתאם לתחום המקצועי. זאת בשונה מהסמכת פרקליטים, שהינם בעלי הסמכה כללית ורחבה.

20. בשנת 2005 הואצלה לפרקליט המדינה הסמכות להעניק הסמכה לפי סעיף 12(ג) לחוק. עם זאת, על פי חלוקת העבודה בין היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, פרקליט המדינה יסמיך את המתמחים בפרקליטות העוסקים בעניינים פליליים, ויתר ההסמכות יינתנו על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

21. חשיבות ההסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה נובעת בראש ובראשונה מן העובדה כי היועץ המשפטי לממשלה עומד בראש התביעה הכללית. תפקיד התביעה הפלילית הוא תפקיד רב עוצמה וכוח כלפי האזרח ועל כן יש חשיבות יתרה במקור מרכזי אחד לתביעה ובקביעת הנחיות ומדיניות במערך התביעה הפלילית בכללותה. בנוסף, ההסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה מקדמת את אחד מאבני היסוד של התביעה הפלילית והיא עצמאות התובעים בהפעלת שיקול דעתם בתביעה.<sup>5</sup> על התובע להפעיל שיקול דעת עצמאי בכל מקרה ומקרה, ואין הוא כפוף בתחום התביעה הפלילית לדרג הפוליטי ולדרג הממונה עליו במערכת המינהלית. במסגרת פעילותו כתובע, התובע מודרך על ידי האינטרס הציבורי בהפעלה ראויה ונכונה של החוק, והוא כפוף להוראות ומדיניות הממונה עליו במערכת המשפטית, קרי היועץ המשפטי של המשרד או היחידה והיועץ המשפטי לממשלה. תפקיד התובע הפלילי מחייב הפעלת שיקול דעת מהותי ושקילת האינטרסים הציבוריים השונים, תוך שמירה על זכויות הנאשם, זכויות קורבן העבירה ואינטרסים ציבוריים ולכן שמירת עצמאות התובעים הינה מהותית.

#### **ד.1.א. משרדי הממשלה, יחידות הסמך ותאגידי סטטוטוריים**

22. משרדי הממשלה והגופים להם יש הסמכה להגשת כתב אישום מהיועץ המשפטי לממשלה, מכוח סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי, הם: המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן – משרד החקלאות), משרד הכלכלה, משרד הבריאות, משרד האנרגיה והמים, משרד התחבורה, משרד התיירות, רשות המסים, רשות ההגבלים העסקיים, רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, רשות המים, רשות העתיקות, רשות שמורות הטבע והגנים וקק"ל.

#### **ד.1.ב. רשויות מקומיות וועדות לתכנון ובניה**

23. לתובעים ברשויות המקומיות ולתובעים בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה. עם זאת, בכל הנוגע לעניינים שאינם תכנון ובניה, וכפי שיובהר להלן, הסמכה זו הינה בנוסף להסמכה הקיימת מכוח החוק.

<sup>5</sup> עצמאות התביעה קבועה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1001 שכותרתה "עצמאות התביעה הפלילית".

24. הדין בישראל מטיל על השלטון המקומי, על זרועותיו השונות, את האחריות לאכיפת הדין בעניינים שונים. בתחום התכנון והבניה, האחריות לאכיפת חוקי התכנון והבניה היא על הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה, לפי סעיף 27 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה). על הרשויות המקומיות מוטלת האחריות לאכיפת החיקוקים המנויים בתוספת השלישית לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן: התוספת השלישית). בין החיקוקים שאכיפתם מוטלת על הרשות המקומית ניתן למנות את חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968; חוקי עזר שמתקינה הרשות המקומית; חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949; חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 וחוקים שונים להגנת הסביבה ולמניעת מפגעים; חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964; חיקוקים בתחום החנייה ותעבורה; בריאות הציבור; חיקוקים בתחום הסדרת הפיקוח על בעלי חיים ועוד.
25. לצורך אכיפת החוקים, מוענקות לרשות המקומית סמכויות חקירה ותביעה. לצורך הוצאת הסמכויות מן הכוח אל הפועל, על הרשות המקומית להקים מערכת אכיפה מקומית, שהתביעה המקומית היא חלק ממנה. סמכות התביעה של העיריות מעוגנת בסעיף 264 לפקודת העיריות [נוסח חדש]. להלן נוסח הסעיף:

סעיף 264 לפקודת העיריות:

"פקיד העיריה שנתמנה לפי הסעיפים 167-170, רשאי, אם הוסמך לכך על-ידי החלטה של המועצה, ועל אף האמור בכל דין אחר, לעשות דברים אלה:

(1) להשתמש בסמכויות הנתונות לשוטר בחוק סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969, בנוגע לעבירה המפורשת בהחלטת המועצה שבסמכות בית משפט לעניינים מקומיים, כאמור בסעיף 55 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984;

(2) להתייצב ולתבוע, דרך כלל או בתביעה מסויימת, לפני כל בית משפט, בשל עבירה או בקשה לפי חיקוק מן החיקוקים שבסמכות בית משפט לעניינים מקומיים, כאמור בפסקה (1), ואולם בהליכים לפי פרק י" לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ייצג את העיריה מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לכך".

26. סמכויות האכיפה של הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה מעוגנת בסעיף 258 לחוק התכנון והבניה. להלן נוסח הסעיף:

סעיף 258 לחוק התכנון והבניה:

"ועדה מקומית רשאית לפתוח בהליכים ולהתייצב לפני בית משפט בכל הליך באמצעות עובד שהרשתה לכך, ומסירת הזמנה, הודעה, צו או מסמך אחר בהליכים כאמור לידי אותו עובד תהא מסירה כדין לועדה המקומית; ההרשאה יכולה להיות כללית או לענף מיוחד, ואולם בהליכים לפי פרק י' ייצג את הועדה מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לכך".

27. על פי הדין ובהתאם לשיטתנו המשפטית, התביעה המקומית היא חלק ממערכת האכיפה המקומית שבאחריות הרשויות המקומיות. התובעים המקומיים הינם "תובעים מיוחדים"<sup>6</sup> ואינם חלק מהתביעה הכללית.

28. הקביעה, כי התובעים המקומיים, שאינם בתחום התכנון והבניה, חייבים להיות בעלי הסמכה גם מאת היועץ המשפטי לממשלה מכוחו של סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי, נקבעה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה עוד בסוף שנות השישים של המאה העשרים, וככל הנראה אף קודם לכן.<sup>7</sup>

29. הסמכתם כתובעים גם מטעם היועץ המשפטי לממשלה אינה משנה את מהותם, אלא נועדה בעיקרה להבטיח את עצמאותם כתובעים, כמו גם להכפיפם להנחיות המקצועיות של היועץ המשפטי לממשלה, בעיקר באופן ניהול ההליכים. בנוסף, הסמכתם על ידי היועץ המשפטי לממשלה נועדה לבצר את מעמדם ולאפשר להם לתפקד טוב יותר במערכת מורכבת של לחצים ברשות המקומית.<sup>8</sup>

30. בתחום התכנון והבניה, בשנת 1991 תוקן סעיף 258 לחוק התכנון והבניה ונקבעה בחוק, בסיפא של סעיף 258, חובת התובעים בוועדות מקומיות בעבירות תכנון ובניה לקבל הסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה. עד לתיקון החוק, החובה חלה מכוח הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, אשר חלו על כל התובעים ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות, בתחומי התביעה השונים.

<sup>6</sup> רע"פ 322/03 משה ח.אלי ע. בע,מ ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(3) 851.

<sup>7</sup> להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 52.002 משנת 1969, מצורף מכתבו של פרקליט המדינה דאז, מר גבריאל בך, לראשי הרשויות המקומיות. מכתב זה, עולה שאפשר שגם לפני מועד זה היה הסדר של מתן הסמכות מטעם היועץ המשפטי לממשלה.

הסמכת התובע המקומי מאת היועץ המשפטי לממשלה מכוח סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי מוסדרת גם בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 8.1100 משנת 1998 שכותרתה "הסמכת תובעים ברשויות מקומיות ובוועדות לתכנון ולבניה".

<sup>8</sup> נציין כי באופן דומה להסדרת הנושא בעיריות, גם למועצות מקומיות ואזוריות יש הסמכה לייצג בהליכים משפטיים, וזאת בהתאם לסעיף 233 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 וסעיף 196 לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950.



31. נזכיר בהערת אגב כי בתחום התכנון והבניה, מוקנית סמכות אכיפה מקבילה גם למדינה, בשלב החקירה על ידי מפקחים של היחידה הארצית לפקוח על הבנייה במשרד הפנים (המכונה בעגה "הפיקוח המחוזי") ובשלב התביעה באמצעות תובעים של המדינה.<sup>9</sup> הפעלת סמכות האכיפה של התובעים מטעם המדינה, נעשית על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 8.1101 שכותרתה "הפעלת סמכות האכיפה של המדינה בעבירות תכנון ובנייה במרחבי תכנון מקומיים".

32. כאמור, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 8.1100 משנת 1998 קובעת כללים בדבר הסמכת תובע מקומי על-ידי היועץ המשפטי לממשלה. ההנחיה היא עדכון והרחבה של הנחיות וותיקות וקודמות, אשר גם הן בתוקף כיום, וההנחיה מפנה אליהן בסעיף ז':

א. הנחייה 52.002 משנת 1969 שכותרתה "הסמכת תובעים" קבעה כי תובעים ברשויות מקומיות ובמשרדי הממשלה יוסמכו מטעם היועץ המשפטי לממשלה מכוח חוק סדר הדין הפלילי.

ב. הנחייה 52.001 משנת 1975 שכותרתה "תובעים ברשויות מקומיות – תחולת כללים וסייגים" קבעה מספר כללים וסייגים החלים על תובעים ברשויות מקומיות, בין היתר בעניין ניגוד עניינים אפשרי של תובעים, צורך בקבלת אישור בחזרה מאישום ועוד.

ג. הנחייה 52.002 א משנת 1992 שכותרתה "הסמכת תובעים לענייני תכנון ובניה" הוסיפה על ההנחיות לתובעים וקבעה, בין היתר, את תקופת ההסמכה של תובעים פנימיים וחיצוניים, אופן הגשת בקשה להסמכה והגשת דו"חות תקופתיים.

ד. הנחייה 4.1001 שכותרתה "עצמאות התביעה הפלילית" מבהירה, בין היתר, כי עקרון עצמאות התביעה הפלילית חל גם על התובעים הפועלים מכוח הסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה: במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ובניה.

33. תכלית הסמכת התובעים המקומיים כנציגי היועץ המשפטי לממשלה נדונה בבית המשפט העליון, בהקשר לדיני התכנון והבניה. בית המשפט העליון קבע בעניין אדרת, כי ביסוד הדרישה כי תובע מקומי יוסמך גם מטעם היועץ המשפטי לממשלה, מצוי דבר היותו של

<sup>9</sup> נציין כי התובעים מטעם המדינה מכונים בעגה "תובעי הוועדות המחוזיות או "תובעים מחוזיים" ולכן גם התביעה המכונה "תביעה מחוזית" היא תביעה מטעמה של מדינת ישראל.

התובע המקומי "תובע מיוחד", שאינו חלק מהתביעה הכללית. דרישת ההסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה "נועדה להבטיח כי בד בבד עם שימור סמכות התביעה הספציפית הנתונה לוועדה המקומית בענייני הפרות פליליות של חוק התכנון והבניה בתחומה, תישמר המסגרת המקובלת של כללי ניהול התביעה הפלילית המקובלים במדינה המצויה באחריותו של היועץ המשפטי לממשלה. בכך יובטח האיזון הראוי בין שמירת סמכות התביעה גם בידי הגורם המקומי, תוך קיום הכללים והמדיניות המקובלים במערך התביעה הפלילית הכללית במדינה".<sup>10</sup>

34. בפסק הדין בעניין שדות נקבע, כי ההוראה המחייבת כי בהליכי אכיפה מכוח חוק התכנון והבניה ייצוג הוועדה המקומית יהיה על ידי נציג היועץ המשפטי לממשלה, נועדה לצמצם את עצמאותה של הוועדה בניהול הליכים פליליים ולהגביר את פיקוחו של היועץ המשפטי לממשלה על הליכים אלו נוכח "מקרים שבהם עשו ועדות מקומיות שימוש לא ראוי בסמכותן זו, כלשון דברי ההסבר להצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 33), תשנ"א-1991 (הצ"ח תשנ"א, בעמ' 251). במנגנון שנקבע באותה הוראה הושג אפוא האיזון בין 'עקרון ההאחדה', שמכוחו ראש התביעה הכללית מפקח על ניהול הליכים פליליים, לבין ההכרה המסורתית בסמכותן של ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה לנהל הליכים פליליים כזרוע אכיפה מרכזית של מדיניות התכנון המקומית שעליה הן מופקדות".<sup>11</sup>

35. הנה כי כן, גם מפסיקתו של בית המשפט העליון עולה, כי תובע מקומי אינו חלק מהתביעה הכללית. הסמכתו כתובע מאת היועץ המשפטי לממשלה אינה ממעמדו כתובע מיוחד ואינה הופכת אותו לחלק ממערך התביעה הכללית.

36. נציין, כי מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.0000 שכותרתה "תפקידי היועץ המשפטי לממשלה", עולה כביכול עמדה, לפיה התביעה המקומית מהווה חלק מן התביעה הכללית. בראשית ההנחיה נכתב כי היועץ המשפטי לממשלה "עומד בראש התביעה הכללית והוא ממונה על פרקליטות המדינה, באמצעות פרקליט/ת המדינה, וכן מנחה את כל יתר זרועותיה של התביעה הכללית – המשטרתית, המתמחה (של משרדי הממשלה השונים, אשר תובעים מטעם מקבלים יפוי כוח שלו, אם בתחומים הפיסקאליים והכלכליים ואם בתחומים אחרים), וכן המוניציפלית, שאף היא מיופת כוח מטעם היועץ המשפטי לממשלה". עם זאת, בפסיקה נקבע והתפיסה השלטת היא, כי התביעה המקומית אינה חלק

<sup>10</sup> רע"פ 9321/03 אדרת אהרון נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 18.8.05).

<sup>11</sup> רע"פ 252/04 רון שדות ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה לודים (פורסם בתקדין, 9.6.04).

מהתביעה הכללית במדינת ישראל, אלא פועלת, בין השאר, על פי הסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה.

## **2.ד. המצב הקיים: סיכום ממצאי הצוות**

37. להלן נציג את סיכום המידע שהתקבל בפני הצוות, בין היתר באמצעות שאלונים אשר נשלחו לגופים השונים וכן הצגה של מספר נציגים מן הגופים בפני הצוות, בנושאים עליהם שם הצוות דגש מיוחד.
38. הצגת המצב הקיים תיעשה בחלוקה לתת הפרקים הבאים: גיוס תובעים, הליך ההסמכות הקיים, הכשרת תובעים וכן פיקוח, בקרה וליווי של תובעים.
39. הצגה מורחבת של המצב הקיים בגופים השונים אשר הופיעו בפני הצוות מצורפת כנספח לדו"ח זה.

### **ד.2.א. גיוס תובעים**

#### **תובעים חיצוניים**

40. חלק מן התובעים בגופים השונים הינם "תובעים חיצוניים" – עורכי דין פרטיים אשר מועסקים במסגרת חוזה לרכישת שירותים על ידי הגוף הרלוונטי והוסמכו על ידי היועץ המשפטי לממשלה כתובעים.
41. מן הנתונים שעלה בידי הצוות לאסוף, כיום מועסקים תובעים חיצוניים במשרד להגנת הסביבה, משרד הכלכלה, משרד האנרגיה והמים, רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים, משרד המשפטים – המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין (בעבירות תכנון ובניה הנחקרות על ידי היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה), רשות המים, רשות העתיקות ורשות הטבע והגנים. במהלך עבודת הוועדה השלים אף משרד החקלאות מכרז להעסקת משרד אחד של תובעים חיצוניים שיסייעו לעבודת המחלקה. בנוסף, ישנם מספר משרדים אשר שוקלים להעסיק תובעים חיצוניים: במשרד הבריאות התקבלה לאחרונה החלטה, בהתייעצות עם המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים להוציא את התביעה לתובעים במיקור חוץ. ברבנות

- הראשית לישראל התקבל לפני מספר שנים אישור ממשרד המשפטים לשני תקנים של תובעים חיצוניים במיקור חוץ, אך כיום, תקנים אלו טרם מומשו.
42. רשויות מקומיות וכן וועדות מקומיות לתכנון ובניה רבות מעסיקות תובעים חיצוניים, אך מפאת חלקיות המידע הקיים בפני הצוות, לא נפרטן.
43. נציין, כי על פי מידע שנאסף השנה בידי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, בשנת 2011 הוסמכו 367 תובעים חיצוניים ברשויות המקומיות (בתחומים השונים) ובוועדות לתכנון ולבניה.<sup>12</sup>
44. העסקת התובעים החיצוניים נועדה בראש ובראשונה להתמודד עם העומס המוטל על רשויות התביעה ועם הקושי בתקצוב תקנים נוספים לתובעים בשירות המדינה ובגופי השלטון המקומי.
45. היתרונות העיקריים בהעסקת תובעים חיצוניים, כפי שהוצגו על ידי חלק מן הגופים אשר מעסיקים תובעים מסוג זה הם אפשרות לעבודה עם תובעים בעלי ניסיון כבר בתחילת ההעסקה וכן גמישות ניהולית המאפשרת להפסיק את ההתקשרות עם התובע החיצוני באופן מהיר במידה ואין שביעות רצון מתפקודו. בנוסף, תמהיל נכון של תובעים פנימיים וחיצוניים, תוך מתן אחריות, סמכות ואפשרויות קידום לתובעים פנימיים מעצים את התובעים הפנימיים ומונע שחיקה בעבודתם. יחד עם זאת נציגיהם של אותם גופים הדגישו את הצורך להקפיד על תמהיל נכון של התובעים הפנימיים והחיצוניים, את הצורך בכוח אדם מספק לפיקוח על התובעים החיצוניים ואת הקושי בגיוס תובעים מקצועיים ברמה גבוהה ומנוסים.
46. החיסרון העיקרי בהעסקת תובעים חיצוניים כפי שהוצג על ידי חלק מהגופים המפעילים תובעים כאמור הוא במחויבות והזדהות הפחותה שלהם עם תכליות האכיפה, תפיסת תפקיד ממלכתית והאינטרס הציבורי, כאשר פעמים רבות המניע לעבודתם הוא בעיקר כלכלי. חסרונות נוספים שהוצגו בפני הצוות הם חוסר נוחות בעבודה עם תובעים מרחוק, השקעת משאבים רבים בפיקוח על התובעים, ניגוד עניינים אפשרי וקושי במנגנוני ניהול ידע ותהליכי לימוד ושימור ידע פנימיים. כן עמדו על זמינות נמוכה של התובעים החיצוניים בביצוע עבודה, חוסר רצון של חלקם להתמודד עם תיקים מורכבים או גדולים, שכדאיותם

<sup>12</sup> מתוכם, 95 תובעים בתכנון ובניה, 96 תובעים בחיקוקים המנויים בתוספת השלישית, 163 תובעים בשני התחומים יחדיו (בתכנון ובניה ובחיקוקים המנויים בתוספת השלישית) ו-13 תובעים באיו"ש.

- הכלכלית אינה גבוהה ועוד. חלק מן המשרדים הצביעו על בעיה באיכות ומקצועיות התובעים החיצוניים וחוסר הגמישות בהחלפתם, שמצריך בכל פעם תהליך של מכרז ארוך.
47. לצוות התחזור, שישנם הבדלים לא מבוטלים בין הגופים השונים בדרישות המכרז (כמו למשל בשאלה האם נדרש ניסיון פלילי ואיזה, האם תמחור המציע מהווה גורם בבחירתו) וברמת הפיקוח על התובעים החיצוניים, ועל כך יורחב בהמשך.
48. התייחסות בית המשפט העליון לסוגיית התובעים החיצוניים: חוקיות הסמכת תובעים פליליים חיצוניים נדונה בבג"ץ 1783/00 חיפה כימיקלים בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 4.5.03). בעתירה זו, נטען כי היועץ המשפטי לממשלה אינו מוסמך למנות כתובע בהליך פלילי אדם מחוץ לשירות הציבורי. בפסק הדין, קבע הנשיא (דאז) ברק כי מכוח סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי, רשאי היועץ המשפטי לממשלה להסמיך מי שאינו עובד ציבור כתובע. הכלל הוא שמקום בו ניתנת סמכות למנות אדם כאורגן של רשות מוסמכת או לאצול לו סמכות שלטונית, נדרש האדם להיות חלק מהרשות השלטונית. הטעם לכך נעוץ בכך שבהיותו חלק מהרשות השלטונית, הוא נתון לפיקוח כללי וכפוף לכללי האתיקה והמשמעת של השירות הציבורי. עם זאת, כלל זה מכיר בנסיבות מיוחדות המאפשרות אצילה לגורם פרטי והנשיא ברק קבע כי נסיבות כאלה קיימות לעניין מינוי תובע על פי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי, וזאת ממספר טעמים: ראשית, שיקולי יעילות וצורך בהגברת שלטון החוק, כיוון שהפרקליטות כיום אינה מסוגלת לשאת במעמסה המתחייבת מאכיפת החוקים הרבים המחייבים כוח אדם ומומחיות מקצועית שאינה בידי הפרקליטות. וויתור על תובעים חיצוניים עשוי לפגוע בשלטון החוק ובאכיפתו ולהדק את הקשר הלא רצוי בין גופי החקירה השלטונית וגופי התביעה השלטונית. בנוסף, הסתייעות בתובעים חיצוניים מקובלת בכל ארצות המשפט המקובל וכן בישראל שנים רבות. הטלת ספק בחוקיותה של פעילות רחבת היקף זו תגרור תוצאות קשות אשר ישבשו את מערכות אכיפת החוק הפלילי. בהקשר זה, נקבע כי במקום שיש שני פירושים אפשריים וחוקיים, יש להתחשב במציאות העובדתית שנוצרה בחשבון השיקולים. הנשיא ברק הבהיר כי על אף שהיועץ המשפטי לממשלה רשאי להסמיך תובעים חיצוניים, חיוני כי הסמכה זו תיעשה בזהירות ראויה והיא צריכה להיות החרג ולא הכלל. תפקיד התובע במשפט פלילי הוא תפקיד ציבורי מובהק, בעל חשיבות ורגישות רבה, ולכן מן הראוי שבדרך כלל יוטל התפקיד על עובד ציבור. במקרים בהם קיים צורך בהסמכת תובע חיצוני, יש לקיים בדיקות קפדניות

ומקיפות באשר להתאמתו למינוי. לבסוף, יש לוודא שבעלי ההסמכה פועלים בהתאם להנחיות המקצועיות של היועץ המשפטי לממשלה וכן לקבוע סוגים של עבירות, ובהן עבירות הליבה של המשפט הפלילי, שבהן נדרש כי ניהול התביעה ייעשה על ידי הפרקליטות.

49. ביטוי לבעייתיות בהעסקת תובעים חיצוניים ולמגמה לצמצם את התופעה, ניתן למצוא בהנחייה 8.1100 העוסקת בתובעים ברשויות מקומיות ובוועדות לתכנון ולבניה, שם נקבע כי הגישה הראויה היא, שהתובעים יהיו, ככל הניתן, עובדי ציבור, האמונים יום-יומית על שירות הציבור וכפופים לפיקוח ולדין המשמעת של עובדי ציבור. כמו-כן נכתב, כי המגמה היא לצמצם בהדרגה, עד כדי ביטול מוחלט, הסמכה כתובעים של עורכי דין שאינם עובדי הרשות המקומית, ולהגיע למצב בו התובעים יהיו רק היועץ המשפטי לרשות, שהוא עובד הרשות, ועורכי דין בלשכה המשפטית, שגם הם עובדי הרשות.

#### **תנאי הסף לקבלת תובעים חדשים**

50. תנאי הסף לקבלת תובעים חדשים משתנים בין הגופים השונים.
51. במשרדי הממשלה, יחידות הסמך ובתאגידים הסטטוטוריים, רוב הגופים דורשים עבור קבלת תובעים חיצוניים ניסיון בתחום הפלילי וליטיגציה של מספר שנים, המשתנה בין משרד למשרד (למעט רשות העתיקות, שם אין דרישות פרמליות אך בפועל לתובעת יש ניסיון פלילי), וישנם משרדים אשר דורשים ניסיון בייצוג גופים ציבוריים או ממשלתיים (רשות הטבע והגנים, רשות המים). אשר לקבלת תובעים פנימיים חדשים, ישנם משרדים אשר דורשים ניסיון בתחום הפלילי (כמו משרד התחבורה) אך רוב המשרדים אינם דורשים ניסיון עבור דרגה תחילית.
52. ברשויות מקומיות ובוועדות מקומיות לתכנון ולבניה, תנאי הסף לקבלת תובעים חדשים משתנים בין הרשויות השונות, אך רוב הרשויות אינן דורשות ניסיון פלילי כתנאי סף.

#### **ד.2.ב. הליך ההסמכות הקיים**

53. בתאריך 8.6.09 התקיים דיון אצל היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר מני מזוז, אשר נועד להבהיר את חלוקת האחריות בטיפול בהסמכה של תובעים, הפיקוח עליהם והנחייתם בין הגורמים הנוגעים בדבר. נקבעו הסדרים המבחינים בין התובעים ברשויות המקומיות

ובוועדות התכנון לבין התובעים במשרדי הממשלה, ביחידות הסמך ובתאגידים הסטוטוריים. בכל הנוגע לתובעים ברשויות המקומיות ובוועדות התכנון, הוחלט כי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין תטפל בהליכי ההסמכה של כלל התובעים ברשויות המקומיות, לרבות ביצוע ראיונות אישיים ובדיקת התאמתם לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה. בענייני תכנון ובניה, המחלקה תהיה אחראית גם על פיקוח והנחיית התובעים. בנושאים אחרים, פרקליטות המחוז תשמש כתובת לתובעים המקומיים. להתייעצויות בשאלות משפטיות, הכוונה וקבלת אישורים הנדרשים לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה וכן במידת הצורך, לשם בירור תלונות על תובעים. כמו-כן, הוחלט כי ככל שעולות שאלות המעוררות סוגיות עקרוניות, יש לשתף בטיפול אף את גורמי מחלקת ייעוץ וחקיקה הרלבנטיים. בכל הנוגע לתובעים במשרדי הממשלה, יחידות הסמך ותאגידים סטוטוריים, הוחלט כי איתור תובעים, ובכלל זה ביצוע ראיון אישי ובדיקת ניגוד עניינים וכן המלצה על מועמדים לקבלת הסמכה יהיו באחריות היועץ המשפטי של המשרד או הגוף המבקש. הבקשה להסמכה תעבור לאישור היועץ המשפטי לממשלה על ידי היועץ המשפטי של המשרד או הגוף, באמצעות גורם בפרקליטות המדינה שיופקד לכך וירכז את הטיפול בבקשות. הליווי, הפיקוח וההנחיה של התובעים וכן בירור תלונות נגדם ייעשה על ידי היועץ המשפטי של המשרד או הגוף. במידת הצורך וככל שמתעוררות סוגיות מהותיות, יערב היועץ המשפטי את הפרקליטות או את הרפרנט הרלבנטי במחלקת ייעוץ וחקיקה.

54. בהתאם לסיכום זה, נשלחות כיום בקשות להסמכה של משרדי ממשלה, יחידות סמך ותאגידים סטוטוריים (למעט בקשות של רשות המסים עליהן נפרט בהמשך) ללשכת פרקליט המדינה (להלן: לשכת פ.מ.), בה נבדקת הבקשה. נציין, כי ללשכת פ.מ אין כלים משמעותיים לבחון את הבקשה ובעיקר נבדקת רשימת החוקים עליהם מתבקשת ההסמכה. לשכת פ.מ מכינה את כתב ההסמכה ומעבירה אותו לאחראית על תחום ההסמכות במזכירות הפלילית בפרקליטות המדינה. האחראית לתחום ההסמכות מעבירה ללשכת היועץ המשפטי לממשלה, באמצעות לשכת פ.מ. כתב הסמכה לחתימת היועץ המשפטי לממשלה. ההסמכה החתומה נשלחת לאחראית על תחום ההסמכות, וזו מעבירה אותה למבקשי ההסמכה.

55. בקשות של רשות המסים לתובעי מכס ומע"מ, מופנות גם הן לאחראית לתחום ההסמכות אשר מעבירה אותן לחתימת היועץ המשפטי לממשלה לאחר אישורה של מנהלת המחלקה

הפיסקאלית בפרקליטות המדינה. ההסמכה החתומה מועברת על ידי אחראית תחום הסמכות למבקשי ההסמכה.

56. בקשות של רשויות מקומיות (בתחומים השונים), וועדות תכנון ותאגידי מים וביוב, נבדקות על ידי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה<sup>13</sup> ומועברות לאחראית על תחום ההסמכות אשר מעבירה את הפנייה ללשכת היועץ המשפטי לממשלה לחתימתו. ההסמכות החתומות מועברות על ידי האחראית למבקשי ההסמכה.

57. לפני הקמת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות, היה אחראי רפרנט במחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ), בין היתר, על הסמכת תובעים ופיקוח על עבודתם. עיקר העבודה נעשתה בתחום התכנון והבניה ותחומי תביעה נוספים של הרשויות המקומיות, שהיו, בתקופה זו, בתחומי האחריות של המחלקה. בתביעה במשרדי הממשלה, המעורבות היתה מצומצמת ביותר. בכל פרקליטות מחוז היה פרקליט בכיר שהיה רפרנט מלווה, שמידת מעורבותו והליווי שנתנו על ידו בפועל, היה שונה ממחוז למחוז. על מנת להחליט אם להעניק הסמכה, היתה מתקבלת המלצה מפרקליט מלווה בכיר במחוז, או מהיועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי או גורם בכיר אחר.

#### **מעקב אחר הסמכות של היועץ המשפטי לממשלה**

58. כיום, המערכת הממוחשבת לניהול מאגר הנתונים שבידי משרד המשפטים, אשר מרכזת את המידע על ההסמכות, אינה מאפשרת קבלת מידע בסיסי, כמו למשל שליפת מספר התובעים המכהנים כיום, באילו גופים, מספר ההסמכות הניתנות מדי שנה, תוקף הסמכותם של התובעים, מידע על התובעים (כמו היות תובע פנימי או חיצוני) ועוד. בנוסף לתובעים הפליליים, המערכת מכילה גם את בעלי ההסמכות האזרחיות וגם הסמכות של מתמחים בפרקליטויות המחוז, ללא חלוקה. כמו-כן, המידע במערכת אינו מעודכן ומכיל גם הסמכות ישנות, אשר תוקפן פג.

59. בימים אלו מאופיינת מערכת ממוחשבת חדשה, אשר בה יהיה החומר סרוק וניתן יהיה לבצע בה סטטיסטיקות.

<sup>13</sup> נציין כי בקשות אלו בדרך כלל נבדקות במסגרת וועדה מייעצת על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, שבה משתתפים נציגי של היועץ המשפטי למשרד הפנים, יועץ משפטי של רשות מקומית גדולה ופרקליט מהמחלקה. וועדות אלו מתכנסות בדרך כלל בחודשים דצמבר-ינואר, לקראת שנת הסמכות חדשה. כאשר נדרשת הסמכה במועדים אחרים בהם לא מכוונסת הוועדה, פרקליט מהמחלקה מראיין את המועמד.



60. בתחום התכנון והבנייה, למחלקה לאכיפת דיני מקרקעין יש מאגר מלא של התובעים הפעילים ואלו שהוסמכו מאז שהחלה המחלקה לפעול. על פי נתונים אלה, נכון לסוף שנת 2012, מכהנים 206 תובעים פליליים בתחום התכנון והבניה.<sup>14</sup>

61. נציין כי בשנת 2012 ניתנו בסה"כ כ-1,500 הסמכות לתובעים. עם זאת, נתון זה אינו מדויק שכן הוא מכיל גם הסמכות בהליכים אזרחיים וגם הסמכות למתמחים בפרקליטות והוא, כאמור, אינו משקף את מספר ההסמכות הקיימות לתובעים פליליים במשרדי הממשלה, הגופים הציבוריים והשלטון המקומי.

### **משך תקופת ההסמכה**

62. ברשויות מקומיות ובוועדות לתכנון ולבניה, משך תקופת ההסמכה לתובעים קבוע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 8.1100. בהנחיה נקבע כי כתב ההסמכה ליועץ משפטי לרשות מקומית שהוא עובד הרשות וכן לעורכי הדין עובדי הרשות בלשכה המשפטית לא יהיה, ככלל, מוגבל בזמן, ויעמוד בתקפו כל עוד הם מכהנים בתפקידם ברשות. לעומת זאת, כתב ההסמכה לתובע חיצוני יינתן לראשונה לתקופה של שנה אחת, ובהיעדר תלונות ובכפוף להמלצת הוועדה המייעצת בראשות פרקליט מחוז או נציגו, תחודש ההסמכה לתקופה של שלוש שנים ובסך הכל, לא יותר משבע שנים.

63. במשרדי הממשלה, יחידות הסמך ותאגידי סטטוטוריים, לא קיימת הגבלה של משך תקופת ההסמכה לתובעים פנימיים. באשר לתובעים חיצוניים, מעבר למגבלה הקבועה בחוזה ההעסקה, לא קבועה הגבלה ברורה בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. עם זאת, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 9.1001 שכותרתה "רכישת שירותים משפטיים חיצוניים על ידי משרד הממשלה" קובעת כי במקרים בהם מתבקשת העסקה של יועץ משפטי חיצוני או משרד עורכי דין מעל שש שנים באותו משרד, העסקתו כפופה לאישור מראש של הוועדה להעסקת יועצים משפטיים חיצוניים במשרדי הממשלה.

### **ד.2.ג. הכשרת תובעים**

#### **משרדי הממשלה, יחידות הסמך ותאגידי סטטוטוריים**

<sup>14</sup> צוין כי ישנם מספר תובעים חיצוניים (17 תובעים) המכהנים ביותר מוועדה אחת, ולכן למעשה יש 223 תובעים בוועדות השונות.

64. בגופים השונים מתבצעת הכשרת התובעים באופן שונה. ברוב הגופים ההכשרה לתובעים **פנימיים** חדשים כוללת הדרכה, הנחייה של ראש צוות ובאופן שוטף השתתפות בהשתלמויות של המכון להשתלמויות פרקליטים ויועצים משפטיים במשרד המשפטים וישיבות עבודה שוטפות. ישנם משרדים (כמו משרד הכלכלה) בהם יש קורס של הלשכה המשפטית לעורכי הדין החדשים, המקנה רקע על פעילות המשרד ובין היתר גם על פעילות התביעה וכן קורס מרוכז של מספר ימים המתקיים אחת לשנתיים. ישנם משרדים בהם לא קיים תהליך הכשרה כלל לתובעים פנימיים חדשים (כמו משרד הבריאות, משרד התיירות, קק"ל). לעיתים הפנייה אל היועץ המשפטי לממשלה לקבלת הסמכה נעשית רק לאחר מספר חודשים של הכשרה וחפיפה (כמו משרד התחבורה), ולעיתים ההסמכה מתבקשת מיד עם הכניסה לתפקיד.

65. הכשרת תובעים **חיצוניים** גם היא משתנה בין הגופים השונים. ישנם משרדים בהם מתקיים יום השתלמות והדרכה לתובעים בתחילת עבודתם (משרד האנרגיה והמים, רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים ומשרד הכלכלה). ברוב המשרדים, יש הדרכה בסיסית בתחילת העבודה וליווי שוטף על ידי תובע פנימי. ישנם משרדים בהם מתקיימים מספר ימי השתלמות או סיורים בשנה לתובעים החיצוניים (המשרד להגנת הסביבה, רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים, משרד הכלכלה).

#### **רשויות מקומיות וועדות מקומיות לתכנון ולבניה**

66. נחלק את הצגת הנושא לתחום התכנון והבניה ולשאר התחומים המטופלים בתביעה המקומית (רישוי עסקים, חוקי עזר, אכיפה סביבתית ועוד).

67. ברשויות מקומיות, מפעם הינו גוף המסייע, בין היתר, לשיפור ביצועי הרשות המקומית והתמקצעות עובדיה באמצעות תכנון פעולות הדרכה וביצוען, תכנון תהליכי פיתוח ארגוני וליווי הרשות המקומית בהטמעת השינויים. מפעם מייצג שותפות של משרד הפנים והרשויות המקומיות ומהווה זרוע ביצועית של משרד הפנים להטמעת מדיניותו.

68. בתחום התכנון והבניה, המחלקה מכשירה את התובעים בשיתוף פעולה עם מפעם השפלה. ההכשרה כוללת קורס הכשרה בסיסי לתובעים בראשית דרכם, המהווה תנאי להסמכה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, אשר נערך אחת לשנה. בנוסף, מתקיימים ימי עיון נושאים, פעמיים בשנה, שעניינם חידושי חקיקה ופסיקה או העמקה בנושאים מקצועיים, על פי

הצורך. מטרת ההדרכות הן הכשרה בסיסית לתובעים, העמקת הידע המקצועי בתחום התכנון והבנייה, מתן כלים וחיזוק מיומנויות נדרשות לעבודת תביעה איכותית, הקניית תפיסה מקצועית באשר לדגשים וגיבוש סדרי עדיפות במערך התביעה בתחום. כן, הם מיועדים לבנות זהות מקצועית, קשרי עבודה מקצועיים ותחושה של חיבור, השתייכות ושותפות במערך המבוזר של אכיפת דיני התכנון והבנייה.

69. תוכן ההדרכות נקבע על ידי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה.
70. קורס ההכשרה מיועד כיום להכשרת תובעים חדשים בתחום התכנון והבנייה. במחזורים הראשונים השתתפו התובעים שהוסמכו בשנים שקדמו להקמת המחלקה. במהלך 7 המחזורים שהתקיימו, כלל התובעים בתחום עברו את ההכשרה. ימי העיון מיועדים לכלל התובעים בתחום – חדשים וותיקים כאחד.
71. משתתפי ההדרכות הם תובעים בוועדות המקומיות והמרחביות לתכנון ולבנייה, פנימיים וחיצוניים. בנוסף, וכפי שיורחב להלן, כיוון שאין מערך פיתוח מקצועי לתחומי תביעה אחרים ברשויות המקומיות, פרט לתכנון ובניה, ישנן פניות רבות של תובעים מרשויות מקומיות ומגופי תביעה נוספים המעוניינים להצטרף לקורס ולימי העיון העוסקים גם בשינויים וחיידושים הנוגעים לכלל מערך התביעה מזווית הראייה של תחום התכנון והבנייה. פניות אלו מתקבלות, על בסיס מקום פנוי.
72. לאורך שש שנות הפעילות המשותפת למפעם ולמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, ניכר שינוי מבורך בכל הקשור להתמקצעות התביעה בתחום התכנון והבנייה. הצלחת המודל מאירה ומחדדת את החסר בתחומים האחרים.
73. בתחום הכשרת מפקחים בתכנון ובניה, חל לפני כשנה שינוי חשוב נוסף. עד היום לא היה רצף בהדרכות והן ניתנו רק לתובעים, על אף ההבנה שכדי לאכוף את החוק בצורה יעילה וראויה, יש צורך גם בהתמקצעות של גורמי הפיקוח. לאחרונה הושגו תיאום והסכמות בין כלל הגורמים הנוגעים לעניין על מנת לאפשר טיפול גם בהכשרתם של מפקחים. בשיתוף פעולה של המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין עם היחידות במשרד הפנים גובשה תפיסת התפקיד של הפיקוח, ולאור זאת, נבנה קורס המקנה ידע כלים ותפיסת תפקיד. במסגרת זו התקיימו כבר מספר מחזורי הכשרה, למפקחים חדשים, מפקחים ותיקים ומנהלי מחלקות פיקוח. פרויקט זה, כמו גם מערך ההכשרה של התביעה בתחום התכנון והבנייה, לא היה

מתאפשר בלי גוף מרכזי המופקד על התחום שיכול להוביל את הפרויקט, להשקיע בו את המשאבים הנדרשים לרבות בהיבטי הידע המקצועי.

74. דוגמא לפרויקט נוסף המשלב גורמים רבים, אותו ניתן לקדם רק באמצעות גוף מרכזי

דוגמת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, ניתן למצוא בפרויקט גיבוש מתווה מדיניות אכיפה לועדות מקומיות. לפרויקט זה שותפים מינהל התכנון במשרד הפנים, היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין והמפעם. תכלית הפרויקט היא יצירת מתווה – תבנית פעולה, שעל פיה תפעל הוועדה המקומית ובעזרתה כל ועדה וועדה תקבע מדיניות אכיפה שממנה תיגזר תכנית עבודה. נכון למועד כתיבת דו"ח זה, הפרויקט נמצא בשלב הפיילוט, במסגרתו נבחרו 5 וועדות שתקבלנה הכשרה להפעלת המתווה ויישומו בתחומיהן. לאחר מכן, הפרויקט יוטמע בכל הוועדות.

75. לעומת זאת, בכל שאר התחומים המטופלים על ידי התביעה ברשויות המקומיות, אין מערך הדרכות מסודר ומובנה.

76. מענה מסוים בתחום ההדרכתי מספק מפעם גליל מערבי המקיים הדרכות לרשויות מקומיות בתחום של רישוי עסקים ואכיפה סביבתית.

77. המפעם בונה את ההדרכה בתיאום עם בעלי התפקידים הרלוונטיים ברשות המקומית ותוך התאמה מלאה לצרכיהם. בתחום רישוי העסקים נעזר המפעם ביחידה המקצועית האחראית על נושא רישוי העסקים במשרד הפנים. היחידה מהווה מומחה תוכן להדרכות, נותנת הכוונה מקצועית לגורמים השונים ומקדמת מדיניות בתחום מול משרדי הממשלה השונים. בתחום זה, קיים קורס הכשרה במפעם למפקחים ובימים אלו עוסקים בפיתוח קורס לתובעים ובעדכון הקורס למפקחים. עם זאת, לא קיים גורם בפרקליטות או בלשכה המשפטית של משרד הפנים, האחראי על מתן ייעוץ שוטף לתובעים והכוונה מקצועית מספקת בתחום התביעה.

78. אשר לתחום האכיפה הסביבתית מסרו נציגי המפעם לצוות שהם נתקלים בקושי, בהעדר גורם מרכזי המופקד על התחום ומוכן ליטול חלק בהכוונת הפעילות ההדרכתית וגיבושה. הלשכה המשפטית במשרד להגנת הסביבה מסייעת, אך המשרד להגנת הסביבה לא מופקד על יישום החוק. לטעמם של נציגי המפעם העדרו של גורם מקצועי ארצי הלוקח אחריות כוללת על נושאי הפיקוח והאכיפה הסביבתית ברשות המקומית, דוגמת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, בולט מאד ומקשה הן על פעילות ההדרכה והן על פעילות הרשויות בתחום.

79. מטרת ההדרכה בתחום האכיפה הסביבתית צריך שתהיה, על פי עמדת נציגי המפעם שהופיעו בפני הועדה, הכרות עם החוק, הכרות עם חוקי הסביבה ודרכי האכיפה הייחודיות באכיפה הסביבתית, הכרות עם המשרדים הנוגעים בדבר ובעלי תפקיד, הגדרת מדיניות אכיפה סביבתית רשותית ובניית תהליכי האכיפה, נהלים וטפסים. בנוסף מתן כלי בקרה על האכיפה.

#### **ד.2.2. פיקוח, בקרה, הכוונה וליווי של התביעה**

80. המודלים של הליווי וההכוונה הניתנים על ידי משרד המשפטים לגורמים השונים המפעילים סמכויות תביעה, שונים עד מאד זה מזה. יש גופים המסתייעים בפרקליט המלווה ומייעץ להם באופן שוטף ויש גופים שאינם מסתייעים ביעוץ מהפרקליטות אלא במקרים נדירים ביותר. יש גופים שחלק מפעולותיהם טעונים אישור של גורמים בכירים בפרקליטות ומי שיש להם הסמכה להופיע בבתי המשפט לדרגותיהם השונות ולקבל החלטות שונות ללא צורך באישור כלשהו.

81. גם ביחס להיקף הפיקוח והבקרה שמקיים משרד המשפטים על התביעה שאינה פרקליטותית או משטרתית יש שונות רבה, שאינה נובעת דווקא מזהותו של הגוף המפעיל את סמכויות התביעה או מטיב העניינים המטופלים על ידו, אלא יותר מההתפתחות ההיסטורית של התביעה בכל גוף, ממערכת היחסים הקיימת בין כל אחד מהגופים לבין הגורמים הרלוונטיים בפרקליטות ועוד.

82. גם ביחס לתביעה המקומית, קיימים הבדלים משמעותיים בהיקף הליווי וההכוונה הניתנים ביחס לתחום התכנון והבניה בהשוואה לתחומים אחרים בהן פועלת התביעה המקומית, אף שיש להם היבטים הדומים לתחום התכנון והבניה, דוגמת רישוי העסקים או האכיפה הסביבתית. בעוד שבתחום התכנון והבניה קיימים פיקוח ובקרה משמעותיים המופעלים על ידי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות, ביחס לכל שאר תחומי האכיפה המקומית לא קיימים הלכה למעשה פיקוח ובקרה ממשיים, אף שגם בתחומים אלה פועלים התובעים כבאי כוחו של היועץ המשפטי לממשלה.

83. הפיקוח הנוכחי מטעמו של היועץ המשפטי לממשלה נעשה, בין היתר, בדרך של דרישה לאישורים טרם הגשת כתבי אישום במקרים מסוימים הקבועים בהנחיית היועץ המשפטי

לממשלה 4.1004 שכותרתה "אישור מוקדם להגשת כתב אישום", פיקוח באמצעות עררים על החלטות שלא לחקור או שלא להגיש כתב אישום, אישור למחיקת כתבי אישום ברשויות המקומיות בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה 52.001 ו-52.002, אשר יפורטו בהמשך הדו"ח וכן בדיקת בקשות לעיכובי הליכים.

84. נציין כי מחלקת עררים בפרקליטות המדינה נמצאת בקשרי עבודה מול תובעים במשרדי הממשלה השונים, ומנקודת מבט זו, ניתן לזהות בעיות שונות (כמו חקירה לא מספיקה, חוסר בראיות וכו'). מתוך כ-2000 עררים בשנה, יש כ-100-200 עררים על החלטות של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות בתחומים שאינם תכנון ובניה. עם זאת, אחוז הקבלה של העררים גבוה יותר מעררים על גופים אחרים. המחלקה מתקשה לעשות בקרת איכות, היות והבקרה היא אקראית ומוגבלת ביותר.

#### **פיקוח על תובעים חיצוניים**

85. במשרדי הממשלה, יחידות הסמך והתאגידים הסטטוטוריים המעסיקים תובעים חיצוניים, משתנה מידת הפיקוח בין הגופים השונים. ברוב המשרדים, ההחלטות המשמעותיות בכל תיק דורשות אישור של המשרד (של תובע פנימי, ראש צוות או התובע הראשי), כמו החלטה להגיש כתב אישום, נוסח כתב האישום, החלטה לחזור מכתב אישום והסדרי טיעון. ישנם משרדים בהם יש פיקוח מספר פעמים בשנה על הייצוג בבית המשפט (המשרד להגנת הסביבה). ישנם משרדים בהם התובעים הפנימיים לא מטפלים באופן עצמאי בתיקים אלא רק בפיקוח על התובעים החיצוניים (המשרד להגנת הסביבה, משרד האנרגיה והמים ורשות המים), וישנם משרדים בהם התובעים הפנימיים עוסקים גם בפיקוח וגם בטיפול בתיקים מורכבים (משרד החקלאות, משרד הכלכלה ורשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים). ברשות הטבע והגנים, רק החלטה על חזרה מכתב אישום מצריכה אישור של עובד הרשות ורק בתיקים חשובים נדרש אישור עובד הרשות לפני הגעה להסדר טיעון, הגשת כתב אישום מורכב או החלטה משמעותית אחרת. בכל משרד התנהלות שונה בנוגע לקיומן של ישיבות המעקב עם התובעים החיצוניים.

86. לפי המידע הקיים בפני הצוות, ברשויות בהן יש תובע חיצוני, אין פיקוח משמעותי על עבודתו וגם החלטות מהותיות בתיק מתקבלות על ידי התובע בעצמו.

## קשרי העבודה עם הפרקליטות

87. משרדי הממשלה, יחידות הסמך והתאגידים הסטטוטוריים: ברוב המשרדים, מתקיימות התייעצויות רק בתיקים מורכבים אד הוק, כאשר מתעוררות סוגיות משפטיות בעלות השלכות רוחב, ואלו נעשות בעיקר מול המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים או פרקליט מחוז. אין במסגרת זו התייעצות שוטפת עם גורם מוסמך בפרקליטות. ישנם מספר משרדים בהם קיים מודל מיוחד לפיו ישנו פרקליט מפרקליטות מחוז העומד לרשות התובעים להתייעצויות שוטפות (במשרד להגנת הסביבה, רשות המים, משרד התשתיות). כל המשרדים ציינו לטובה את פורום העבירות המינהליות הווירטואלי שמנהלת הגב' יפעת רווה ממחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) המשמש להתייעצויות ולהעברת מידע בין גופי התביעה השונים.

88. רשויות מקומיות וועדות מקומיות לתכנון ולבניה: בתחום התכנון והבניה, קיים קשר הדוק של התובעים עם המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה.<sup>15</sup> בין היתר, מתקיימות בכל שנה שלוש פגישות של כל תובע עם הפרקליט האחראי במחלקה, על התובעים להגיש דו"ח שנתי וקיימת חובת היוועצות עם הפרקליט האחראי בעניינים מסוימים ובכל עניין בעל חשיבות. כמו-כן, קיימת חובת עדכון של הפרקליט האחראי בכל פסק דין והחלטה שניתנו בתיקים בהם יש חובת היוועצות או חובת קבלת אישור מהמחלקה. בכל מקרה שבו על פי החוק או הנחיות היועץ המשפטי לממשלה נדרש אישור מראש של פרקליט מחוז להליך מסוים, האישור יתבקש ממנהל המחלקה.

89. קיימת חובה לקבל אישור מראש ובכתב של המחלקה בכל מקרה של תיקונים מהותיים בעובדות כתב האישום או סעיפי האישום, לרבות במסגרת של הסדר טיעון וכן בהחלטה על מחיקת כתב האישום ומחיקת נאשמים, לרבות במסגרת של הסדר טיעון. הגשת ערעור, על ידי תובעים חיצוניים, גם היא מותנית בקבלת אישור מהמחלקה.

90. בשלב החקירה, על התובע לקבל מראש את אישור המחלקה לצורך חקירת חשדות נגד גופים ציבוריים ואישי ציבור. כמו-כן, על התובע להתייעץ עם הפרקליט האחראי בחקירת מקרים המנויים בהנחייה לתובעים, ובין היתר, במקרים של חשדות לגבי עבירות בעלות חומרה מיוחדת, מקרים בעלי מורכבות משפטית, ציבורית או ראייתית מיוחדת, מקרים בהם התרחשה תקלה חמורה של המדינה, מקרים בהם תתבקש הטלת ענישה גבוה במיוחד.

<sup>15</sup> קשרי העבודה בין התובעים בוועדות המקומיות לתכנון ולבניה עם המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין קבועה בהנחייה של המחלקה מיום 12.3.12.

91. בנוסף, חובה על התובע לקבל אישור מראש ובכתב מהיועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה בטרם הגשת כתב אישום במקרים בהם החוק, הנחיות היועץ והנחיות המחלקה מחייבים זאת, ובין היתר בהגשת כתב אישום נגד רשות מקומית, הגשה מחדש של כתב אישום שבוטל וחיידוש הליכים שעוכבו.
92. המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין אחראית, בין היתר, על ריכוז תחום ההסמכות של תובעים ברשויות המקומיות בתחומי פעילות התביעה השונים, גם שלא בתחום התכנון והבניה. במסגרת תפקיד זה, וכשלב בבחירת תובעים חיצוניים ברשויות, המחלקה עורכת ראיונות לתובעים חיצוניים, באמצעות וועדה מייעצת שבה משתתפים נציג של היועץ המשפטי למשרד הפנים, יועץ משפטי של רשות מקומית גדולה ופרקליט מהמחלקה.
93. בהקשר זה נציין, כי פרק ה' בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 8.1100 קובע כי בכל מחוז, תוקם ועדה מייעצת לנושא התביעה ברשויות המקומיות ובראש הוועדה ישב פרקליט מחוז או פרקליט בכיר מטעמו. על הוועדה לעסוק, בין היתר, במתן המלצות ליועץ המשפטי לממשלה בענייני הסמכה, בבדיקת דו"חות המוגשים על ידי התובעים, בבדיקת תלונות שהוגשו על תובעים, בפניות תובעים בשאלות הטעונות התייעצות או אישור פרקליט מחוז או בשאלות ובעיות מקצועיות אחרות המתעוררות בקשר עם מילוי תפקידם.
94. בפועל, בכל הנוגע לתכנון ובניה, ולהסמכות התובעים המקומיים בשאר התחומים, הוועדה המייעצת מתכנסת במחלקה לאכיפת דיני מקרקעין ודנה במתן הסמכות וחיידושן. כמו-כן, הוועדה דנה גם במקרים בהם מתעורר ספק בעניין חיידוש ההסמכה, למשל מחמת תלונות ותקלות מקצועיות, אשר אין מניעה להמתין עם הברור עד להתכנסות הוועדה. הוועדה אינה משמשת ככלי למתן מענה לשאלות מקצועיות. בנושאי תכנון ובניה, ההנחיה השוטפת והפיקוח נעשים, כאמור על ידי הפרקליט האחראי במחלקה.
95. בתחומים שאינם תכנון ובניה, ככל הידוע לצוות, בפרקליטויות המחוז לא מתקיימות וועדות מייעצות. בכל מחוז קיים פרקליט בכיר שאחראי לאשר פעולות מסוימות בתיק (מחיקת כתב אישום או הסדר טיעון חריג). כמו-כן, הפרקליט אחראי לסייע ולייעץ. בפועל, ברוב המקרים לפרקליטים אלו אין הכשרה מיוחדת בתחומי התוכן בהם עוסקת התביעה המקומית, ולפיכך, כמו גם נוכח המטלות השוטפות המוטלות עליהם, יכולתם לסייע בהתייעצויות שוטפות מוגבלת. נציין כי בעיית חוסר ההכוונה מחריפה כאשר מדובר ברשות קטנה, אשר לעיתים הוסמך בה תובע חיצוני אחד, אשר אין לו גורם להיועץ בו.



## ה. המלצות הצוות

96. ברבות השנים, בשל הקמת יחידות תביעה בגופים שונים, סמכות ההעמדה לדין פלילי, הנתונה למדינה, לוועדות מקומיות ולרשויות המקומיות, הוענקה לגופים רבים, מסוגים שונים, ובהם משרדי ממשלה ורשויות ממשלתיות, גופים ציבוריים אחרים, כמו גם לגופי השלטון המקומי השונים, וזאת מכוח ההסמכה שבסעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי. על אף רגישותה וחשיבותה של סמכות ההעמדה לדין פלילי ולמרות תפיסת העולם הבאה לידי ביטוי מובהק הן בפסיקתו של בית המשפט העליון והן בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר היותה של התביעה הפלילית אחדות אחת הפועלת, בעיקרו של דבר מכוח הסמכתו של היועץ המשפטי לממשלה, ואמורה לפעול על פי כללים דומים, אם לא אחידים, ועל-פי תפיסות עולם והנחיות, ולו כלליות, אחודות, הלכה למעשה לא נעשה עד כה די כדי לתת לעקרונות אלה ביטוי בעולם המעשה.

97. המציאות העובדתית כפי שנפרשה בפני הצוות היא כי הביזוריות הרבה, יצרה שונות גדולה בין אופן פעולתה של התביעה שאינה חלק מפרקליטות המדינה או מהמטרה, בגופים השונים שבהם היא מופעלת. שונות זו באה לידי ביטוי הן בהשתייכות הארגונית של התובעים - תובעים שהם עובדי גופים ציבוריים אל מול תובעים שמועסקים בחוזים למתן שירותים, הן בקביעת מדיניות התביעה, הן בהיקף הפיקוח והבקרה המופעלים על התובעים השונים על ידי היועץ המשפטי לממשלה או מי מטעמו, הן ברמת המעורבות של משרד המשפטים שנותן משרד המשפטים לגורמי תביעה אלו, הן ברמת המעורבות של משרד המשפטים בניהול תיקי התביעה ובאכיפה הפלילית בכלל, הן במודלים של הפיקוח על התובעים החיצוניים, הן במערך ההכשרה וההדרכה ועוד ועוד.

98. מסקנתו העיקרית של הצוות היא, שיש לפעול לגיבוש תפיסה אחודה וקוהרנטית של הפעלת התביעה הפלילית - ובעיקר זו שאינה חלק מהפרקליטות או המשטרה - וליצירת הכלים המתאימים שיתנו בידי גופי האכיפה השונים את הכלים לבצע אכיפה פלילית ראוייה וכחלק מכך, יאפשרו ליועץ המשפטי לממשלה לממש הלכה למעשה את אחריותו כמי שעומד בראש כלל מערך התביעה הפלילית במדינת ישראל, על זרועותיה השונות. מידת הפיקוח, הבקרה, הליווי והמעורבות של משרד המשפטים בעבודתם של גופי התביעה השונים עשויים להשתנות בהתאם למכלול של מאפיינים ובהם: זהותו של הגוף המפעיל את

סמכות התביעה, טיבן של העברות הפליליות המטופלות על ידו ומורכבותן, מידת מומחיותו של אותו גוף, השתייכותם הארגונית של התובעים ועוד. אולם, ביסודה של המערכת האכיפתית כולה צריך שתעמוד תפיסת עולם כוללת וממשקי עבודה סדורים, מוגדרים היטב וברורים בין כלל הגופים המפעילים סמכויות פליליות ובין משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה.

99. הצוות מכיר במציאות הנוכחות, לפיה הגופים המרכזיים של התביעה הכללית – הפרקליטות ומשטרת ישראל – אינם יכולים לטפל בכל תחומי התביעה, ועל כן קיים הכרח בקיומן של יחידות חקירה וגופי תביעה במשרדי הממשלה השונים והגופים הציבוריים העוסקים בכך כיום. למצב דברים זה, על אף שנוצר עקב אילוצי השעה ולא לאחר עבודת חשיבה מסודרת, יש יתרונות, נוכח יתרונם של גופים אלו במסירותם לתחום הפעילות, בהיכרותם המקצועית הטובה בתחומי התוכן, בנגישות המיידית ליכולות חקירה ובירור המצויות בתוך אותם משרדים וגופים והן העובדה שתחומי תוכן אלה הם בליבת העיסוק של אותם גופים ולפיכך הם רואים חשיבות רבה באכיפת החיקוקים הפליליים בתחום עיסוקם. עם זאת, בביזור התביעה בגופים השונים ישנם קשיים רבים, אשר מקורם בכך שאכיפה פלילית היא מקצוע ותחום התמחות מיוחד. הקמת יחידות חקירה ותביעה בארגונים וגופים שאינם ארגוני אכיפה במהותם, מציבה בפניהם אתגרים מקצועיים כבדים, אשר לחלק מן הגופים אין כלים מספיקים להתמודד מולם. בנוסף, ביזורה של התביעה הפלילית בידי הגופים הציבוריים כאמור צריכה לבוא בד בבד עם תפיסה כוללת, ראית רוחב ופיקוח ובקרה בהיקף המתאים מטעמו של היועץ המשפטי לממשלה העומד בראש התביעה הפלילית כולה.

100. אשר לתביעה המקומית, הצוות רואה חשיבות רבה במיסודו של המצב הקיים, לפיו התביעה המקומית פועלת מכוח הסמכה של היועץ המשפטי לממשלה. חשיבות ההסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה נובעת בראש ובראשונה מן העובדה שכוח התביעה הפלילית הוא רב עצמה כלפי האזרח, ולכן יש חשיבות יתרה במקור מרכזי אחד לתביעה ובקיום מדיניות והנחיות משותפות לכלל התביעה. בנוסף, ההסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה מקדמת את אחד מאבני היסוד של התביעה הפלילית והיא עצמאות התובעים בהפעלת שיקול דעתם בתביעה. במסגרת פעילותו כתובע, התובע מודרך על ידי האינטרס הציבורי בהפעלה ראוייה ונכונה של החוק, והוא כפוף להוראות ומדיניות הממונה עליו במערכת המשפטית, קרי

היועץ המשפטי של המשרד או היחידה והיועץ המשפטי לממשלה, ואין הוא מושפע מדרגים פוליטיים בתחום התביעה. נוכח הסדרים חקיקתיים שונים בתחום זה, הצוות ממליץ על תיקון חקיקה שיחיל את הכלל לפיו תובע מקומי הוא מי שהסמיך אותו לענין זה היועץ המשפטי לממשלה גם על התביעה המקומית בתחומים שאינם תכנון ובניה.

101. פיקוח, בקרה, הכוונה וליווי של התביעה: כפי שתואר בחלקיו האחרים של דו"ח זה, המודלים של הליווי וההכוונה הניתנים על ידי משרד המשפטים לגורמים השונים המפעילים סמכויות תביעה, שונים עד מאד זה מזה.

102. הצוות סבור, כי מצב הדברים הנוכחי אינו רצוי ואינו הולם את רגישותו של התחום הפלילי ואכיפתו ואת החשיבות הציבורית המכרעת שיש להפעלתה של מערכת תביעה ראויה, מקצועית ומסודרת, הפועלת על פי אתוס משותף ועקרונות אחידים.

103. היקף הפיקוח, הבקרה והליווי המקצועי שיש להפעיל ביחס לכל גוף ציבורי שהוקנתה לו סמכות לאכיפה פלילית צריך כאמור להיקבע בהמשך הדרך, בהתאם למאפייניו המיוחדים של כל גוף. כך, מידת המעורבות והפיקוח המומלצת על ידי הצוות שונה ביחס לתביעה הממשלתית מאשר ביחס לתביעה ברשויות המקומיות והתאגידים הסטטוטוריים. מעמדו של התובע המקומי כתובע עצמאי מכוח חיקוק מיוחד והיותו חלק ממערך האכיפה המקומי שמחוץ למערכת התביעה הכללית – משליכים על היקף אחריותו של היועץ המשפטי לממשלה לפעילותו של התובע המקומי, על מידת המעורבות הראויה של היועץ המשפטי לממשלה בעבודתו ועל מידת ההנחיה והפיקוח הראויים. בסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה לקבוע את מידת הפיקוח על התובעים המוסמכים מטעמו. גם במערכת התביעה הכללית, היועץ מקיים מעגלי פיקוח שונים על גופי התביעה השונים. הפיקוח המופעל על האכיפה הפלילית המבוצעת על ידי משרדי הממשלה אינו פיקוח משמעותי או הדוק, וזאת למרות שהסמכות מופעלת על ידי מי שאינם חלק מהמערכת המטפלת באופן רגיל באכיפת החוק הפלילי, קרי הפרקליטה או המשטרה. בכל הנוגע לתביעה המקומית, קבע היועץ המשפטי לממשלה כי נוכח אופייה המיוחד האמור, ההנחיה והפיקוח מטעמו על התובעים המקומיים ייעשו במעגל פיקוח מרוחק יחסית, שהורחב עם השנים. שוני זה נובע בראש ובראשונה מן התפיסה המקובלת בשיטתנו המשפטית לפיה, התובעים ברשויות המקומיות ובתאגידים הסטטוטוריים אינם חלק מהתביעה הכללית, כמו גם בשל אילוצים תקציביים

אשר אינם מאפשרים פיקוח ברמה נרחבת על התביעה ברשויות השונות, אשר מאופיינת בהיקפים גדולים מאד.

104. כאמור, מידת הפיקוח, הבקרה והליווי שיינתנו לכל גוף תביעה עשויים להיות שונים ויקבעו בהמשך הדרך. יחד עם זאת, כבר בשלב זה מוצא הצוות לנכון להצביע על מספר תחומי פעילות בהם יש צורך בטיפול אחוד וכוללני, והם יפורטו בהמשך.

105. על מנת לאפשר את מילוי המשימה של קיום מערך סדור וראוי של הנחייה, ליווי, פיקוח ובקרה על כלל מערך התביעה שאינה פרקליטותית או משטרתית, יש צורך בהקמתה של יחידה בתוך משרד המשפטים שתפקד על הטיפול במשימה זו (להלן – **היחידה הייעודית**). רק הקמתה של יחידה ייעודית והפקדת המשימה בידיה כתפקיד ומטלה מרכזיים יוכלו להבטיח טיפול נאות בתחום רגיש וחשוב זה. נדגיש כי רק באמצעות הקמת גוף נפרד משמעותי וחזק ניתן יהיה להגיע להנחייה, ליווי פיקוח ובקרה אפקטיביים, אשר דורשים משאבי זמן רבים ומומחיות מיוחדת. הניסיון שנצבר עם הקמתה ופעילותה של המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה יכול להוות בסיס גם ליחידה החדשה שתוקם. לצד הקמתה של היחידה יש להבטיח שבמשרדי הממשלה הנוגעים לעניין יהיו ממלאי תפקידים בכירים המופקדים על תחומי האכיפה על היבטיה השונים, אשר יהיו העוגן המקצועי לפעילותה של היחידה כמו גם לליווי התביעה המקומית בתחומי התוכן הרלוונטיים.

106. נוכח מספרם הגדול של הגופים המפעילים סמכויות תביעה, הן בתוך המערכת הממשלתית ובוודאי בשלטון המקומי ושונותם במגוון רחב של היבטים, לא ניתן בשלב זה לגבש תפיסה סדורה של מערכת יחסי הפיקוח, בקרה, הכוונה וליווי שתוכל היחידה הייעודית לספק לגופי התביעה השונים. על מנת לגבש תפיסה כזו, יש ללמוד לעומק את צרכיו של כל גוף, את נקודות החוזק והחולשה, את רגישותו של התחום עליו הוא מופקד ואת ניסיון העבר בהפעלת סמכויות התביעה על ידו. לצד זאת, יש לבחון את היקף המשאבים שיועמדו לטובתה של יחידה כזו ואת האפשרויות שמשאבים אלה יעמידו לרשותה לפעול.

107. יש להדגיש, כי תהליך העבודה של היחידה הייעודית צריך להיות הדרגתי. בנייתו של מערך הנחייה, ליווי, פיקוח ובקרה על התביעה הפועלת מכוח הסמכת היועץ המשפטי לממשלה היא סוגיה מורכבת, בעלת השלכות ארגוניות ותקציביות משמעותיות. היקפי התביעה גדולים מאד ויש צורך בתהליך ארוך טווח. בעיצוב ההסדרים יש ללכת עקב בצד אגודל

ולשכלל את ההסדר בהתאם לניסיון שיצטבר בידי היחידה. משכך הקמתה של יחידה צריך שיהיה אות הפתיחה להליך ארוך טווח, שיכלול בחינה לעומק של ההסדרים הרצויים בכל אחת מהסוגיות שעסק בהן צוות זה ובסוגיות רבות אחרות הכרוכות בפעילותו של מערך התביעה הכולל.

108. והערה נוספת - פעילות הצוות ודו"ח זה התמקדו במערך התביעה. עם זאת, יש לזכור כי התביעה איננה פועלת בחלל ריק. פעילותה תלויה בפעילות החקירה (פיקוח), שהיא החוליה הראשונה בשרשרת האכיפה. באין תיקים איכותיים וממצים בעניינים החשובים והמהותיים, לא ניתן לנקוט הליכי אכיפה אפקטיביים. לכן, שיפור האכיפה מותנה גם בשיפור הפיקוח ולא רק בשיפור התביעה. נושא פעילות החקירה לא נכלל במסגרת כתב המינוי של הצוות, והצוות לא בחן תחום זה. בנוסף, גם באופן מהותי, פעילות הפיקוח הינה נפרדת ואינה חלק מן התביעה, אשר נבחנה במסגרת דו"ח זה. עם זאת, הצוות נחשף במהלך פעילותו לקשיים הרבים ביחס לאכיפה בכללותה, גם במערך התביעה וגם במערכי הפיקוח. כיום יש מחסור בהנחייה ובפיקוח על שלב החקירה. נוכח מורכבות החקירה הפלילית ומשמעויותיה, היא חייבת להיעשות על ידי מפקחים מקצועיים, המונחים על ידי בעלי מקצוע בתחום החקירה הפלילית והדין הפלילי. מערכות האכיפה המקומיות ואף של משרדי הממשלה והגופים הציבוריים אינן מסוגלות לפתח לבדן תפיסות אכיפה מקצועיות ותורות עבודה ולהוציאן אל הפועל בלא הדרכה, ליווי ופיקוח שוטפים. נושא זה הינו מהותי ויש להידרש אליו בעתיד, על מנת לשפר את האכיפה בכללותה.

#### **ה.1. נושאים לטיפול היחידה הייעודית**

109. כמפורט לעיל, הצוות סבור כי יש להקים יחידה ייעודית שתפקידה יהיה לשמש גוף מטה של היועץ המשפטי לממשלה ביחס לתביעה החוץ-פרקליטותית ומשטרתית. על יחידה זו יהיה לגבש תורה ותפיסת פעולה במספר נושאים מרכזיים אליהם נבקש להתייחס להלן.

#### **ה.1.א. גיוס תובעים**

110. **תביעה פנימית או חיצונית:** כפי שפורט בפרק התיאור העובדתי, הצוות שמע עמדות שונות בדבר היתרונות והחסרונות של עבודה עם תובעים חיצוניים. מסקנת הצוות היא, שלשינוי המהותי שחל עם השנים והמתבטא בהפקדת חלק נכבד מהתביעה הפלילית במשרדי

הממשלה בידי תובעים חיצוניים, לא קדם כל הליך חשיבה ובחינה סדור. ככל הנראה מיקור חוץ רחב היקף זה בתחום רגיש נוצר עקב תפיסות עולם של גורמים שונים בנוגע לצורך לצמצם את היקף העובדים בשרות המדינה, הקושי של משרדי הממשלה בהשגת תקני כוח אדם נחוצים לצורך הפעלת האכיפה הפלילית ועוד. תהיה אשר תהיה תפיסת העולם בנוגע להיקף העובדים בשרות המדינה, ייחודה של האכיפה הפלילית, חומרתו של הכלי ורגישותו הרבה מחייבים לדעתו של הצוות בחינה מעמיקה של היתרונות והחסרונות של אכיפה באמצעות תובעים חיצוניים.

111. במסגרת בחינה כזו יש לתת את הדעת לקשיים בתפעול תביעה חיצונית כפי שהוצגו על ידי משרדי ממשלה שונים ולמחירים הכלכליים והאחרים של דרך פעולה כזו. נדגיש, כי לצוות לא היו די כלים ודי זמן לבצע בחינה מסודרת של עלות ואיכות התובעים החיצוניים, אך עם זאת, הצוות התרשם כי יש קושי רב בתפעול תביעה חיצונית וכי יש לכך מחירים. הצוות סבור, וזוהי גם עמדה שהוצגה בפני הצוות ממספר משרדי ממשלה, כי הטענה הכלכלית, לפיה עבודה עם תובעים חיצוניים זולה יותר מתוספת תקנים לתובעים פנימיים איננה מובנת מאליה, שכן שאלת הכדאיות לא נבחנה מעולם. הקשיים המרכזיים בהעסקת תובעים חיצוניים, שהוצגו בפני הצוות, הם מידת המוטיבציה ומחויבות פחותה לאכיפה ולאינטרס הציבורי, קושי בעבודה עם תובעים מרחוק, השקעת משאבים רבים בפיקוח על התובעים, ניגוד עניינים אפשרי וקושי של ממש במנגנוני ניהול ושימור ידע. מסקנת הצוות היא כי נדרשת בחינה מעמיקה של הנושא, החורגת מגדרי עבודתו של הצוות. ככל שתוקם יחידה במשרד המשפטים שתפקד על הטיפול בתביעה הממשלתית והמקומית ראוי להטיל עליה לבצע בחינה מעמיקה בסוגיה זו, בשיתוף עם המשרדים הנוגעים בדבר וכן עם משרד האוצר ונציבות שרות המדינה.

112. **תיאור תפקיד ותנאי סף אחידים להעסקת תובעים:** כפי שנכתב בפרק התיאור העובדתי, תנאי הסף להעסקת תובעים אינם אחידים בין הגופים השונים לא באשר להעסקת תובעים חיצוניים ולא באשר לתובעים שהם עובדי ציבור. הצוות סבור שבעיקרו של דבר אין הצדקה לשונות בדרישות הסף, בייחוד ביחס להעסקת תובעים חיצוניים. גם אם לגופים שונים עשויות להיות דרישות הנוגעות למומחיות מיוחדת הנדרשת נוכח עולמות התוכן השונים של האכיפה הפלילית עליה מופקד כל גוף, דרישות היסוד ביחס לוותק, ניסיון בהופעה בתיקים פליליים ועוד צריך שיהיו אחידות, או לפחות דומות. הצוות ממליץ, אם כן, שיגובש רף

דרישות אחיד, כמו גם תיאור תפקיד אחיד, עליו יוכל כל גוף, במידת הצורך, להוסיף תנאים המתייחסים למאפיינים יחודיים של אותו גוף ובכלל זה מומחיות מיוחדת בתחומי התוכן, ככל שהדבר נדרש.

113. נציין כי בין תנאי הסף של התובעים בלשכות המשפטיות, יש לקבוע תנאים מתי תובע פנימי יהיה כשיר לפקח על תובעים חיצוניים.

114. **הליכי העסקתם של תובעים חיצוניים ברשויות המקומיות:** למרות רגישותו וחשיבותו של תחום זה, לא הוסדרה עד כה דרך בחירתם והעסקתם של תובעים חיצוניים על ידי הרשויות המקומיות. חוזר מנכ"ל משרד הפנים שקבע הסדרים בעניין זה הוקפא לאחר תקופה קצרה ולמרות שחלפו יותר משלוש שנים ממועד הקפאתו, לא הסדיר משרד הפנים את הנושא. לקביעת הליך סדור, תקין ושקוף של בחירת תובעים והעסקתם יש חשיבות מכרעת לאיכותה של התביעה המקומית ולניהולה התקין. הצוות סבור שיש להורות למשרד הפנים לסיים לאלתר את גיבוש הכללים לעניין זה ולהנחות את הרשויות המקומיות לפעול על-פיהם.

115. **יצירת מאגר תובעים חיצוניים במשרדי הממשלה:** אחד מיתרונותיה של העסקת תובעים חיצוניים היא בגמישות הניהולית שהיא מאפשרת למשרד הממשלתי או הגוף הציבורי רוכש השרות. רכישת שירותים בדרך של מיקור חוץ ובכלל זה העסקת תובעים חיצוניים בדרך זו יכולה לשמש אמצעי יעיל להתמודדות עם עומסים חריגים, להחלפתם המהירה של תובעים שתפקודם אינו משביע רצון או של מי שמבקשים להפסיק את עבודתם עבור הגוף הציבורי בתובע חיצוני אחר ועוד. למרות יתרונות תאורטיים אלה, נוכח הצוות שמימושם הלכה למעשה נתקל בקשיים רבים. הליכי המכרז בהם חייבים משרדי הממשלה לנקוט הם ארוכים, מספר התובעים שהמשרד מצליח להתקשר איתם אינו גדול והוא קטן לעיתים במידה ניכרת, בין השאר נוכח שכר טרחה נמוך, מיעוט המציעים ופרישתם של משרדים ועורכי דין במהלך תקופתה של ההתקשרות עימם. במצב דברים זה, לא יכול פעמים רבות המשרד הממשלתי לעשות שימוש באפשרות התאורטית העומדת לרשותו להפסיק את ההתקשרות עם משרד שהוא אינו שבע רצון מתפקודו ואין לו מאגר סביר של תובעים עליהם הוא יכול להטיל משימות בכל עת. זאת ועוד, השונות בתגמול שמשלמים משרדי הממשלה השונים בגין העסקת תובעים חיצוניים (למרות הדמיון הרב בטיב העבודה), עלולה

להביא לעזיבתם של משרדי עורכי דין התקשרות עם משרד פלוני על מנת להתקשר עם משרד ממשלתי אחר, המשלם סכומים גדולים יותר.

116. על מנת שניתן יהיה להפיק את מירב היתרונות מהעסקת תובעים חיצוניים, ממליץ הצוות לבחון אפשרות להקמת מאגר תובעים חיצוניים כלל ממשלתי, דוגמת המאגר שהקימה המחלקה לתביעות ומיקור חוץ בפרקליטות בנוגע לתביעות אזרחיות של המדינה. במאגר מסוג זה ניתן יהיה לכלול מספר גדול יותר של תובעים חיצוניים ובדרך זו יוכל כל משרד ממשלתי להסתייע בשרותיו של תובע, ככל שיידרש לו, בלוח זמנים קצר. הפיקוח על תובעים במאגר כזה עשוי להיות אפקטיבי בהרבה, שכן המידע על אופן התפקוד עשוי להגיע ממספר מקורות והחשש מפני הוצאה מהמאגר כולו עשוי להיות כלי אפקטיבי לשמירה על איכות התובעים. זאת עוד, בדרך כזו ניתן יהיה להבטיח לכל משרד עורכי דין עבודה בהיקפים גדולים יותר ובכך למשוך גם משרדים גדולים ומקצועיים יותר.

117. יתרון נוסף בקיומו של מאגר תובעים הוא קביעת מודל העסקה אחיד של תובעים חיצוניים (קביעת הקריטריונים לתשלום - תשלום לפי שלבי הטיפול בתיק, תשלום לפי שעות, תשלום גלובאלי). מן הנתונים העומדים בפני הצוות נראה כי המודל הרווח הוא מודל משולב, של תשלום לפי תיקים ובהתאם לשלבי הטיפול בתיק. עם זאת, גם למודל זה, כמו לכל מודל, ישנם חסרונות (כמו תקרת תשלום לתיק הקבועה בהסכם נוקשה) ויתרונות (כמו התמריץ השלילי להתמשכות הליכים). ההמלצה היא, כי היחידה הייעודית תבחן מודל העסקה רצוי והוא יהיה אחיד לכל התובעים החיצוניים, בכל משרדי הממשלה.

118. **מודל פיקוח אחיד על תובעים חיצוניים**: במשרדי הממשלה השונים ובגופים הציבוריים השונים המפעילים תובעים חיצוניים קיימים מודלים שונים של פיקוח ובקרה על התובעים החיצוניים. בחלק מהמשרדים נתונה לתובעים החיצוניים חירות פעולה רבה, כשהבקרה על עבודתם היא מדגמית או כללית, בחלקם הבקרה על עבודתו של התובע החיצוני הדוקה ופרטנית. על מנת להבטיח שהתביעה הפלילית פועלת על פי אתוס אחוד ומודל פעולה אחיד, יש הכרח לקבוע עקרונות מנחים בנוגע למידת המעורבות של הייעוץ המשפטי הפנימי בפעילות התביעה החיצונית. מודל הפיקוח יקבע, בין היתר את סוגי החלטות שיתקבלו על ידי תובע חיצוני לעומת החלטות הדורשות אישור של תובע פנימי, מידת המעורבות של התובעים הפנימיים בתיקים בהם מטפלים תובעים חיצוניים, קיום ישיבות עדכון ודיווח של התובעים החיצוניים עם הממונה בלשכה המשפטית ועוד. יש לוודא, טרם מתן הסמכה



לתובעים חיצוניים, שיש בלשכה המשפטית של המשרד המפעיל תביעה כזו גורם בכיר האחראי לתביעה בכללותה ושמתקיימים באותה לשכה משפטית נהלי עבודה שיקבעו לעניין זה.

119. **ניגוד עניינים של תובעים חיצוניים**: הסדרי ניגוד העניינים המוחלים היום על תובעים חיצוניים אינם אחידים ואינם בהירים דיים. נוכח חשיבות ההקפדה על הכללים בדבר מניעת ניגוד עניינים, בעיקר בתחום רגיש כמו התביעה הפלילית, הצוות ממליץ על הכנתה של הנחיית יועץ מפורטת בעניין זה, שתתייחס בין השאר לשאלת ייצוגם של גורמים שונים על ידי מי שהם תובעים חיצונים מול המדינה מול גופים ציבוריים אחרים.

### **ה.1.ב. הסמכת תובעים**

120. **הליך ההסמכה**: כפי שתואר בחלקו הראשון של הדו"ח, הליך הסמכתם של התובעים מופקד היום בידי גופים שונים, הפועלים, כל אחד מהם, באופן שונה, תוך הפעלת אמות מידה ורמות פיקוח שונות ביחס לבקשות ההסמכה המטופלות על ידם. הצוות סבור שאין כל סיבה עניינית להבדלים אלה ויש לרכז את הטיפול בתהליך ההסמכה של התובעים שאינם בתחום התכנון והבניה ביחידה אחת, במסגרת היחידה הייעודית שמומלץ להקים. נדגיש כי יתכן והליך זה ייעשה באופן הדרגתי, בשל הכמויות הגדולות של ההסמכות, בעיקר ברשויות המקומיות. יתכן שבשלב הראשון נכון יהיה להותיר את ריכוז הסמכת התובעים המקומיים במחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, אשר מרכזת כיום את נושא ההסמכות לתובעים מקומיים, אולם גם אם כך יעשה, יש לקבוע תהליך עבודה אחיד וסדור לבחינת בקשות להסמכה, הכולל לא רק טיפול טכני בבקשות כפי שהדבר נעשה כיום ביחס לחלקן אלא גם בחינה איכותית של המועמדים לקבלת הסמכה. בהקשר זה, מוצע כי הגוף שיוקם יקבע, בין היתר, את צורת בקשת ההסמכה ותוכנה, מי הגורם המגיש את בקשת ההסמכה, הצהרת הגוף המבקש והמועמד להסמכה ועוד.

121. **משך תקופת ההסמכה**: הצוות סבור כי יש לקבוע כללים ברורים ואחידים לעניין משך תקופת ההסמכה. על הכללים לחול הן על תובעים פנימיים והן על תובעים חיצוניים, אף כי ראוי שמשך התקופות שיקבעו יהיה שונה בין שתי הקבוצות. הבחנה זו קבועה כיום לעניין תובעים ברשויות מקומיות ובוועדות לתכנון ולבניה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 8.1100. בהנחה נקבע כי כתב ההסמכה ליועץ משפטי לרשות מקומית שהוא עובד הרשות

וכן לעורכי הדין עובדי הרשות בלשכה המשפטית לא יהיה, ככלל, מוגבל בזמן, ויעמוד בתקפו כל עוד הם מכהנים בתפקידם ברשות. לעומת זאת, כתב ההסמכה לתובע חיצוני יינתן לראשונה לתקופה של שנה אחת, ובהיעדר תלונות ובכפוף להמלצת הועדה המייעצת בראשות פרקליט מחוז או נציגו, תחודש ההסמכה לתקופה של שלוש שנים ובסך הכל, לא יותר משבע שנים.

122. המלצת הצוות היא כי הסמכת תובע חיצוני, בכל הגופים, ראוי שתהיה לתקופה מוגבלת, כאשר התקופה שנקבעה בהנחיית היועץ מהווה אמת מידה סבירה למשך התקופה. על ההסמכה להינתן תחילה לשנה אחת, ובסיומה ניתן יהיה להאריכה ליתרת התקופה, לאחר בחינת אופן תפקודו של התובע החיצוני בתקופה זו במנגנון שיקבע שיכלול בין השאר דו"ח פעילות שנתי, ובמשרדי ממשלה וגופים ציבוריים גם חוות דעת מהיועץ המשפטי למשרד או לגוף הציבורי על אופן תפקודו של התובע בתקופה זו. קושי מיוחד קיים בנוגע לבחינת פעילותו של תובע חיצוני ברשות מקומית שאינה עירייה ולפיכך אין לה בדרך כלל יועץ משפטי פנימי שיוכל לחוות את דעתו על תפקוד התובע. צריך יהיה לגבש דרכי בדיקה אחרות ביחס לתפקודו של תובע מסוג זה, טרם הארכת מינויו.

123. הצוות סבור שגם הסמכתו של תובע פנימי צריך שתינתן תחילה לתקופה קצובה של עד שנתיים. בסיומה, ניתן יהיה להעניק לאותו תובע את ההסמכה ללא הגבלת זמן וזאת לאחר בחינת אופן תפקודו של אותו תובע. בחינת התפקוד תתבסס בעיקרו של דבר על חוות דעת של הממונה על התובע במשרד הממשלתי או הגוף הציבורי או היועץ המשפטי של הרשות המקומית המתייחסת לאופן תפקודו של התובע בתקופה זו. תקופת ניסיון זו תאפשר ותחייב בקרה, בראש ובראשונה פנימית, של הגוף התובע וכן של היחידה הייעודית שתקום. בנוסף, לתקופת הניסיון יש חשיבות בהדגשת הדרישות הנוספות מתובע על פני יתר חברי הלשכה המשפטית, כמי שפועל בהסמכה ישירה של היועץ המשפטי לממשלה.

124. **יצירת מאגר מידע עדכני בנוגע להסמכות התובעים:** בימים אלו מאופיינת מערכת ממוחשבת חדשה, שבה יופיעו בקשות ההסמכה וכתבי ההסמכה סרוקים וניתן יהיה לקבל מן המערכת מידע סטטיסטי. מערכת המאפשרת מעקב אחר הסמכות התובעים היא חיונית ודחופה ויש לעשות ככל הניתן לקדמה בהקדם האפשרי. יש להקצות משאבים על מנת שמסד הנתונים שיוזנו למערכת החדשה יהיה מעודכן ובכלל זה יש לוודא כי לא יכללו

במאגר תובעים אשר אינם עוד מכהנים כתובעים. ניתן להציע כי המערכת הממוחשבת תתריע ליחידת הפיקוח כאשר כתב הסמכה עומד לפוג.

125. **קביעת תנאים ועילות לביטול הסמכה**: הצוות מצא כי לא מתנהל כיום מעקב מסודר אחר ההסמכות הניתנות לתובעים, בין פנימיים ובין חיצוניים. לפיכך יתכן שלפחות חלק מהמחזיקים עדיין בהסמכות מאת היועץ המשפטי לממשלה אינם ראויים או כשירים עוד להחזיק בהן, אם מחמת שחדלו להיות עובדי מדינה או עובדי הגופים הציבוריים הנוגעים לעניין ואם משום שכשירותם אבדה, או שראוי היה לבטל הסמכתם מטעמים אחרים כגון הרשעות בדין משמעתי או פלילי וכד'. זאת ועוד, בהעדר מעקב מסודר כלשהו על תפקודם של מקבלי ההסמכה (למעט בתחום התכנון והבניה), אם מבחינת איכות עבודתם, אם מבחינת טיב התנהלותם וכד', לא נבחן הצורך לבטל הסמכה או לנקוט בצעדים אחרים במצבים שבהם תפקוד התובע לקוי, התנהלותו פגומה וכד'.

126. הצוות סבור שאחריותו של היועץ המשפטי לממשלה על מערך התביעה בגופים השונים חייבת לבוא לידי ביטוי גם במערכת מאורגנת ומסודרת של פיקוח ובקרה על ההסמכות שניתנו, על התובעים המחזיקים בהם ועל ההסמכות שפג תוקפן, אשר תאפשר ביטולן של הסמכות למי שאינם כשירים עוד להחזיק בהן, כמו גם למי שממלא את תפקודו כתובע באופן שאינו ראוי. נוכח פרישתה הרחבה של התביעה, יש צורך בגיבושם של כלים שונים ואמות מידה ברורות שיסייעו ליועץ המשפטי לממשלה לעשות שימוש בסמכות הנתונה לו לבטל כתבי הסמכה במקרים המתאימים, כמו גם לפעול לביטול כתבי הסמכה למי שאינו כשיר עוד להחזיק בכתב הסמכה כאמור. כלים אלה עשויים להתבסס על דו"חות שיתבקשו להגיש היועצים המשפטיים של הגופים הציבוריים, משרדי הממשלה והרשויות המקומיות ועל מגוון אמצעים נוספים. גיבושם ויישומם הלכה למעשה עשוי לארוך זמן, אולם נראה שאין עוד מקום להותרת המצב הקיים שבו אין בידי היועץ המשפטי לממשלה כלים מעשיים כלשהם לממש את אחריותו, על כנו. בין השאר, יש לקבוע תנאים ועילות לביטול ההסמכה, כמו עזיבת התפקיד, חוסר התאמה לתפקיד, העמדה לדין משמעתי וחובת דיווח ליחידה הייעודית במקרים אלו, המוטלת על היועץ המשפטי של המשרד או הרשות.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> בהקשר זה נזכיר את גוף הביקורת על מערך התביעה, אשר צפוי לקום, במסגרתו יתקבלו ויבדקו גם תלונות כנגד תובעים מוסמכים, פנימיים וחיצוניים, מן הגופים השונים.

## ה.1.ג. הכשרת תובעים

127. הצוות סבור שהליכי הכשרתם של תובעים, למעט תובעים בתחום התכנון והבניה, לא עונים תמיד על הנדרש. חשיבות מיוחדת יש להליך הכשרה סדור ומקיף בנוגע לתובעים חיצוניים או לתובעים חדשים בגופים בהם לא פועלת תביעה פנימית מנוסה אשר יכולה להדריך באופן שוטף את התובעים החדשים. הצוות שמע הן מנציגי הרשויות המקומיות והן מנציגי המפעם על התועלת העצומה שהניב מערך ההכשרה שנבנה עבור תובעים בתחום התכנון והבניה, ועל רצונם של תובעים רבים גם בתחומים שאינם תכנון ובניה להצטרף לאותו מערך הכשרה, בהעדר מערך ייעודי אחר, כמו גם על הקושי לארגן מערך הכשרה ייעודי בתחומים בהם חסרה יד מרכזית מכוונת, ומצא שיש חשיבות רבה למתן מענה לצורך זה, הן בכל הנוגע לתביעה המקומית והן בכל הנוגע לתביעה במשרדי ממשלה ובגופים ציבוריים אחרים.
128. **במשרדי הממשלה ובגופים ציבוריים אחרים**: המלצת הצוות היא לחייב תובעים פנימיים חדשים במשרדי הממשלה להשתתף בקורס הכשרה במהלך השנה הראשונה לעבודתם ולחייב תובעים חיצוניים לעבור קורס דומה כתנאי להסמכתם. תכני הקורס ומתכונתו יהיו דומים לקורס עבור הפרקליטים הצעירים במחלקות הפרקליטות הפליליות וקורס ההכשרה של התובעים בתכנון ובניה. קורס זה יהיה מיועד לתובעים פנימיים וחיצוניים כאחד.
129. **ברשויות מקומיות**: בדומה למשרדי הממשלה ולגופים הציבוריים, המלצת הצוות היא לחייב תובעים החדשים ברשויות המקומיות שהם עובדי הרשות המקומית או הועדה המקומית לעבור קורס הכשרה במהלך השנה הראשונה לעבודתם, ולחייב תובעים חיצוניים בקורס כאמור כתנאי להסמכתם. קורס זה ייבנה בשיתוף מפעם ותכניו יהיו מגוון התכנים של התביעה המקומית (רישוי עסקים, חוקי עזר, חקיקה סביבתית) לצד הכשרה כללית בענייני המשפט הפלילי, התנהלות התביעה הפלילית, האתוס של התביעה הפלילית ועוד. נוכח מגוון עולמות התוכן בהם עוסקת התביעה המקומית, יש להטיל על כל משרד ממשלתי המופקד על החקיקה המהותית אותה אוכפת התביעה המקומית את משימת גיבוש התכנים הענייניים של קורס ההכשרה בהתייחס לאותם עולמות תוכן, בשיתוף עם המפעם ועם היחידה הייעודית. האחריות לנושא זה תוטל על היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי או הגוף הציבורי, או על עו"ד בלשכתו שיופקד על הטיפול בנושא, שיוכל למלא את התפקיד בסיוע אנשי התוכן במשרד הממשלתי.

130. נוכח אחריותו הכוללת של משרד הפנים לשלטון המקומי על היבטיו השונים, הצוות סבור שיש להטיל את האחריות הכוללת על ליווי התביעה המקומית על היועץ המשפטי של משרד הפנים או מי בלשכתו שיופקד על הנושא. גורם זה יוכל להוות כתובת קבועה להיוועצות, פניות וליווי התביעה המקומית, מעבר לאחריותה הכוללת של היחידה הייעודית.

131. **השתלמות תובעים שנתית**: לצורך שימור הידע ופיתוחו, כמו גם נוכח חשיבות המפגש העיתי בין כלל העוסקים בתחום התביעה, הצוות ממליץ לקיים השתלמות מקצועית שנתית לתובעים (במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות בנפרד), בה, בין היתר, יילמדו עדכוני חקיקה ופסיקה חשובים. הצוות ער לקושי ביצירת יום עיון כללי לכל התובעים, כאשר עולמות התוכן מגוונים ורבים. עם זאת, נראה כי יש חשיבות ליצירת מפגש של כל העוסקים בתחום, גם אם תכני המפגש יתאימו בחלקם רק לחלק מהתובעים.

#### **ה.1.ד. פיקוח, בקרה, הכוונה וליווי של התביעה**

132. הצוות סבור, כי מצב הדברים הנוכחי, לפיו המודלים של הליווי וההכוונה הניתנים על ידי משרד המשפטים לגורמים השונים המפעילים סמכויות תביעה שונים עד מאד זה מזה, אינו רצוי ואינו הולם את רגישותו של התחום הפלילי ואכיפתו ואת החשיבות הציבורית המכרעת שיש להפעלתה של מערכת תביעה ראויה, מקצועית ומסודרת, הפועלת על פי אתוס משותף ועקרונות אחידים.

133. כאמור, נוכח מספרם הגדול של הגופים המפעילים סמכויות תביעה, הן בתוך המערכת הממשלתית ובוודאי בשלטון המקומי ושונותם במגוון רחב של היבטים, לא ניתן בשלב זה לגבש תפיסה סדורה של מערכת יחסי הפיקוח, בקרה, הכוונה וליווי שתוכל היחידה הייעודית לספק לגופי התביעה השונים. על מנת לגבש תפיסה כזו, יש ללמוד לעומק את צרכיו של כל גוף, את נקודות החוזק והחולשה, את רגישותו של התחום עליו הוא מופקד ואת ניסיון העבר בהפעלת סמכויות התביעה על ידו. לצד זאת, יש לבחון את היקף המשאבים שיועמדו לטובתה של יחידה כזו ואת האפשרויות שמשאבים אלה יעמידו לרשותה לפעול.

134. תהליך גיבושה של תפיסה כזו ובוודאי של דרכי הפעולה הנכונות בכל אחד מתחומים אלה הינו תהליך ארוך טווח, והקמתה של היחידה הייעודית תהיה רק ראשיתו של תהליך ולא

סופו. אולם הצוות סבור שבנייתו של מודל פיקוח, הכוונה, בקרה וליווי ראויים הוא כורח המציאות, והוא לא יוכל אלא להיעשות על ידי גוף ייעודי שזה יהיה תפקידו.

135. כאמור, עיקר העבודה לגיבוש תפיסת פיקוח, בקרה וליווי של התביעה בגופים השונים צריך שתעשה על ידי היחידה הייעודית, בהתאם למאפייניהם של גופי האכיפה השונים ולאמצעים שיועמדו לרשות היחידה. יחד עם זאת, כבר כעת מצא הצוות לנכון להצביע על מספר כלים שיש בהם כדי לקדם את המטרות שביסוד הקמתה של היחידה ואת אחדותה של התביעה הפלילית. נוכח השונות הקיימת בין התביעה במשרדי הממשלה ובגופים ציבוריים אחרים והתביעה המקומית, מתייחסות ההמלצות בנפרד לשני סוגי התביעה.

### **התביעה במשרדי הממשלה ובגופים ציבוריים**

136. **אחראי על התביעה ופורום אכיפה ממשלתי:** הוברר שלא בכל משרד ממשלתי או גוף ציבורי המפעיל סמכויות תביעה קיים בתוך הלשכה המשפטית עורך דין האחראי על התביעה בכללותה, על הפיקוח והבקרה על התובעים החיצוניים ועוד. לדעת הצוות, יש הכרח שבכל משרד ממשלתי או גוף ציבורי המפעיל סמכויות רגישות אלה יהיה גורם האחראי על התביעה. גורם זה, בין שהוא היועץ המשפטי של אותו גוף ובין שהוא ממלא תפקדי בכיר בלשכת היועץ המשפטי, חייב לשאת באחריות הכוללת לתביעה, לרכז את פעילות התביעה של אותו גוף, להנחות את כלל התובעים בנוגע למדיניות, דרכי העבודה וכדי ולקבל את ההחלטות בעניינים שראוי להפקיד בידי מקבל החלטות מרכזי ולא בידי כל תובע בנפרד, יהיה הוא חיצוני או פנימי. על מנת לקדם את תפיסת האחדות של התביעה הפלילית ולהבטיח שמדיניות התביעה ודרכי פעילותה אינן שונות בגופים השונים המפעילים את הסמכות, סבור הצוות שיש להקים פורום אכיפה ממשלתי, שחבריו יהיו כל הגורמים המופקדים על התביעה בכל משרד ממשלתי וגוף ציבורי כאמור. הפורום, שייפגש אחת לתקופה שתקבע, ידון, בין היתר, בסוגיות מהותיות המשותפות לכל הפורום, שאלות מדיניות בעלות השלכות רחב. כמו כן ישמש הפורום בסיס לשיתוף מידע והתייעצויות שוטפות.

137. **גוף מייעץ:** כפי שהוצג לעיל, גופי האכיפה השונים נעזרים בגורמים שונים במשרד המשפטים לצורך ייעוץ בעבודתם השוטפת או בשאלות מורכבות הדורשות הכרעה. הייעוץ ניתן היום באופן ספורדי על ידי גורמים שונים בפרקליטות ונסמך לא מעט על מערכות

יחסים אישיות, הכרות מקצועית בין הגורמים השונים וכד'. הצוות סבור שנוכח אחריותו של היועץ המשפטי לממשלה על מערכת התביעה בכללותה ונוכח תפקידו המרכזי של משרד המשפטים בעניין זה, יש ליצור מנגנון ייעוץ נגיש ומוסדר ביחידה הייעודית שתוקם במשרד המשפטים שיאפשר למשרד ממשלתי או גוף ציבורי המפעיל סמכויות אכיפה להיוועץ באופן שוטף ובלוח זמנים סביר עם משרד המשפטים בנוגע לפעילות התביעה. ודוק, אין מקום ואף לא צורך לשנות את סדרי העבודה הנהוגים כיום לפיהם רובה המכריע של העבודה מבוצעת בתוך משרדי הממשלה הנוגעים לעניין, ובוודאי שאין כל אפשרות לאפשר לכל תובע, פנימי וחיצוני כאחד, לפנות בכל עת למשרד המשפטים בכל שאלה. הליך ההיוועצות צריך להיות זמין, ככלל, לממונה על התביעה במשרד הממשלתי או בגוף הציבורי ולהתייחס לשאלות מורכבות, סוגיות בעלות רגישות מיוחדת וכד'. אולם גם במגבלות אלה, יש חשיבות רבה לקיומה של אפשרות היוועצות זמינה ושוטפת, על ידי מי שסיוע מסוג זה הוא חלק מתפקידו.

138. **קביעת הליכים בהם יידרש אישור משרד המשפטים:** גם בעניין זה, קיימת חוסר אחידות בין הגופים הממשלתיים השונים המפעילים סמכויות תביעה. על היחידה הייעודית לערוך בחינה מסודרת ומקיפה של סוגי ההחלטות המתקבלות באופן רגיל במשך ההליך הפלילי ולקבוע את ההסדרים הדרושים ביחס לאותן פעולות הדורשות אישור של היחידה שתוקם או של גורם אחד שיקבע לכך. אין מניעה לקביעתם של הסדרים שונים ביחס למשרדי הממשלה השונים, בהתייחס למאפייני העבירות המטופלות על ידם, מורכבות התחום בו עוסק המשרד ועוד, אולם הותרת המצב הקיים, שבו השונות שבין המשרדים אינה משקפת בחינה והחלטה סדורה אלא התפתחות היסטורית, אינו ראוי ואינו יעיל.

139. **מודל שימור ידע:** המלצת הצוות בהיבט שימור הידע היא כי היחידה שתוקם תשקול אפשרויות טיפול בסוגיה, שכן ישנו קושי רב במצב בו תובעים רבים הינם תובעים חיצוניים, המתחלפים מדי מספר שנים, והידע המקצועי לא נצבר ברשות הציבורית.

#### **התביעה ברשויות המקומיות ובתאגידים הסטטוטוריים**

140. **פורום אכיפה של התביעה המקומית:** בדומה לתביעה הממשלתית, גם ביחס לתביעה המקומית, ויתכן שאף ביתר שאת, רואה הצוות חשיבות ביצירתה של מסגרת מאחדת שתאפשר שיתוף פעולה, שיתוף ידע וגיבוש תפיסות עולם אחודות בתחום התביעה

המקומית. היקפה של התביעה המקומית ומספרן הגדול של הרשויות המקומיות והועדות המקומיות מחייבים גיבושו של מודל שונה לפרום מסוג זה. לפיכך, מציע הצוות, במסגרת עבודת היחידה הייעודית שתוקם, לגבש מודל של פרומים מחוזיים בהם ייטלו חלק הרשויות והועדות בתחומו של כל מחוז וכן פרום ארצי שיורכב מנציגים מהרשויות השונות. הפרומים ייפגשו אחת לתקופה שתקבע וישמשו עוגן לדיון בסוגיות מהותיות משותפות, בשאלות מדיניות בעלות השלכות רוחב, לשיתוף מידע, התייעצויות ויצירת קשר בין התובעים. ביחס לתביעה המקומית, הצוות רואה חשיבות מיוחדת ליצירתה של מסגרת מאחדת מסוג זה, שכן פעמים רבות התובע או היועץ המשפטי ברשות קטנה נאלץ להתמודד לבדו עם אתגרים כבדי משקל. השתייכות לקבוצה של ממלאי תפקיד דומה יכולה לסייע מאד לתובע או היועץ המשפטי לא רק בעצה אלא גם בחיזוק, במתן גיבוי ובסיוע במקרים הנדרשים.

141. בנוסף, מציע הצוות ליצור פרום אינטרנטי, בו יהיו חברים כלל התובעים המקומיים, פנימיים וחיצוניים כאחד, אשר ישמש להפצה ושיתוף במידע.

142. **ייעוץ שוטף בענייני תוכן:** חשיבותו של מנגנון המאפשר היוועצות בעניינים בעלי חשיבות או רגישות אינה פחותה גם ביחס לתביעה המקומית, ויתכן אף גדולה יותר. יחד עם זאת, נוכח מספרם הגדול של הרשויות המקומיות, ספק אם היחידה הייעודית, ככל שתוקם, תוכל לתת מענה סביר למספר כה גדול של תובעים. זאת ועוד, התביעה המקומית עוסקת במגוון רחב של דברי חקיקה שלא תמיד מצויים במומחיותם של התובעים המקומיים. דוגמא מובהקת לכך הוא נושא האכיפה הסביבתית. לפיכך, יש לגבש בעניין זה מודל שונה של מנגנון היוועצות, הן בהיבטי האחריות לייעוץ בענייני החקיקה המהותית והן בהיבטים הפרקטיים של היוועצות כזו. המודל, כאמור, צריך להיות מגובש בהמשך, על ידי היחידה שתוקם לעניין זה, אולם הצוות סבור, שיש לחייב את משרדי הממשלה שהחיקוקים באחריותם נאכפים על ידי התביעה המקומית, להטיל על הממונה על האכיפה הפלילית באותו משרד לשמש גם כתובת לתובעים המקומיים וליחידה שתוקם בשאלות תוכן ומהות. התובעים המקומיים יוכלו להיוועץ בגורם המשרדי שיופקד על כך בדרכים שיגובשו. כמו כן, יש להטיל על משרד הפנים למנות גורם שיהיה אחראי על התביעה המקומית וישמש כתובת לפניו שוטפות של תובעים מקומיים, לריכוז פעילויות שונות הנוגעות לתביעה המקומית וכמובן לשמש כתובת ליחידה שתוקם בעניין זה.



143. **קביעת הליכים בהם יידרש אישור היחידה** : כיום, בהתאם לחוק ולהנחיות היועץ המשפטי

לממשלה ישנם מספר הליכים הדורשים אישור מראש של היועץ המשפטי לממשלה או של פרקליט מחוז. דוגמאות לכך: אישור מוקדם להגשת כתב אישום נגד רשות מקומית או נבחר של רשות מקומית נדרש מהיועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה או אחד המשנים לו (הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1004); אישור פרקליט מחוז טרם הגשת ערעור או ייצוג בערעור על ידי תובע ברשות מקומית, בבית המשפט המחוזי (הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 8.1100); אישור מוקדם של פרקליט מחוז לתובע ברשות מקומית בהחלטה על חזרה מאישום (הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 52.001 והנחייה 52.002).

144. בתחום התכנון והבניה, נדרשים התובעים ברשויות מקומיות ובוועדות לתכנון ובניה לקבל

אישור בהליכים הבאים: חקירת חשדות נגד גופים ציבוריים ואישי ציבור, עריכת תיקונים מהותיים בעובדות כתב אישום לרבות בהסדר טיעון והחלטה על מחיקת כתב אישום ומחיקת נאשמים לרבות בהסדר טיעון. בנוסף, קיימת חובת התייעצות מראש עם הפרקליט האחראי במחלקה, בחקירת מקרים מסוימים, בין היתר, בעבירות בעלות חומרה מיוחדת, מקרים בעלי מורכבות משפטית, ציבורית או ראייתית מיוחדת, מקרים בהם התרחשה תקלה חמורה של המדינה, מקרים בהם תתבקש הטלת ענישה גבוהה במיוחד.

145. נוכח היקפם הגדול של ההליכים הפליליים בהם נוקטת התביעה המקומית בתחומים

שאינם תחומי תכנון ובניה, ספק אם קיימת הצדקה ואפשרות להחלת מודל דומה על תחומי תביעה אחרים. יחד עם זאת, הצוות סבור שיש מקום לבחינה מעמיקה יותר של הצורך במעורבות של משרד המשפטים, באמצעות היחידה הייעודית שתוקם, בהליכים פליליים של התביעה המקומית גם בתחומים אחרים, בעיקר אלה הנוגעים לחקיקה כלל ארצית דוגמת חוק רישוי עסקים וחוקים סביבתיים. הדרישה לאישור היחידה או למעורבות אחרת שלה יכול שתשתנה ביחס לסוגים שונים של רשויות מקומיות, ובעיקר בהבחנה בין רשויות גדולות וקטנות, ובכל מקרה חייבת לקחת בחשבון את מגבלות כוח האדם שיעמדו לרשות היחידה ואת ההכרח שלא להכביד על האכיפה המקומית באופן שיקשה עליה למלא את תפקידה.

146. **מצבי חוסר אכיפה ברשויות המקומיות**: הצוות התוודע למציאות שבה קיימות רשויות

מקומיות שאינן מפעילות אכיפה כלל או שמפעילות אכיפה בהיקפים זניחים, וזאת נוכח מיעוט הפקחים או העדרו של תובע. הפעלתה של אכיפה, לכל הפחות סבירה, הינה חובה

המוטלת על הרשות המקומית מכוח הדין. הפרתה של חובה זו מחייבת התערבותו של משרד הפנים, במסגרת הסמכויות המסורות לו לפיקוח ובקרה על הרשויות המקומיות. מצב דברים שבו משרד הפנים המופקד על הטיפול בשלטון המקומי אינו עוסק כלל בנושא זה ואינו רואה בו אחד ממטרות מעורבותו בשלטון המקומי הוא אינו ראוי, ויש לו תרומה לא מעטה לחולשת האכיפה בחלק מהרשויות המקומיות. הצוות ממליץ ליועץ המשפטי לממשלה לפעול מול שר הפנים למימוש אחריותו על הרשויות המקומיות באופן שלא יותרו רשויות ללא מערך אכיפה או שמערך האכיפה בהן אינו מתפקד.

## ה.2. המלצות נוספות

### ה.2.א. עצמאות התביעה וגורמי האכיפה האחרים ויחסי הגומלין שבין התביעה וגופי

#### החקירה והפיקוח

147. עצמאות התביעה הפלילית קבועה כיום בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1001 ובפרק ב' להנחיה מובהר כי ההנחיה חלה גם על התובעים הפליליים במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ובניה, הפועלים מכוח הסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה. נוכח תופעות של ניסיון להתערבות של גורמים שונים, פוליטיים ואחרים, בעבודת התביעה כמו גם בעבודת גורמי הפיקוח בשלבים הקודמים לגיבושם של כתבי אישום וכן בשלבי מימושם של פסקי דין וצווים שניתנו, סבור הצוות שראוי לבחון את הצורך להרחיב את האמור בהנחיית היועץ ולפרטה, כך שתבהיר את גבולות המותר והאסור הן לנבחרי הציבור והן לנושאי משרה אחרים בתוך השרות הממשלתי ומחוץ לו.

148. כן נדרשת הבהרת הכללים בדבר כפיפותם של גורמי הפיקוח ואכיפת החוק כולם ולא רק התובעים, שכן בפני הצוות הוצגו מודלים שונים של פיקוח על גורמי האכיפה ומודלים שונים של מעורבות של גורמים שונים בעבודתם. בהיות גורמי החקירה השלב הראשון באכיפת החוק, אין להותיר נושא זה בלתי מוסדר ובלתי בהיר, מצב המאפשר הלכה למעשה מעורבות של מי שלא ראוי שתהיה להם השפעה ודריסת רגל בנושא זה. בהנחיה כזו יש להסדיר, בין השאר, את מערך היחסים בין גופי הפיקוח לבין התביעה, את שאלת הכפיפות ויחסי העבודה בין הגופים, את הכללים לקביעת מדיניות האכיפה של המשרד, או הגוף הציבורי, ועוד.

## **ה.2.ב. הסדרה חקיקתית של מעמד התביעה המקומית**

149. כפי שפורט בפרק המבוא של דו"ח זה, החקיקה הקיימת ביחס למעמדה של התביעה, בעיקר זו המקומית, משתנה מתחום לתחום ומסוג רשות אחת לאחרת. בעוד שהתביעה בתחום התכנון והבניה מופעלת על ידי באי כוחו של היועץ המשפטי לממשלה על פי סעיף לחוק התכנון והבניה, התביעה המקומית בתחומים האחרים פועלת באמצעות מי שקיבלו הסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה מכוח הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ואין נושא זה מוסדר בחקיקה.

150. מדיוני הצוות עלה בברור כי רובם המכריע של העוסקים באכיפה בשלטון המקומי רואים חשיבות מכרעת להסמכתם על ידי היועץ המשפטי לממשלה. כך בוודאי תובעים ברשויות קטנות, אולם אף תובעים ויועצים משפטיים ברשויות גדולות בעלות מסורת ארוכה של אכיפת חוק סדורה, סבורים שלהסמכה חשיבות מכרעת לצורך הבטחת עצמאותה של התביעה, יכולתה לעמוד בפני לחצים העלולים להיות מופעלים על ידי גורמים פוליטיים או אחרים, כמו גם לצורך אמון הציבור במערכת האכיפה המקומית.

151. נוכח חשיבותו של שימור מצב דברים שבו רק מי שיש בידיו הסמכה יוכל להפעיל סמכויות תביעה, כפי שפורט בדו"ח זה, ממליץ הצוות לתקן את החקיקה ולהחיל על כלל התביעה המקומית את העיקרון לפיו לא תופעל אלא על ידי מי שהוסמך לכך על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

152. סוגיה נפרדת היא השאלה האם כתב האישום יוגש בשם מדינת ישראל או בשמה של הרשות המקומית. לסוגיה זו יש פנים לכאן ולכאן והיא מחייבת בחינה מעמיקה יותר טרם הסדרתה בחקיקה. כך, מחד, תביעה המוגשת בשם מדינת ישראל מטילה אחריות רבה יותר על המדינה בשמה פועל אותו תובע ויתכן והדבר מחייב גם מנגנון סדור והדוק יותר של פיקוח ובקרה על התביעה המקומית. מנגד, יש ביחוד סמכות התביעה הפלילית למדינת ישראל כדי להדגיש את אחדותה של התביעה ולהקל על התובעים המפעילים אותה לפעול בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובאופן החופשי מלחצים פסולים.

153. תהא אשר תהא ההכרעה בסוגיה זו, הצוות סבור שיש חשיבות בתיקון החוק בהקדם על מנת שלא להותיר את חוסר האחדות וחוסר הבהירות הקיים כיום על כנו.

## **ה.2.ג. ייעוץ שוטף לרשויות המקומיות בחיקוקים שבאחריות משרדי הממשלה**

154. כאמור, התביעה המקומית עוסקת במגוון רחב של דברי חקיקה שלא תמיד מצויים במומחיותם של התובעים המקומיים (דוגמת נושא האכיפה הסביבתית). המלצת הצוות היא לחייב את משרדי הממשלה שהחיקוקים באחריותם נאכפים על ידי התביעה המקומית לשמש גם כתובת לתובעים המקומיים בשאלות תוכן. כמו כן, יש להטיל על משרד הפנים למנות גורם שיהיה אחראי על התביעה המקומית וישמש כתובת לפניות שוטפות של תובעים מקומיים.

## **ה.2.ד. תאגידי המים והביוב**

155. בהערה נציין, כי נושא התביעה בתאגידי המים והביוב מחייב בחינה מעמיקה, בין היתר בשיתוף הרשות הממשלתית למים ולביוב, המחלקה הכלכלית-פיסקאלית והמחלקה הפלילית במחלקת ייעוץ וחקיקה, וזאת נוכח הקשיים והבעייתיות שהוצגו בפני הצוות בנושא זה, בין היתר בהיעדר סמכויות חקירה ובעובדה כי תאגידי המים הינם גופים מורכבים, אשר מצד אחד מפעילים סמכויות שלטוניות שהיו בידי הרשויות המקומיות טרם הקמתם, אך מצד שני, מדובר בחברות בע"מ, הפועלות מתוך אינטרסים עסקיים. נוכח הזמן הקצר שעמד בפני הצוות, נושא זה לא נבחן.