

נספח:

הצגת המצב הקיים בגופים השונים אשר הופיעו בפני הצוות

1. להלן תיאור המצב הקיים בגופים השונים שהופיעו בפני הצוות, באופן מפורט.

א. משרדי ממשלה

א.1. המשרד להגנת הסביבה

2. **התביעה:** הגשת כתבי אישום וייצוג המשרד בהליכים פליליים נעשים על-ידי תובעים חיצוניים בלבד. המשרד מעסיק 10 משרדי עורכי דין חיצוניים ובסה"כ בשנת 2012 הוסמכו 33 תובעים חיצוניים (וותיקים וחדשים). בכל שנה מגישים התובעים החיצוניים בממוצע כ- 100 כתבי אישום (לא כולל אלפי עבירות קנס שברובן המוחלט לא מוגש כתב אישום).
3. **תחומי ההסמכה:** המשרד מוסמך לתבוע בעבירות סביבתיות. לא ניתנה לתובעים הסמכה לטפל בעבירות נלוות כמו שיבוש הליכי משפט או רשלנות, בין השאר עקב התנגדות המשטרה.
4. **פיקוח על עבודת התובעים:** התובעים החיצוניים מבצעים עבודתם – מתחילתה ועד לסופה - תחת פיקוחם והנחייתם של עורכי-דין, עובדי מדינה, מצוות האכיפה של הלשכה המשפטית במשרד להגנת-הסביבה (להלן: "עו"ד פנימי"). כיום ישנם 5 עו"ד פנימיים, ובנוסף אליהם יועצת משפטית למשטרה הירוקה וסגנית היועצת המשפטית, הממונה על האכיפה. בהתאם לנהלי העבודה הקיימים כיום, תיק חקירה מועבר מיחידת החקירות לעו"ד פנימי, והוא מעבירו לתובע חיצוני לאחר מעבר כללי על התיק. גם במקרים בהם התובע הפנימי סבור כי אין להגיש כתב אישום, התיק עובר לעו"ד חיצוני לצורך סגירתו. התובע החיצוני בודק את תיק החקירה ומעביר לעו"ד הפנימי רשימת השלמות לחקירה במידת הצורך, ובמידה שיש מספיק ראיות לכך - גם טיוטה של כתב אישום. אם מצא עו"ד הפנימי כי קיים צורך בביצוע השלמות חקירה, הוא פונה ומטפל בהשלמתן מול יחידת החקירות הרלוונטית. עו"ד הפנימי מאשר את נוסחו של כתב האישום. כתב האישום מוגש על-ידי התובע החיצוני, אך ורק לאחר ובכפוף לקבלת אישורו של עו"ד הפנימי ולאחר שהאחרון בדק ובחן את תיק החקירה ביסודיות. לחילופין, אם מסתבר שאין מקום להגיש כתב אישום בתיק חקירה מסוים, התובע החיצוני יבצע את הסגירה, אך רק לאחר קבלת הנחיה מאת עו"ד הפנימי.

5. מעורבותם של עוה"ד הפנימיים נמשכת לאורך כל שלבי הטיפול בתיק. כך, למשל, מחויב התובע החיצוני להעביר לידיעת עוה"ד הפנימי כל פרוטוקול בית משפט מיד עם קבלתו. יתר על כן, בצמתים מרכזיים ומהותיים, כגון קבלת הכרעת דין ו/או פסק-דין בהסכמת הצדדים, חייב התובע החיצוני באישור עוה"ד הפנימי. לפיכך, כאשר עולה, למשל, הצעה להסדר טיעון בתיק תביעה, מעביר התובע החיצוני את ההצעה לידיעתו ואישורו של עוה"ד הפנימי. עוה"ד הפנימיים אף מפקחים על הייצוג של התובעים החיצוניים בבתי המשפט (כ-4 פעמים בשנה לכל עו"ד פנימי).

6. לפני כשנה, קיבלה המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה פרקליטה חדשה שעוסקת באכיפה בתחום דיני איכות הסביבה. על פי הגדרת תפקידה, הפרקליטה מבצעת עבודה משולבת של מטה ושטח. מהיבטי המטה, הפרקליטה עוסקת בבדיקת בקשות המשרד להגנת הסביבה לקבלת אישור פרקליט המדינה להגשת כתבי אישום נגד רשויות מקומיות וראשי רשויות, ונותנת המלצות בעניינן. בנוסף, היא מטפלת בתיקי חקירה נבחרים, שנחקרו על-ידי גופי האכיפה של המשרד להגנת הסביבה, בעלי חשיבות ציבורית או מורכבות משפטית. בכלל זה, לרבות בהגשת כתבי אישום, טיפול בערעורים לבית המשפט המחוזי ורע"פ לבית המשפט העליון. כמו-כן, היא מטפלת בבקשות לעיכוב הליכים שמוגשות בתיקים של המשרד. המטרה היא שהפרקליטה תטפל בתיקי דגל חשובים בתחום הגנת הסביבה.

7. **שיטת התגמול:** למעט בתיק אחד, שבשל גודלו יוצא הדופן נקבעה לגביו שיטת תגמול נפרדת לתובע החיצוני המטפל (שיטת תגמול לפי שעות), שיטת התגמול הנהוגה היא תשלום לפי שלבי הטיפול בתיק. מרבית התיקים המנוהלים הם מורכבים.

8. **בחירת התובעים והסמכתם:** התובעים החיצוניים הינם ספקים חיצוניים שהמדינה, באמצעות המשרד להגנת הסביבה, התקשרה עימם בהסכם, הכולל בין היתר נספח בו הם מתחייבים להימנע מניגוד עניינים. ספקים אלה נבחרים בהליכים מקובלים, בהתאם לחוק חובת המכרזים ותקנותיו. העסקתם מאושרת גם על-ידי הוועדה להעסקת עורכי דין חיצוניים על-ידי משרדי הממשלה בראשות מנכ"ל משרד המשפטים. המרכיב העיקרי של המכרז (70%) הוא מרכיב האיכות (של משרד עורכי הדין ושל התובעים באופן פרטני), ומרכיב נוסף (30%) הוא התחרות על המחיר. לאחר קביעת הציונים המשוקללים מתקיים הליך של תיחור בין ההצעות, בהתאם להנחיית משרד האוצר.

9. עורכי הדין הפנימיים הם עובדי מדינה בלשכה המשפטית של המשרד, אשר לרובם (למעט עו"ד אחת) אין ניסיון קודם בתחום התביעה הפלילית. קיים קושי לגייס ללשכה המשפטית הפנימית עורכי דין בעלי ניסיון תביעתי, בשל פערי השכר בין פרקליטים לבין משפטנים. עם זאת, נערכות להם הכשרות מקצועיות וימי עיון. התובעים החיצוניים מתקבלים כאמור במכרז פומבי, הכולל תנאי סף שונים. בין היתר: משרדי עורכי דין נדרשו להציג לפחות 3 יחידי מציע לכל משרד, היעדר הרשעות פליליות, עמידה בדרישות טכניות (כגון מערכות הפעלה ותוכנות מחשב), ניסיון בעריכת דין, ניסיון בתחום הפלילי ובלטיגציה.

10. **הכשרה לתובעים חיצוניים:** תובעים חיצוניים חדשים מקבלים בתחילת עבודתם הדרכה. בנוסף, התובעים החיצוניים עוברים חניכה אישית על-ידי אחד מעורכי הדין הפנימיים מולם הם עובדים, בהתאם לתיקים שמועברים לטיפולם. בכל שנה המשרד עורך לתובעים החיצוניים מספר ימי השתלמות בנושאים שונים. בנוסף נערך לפחות אחת לשנה מפגש של כל עורכי הדין הפנימיים והתובעים החיצוניים במטרה לקיים דיון בנושאים שונים.

11. **ממשק העבודה עם הפרקליטות:** במשרד להגנת הסביבה קיים מודל מיוחד, שהתגבש בעקבות בקשתה של היועצת המשפטית למשרד, לפיו ישנו פרקליט מפרקליטות מחוז ירושלים שעומד לרשות עו"ד הפנימיים של המשרד להתייעצויות שוטפות. בנוסף, בכל הגשת ערעור על ידי המשרד וטיפול בערעור נדרשת המחלקה לקבל את אישורו של פרקליט המחוז (לפי הנחיה מס' 4.5 להנחיות פרקליט המדינה בעניין "מדיניות התביעה וחלוקת העבודה בין הפרקליטות לבין המשרד לאיכות הסביבה בנוגע לעבירות בנושא איכות הסביבה"). כאשר מדובר בהעמדה לדין של רשות מקומית או נושא משרה בה שהוא נבחר ציבור, הפרקליטה במחלקת אכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה בודקת את הבקשות לאשר הגשת כתב אישום ומחווה בהן דעה. עד שנוצר ואויש התקן החדש של פרקליטת הגנת הסביבה, היה הטיפול נעשה על-ידי פרקליטים במחלקת הפלילית בפרקליטות המדינה.

12. **ממשק העבודה עם רשויות מקומיות:** בעקבות חקיקת חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ח-2008, הוקנתה סמכות מקבילה לרשויות מקומיות להגיש כתבי אישום בנוגע לעבירות על רשימת חוקים בנושאי הגנת הסביבה וזאת מעבר לסמכותם על-פי חוקי העזר הסביבתיים. בפועל, הסמכויות האמורות אינן מופעלות על ידי הרשויות המקומיות ואין הנחייה מקצועית של התובעים בנושא. נציין כי קיימת מחלוקת

בין המשרד להגנת הסביבה לבין משרד הפנים לגבי אחריותו של משרד הפנים להסמכת פקחים על פי החוק.

13. **מערך היחסים של התביעה עם יחידות הפיקוח:** למשרד שתי יחידות פיקוח-חקירה (המשטרה הירוקה ואגף ים וחופים). מדיניות האכיפה של יחידות הפיקוח היא נגזרת של יעדי האכיפה הנקבעים אחת לשנה על-ידי הנהלת המשרד. היועצת המשפטית למשרד הקימה, בשיתוף עם סמנכ"ל בכיר לאכיפה, צוות מדיניות אכיפה, המתכנס מספר פעמים בשנה, ובו חברים נציגים של גופי החקירה והמחוזות ונציגי הלשכה המשפטית. בישיבותיו דן הצוות ומגבש מדיניות אכיפה בנושאים סביבתיים שונים ובנושאים רוחביים. האכיפה היא גם על פי תלונות וגם ננקטת באופן יזום. פתיחה בחקירה כנגד גורמים מפוקחים, כגון מפעלים ורשויות מקומיות, בדרך כלל אינה מתבצעת ביוזמת יחידות החקירה, אלא היא תולדה של בקשת מנהל מחוז, לאחר שמוצו על ידו ההליכים המנהליים נגד הגורם המפוקח. לא קיימים יחסי כפיפות בין היחידות החוקרות לבין התביעה. היחידות החוקרות והתובעים הפנימיים מקיימים התייעצויות שוטפות (למשל, לפני הסדרי טיעון). צוין כי קיים לעיתים מתח בין יחידות הפיקוח לבין התביעה, בין השאר בשל כך שהמדיניות לא תמיד מיושמת בשטח וכן בשל העובדה שלא קיים נוהל מסודר הקובע כי הפיקוח חייב לבצע השלמת חקירה כשזו מבוקשת.

14. **הכשלים המרכזיים במצב הקיים בעיני המשרד להגנת הסביבה:** במצב הנוכחי, משלמים מחיר כבד בפיקוח על התובעים החיצוניים (מעבר על כתבי אישום, דו"חות על סטטוס בתיקים, מעקב צמוד אחר התיקים, פיקוח על הופעות בבית משפט, סידורי התשלום לעוה"ד החיצוניים וכו') אך איכות השירות והתוצרים לא מספיק טובים. חלק מן התובעים אינם מספיק מקצועיים והמשרד לא מרוצה מהם, אך מצד שני החלפת תובעים לא נעשית בקלות, שכן נדרש מכרז וקשה למצוא מועמדים טובים. לא ברור האם הוצאת ניהול התיקים לתובעים חיצוניים היא מהלך יעיל וזול יותר. לאחרונה, נעשית בלשכה המשפטית חשיבה מחודשת בנושא, אשר תגובש בקרוב, במסגרתה אופיינה הבעיה המרכזית (ממנה נובעים מרבית הקשיים) בכך שהתובע החיצוני הוא יחידה עסקית אשר פועל ככלל על פי שיקולי רווח והפסד.

א.2. משרד החקלאות

15. **התביעה:** מחלקת התביעות בלשכה המשפטית של משרד החקלאות מונה שלושה עורכי דין, מתמחה ומזכירה. שניים מעורכי הדין עוסקים בפועל בעבודת התביעות השוטפת, כאשר תפקיד הממונה על המחלקה כולל אחריות לנושאים נוספים, כמו יעוץ וחקיקה בתחום. במחצית השנייה של תקופת ההתמחות, מוסמך גם המתמחה של המחלקה כתובע, אך הוא אינו מורשה לחתום על כתבי אישום אלא להופיע בבתי המשפט בלבד.

16. בשנת 2011 טופלו 1338 תיקים, מתוכם 119 כתבי אישום. במסגרת המגמה להפוך את העבירות שבטיפול המשרד לעבירות מנהליות לפי חוק העבירות המינהליות, משנת 2006 הצטמצם מספר כתבי האישום המוגשים.

עד לאחרונה לא הועסקו תובעים חיצוניים על ידי המחלקה. בשל העובדה שעבודת התובע שוחקת, כמו חוסר אפשרויות הקידום במחלקה, ובשל מצוקת תקנים למחלקה, הוחלט לאחרונה, לאחר לבטים רבים, על פרסום מכרז להעסקת תובע חיצוני אחד שיסייע לעבודת המחלקה. גובש נוהל עבודה במסגרת המכרז, המגדיר את חלוקת העבודה בין התובעים הפנימיים לתובע החיצוני. ככלל, הממונה על המחלקה, בין ישירות ובין באמצעות עובדיו, יפקח על כל העניינים הנובעים מהעברת התיקים לתובע החיצוני והטיפול בהם. במסגרת זו, יפקח הממונה בין היתר על ההליכים וההחלטות הבאות: סגירת תיקים, ביטול קנס באופן מלא או חלקי, הגשת כתב אישום וניהול הליכים בבית משפט. משקל מיוחד יינתן לפיקוח על החלטות בתיקים מורכבים מבחינה משפטית ועובדתית, החלטות לבטל קנס/לסגור תיק מחוסר עניין לציבור, אישור הסדרי טיעון חריגים וכו'.

במועד כתיבת שורות אלו הושלם המכרז והחלה העבודה מול התובע החיצוני.

17. **יחידת הפיצו"ח:** בעבר, היו סמכויות חקירה למספר גופים במשרד החקלאות. בשנים האחרונות אוחדו מרבית הגופים ורוב סמכויות החקירה והפיקוח הועברו ליחידת הפיצו"ח, שהיא היחידה המרכזית של המשרד לאכיפה ולפעולות חקירה. יחידת הפיצו"ח משמשת גם כיחידת החקירה של משרד הבריאות, בכל הקשור לפיקוח על מזון. יחידת הפיצו"ח כפופה מקצועית למחלקת התביעות. התביעה מנחה את יחידת החקירות ומעורבת בקביעת סוג התיקים המגיעים לטיפול. חלק מהגדרת תפקידו של הממונה על מחלקת התביעות הוא גם להיות היועץ המשפטי של יחידת הפיצו"ח, והוא מעורב בגיבוש נהלי העבודה של היחידה, סוגי התיקים הנפתחים ואופן הטיפול בהם. מדיניות המחלקה היא כי אין להגיש כתב

אישום ללא חקירה באזהרה של החשוד. בתיקים כאלה, לא מוגש כתב אישום ואף לא מוטל קנס מנהלי.

18. **תחומי העיסוק:** תחום ליבת האכיפה של המשרד הוא בריאות הציבור וצער בעלי חיים. לאחר מכן, רגולציה כלכלית ולאחר מכן, אכיפה צרכנית ללא סיכון לבריאות הציבור. לרוב, מדובר בעבירות המבוצעות לשם הפקת רווח כלכלי. תיקי חקירה רבים עוסקים בהובלה או הבאה לישראל של מוצרים חקלאיים, צמחים ומוצרים מן החי ללא פיקוח, תוך סיכון של בריאות הציבור, וזאת לשם מכירתם והפקת רווחים כספיים. בתחום צער בעלי חיים, גובש נוהל תיאום חקירות והעמדה לדין, עם המשטרה והמשרד להגנת הסביבה.

19. **ממשק העבודה עם הפרקליטות:** בנושאים עקרוניים, מתקיימת התייעצות עם המשנה לפרקליט המדינה (פלילי). אין לתביעה פרקליט קבוע להתייעצויות שוטפות, אך קיומו של פרקליט יכול היה לסייע.

20. ממשרד החקלאות נמסר כי נציגי יחידת הפיצו"ח וכן נציגי התביעה משתתפים בפורומים העוסקים באכיפה בפרקליטות המחוז, ובעיקר בפרקליטות מחוז חיפה ובפרקליטות מחוז צפון. לדוגמא, פורום האכיפה בפרקליטות מחוז חיפה פועל בראשות נציגי הפרקליטות, וחברים בו נציגים (בעיקר יועצים משפטיים ובעלי סמכויות האכיפה) של הפרקליטות, משטרת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל, משרד הפנים (הפיקוח על הבניה), משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, רשויות המס (מע"מ, מכס, מס הכנסה כולל יחידת יהלום), יחידת הפיצו"ח, הרשות למלחמה בסמים, הביטוח הלאומי, המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, ועוד. מטרתו של הפורום להביא לשיתוף פעולה וליוזמה, בחשיבה ובמעשים, וכהשלמה לאכיפה הפלילית – כנגד הפשיעה המאורגנת, ותופעות שבמוקד הסכנה לחברה במחוז. פרקליטות המחוז מרכזות את פעילות המטה והליווי המשפטי ובתוך כך מתקיימות ישיבות בהתאם לצורך עם גורמי האכיפה הרלוונטיים וכן מפגשים עיתיים אחת לחצי שנה של מליאת הצוות המורחב. כאשר מועלה יעד לטיפול, הפרקליטות מזמנות את הגורמים הרלוונטיים בהתאם לסמכויות האכיפה שלהם ומתקיימים דיוני מטה לקראת הפעילות המבצעית המשולבת, כאשר היעדים והפרוייקטים מתקיימים במקביל.

21. **ממשק העבודה עם רשויות מקומיות:** קיים ממשק עבודה בתחום השירות הווטרינרי העירוני. בדברי חקיקה רבים (למשל, חוק הסדרת הפיקוח על כלבים) הסמכות נתונה בידי

הרופא הווטרנר של הרשות המקומית ולא בידי המשרד. משרד החקלאות נותן חוות דעת בתחום ומעביר הרצאות לרופאים וווטרנרים ברשויות.

א.3. משרד הכלכלה

22. **התביעה:** מחלקת התביעות בלשכה המשפטית מונה 14 עו"ד פנימיים. משנת 2007, המשרד החל להעסיק גם תובעים חיצוניים, אשר עוסקים בתחום דיני העבודה ובטיחות בעבודה. המשרד התקשר עם 7 משרדי עו"ד פרטיים, בהם נבחרו 24 עו"ד כתובעים חיצוניים.

23. מאז שנת 2003 בערך, התובעים הפליליים במשרד הכלכלה עוסקים רק בהליכים פליליים, החל בהכוונת מפקחים בחקירות פליליות (לרבות נהלים לחקירות, תיעודף לאכיפה פלילית, הליכי תביעה פלילית, מסירת חומר חקירה, דברור הליכים פליליים ועוד) וכלה בהגשת כתבי אישום וניהול תביעה פלילית.

24. היחידה הפנימית מחולקת למחלקה שמפקחת על התובעים החיצוניים, אשר פועלים בתחום דיני העבודה ובטיחות בעבודה, ומנחה אותם (בנוסף, מנהלת מספר תיקים קטן), ומחלקת ליטיגציה שמנהלת את התביעות המורכבות יותר. ככלל, תיקים של גופים ציבוריים, בעלי חשיבות מיוחדת או תקדימיים מנוהלים בדרך כלל על-ידי תובעים פנימיים ממחלקת הליטיגציה. קיים נוהל חלוקה של התיקים בין התובעים הפנימיים לחיצוניים.

25. התובעים הפנימיים מחולקים לתחומים: ישנם שלושה תובעים וותיקים שמתמחים בתחומי הצרכנות, התקינה, הצעצועים המסוכנים והפיקוח על המחירים (בתחום הפיקוח על המחירים, התובעים מטפלים גם בתיקים של משרדים נוספים כמו משרד החקלאות, משרד השיכון והרשות לסחר הוגן). יתר התובעים עוסקים, ככלל, במגוון העבירות בתחום דיני העבודה והבטיחות בעבודה. יובהר, כי בתחום הצרכנות נכון להיום מספקת התביעה במשרד הכלכלה את הטיפול המשפטי, אולם בסמוך לאחר כניסתו לתוקף של החוק להגנת הצרכן לעניין עיצומים כספיים ואיוש התקנים ברשות לסחר הוגן והגנת הצרכן, הנושא יועבר לטיפול הרשות, שהינה רשות אכיפה עצמאית.

26. התביעה החיצונית נתונה לפיקוח מקצועי של צוות תובעים פנימי המונה 4 עו"ד ועו"ד בכיר שמנהל את הצוות, מאשר פעולות ומפקח על התובעים החיצוניים. ההחלטה האם לנתב תיק חקירה לתובע פנימי או חיצוני מתבצעת על ידי ממונה במחלקת התביעות, אשר מקבל את כל תיקי החקירה מגופי החקירה. בכל תיק מתבצעת בדיקה של עבודת התובע החיצוני.

לאחר שתיק עובר לטיפולו של תובע חיצוני, הוא נדרש להעביר חוות דעת מפורטת בתוך כחודש. תובע פנימי בודק את חוות הדעת ומחזיר לתובע החיצוני את חוות הדעת עם הוראות להמשך טיפול. כל פעולה חריגה בתיק דורשת אישור הממונה או מי מטעמו. ההחלטה להגיש כתב אישום על ידי תובע חיצוני וכן נוסחו של כתב האישום עוברים לאישורו של הממונה על התובעים הפנימיים או מי מטעמו. כאשר מדובר בכתב אישום סבוך או מורכב הוא נבחן על-ידי התובעת הראשית.

27. בממוצע מוגשים כ-300 כתבי אישום בשנה. מספר כתבי האישום במגמת ירידה בעקבות עלייה במתן הקנסות המנהליים וההתראות. בתחום דיני העבודה והבטיחות בעבודה התובעים הפנימיים מגישים כ-13% מכתבי האישום ותובעים חיצוניים מגישים כ-87% מכתבי האישום (ביתר התחומים אין פעילות של תובעים חיצוניים).

28. **יחידות הפיקוח:** קיימות במשרד מספר יחידות פיקוח. היחידות כפופות לממונה על התעסוקה, לממונה על המחירים או למנכ"ל. מדיניות האכיפה נקבעת על-ידי ראש המינהל ובהתייעצות עם היועץ המשפטי של המשרד והתובעת הראשית.

29. התביעה ויחידות האכיפה עובדים בשיתוף פעולה ומתקיים בניהם קשר יומיומי. לעיתים ישנם חיכוכים, אך מקרים אלו אינם נפוצים. בנוסף, בתחום דיני העבודה ובטיחות בעבודה מתקיימות ישיבות "ארגון לומד" בהם מנתחים נתונים ונלמדים לקחים לצורך ייעול העבודה ותיקון ליקויים בעבודה.

30. **מכרזים לתובעים חיצוניים:** המכרז הראשון היה בשנת 2007 ונבחרו בו ארבעה משרדי עו"ד. חלק מהתובעים החיצוניים לא היו מרוצים מהתמחור הנמוך של עבודתם וכן מהפיקוח הצמוד על עבודתם. לכן, לקראת סוף תקופת המכרז, מספר עו"ד החליטו שלא לעבוד יותר עם המשרד. לאחרונה הסתיים הליך מכרז שני במסגרתו נבחרו שבעה משרדי עו"ד חדשים. התובעים החיצוניים נדרשים לניסיון מוכח בתחום הפלילי, כולל ליטיגציה, ובתחום דיני העבודה במסגרת המכרז.

31. התובעת הראשית סבורה כי אומנם ישנה גמישות רבה יותר בהעסקת תובעים חיצוניים, אך יש לשמר גרעין מקצועי פנימי טוב של עובדים ולא רצוי להוציא את כל התביעה לתובעים חיצוניים.

32. **הכשרת תובעים:** התובעים החיצוניים, בתקופת הכשרתם, עוברים חניכה וליווי, מועברים אליהם מסמכים ומידע מרוכז וכן נערך להם יום עיון בסמוך לאחר תחילת הפעילות. כמו-

כן, באופן שוטף, נשלחים אליהם במייל תכנים מקצועיים, עדכונים והנחיות. לעיתים התובעים החיצוניים מוזמנים להשתתף בסדורים בשטח (בתחום הבטיחות בעבודה). גם התובעים הפנימיים עוברים הליך של חניכה וליווי בתחילת דרכם על ידי הממונה הבכיר. בנוסף, בלשכה המשפטית יש קורס לעורכי דין חדשים שמעניק רקע על פעילות המשרד, ובין היתר גם על פעילות התביעה. באופן שוטף, ישנן הרצאות מקצועיות לפורום התובעים הפנימיים (בתדירות של כאחת לחודשיים) וקורס מרוכז של 7 ימים (אחת לשנתיים) בדגש על התחום הפלילי. כמו-כן, נערכים סדורים וימי עיון מול יחידת הבטיחות בעבודה. בנוסף, רוב התובעים הפנימיים מגיעים לימי העיון של מכון ההשתלמויות של משרד המשפטים.

33. **ממשק העבודה עם הפרקליטות:** לעמדת התובעת הראשית, לתובעים במשרד כלכלה יש מומחיות בתחומם ולכן הם אינם נזקקים לפרקליט מלווה ברמה היומיומית. כאשר מתעוררות סוגיות בעלות השלכות רחבות בתחום הפלילי, הם מתייעצים עם המשנה לפרקליט המדינה או עם גורמים רלוונטיים אחרים. הם סבורים כי הפעלת פורומים כמו הפורום בתחום העבירות המנהליות שמפעילה הגב' רוה היא דרך טובה להבטחת אחידות והעברת מידע בין גופי התביעה השונים.

34. בנוסף, קיימים ממשקים במסגרת הליכים מסוגים שונים בהם נבחנות החלטות של התביעה על ידי גורמים בפרקליטות, כגון עיכוב הליכים ועררים על סגירת תיקים. במסגרת הליכי ערעור לבית הדין הארצי לעבודה, נעשית עבודה משותפת עם הפרקליטות, כאשר גורם בכיר בתביעה מייצג בתיקים אלה, ביחד עם פרקליטות המדינה. בתיקים בבית המשפט העליון, הייצוג מתבצע על ידי הפרקליטות.

35. בדיון הדגישה התובעת הראשית את הצורך בהשוואת התנאים בין כלל המשפטנים בשירות המדינה, המבצעים עבודה דומה, וזאת על מנת להוביל לתגמול דומה שיבטיח מומחיות ברמה נאותה בכל התחומים הנאכפים על ידי המדינה.

4.א. רשות ההגבלים העסקיים

36. **התביעה:** רשות ההגבלים העסקיים מעסיקה תובעים פנימיים בלבד, שהינם עורכי דין במחלקה המשפטית ברשות. המחלקה המשפטית מונה כ-30 עורכי דין וכולם מוסמכים כב"כ היועץ המשפטי לממשלה. בפועל, היום 10 עורכי דין עוסקים בתחום הפלילי בלבד, ועורכי-דין נוספים עוסקים בתחום הפלילי במקביל לעיסוק בתחום המינהלי-אזרחי.

הסמכה זו כוללת הסמכה לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי, לשמש כתובעים במשפטים פליליים בגין עבירות על חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, כמו גם הסמכה לייצג את הממונה על הגבלים עסקיים בהליכים מינהליים מכוח החוק, לרבות הליכי ערעור בשני ההקשרים. הרשות סבורה כי צורת העבודה של התובעים ברשות ההגבלים העסקיים דומה ליחידה בפרקליטות.

37. התובעים כולם כפופים מינהלית ומקצועית ליועץ המשפטי של רשות ההגבלים העסקיים. עורכי הדין המשמשים כתובעים פליליים מחולקים לצוותי עבודה, שבראש כל אחד מהם עומד ראש צוות. ראשי הצוותים כפופים מקצועית לסגנית היועץ המשפטי, האחראית על התחום הפלילי. סגנית היועץ המשפטי, מפקחת ומכווינה מקצועית את התובעים בכל שלבי הטיפול בתיקים הפליליים וניהול ההליכים. ההחלטות המרכזיות בכל תיק פלילי מתקבלות על ידי היועץ המשפטי של הרשות, ובניהן החלטה על הגשת כתב אישום או סגירת התיק, החלטה על הסדרי טיעון, החלטה על הגשת ערעור, עמדות בערעורים שהוגשו על ידי צדדים אחרים. חתימת הסדרי טיעון, חתימת הסכמי עד מדינה וחתימת הסכמי חסינות כפופות גם לאישור פרקליט מחוז, בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.7000 שכותרתה "תכנית חסינות בעבירות הגבלים עסקיים". בתחום ההגבלים העסקיים, האישור הוא של מנהל המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה.

38. **כמות ואופי כתבי האישום:** תובעי רשות ההגבלים העסקיים מגישים מספר כתבי אישום בודדים בשנה בגין כלל העבירות על חוק ההגבלים העסקיים. בשנת 2012 הוגשו 6 כתבי אישום. התיקים המטופלים ברשות בדרך כלל מאד מורכבים ורחבי היקף ורובם מוגשים כנגד מספר גדול של נאשמים (בדרך כלל בין עשרה לעשרים נאשמים, ואף יותר). רוב כתבי האישום מוגשים בגין עבירות של הסדרים כובלים, אך מוגשים כתבי אישום גם בגין עבירות נוספות על חוק ההגבלים, לעיתים יחד עם עבירת הסדר כובל.

39. **הכשרת התובעים:** ניסיון פלילי אינו תנאי סף לתובע בדרגה תחילית. עורכי דין אשר מצטרפים למחלקה המשפטית של רשות ההגבלים העסקיים עוברים עם תחילת עבודתם סדרה מקיפה של הרצאות, הכוללת הדרכה והכרות עם כל תחומי העסוק של רשות ההגבלים העסקיים, ובכלל זה התחום הפלילי. בנוסף לכך, במהלך העבודה השוטפת, כל עורך דין ברשות ההגבלים העסקיים שמשמש כתובע, מצוות לצוות פלילי, ומצוי תחת פיקוחו והדרכתו של ראש צוות, בעל ניסיון של מספר שנים. ראש הצוות מנחה את התובעים

במשימותיהם, מייעץ, מדריך ומפקח על עבודתם. ראשי הצוותים כפופים לסגנית היועץ המשפטי, האחראית על התחום הפלילי, הן מבחינת פיקוח והן מבחינת הדרכה וייעוץ. תובעים חסרי ניסיון בניהול הליכים פליליים, אינם מופקדים לבדם על ניהול תיק, אלא מהווים חלק מצוות המטפל בתיק, שבראשו בדרך כלל – ראש צוות, אשר מדריך אותם גם במסגרת ניהול התיק.

40. כמו כן, מתקיימות הדרכות שוטפות לצוות הפלילי והתייעצויות צוותיות בנושאים שונים, במסגרת ישיבות צוות, בהן נדונה פסיקה חדשה בתחום הפלילי בכלל ובהקשר לדיני ההגבלים העסקיים בפרט, מוצגים תיקים שונים המנוהלים על ידי הרשות, ומתקיימות התייעצויות צוותיות בשאלות שוטפות. פרט לכך, תובעי הרשות משתתפים בהשתלמויות שמארגן המכון להשתלמות פרקליטים ויועצים משפטיים שבמשרד המשפטים (בין השאר, לאחרונה התקבלו תובעים מרשות ההגבלים העסקיים להשתתף בהשתלמות ייעודית שערך המכון עבור פרקליטויות המחוז), בהשתלמויות פליליות שמארגנת לשכת עורכי הדין בתחום הפלילי ובהשתלמויות וקורסים שמארגנת רשות ההגבלים העסקיים.

41. תקופת עבודתו הממוצעת של תובע היא 6-7 שנים. לאחר מכן, רוב התובעים עוברים לשוק הפרטי.

42. **ממשק העבודה עם הפרקליטות:** ככל שיש התלבטות בסוגיה מקצועית ועולה צורך בהתייעצות או בתיאום עמדות עם הפרקליטות, וכן בכל שאלה או סוגיה שיכול ותהיה לה השלכת רוחב כלשהי, נעשית פניה ישירה על ידי תובעי רשות ההגבלים למנהלת המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה. כאשר יש צורך בהתייעצות רחבה יותר, היא נעשית עם המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים.

43. בנוסף, מנהל המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה משמש "פרקליט מחוז" של תובעי הרשות לצורך אישור הסדרי טיעון, הסדרי עד מדינה והסדרי חסינות בעבירות הגבלים עסקיים.

44. תובעי הרשות להגבלים עסקיים משתתפים גם בפורומים שונים: פורום חסיונות וחומר חקירה בראשות המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים, צוות לבחינת אחריות פלילית של תאגידים בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לעניינים פליליים, פורום עיצומים כספיים המאגד את הרשויות ומשרדי הממשלה השונים שמוסמכים להטיל עיצומים

כספיים. מדובר בפורומים שונים בהם מתקיימת התייעצות בין גופים שונים, העברת ידע ועמדות מקצועיות ויישור קו בין אופן פעילות הגופים השונים.

45. היועץ המשפטי לרשות העיר כי הרשות, הרואה את עצמה כמעין יחידה בפרקליטות המתמחה בהגבלים עסקיים, מעוניינת להיות מעורבת יותר ולקחת חלק בתהליכים משמעותיים וקביעת הנחיות שמתקבלות בפרקליטות. הצורך התעורר למשל בנושא גיבוש החקיקה בעניין הבניית הענישה, תהליך שהתנהל בפרקליטות בו הרשות לא לקחה חלק ואף לא עודכנה באופן פורמלי. עלתה הצעה לצרף נציג מהרשות לשיבות פרקליטי המחוז הפליליים (גם אם כימשקיף בלבד).

46. **גוף החקירה**: מערך החקירות ברשות ההגבלים העסקיים כפוף לממונה על ההגבלים העסקיים. בראש מחלקת החקירות של רשות ההגבלים עומד מנהל מחלקת חקירות, לו כפופים חוקרי הרשות, מינהלית ומקצועית. ההחלטה על פתיחה בחקירה הינה בסמכותו של הממונה על ההגבלים העסקיים. יחד עם זאת, למרבית החקירות המנוהלות, ובוודאי לחקירות הגדולות יותר, מצוות עורך דין מלווה מהצוות הפלילי במחלקה המשפטית עוד במהלך החקירה.

47. לעיתים, במסגרת פרשה בה נחקרים חשדות לעבירות על חוק ההגבלים העסקיים עולה חשד גם לביצוען של עבירות הקבועות בחיקוקים אחרים. בחלק ממקרים אלו פונה רשות ההגבלים העסקיים למשרד לביטחון פנים, בבקשה להסמכה פרטנית לחקור את העבירות הנוספות. בחלק מהמקרים, החקירה תתבצע במשותף על ידי המשטרה ומחלקת החקירות של הרשות. זאת, בהתאם לצורך ולמורכבות החקירה ומרכזיותן של העבירות הנוספות בפרשה. חקירה משותפת נתקיימה, לדוגמא, כאשר במקביל לעבירות הגבלים העסקיים, נחקרו גם עבירות הלבנת הון ושוחד. במקרה זה למשל, התביעה נוהלה במשותף עם המחלקה הכלכלית בפרקליטות.

48. רשות ההגבלים העסקיים סבורה כי מסגרת פעילותה כרשות תובעת כיום היא מסגרת טובה ורצויה המשיגה את מטרותיה.

א.5. רשות המסים

49. **התביעה:** התביעה הפלילית ברשות המסים מתחלקת לשני תחומים: תיקים בנושא מס הכנסה ותיקים בנושאי מכס ומע"מ. לפני מספר שנים, התאחדו יחידת מס הכנסה עם יחידת מכס ומע"מ ברשות המסים. כל התובעים ברשות המסים הם עובדי מדינה.
50. בתחום המכס והמע"מ, כל התיקים מנוהלים ברשות המסים, כולל בעבירות נלוות (למעט ערעורים לבית המשפט העליון שמטופלים בפרקליטות). לעומת זאת, בתחום מס הכנסה, התיקים בעבירות ה'טכניות' (כמו אי העברת דו"חות ועבירות ניכויים), מנוהלים ברשות המסים ואילו התיקים בעבירות המשמעותיות יותר, כמו גם הערעורים, מנוהלים בפרקליטות. בעבר, כל תיקי מס הכנסה נוהלו בפרקליטות. לפני כ-20 שנים, במטרה לייעל את הטיפול בתיקים, הועבר הטיפול לרשות המסים בתיקים בעבירות ה'טכניות'. כיוון שמדובר היה בתהליך ניסיוני, ניתנו לתובעים סמכויות בסיסיות בלבד, אשר נותרו כך עד היום.
51. בתחום המכס והמע"מ, תחת הממונה על התביעה הפלילית עובדים כ-60 תובעים בחמישה מחוזות ומוגשים כ-600 כתבי אישום בשנה. בתחום מס הכנסה, תחת מנהלת המחלקה הפלילית עובדים 20 תובעים (15 עורכי דין ו-5 מתמחים) בחמישה מדורים ומוגשים כ-400 כתבי אישום בשנה. כיום ישנם כ-1,000 תיקים פעילים בבתי המשפט.
52. הגשת כתבי האישום וחתומה על הסדרי טיעון נעשים לאחר אישור מנהל המחלקה הרלוונטי.
53. מקום מושבם של רוב התובעים הוא בלשכות המשפטיות. בעבר, התובעים ישבו בתוך תחנות מע"מ, וכחלק מתהליך בניית מערך התביעה, שכיום נמצא בשלבי סיום, הוחלט להוציאם ללשכות משפטיות. חלק מהתובעים, העוסקים בתיקים 'טכניים' יישארו ביחידות המשרד.
54. תקופת עבודתו הממוצעת של תובע היא 4-5 שנים. לאחר מכן, רוב התובעים עוברים לשוק הפרטי.
55. **הכשרת התובעים:** בקבלת תובעים חדשים, אין תנאי סף לניסיון פלילי. תכנית ההכשרה היא פנים-משרדית הכוללת לימוד וליווי צמוד, השתתפות בהשתלמויות פנימיות וכן בהשתלמויות של המכון להשתלמויות פרקליטים ויועצים משפטיים שבמשרד המשפטים.

56. **ממשק העבודה עם הפרקליטות** : קיימים קשרי עבודה הדוקים וטובים עם הפרקליטות. הקשר מתבצע בעיקר עם, מנהלת המחלקת הפיסקאלית בפרקליטות המדינה ועם כל פרקליטות המחוז, ובייחוד עם פרקליטות מחוז ת"א (מיסוי וכלכלה). כמו-כן, נציגי רשות המסים חברים בפורומים שונים של הפרקליטות.
57. מידי רבעון, מועבר דיווח ליועץ המשפטי לממשלה הכולל את מספר כתבי האישום שהוגשו, מספר גזרי דין שהתקבלו, ערעורים והסדרי טיעון שנערכו.
58. רשות המסים מעוניינת להיות מעורבת יותר בתהליכים משמעותיים וקביעת מדיניות המתקבלות בפרקליטות.

א.6. רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים

59. יחידת התביעות ברשות האוכלוסין וההגירה הוקמה בשנת 2001. בתקופה זו, הצטברו כ- 10,000 תיקים שלא טופלו בתחום האכיפה הפלילית כנגד מעסיקים וכדי לטפל בתיקים אלו, התבקשה תוספת של כוח אדם. משרד האוצר העדיף לתקצב העסקת תובעים חיצוניים במיקור חוץ על פני תוספת כוח אדם של תובעים פנימיים. בשנת 2005 הוחלט על מיקור חוץ ובשנת 2007 נבחרו יותר מ-10 משרדים, שקיבלו את מלאי התיקים.
60. **התביעה** : יחידת התביעות כוללת 7 תובעים פנימיים ותובע ראשי וכן 20 תובעים חיצוניים (משמונה משרדי עורכי דין). התובעים הפנימיים עוסקים בפיקוח על תובעים חיצוניים, ניהול הליכים משפטיים בתיקים מורכבים ובעלי חשיבות ציבורית, ניהול ערעורים (יחד עם פרקליטות המדינה), גיבוש הנחיות ונהלים, הדרכות לחוקרים, ליווי תיקי חקירה והליכי חקיקה וכן טיפול בבקשות שמוגשות במסגרת חוק העבירות המינהליות.
61. ההחלטות המהותיות בתיק כפופות לאישור ראש תחום או התובע הראשי. בין היתר, החלטה על הגשת כתב אישום חלף הטלת קנס מינהלי משיקולים של חומרת נסיבות העבירה, החלטה על סגירת תיק, ביטול קנס, תיקון כתב אישום, ביטול כתב אישום, מחיקת נאשם/אישום והליכים רבים נוספים. בהסדרי טיעון, ההחלטות מתקבלות על ידי התובע הראשי או ראש תחום.
62. כאשר תיק מגיע מגוף החקירות, הוא נשלח על-ידי המזכירות לתובע החיצוני, לפי הנחיה טכנית של התובע הראשי. התובע החיצוני כותב חוות דעת מפורטת. כל התקדמות בתיק לאחר מכן דורשת אישור של ממונה פנימי.

63. מספר כתבי האישום שהוגשו בשנים האחרונות: בשנת 2008, הוגשו 4283 כתבי אישום, בשנת 2009, הוגשו 934 כתבי אישום, בשנת 2010 הוגשו 805 כתבי אישום, בשנת 2011 הוגשו 331 ובשנת 2012 הוגשו כ-150 כתבי אישום. מספרים אלו אינם כוללים בקשות לביטול קנס.
64. **ממשק העבודה עם הפרקליטות:** התובעים מנהלים קשר רציף עם עו"ד מפרקליטות המדינה אשר מטפלת בערעורים בבית הדין הארצי לעבודה. התובע הראשי מתייעץ לעיתים עם המשנה לפרקליט המדינה (פלילי). בנוסף, התובעים מתייעצים עם הגבי יפעת רווה על ענייני חקיקה והפעלת חוק העבירות המנהליות, וכן משתתפים בפורום המינהלי של הגבי רווה. עבודת התובעים מפוקחת על ידי הפרקליטות במסגרת טיפול בבקשות לעיכוב הליכים. גיבוש המדיניות הכללית של התביעה מתואם עם הפרקליטות. התובע הראשי של רשות האוכלוסין סבור כי אין צורך בפיקוח נוסף של הפרקליטות, בשל התמקצעות תובעי המחלקה בתחום עיסוקם.
65. **בחירת התובעים החיצוניים והכשרתם:** אחד מתנאי הסף לבחירת תובעים הוא ניסיון של 3 שנים מתוך 5 השנים האחרונות בתחום הפלילי והליטיגציה. ההסמכה היא אישית לעורך דין מסוים, קרי - לכל מבצע כהגדרתו במכרז (ולא לכל המשרד). כיום מועסקים כ-20 עורכי דין מ-8 משרדים. תקציב התביעה החיצונית: קרוב ל-2 מיליון ₪ בשנה. בעבר, היו משרדים שפרשו מהמכרז בשל חוסר כדאיות כלכלית. בנוסף, היו מספר משרדים שרשות האוכלוסין החליטה להפסיק לעבוד איתם בשל חוסר שביעות רצון מאיכותם המקצועית.
66. התובעים החיצוניים נדרשים לעבור יום השתלמות מקצועית שנערך על ידי יחידת התביעות, לפני פנייה לקבלת הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה עבורם. בנוסף, הם משתתפים יחד עם התובעים הפנימיים בהשתלמויות, דיונים פנימיים, לימוד פסיקה שוטפת והפקת לקחים.
67. **יתרונות וחסרונות העסקת תובעים חיצוניים:** ככלל, יש העדפה להעסקת עובדי מדינה כתובעים פנימיים. בעבר, נעשה ניסיון לעבוד עם תובעים פנימיים בלבד (כ-5-6 תובעים) אך לא היה מספיק כוח אדם שיגיש כתבי אישום, שכן היו כ-200 דיונים בחודש בבתי משפט בכל הארץ.
68. להעסקת תובעים חיצוניים יש יתרונות וחסרונות: היתרונות העיקריים הם עבודה עם תובעים בעלי ניסיון באופן מידי וכן גמישות ניהולית (ניתן להפסיק את ההתקשרות עימם כי אין יחסי עבודה בין הצדדים וכן זו דרך להוספת כוח אדם באופן מהיר). החסרונות

העיקריים הם חוסר נוחות בעבודה עם עו"ד מרחוק, קושי בפיקוח ובגילוי ניגוד עניינים אפשרי, הזדהות פחותה עם המדיניות ומוטיבציה פחותה של התובעים החיצוניים.

א.7. נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים

69. הנציבות קיימת משנת 2000, אולם אגף התביעות החל את פעילותו העיקרית רק בשנת 2008. גם המסגרת המשפטית-אכיפתית בנושא שוויון לאנשים עם מוגבלות התפתחה בשנים האחרונות לאור כניסתן לתוקף של התקנות הרלוונטיות במרוצת השנים ועד היום.

70. **התביעה**: היועצת המשפטית עומדת בראש יחידת התביעה. תחת היועצת המשפטית עומדת התובעת הראשית ותחתיהן התובעים המחוזיים (בכל מחוז מכהן תובע וסה"כ 3 תובעות).

71. התובעים המחוזיים משמשים כמנהלי המחוז ומתוקף כך יש להם שיקול דעת עצמאי במתן מענה ליחידת הפיקוח הפועלת במחוז. במקרים מורכבים, התובע מתייעץ עם התובעת הארצית שבמידת הצורך מערבת את היועצת המשפטית.

72. עד היום הוגשו 4 כתבי אישום בנושא הפרת צו נגישות על העדר כריזה באוטובוסים. יש עוד כ-2 תיקים שלא הבשילו להגשה ותיק אחד בתהליך הכנה בנושא אי הנגשת תחנות אוטובוס עירוניות בעיריית חיפה.

73. החלטת המדיניות שהנציבות קיבלה, במסגרת שיקול דעתה היא, כי במקרים של הפרת חובות הנגישות הנטייה תהיה להגיש כתבי אישום ולא תביעות אזרחיות כיוון שבתביעה הפלילית יש יותר אפקט הרתעתי, בפרט נוכח העובדה שקיימת סמכות להגיש את כתבי האישום גם כנגד נושאי המשרה ולא רק נגד התאגיד.

74. עבודתו השוטפת של אגף התביעות היא לרוב בממשק בין יחידת הפיקוח לתביעה, שכן המפקחים בעלי רקע בעיקר של מקצועות ההנדסה והפיזיותרפיה ולא בעלי הכשרה חקירתית-משפטית. נוכח זאת, התובעות נותנות מענה רב לפיקוח בשאלות ראייתיות שונות הקשורות לעבודתם, מכינות עבורם את מכתבי הפורמאט המהווים בסיס לאכיפתם בהתאם לדרישות החוק (מכתבי התראה, צווי נגישות ומענה שוטף לחייבים), ומקיימות עמם התייעצויות שוטפות בנושא עבודתם.

75. **הכשרת יחידת הפיקוח**: המפקחים עברו הכשרה של שבוע במשטרה והנציבות נמצאת בימים אלה במגעים עם המשטרה לקביעת הכשרה נוספת לגורמי הפיקוח (והתביעה).

בנוסף, קיים שיתוף פעולה עם מפעם לצורך שיבוץ המפקחים בקורס העוסק בחוק התכנון והבנייה.

76. **ממשק העבודה עם הפרקליטות:** לנציבות יש סמכות להגיש כתבי אישום באופן עצמאי למעט במקרים של ראשי רשויות מקומיות ונבחרי ציבור בהם הנציבות כפופה לאישור היועץ המשפטי לממשלה, בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה (הנחיה 4.1004 "אישור מוקדם להגשת כתב אישום"). בעקבות חקירת גורמים בכירים בראשון לציון, התקיימה ישיבה אצל המשנה לפרקליט המדינה, בהשתתפות מנהלת המחלקה לעיכוב הליכים בפרקליטות המדינה, בה הוסכם, כי במישור הפלילי תתקיימה התייעצויות שוטפות עם מנהלת מחלקת עיכובי הליכים במידת הצורך, וכן תקוימנה פגישות מעת לעת ללבון נושאים פליליים שונים. בנושא חוק התכנון והבנייה, הוחלט כי תתקיימה התייעצויות של הנציבות עם מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה.

8.א. משרד הבריאות

77. התביעה במשרד הבריאות היא בעיקר בתחום הפיקוח על המזון ורישוי עסקים. אופי התיקים אינו מורכב במיוחד בדרך כלל. כיום יש 9 תובעים במחוזות.

78. בפועל, אין כמעט פעילות של תביעה פלילית. התובעים הם יועצים משפטיים של המחוז ולרוב אינם מספיקים לטפל בתיקי התביעות הפליליות. מחוז באר שבע הוא הפעיל ביותר בהגשת כתבי האישום (כ-30 בשנה). במחוז ירושלים מוגשים כתבי אישום מעטים ובמחוז ת"א והמרכז התביעות מוגשות באמצעות פרקליטות מחוז מרכז על-ידי מתמחים. משמעות אי פעילות התביעה כיום היא שהציבור ניזוק.

79. לפני מספר חודשים התקיימה ישיבה אצל המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים, מר למברגר, בסוגיית התביעה הפלילית במשרד הבריאות, והתקבלה החלטה להוציא את התביעה לתובעים חיצוניים במיקור חוץ. ישנה העדפה לתקנים של תובעים פנימיים, אך ההבנה, לאור ניסיון העבר, היא שזה לא אפשרי, ולכן הפתרון היחיד הוא מיקור חוץ.

ב. תאגידים סטטוטוריים

ב.1. רשות העתיקות

80. **התביעה**: הגשת כתבי האישום ברשות העתיקות נעשית על-ידי היועץ המשפטי של הרשות וכן שני עורכי דין חיצוניים ממשרד עו"ד המלווה את הרשות גם בהיבטים אחרים של פעילותה. העבודה נעשית בשיתוף פעולה מלא בניהם.
81. לאחר החקירה, המשטרה מעבירה את התיק ישירות לתובעים החיצוניים. התובע החיצוני מתייעץ עם היועץ המשפטי של הרשות לגבי הרוב המוחלט של התיקים.
82. מוגשים כ-40-50 כתבי אישום בשנה. רוב כתבי האישום מוגשים על-ידי התובעים החיצוניים.
83. כאשר מדובר בכתבי אישום הכוללים עבירות על חוק העתיקות בשילוב עבירות נוספות שאינן בסמכות התביעה (לדוגמא שב"חים), התיקים מטופלים על-ידי הפרקליטות.
84. יצוין כי בניגוד למספר משרדים אחרים, התביעה מטפלת אף בערעורים (ולא הפרקליטות) ולא נדרש אישור פרקליט להגשת כתב אישום בעבירה מסוג פשע.
85. **היחידה החוקרת**: היחידה החוקרת היא היחידה למניעת שוד עתיקות, אשר עוסקת במניעת שוד עתיקות וסחר בלתי חוקי בעתיקות. למפקחים ביחידה יש סמכויות חקירה לפי פרק ד' לחוק רשות העתיקות, תשמ"ט-1989 ויש להם הכשרה מקצועית למימוש סמכויותיהם. החוקרים עושים חקירות בשטח או מזמינים את החשודים לחקירה ועובדים בשיתוף פעולה עם המשטרה וגורמי מודיעין.
86. בנוסף, ישנם מפקחים במחוזות אשר תפקידם לתת שירות בכל הנוגע לקבלת היתרים לפעילויות פיתוח באתרי עתיקות וכן אכיפת מניעת פגיעה בעתיקות. למפקחים במחוזות אין הכשרה לערוך חקירות ולכן על פי הנחיית היועץ המשפטי לרשות, המפקחים במחוזות אינם משתמשים בסמכויות העיכוב והמעצר שלהם והטיפול בחשש לפגיעה בעתיקות נעשה בדרך של הגשת תלונה במשטרה, אשר חוקרת את המקרה ומעבירה את החומר לתביעה לצורך גיבוש החלטה האם להגיש כתב אישום.
87. התביעה מעבירה מעת לעת השתלמויות מקצועיות לגורמי החקירה שעניינן אופן ניהול חקירה ואופן שימוש בסמכויות.
88. **שיטת תגמול התובעים החיצוניים**: תשלום סכום נמוך לכל תיק, אך תשלום זה הוא בנוסף לתשלום קבוע חודשי למשרד.

89. **ממשק עם הפרקליטות:** התייעצויות עם הפרקליטות נעשות כיום רק במקרים חריגים. הרשות היתה מעוניינת בכתובת בפרקליטות להתייעצויות בתיקים מורכבים ובעלי השלכות רוחב וכן לגיבוש מדיניות ענישה. בנוסף, ראוי לגבש רף ענישה קבוע, בתיאום בין הפרקליטות לבין הרשות, שכן רף הענישה בפרקליטות שונה מרף הענישה ברשות, על אף שמדובר לעיתים באותן עבירות.

2.2. רשות הטבע והגנים

90. **התביעה:** הרשות עובדת עם תובעים חיצוניים ממשרדים פרטיים. כיום מועסקים 4 תובעים. התובעים החיצוניים כפופים ליועצת המשפטית של הרשות ולמנהלת אגף פלילי. גם לעורכי הדין במחלקה המשפטית יש הסמכה לשמש כתובעים. כיום מוסמכים 3 תובעים: היועצת המשפטית, מנהלת אגף תביעה אזרחי ומנהלת אגף תביעה פלילי-מנהלי. עם זאת, התובעים המופיעים בבתי משפט הם התובעים החיצוניים, פרט למקרים חריגים.

91. התובעים החיצוניים נמצאים בקשר שוטף עם הלשכה המשפטית. בתום יום דיונים, הלשכה המשפטית מקבלת מהתובעים דיווח בכתב לגבי כל תיק ותיק. רק כתבי אישום מורכבים טעונים קבלת אישור הלשכה המשפטית לפני הגשתם וכך גם הסדרי טיעון. עם זאת, סגירת תיק נעשית רק לאחר אישור הלשכה המשפטית.

92. תיק החקירה עובר ישירות מחטיבת האכיפה לתובעים החיצוניים. בתיקים מורכבים, לעיתים התיק עובר קודם לכן בלשכה המשפטית, אך אין נוהל כתוב בעניין.

93. מידי שנה מוגשים כ- 300 כתבי אישום.

94. **היחידה החוקרת:** ברשות פועלת חטיבת פיקוח ואכיפה, האחראית על אכיפת החוק. חטיבה זו פועלת בהתאם להנחיות המתקבלות מהלשכה המשפטית. פעילות האכיפה נעשית על סמך תלונות אנונימיות ובעיקר בפעילות יזומה של פקחי הרשות. בכל מחוז יש ממונה פיקוח ואכיפה שכפוף לחטיבת פיקוח ואכיפה (יחידת המטה) (סה"כ 4 ממונים). עיקר הפקחים הם עובדי המחוזות.

95. לאחר שהחוקר אוסף את כל הראיות ומסיים את הטיפול בתיק, הוא כותב את המלצתו ומעביר את התיק לחטיבת אכיפה. לעיתים חטיבת האכיפה מחזירה לחוקר את התיק לצורך ביצוע השלמות חקירה. מחטיבת האכיפה עובר, כאמור, התיק באופן ישיר לתובעים החיצוניים.

96. **הליך בחירת התובעים החיצוניים** : כיום, התובעים החיצוניים נבחרים במכרז. במשך כ-30 שנים, הייעוץ המשפטי נעשה בחלקו הגדול במשרד עו"ד אחד. לפני כמה שנים נפתחה מחדש לשכה משפטית ברשות. היועץ המשפטי לממשלה הורה, כי החל מחודש יולי 2011 לא להעביר יותר תיקים חדשים למשרד שנתן ייעוץ משפטי לרשות במשך שנים רבות (והמשרד מטפל כיום רק בתיקים הישנים, כ-40 תיקים).
97. תנאי הסף העיקריים שבהם נדרשים המועמדים לעמוד במכרז הם: ניסיון פלילי בפועל של 5 שנים לפחות במהלך 7 השנים האחרונות, במתן יעוץ וייצוג משפטי כתובע פלילי עבור גופים ציבוריים/ממשלתיים; מגורים באזור בו אמור התובע להופיע; התחייבות לביצוע עצמי.
98. **הליך ההכשרה של תובע**: הצגת החיקוקים הרלבנטיים ופסיקות חשובות, היכרות עם הגורמים הרלבנטיים ברשות. לאחר מכן, מתלווה התובע החדש לתובע ותיק למספר ימי דיונים. באופן שוטף, משתתפים התובעים החיצוניים ב"פורום אכיפה" המתקיים ברשות מידי חודשיים, יחד עם ממוני האכיפה המחוזיים, הגורמים הרלבנטיים בחטיבת אכיפה ותובעת פנימית (מנהלת אגף פלילי-מנהלי).
99. **ממשק העבודה עם הפרקליטות**: כאשר עולה צורך בהתייעצות על נושא בעל השלכות רחבות, מתקיימת התייעצות עם המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים.
100. הרשות משתתפת בפורום העבירות המינהליות שיזמה הגב' רווה ממחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי).
101. תיקים הנוגעים לעבירות תכנון ובניה המבוצעות בשמורת טבע או גן לאומי מועברים למחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה. בתיקים אלו, מוגש כתב אישום אחד הכולל עבירות על חוק התכנון והבניה ועבירה של פגיעה בשמורת טבע/גן לאומי.
102. לתובעים של הרשות אין הסמכה להופיע בבית המשפט העליון ולכן כאשר מוגשת בר"ע לבית המשפט העליון, הפרקליטות מטפלת בתיק בתיאום עם הרשות.

3.3. קק"ל

103. **התביעה**: ההסמכה להגשת כתבי אישום בקק"ל נתונה ליועצת המשפטית ולעו"ד מהמחלקה המשפטית, שניהם עובדי קק"ל. הם עובדים מול משרד החקלאות, שהוא המשרד האחראי לפקודת היערות, מכוחה הם פועלים. לתובעים של קק"ל אין סמכות

להופיע בערעורים, ובשנים האחרונות סוכם בין קק"ל למשרד החקלאות שהתובעים במחלקת התביעות במשרד החקלאות יופיעו מטעם המדינה בערעורים בתיקים שטופלו על ידי קק"ל.

104. עד לאחרונה, הוגשו בשנה כ-100-60 כתבי אישום, וגובה הקנסות הינו ככלל, נמוך. הסמכות להגיש כתבי אישום היא סמכות מקבילה לקק"ל ולמשרד החקלאות, עם זאת, בתחום היערות (כריתת עצים, הובלת עצים וכד') טיפלה קק"ל באופן מסורתי לבדה. אחרי דו"ח מבקר המדינה ובג"ץ אדם טבע ודין בעניין היערות, יש מעורבות גדולה יותר של משרד החקלאות בתחום יערות, כולל מאמץ לטייב את הטיפול בתחום התביעות.

105. לאחרונה, בעקבות פעילות משרד החקלאות, נקבעו העבירות לפי פקודת היערות כעבירות מינהליות, לפי חוק העבירות המינהליות. לעובדי קק"ל אין סמכות להטיל קנס מינהלי (כיוון שקנס מינהלי יכול להטיל רק עובד מדינה) ולכן פעילות האכיפה הפלילית של קק"ל צומצמה באופן משמעותי לאותם מקרים מועטים המצדיקים הגשת כתבי אישום. עם זאת, לתובעי משרד החקלאות יש סמכות להטיל קנס מינהלי, והפקודה נאכפת, באזורים שאינם באחריות קק"ל, על-ידי פקיד היערות במשרד החקלאות ובפיקוח מחלקת התביעות במשרד, ותוך היעזרות בפקחי הסיירת הירוקה.

106. נציגי קק"ל ציינו כי הם פועלים כיום לאכיפת פקודת היערות באזורי יער בלבד וכי קק"ל רואה בכך חשיבות מרובה.

יחידת החקירה: לפקחי קק"ל אין סמכויות חקירה ולכן המשטרה היא הגוף החוקר. הפקחים של קק"ל היו מעבירים לעתים את התלונות לחקירה בידי המשטרה. עם זאת, לא בכל התיקים התנהלה חקירה ותובעי קק"ל הגישו גם כתבי אישום ללא חקירה. משרד החקלאות הנחה את קק"ל שלא להגיש כתבי אישום ללא חקירה, ועל כן לא מוגשים כיום כתבי אישום על ידי עובדי קק"ל, אלא אם מתקיימת חקירה משטרתית.

ג. רשויות מקומיות

ג.1. עיריית תל אביב

107. מערך התביעה בעיריית תל אביב כולל 18 תובעים פנימיים. התביעה מטפלת במגוון רחב של חיקוקים (תחום התכנון והבניה, חוקי עזר, חוקים סביבתיים, רישוי עסקים).

108. מספר התיקים המנוהלים בממוצע בשנה בבתי המשפט הוא כ-5,000 תיקים (ללא תיקי חניה): בתחום התכנון והבניה, מוגשים בממוצע כ-500 כתבי אישום, כ-300 צווים מנהליים במסגרת בקשות לביטול צו הריסה מנהלי וכן מנוהלים כ-200 תיקים תלויים ועומדים משנים קודמות. בתחום חוקי העזר, מנהלים כ-2,500 תיקים בשנה ובתחום רישוי עסקים מוגשים כ-1,000 כתבי אישום בממוצע בשנה.

109. בתנאי הסף בקבלת תובעים חדשים, נדרש בין היתר ניסיון של 5 שנים בעבודה משפטית, מתוכן 3 שנים בהופעה בבתי משפט וכן ניסיון וידע במשפט פלילי.

110. העירייה מאד מעוניינת בהסמכת התובעים על ידי היועץ המשפטי לממשלה, ההסמכה חשובה לטעמה של הרשות הן לעצמאות התביעה מול גורמי העירייה וכן בשל היכולת לשקף לציבור אכיפה הנשענת על הנחיות היועץ המשפטי לממשלה. החיסרון הנלווה לכך הוא עודף פיקוח ובקרה במקרים מסוימים. בתחום התכנון והבניה, מורגשת לעיתים עודף התערבות, וזאת בעיקר בנושא חזרה מאישום, בו נדרש אישור המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה. עם זאת, העירייה מקבלת חיסרון זה נוכח היתרונות הגלומים בהסמכה מטעם היועץ המשפטי לממשלה. הסיבה לקושי בפיקוח על תחום החזרה מאישום הוא הכמות הרבה של החזרות מאישום ברשויות השונות.

111. הובע חשש מאימוץ המודל הקיים בתחום התכנון והבניה ביתר נושאי האכיפה המוניציפאלית. תכנון ובניה הוא תחום בו העבירות הן המורכבות ביותר והפיקוח ברשויות הוא יותר מקצועי (יחידת הפיקוח נפרדת ומורכבת ממהנדסים). המאפיין את האכיפה בשאר התחומים הוא הכמות הגדולה של התיקים והאכיפה הדינמית, ולכן קיים חשש מפיקוח שייצור קושי בעבודה השוטפת. אם יקום גוף אשר הרשויות יידרשו לקבל את אישורו לפעולות מסוימות בתביעה, הדבר יקשה מאד על עבודת התביעה. עם זאת, ניתן לחשוב על חובת דיווח במקרים חריגים.

2.ג. עיריית ירושלים

112. מערך התביעה בעיריית ירושלים כולל 15 תובעים פנימיים (מתוכם 8 בתחום התכנון והבניה), ו-7 תובעים נוספים בתחום החנייה.

113. כמות כתבי האישום בשנה : בתחום התכנון והבניה, מוגשים כ-1,400 הליכים בשנה, ברישוי עסקים כ-500 הליכים, בחוקי עזר כ-7,000 הליכים ובחנייה כ-5,000 הליכים. סה"כ נוהלו השנה כ-16,000 תיקים.

114. בתנאי הסף בקבלת תובעים חדשים, לא נדרש ניסיון.

115. התפיסה הכללית של היועץ המשפטי בעיריית ירושלים את סוגיית ההסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה היא, שרגולציה ופיקוח על התביעה הם טובים, אך כיוון שמדובר במדרון חלקלק, יש להיזהר ולהגדיר במדויק את תחומי הפיקוח.

3.ג. עיריית חיפה

116. מערך התביעה בעיריית חיפה כולל 10 תובעים פנימיים.

117. כמות כתבי האישום בשנת 2012 : בתחום התכנון והבניה נפתחו 201 הליכים, ברישוי עסקים 435 הליכים, בחוקי עזר 48 הליכים, בחנייה 3,011 הליכים וברירות קנס 7,800.

118. בתנאי הסף בקבלת תובעים חדשים, לא נדרש ניסיון.

119. היועץ המשפטי לעיריית חיפה מסר כי הם מגישים כתבי אישום כב"כ עיריית חיפה ולא כב"כ היועץ המשפטי לממשלה, על אף ההסמכה. תפיסתו היא כי הפיקוח של היועץ המשפטי לממשלה צריך להיות רק ברמה של הנחיות היועץ. על מנת לשמור על עצמאות התביעה ולצמצם לחצים פוליטיים על התביעה, הוא מציע להוציא חוזר מנכ"ל משרד הפנים המחיל את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בתחומים נוספים וכן לחזק את מעמדו של היועץ המשפטי של העירייה באמצעות חקיקה.

120. נציין כי היועץ המשפטי של עיריית חיפה משתתף ב"פורום אכיפה אזרחית" שהקימה פרקליטות מחוז חיפה (אזרחית) ומשתתפים בו גורמי שלטון שונים (בניהם פרקליטות, משטרה, רשות המסים ועוד) ותכליתו ליצור פעולה משולבת נגד מטרות עברייניות, תוך שימוש בכלים פליליים ומינהליים.

4.ג. עיריית מודיעין מכבים רעות

121. מערך התביעה בעיריית מודיעין מכבים רעות (להלן : עיריית מודיעין או מודיעין) כולל 5 תובעים פנימיים, המתמחים בתחומים שונים.

122. מדיניות האכיפה והתביעה בכל תחום תביעה נקבעת בישיבות המתקיימות עם הצוות המינהלי והמשפטי בכל תחום, בהן יש רענון נהלים וקביעת מדיניות.
123. במודיעין, מטופלים בממוצע כ-1,500 תיקים בשנה על ידי התביעה (מתוכם כ-400 בתכנון ובניה).¹ בממוצע בשנה מוגשים לבתי המשפט כ-100 כתבי אישום בתחום התכנון והבניה, כ-15 כתבי אישום בתחום רישוי עסקים וכ-400 כתבי אישום בתחומים האחרים.
124. הועלו על ידי היועצת המשפטית לעיריית מודיעין מספר הצעות למנגנוני פיקוח על התביעה: רצוי ליצור הכשרות דומות להכשרות הקיימות בתחום התכנון והבניה גם בתחומי תביעה נוספים; השתתפות בפורומים פליליים; קביעת מדיניות עקרונית בתחומי רוחב על מנת ליצור אחידות בין הרשויות השונות.

5.ג. עיריית אור עקיבא

125. בעיריית אור עקיבא מוסמכים 2 תובעים, אחד מהם היועץ המשפטי של העירייה. ההסמכה לא כוללת את תחום התכנון והבניה שכן העירייה היא חלק מהוועדה המקומית (המרחבית) לתכנון ולבניה 'השומרון', והתביעה בענייני תכנון ובניה נעשית מטעם הוועדה, על ידי תובעת חיצונית.
126. בעיריית אור עקיבא, מוגשים מעט מאד כתבי אישום. הסיבה למחסור באכיפה על ידי העירייה נובעת בעיקר מן העובדה שיש רק 6 פקחים האמונים על כל תחומי האכיפה ורובם עוסקים בנושא החנייה. בנוסף, לפקחים אין כלים חקירתיים: הם אינם עוברים הכשרות והדרכות בתחומים הרלוונטיים ולכן לא מספיק מקצועיים בתחום.

6.ג. עיריית הוד השרון

127. במערך התביעה בעיריית הוד השרון, יש כיום 2 תובעות.
128. במהלך שנת 2012, הוגשו 44 כתבי אישום בתחום התכנון והבניה ו-19 בתחום רישוי עסקים.
129. ההסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה חשובה מאד לתובעים והיא זו שמאפשרת לשמור על עצמאות התביעה המקומית.

¹ מספר זה כולל את כלל התיקים שהועברו מיחידות הפיקוח וטופלו על ידי התביעה, אשר לאחר הטיפול בהם חלקם נסגרו, בחלקם הוגש כתב אישום, חלקם הועברו להשלמת חקירה וכו'.

130. הכשרת התובעים והשתלמויות לתובעים: נדרשת השלמה בתחומים נוספים, בהמשך לקורסים המקצועיים המועברים בתחום התכנון והבנייה. בעיה נוספת היא כי כל השתתפות של תובע בהשתלמות מצריכה אישור של וועדת השתלמויות ברשות המקומית, אשר אינה מתעדפת זאת כראוי. יש לקבוע נוהל לפיו הנהלת העירייה צריכה לאשר לכל מי שמתעסק באכיפת החוק לצאת להשתלמויות אלו.

131. שכר התובעים ותקינה: יש לקבוע תקינה בכל התביעה המקומית של תובעים לפי מספר התושבים. ניהול האכיפה באופן תקין, דורש השקעת משאבים וכיום, המצב מאד בעייתי. גם בפיקוח על הבנייה, נדרשת תקינה ליחידת הפיקוח על מנת שתהיה אכיפה ראויה. בנוסף, יש להגדיר את ההשכלה הנדרשת של המפקח על הבנייה ויש להעניק להם הדרכה משפטית ראויה.

132. קבלת תובעים חדשים: אין כללים נוקשים בשאלת תנאי הסף לקבלת תובעים חדשים. משך הזמן הממוצע לכהונת תובעת מקומית הוא 3 שנים, בין היתר בשל העובדה שהתפקיד שוחק ודורש מוטיבציה גבוהה, ובהיעדר תקינה ראויה. על מנת להגדיל את היצע המועמדים, ההעדפה היא להוריד את תנאי הסף של שנות הוותק. עם זאת, הניסיון בליטיגציה פלילית הוא כמובן חשוב ומהווה יתרון שכן נדרש זמן רב ללמוד את התחום. בשל היעדר תקינה ראויה, ישנו קושי בגיוס כוח אדם איכותי. גורם נוסף המוביל לרתיעה משמעותית מן התפקיד, הוא האלימות המופנית כלפי התביעה (משרדי העירייה הוצתו פעמיים במהלך השנים האחרונות).

133. פיקוח והנחייה: המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין חוללה מהפכה ומשמשת דוגמא ומופת בתחום. התביעה מקבלת, מעריכה ומפנימה את ההכוונה והביקורת. על אף שלא תמיד הביקורת נוחה, ההנחייה והפיקוח חשובים מאד וחסרונם בולט בתחומים האחרים.

134. מחשבה על תחום התכנון והבנייה: יש לחשוב על הוצאת תחום התכנון והבנייה מהרשויות המקומיות לרמה הארצית. כיום מוגשים בממוצע כ-50-30 כתבי אישום בשנה, אך מספר זה יכול היה לגדול בצורה משמעותית אם התביעה לא היתה בתוך הרשות.

ג.7. תובע חיצוני במספר רשויות

135. בפני הצוות הופיע עו"ד בן עמי, המשמש כתובע של הוועדה המקומית לתכנון ולבניה אצבע הגליל, הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רהט ועיריית רהט (רישוי עסקים). עורכי דין

- נוספים במשרדו משמשים גם כתובעים של מועצה אזורית לב השרון, מועצה מקומית עמנואל, מועצה אזורית גזר ומועצה מקומית כפר שמריהו.
136. פיקוח והנחיה: בחוקי עזר ורישוי עסקים, שלא כמו בתחום התכנון והבנייה, אין הנחייה, הכוונה ומדיניות קבועה וזו בעיה קשה (דוגמא לתחום בו נדרשת קביעת מדיניות היא בתחום השימועים לפני הגשת כתב אישום). מציע כי הפיקוח וההכוונה יהיו באותה יחידה כמו בתחום התכנון והבנייה.
137. הכשרת תובעים: יש להוסיף השלמות בתחומים נוספים לקורסים המועברים בתחום התכנון והבניה.
138. מאגר תובעים: ניתן לחשוב על יצירת מאגר תובעים על מנת לאפשר ניידות בין הגופים השונים.
139. משך כהונה של הפקחים: מציע להגביל את משך הכהונה, שכן עם השנים, נוצרים יחסים מורכבים בין הפקחים לבין בעלי העסק.
140. מספר התובעים ברשות: ברשות קטנה, יש להסמיך יותר מתובע אחד, שכן הרשות מקבלת הקצאה של ימי דיונים מראש מהנהלת בתי המשפט לעניינים מקומיים וכאשר תובע מחסיר יום דיונים אחד, ואין אחר להחליפו, נוצרת בעיה.
141. מחשבה על האכיפה ברשויות: יש לחשוב על הוצאת תחום האכיפה מהרשויות המקומיות, שכן ישנה תחושה שהרשות לא מעוניינת באכיפה יעילה ובתובעים המעוניינים בכך ומבקשים לקדם רף ענישה גבוה.

ד. תאגידי מים וביוב

142. נוכח הזמן הקצר שעמד בפני הצוות, נושא התביעה בתאגידי המים והביוב לא נבחן לעמקו. לתאגידי המים לא נשלחו שאלונים ובפני הצוות הופיעה תובעת אחת, עו"ד מראם אבראהים אשר עובדת במשרד עו"ד פרטי והיא תובעת בשם תאגידי המים הרי נצרת ופלג הגליל.
143. התובעים בתאגידי המים והביוב הם תובעים חיצוניים.
144. העבירה העיקרית הנאכפת על ידי התאגידיים היא גניבת מים (ס' 400 לחוק העונשין, "נטילת חשמל או מים או גז", חוק המים, תשי"ט-1959 וחוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001).

- התופעה העבריינית היא גניבת מים, בין היתר באמצעות חיבורים ישירים, עקיפת מד המים, הצמדת מגנט אשר משבש את מד המים או פירוק מד המים והרכבתו מחדש בצורה הפוכה.
145. בתאגיד הרי נצרת הוגשו השנה כ-50 כתבי אישום ובתאגיד פלג הגליל הוגשו השנה כ-60 כתבי אישום. הישגי האכיפה ניכרים בשטח. לדוגמא, בנצרת, מאז שהחלו להגיש כתבי אישום, פחת המים ירד מ-30% ל-20%. כמו-כן, בתי המשפט הביעו דעתם כי הם רואים בחומרה רבה את העבירה.
146. לא כל התובעים בתאגידים השונים עברו הכשרה כלשהי, ובפרט את ההכשרה לתובעים בתחום התכנון והבניה של מפעם עם המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות.
147. סמכויות חקירה: כשסמכויות המים והביוב היו בעיריות, היו סמכויות אכיפה פליליות לפקחים, אך כיום לתאגידים אין סמכויות אכיפה פליליות והחוקרים של התאגיד הם חוקרי פרטיים. החוקר רק מצלם את ההפרה ולא נפגש או משוחח עם האזרחים. האכיפה נעשית גם באמצעות אמצעים טכנולוגיים ("קריאה מרחוק" – מדי המים מחוברים בלוויינים למחשבי התאגיד וכאשר יש חבלה במד, מתקבלת התראה במחשבי התאגיד ונשלח איש שטח או חוקר). היו ניסיונות להיעזר במשטרה, אך המשטרה ברוב המקרים סוגרת את התיקים מחוסר עניין לציבור, בשל עומס עבודה. יצוין כי מדי המים הינם רכוש של התאגידים, ובהתאם להנחיות רשות המים, הועברו כל מדי המים מהחלקות הפרטיות אל גבול החלקה, ולכן החוקר לא נדרש להיכנס לחצרות פרטיים אלא הוא נמצא בשטח ציבורי.
148. על אף שלתאגיד אין סמכויות אכיפה פליליות, לאחר החקירה, בתאגיד המים הרי נצרת ופלג הגליל, מנהל אכיפה וגבייה של התאגיד מזמין את החשוד למסור גרסה ובישיבה נוכח גם החוקר שנכח בשטח וכן נציג משרד עורכי הדין של התאגיד. צוין כי רוב האזרחים מגיעים לישיבה זו ללא סנגור. לאחר מכן, התיק עובר לתובעת להכנתו.
149. לעמדת עו"ד אברהמים, על אף הבעיות, מומלץ שלא לבטל את ההסמכות של היועץ המשפטי לממשלה אלא יש לתגבר את הפיקוח, להסדיר את החקיקה בעניין ולתת הכשרה לעובדי התאגיד לנהל חקירה, וזאת בשל החשיבות הציבורית והחברתית הרבה באכיפה בתחום.