

# פיקוח על התביעה המשטרית

גיא לוריא

ספטמבר 2020

---



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

הצעה  
לסדר  
33

---



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# פיקוח על התביעה המשטרית

גיא לוריא

הצעה לסדר 33

ספטמבר 2020

Oversight of the Police Prosecution  
Guy Lurie

עריכת הטקסט: תמר שקד  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין  
ביצוע גרפי: רונית גלעד, ירושלים  
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-320-6 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2020  
נדפס בישראל תש"ף/2020

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או  
אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל  
סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

#### **המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר)**

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602  
טל': 02-5300888  
אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

#### **להזמנת ספרים:**

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)  
דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

## המכון הישראלי לדמוקרטיה

---

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

## תוכן העניינים

---

7	תקציר
9	א. מבוא
13	ב. המתח בין תפקיד התובע לבין שיוכה המוסדי של התביעה המשטרית למשטרה
21	ג. שני פתרונות חלופיים: איחוד התביעה המשטרית עם פרקליטות המדינה או חיזוק אי־תלותה במסגרת המשטרה
26	ד. דוח מבקר המדינה לשנת 2019: כישלון הפתרון השני
29	ה. מבט משווה: פיקוח על תביעה משטרית בעולם
34	ו. הגברת אחריותיות התביעה המשטרית כלפי היועץ המשפטי לממשלה
43	ז. המלצות
45	ראו אור בסדרת "הצעה לסדר"



## תקציר

מינהל התביעות במשטרה ("התביעה המשטרית") מנהל כ־90% מההליכים הפליליים בישראל. שיוכה המוסדי של התביעה המשטרית למשטרה מקשה על תובעה למלא את תפקידם במקצועיות הנדרשת על רקע

לחצים משטרתיים מבניים הפוגעים באי־תלותם ומשפיעים על שיקול דעתם המקצועי. לנוכח קושי זה, כבר כשני עשורים עומדת בלתי ממומשת החלטת ממשלה שקבעה בשנת 2001 כי יש להעביר את התביעה המשטרית למשרד המשפטים ולאחד אותה עם הפרקליטות. בשנים האחרונות מתברר שהמדינה אינה פועלת כדי ליישם את החלטת הממשלה הזאת. להפך. מערכת אכיפת החוק ערכה רפורמות ארגוניות בתביעה המשטרית וביחסיה עם היועץ המשפטי לממשלה שתכליתן לקבע את המצב הקיים, מתוך תפיסה שחיזוק עצמאותה הארגונית של התביעה המשטרית במסגרת המשטרה, בצד הידוק הכפיפות המקצועית שלה ליועץ המשפטי לממשלה – לרבות באמצעות מנגנוני הנחיה, פיקוח ובקרה – הם פתרון טוב יותר. ואולם דוח של מבקר המדינה משנת 2019 הצביע על כך שתובעי התביעה המשטרית עדיין אינם עצמאיים דיים מגורמי החקירה במשטרה, וכי מנגנוני ההנחיה והבקרה מצד היועץ המשפטי לממשלה אינם פועלים הלכה למעשה. על רקע זה, המחקר המובא כאן מביא המלצות לתיקונים במנגנוני הפיקוח והבקרה על התביעה המשטרית.

למחקר ארבע המלצות עיקריות:

- (1) יש להביא לאיחוד התביעה המשטרית עם פרקליטות המדינה כפי שהחליטה הממשלה עוד בשנת 2001;
- (2) עד לאיחוד זה על היועץ המשפטי לממשלה להיות מעורב באמצעות נציגיו במינוי בכירים בתביעה המשטרית ובקידומם. כמו כן, יש לקבל את הסכמתו למינוי ראש מינהל התביעות וכן להדחה של בעלי תפקיד בכירים בתביעה המשטרית;
- (3) עד לאיחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות יש להקים יחידת פיקוח על התביעה המשטרית, שתהיה יחידת מטה בפרקליטות המדינה ותפעל כזרוע

הארוכה של היועץ המשפטי לממשלה. במסמך זה מפורטות דרכי הפיקוח של יחידה זו על התביעה המשטרתית;  
(4) מבקר המדינה וועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת יפקחו על קיום התהליכים האלה.



## א. מבוא

היה זה עוד יום שגרתי באחד מאולמות בית משפט השלום בירושלים, כפי שתואר אותו העיתונאי יהושע (ג'וש) בריינר בעיתון הארץ. במאמרו סיפר בריינר על אחד המשפטים הפליליים שנערכו באותו יום בשלהי ינואר 2019: מ', צעיר בן 20 ללא עבר פלילי מירושלים, שבא מבית ציונידתי, עבר בכמה מוסדות חינוך ולא שירת בצבא, הועמד לדין על כך שבחודש אפריל 2018, לאחר שחצה ברגל מעבר חצייה באור אדום, ברח משוטר שהיה במקום. הוא הועמד לדין על ידי תובע משטרת בגין הפרעה לשוטר במילוי תפקידו. על פי בריינר, מ' נאלץ לייצג את עצמו משום שלא היה יכול לממן עורך דין. הוא כבר כמעט הורשע בפלילים, והיה צפוי לעונש של חודש מאסר על תנאי ולקנס של 400 ש"ח, אך השופטת – שדנה באותו יום ב־67 תיקים – החליטה במקום שמ' יודה בעבירה של התנהגות פסולה במקום ציבורי, אך לא יורשע כדי שלא לפגוע בעתידו.<sup>1</sup>

בעקבות המקרה הזה כתבה מנכ"לית משרד המשפטים מכתב לתביעה המשטרתית שבו ביקרה את מדיניותה בהגשת כתבי אישום בלי להעריך כראוי את משקלה של הרשעה בפלילים, בפרט של צעירים ללא עבר פלילי. במכתבה כתבה כי היא "חוששת שאין מדובר במקרה בודד ויוצא דופן, אלא בסממן להתנהלות קיימת המחייבת חשיבה מחדש". בתגובה ענתה המשטרה שבאותו מקרה הייתה הצדקה להעמיד לדין את מ', לאור נסיבות האירוע והתשתית הראייתית. היא גם טענה שלפי מדיניותה, התביעה המשטרתית בוחרת פעמים רבות דווקא בחלופה להליך הפלילי, כדוגמת אלפי הסדרים מותנים שנחתמו באותה שנה במגוון עבירות באופן שמנע הרשעה והטלת כתם פלילי.<sup>2</sup>

באירוע זה, שניתן לדון בו מנקודות מבט רבות, אני מבקש להתמקד בתפקידה של המשטרה. המשטרה שימשה במקרה זה גם החוקרת (השוטר שאיתר את

\* על הערותיהם לטיוטות, אני מודה לד"ר דנה בלאנדר, עו"ד משה לדור, פרופ' מרדכי קרמניצר ופרופ' יובל שני. הצגתי את המסמך במפגש של המרכז לערכים ומוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה, ואני מודה למשתתפים על הערותיהם.

1 יהושע (ג'וש) בריינר "מפעל ההרשעות נעצר לרגע קט" הארץ (2019.1.30).

2 יהושע (ג'וש) בריינר "מנכ"לית משרד המשפטים קוראת לבחון מחדש את מדיניות הגשת כתבי אישום ע"י המשטרה" הארץ (2019.2.23).

"העבריון" וגם התובעת. היא גם החליטה על מדיניות התביעה, וכשמנכ"לית משרד המשפטים ביקרה את המדיניות הזאת – דחתה את הביקורת. באשר לחלופה להליכים הפליליים שהזכירה המשטרה בתגובתה – אותם הסדרים מותנים – נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות הצביע חודשים אחדים קודם לכן, ביוני 2018, על כשלים בהליכים אלה בתביעה המשטרית, ובפרט, שהיא אינה מקפידה להבהיר לחשודים על זכותם להביא עורך דין לפגישה עם התביעה לצורך שקילת ההליך (פגישה שאינה מתקיימת לפני שופט).<sup>3</sup>

במילים אחרות, המקרה של מ' הוא דוגמה מייצגת לבעיה מבנית – מבנה התביעה הפלילית בישראל ואופן הפעלת הסמכויות בה אינם קוהרנטיים.<sup>4</sup> מצד אחד, התביעה מציגה את עצמה כמערכת ריכוזית, כלל-ארצית, מאוחדת והיררכית שבראשה עומד היועץ המשפטי לממשלה.<sup>5</sup> מצד שני, מבחינה מעשית מדובר במערכת מבוזרת, ומלבד פרקליטות המדינה מנהלים הליכים פליליים גורמי תביעה שאינם כופים מבחינה ארגונית ליועץ המשפטי לממשלה, ובהם עורכי דין בשירות המדינה (במשרדי הממשלה, בתאגידים סטטוטוריים וברשויות המקומיות), עורכי דין פרטיים הפועלים מטעם המדינה במיקור חוץ<sup>6</sup> ותובעים הפועלים במשטרה.<sup>7</sup>

3 נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות **תמצית החלטה** (משרד המשפטים, 21.6.2018).

4 לפירוט של טיעון זה, ולמקורות ההיסטוריים של מבנה התביעה בישראל, ראו גיא לוריא "משטרה בשביל הנייטיביס": ההיסטוריה של הקמת התביעה המשטרית" **משטרה והיסטוריה** 119 1 (2019).

5 הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו בראשות מאיר שמגר **דין וחשבון הוועדה** 15 (1998) (להלן: דוח ועדת שמגר).

6 על עורכי הדין העובדים במיקור חוץ ראו לדוגמה יהושע שופמן ואן סוצ'יו "הפרטת התביעה הפלילית" **הסניגור** 207, 4 (2014).

7 חלוקה זו באה לידי ביטוי גם בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982 (להלן: חוק סדר הדין הפלילי), אשר קובע מצד אחד בסעיף 11 שהמאשים במשפט פלילי הוא המדינה, המיוצגת על ידי תובע שינהל את התביעה, ומצד שני מפרט בסעיף 12(א) תובעים מגוונים:

פרקליטות המדינה, המרכזת את הטיפול בעבירות החמורות, מונה כיום קצת יותר מאלף פרקליטים. כ־61% מהם עוסקים בפן הפלילי של עבודתה, ואלו הגישו בשנת 2018 4,096 כתבי אישום.<sup>8</sup> מדובר בפחות מ־10% מכתבי האישום שהוגשו בישראל באותה שנה.<sup>9</sup> חלק הארי של יתר כתבי האישום – בעבירות הקלות יותר, כדוגמת המקרה של מ' – הוגשו בידי תובעים במשטרה, אשר אחראים לכ־90% מהתיקים הפליליים בישראל ("התביעה המשטרית"). התיקים הפליליים הללו מטופלים על ידי "מינהל התביעות" במשטרה, אשר מונה כ־550 תובעים האחראים לתיקים הפליליים במסגרת שבע יחידות תביעה מרחביות ושתי יחידות תביעה ארציות (יחידת הסדר מותנה ויחידת תביעות להב 433) וכ־140 תובעים האחראים לתיקי התעבורה.<sup>10</sup> מינהל התביעות כפוף ישירות למפכ"ל המשטרה. נוסף לכך פועלים במשטרה מחוץ למסגרת של מינהל התביעות כ־10 תובעי רישוי עסקים ותובעת אחת במדור הגנת הסביבה.<sup>11</sup>

---

12. (א) ואלה החובעים:

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

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

סמכויות התביעה המשטרית נובעות מהוראת סעיף 12(א)(2) לחוק סדר הדין הפלילי.

8 פרקליטות המדינה **סיכום שנה 2018**, 22, 38 (2019).

9 בשנת 2018 הוגשו כתבי אישום ב־46,407 תיקי חקירה (בכל תיק חקירה עשויים להיות כמה כתבי אישום). ראו משטרת ישראל **השנתון הסטטיסטי 2018** 20 (2019).

10 140 תובעי התעבורה הוצבו בעבר באגף התנועה ורק לאחרונה עברו למינהל התביעות.

11 מבקר המדינה **דוח ביקורת שנתי 1815-1880** (2019) (להלן: דוח מבקר המדינה 2019). לפי דוח מבקר המדינה, מינהל התביעות מטפל בכל שנה בכ־70,000 תיקים פליליים (לא כולל תיקי התעבורה) ומגיש כ־32,000 כתבי אישום בבתי משפט השלום.

כפי שיוסבר להלן, שיוכה המוסדי של התביעה המשטרית למשטרה מקשה על תובעה למלא את תפקידם במקצועיות הנדרשת, על רקע לחצים משטרתיים מבניים הפוגעים באייתלותם ומשפיעים על שיקול דעתם המקצועי. לנוכח קושי זה, כבר כשני עשורים עומדת בלתי ממומשת החלטת ממשלה שקבעה בשנת 2001 כי יש להעביר את התביעה המשטרית למשרד המשפטים ולאחד אותה עם הפרקליטות. החלטת ממשלה זו התקבלה בעקבות המלצות של ועדה ציבורית ושל מבקר המדינה. במחקר קודם בנושא הצטרפתי להמלצות אלו, וגם היום אני סבור שיש לאחד את התביעה המשטרית עם הפרקליטות.<sup>12</sup>

בשנים האחרונות מתברר שהמדינה אינה פועלת כדי ליישם את החלטת הממשלה המדוברת. להפך. מערכת אכיפת החוק ערכה רפורמות ארגוניות בתביעה המשטרית וביחסיה עם היועץ המשפטי לממשלה שתכליתן לקבע את המצב הקיים, מתוך תפיסה שחיזוק עצמאותה הארגונית של התביעה המשטרית במסגרת המשטרה, בצד הידוק הכפיפות המקצועית שלה ליועץ המשפטי לממשלה – לרבות באמצעות מנגנוני הנחיה, פיקוח ובקרה – הם פתרון טוב יותר. אני חולק על כך, אבל לא בכך עוסק מסמך זה. הצעה לסדר זו נכתבה על רקע כשלים שקיימים בפתרון החלופי הזה של מערכת אכיפת החוק. כך, דוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2019 הצביע על כך שתובעי התביעה המשטרית עדיין אינם עצמאיים דיים מחקירה במשטרה, וכי מנגנוני ההנחיה והבקרה מצד היועץ המשפטי לממשלה אינם פועלים הלכה למעשה.<sup>13</sup>

על רקע זה, ועד שניתן יהיה ליישם את החלטת הממשלה להביא לאיחודה עם פרקליטות המדינה, מובאות כאן המלצות לתיקונים במנגנוני הפיקוח והבקרה על התביעה המשטרית.

12 גיא לוריא בהשתתפות מרדכי קרמניצר איחוד התביעה המשטרית עם פרקליטות המדינה 10-13 (הצעה לסדר 8, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2014).

13 דוח מבקר המדינה 2019, לעיל ה"ש 11.

# ב. המתח בין תפקיד התובע לבין שיוכה המוסדי של התביעה המשטרית למשטרה

קיומה של תביעה משטרית מעורר מתח בין תמריצים הנובעים מהשיוך המוסדי של תובעה למשטרה לבין תפקידם וחובותיהם כתובעים. במדינה דמוקרטית, אשר מבוססת על עקרונות של אזרחות שווה לכול, על שלטון החוק ועל השוויון לפני החוק, דיני העונשין צריכים להיות מופעלים לפי שיקולי החוק והראיות בלבד.<sup>14</sup> משום כך התביעה נדרשת למלא את תפקידה מתוך גישה מעין-שיפוטית,<sup>15</sup> כלומר בהגינות,<sup>16</sup> באופן אחיד ושוויוני, ללא אפליה או משוא פנים<sup>17</sup> ולפי שיקול דעת מקצועי ובלתי תלוי.<sup>18</sup> התביעה משרתת את האינטרס הציבורי: אכיפת החוק אגב העמדה לדין של עבריינים מחד גיסא, מתוך הימנעות מהעמדה לדין של חפים מפשע מאידך גיסא. כפי שהסביר

14 לביסוס תאורטי של גישה זו ראו Antony Duff, *Discretion and Accountability in a Democratic Criminal Law, in* PROSECUTORS AND DEMOCRACY: A CROSS-NATIONAL STUDY 9 (Máximo Langer & David Alan Sklansky eds., 2017)

15 על גישה שיפוטית או מעין-שיפוטית זו ראו לדוגמה – הוועדה בעניין סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה בראשות שמעון אגרנט "דין וחשבון הוועדה" **ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי 427** (יצחק זמיר עורך, חשנ"ג); דוח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 13-14.

16 על חשיבותה של הגינות רשיות התביעה ראו לדוגמה את פסק דינו של השופט הנדל בע"א 4244/12 הארץ נ' ברכה (פורסם בנבו, 19.2.2014).

17 ראו לדוגמה בג"ץ 2534/97 יהב נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נא(3) 1, 13 (1997); רע"פ 4355/08 ראובן לסקוב נ' עיריית תל-אביב, פס' 5 לפסק דינו של השופט א' לוי (15.1.2010). להרחבה בנושא זה ראו גיא לוריא כישלון במבחן בוזגלו: התמודדות רשיות אכיפת החוק עם עברות של אישי ציבור (מחקר מדיניות 71, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008).

18 ראו לדוגמה בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 512 (1989).

בית המשפט העליון: "התובע מייצג את האינטרס הציבורי, ואל לו לפעול למען השגתה של הרשעה 'בכל מחיר', אלא לחתור רק להרשעת האשם ולחשיפת האמת".<sup>19</sup> בשיטה האדוורסרית הנהוגה בישראל יש קושי אינהרנטי בהגנה על האופי המעין-שיפוטי של התביעה, בשל הסיכון הטבוע בשיטה, שתובע יראה עצמו בטעות אך ורק כפרקליט שצריך להביא בכל מחיר להרשעה.<sup>20</sup> הסיכון הזה חמור מבחינת פגיעה בזכויות אזרח, על שום הנזק הבלתי הפיך הכרוך בהחלטה לא מוצדקת על העמדה לדין, והוא הופך את ההגנה על האופי המעין-שיפוטי של התביעה לחיונית.

ההגנה על האופי המעין-שיפוטי של התביעה חיונית גם על רקע התופעה של שפיטה בידי תובע (prosecutorial adjudication). כלומר, סיום הליכים פליליים – לדוגמה בהסדרי טיעון ובהליכים אלטרנטיביים למיניהם כגון הסדרים מותנים<sup>21</sup> – בלא ביקורת שיפוטית אפקטיבית. לא פעם המעבר להליכים שכאלה נובע מעומס על המערכת ומניסיונות למצוא חלופות למשפט פלילי ארוך, אך בפועל מועצם כוחם של התובעים ונחלשים מנגונו הפיקוח השיפוטי עליהם.<sup>22</sup>

שיוכה המוסדי של התביעה המשטרית למשטרה מקצין עוד יותר את הסיכון של שיבוש תפקיד התובע. תובעים במשטרה עלולים להזדהות יתר על המידה עם אינטרס החקירה על חשבון תפקידם המעין-שיפוטי. כך, לחץ מערכתי,

19 בג"ץ 6689/12 עדבון המנוח סלאח ראפה ז"ל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 4.12.2013), פסקה 24 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.

20 מרים נאור "הפרקליט בשירות המדינה" משפטים כד, 417, 419-421 (תשנ"ה); מרדכי קרמניצר "תפקידו של התובע בהליך פלילי" פלילים ה, 2, 173, 175-179 (תשנ"ז).

21 על מגוון הדרכים הללו בראייה השוואתית ראו, Jörg-Martin Jehle, Paul Smit & Josef Zila, *The Public Prosecutor as Key-Player: Prosecutorial Case-Ending Decisions*, 14 EUR. J. CRIM. POLICY RES. 161 (2008)

22 Maximo Langer, *Rethinking Plea Bargaining: The Practice and Reform of Prosecutorial Adjudication in American Criminal Procedure*, 33 AM. J. CRIM. L. 223 (2006); Erik Luna & Marianne Wade, *Prosecutors as Judges*, 67 WASH. & LEE L. REV. 1413 (2010); Erik Luna & Marianne L. Wade, *Looking Back and at the Challenges Ahead, in THE PROSECUTOR IN TRANSNATIONAL PERSPECTIVE* 424, 426 (Erik Luna & Marianne L. Wade eds., 2012)

הזדהות עם אינטרס החקירה ורצון לגבות את החוקרים עלולים להביא לריבוי מיותר של תביעות. יחידות התביעה המשטרית כפופות למערכת המשטרית, ולכן עלולה להיווצר בהן תרבות ארגונית משטרית של לכידות ומשימתיות. המשטרה נדרשת לא פעם לנחישות ולנחרצות בהגנה על ביטחון הציבור. נבחרי הציבור והדרג הבכיר במשטרה אף עשויים לדרוש זאת מפקודיהם – ובצדק. משום כך נוצרים לא פעם אתוס ותרבות ארגונית מעין־צבאיים, המתמקדים במילוי נחוש של משימות. גם בעקבות כך עלולים תובעים במשטרה לפעול בלהיטות יתר בהתאם לאתוס המשטרתי ומתוך מחויבות למטרות החוקרים ולמדיניות המשטרית והממשלתית, בניגוד לאתוס הדרוש במערכות תביעה: אתוס מעין־שיפוטי, שבו מתקבלת כל החלטה בשום שכל, לפי חוק בלבד ומתוך בחינה שקולה והגונה. זאת ועוד, כפיפות התובעים למשטרה מפחיתה את יכולת הבקרה של התובע על החוקר, העשוי אף להיות בכיר ממנו בהיררכיה הארגונית, בשל האילוצים והתמריצים הנובעים מכך ששתי הסמכויות האלה מרוכזות בארגון אחד.

שיוכם המוסדי של תובעים למשטרה גם פוגע באחידות ובשוויוניות התביעה, בגלל הביזור הכרוך בקיומן של כמה מערכות תביעה נפרדות, שאחת מהן – התביעה המשטרית – אינה כפופה מבחינה ניהולית ליועץ המשפטי לממשלה, דבר המקשה על הבקרה עליה.<sup>23</sup>

אכן, כפי שהראיתי בעבר, ישנם הבדלים ניכרים בין תפקוד התביעה המשטרית בישראל לבין תפקוד הפרקליטות. הבדלים אלו מלמדים ששיקול הדעת של הפרקליטות קפדני ואיכותי מזה של התביעה המשטרית.<sup>24</sup> ייתכן מאוד שמדיניות המשטרה ותרבותה, לרבות שיטות עבודה (מספר התיקים הממוצע שבהם מטפל תובע משטרתי גדול ממספר התיקים הממוצע שמטפל בהם פרקליט) ותהליכי גיוס וקידום כוח אדם, הם שעומדים בבסיס ההבדלים הללו. אלו נובעים משלל גורמים מבניים שמאפשרים השפעה של התרבות הארגונית של המשטרה ושל מדיניותה על התביעה המשטרית, ובהם הכפיפות הפיקודית

23 להרחבה ופירוט של טעוניהם אלה ראו לוריא וקרמניצר, לעיל ה"ש 12, בעמ' 10-13.

24 שם, בעמ' 28-34.

לצמרת המשטרה, התלות בתוכניות ויעדים אסטרטגיים של המשטרה, דרכי מינוי ראשי התביעה המשטרתית, מסלולי הקידום בה, ועוד.<sup>25</sup> בפרט, באשר למינוי ראשי התביעה המשטרתית ויחידות התביעה – אלו נעשים, כמו יתר התפקידים הבכירים במשטרה, על ידי השר לביטחון פנים לאחר תהליך הכולל דיון של סגל הפיקוד הכללי של המשטרה והמלצת מפכ"ל המשטרה בדבר המינוי.<sup>26</sup>

למעשה, אחת הבעיות בפעילות התובעים המשטרתיים בתביעה המשטרתית היא היעדרו של אחד ממנגנוני האחריות החלים על פרקליטים בפרקליטות המדינה: כפיפות ארגונית היררכית לראש התביעה בישראל, היועץ המשפטי לממשלה. אחד האמצעים להפחתת הסיכון שתובע ילקה בלהיטות יתר וישכח את מהות תפקידו הוא נקודת איזון ראויה בין עצמאות התובע לבין אחריותו. מצד אחד, התובע נדרש לשיקול דעת עצמאי כדי שיקבל את החלטתו באופן מקצועי לפי החוק והראיות בלבד; מצד שני, יש צורך במנגנוני אחריות שמונעים חריגות וכשלים ומבטיחים אחידות ושוויוניות באכיפת החוק. בישראל היועץ המשפטי לממשלה הוא נושא משרה מן השירות הציבורי, אשר דרכי בחירתו, מינויו והדחתו נועדו להבטיח מצד אחד את אחריותו, ומצד שני את איתנותו, כך ששיקול דעתו יישאר מקצועי בלבד.<sup>27</sup> גם במקומות אחרים בעולם מקובלת נקודת איזון המאפשרת איתנות מקצועית בצד שימור מנגנוני אחריות.<sup>28</sup>

25 שם, שם.

26 לפירוט על הליכי מינוי קצינים בכירים במשטרת ישראל ראו מבקר המדינה דוח שנתי 2012, ג' 259 (2018).

27 דוח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 58-67.

28 Michael Tonry, *Prosecutors and Politics in Comparative Perspective*, 28 *in* PROSECUTORS AND POLITICS: A COMPARATIVE PERSPECTIVE 1-33 (Michael Tonry ed., 2012). ארצות הברית חריגה – בצד קנטונים אחדים בשווייץ – באחריות הפוליטית הנהוגה בה, המושגת באמצעות בחירת ראשי התביעה. על האחריותות של תובעים ראו Daniel C. Richman, *Accounting for Prosecutors*, *in* PROSECUTORS AND DEMOCRACY: A CROSS-NATIONAL STUDY 40 (Máximo Langer & David Alan Sklansky eds., 2017)



תובעים מן השורה וכן היועץ המשפטי לממשלה נושאים גם בסוגים נוספים של אחריותיות: משפטית, בירוקרטית ומקצועית. בישראל אלו באות לידי ביטוי בביקורת השיפוטית שמפעילים בתי המשפט, בביקורת של מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, בדין משמעתי של נציבות שירות המדינה, בדין אתי של לשכת עורכי הדין, ועוד.<sup>29</sup>

באשר לפרקליטים בפרקליטות המדינה, האחריותיות שלהם באה לידי ביטוי בראש ובראשונה באמצעים בירוקרטיים ומשפטיים פנימיים: כפיפות לממונים עליהם עד ראש ההיררכיה התביעתית, היועץ המשפטי לממשלה. במילים אחרות, הדרך שבה מושגת מחויבותם לתפקיד המעין-שיפוטי של התובע היא איתלותם בגורמים חיצוניים בצד כפיפותם המקצועית והארגונית לפרקליטות ובראשה היועץ המשפטי לממשלה.<sup>30</sup> אחריותיות פנימית זו באה לידי ביטוי בדרכים מגוונות, כמה מהן חלות גם על תובעים משטרתיים: האפשרות להגיש לגורמים בכירים בפרקליטות ערר על החלטותיהם של תובעים שלא להעמיד לדין;<sup>31</sup> הסמכות של היועץ המשפטי לממשלה לעכב הליכים פליליים לאחר שהוגש כתב אישום;<sup>32</sup> הצורך באישורים של היועץ המשפטי לממשלה או של פרקליט המדינה לפתיחה בהליכים מסוימים, אף שהצורך הזה רלוונטי יותר להליכים שבהם עוסקים פרקליטים מאשר להליכים שבהם עוסקים תובעים משטרתיים;<sup>33</sup> הליכי ערעור פלילי שמתנהלים בעקבות תיקים שנוהלו בערכאה הראשונה על ידי פרקליטים או על ידי תובעים משטרתיים;<sup>34</sup> והנחיות כלליות של

29 גיא לוריא ממונים על הצדק: רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה 164-170 (מחקר מדיניות 90, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011).

30 סקירה השוואתית של אחריותיות פנימית זו ראו Ronald F. Wright & Marc L. Miller, *The Worldwide Accountability Deficit for Prosecutors*, 67 WASH. & LEE L. REV. 1587 (2010).

31 סעיף 64 לחוק סדר הדין הפלילי, לעיל ה"ש 7.

32 סעיף 231 לחוק סדר הדין הפלילי, לעיל ה"ש 7.

33 "אישור מקודם להגשת כתב אישום" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.1004 (נובמבר 2007).

34 בשנת 2018, כמעט 80% מהערעורים שהוגשו לבתי המשפט המחוזיים היו בגין תיקים שהתנהלו בערכאה הראשונה על ידי יחידות התביעה המשטרתית ויחידות אחרות שאינן

היועץ המשפטי לממשלה ושל פרקליט המדינה, אשר אחדות מהן נוגעות לאופן הטיפול בעבירות שהתביעה המשטרית אחראית להן.<sup>35</sup>

אבל בתחומים אחרים, ניהוליים, תובעים משטרתיים אינם כפופים ליועץ המשפטי לממשלה ולפרקליט המדינה כמו פרקליטים בפרקליטות המדינה. כך למשל, בהכשרתם המקצועית של פרקליטים;<sup>36</sup> במעורבות ראשי התביעה במינוי ובקידום תובעים;<sup>37</sup> בבקרה ניהולית פנימית שנעשית על ידי מנהלים (הן על החלטות מסוימות, הן בבקרה עצמאית, הן בחוות דעת לצורכי קידום), ובסמכות הניהולית של היועץ המשפטי לממשלה.<sup>38</sup> בכל התחומים האלה מנגנונים מקבילים בתביעה המשטרית כפופים ותלויים מבחינה מעשית בדרגים בכירים של המשטרה (לדוגמה בהליכי קידום), בעיקר משום שבראש ההיררכיה לא ניצב גורם בלתי תלוי בדמות היועץ המשפטי לממשלה, אלא ראש מינהל תביעות הכפוף למפקח"ל המשטרה.

---

הפרקליטות, אבל בשים לב לשיעור התיקים שבטיפול התביעה המשטרית, נתון זה אינו מפתיע. ראו פרקליטות המדינה, לעיל ה"ש 8, בעמ' 47. לפרסום שבו נטען כי התביעה המשטרית שואפת לקבל אחריות על הליכי ערעור ראו פנחס פישלר "המשטרה רוצה סמכות גם לערער" News1 (27.12.2019).

35 ראו לדוגמה "סגירת תיקים בעילת 'חוסר ראיות' ובעילת 'העדר אשמה'" הנחיות פרקליט המדינה 1.3 (2.9.2019).

36 על הכשרות והשתלמויות פרקליטים ראו לדוגמה פרקליטות המדינה, לעיל ה"ש 8, בעמ' 27.

37 לדוגמה, בוועדות בוחנות במכרזים לתפקידים בפרקליטות, הממונה הישיר על המשרה מהפרקליטות יהיה יו"ר ועדת הבוחנים (או חבר בה, באשר לתפקידים בכירים). ראו נציבות שירות המדינה תקנון שירות המדינה סעיף 11.454 (מהדורה שביעית, 2004).

38 הצוות בבחינה אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות דין וחשבון 16 (אפריל 2012) (להלן: דוח ועדת קורן).

**לוח 1**  
**כפיפות מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה**

תובעים משטרהיים	פרקליטים בפרקליטות	
✓	✓	הליכי ערר
✓	✓	עיכוב הליכים
✓	✓	אישור היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה לצורך הגשת כתב אישום
✓	✓	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה
	✓	הכשרה מקצועית
	✓	מעורבות ראשי התביעה במינוי ובקידום
	✓	בקרה ניהולית פנימית
	✓	הסמכות הניהולית של היועץ המשפטי לממשלה

נוסף על כך, מבחינה מערכתית, אחד ממנגוני האחריות החשובים ביותר לקוי מאוד בתביעה המשטרית לעומת הפרקליטות: שקיפותה. אף שלאחרונה החלה לפרסם את נוהלי עבודתה, התביעה המשטרית אינה מפרסמת דוח שנתי עם נתונים עדכניים על עבודתה (בהשוואה לדוח השנתי שמפרסמת הפרקליטות בשנים האחרונות).<sup>39</sup> לבסוף – בעוד פרקליטות המדינה פרסמה קוד אתי לפרקליטיה בשנת 2013, התביעה המשטרית לא גיבשה קוד אתי כזה (להבדיל מדין משמעתי).<sup>40</sup>

39 דוח מבקר המדינה 2019, לעיל ה"ש 11, בעמ' 1875-1878; תשובה מטעם המשטרה לעתירה בעת"מ 18-07-65106 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל (פורסמה באתר האגודה לזכויות האזרח, 11.8.2019), פסקה 23.

40 פרקליטות המדינה קוד אתי לפרקליטי המדינה (2013).

בתביעה המשטרית, אם כן, האיזון בין עצמאות לבין אחריותיות, אשר נועד להבטיח כי לא ישתבש תפקידו המעין-שיפוטי של התובע, אינו פועל היטב כפי שהוא פועל בפרקליטות המדינה. ראשית, אייתלות שיקול דעתם של התובעים מוטלת בספק בשל שיוכם למשטרה. שנית, אין מנגנוני הגנה מביניים על העומד בראש התביעה המשטרית בדמות דרכי המינוי וההדחה של היועץ המשפטי לממשלה. כאמור, ראשי יחידות התביעה וראש התביעה המשטרית מתמנים כמו יתר התפקידים הבכירים במשטרה – בתהליך הכולל דיון של סגל הפיקוד הכללי של המשטרה, המלצת מפכ"ל המשטרה ומינוי בידי השר לביטחון פנים. שלישית, גם האחריותיות הפנימית שחלה על פרקליטים, ואשר מבטיחה כי לא יחרגו מהתפקיד המעין-שיפוטי של התובע, לקויה בכל הנוגע לתובעים במשטרה: קידום במשטרה אינו רק במסגרת התביעה המשטרית ותלוי בדרגים הבכירים של המשטרה; ובראש ההיררכיה לא עומד גורם בלתי תלוי בדמות היועץ המשפטי לממשלה, אלא ראש מינהל תביעות, הכפוף לכל דבר ועניין למפכ"ל המשטרה, מקבל ממנו הוראות ותלוי בו לקידום, ועוד.

אומנם על התביעה המשטרית חלים מנגנוני בקרה משטרתיים מסוימים שאינם חלים על פרקליטים בפרקליטות; לדוגמה, גופי בקרה פנימיים במשטרת ישראל עורכים בקרה גם על תובעים, ובהם יחידת ביקורת משטרית פנימית (חיצונית לתביעה), המבקר הפנימי של המשרד לביטחון פנים, והיחידות לתלונות ציבור של המשטרה ושל המשרד לביטחון פנים מקבלות תלונות גם על תובעים.<sup>41</sup> ואולם למעשה גורמים אלה אינם מפצים על הפער באחריותיות התובעים המשטרתיים, משום שהם מקצינים את כפיפות התובעים המשטרתיים לגורמי בקרה משטרתיים במקום לראש התביעה בישראל, הוא היועץ המשפטי לממשלה. בבקרה זו יש בוודאי ערך, ורצוי להוסיף ולקיימה כל עוד התביעה המשטרית כפופה ארגונית למפכ"ל המשטרה, אבל היא אינה תחליף ראוי לבקרה המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה.

## ג. שני פתרונות חלופיים

### איחוד התביעה המשטרית עם פרקליטות המדינה או חיזוק אי־תלותה במסגרת המשטרה

מאז הקמת המדינה עמדו קברניטי המדינה ומערכת אכיפת החוק על המתח הגלום בהצבת התביעה המשטרית במסגרת המשטרה ודנו בשני פתרונות חלופיים למתח זה:

הפתרון הראשון, העברתה למשרד המשפטים ואיחודה עם פרקליטות המדינה; הפתרון השני, חיזוק אי־תלותה במסגרת המשטרה תוך כדי מתן אחריות ליועץ המשפטי לממשלה ולפרקליטות המדינה להנחותה ולפקח עליה.

התביעה המשטרית היא מורשת של המנדט הבריטי על ארץ ישראל. לאחר הקמת המדינה שאפו ראשי משרד המשפטים לבטל את התביעה המשטרית ולרכז את כל סמכויות התביעה בידי פרקליטות המדינה. מהלך זה לא צלח על רקע התנגדות המשטרה. על כן, בשנת 1948 החליטו שני הגופים הללו על מה שנתפס אז כפשרה זמנית: התביעה המשטרית תישאר על כנה, אך נקבע שתובעים משטריים לא יפעלו עוד בבתי המשפט המחוזיים כפי שהיה בתקופת המנדט אלא רק בבתי משפט שלום ובעבירות קלות יחסית. כמו כן, כפי שהגדיר את הסיכום בזמנו מנכ"ל משרד המשטרה, ניתנו "הוראות מפורשות למשטרה לעבוד בשותף פעולה הדוק עם פרקליטי המחוזות ולהשמע להדרכתם החוקית"<sup>42</sup>. כך גם הגדיר זאת פרקליט המדינה בחוזר שעסק בנושא ויועד לפרקליטי המחוזות: "לגבי שאלות משפטיות של אגף חקירת הפשעים ומחלקות חקירת הפשעים של המשטרה [...] הם, למטרת חוזר זה, נחשבים כחלק בלתי נפרד של התביעה

42 "תזכיר שהוגש לבאי־כוח העתונות היומית בעת הפגישה עם המנהל הכללי של משרד המשטרה" 5 (31.12.1948), ארכיון המדינה ג-3015/6.

הכללית עצמה"<sup>43</sup>. כלומר, לפי ההסדר הזה הוחלט שאומנם ימשיכו לפעול תובעים במשטרה (קרי נדחה הפתרון הראשון), אבל על פרקליטי המחוזות הוטל להנחותם (קרי אומץ הפתרון השני).<sup>44</sup>

ההסדר "הזמני" שנקבע בראשית ימי המדינה – שהתביעה המשטרית תוסיף לפעול במסגרת המשטרה ותהיה מופקדת על ניהול ההליכים בעבירות הקלות יותר בהנחיית פרקליטי המחוז – נותר על כנו עד היום, אך שעם השנים חלוקת הסמכויות השתנתה, וחלקה של התביעה המשטרית בניהול ההליכים הפליליים גדל מאוד, עד שהפכה להיות אחראית לכ־90% מהליכים אלו בישראל. עם זאת, משרד המשפטים וראשי התביעה הכללית ניסו מפעם לפעם לשוב ולתקן את ההסדר, כך שכל התביעה תרוכז בידי פרקליטות המדינה (הפתרון הראשון). מי שהיה היועץ המשפטי לממשלה הראשון, יעקב שמשון שפירא, אשר בשנת 1948 היה מעורב במאמצי משרד המשפטים להביא לביטול התביעה המשטרית, עמד בשנת 1971 בראש יוזמה נוספת כזאת כשכיהן כשר משפטים. בשנה זו ציין היועץ המשפטי לממשלה מאיר שמגר את השאיפה לערוך רפורמה כזאת:

בהתאם להסדרים החוקיים הקיימים יש חלוקה בין תחומי התביעה בהם מטפלת המשטרה, לבין תחומי התביעה בהם מטפלת פרקליטות המדינה. [...] יש לי ספקות אם מבנה חוקי זה של מערכת התביעה – יעיל ורצוי – אך נושא זה אין ענינו לכאן וכידוע לך נבחנת שאלה זו  
בנפרד.<sup>45</sup>

בדומה, שנים אחר כך, בשנת 1992, פסק שמגר כשופט בית המשפט העליון כי "מן הראוי להפריד מוסדית בין הגוף החוקר לבין מי שמופיע כתובע בבית

43 פרקליט המדינה "חוזר פנימי מס. 13: חוות דעה ועצות משפטיות" (12.5.1949), ארכיון המדינה ג-5666/2.

44 להרחבה על נושא זה ראו לוריא, לעיל ה"ש 4.

45 מאיר שמגר דוח היועץ המשפטי לממשלה בקשר לכתבות על הפשע המאורגן 21 (משרד המשפטים, 1971). ההדגשה שלי.

המשפט; הווי אומר, אין להכפיף את החוקר ואת מי שמייצג את התביעה בבית המשפט לאותה מרות".<sup>46</sup>

חיים צדוק, שבראשית ימי המדינה הופיע בכנסת מטעם משרד המשפטים בדיונים על ביטול התביעה המשטרית,<sup>47</sup> עמד בשנת 1999 בראש ועדה ציבורית שהמליצה גם היא לאחד את התביעה המשטרית עם הפרקליטות:

הערבוב שבין הגוף החוקר לבין הגוף המנהל את התביעה אינו רצוי, שכן הגוף החוקר עניינו בהשגת תוצאות, וקיים חשש כי לא תופעל הבקרה הראויה לפני העמדתו של אדם לדין משיקולים של חוסר רצון להודות בטעות של מערכת החקירות. במערכת המשטרית העירוב אף חמור יותר, שכן לשכת התביעות כפופה, בדרך כלל, למערך החקירות. [...] הוועדה סבורה כי הפתרון למצב זה הינו הוצאת התביעה המשטרית מן המשטרה, והעברתה לאחירות הפרקליטות ומשרד המשפטים.<sup>48</sup>

לדוח ועדת צדוק חשיבות רבה, בין היתר משום שעמד במפורש על שני הפתרונות החלופיים שעומדים על הפרק עד היום. הפתרון הראשון, כאמור, נתפס על ידי הוועדה כפתרון הרצוי. עם זאת, משיקולים מעשיים, לרבות התנגדות הפרקליטות וקשיים תקציביים, הייתה ועדת צדוק מוכנה להסתפק זמנית בפתרון השני, קרי חיזוק העצמאות של התביעה המשטרית במסגרת המשטרה:

להפריד את מנגנון התביעה המשטרית מאגף החקירות ומגורמי החקירות במרחבים ובמחוזות. הוועדה סבורה כי יש להכפיף את

46 בג"ץ 2631/91 זיגל נ' שר המשטרה, פ"ד מו(3) 546 (1992). ההדגשה במקור.

47 ראו את השתתפותו של חיים צדוק, אז וילקנפלד, מטעם משרד המשפטים, בישיבת ועדת המשנה של ועדת החוקה, חוק ומשפט לעניני חוקים ותקציב משרד המשפטים 1 (1950.4.26), ארכיון המדינה ג-5655/11.

48 הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש בראשות עורך הדין חיים צדוק דוח הוועדה 67 (יוני 1999). ההדגשה במקור.

מנגנון התביעה המשטרית לגורם נפרד בתוך המערכת המשטרית, שאיננו כפוף לראש אגף החקירות. המועמד העיקרי לאחריות על מערך התביעות הוא היועץ המשפטי למשטרת ישראל.<sup>49</sup>

בראשית שנות האלפיים ניכר היה שמתגבש קונצנזוס הרואה בפתרון הראשון – קרי איחוד התביעה המשטרית עם פרקליטות המדינה – את הפתרון האידאלי, גם אם בשל קשיים מעשיים במימושו הוחלט באופן זמני לאמץ את הפתרון השני. כך, בשנת 2000 הביעה הפרקליטות הסכמה עם המלצת ועדת צדוק, אך באופן "תאורטי אידאלי" בלבד; מעשית, הפרקליטות העדיפה את הפתרון השני (מסיבות שארחיב עליהן להלן), כלומר למצוא דרכים לחזק את עצמאות התביעה המשטרית במסגרת המשטרה באמצעות הגברת "כפיפותה המקצועית" – להבדיל מ"כפיפותה הארגונית" – ליועץ המשפטי לממשלה.<sup>50</sup> בשנת 2001 אימץ מבקר המדינה את גישת ועדת צדוק. בדוח שפרסם בנושא קבע ש"הטיפול בתביעה המשטרית בכל הנוגע להליך העמדה לדין ולהסדרי טיעון טוב פחות מזה שבפרקליטות",<sup>51</sup> ולכן "יש לפעול לקידום הנושא של צירוף התביעה המשטרית לפרקליטות".<sup>52</sup> עם זאת, בדומה לוועדת צדוק, מבקר המדינה היה מוכן באופן זמני לפתרון השני: "פתרונות חלופיים במסגרת המשטרה, שיבטיחו כפיפות נורמטיבית לפרקליטות וביטול הכפיפות של התביעה המשטרית לגורמי חקירה".<sup>53</sup>

השיא הגיע באפריל 2001 בהחלטת ממשלה שקבעה כי יש להביא לצירוף התביעה המשטרית לפרקליטות.<sup>54</sup> לכאורה, ניצחון הפתרון הראשון. אולם למעשה, בניגוד להחלטת הממשלה, בשני העשורים שחלפו מאז פעלה המדינה

49 שם, בעמ' 68.

50 ועדת פרקליטות 2000 בראשות פרקליטת המדינה עדנה ארבל דוח הוועדה 49 (2000).

51 מבקר המדינה דין וחשבון שנתי 151 לשנת 2000 390 (2001).

52 שם, בעמ' 371.

53 שם, שם.

54 החלטה תמ/10 של הממשלה העשרים ותשע (3.4.2001); החלטה 123(תמ/10) של הממשלה העשרים ותשע (19.4.2001); החלטה 655 של הממשלה העשרים ותשע (2.9.2001).



למימוש הפתרון השני: הגברת אי־תלותה של התביעה המשטרית במסגרת המשטרה וחיזוק מנגנוני ההנחיה והפיקוח של היועץ המשפטי לממשלה. בתחילת הדרך, בדומה להמלצות ועדת צדוק ומבקר המדינה, פתרון זה נתפס כאמצעי זמני עד שניתן יהיה להגשים את הפתרון הראשון, שנתפס כאידאלי. כך, בשנת 2001, חוקקה הכנסת את תיקון מס' 33 לחוק סדר הדין הפלילי,<sup>55</sup> שנועד להביא לחלוקת עבודה מסודרת יותר בין התביעה המשטרית לבין הפרקליטות בעקבות הכשלים שמבקר המדינה הצביע עליהם. הכנסת חוקקה תיקון זה כהוראת שעה למשך שלוש שנים (עד 2004), משום שממילא עמד על הפרק איחוד בין התביעה המשטרית לפרקליטות, שהיה אמור לייתר את חלוקת העבודה הזאת. מאז 2001 עברה הוראת השעה תיקונים וגלגולים<sup>56</sup> והוארכה שוב ושוב, עד שבשנת 2017 הפכה חלוקת העבודה לקבועה,<sup>57</sup> כמעין הצהרה שהאיחוד המצופה כבר לא יגיע.

ואכן, אם עד שנת 2005 עוד נעשה ניסיון במשרד המשפטים ובמשטרה להביא את החלטת הממשלה לידי יישום,<sup>58</sup> ניסיון זה פסק מאז, משני טעמים עיקריים: ראשית, התפיסה של ראשי הפרקליטות, משנת 2005, שאיחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות אינו רצוי מבחינה ארגונית; הן על רקע קשיים מינהליים ותקציביים, והן משום שלא ניתן ליישב באמת את שיטות העבודה של שתי מערכות התביעה, והחשש שאיחודן יביא לפגיעה ביעילות המאבק בפשיעה, להזנחת המאבק בעבירות הקלות יותר (שבהן מטפלת התביעה המשטרית) ואולי גם לפגיעה בטיפול בעבירות החמורות יותר (שבהן מטפלת הפרקליטות).<sup>59</sup> הטעם השני הוא התפיסה שקנתה אחיזה במשטרה ובמשרד המשפטים שרפורמות מבניות שנעשו בתביעה המשטרית, בהתאם לפתרון השני, חיזקו באופן מספק את עצמאותה במסגרת המשטרה. כך, כפיפותן הישירה של יחידות התביעה המשטרית לגורמי החקירה במחוזות ובמרחבים

55 חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 33) (הוראת שעה), התשס"א-2001.

56 חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 62 – הוראת שעה), התשע"א-2010.

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

58 דוח מבקר המדינה 2019, לעיל ה"ש 11, בעמ' 1829–1830.

59 לפירוט על טיעונים אלה ולהפרכתם ראו לוריא וקרמניצר, לעיל ה"ש 12, בעמ' 15–17.

השונים בוטלה. במקום זה, בשנת 2010 הוקמה חטיבת התביעות, שכל יחידות התביעה כפופות אליה היום. נוסף על כך, חטיבת התביעות, שבעבר הייתה כפופה לראש אגף חקירות ומודיעין, נהפכה בשנת 2018 למינהל עצמאי הכפוף ישירות למפכ"ל המשטרה.<sup>60</sup>

הפתרון השני, שבתחילה נתפס כפתרון זמני לא אידאלי, הפך היום לפתרון הקבוע של מערכת אכיפת החוק למתח הגלום בין תפקיד התובע לבין שיוך התביעה המשטרתית למשטרה. כלומר, היא חיזקה את עצמאות התביעה המשטרתית במסגרת המשטרה והחליטה על מנגנוני פיקוח, בעיקר מצד פרקליטי המחוז, על התביעה המשטרתית.

## ד. דוח מבקר המדינה לשנת 2019

### נישולן הפתרון השני

הפתרון השני למתח הגלום בהצבת התביעה המשטרתית במסגרת המשטרה עומד על שתי רגליים: (1) מתקיימים מנגנונים המבטיחים את עצמאותה; (2) היועץ המשפטי לממשלה מנחה את התביעה המשטרתית ומפקח עליה. ואולם במאי 2019 פרסם מבקר המדינה דוח שבו הצביע על כשלים בשתי הרגליים הללו

(בו בזמן הוא גם ביקר את זניחת הפתרון הראשון שהממשלה החליטה עליו).<sup>61</sup> ממציאו של מבקר המדינה חשובים ולפיכך אסכם להלן את עיקרם.

● לא יושמה החלטה של המשטרה על הקמת מערך משפטי אחד שיכלול את התביעה המשטרתית וגופי תביעה אחרים במשטרה (תעבורה ורישוי), וכן גופי

60 דוח מבקר המדינה 2019, לעיל ה"ש 11, בעמ' 1835.

61 שם, בעמ' 1827-1834.

ייעוץ וחקיקה שונים של המשטרה, בפיקודו של גורם משפטי עצמאי.<sup>62</sup> יצוין כי בעקבות דוח מבקר המדינה הועברו תובעי התעבורה לאחריות מינהל התביעות.

● למרות התחייבויות הפרקליטות להגביר את פיקוחה, הנחייתה ומידת מעורבותה בתביעה המשטרית, "הפרקליטות אינה משמשת גורם מפקח או מבקר על עבודת התביעה המשטרית". אומנם נציגי התביעה המשטרית משתתפים בפורומים מקצועיים בפרקליטות, אבל הפרקליטות לא מינתה רפרנטים תחת פרקליטי המחוז שיעמדו בקשר עם ראשי יחידות התביעה המחוזיות ולא מוסדו פגישות עבודה תקופתיות. מסקנת מבקר המדינה: "על משרד המשפטים לבחון הקמת מנגנון שיפקח וינחה מהבחינה המקצועית את התביעה המשטרית".<sup>63</sup>

● גורמי החקירה במשטרה ומדיניות משטרית כללית עדיין משפיעים על עבודת התביעה הפלילית של התביעה המשטרית, בין היתר באמצעות תוכניות אסטרטגיות משטריות; ממשקי עבודה שוטפים מול הגורמים הפיקודיים בשטח במשטרה; תהליכי השיבוץ והקידום בתביעה המשטרית, שארגים בקידום הכללי במשטרה, ובכלל זה מחוץ לתביעה המשטרית; השתלבות של תובעים בפעילויות תגבור מבצעיות; והיעדר הפרדה פיזית של התביעה מהיחידות החוקרות.

● אותרו ממצאים בעייתיים הנוגעים ליחידות התביעה שמחוץ למינהל התביעות במשטרה, בענייני תעבורה (שכאמור תובעיה הועברו מאז למינהל התביעות), רישוי והגנת הסביבה.

● זוהו כשלים בשימור הידע המקצועי בעקבות פרישה בהיקף גדול מדי של תובעים, הן אל מחוץ למשטרה בכלל והן אל תפקידים אחרים בתוך המשטרה (לפי דוח המבקר, בשנים 2012-2017 עזבו את מינהל התביעות כ-33% מהתובעים).

62 שם, בעמ' 1836.

63 שם, בעמ' 1838.

הסיבות לכך, לפי דוח המבקר, הן שחיקה, לחץ, היעדר אופק קידום, תנאי שכר ותנאי שירות.

● נמצאה חוסר שקיפות של פעילות התביעה המשטרית: אי־פרסום סדיר של נוהלי עבודה ונתונים על עבודתה לציבור. בפרט, רוב הנהלים וההנחיות שלה אינם מתפרסמים כלל (מאז, טוענת המשטרה, החלה התביעה לפרסם את נהליה), לא מתפרסמים כמעט נתונים על התביעה בשנתון המשטרה, והתביעה המשטרית מצידה אינה מפרסמת דוח שנתי.

בסיכומו של דבר, דוח מבקר המדינה מלמד על זניחת הפתרון הראשון שעליו הוחלט בהחלטת ממשלה בצד כשלים משמעותיים במימושו של הפתרון השני החלופי.

כפי שהסברתי במחקר קודם, אני סבור שיש לאמץ את הפתרון הראשון למתח האמור בין תפקיד התובע לבין שיוכה המוסדי של התביעה המשטרית למשטרה. כלומר, יש להביא לאיחוד התביעה המשטרית עם פרקליטות המדינה. עם זאת, על רקע קשיים מעשיים והתנגדות ראשי הפרקליטות והמשטרה לאיחוד כזה, יש לשאול אילו צעדים ניתן לנקוט כדי לממש בשלב זה לפחות את הפתרון השני. במילים אחרות, כיצד ניתן להביא לכך שהתביעה המשטרית תהיה עצמאית יותר במסגרת המשטרה ותהיה כפופה מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה.

## ה. מבט משווה

### פיקוח על תביעה משטרית בעולם

כל השוואה בינלאומית של מערכות תביעה היא בעייתית על שום ההבדלים המהותיים בין מערכות משפט, ובמסגרתן גם בין מערכות תביעה. אציין שלושה סוגי הבדלים. ראשית, חשוב להבחין בין שיטות אדוורטריות לבין שיטות אינקוויזיטוריות.

בישראל שיטת המשפט היא בבסיסה אדוורטרית, כלומר במסגרתה ניטשת מעין מערכה בין התובע לבין הנתבע וסנגורו.<sup>64</sup> במקומות אחרים בעולם נהוגה שיטה אינקוויזיטורית, שבה לשופט תפקיד גדול יותר בניהול ההליך הפלילי.<sup>65</sup> שנית, בישראל, כמו בשיטות אדוורטריות אחרות, לתובע שיקול דעת רחב, והוא יכול להימנע מהגשת כתב אישום גם כאשר ישנן די ראיות. לעומת זאת, בשיטות משפט אחרות – לדוגמה בגרמניה – נהוג עקרון החוקיות, שלפיו, בכפוף לחרגינים מסוימים, אם יש די ראיות על התובע להגיש את כתב האישום.<sup>66</sup> שלישית, מעמד התובע משתנה בין שיטות משפט, ולעיתים מעמדו של התובע, הכשרתו, מסלולי הקריירה שלו והאתוס שלו זהים לאלה של השופטים. שלושת ההבדלים האלה יוצרים לעיתים תרבות ואתוס נבדלים מאוד בין תובעים בשיטות המשפט השונות ומקשים על ההשוואה.<sup>67</sup>

בשיטות משפט בעולם מבחינים בדרך כלל בין הגוף החוקר (המשטרה) לבין הגוף התובע (רשויות התביעה). אומנם יש שיטות משפט אינקוויזיטוריות, כגון צרפת, שניתן למצוא בהן עירוב בין גורמי חקירה ותביעה, אך עירוב זה נובע מכך שגורמי

64 Mirjan Damaška, *Adversary System*, in ENCYCLOPEDIA OF CRIME AND JUSTICE, Vol. 1, 24, 29 (Stanford H. Kadish ed., 1983)

65 להשוואה בין שיטות המשפט הקונטיננטליות והאינקוויזיטוריות לבין שיטות משפט אנגליות-אמריקניות ואדוורטריות ראו Mirjan Damaška, *Structures of Authority and Comparative Criminal Procedure*, 84 YALE L. J. 480, 503-504, 518-519 (1975)

66 שם.

67 Tonry, לעיל ה"ש 28, בעמ' 8.

החקירה כפופים במובן מסוים לגורמי התביעה.<sup>68</sup> עם זאת, ישנם מקומות אחדים בעולם מלבד ישראל שלא רק שאין בהם הפרדה מלאה בין הגוף החוקר לגוף התובע, אלא שתובעים פועלים במסגרת המשטרה. ואולם בשיטות משפט אלה, כגון דרום קוריאא או גרמניה, מדובר בשיעור קטן מסך כל ההליכים הפליליים ובעבירות קלות, כגון עבירות תנועה.<sup>69</sup> בשיטות אדוורטריות, תביעות שבאחריות המשטרה בשיעור משמעותי כמו בישראל ניתן היה למצוא בעבר באנגליה – עד לרפורמות משמעותיות שנערכו בה משנת 1986 שצמצמו מאוד את סמכויות המשטרה בהקשרים אלה.<sup>70</sup> כיום, בקרב המדינות שבהן נהוגה שיטת המשפט האדוורטרית, בקנדה ובארצות הברית, למשל, אין בדרך כלל למשטרה סמכויות לנהל הליכים פליליים; לעומת זאת, במושבות אחדות לשעבר של אנגליה, כגון ניו זילנד ואוסטרליה,<sup>71</sup> ובשתיים מהמדינות הסקנדינביות – דנמרק ונורווגיה – שיעור משמעותי מהתביעה עדיין באחריות המשטרה כמו בישראל. אציג עתה שני דגמים של פיקוח על התביעה המשטרית במדינות אלו: האחד, הדגם הסקנדינבי של דנמרק ונורווגיה; השני, הדגם של ניו זילנד.

68 ראו לדוגמה Jacqueline S. Hodgson, *The Democratic Accountability of Prosecutors in England and Wales and France: Independence, Discretion and Managerialism*, in PROSECUTORS AND DEMOCRACY: A CROSS-NATIONAL STUDY 76 (Máximo Langer & David Alan Sklansky eds., 2017)

69 כך למשל בדרום קוריאא, בעבירות מסוימות שבצידן קנס נמוך יחסית או מאסר של פחות מ־30 יום, המשטרה אחראית על ההליכים הפליליים, אולם מדובר רק בכ־6% מכלל ההליכים הפליליים שם. מצב דומה שורר בגרמניה באשר לעבירות תנועה. ראו, D. H. Choe, *Discretion at the Pre-Trial Stage: A Comparative Study*, 10 EUR. J. CRIM. POLICY RES. 101 (2014)

70 להרחבה ראו לוריא וקרמניצר, לעיל ה"ש 12, בעמ' 25.

71 להרחבה על אוסטרליה וניו זילנד ראו לוריא וקרמניצר, שם, בעמ' 25-27.

## דגם הפיקוח הסקנדינבי

בדנמרק ובנורווגיה, כמו בישראל, שיטת המשפט היא אדוורטרית, והתביעה רשאית להימנע מהגשת כתבי אישום על פי שיקול דעתה. מוסדית, כאמור בדומה לישראל, חלק מהתובעים משתייכים למשטרה. הם אחראים להגשת כתבי האישום וניהול ההליכים הפליליים, מלבד במקרים יוצאי דופן. מדובר בשוטרים מסוג אחר: הם בעלי תואר במשפטים, מסלול הקריירה שלהם נפרד מזה של השוטרים האחרים, והם גם נקראים בשם אחר (police law officers בשונה מ־police officers). בדנמרק ובנורווגיה ראשי המשטרה במחוזות ממונים גם על שיטור וגם על התביעה, אולם לעניין זה הם באחריות היועץ המשפטי לממשלה (attorney general). היועץ המשפטי לממשלה אחראי ישירות לפני הממשלה והוא עצמאי מהמשטרה.

שלא כמו בישראל, בדנמרק ובנורווגיה לא נשמעו קריאות לביטול הטיפול המשטרתי בהליכים פליליים.<sup>72</sup> ייתכן שדרישות כאלה לרפורמה לא נשמעו משום שהתובעים המשטרתיים שם אינם פועלים אחרת, מבחינה מהותית, מהתובעים במדינות האחרות בסקנדינביה (שוודיה ופינלנד), שבהן התובעים משתייכים לארגון נפרד ועצמאי (בשוודיה התביעה הוקמה כמוסד עצמאי רק בשנת 1965; עד אז התביעה הייתה שם, כמו בדנמרק ונורווגיה, בידי המשטרה<sup>73</sup>). כלומר, כפי

Peter Garde, *The Danish Prosecution Service*, in TASKS AND POWERS OF THE PROSECUTION SERVICES IN THE EU MEMBER STATES 71, 73-75 (Peter J. P. Tak ed., 2004); Tapio Lappi-Seppälä & Michael Tonry, *Crime, Criminal Justice, and Criminology in the Nordic Countries*, in CRIME AND JUSTICE IN SCANDINAVIA 1, 16-17 (Michael Tonry & Tapio Lappi-Seppälä eds., 2011); Cecilie Højgård, *Policing the North*, in CRIME AND JUSTICE IN SCANDINAVIA 265, 270-271 (Michael Tonry & Tapio Lappi-Seppälä eds., 2011)

Josef Zila, *The Public Prosecution Service in Sweden*, in TASKS AND POWERS OF THE PROSECUTION SERVICES IN THE EU MEMBER STATES 429, 432 (Peter J. P. Tak ed., 2004)

שטען מייקל טונרי (Tonry), התרבות הסקנדינבית והערכים המשפטיים שלה הם הדומיננטיים ולא השיוך המוסדי של התובעים.<sup>74</sup>

היועץ המשפטי לממשלה בדנמרק מוציא הנחיות כלליות לתובעים במשטרה, והפיקוח והבקרה על התביעה המשטרית מופקדים בידי באמצעות התובעים המחוזיים הכפופים לו (שגם הם אינם חלק מהמשטרה). התובעים המחוזיים, לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, מקבלים דיווחים מתובעי המשטרה במקרים מוגדרים, כגון בכל מקרה של פסק דין של זיכוי מלא (מתוך הנחה שזיכוי כזה עשוי ללמד על שיקול דעת לקוי בהחלטה להגיש אישום) ובכל מקרה שבו חשוד נמצא במעצר בטרם משפט במשך שלושה חודשים ויותר. מעבר לכך, איכות ותכיפות הפיקוח והבקרה היזומים על התובעים המשטרתיים (להבדיל מקבלת דוחות מהם) תלויות בעומס העבודה של התובעים המחוזיים, אשר בשונה מפרקליטי המחוז בישראל אחראים רק על ערעורים ועל מספר מצומצם של הליכים פליליים.<sup>75</sup>

## דגם הפיקוח הניו זילנדי

ברוב מדינות אוסטרליה ובניו זילנד המשטרה היא המאשימה בעבירות הקלות יותר, והיא גם מנהלת את ההליכים הפליליים בהן. מדובר בעבירות בהליכים מקוצרים (summary jurisdiction). המשמעות המעשית היא שגם שם כמו בישראל המשטרה מנהלת את רוב ההליכים הפליליים (בשיעורים דומים לישראל); גם שם, כמו בישראל, נמתחה ביקורת דומה על קיום התביעה המשטרית, וגם שם שיקולים דומים מנעו את ביטולה.<sup>76</sup>

74 Tonry, לעיל ה"ש 28, בעמ' 15. השוו Lappi-Seppälä & Tonry, לעיל ה"ש 72.

75 ראו המקורות המוזכרים לעיל בה"ש 72.

76 לוריא וקרמניצר, לעיל ה"ש 12, בעמ' 25-27.



בניו זילנד היועץ המשפטי לממשלה (attorney general) ממונה על כל התביעה הפלילית. מעשית, הוא מממש את אחריותו באמצעות התובע הכללי (solicitor general). בשנת 2011 פורסם דוח ביקורת על מערכת התביעה בניו זילנד, שנערך ביוזמת הממשלה על ידי מבקר שמונה לשם כך. דוח זה מצא שאין די מנגנוני בקרה על רשויות תביעה כדוגמת התביעה המשטרית מצד התובע הכללי.<sup>77</sup> דוח ביקורת נוסף, שנכתב ביוזמת היועץ המשפטי לממשלה, מצא גם הוא שיש מחסור במנגנוני בקרה כאלה.<sup>78</sup> בפרט, נקבע בדוח של שנת 2011 שמנגנוני הבקרה והפיקוח הקיימים חלים בעיקר על עבירות חמורות (באמצעות אישורים על הגשת תביעות, הנחיות כלליות, ערעורים ועוד) ולא על עבירות שבאחריות התביעה המשטרית. לפיכך המבקר המליץ, בין היתר, לכתוב מחדש הנחיות תביעה כך שיחולו באופן מעשי גם על התביעה המשטרית; לפקח על ההיצמדות להנחיות אלו באמצעות דיווח מצד התובעים ובאמצעות בקרה תקופתית על החלטות התביעה ומדיניותה; ועל קבלת היזון חוזר מהרשות השופטת באשר לתפקוד התובעים. המבקר המליץ שכל רשויות האכיפה, לרבות המשטרה, ידווחו לתובע הכללי על תביעותיהן, בכלל זה על היקף התביעות, שיעור התביעות שמבוטלות, שיעור התביעות שמתוקנות, המבנים הארגוניים שמבטיחים קבלת החלטות עצמאית ומידע לגבי כוח אדם, לרבות הכשרה.<sup>79</sup>

בעקבות שני הדוחות הללו בניו זילנד פועלת מאז שנת 2012 יחידה לתביעות ציבוריות (Public Prosecutions Unit) שממונה על קיום הבקרה הזאת מטעם התובע הכללי. יחידה זו פועלת בצד הוועד המייעץ של התביעות הציבוריות (Public Prosecutions Advisory Board), הכולל 12 חברים מכל רשויות התביעה, אשר מסייע בזיהוי אי-אחידות בתביעה. היחידה בתורה מקבלת דוחות

JOHN SPENCER, REVIEW OF PUBLIC PROSECUTION SERVICES (September 2011) 77

MIRIAM DEAN & DAVID COCHRANE, A REVIEW OF THE ROLE AND FUNCTIONS OF THE SOLICITOR-GENERAL AND THE CROWN LAW OFFICE (24 February 2012) 78

79 SPENCER, לעיל ה"ש 77, בעמ' 79.

מרשויות התביעה בניו זילנד על החלטות בתיקים, היקפי תביעות, כוח אדם והוצאת כספים.<sup>80</sup>

לסיכום, אף שבדרך כלל מבחינים בין הגוף החוקר לבין הגוף התובע, ישנן מדינות שבהן המשטרה מחזיקה בסמכויות תביעה משמעותיות כמו בישראל. מתוך אלו, בדגם הסקנדינבי ניכרת תרבות של פיקוח ובקרה, ובדגם הניו זילנדי, בעקבות גממים שהתגלו ננקטו אמצעים לשיפור הפיקוח והבקרה. מכאן, שאף שהפתרון הרצוי לישראל הוא הפרדה בין הגוף החוקר לבין הגוף התובע, כל עוד המצב הקיים נשאר על כנו, יש לאמץ מנגנוני פיקוח ובקרה כמפורט בפרק ו.

## ו. הגברת אחריותיות התביעה המשטרתית כלפי היועץ המשפטי לממשלה

הכפיפות המקצועית של התביעה המשטרתית ליועץ המשפטי לממשלה נועדה למתן את המתח שבין שיוכם המוסדי של תובעיה למשטרה לבין חובותיהם ותפקידם כתובעים. חיזוק כפיפות זו אמור למלא את החסר באחריותיות הפנימית של תובעי המשטרה בכל הקשור לתפקיד המעין-שיפוטי שלהם, לעומת האחריותיות שבה פועלים פרקליטים בפרקליטות. אפשרי לחזק את הכפיפות המקצועית הזאת באמצעות

מנגנונים שונים של אחריותיות התובעים כלפי היועץ המשפטי לממשלה. מנגנוני אחריותיות עשויים לבוא מראש, במבט צופה פני עתיד (כגון באמצעות מתן הנחיות, הדרכות או מעורבות במינויים), או בדיעבד (כגון באמצעות חיוב בהגשת

80 STATE SERVICES COMMISSION, PERFORMANCE IMPROVEMENT FRAMEWORK: REVIEW FOR THE CROWN LAW OFFICE (CROWN LAW) (June 2017), 19–25; CROWN LAW OFFICE, ANNUAL REPORT 2018/19 28 (2019)

דוחות, בקרה על תהליכים). הם עשויים ליצור אחריות קשיחה, שאמורה להביא לתוצאות ממשיות (לדוגמה, מתן הוראות מחייבות לתובע וניהולו מראש, או הדחתו מתפקידו בדיעבד בעקבות הליכים משמעותיים), או אחריות רכה, שמשמעה בעיקר שקיפות ודיווחיות.<sup>81</sup> אציע להלן אמצעים אחדים להגברת אחריות התביעה המשטרית כלפי היועץ המשפטי לממשלה.

## הגורם המפקח

האחריות לפיקוח ובקרה על התביעה המשטרית צריכה להיות בידי יחידת מטה בפרקליטות המדינה, שתשמש ידו הארוכה של היועץ המשפטי לממשלה לצרכים אלה. כיום מי שעוסקים בהנחיה שוטפת של תובעי המשטרה הם פרקליטי המחוז בפרקליטות המדינה. כך תאורתית. ואולם לפי ממצאי דוח מבקר המדינה משנת 2019, מעשית הם כמעט שלא עושים זאת.

לכאורה, אילו היה מתקיים מעשית, דגם הפיקוח בישראל המסתמך על פיקוח מצד פרקליטי המחוז דומה לזה הנהוג בדנמרק ונורווגיה. כזכור, ההסתמכות על פרקליטי המחוז החלה עוד בשנת 1948, והיא קיבלה אישור מחדש מפעם לפעם, כאשר הפרקליטות ביקשה להדוף באמצעים אלה את הקריאות להביא לאיחוד התביעה המשטרית עימה. כך, לפי דוח מבקר המדינה, בדיון שנערך באפריל 2011 ועסק בַאיחוד, אמר פרקליט המדינה כי "פיקוח פרקליטות המחוז על אגף התביעות במשטרה צריך להיות מסודר יותר". בעקבות זאת נקבעו צעדים להגברת שיתוף הפעולה בין הפרקליטות לתביעה המשטרית, שלפיהם: הנחיות רוחב המופצות לתובעים המשטרתיים יעברו בטרם הפצתן להערות הפרקליטות; נציגי התביעה המשטרית ישתלבו בחלק מהפורומים המקצועיים של הפרקליטות; ובעיקר – במחוזות הפרקליטות ימונו רפרנטים

81 השוו לדין בנושא מנגנוני אחריות לשופטים אצל לוריא, לעיל ה"ש 29, בעמ' 34-36.

שיעמדו בקשר עם ראשי יחידות התביעה המחוזיות, ואלו יוכלו להתייעץ עימם. כן יתקיימו איתם פגישות עבודה לפחות אחת לשישה חודשים בנושאי תהליכי עבודה, מדיניות וניהול. יש לומר: דבר מזה לא מומש, מלבד שיתוף נציגי התביעה המשטרתית בפורומים מקצועיים בפרקליטות.<sup>82</sup>

אכן, בניגוד לתובעי המחוז בדנמרק, נראה שמבחינה מעשית פרקליטי המחוז בישראל אינם יכולים באמת למלא את התפקיד של פיקוח על התביעה המשטרתית. האחריות של פרקליטי המחוז בישראל משתרעת על היקפים גדולים של הליכים פליליים בערכאה ראשונה; בניגוד לדנמרק, שבה תובעי מחוז ממונים רק על ערעורים ועל מספר מצומצם של הליכים פליליים. על כן, מה שנחוץ הוא הנחיה והכפפה מקצועית של תובעי המשטרה ליועץ המשפטי לממשלה באמצעות יחידת מטה שתוקם לצורך זה. פרקליטי המחוז עוסקים בעבודה השוטפת של ניהול ההליכים הפליליים במחוזם, וכל תפקיד נוסף יהיה צדדי לעיסוקם העיקרי ולכן יזנח. הם גורם רלוונטי לממשק עם התביעה המשטרתית רק לצורכי תיאום – לא לצורכי הנחיה ופיקוח. זאת ועוד, אם ברצוננו להגביר את השוויוניות והאחידות בתביעה – האם רצוי שהבקרה תיעשה באופן מבוזר על ידי פרקליטי מחוז שונים, באופן שעשוי דווקא להגביר את השונות במדיניות התביעה ותהליכיה?

מלבד ההיבטים המעשיים, מבחינה עקרונית מי שממונה על הנחיה מקצועית של כל גורמי התביעה בישראל ופיקוח עליהם הוא היועץ המשפטי לממשלה. אין זה פלא לכן שכאשר הוחלט לפני שנים אחדות על הגברת הפיקוח והבקרה על תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה (במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות), היחידה שהוקמה לשם כך נתפסה כזרועו הארוכה של היועץ המשפטי לממשלה, והיא משמשת מאז כיחידת מטה בפרקליטות המדינה. עד אז אופן העבודה של התובעים הללו היה לא אחיד והפיקוח עליהם היה מבוזר, דבר שהוביל למדיניות תביעה לא אחידה ולא שוויונית. לכן, צוות בין-משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, שרית דנה, שהוקם על ידי היועץ המשפטי לממשלה לבחינת הנושא, המליץ בשנת 2013 על הקמת יחידה במשרד

המשפטים אשר "תקדם מערך הדרכה והכשרה של תובעים, תנחה ותפקח על פעילותם"<sup>83</sup>.

לפי המלצות הצוות, יחידת הפיקוח הזאת הייתה אמורה לעסוק בגיוס תובעים, בהסמכתם ובהכשרתם. כמו כן, בניגוד למצב עד אז, שבו משרד המשפטים ליווה והכווין את התובעים הללו באמצעות גורמים שונים ובדרכים שונות – באופן שפגע באכיפה השוויונית של החוק – היחידה החדשה הייתה אמורה לגבש תפיסה אחידה של פיקוח, בקרה וליווי של התביעה בגופים השונים. במסגרת זו, הצוות המליץ שבכל משרד ממשלתי או גוף ציבורי יהיה גורם הממונה על התביעה, וכן שיוקם פורום אכיפה ממשלתי שחבריו יהיו כל הגורמים המופקדים על התביעה בכל משרד ממשלתי וגוף ציבורי. כן הומלץ על הקמת מנגנון ייעוץ נגיש ומסודר ביחידה הייעודית שיאפשר לתובעים להתייעץ באופן שוטף על פעילותם; על קביעת הליכים שבהם יידרש אישור משרד המשפטים באמצעות היחידה הייעודית; ושהיחידה תמצא דרך לשמר ידע, בעקבות בעיית התחלופה של תובעים חיצוניים.<sup>84</sup> במילים אחרות, היחידה שהוצעה הייתה דומה מאוד לדגם הפיקוח הניו זילנדי על התביעה המשטרית.

בעקבות המלצות אלה הקים היועץ המשפטי לממשלה את המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה (שהייתה לפני כן מחלקה לאכיפת דיני מקרקעין). מחלקה זו היא כאמור יחידת מטה בפרקליטות המדינה. היא מטפלת בהנחיית התובעים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות: כ־250 תובעים ברשויות המקומיות וכ־200 תובעים במשרדי הממשלה. המחלקה מונה מנהלת מחלקה, שני סגנים ו־13 פרקליטים, והיא מפיצה הנחיות, עוסקת בהכשרה ובהדרכה של תובעים וקובעת אמות מידה אחידות לפעילותם. פעילות נוספת שלה היא הנחיה מקצועית של כלל התובעים בעבירות תכנון ובנייה (כ־200

83 הצוות לבחינת פעילות התביעה הפלילית הפועלת מכוח הסמכה לפי סעיף 12(א) (1) (ב) לחוק סדר הדין הפלילי דין וחשבון 4 (2013).

תובעים מקומיים) ובאכיפה וניהול של הליכים פליליים בתחום התכנון והבנייה ובתחום הגנת הסביבה, בכלל זה הופעה בהליכים בבית המשפט העליון.<sup>85</sup>

למהלך של הקמת יחידת פיקוח חדשה על התביעה המשטרתית עשויה להיות התנגדות מטעמים תקציביים – ברור שההוצאה הכרוכה בו אינה מבוטלת. אך מכיוון שההוצאה התקציבית הכרוכה באיחוד התביעה המשטרתית עם פרקליטות המדינה גדולה הרבה יותר, והייתה אחד הנימוקים לדחיית האיחוד, יש להשוות את ההוצאה הכרוכה בהקמת יחידה זו, הקטנה יחסית, להוצאה הגדולה הרבה יותר של האיחוד. מעבר לכך, אם יחידת הפיקוח החדשה תהיה למעשה אותה יחידה שעוסקת כיום בהדרכת תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה – בתנאי שיוגדל מספר התקנים בה – ניתן יהיה לחסוך לא מעט מההוצאה התקציבית הכרוכה בהקמת יחידה חדשה לחלוטין. ובסופו של דבר, ברור שהקמת היחידה גם תגדיל את החיסכון והיעילות התקציבית, הן בכך שתייעל את פעילות התביעה המשטרתית, הן בכך שתמנע פגיעה בזכויות של אזרחים ואת התביעות נגד המשטרה הכרוכות בכך.

## תוכן הפיקוח

יחידת המטה בפרקליטות המדינה שתוקם לשם פיקוח ובקרה על התביעה המשטרתית צריכה לנקוט מגוון אמצעים לשם הגברת הכפיפות המקצועית של התובעים המשטרתיים ליועץ המשפטי לממשלה ולשם הגברת אחידות פעילותם. הדגם המוצע כאן דומה לדגם הריכוזי בניו זילנד ולדגם שהוצע בדוח צוות דנה, אך הוא גם שואב השראה מרעיונות שהעליתי בעבר באשר לקידום אחריותיות התביעה והיועץ המשפטי לממשלה. בין היתר, הצעתי שיוקם בישראל גוף

85 ראו "על אודות המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה", אתר משרד המשפטים.

שיערוך ביקורות מערכתיות יזומות על כלל גופי התביעה;<sup>86</sup> כן הצעתי, אמות מידה להערכת מדיניותו של היועץ המשפטי לממשלה ותפקודו.<sup>87</sup>

### 1. דוחות תקופתיים מהתביעה המשטרית

התביעה המשטרית תחויב בהגשת דוחות תקופתיים ליועץ המשפטי לממשלה באמצעות יחידת הפיקוח הייעודית. דוחות אלה יפורסמו כדי להביא להגברת השקיפות של התביעה המשטרית, בהתאם להמלצת מבקר המדינה. על יחידת הפיקוח יהיה מוטל לקבוע לפי אילו אמות מידה תדווח התביעה המשטרית. כדי שדוחות אלה ישמשו אמצעי הן להגברת השקיפות והן לשמירה על מהות תפקיד התובע המשטרתי, מן הראוי שאמות המידה שהתביעה המשטרית תדווח לפיהן ייגזרו ממטרות התביעה הפלילית, והדיווח יכלול מדדי הצלחה בהגשמת המטרות האלה ומדדים הבוחנים את איכות הניהול של התביעה לצורך הגשתן:<sup>88</sup>

**(א)** אכיפת דיני העונשין (באמצעות מדדים כגון שיעור הצלחה בטיפול בתיקים מתוך כלל מקרי הפשיעה המדווחים ומשך הזמן הממוצע לטיפול בתיקים);

**(ב)** הצלחה בשמירה על זכויות אדם ועל הגינות התביעה כרשות מעין שיפוטית (באמצעות מדדים כגון מספר פסקי הדין המזכים המבוטסים על הגנה מן הצדק בעקבות התנהגות לא ראויה של תובעים);

**(ג)** שמירה על השוויון באכיפת החוק (באמצעות מדדים כגון שיעור ההצלחה ומשך הזמן הממוצע לטיפול בתיקים שבהם הקורבנות משתייכים לקבוצות מיעוט או לאליטות כלכליות ופוליטיות בהשוואה לתיקים אחרים; או שיעור בני

86 לוריא, לעיל ה"ש 29.

87 גיא לוריא היועץ הטוב: אמות מידה להערכת היועץ המשפטי לממשלה (מחקר מדיניות 108, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015).

88 לאמות מידה אלה ונוספות, וכן להסברן, לפיתוח ולהצדקה שלהן, ראו שם, בעמ' 58-90. השוו גם לדגם הפיקוח הניו זילנדי כמפורט לעיל.

קבוצות המיעוט שהיו עצורים לצורכי חקירה והורשעו בסופו של הליך לעומת נאשמים אחרים);

(ד) ניהול התביעה המשטרית באופן עצמאי, בלתי תלוי, אחראי ואפקטיבי (באמצעות אמות מידה ניהוליות, כגון קיום מנגנוני תיאום עם רשויות אחרות ובהן הפרקליטות; גיבוש מדיניות תביעה לגבי עבירות; מידת השקיפות של המדיניות; איסוף מידע לצורך פיקוח על תובעים ופעולתם המקצועית והעצמאית לפי הנחיות התביעה; מידע על כוח האדם ועל מנגנוני ההכשרה; ועוד).

## 2. סקרי שביעות רצון

על יחידת הפיקוח יוטל לערוך סקרי שביעות רצון מעבודת התביעה המשטרית בקרב שופטים, סגורים וקורבנות עבירה. בסקרים אלו יושם דגש על בדיקה של מידת מקצועיותה, עצמאותה ועבודתה באופן הוגן ומעין־שיפוטי.<sup>89</sup>

## 3. בקרה מדגמית

על יחידת הפיקוח יוטל לערוך ביקורות מערכתיות יזומות על דרכי עבודת התביעה המשטרית, בין היתר באמצעות בקרה מדגמית של תיקים. מדובר בבקרה מן הסוג שעשתה בעבר נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות – עד שבוטלה והוחלפה בנציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות. היחידה לא תתערב בתיקים פתוחים או בהחלטות שהתקבלו, אבל תוכל לדווח ליועץ המשפטי לממשלה על כשלים מערכתיים או על אי־אחידות בעבודת התביעה המשטרית ולהמליץ לו כיצד ניתן לשפר את דרכי פעולתה.<sup>90</sup>

## 4. פיקוח על גיוס, הכשרה ושימור ידע

יחידת הפיקוח תפקח על תהליכי גיוס התובעים למשטרה והכשרתם הראשונית. הפיקוח יהיה הן על הקריטריונים שנקבעים לגיוס, הן על תוכנית ההכשרה והן

89 השוו לדגם הביקורת בניו זילנד. כן ראו לוריא, לעיל ה"ש 87, בעמ' 81.

90 ראו לוריא, לעיל ה"ש 29, בעמ' 191.



על היישום בפועל של הגיוס וההכשרה. היא תעשה זאת באמצעות משקיפים בתהליכים אלה, ובאמצעות קבלת הזדמנות לבחון את הקריטריונים והתוכניות האלה ולהעיר עליהם. יחידת הפיקוח גם תפקח על תהליכי ההכשרה השוטפים לתובעים במשטרה ותייע בגיבוש דרכים לשימור ידע בתביעה – בין היתר לאור ממצאידוח מבקר המדינה בנושא זה. בהקשר זה, יחידת הפיקוח גם תקיים הדרכות שוטפות לתובעים משטרתיים בנושאים שתגדיר בשיתוף עם מינהל התביעות.

### 5. גיבוש והפצת הנחיות

יחידת הפיקוח תעסוק בגיבוש הנחיות מטעם היועץ המשפטי לממשלה ומטעם פרקליט המדינה שיעסקו בדרכי הפעולה של התביעה המשטרית ובעבריות שבהן היא מטפלת. השאיפה צריכה להיות שההנחיות יהיו מפורטות כמה שיותר – עד כדי יצירת קובץ הנחיות ייעודיות לתביעה המשטרית. בפרט, ההנחיות צריכות לעסוק בשיקול דעתם המקצועי והעצמאי של התובעים המשטרתיים וביחס בינם לבין פקודות יועדי המשטרה, מתוך שאיפה להגביר את אייתלותם המקצועית.

### 6. אישור, תיאום וייעוץ

יחידת הפיקוח תשמש יחידת מטה לסיוע ליועץ המשפטי לממשלה במקרים שבהם נדרשים אישוריו לשם הגשת כתבי אישום בידי התביעה המשטרית. היא גם תפעל לגיבוש נהלים מסודרים שיקבעו מתי דרושים אישורים מעין אלה. נוסף על כך, יחידת הפיקוח תוכל לסייע בקיום פורומים לתיאום בין פרקליטויות המחוז לבין יחידות התביעה, וכן לשמש מקור לייעוץ ליחידות התביעה – במקרים שבהם הן זקוקות לייעוץ כזה.

### 7. כללי אתיקה

יחידת הפיקוח תוכל לסייע לתביעה המשטרית בתהליך של גיבוש כללי אתיקה לתובעי המשטרה, בדומה לאלה שגיבשה לעצמה פרקליטות המדינה. כללי אתיקה לתובעי המשטרה צריכים להיכתב על ידם, מתוך היכרות בלתי אמצעית עם האתגרים הייחודיים המאפיינים את עבודת התובעים במסגרת המשטרה. אולם יחידת הפיקוח תוכל ללוות ולהנחות תהליך זה.

## מעורבות נציג היועץ המשפטי לממשלה בתהליכי

### קידום ובמינויי בכירים

אחת הדרכים להעמיק את כפיפותה המקצועית של התביעה המשטרית ליועץ המשפטי לממשלה ולהגביר את איתנותה במשטרה היא באמצעות מעורבותו בתהליכי קידום של תובעים משטרתיים לתפקידים בכירים בתביעה המשטרית. מעורבות של היועץ המשפטי לממשלה או של נציגיו בתהליכי קידום – על ידי קבלת חוות דעתו הבלתי מחייבת בטרם כל מינוי – תסייע ביצירת אחריות של התובעים המשטרתיים גם ליועץ המשפטי לממשלה. באשר למינוי ראש מינהל התביעות, יש מקום לקבל את הסכמת היועץ המשפטי לממשלה למינוי. יתרה מזו, הדחת בעלי תפקיד בכירים (ראש יחידת תביעות ומעלה) תחייב את הסכמת היועץ המשפטי לממשלה – לשם שמירה על עצמאות שיקול דעתם.

## מניעת פגיעה במהלך של איחוד התביעה

### המשטרית עם פרקליטות המדינה

פתרונות זמניים כגון הדגם המוצע כאן מעלים את החשש לפגיעה בסיכויי המהלכים לאיחוד התביעה המשטרית עם פרקליטות המדינה. כמי שהמליץ – ועדיין ממליץ – על איחוד כזה, אני שותף לחשש זה. עם זאת, יש לשים לב שדווקא משום שהסיכויים להצלחת האיחוד בעתיד הקרוב אינם גבוהים, לא ניתן להתנות ביצוע של רפורמה קטנה והכרחית כבר עתה (הידוק הכפיפות המקצועית של התביעה המשטרית ליועץ המשפטי לממשלה) בהגשמה של רפורמה גדולה במועד לא ברור בעתיד (איחוד התביעה המשטרית עם פרקליטות המדינה). זאת ועוד, אם היחידה הייעודית שתוקם תפעל כשורה, תתהדק הכפיפות המקצועית של התביעה המשטרית ליועץ המשפטי לממשלה באופן שיקל בהמשך את האיחוד, משום שדרכי העבודה והמדיניות של שני הגופים יהיו מתואמים

יותר. כדי להבטיח שהיחידה הייעודית תפעל באופן שאכן יאפשר את איחוד שני הגופים, חשוב שמגנוני הבקרה המדינתיים יפקחו את עיניהם ויפקחו על עבודתה. בפרט, על מבקר המדינה לחזור ולבדוק שהמלצותיו בדוח משנת 2019 מתקיימות, קרי שאכן נעשים מהלכים לקידום איחוד התביעה המשטרית עם הפרקליטות, ושעד אז – מתחזקת עצמאותה של התביעה המשטרית במשטרה ומוקם מנגנון במשרד המשפטים לפיקוח והנחיה של התביעה המשטרית. נוסף על כך, על ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת להקפיד שהמהלכים לאיחוד מתקדמים, וכן שמגנוני הפיקוח פועלים כשורה.<sup>91</sup>

## ז. המלצות

שייכומו המוסדי של תובעי התביעה המשטרית למשטרה מעורר מתחים בשל תפקידם המעין שיפוטי כתובעים מצד אחד, והכפיפות המבנית שלהם למשטרה מצד שני. כפי שהוסבר במסמך זה, הפתרון האידיאלי הוא איחוד התביעה

המשטרית עם פרקליטות המדינה. כפתרון זמני, עד שאיחוד זה יצא אל הפועל, יש להגביר את עצמאותה של התביעה המשטרית במשטרה ולחזק את כפיפותה המקצועית ליועץ המשפטי לממשלה באמצעות מנגנוני אחריותות כלפיו. להלן מפורטות המלצות המחקר.

### המלצה ראשונה

יש להביא לאיחוד התביעה המשטרית עם פרקליטות המדינה, כפי שהחליטה הממשלה עוד בשנת 2001. כדי להתניע את המהלך הזה מחדש, כפי שהמליץ מבקר המדינה, ניתן להקים ועדה ציבורית או ועדה מקצועית בין-משרדית שתבחן כיצד לעשות זאת מבחינה מעשית.

91 השוו להוראה שנקבעה ב-2014 בהוראת שעה, שכבר אינה חלה היום, שהיועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה ידווח בכתב לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת על "התכנית להגברת עצמאותה של התביעה המשטרית". ראו ס' 3 לחוק סדר הדין הפלילי (חיקון מס' 62 – הוראת שעה) (חיקון מס' 2), התשע"ה – 2014.

## המלצה שנייה

על היועץ המשפטי לממשלה להיות מעורב במינוי בכירים בתביעה המשטרית ובקידומם. יש לקבל את חוות דעתו, או את חוות דעתם של נציגיו, בטרם כל מינוי וקידום, ויש לקבל את הסכמתו למינוי ראש מינהל התביעות. כמו כן, יש לקבל את הסכמת היועץ המשפטי לממשלה להדחה של בעלי תפקיד בכירים בתביעה המשטרית.

## המלצה שלישית

יש להקים יחידת פיקוח על התביעה המשטרית, שתהיה יחידת מטה בפרקליטות המדינה ותפעל כזרועו הארוכה של היועץ המשפטי לממשלה. זו יכולה להיות אותה יחידה העוסקת כיום בהדרכת תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה – בתנאי שיוגדל מספר התקנים בה, כך שתוכל למלא גם את התפקיד של פיקוח על התביעה המשטרית. תפקידיה של היחידה החדשה יהיו:

- (1) קבלת דוחות תקופתיים מהתביעה המשטרית;
- (2) עריכת סקרי שביעות רצון מעבודת התובעים;
- (3) עריכת בקרה מערכתית מדגמית;
- (4) פיקוח על גיוס, הכשרה ושימור ידע;
- (5) גיבוש והפצת הנחיות;
- (6) אישור הגשת כתבי אישום, תיאום וייעוץ ליחידות התביעה;
- (7) סיוע בגיבוש כללי אתיקה.

## המלצה רביעית

מבקר המדינה וועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת יפקחו על קיום התהליכים האלה.

## ראו אור בסדרת "הצעה לסדר"

---

הסדרת השדלנות בישראל, 2013 (הצעה לסדר 1)  
מאת: מרדכי קרמניצר, אסף שפירא, חנן סידור

הסדרת הפיקוח על עמלות היתר בשוק הפרסום, 2013 (הצעה לסדר 2)  
מאת: תהילה שוורץ אלטשולר, נדיב מרדכי

בין אוהל סיירים לאוהלה של תורה: מתווה לגיוס חרדים לצה"ל, 2013  
(הצעה לסדר 3)  
מאת: ידידיה צ' שטרן, חיים זיכרמן

חרדים לצהל: האחיכם יבאו למלחמה ואתם תשבו פה?, 2013 (הצעה לסדר 4)  
מאת: אבי בן בסט, מומי דהן, מרדכי קרמניצר

החובה לבחון את השפעות החקיקה על זכויות ילדים, 2014 (הצעה לסדר 5)  
מאת: נדיב מרדכי, משה אוסטרובסקי, מרדכי קרמניצר

תכנית ההתנתקות (انسحاب احادي الجانب) בנגב: על הצעת החוק להסדרת התיישבות  
בדואים בנגב, התשע"ג-2013, 2013 (הצעה לסדר 6)  
מאת: רונית לזין-שנור

הצעה לחוק גיור ממלכתי, 2014 (הצעה לסדר 7)  
מאת: ידידיה צ' שטרן, שאול פרבר, אלעד קפלן

איחוד התביעה המשטרתית עם פרקליטות המדינה, 2014 (הצעה לסדר 8)  
מאת: גיא לוריא, מרדכי קרמניצר

הצבעת אזרחים ישראלים מחו"ל, 2016 (הצעה לסדר 9)  
מאת: עופר קניג, יוחנן פלסנר

סיקור אודיו-ויזואלי של בתי המשפט בישראל, 2016 (הצעה לסדר 10)  
מאת: איתי רביד

- חוק יסודות המשפט: הצעה לתיקון ודברי ביקורת, 2016 (הצעה לסדר 11)**  
מאת: בנימין פורת, מרדכי קרמניצר
- חזקת הבעלות בעברות תעבורה: כיצד מרשיעים חפים מפשע, פוטרים אשמים ומעודדים עבריינות, 2016 (הצעה לסדר 12)**  
מאת: איתן לבונטין
- אסדרת פעילותם של גופים חוץ־מפלגתיים בבחירות לכנסת, 2017 (הצעה לסדר 13)**  
מאת: אסף שפירא, גיא לוריא, יוחנן פלסנר
- אתגר הפרטיות בפרסום יזום של מאגרי מידע ממשלתיים, 2018 (הצעה לסדר 14)**  
מאת: רחל ארידור הרשקוביץ, תהילה שוורץ אלטשולר
- שימועים נושאים בוועדות הכנסת: סקירה והמלצות, 2018 (הצעה לסדר 15)**  
מאת: אביטל פרידמן, חן פרידברג
- בירור יהדות בישראל, 2019 (הצעה לסדר 16) (בשיתוף עם עמותת עתים)**  
מאת: אלון שלו, אלעד קפלן, שוקי פרידמן
- פריימריז פתוחים בישראל: הזדמנויות ואתגרים, 2018 (הצעה לסדר 17)**  
מאת: עופר קניג
- מדיניות ריבוי המעצרים ופגיעתה בשוויון, 2018 (הצעה לסדר 18)**  
מאת: גיא לוריא
- הצעה לתיקון שיטת המינוי של נציב שירות המדינה, 2018 (הצעה לסדר 19)**  
מאת: אסף שפירא
- מתווה משפטי לפיזור גיאוגרפי של מבקשי המקלט בישראל, 2018 (הצעה לסדר 20)**  
מאת: אלונה וינוגרד, עודד רון, בשיתוף עם יובל שני
- פסילת רשימות ומועמדים – הגנה על הדמוקרטיה או פגיעה בה?, 2019 (הצעה לסדר 21)**  
מאת: עדי גל, מרדכי קרמניצר
- אתיקה התנהגותית והמאבק בשחיתות שלטונית, 2019 (הצעה לסדר 22)**  
מאת: יובל פלדמן, גיא פריבר

חובת עובדי ציבור לדווח על עבירות של שחיתות שלטונית, 2019 (הצעה לסדר 23)  
מאת: מרדכי קרמניצר, יזיד ארשיד

הסדרת ההחלטה על נקיטת פעולות צבאיות, 2019 (הצעה לסדר 24)  
מאת: עמיחי כהן, לירון א' ליבמן

שקיפות מפלגות, 2019 (הצעה לסדר 25)  
מאת: אלונה וינוגרד, עודד רון

שוויון הזדמנויות בהליכי בחירת מועמדים לכנסת, 2019 (הצעה לסדר 26)  
מאת: עופר קניג, גדעון רהט

המאבק בשחיתות שלטונית: קווים מנחים למדיניות, 2019 (הצעה לסדר 27)  
אחריות ועריכה: מרדכי קרמניצר, עדנה הראל פישר

הכבדת הנטל הרגולטורי ושחיתות, 2019 (הצעה לסדר 28)  
מאת: עומר זליבנסקי אדן, בשיתוף עם יובל פלדמן

עדכון מודל המפלגות בישראל: ניתוח והמלצות – איך לסלול דרך חדשה בין מודל  
המפלגות הדמוקרטיות למודל המפלגות היחידניות (ומה לעזאזל עושים עם  
הפריימריז?), 2020 (הצעה לסדר 29)  
מאת: תומר לוטן

בתוספת הקדמה ותגובה מאת גדעון רהט

טיפול שורש בשחיתות שלטונית: הקמת גוף לטיפול מערכתי-מבני, 2020  
(הצעה לסדר 30)

יעל ויזל, מרדכי קרמניצר, עדנה הראל פישר

החברה הערבית ומשבר הקורונה: נתוני כניסה והמלצות ליציאה מחוזקת, 2020  
(הצעה לסדר 31)

נסרין חדאד חאג'י-יחיא, איימן סייף, בן פרג'ון

מה מספרים חוזרי מנכ"ל על החינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך?, 2020  
(הצעה לסדר 32)

תמי הופמן, מיטל ברון

ד"ר גיא לוריא הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי המומחיות שלו הם הרשות השופטת, היועץ המשפטי לממשלה ורשויות התביעה, דיני תעמולת בחירות וצנזורה, היסטוריה של המשפט הציבורי והיסטוריה של המחשבה המדינית והאזרחות.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

מסת"ב:

978-965-519-320-6