



**משרד המשפטים**

**נציבות הביקורת על מערך התביעה  
ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)**

**דוח פעילות ראשון**

**31.12.2014 - 01.04.2014**

**ינואר 2015**

נציבות הביקורת על מערך התביעה  
ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם)

דוח פעילות ראשון

שבט תשע"ה

ינואר 2015

## תוכן עניינים

|     |                                                       |
|-----|-------------------------------------------------------|
| 3   | .....דבר הנציבה                                       |
| 5   | .....פרק 1 - הקמת נב"ם                                |
| 9   | .....פרק 2 - היבטים בהקמה                             |
| 17  | .....פרק 3 - הגורמים המבוקרים                         |
| 33  | .....פרק 4 - סקר סיכונים בהקמה                        |
| 35  | .....פרק 5 - ארגון הפרקליטים                          |
| 41  | .....פרק 6 - ייעוד, חזון, ערכים וקוד אתי              |
| 45  | .....פרק 7 - אגף תלונות פרטניות                       |
| 77  | .....פרק 8 - אגף הביקורת                              |
| 87  | .....פרק 9 - עם הפנים קדימה                           |
| 95  | .....נספחים                                           |
| 97  | .....נספח א' - מסמך העקרונות                          |
| 101 | .....נספח ב' - נוהל בדיקה וטיפול בתלונות פרטניות      |
| 113 | .....נספח ג' - נוהל ממשק בין האגפים                   |
| 117 | .....נספח ד' - לוח גאנט תכנון ביקורות לשנים 2015-2016 |



## **דבר הנציבה**

עם תום 9 חודשים ראשונים מיום כינונה של נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (להלן: "נבתי"ס"), אני מתכבדת להגיש דוח פעילות ראשון.

דוח הפעילות הראשון כולל בתמצית סקירה של היבטים שונים בתהליך הקמת נבתי"ס, לרבות סקר הסיכונים שנערך בהקמה.

הדוח כולל את הייעוד, החזון, הערכים והקוד האתי שאומצו על ידי נבתי"ס ומשמשים נר לרגלי עובדי נבתי"ס, וכן סוקר את הפעילות והעשייה שהתקיימו באגף התלונות הפרטניות ובאגף הביקורת במהלך תקופה זו.

כן מציג הדוח את תכנית העבודה של נבתי"ס לשנים 2015 - 2016.

נבתי"ס החלה פעילותה ביום 01.04.14, וזאת בבחינת הקמת יש מאין.

לא היה במדינת ישראל גוף כדוגמת נבתי"ס קודם לכן. לידתה של נבתי"ס הייתה כרוכה בקשיים ומכשולים, מחד גיסא, ובחדוות יצירה ובריאה, מאידך גיסא.

ראיתי ועדיין רואה אני זכות גדולה להוביל את הקמת נבתי"ס ולהיות שותפה לקיומה, לעצב את דמותה, ולסייע, באמצעות ניהול נכון שלה, לשיפור מערכת אכיפת החוק במדינת ישראל ולחיזוק אמון הציבור במערכת חשובה זו.

נבתי"ס פועלת מתוך אמונה אמיתית שיש מקום לביקורת בונה בכל מקום ובכל זמן.

אין אדם חף מטעויות ואין גוף חף מכשלים.

לא כל טעות - טעונה טיפול על ידי גוף ביקורת, ולא כל כשל - טעון סנקציה.

אך כשל וטעות - הטעונים טיפול - לא יוזנחו.

ביקורת צריכה להיעשות בצורה יסודית, מקצועית, לא פופוליסטית, אך גם ללא פשרות, וללא הטיות בלתי רלוונטיות.

כך רואה נבתי"ם את תפקידה, כך היא פועלת, וכך תפעל בעתיד.

"אנו מעדיפים מחמאה כוזבת על ביקורת כנה" אמר טיטוס מאקיוס פלאוטוס, ואני תקווה כי אמירה זו לא חלה על המבוקרים של נבתי"ם אשר יעדיפו, למרות הקשיים, ביקורת כנה על מחמאה כוזבת.

לתהליך ההקמה היו שותפים רבים :

אנשי משרד המשפטים, אנשי משרד האוצר, אנשי נציבות שירות המדינה, עובדי נבתי"ם שגויסו בשלבים שונים והתגייסו כל כולם למטרה החשובה, יועצים חיצוניים, ועוד רבים וטובים.

תודות שלוחות לכל אחת ואחד מהשותפים הנאמנים הללו.

ההקמה והעשייה מאז ועד היום - לא היו אפשריות ללא השותפות והמלאכה הרבה, ועל כך - תודה!!!!

הלנה גרסטל  
נציבה

שבט תשע"ה

ינואר 2015

## **פרק 1 - הקמת נבת"ם**

נבת"ם הוקמה מכוח מסמך עקרונות עליו חתמו היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד יהודה ויינשטיין ושרת המשפטים, גב' ציפי לבני ביום 16.9.13 (להלן: - "מסמך העקרונות"; מצורף לדוח זה כנספח א'). ביום 22.12.13 אישרה ממשלת ישראל בהחלטה 1090 את מינויה של השופטת (בדימוס) הילה גרסטל, נשיאת בית המשפט המחוזי מרכז - לוד, לשמש נציבת הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות.

מסמך העקרונות עיגן את הקמתה של יחידת ביקורת ייעודית שתפעל לביצוע ביקורת מערכתית, יזומה ושיטתית של התנהלות מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות וכן לבירור תלונות פרטניות הנוגעות לגופים המבוקרים.

בבסיס הקמת נבת"ם, עמד הצורך לחזק את אמון הציבור בגופים המבוקרים ובמערכת אכיפת החוק בכללותה. בימים אלה, בהם נטען כי אמון הציבור במערכות הממשל הציבורי, על מקצועיותו, הגינותו ופעולתו למען הציבור נמצא בירידה, עולה ביתר שאת חשיבותה של נבת"ם כיחידה ייעודית עצמאית אשר תסייע בקידום ושיפור הגופים המבוקרים.

עם הקמתה, בחנה נבת"ם את דרכי פעולתם של גופי ביקורת אחרים בעולם. בחינה זו העלתה כי גופי ביקורת אלה פועלים במתכונות שונות וכי לא קיים גוף בעל מאפיינים דומים לנבת"ם. בהשוואה לגופי ביקורת אחרים שפועלים בישראל, נבת"ם אינה גוף ביקורת פנים ואינה כפופה לחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992, ואין היא כפופה לחוק יסוד: מבקר המדינה, תשמ"ח-1988, ולחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958. כאמור, נבת"ם הוקמה כגוף ביקורת ייעודי ייחודי, שאין כדוגמתו בארץ ובעולם.

בהעדר מסגרת מעוגנת בחוק לפעילות נבתיים, הסדרת הפעילות נעשתה בהיקש מדינים החלים על גופי ביקורת אחרים, תוך התאמתם למאפייניה הייחודיים של נבתיים, בשילוב הנאמר במסמך העקרונות.

במסמך העקרונות מוגדרות סמכויות נבתיים כדלקמן :

1. טיפול בתלונות פרטניות, תוך ביצוע בירור מעמיק של התלונות, ניתוח והמלצה על הטיפול בהן.

2. קיום בדיקה מערכתית יזומה ושיטתית של התנהלות המערך הכולל של התביעה במדינה וייצוג המדינה בערכאות, הפועלים כבאי כוח היועץ המשפטי לממשלה. הווה אומר, פרקליטות המדינה, מערך התביעה המשטרית, ועורכי הדין המייצגים את המדינה על פי הסמכה או ייפוי כוח מאת היועץ המשפטי לממשלה.

סך הכל מונים מבוקרי נבתיים 3,417 מבוקרים, נכון למועד כתיבת דוח זה, על פי הפירוט בפרק 3 להלן.

בהתאם למסמך העקרונות, הבדיקה המערכתית תכלול :

✓ בחינת היבטים של ניהול תקין, אחדות ביישום נהלים ומדיניות, שקיפות תהליכי עבודה, אתיקה מקצועית ויעילות. כל זאת, מבלי להתערב בעצמאות שיקול הדעת המשפטי של הגופים המבוקרים בניהול ההליכים המשפטיים.

✓ איתור חוזקות לשימור והנחלה רוחבית שלהן בכלל הגופים המבוקרים.

✓ איתור פוטנציאל לכשלים ברמה יחידתית ומערכתית.

✓ מתן המלצות לתהליכי שיפור נדרשים.

✓ מעקב אחר יישום ההמלצות ותיקון הכשלים.

בעבודתה, נדרשת נבת"ם לממשקי עבודה עם גורמים פנימיים וחיצוניים כדוגמת משטרת ישראל, מערכת בתי המשפט, מערכות השלטון המקומי, שירות בתי הסוהר, תאגידים סטטוטוריים, משרדי ממשלה ועוד. כדי להבטיח התנהלות תקינה, מקיימת נבת"ם גם תקשורת שוטפת עם יחידות המטה של משרד המשפטים, ביניהן, לשכת המנכ"לית, אגף משאבי אנוש, אגף הביטחון, אגף הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה ועוד.



## פרק 2 - היבטים בהקמה

### א. גיבוש המבנה הארגוני ומבנה העיסוקים

תהליך גיבוש המבנה הארגוני נעשה בשיתוף ובסיוע אגף משאבי אנוש במשרד המשפטים, על-פי הנחיות נציבות שירות המדינה. המבנה שגובש נגזר מייעודה של נבת"ם ועיקרי תפקידיה, וכולל אגף ביקורת מערכתית, אגף תלונות פרטניות, אגף מנהלי ולשכת נציבה. במסגרת זו, הוקצו לנבת"ם 24 תקנים, כולל תקן הנציב העומד בראשה. בנוסף לתקנים שהוקצו לה, פועלת נבת"ם לקליטה ולשילוב של בעלי מוגבלויות, בנות שירות לאומי ומתנדבים.

על-פי מסמך העקרונות, למשרת הנציב יתמנה משפטן הכשיר לכהן כשופט בית המשפט העליון (בהתאם לסעיף 2 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984). בסעיף 5.ב. למסמך העקרונות נקבע כי: **"נסיונו של אדם, היוקרה המקצועית שלו, בקיאותו בעבודת הגופים המבוקרים, יובאו בחשבון לענין מינויו"**.

לראשות אגף הביקורת ואגף התלונות הפרטניות הוקצו תקני ממונים בכירים. בשלב זה, מאויש אגף הביקורת על-ידי ממונים, מבקרים, עוזרים ראשיים, מתמחים וסטודנטים. בראש אגף התלונות הפרטניות עומדת ממונה בכירה. כמו כן, מועסקים בנבת"ם דוברת, מנהלת לשכה ועוזר אישי לנציבה. עם סיום הליכי איוש המשרות, יועסקו בנבת"ם גם סגן מנהלי ומרכז אמרכלות.

מאחר שנבת"ם היא גוף ייחודי, אשר מטרתו לטפל בתלונות הציבור ולקיים ביקורות בגופים המבוקרים השונים בדבר תהליכים, לרבות

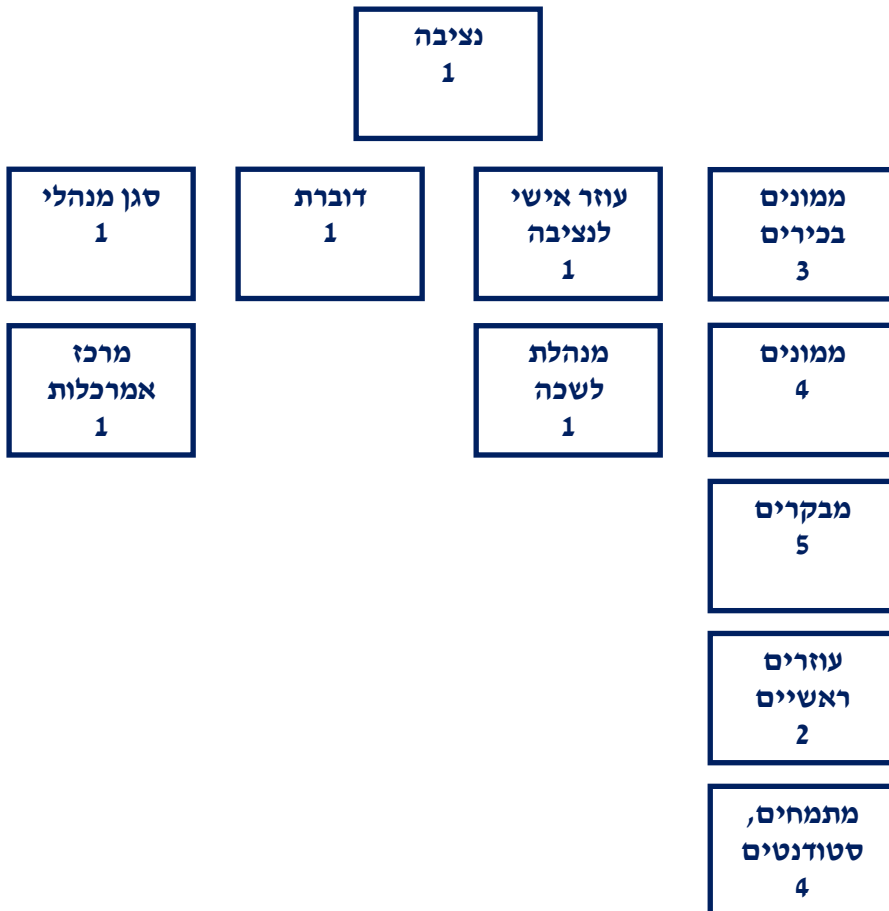
תהליכי עבודה, קיימת חשיבות רבה לגיוס כח אדם איכותי ביותר, עם אפשרות להשתלבות מדיסציפלינות שונות.

דרישות הסף לתפקידים המקצועיים באגף הביקורת המערכתית מבחינת השכלה, הן תואר ראשון בתחומי המשפטים, מדעי החברה, כלכלה, ראיית חשבון, או הנדסת תעשייה וניהול. דרישות הסף לתפקידים המקצועיים באגף התלונות הפרטניות מבחינת השכלה, הן תואר ראשון במשפטים, רישיון ישראלי לעריכת דין וחברות בלשכת עורכי הדין.

התפקידים הרלוונטיים בנבתיים אוישו בהליכי מכרז, אשר כללו מרכזי הערכה בחברת אדם-מילא ולאחר מכן ועדות בוחנים. בחלק מהתפקידים נדרשו המועמדים לעבור גם מבחנים קוגניטיביים כתנאי מעבר לשלב הבא של מרכז ההערכה.

**ב. נב"ס - פירמידת תקנים ועיסוקים**

(כולל תקנים לא מאוישים)



### **ג. פיתוח תפיסת העבודה בנב"ם**

נב"ם היא, כאמור, גוף ביקורת ייחודי. ככזו, אין באפשרותה לאמץ כלשונה וככתבה תפיסת עבודה מגופים אחרים, ועליה ליצור תפיסת עבודה ותכנית הכשרה המותאמות להגדרת הפעילות, לתפקידים ולצרכים הייחודיים של הארגון.

במסגרת זו, פותח תהליך הכשרה ראשוני, אשר התמקד בהיכרות עם עולם ניתוח הארגונים, עם עולם הביקורת ועם הגופים המבוקרים, וכן בגיבוש תפיסת העבודה. כחלק מתרבות העבודה בנב"ם, הוגדר שתהליך ההכשרה יהא תהליך מתמשך, תוך ניהול ידע מעמיק והפקת לקחים תמידית.

היבט מרכזי בהקמת נב"ם נגע לפיתוח תשתית אסטרטגית, תהליכית ומקצועית, תוך גיבוש תפיסות עבודה ייחודיות, אשר ינחו את עובדי נב"ם בפעילותם. לצורך כך פותחו תהליכי עבודה מובנים, הן באגף התלוות הפרטניות, הן באגף הביקורת, לרבות יצירת נהלי עבודה וגיבוש כלים מקצועיים. תהליכים וכלים אלה יפורטו בפרקים 7 ו-8 להלן.

### **ד. ייעוץ חיצוני**

בהנחיית אנשי אגף החשב הכללי במשרד האוצר נעזרה נב"ם בייעוץ מקצועי חיצוני לצורך עריכת סקר סיכונים בהקמה וכן סקר סיכונים לצרכי הביקורת לשם בנייה מסודרת ומתוכננת של תשתית הפעילות וכן לבניית תכנית הביקורת הרב שנתית. לשם כך נערכה התקשרות של משרד המשפטים באמצעות החשכ"לית ומנהלת הסיכונים הראשית באגף החשב הכללי במשרד האוצר עם פירמת רואי החשבון "KPMG סומך-חייקין",

כפי שיפורט בפרק 4 להלן. בנוסף, נעזרת נבתי"ם בייעוץ ארגוני ובייעוץ מקצועי מוגבל בהיקפו.

## **ה. היבטים פיזיים ולוגיסטיים**

ממשלת ישראל אישרה את מינויה של הנציבה הראשונה של נבתי"ם בחודש דצמבר 2013 ובתאום עם שרת המשפטים, נקבע יום ה- 01.04.14 כיום תחילת פעילות נבתי"ם. בשל לוח הזמנים הקצר, נמצא לנבתי"ם משכן זמני במגדל שלום בתל אביב.

במאמץ משותף לאגף רכש, נכסים ולוגיסטיקה של משרד המשפטים ולצוות ההקמה של נבתי"ם, הותאם המשכן הזמני לצורכי היחידה. אגף רכש, נכסים ולוגיסטיקה ממשיך לסייע לנבתי"ם בהתנהלות הלוגיסטית השוטפת של היחידה ובהשלמת פרויקט התאמת המשכן הכולל, בין היתר, ביצוע עבודות תשתית במערכת החשמל, תכנון וביצוע חדר ישיבות, שיפוץ תאי השירותים עבור עובדי נבתי"ם ועוד.

כוונת הנציבה ורצונה היו להקים את נבתי"ם בעיר לוד, מתוך רצון לתרום לעיר מורכבת זו, הזקוקה לחיזוק בהיבטים שונים. בשל קשיים שאינם תלויים בנבתי"ם לא ניתן היה בשלב זה להגשים רצון זה, והמשכן הזמני כאמור, נותר בתל אביב.

## **ו. תקציב**

אגף התקציבים של משרד המשפטים סייע לנבתי"ם בכל הכרוך בתקציבים, לרבות ניהול משא ומתן מול אגף התקציבים במשרד האוצר להקצאת התקנים והתקציב ליחידה.

עם הקמת נבת"ם שריין אגף התקציבים במשרד המשפטים תקציב לטובת פעילותה בשנה הראשונה. כן ביצע האגף מעקב אחר ביצוע תקציב היחידה ועדכן את נבת"ם בקשר להוצאות השוטפות, הקבועות והמשתנות שלה. אגף התקציבים במשרד המשפטים סייע לנבת"ם בתקצוב התקנים של היחידה וההוצאות הנלוות לתקנים ובהגשת בקשות להנהלת המשרד. במהלך שנת הפעילות 2015 יבצע אגף התקציבים של משרד המשפטים הדרכה לנבת"ם בנוגע להגשת תכנית תקציבית לשנת 2016 וכן יסייע בניצול יעיל של התקציב.

## **ז. מערכות מידע**

אגף מערכות מידע של משרד המשפטים סייע לנבת"ם בהספקת כלל הציוד המחשובי הנדרש, בהקמת אתר אינטרנט לנבת"ם, באפיון ובהקמת מערכת "נתיב", מערכת ייעודית לטיפול בתלונות לאגף התלונות הפרטניות ובהקמת דוק-סנטר לשכה. אגף מערכות מידע ממשיך לסייע לנבת"ם, ובימים אלה מתבצע ניתוח צרכים ועיצוב דרישות לטובת פיתוח מערכת ייעודית לאגף הביקורת, פיתוח מערכת דוק-סנטר לדוברות נבת"ם, ותכנה לניהול משימות.

## **ח. ביטחון:**

אגף הביטחון של משרד המשפטים סייע בהקמת מערך אבטחה לנבת"ם. בין היתר סייע אגף הביטחון בבדיקת מערכות האבטחה והבטיחות של היחידה, לרבות בדיקת מערכות אזעקה ומערכות כיבוי אש, הצבת עזרים טכנולוגיים כגון אינטרקום ומערכת בקרת כניסה ביומטרית, הצבת

אבטחה פיזית בנב"ם ומכשור נוסף לשמירה על ביטחון היחידה. כן הנחה אגף הביטחון את עובדי נב"ם בנושא סודיות ואבטחת מידע.

### **ט. משאבי אנוש:**

כאמור, נב"ם החלה פעילותה ב- 01.04.14. במועד תחילת הפעילות התבססה העבודה על קומץ אנשים. במהלך החודשים שחלפו גויסו אנשים למשרות השונות, באופן שנכון למועד הרלוונטי לדוח זה (31.12.14) אוישו 19 משרות מתוך 24 תקנים.

במהלך הכנת דוח זה, בחודש ינואר 2015, גויסו עוד 2 עובדים, באופן שנכון לכתיבת דוח זה אוישו 21 מתוך 24 המשרות (2 משרות מאושרות במילוי מקום עד השלמת הליכי המכרז).

אגף משאבי אנוש של משרד המשפטים בשיתוף עם נציבות שירות המדינה סייע רבות כדי לאפשר קיום הליכי מכרז ותחילת העבודה של עובדי נב"ם שנבחרו בהליכי המכרז בהקדם האפשרי.



### **פרק 3 - הגורמים המבוקרים**

על פי מסמך העקרונות מכוחו הוקמה נבתי"ם ושעל פיו היא מוסמכת לפעול, הגורמים המבוקרים על ידי נבתי"ם הם "המערך הכולל של התביעה וייצוג המדינה בערכאות, הפועלים כבאי כוח היועץ המשפטי לממשלה".

מערך התביעה במדינה וייצוג המדינה בערכאות כולל 4 קבוצות מבוקרים :

- א. פרקליטות המדינה, על מחוזותיה ומחלקותיה.
- ב. התביעה המשטרית, לרבות תביעות תעבורה.
- ג. עורכי דין המחזיקים ייפוי כוח מטעם היועץ המשפטי לממשלה.
- ד. תובעים המחזיקים כתב הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה.

עם הקמת נבתי"ם הוחל באיתור ומיפוי כלל המבוקרים, לרבות עורכי דין המחזיקים ייפוי כוח או כתב הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה, הן מבחינה שמית וכמותית, הן מבחינת הגופים אליהם הם שייכים. התברר כי אין בנמצא רשימה סדורה של כל עורכי הדין בשתי הקבוצות האחרונות הללו. בסיועם של גורמים שונים במשרד המשפטים ובלשכת היועץ המשפטי לממשלה, הוחל בתהליך איסוף נתונים אודותיהם, ועל בסיס איסוף הנתונים ועיבודם, נפרט להלן אודות כל אחת מקבוצות המבוקרים.

## א. פרקליטות המדינה

המסגרת הנורמטיבית לייצוג המדינה על ידי הפרקליטות בהליכים פליליים קבועה בסעיף 12(א)(1)(א) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן: "חוק סדר הדין הפלילי") שקובע:

**"ואלה התובעים:**

**(1) היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו, ואלה הם:**

**(א) פרקליט המדינה, משנהו, פרקליטי המחוז ופרקליטים אחרים מפרקליטות המדינה ששר המשפטים קבע את תאריהם בצו שפורסם ברשומות."**

המסגרת הנורמטיבית לייצוג המדינה על ידי הפרקליטות בהליכים אזרחיים קבועה בסעיף 4 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), התשי"ח-1958 [להלן: "חוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין)"] שלפיו:

**"בכל הליך שהמדינה צד לו תיוצג המדינה על ידי היועץ המשפטי לממשלה או בא-כוחו."**

סעיף 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (להלן: "חוק הפרשנות"), שכותרתו "משמעותם של מלים וביטויים" מוסיף, בין היתר:

**"המלים והביטויים הבאים להלן - משמעותם כמפורש בצידם:**

...

**"נציג היועץ המשפטי לממשלה" או "בא כוח היועץ המשפטי לממשלה" - פרקליט בפרקליטות המדינה על שלוחותיה או מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו להיות נציגו או בא-כוחו."**

לכך מצטרפת תקנה 31 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, המאפשרת למדינה להיות תובעת בהליך אזרחי:

**"מקום שהיועץ המשפטי לממשלה או נציגיו רשאים על פי כל דין לייצג אדם בבית המשפט בענין מסויים, רשאים הם באותו ענין, על אף האמור בכל תקנת סדרי דין, לפתוח בשמו כל הליך, ולהגיש בשמו של המיוצג כל בקשה לבית המשפט, ככל שהמיוצג עצמו היה רשאי להם או חייב בהם על פי כל דין."**

פרקליטות המדינה נמנית עם מבוקרי נבתיים באופן שהן הגוף עצמו מבוקר, ככל שמדובר במערך התביעה במדינה ומייצגי המדינה בערכאות, הן עורכי הדין הפועלים מטעמו. מכאן, שעם הגורמים המבוקרים על ידי נבתיים נמנות כל המחלקות בפרקליטות המדינה המייצגות את המדינה בערכאות:

- ✓ המחלקה הפלילית
- ✓ המחלקה האזרחית
- ✓ מחלקת בג"צים
- ✓ המחלקה הכלכלית
- ✓ המחלקה הפיסקאלית
- ✓ המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין
- ✓ המחלקה לחקירות שוטרים

- ✓ היחידה לאכיפה אזורית
- ✓ המחלקה למשפט העבודה
- ✓ מחלקת עררים
- ✓ המחלקה לעיכוב הליכים
- ✓ המחלקה הבינלאומית
- ✓ המחלקה לתפקידים מיוחדים (בינלאומי)

בנוסף, נמנות עם הגופים המבוקרים כל פרקליטויות המחוז :

- ✓ פרקליטות מחוז צפון
- ✓ פרקליטות מחוז חיפה (אזורי)
- ✓ פרקליטות מחוז חיפה (פלילי)
- ✓ פרקליטות מחוז תל אביב (אזורי)
- ✓ פרקליטות מחוז תל אביב (פלילי)
- ✓ פרקליטות מחוז תל אביב (עבירות מיסוי וכלכלה)
- ✓ פרקליטות מחוז מרכז
- ✓ פרקליטות מחוז ירושלים (אזורי)

✓ פרקליטות מחוז ירושלים (פלילי)

✓ פרקליטות מחוז דרום (אזרחי)

✓ פרקליטות מחוז דרום (פלילי)

בהתאם לנתונים שנמסרו לנב"ם, כוללת פרקליטות המדינה 991 פרקליטים ו - 336 מתמחים, נכון למועד כתיבת דוח זה. מאחר שאף המתמחים בפרקליטות המדינה מייצגים את המדינה בערכאות, נמנים אף הם, יחד עם הפרקליטים, עם מבוקרי נב"ם. כך, שסך הכל מונה הפרקליטות 1327 פרקליטים ומתמחים מבוקרים.

## **ב. התביעה המשטרתית**

המסגרת הנורמטיבית לקבוצת תובעים זו קבועה בסעיף 12(א)(2) לחוק סדר הדין הפלילי הקובע:

**"ואלה התובעים:**

**(1)...**

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

מסמך העקרונות התייחס באופן מפורש לתביעה המשטרתית וקבע שבעוד שנב"ם יכולה לפעול כלפי יתר הגופים המבוקרים מיום היווסדה, הרי שהחלת הביקורת על התביעה המשטרתית תהיה לכל המוקדם לאחר

שישה חודשים מיום היווסדה של נב"ס ולכל המאוחר שנה מיום היווסדה, בתיאום עם השר לבטחון פנים ומפכ"ל המשטרה.

בהתאם לכך הוסכם, הוחלט ותואם, שנב"ס תהא מוסמכת להחיל את הביקורת אף על התביעה המשטרתית החל מיום 01.01.15.

מערך התביעה המשטרתית כולל שני גופי תביעה הפועלים באופן עצמאי ונפרד האחד מהאחר :

(א) חטיבת התביעות הפליליות - אחראית על כלל העבירות הפליליות שהטיפול בהן הוא בסמכות תובע משטרת, למעט עבירות תעבורה. החטיבה כפופה לראש אגף חקירות ומודיעין במשטרה.

בחטיבה פועלות שבע יחידות תביעה, שש מהן גאוגרפיות ויחידה אחת נוספת ייעודית - ארצית. על פי הנתונים הקיימים בידי נב"ס, בכלל יחידות התביעה יש 370 תובעים.

(ב) מערך תביעות התעבורה - אחראי על כלל עבירות התעבורה שהטיפול בהן הוא בסמכות תובע משטרת. המערך כפוף לראש אגף התנועה במשטרה מהפן המנהלי ולראש מחלקת תביעות באגף התנועה מהפן המקצועי.

במערך תביעות התעבורה פועלות שש יחידות תביעה בחלוקה גאוגרפית המונות, בהתאם לנתונים שהגיעו לידי נב"ס, 125 תובעים.

## ג. עורכי דין המחזיקים ייפוי כוח מהיועץ המשפטי לממשלה

כאמור, המסגרת הנורמטיבית לייצוג המדינה באמצעות ייפוי כוח מהיועץ המשפטי לממשלה קבועה בסעיף 4 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין) דלעיל, בשילוב עם סעיף 3 לחוק הפרשנות.

הגופים המחזיקים ייפוי כוח מהיועץ המשפטי לממשלה, נכון למועד כתיבת דוח זה, הם משרדי ממשלה וגופים נוספים כמפורט להלן:

✓ המשרד לבטחון פנים

✓ משרד האוצר

✓ משרד הבטחון

✓ משרד הבינוי והשיכון

✓ משרד הבריאות

✓ משרד הפנים

✓ משרד הרווחה

✓ משרד התחבורה

✓ האפוטרופוס הכללי

✓ כונס הנכסים הרשמי

✓ רשות הגבייה והאכיפה

✓ רשות מקרקעי ישראל

✓ נציבות שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלויות

✓ שירות בתי הסוהר

✓ קריית מחקר גרעיני

✓ ענבל חברה לביטוח בע"מ

✓ עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

✓ חלד, חברה ממשלתית עירונית לשיקום דיור ופיתוח בע"מ

✓ רשות המים

✓ רשות התאגידים

בכל אחד מהגופים הנ"ל מועסקים מספר עורכי דין המחזיקים בייפוי כוח כללי, הניתן בדרך כלל לשנה, או בייפוי כוח ספציפי, הניתן לצורך הליך מסוים. חלקם עובדי לשכה משפטית של הגוף הרלוונטי וחלקם עורכי דין חיצוניים שמשרדי הממשלה השונים מעבירים לטיפולם תיקים מסוימים. בשונה מהפרקליטות, שמחלקותיה השונות נמנות עם מבוקרי נבתיים, הגופים שצוינו דלעיל אינם מבוקרים של נבתיים אלא רק עורכי הדין שפועלים מטעמם, המחזיקים ייפוי כוח מהיועץ המשפטי לממשלה.

מלבד גופים אלה, קיים מאגר מיקור חוץ, מאגר של עורכי דין חיצוניים שנבחר בהליך מכרזי, המחולק לתחומים מקצועיים ונבחר אחת לשש שנים. לכל מחוז נבחר משרד עורכי דין אחד או שני משרדי עורכי דין, ובכל משרד קיימים שלושה עד חמישה עורכי דין מסוימים שמטפלים בתיקים שמועברים למיקור חוץ.

העברת התיקים למיקור חוץ היא כלי שנועד למקד את המאמץ של הפרקליטים עצמם בתיקים בעלי היבטים שלטוניים ובעלי חשיבות ציבורית וכלכלית. תחומי המשפט הכלולים בהזמנה להציע הצעות להיכלל במאגר עורכי הדין הם חוזים, חיובים, תביעות כספיות ותביעות השבה; ייצוג בהליכים לתיקון גיל; מקרקעין; נזיקין וביטוח (הליכים לפי חוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975 ותביעות רכוש לכלי רכב; נזיקין וביטוח (נזקי גוף ונזקי רכוש, לשון הרע, אחריות מקצועית); וייצוג קצין התגמולים באגף השיקום במשרד הבטחון.

בדיקת הנתונים שהומצאו לנב"ם העלתה, כי נכון למועד כתיבת דוח זה, קיימים 663 עורכי דין המחזיקים ייפוי כוח מהיועץ המשפטי לממשלה הכוללים הן את עורכי הדין המחזיקים בייפוי כוח מטעם הגופים שהזכרנו דלעיל, הן את עורכי הדין במיקור חוץ.

#### **ד. תובעים המחזיקים כתב הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה**

המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית לקבוצת תובעים זו קבועה בסעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי המגדיר את התובעים שייצגו את המדינה במשפט פלילי וקובע:

**"ואלה התובעים:**

**(1) היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו, ואלה הם:**

**(א) ...**

**(ב) מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו להיות תובע, דרך כלל,**

**לסוג של משפטים, לבתי משפט מסויימים או למשפט מסויים;"**

מכוח סעיף זה מסמיך היועץ המשפטי לממשלה עורכי דין במשרדי ממשלה שונים ובתאגידים סטטוטוריים, או עורכי דין חיצוניים, לשמש תובעים בהתאם לתחומי האחריות של המשרד. כן הוא מסמיך עורכי דין המשמשים יועצים משפטיים לרשויות מקומיות (עיריה, מועצה מקומית ומועצה אזורית) ולוועדות לתכנון ובנייה, או עורכי דין חיצוניים, לשמש תובעים מטעמו במשפטים פליליים בגין ביצוע עבירות לפי חיקוקים מסוימים, ביצוע עבירות מסוימות ולעיתים אף בתיק מסוים, הכל בהתאם לתחום המקצועי של הגוף התובע. זאת, בשונה מהסמכת פרקליטים שהם בעלי הסמכה כללית ורחבה.

אפשר לחלק קבוצת תובעים זו לשלוש קטגוריות: תובעים של משרדי ממשלה ותאגידים סטטוטוריים; תובעים מכוח דיני תכנון ובנייה; ותובעים עירוניים. הכל כמפורט להלן:

**(1) תובעים משרדי ממשלה ומתאגידים סטטוטוריים - משרדי**

הממשלה והתאגידים הסטטוטוריים שיש לתובעים מטעמם הסמכה להגשת כתב אישום מהיועץ המשפטי לממשלה מכוח סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי הם:

✓ משרד הפנים

✓ משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

✓ משרד הכלכלה

✓ משרד התחבורה

✓ המשרד להגנת הסביבה

- ✓ משרד החקלאות
- ✓ משרד הבריאות
- ✓ רשות ההגבלים העסקיים
- ✓ רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים
- ✓ רשות העתיקות
- ✓ רשות המיסים
- ✓ רשות הטבע והגנים
- ✓ רשות ניירות ערך
- ✓ רשות המים
- ✓ קרן קיימת לישראל
- ✓ שירות בתי הסוהר
- ✓ נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות
- ✓ רשות ניקוז כנרת

בדומה לקטגוריית עורכי הדין המחזיקים בייפוי כוח מהיועץ המשפטי לממשלה, אף בקטגוריית התובעים בעלי כתב הסמכה ממנו, הגופים עצמם שצוינו דלעיל אינם מבוקרים על ידי נב"ם. בכל אחד מהגופים הללו יש מספר תובעים, בין אם תובע אחד ובין אם כמה עשרות תובעים, המייצגים את הגוף

המסוים ומחזיקים כתב הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה. חלק מהתובעים הם תובעים פנימיים, לגביהם לא קיימת הגבלה של משך תקופת ההסמכה, וחלקם תובעים חיצוניים - עורכי דין פרטיים שמועסקים במסגרת חוזה לרכישת שירותים על ידי הגוף הרלוונטי. לגבי התובעים החיצוניים, העסקה מעל 6 שנים בפרויקט אחד או בפרויקטים דומים של אותו משרד ממשלתי כפופה לאישור מראש של הוועדה להעסקת יועצים משפטיים חיצוניים במשרדי הממשלה (ראה: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 9.1001).

על פי הנתונים שנמסרו לנבתי"ם, נכון למועד כתיבת דוח זה, קיימים 375 תובעים בקטגוריה זו.

## (2) תובעים מכוח דיני תכנון ובנייה - מערך התביעה המקומי

מורכב מתובעים פנימיים (עובדי הרשות המקומית), ותובעים חיצוניים (עורכי דין פרטיים) שהוסמכו כנציגי היועץ המשפטי לממשלה מכוח סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי יחד עם סעיף 258 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, שכותרתו "ייצוג ועדה מקומית לפני בית המשפט", הקובע:

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

עובדי הרשות המקומית המשמשים תובעים הם, ככלל, בעלי הסמכה שאינה מוגבלת בזמן כל עוד הם עובדי הרשות

המקומית. לעומתם, התובעים החיצוניים מקבלים כתב הסמכה ראשון לתקופה של עד שנה אחת בלבד, ובכפוף להמלצת ועדה מייעצת בראשות פרקליט מחוז או נציגו, ניתן לחדש את ההסמכה לתקופה של 3 שנים ובסך הכל לא יותר משבע שנים (ראה: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1100). הלכה למעשה, הסמכות אלו מתחדשות משנה לשנה.

על פי הנתונים שנמסרו לנבת"ם, נכון למועד כתיבת דוח זה, קיימים 249 תובעים בקטגוריה זו.

(3) תובעים עירוניים - סמכות התביעה של העיריות מעוגנת בסעיף 264 לפקודת העיריות [נוסח משולב], הקובע:

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

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

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

סעיף 55 (א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-  
1984 (להלן: - "חוק בתי המשפט") קובע:

**"בית משפט לענינים מקומיים ידון בעבירות לפי פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות, וחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, ולפי תקנות, צווים וחוקי עזר על פיהם, וכן בעבירות לפי החיקוקים המנויים בתוספת השלישית, לרבות תקנות, צווים וחוקי עזר על פיהם."**

לכך יש להוסיף את סעיף 229(ג) לחוק סדר הדין הפלילי שלפיו:

**"תובע רשאי לבטל הודעת תשלום קנס אם נוכח כי לא נעברה עבירה או כי היא נעברה שלא בידי מי שקיבל את ההודעה, או אם היה סבור שבנסיבות המקרה אין ענין לציבור בהמשך ההליכים; התובע יערוך רישום של הודעת תשלום קנס שביטל וינמק את החלטתו; לענין סעיף קטן זה, "תובע" - כמשמעותו בסעיף 12, אם הוסמך במיוחד לענין זה בידי היועץ המשפטי לממשלה."**

מכאן, סמכותו של התובע העירוני היא לנקוט הליך משפטי בגין עבירה שבוצעה בתחום הרשות המקומית או להגיש בקשה לפי חיקוק מהחיקוקים המנויים בתוספת השלישית לחוק בתי המשפט וכן לבטל הודעת תשלום קנס כאמור בסעיף 229(ג) לחוק סדר הדין הפלילי.

כפי שצוין באשר לקטגוריה הקודמת, אף בקטגוריה זו, עובדי הרשות המקומית המשמשים תובעים הם, ככלל, בעלי הסמכה שאינה מוגבלת בזמן כל עוד הם עובדי הרשות המקומית, ואילו התובעים החיצוניים מקבלים כתב הסמכה ראשון לתקופה של שנה

אחת בלבד, ובכפוף להמלצת ועדה מייעצת בראשות פרקליט מחוז או נציגו, ניתן לחדש ההסמכה לתקופה של 3 שנים ובסך הכל לא יותר משבע שנים (ראה: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1100). גם בעניין זה, הלכה למעשה, ההסמכות מתחדשות משנה לשנה.

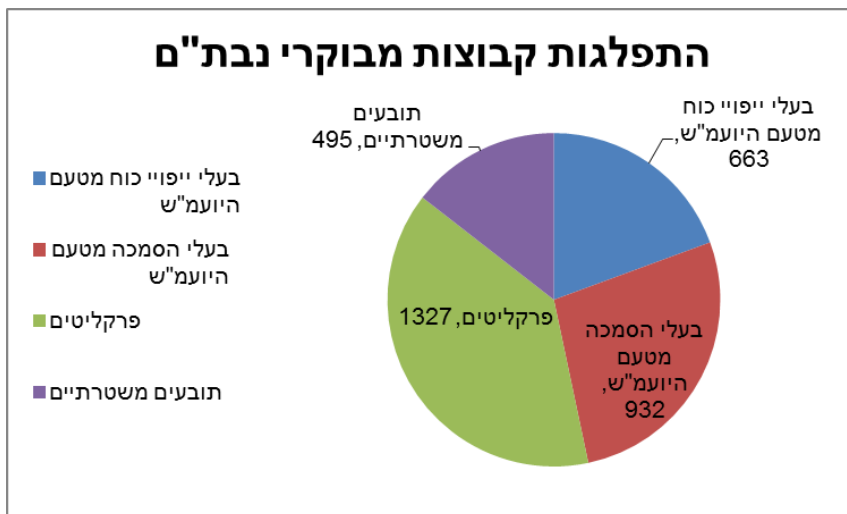
בשונה מהתובעים מכוח דיני תכנון ובנייה, לגביהם, כאמור, מחייב הדין הסמכה, התובעים העירוניים אינם זקוקים להסמכת יועץ על פי דין, אולם בפועל היועץ המשפטי לממשלה מסמך אף אותם כדי להבטיח את עצמאותם כתובעים ולהכפיפם להנחיותיו המקצועיות.

בהתאם לנתונים שנמסרו לנב"ם נכון למועד כתיבת הדוח, קיימים 308 תובעים עירוניים המחזיקים הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה.

מטבע הדברים, קיימת חפיפה מסוימת בין שתי הקטגוריות האחרונות, כך שייתכן שתובע מסוים הוא בעל הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה לשמש הן כתובע מכוח דיני תכנון ובנייה, הן כתובע עירוני.

**סה"כ כוללות 4 קבוצות המבוקרים של נב"ם אותן פירטנו לעיל 3,417 מבוקרים, נכון למועד כתיבת דוח זה.**

תרשים התפלגות 4 קבוצות המבוקרים של נב"ם :



## **פרק 4 - סקר סיכונים בהקמה**

הקמת נבתי"ם מהווה, כאמור, יצירת יש מאין. מתוך רצון לבנות את נבתי"ם באופן מקצועי ויסודי, ועל-פי הנחיית החשכ"לית, בהכוונה של מנהלת הסיכונים הראשית באגף החשב הכללי במשרד האוצר, ובהתאם למדיניות משרד האוצר, נערך סקר סיכונים בהקמה. סקר הסיכונים בהקמה נערך בהנחיית ובליווי רואי חשבון ממשרד KPMG סומך-חייקין.

סקר הסיכונים בהקמה בוצע בהתאם למבנה הארגוני המאושר והמתוכנן של נבתי"ם ובהסתמך עליו, וכולל התייחסות למנהלה, לאגף הביקורת, לאגף התלונות הפרטניות ולדוברות.

במסגרת התהליך, מופו גורמי הסיכון העיקריים בהקמת נבתי"ם, העלולים לפגוע בפעילותה והמחייבים היערכות מוקדמת. גורמי הסיכון סווגו בהתאם לרמת חומרתם והסתברותם, ופותח מתווה להכנת תכנית טיפול שמיועדת לתת מענה לטיפול בסיכונים שמופו, באמצעות תעדוף פעולות שיש לשקול לבצע, לרבות הגדרת תהליכים נדרשים, גורמי הביצוע האחראים ולוחות זמנים.

**לאחר מיפוי גורמי הסיכון, הוגדרו יעדים להקמה, ביניהם היעדים הבאים:**

- הגדרת המבנה הארגוני של נבתי"ם לרבות מערך הביקורת, מערך תלונות פרטניות, מערך הדוברות והמערך המנהלי.
- הגדרת תפקידים, חלוקת עבודה וחלוקת אחריות אופטימאלית בין עובדי נבתי"ם.

- גיבוש המתודולוגיה והתאמת שיטות ביקורת לתכנית הביקורת הייעודית.
- גיבוש נהלי עבודה איכותיים לעבודת נבתי"ם.
- בניית קוד התנהגות (קוד אתי) לעובדי נבתי"ם.
- עיגון הסדרת פעילות נבתי"ם וסמכויותיה.
- הקמת מערך דוברות מקצועי.
- הגדרת מערכות מידע נדרשות ואפיון בהתאם לתהליכי העבודה הייעודיים של נבתי"ם.
- גיבוש תכנית הדרכות והשתלמויות מקצועיות.
- בניית תהליכי שימור וניהול ידע.
- הגדרת מנגנון בקרת איכות מקצועי לבחינה ושיפור של תהליך הביקורת ותוצרי הביקורת.
- קביעת מנגנוני פיקוח ובקרה אחר מימוש יעדי נבתי"ם.
- הכנת סקר סיכונים מהותי לשם קביעת תכנית הביקורת בגופים המבוקרים.
- אבטחה פיסית של מסמכים ונכסי הארגון.

## פרק 5 - ארגון הפרקליטים

(א) נב"ס החלה כאמור לפעול ביום 01.04.14. עוד ביום 05.12.13, טרם תחילת פעולתה, וטרם אישור מינוי הנציבה על ידי ממשלת ישראל, הודיע ארגון פרקליטי המדינה (להלן: - "ארגון הפרקליטים") במכתב לשרת המשפטים עם עותקים ליועץ המשפטי לממשלה, לפרקליט המדינה דאז, למר שי ניצן, למשרד עו"ד אורנה לין המייצג את ארגון הפרקליטים ולחברי ועד ארגון הפרקליטים, כי הפרקליטים לא ישתפו פעולה עם נב"ס כל עוד לא יוסדרו סוגיות מסוימות שפורטו במכתב, והן: נב"ס תוסמך לבצע ביקורת מערכתית בלבד (להבדיל מבירור תלונות פרטניות), יינתן ייצוג משפטי ממומן לפרקליט נילון, יוסדר היחס בין נב"ס לבין גופי ביקורת אחרים, יפורסמו נהלי עבודה, ויחול חיסיון על הממצאים שיתקבלו.

(ב) ביום 28.04.14 התקיימה פגישה, ביוזמת ובנוכחות פרקליט המדינה מר שי ניצן והנציבה, עם נציגות ארגון הפרקליטים, נציגי נב"ס ונוכחים נוספים מהדרג המנהל בפרקליטות. בפגישה הציגה הנציבה את תפיסתה לגבי מטרות נב"ס, ערכיה וחזונה, והציעה לנציגות ארגון הפרקליטים לערוך סבב מפגשים עם כל הפרקליטים בכל רחבי הארץ להצגת ה"אני מאמין" שלה. נציגות ארגון הפרקליטים אשר נכחו בפגישה היו אמורות להיפגש עם כל חברי ועד הארגון ולשוב עם תשובה, אולם זו לא התקבלה בנב"ס ישירות עד היום.

יודגש, כי בפגישה זו נאמר מפורשות על ידי נציגות ארגון הפרקליטים כי התנגדות הארגון נוגעת רק לבירור התלונות

הפרטניות ולא לביקורת המערכתית. למרות זאת - חוסר שיתוף הפעולה של הפרקליטים חל גם על הביקורות המערכתיות, כשהם מסבירים זאת בכך שכל עוד לא יגיעו איתם להבנה כוללת הם אינם מוכנים לשתף פעולה עם נבתי"ם, אף לא באופן חלקי.

(ג) ביום 27.5.14 נכתב על ידי ב"כ ארגון הפרקליטים (להלן: - "ב"כ ארגון הפרקליטים"), מכתב שמוען לפרקליט המדינה עם עותקים ליועץ המשפטי לממשלה, לנציב שירות המדינה, לעו"ד הדס פורר גפני, יו"ר ארגון הפרקליטים דאז ולנציבה. במכתב זה צוין, שהגם שפרקליטי המדינה נותנים יד לביקורת, יש הכרח לגבש הסכמות בין ארגון הפרקליטים לבין משרד המשפטים ונציבות שירות המדינה, שתעוגנה בהסכם קיבוצי, בכל הנוגע להשלכות הקמת נבתי"ם על תנאי העסקת הפרקליטים. במכתב זה נכללו נושאים בהן לדעת כותבות המכתב נדרשת הסכמה. חלק מהנושאים שנכללו במכתב זה לא נכללו במכתב שנשלח בדצמבר 2013 על ידי ארגון הפרקליטים. צוין בו, שעד להסדרת הסוגיות שפורטו, הנחה ארגון הפרקליטים את חבריו שלא לשתף פעולה עם נבתי"ם.

(ד) בהמשך למכתב זה, פניות שהתקבלו בנבתי"ם בנוגע להתנהלות פרקליטים והועברו לקבלת התייחסות מהפרקליטים הנילוניים, נענו על ידי הפרקליטים בנוסח אחיד שהוכתב על ידי ארגון הפרקליטים. במענים אלה צוין, שעל פי הנחיית ארגון הפרקליטים, הנילון אינו יכול להתייחס לפנייה, שכן נבתי"ם אינה יכולה לפעול ולפנות למי מפרקליטי המדינה בטרם הוסדרו דרכי פעולתה בתאום עם ארגון הפרקליטים ומבלי לגבש הסכמות עם הארגון בכל הנוגע לשמירה על זכויותיהם ותנאי עבודתם של הפרקליטים.

(ה) במענה למכתבים אלה נשלחו על ידי נבתי"ם מכתבי תשובה לנילוני, בהם צוין שנבתי"ם אינה תלויה בהנחיית ארגון הפרקליטים ואינה כפופה לו. כל חילוקי הדעות בין ארגון הפרקליטים לבין משרד המשפטים אינם עניין לנבתי"ם לענות בו ומשהוקמה נבתי"ם והחלה עבודתה, בכוונתה לפעול על פי הסמכויות שהוקנו לה במסמך העקרונות מכוחו הוקמה.

(ו) למעשה, מרגע הקמתה של נבתי"ם ועד היום, פרקליט המדינה, ראש תחום ניהול בפרקליטות, פרקליט המחוז הרלוונטי או מנהל המחלקה הרלוונטית בפרקליטות המדינה הם שמגיבים ושולחים התייחסות לתלונה במקום הפרקליט הנילוני. במרבית המקרים די במענה זה לצורך בירור התלונה.

(ז) בחודש ספטמבר 2014 הוכרז על ידי ארגון הפרקליטים סכסוך עבודה בעיקר בשל הקמת נבתי"ם. כאן המקום לציין, שהוראת ארגון הפרקליטים לחבריו לא לשתף פעולה עם נבתי"ם (הוראה שניתנה כאמור כבר בחודש דצמבר 2013, עוד בטרם החלה נבתי"ם לפעול), לא הייתה במסגרת סכסוך העבודה שהוכרז על ידי ארגון הפרקליטים רק ביום 8.9.14. דבר קיומו של סכסוך העבודה לא הובא לידיעת נבתי"ם באופן פורמאלי על ידי ארגון הפרקליטים או מי מטעמו עד יום 30.10.14, מועד בו הגיע אל נבתי"ם מכתב ב"כ ארגון הפרקליטים, אליו נתייחס להלן.

(ח) במכתב ב"כ ארגון הפרקליטים, שנשלח לנבתי"ם ביום 30.10.14 צוין, בין היתר, שבהתאם להודעה על סכסוך העבודה שנמסרה כחוק על פי כל כללי משפט העבודה ועד להסדרת פעילות נבתי"ם והשלכותיה על תנאי העבודה של הפרקליטים, קיימת הנחיה חד

משמעות של ארגון הפרקליטים לכל פרקליט שמקבל פנייה של נבתי"ם לא להשיב לפנייה בכל צורה שהיא.

כאמור, ההנחיה האמורה ניתנה לכלל הפרקליטים מספר חודשים לפני הכרזת סכסוך העבודה.

(ט) מתוך רצון לסיים את הסכסוך והגם שהנציבה אינה רואה עצמה חלק ממנו, ומתוך תפיסת הנציבה את ייעוד נבתי"ם וחזונה, התקיימו במהלך חודשי פעולתה של נבתי"ם פגישות נוספות בעניין ארגון הפרקליטים בין פרקליט המדינה והנציבה ואף התקיימה ישיבה נוספת ביום 16.12.14 בנוכחות פרקליט המדינה, פרקליטי מחוזות, שבעה חברי ארגון הפרקליטים ונציגי נבתי"ם. בהמשך לפגישות אלו הגיעו ארגון הפרקליטים והנהלת הפרקליטות לידי הבנה בסוגיות רבות, שהיו אף על דעת הנציבה, אך ארגון הפרקליטים טוען כי נותרו מספר סוגיות מהותיות שבהן לא הגיעו הצדדים לכלל הבנה. ראוי לציין, כי במהלך הזמן הוסיפו נציגי הארגון דרישות שלא נכללו במכתב הראשון ואף לא במכתבן האמור של ב"כ ארגון הפרקליטים.

הנציבה הבהירה מספר פעמים כי אינה רואה עצמה צד לסכסוך ואינה מהווה שותפה למשא ומתן, הגם שהייתה מוכנה לסייע בהבהרת נושאים שונים שהטרידו את ארגון הפרקליטים, ואף לעגן בנוהלי העבודה של נבתי"ם נושאים מתאימים.

(י) נבתי"ם הוקמה כאמור על סמך מסמך העקרונות עליו חתומים שרת המשפטים לשעבר והיועץ המשפטי לממשלה. ממשלת ישראל היא שאישרה את ההקמה ואת מינוי הנציבה. מכוח מסמך העקרונות מוסמכת נבתי"ם הן לבצע ביקורות יזומות, מערכתיות ושיטתיות,

הן לברר תלונות פרטניות שהתקבלו אצלה ביחס למי ממבוקריה. ביצוע המטלות הללו תוך שיתוף פעולה מצד הגורמים המבוקרים, יסייע לשיפור הגופים המבוקרים ולחיזוק אמון הציבור במערכת המשפט, אולם גם ללא שיתוף פעולה זה, נבתי"ם החלה בפעולתה במועד שנקבע וממשיכה לפעול ולבצע את המטלות האמורות באופן אובייקטיבי, מקצועי ויסודי.



## **פרק 6 - ייעוד, חזון, ערכים וקוד אתי**

במסגרת תהליכי ההקמה, הגדיר צוות נבתי"ם את ייעוד היחידה, חזונה וערכיה. בנוסף, פעל לגיבוש הקוד האתי להתנהלות נבתי"ם ועובדיה.

### **א. ייעוד נבתי"ם**

ביצוע ביקורת מערכתית על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות וכן בירור תלונות פרטניות לגבי הגופים המבוקרים - לצורך שיפור עבודתם, הן כגופים, הן כפרטים וחיזוק אמון הציבור בהם.

### **ב. חזון נבתי"ם**

נבתי"ם שואפת לשפר את התנהלות הגופים המבוקרים, מקום שנדרש שיפור כזה, ועל-ידי כך להגביר את אמון הציבור בהם ולהשפיע על המציאות המשפטית במדינת ישראל.

נבתי"ם תעבוד בשיתוף פעולה עם הגופים המבוקרים, תיזום ותמליץ על תהליכים ודרכי פעולה, לרבות חיזוק, שינוי, שיפור וייעול תהליכי עבודה, ובכלל זה תלווה תהליכים ליישום ההמלצות.

עובדי נבתי"ם ישאפו למצוינות בפעילותם, יקפידו על מקצועיות, יושרה ואובייקטיביות בביצוע הביקורות ובבירור התלונות, ויפעלו על-פי ערכי נבתי"ם.

## **ג. ערכי נב"ס והקוד האתי**

הקוד האתי מהווה אבן מאבני היסוד לקיומה ופועלה של נב"ס.

לנוכח החשיבות הרבה שעובדי נב"ס מייחסים לקיומו של קוד אתי ולעמידה בו, נעשה גיבוש הקוד האתי בתהליך מחשבתי מעמיק, שבו נטלו חלק כל עובדי נב"ס ובמסגרתו גובשו ערכי נב"ס ותורגמו להתנהגויות ראויות, המוטמעות בהליך פנימי באופן שיהוו חלק בלתי נפרד מנב"ס, בין בהתנהלות פנימית ובין בהתנהלות חיצונית.

הערכים שגובשו על ידי צוות נב"ס ומהווים את הבסיס לקוד האתי (ללא התרגום להתנהגויות ראויות כנזכר לעיל) מובאים להלן: -

### **מקצועיות ומצוינות:**

ביצוע כלל המשימות באופן מקצועי, איכותי ומיטבי, בהתאם לאמות מידה של מצוינות.

### **הגינות, יושרה וטוהר מידות:**

התנהגות נקייה מכל רבב, המושתתת על כנות, אמינות, יושרה, הגינות וניקיון כפיים.

### **סודיות:**

שמירה על סודיות ואי גילוי מידע לגורמים לא רלוונטיים.

### **אובייקטיביות והיעדר משוא פנים:**

התנהגות ללא משוא פנים, הטיית ודעות קדומות, תוך שמירה על עצמאות שיקול הדעת.

### **שיתוף:**

פעילות תוך קידום ערכי החברות המקצועית ושיתוף הפעולה.

### **יוזמה, יצירתיות וגמישות מחשבתית:**

פעילות תוך גמישות ותושייה, עידוד חשיבה מקורית ונקיטת יוזמות חדשות.

### **שוויוניות בביקורת:**

פעילות הוגנת, עניינית וללא תלות בשיקולים זרים.

### **כבוד הדדי:**

התנהגות בכבוד, בסובלנות ובאדיבות.

נבט"ם תבצע בקרה פנימית מתמשכת אחר העמידה בערכים ובקוד האתי, בין היתר, באמצעות גורם פנימי אשר הוגדר כאחראי על התהליך.



## פרק 7 - אגף תלונות פרטניות

### 1. מבוא

אגף תלונות פרטניות בנבת"ם אחראי על בירורן של תלונות המוגשות לו באשר להתנהלות הגופים ועורכי הדין המבוקרים על-ידי נבת"ם.

לנוכח העובדה שפעילותה של נבת"ם אינה מוסדרת בחוק, סמכותה של נבת"ם לברר תלונות מבוססת על מסמך העקרונות. לצורך הבטחת בירורן של התלונות באופן מקצועי, אחיד ושקוף, גובשה באגף תלונות פרטניות טיוטת נוהל בדיקה וטיפול בתלונות פרטניות (להלן: **"נוהל תלונות פרטניות"**) אשר מסדירה את אופן הטיפול בתלונה מרגע הגשתה לנבת"ם ועד לסיום הטיפול בה. טיוטת נוהל תלונות פרטניות הועברה למנכ"לית משרד המשפטים ולפרקליט המדינה לצורך קבלת הערות. הנוהל עודכן בהתבסס על מרבית ההערות שהתקבלו מפרקליט המדינה והוסכמו על ידי נבת"ם. טיוטת נוהל תלונות פרטניות, שעל פיה פועלת נבת"ם, מובאת במלואה בנספח ב' לדוח זה.

יצוין כי מכח סעיף 6 למסמך העקרונות **"העומד בראש הנציבות יקבע את נהלי העבודה ליישום העקרונות שנקבעו לעיל, באישור שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה. הנהלים יעודכנו בהתאם ללקחים ולמסקנות שיופקו."** הנוהל מוגדר בדוח זה ובשלב זה כטיוטה בשל היעדר אישור פורמאלי של שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה, אך בכוונת נבת"ם לפעול על פיו תוך שמירה על זכותה לערוך בו שינויים עניינים, על פי שיקול דעת הנציבה.

לצורך הטיפול בתלונות בהתאם לנוהל תלונות פרטניות, אופיינה ונבנתה מערכת נתיב, מערכת מחשוב ייעודית עבור אגף תלונות פרטניות (להלן: -"נתיב").

פרק זה יסקור את מאפייני הפונים והנילונים במהלך תשעת חודשי פעילותה של נב"ם בשנת 2014 (31.12.14-01.04.14) (להלן: -"תקופת הפעילות הרלוונטית"), יתאר את אופן הטיפול בתלונות, יסקור את הפניות שהתקבלו ויכלול מספר דוגמאות של תלונות.

במהלך תקופת הפעילות הרלוונטית התקבלו באגף תלונות פרטניות 210 פניות.

הטיפול ב-151 פניות, שהן 72% מהפניות, הושלם במהלך תקופת הפעילות הרלוונטית.

הטיפול ב-59 הפניות הנוספות יימשך בשנת 2015 במקביל לפניות המוגשות במהלך שנת 2015.

## **2. הפונים**

בהתאם למסמך העקרונות (סעיף 3.ב.), מוסמכת נב"ם להידרש לבירורן של תלונות בשלושה סוגי מקרים:

- א. כאשר אגב הביקורת המערכתית נתגלה אירוע אשר לדעת הנציבה יש מקום למצות את הבירור בעניינו.
- ב. כאשר שר המשפטים או היועץ המשפטי לממשלה מבקשים לברר אירועים ספציפיים.

ג. כאשר הוגשה תלונה לנב"ם על ידי כל אדם הרואה עצמו נפגע בשל התנהגותו של פרקליט או תובע והנציבה ראתה שיש מקום לבררה.

במהלך תקופת הפעילות הרלוונטית, 185 פניות (שהן 88% מהפניות) הוגשו על ידי אדם פרטי, 13 פניות הוגשו על ידי עמותות, 3 פניות הוגשו על ידי חברה בע"מ, 3 פניות הוגשו על ידי גופים שלטוניים ופנייה אחת הייתה אנונימית.

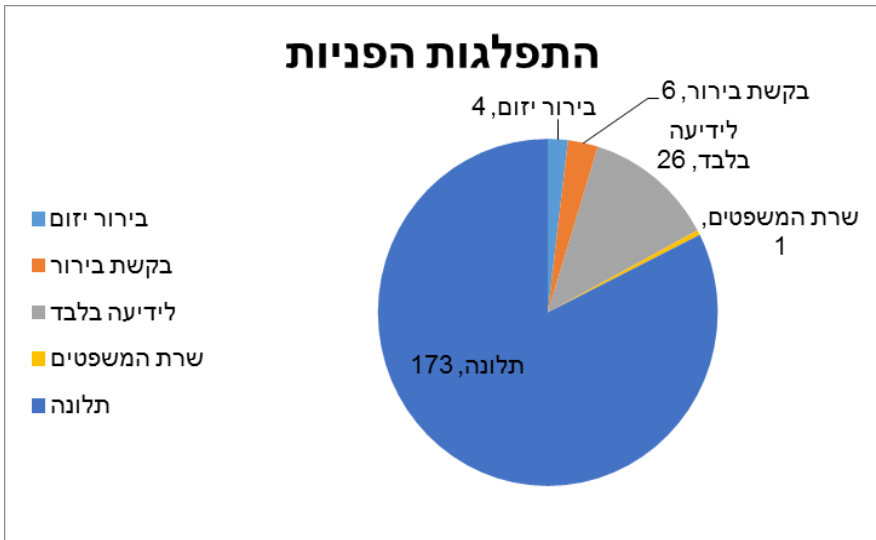
פניה אחת הוגשה על ידי שרת המשפטים לשעבר, הגב' ציפי לבני, וארבע פניות נפתחו כבירור יזום של הנציבה, לנוכח פניות שהיו אליה.

רובן המכריע של הפניות שהוגשו על-ידי הציבור (כלל הפניות שהוגשו מלבד הבירור היזום של הנציבה ופנייתה של שרת המשפטים), הן תלונות שהוגשו על ידי אדם או גוף שראה עצמו נפגע בשל התנהגותו של פרקליט או תובע (173 תלונות, שהן 84% מהפניות), 6 פניות היו בקשות לבירור (פניות שענינן קבלת מידע ואשר אין בהן תלונה, כגון שאלות של פונים פוטנציאליים באשר לסמכות נב"ם) ו-26 פניות נשלחו לנב"ם לידיעה בלבד.

תרשים א' להלן מסכם את נתוני התפלגות הפניות לנב"ם בתקופה זו.

יש לציין, כי מרביתן של 205 הפניות שהוגשו על ידי הציבור, הוגשו על ידי פונים שאינם מיוצגים (134 פניות שהן 65% מהפניות), בעוד שב-33 פניות יוצג הפונה על ידי עורך דין וב-38 פניות היה הפונה עצמו עורך דין.

## תרשים א': התפלגות הפניות



כל איזכור בהמשך הפרק ל"תלונות" מתייחס ל-178 התלונות שנפתחו בנבת"ם, הווה אומר, לכלל הפניות למעט בקשות הבירור והפניות לידיעה בלבד.

### 3. הנילונים

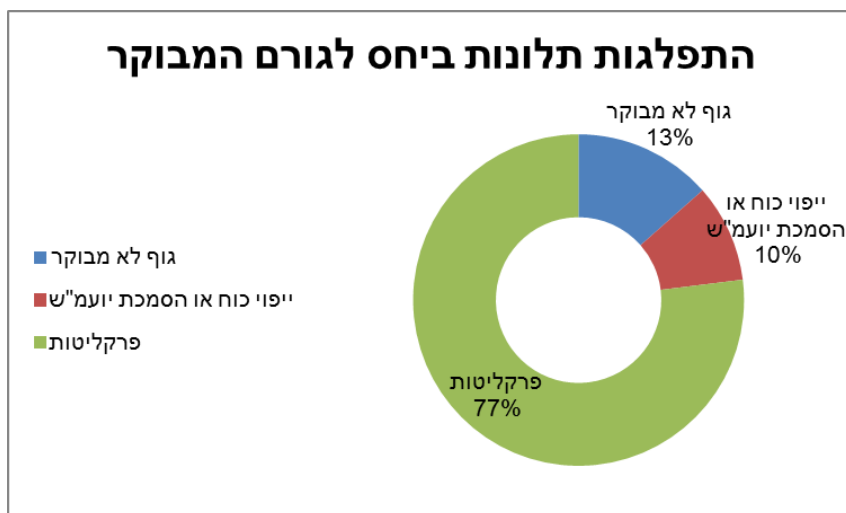
מבוקריה של נבת"ם בתקופת הפעילות הרלוונטית, כללו שלוש קבוצות של מייצגי המדינה בערכאות: פרקליטות המדינה ופרקליטויות המחוז; תובעים המחזיקים ייפוי כוח מהיועץ המשפטי לממשלה; ותובעים המחזיקים כתב הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה הכוללים תובעים במשרדי ממשלה ובתאגידים סטטוטוריים, תובעים מכוח דיני תכנון ובנייה, ותובעים עירוניים כאמור בפרק 3 (ביקורת נבת"ם על התביעה

המשטרתית החלה ביום 01.01.15, ולכן פרק זה אינו כולל התייחסות לקבוצת מבוקרים זו).

תרשים ב' להלן מציג את התפלגות התלונות שהתקבלו בהתייחס לגורם המבוקר. עיון בו מעלה, כי 137 תלונות (77%) התקבלו ביחס לפרקליטות, 17 תלונות (10%) התייחסו להתנהלותם של מיופי כוח של היועץ המשפטי לממשלה (3 תלונות) ובעלי כתב הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה (14 תלונות) ו- 24 תלונות (13%) התקבלו ביחס לגופים שאינם מבוקרים של נב"ם.

מתוך 154 תלונות שהתקבלו ביחס לנילוניים שנמנים עם הגורמים המבוקרים על ידי נב"ם, 63 תלונות (41%) עסקו בהתנהלותו של עורך דין ספציפי ו-91 תלונות (59%) התייחסו להתנהלות הגוף המבוקר.

### תרשים ב': התפלגות התלונות ביחס לגורם המבוקר



#### **4. קבלת הפנייה והקצאה לגורם מטפל**

כל הפניות לנבתי"ם מתקבלות בהתאם לנוהל תלונות פרטניות, בדרכים הבאות: דואר, דואר אלקטרוני, מסירה ידנית ופקסימיליה.

קבלת הפניות נעשית על ידי עובד נבתי"ם, הנדרש לבצע מספר פעולות במערכת נתיב: קליטת הפנייה על פי סדר רץ; סריקת הפנייה והמסמכים הנלווים לה; והזנה של פרטי הפנייה והגורמים הרלוונטיים בפנייה (פונה, נילון, גורמים נוספים כגון הממונה על הנילון או צדדים שלישיים קשורים). עם סיום קליטתה של הפנייה היא מועברת למנהלת אגף תלונות פרטניות אשר מנתבת אותה לאחת מעורכות הדין באגף (להלן: - "הגורם המטפל").

ככלל, קבלת פרטי הזיהוי של הפונה – שם מלא ומספר תעודת זהות או מספר רישיון עו"ד – היא תנאי לתחילת טיפול מהותי בתלונה. אם התלונה נעדרת פרטי זיהוי של הפונה, הגורם המטפל מבקש מהפונה בכתב להשלים את הפרטים החסרים. במקרים מיוחדים, לפי שיקול דעת הנציבה, ייפתח טיפול בתלונה ללא ציון פרטי הזיהוי של הפונה, גם מקום בו פרטי הפונה ידועים.

#### **5. תלונות שאין לבררן - דחיית התלונה על הסף**

תנאי סף לבירור התלונה הוא בחינת הגורם המטפל אם התלונה מתייחסת לגוף או לגורם הנמנה עם מבוקרי נבתי"ם, ואם נושא התלונה מצוי בסמכות נבתי"ם.

ככלל, לא תתברר תלונה במקרים הבאים :

1. התלונה אינה מופנית כלפי אחד מהגופים המבוקרים.
2. התלונה קנטרנית או טורדנית או עוסקת בזוטי דברים.
3. עניינה של התלונה בהפעלת שיקול דעת משפטי.
4. התלונה עוסקת בעניין הניתן לערעור או ערר על פי דין.
5. עניינה של התלונה בהחלטת היועץ המשפטי לממשלה כראש התביעה הכללית.
6. התלונה עוסקת בעניין התלוי ועומד בדיון בבית משפט או בבית דין, אלא אם כן יתקבל אישור היועץ המשפטי לממשלה, לפי בקשת הנציבה או מי מטעמה, או לפי בקשת הפונה עצמו.
7. התלונה עוסקת בעניין שלגביו מתקיימת באותה עת חקירת משטרה, או הנתון לביקורת שיפוטית על פי דין.
8. התלונה אנונימית, אלא אם כן תסבור הנציבה, לפי שיקול דעתה, שזהות הפונה אינה נדרשת לצורך בירורה ושיש הצדקה לבררה למרות היותה תלונה אנונימית, ויש די בפרטים שהובאו בפנייה כדי להתחיל בבירורה.
9. התלונה מופנית לנבתי"ם לצורך ידיעה בלבד.
10. התלונה הוגשה לאחר שחלפה שנה מקרות אחד האירועים המפורטים להלן, לפי המאוחר :  
(א) מהיום שהמעשה נודע לפונה, ובלבד שהפונה לא יכול היה לדעת על כך קודם לכן ;  
(ב) מיום מתן פסק הדין בעניין עליו נסבה התלונה ;  
(ג) מיום שהוסרה מגבלה שקבועה במסמך העקרונות או בנוהל זה לבירור התלונה ;

והכל אלא אם כן תסבור הנציבה שקיימת סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורה למרות חלוף המועדים האמורים.

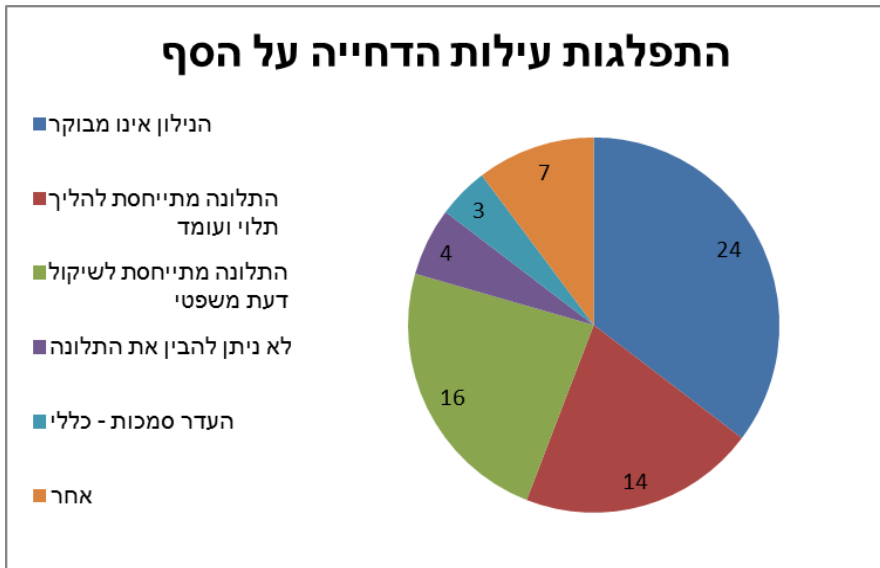
11. התלונה מתייחסת לגורם שאינו נמנה עוד עם מי מהגורמים המבוקרים, אלא אם כן תסבור הנציבה שקיימת סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורה.

12. נושא התלונה בורר בעבר, או שמתברר במקביל להגשת התלונה לנב"ם, על-ידי גוף ביקורת אחר.

ככלל, כאשר נמצא כי תלונה אינה נמצאת בסמכות נב"ם, שולח הגורם המטפל בנב"ם לפונה, מכתב דחיה על הסף הכולל את עיקרי נימוקי ההחלטה. במקרים המתאימים, מציין הגורם המטפל במכתב כי באפשרות הפונה לשוב ולפנות לנב"ם בפנייה שאינה כוללת את אחת מעילות הסף שפורטו לעיל. במקרים מובהקים, ועל פי שיקול דעתו של הגורם המטפל, תצוין במכתב אפשרות הפנייה לגורם ביקורת מתאים דוגמת נציבות תלונות הציבור על שופטים או המחלקה לחקירות שוטרים. לבקשת פרקליט המדינה, החל משנת 2015 תשלח הודעה על הגשת תלונה ודחייתה על הסף גם לנילון. לאחר הפקת מכתב ההחלטה, נסגרת התלונה בנתיב והעילה לסגירתה מוזנת במערכת.

בתקופת הפעילות הרלוונטית, נדחו על הסף 68 תלונות, שהן 38% מהתלונות שהוגשו לנב"ם. תרשים ג' להלן מציג את התפלגות עילות הדחייה על הסף, כאשר הקטגוריה "אחר" מכילה תלונה אנונימית, תלונה מוקדמת מדי, תלונה קנטרנית, תלונה המתייחסת לעניין הניתן לערעור, ותלונות שהתקבלו בעת שמתקיימת חקירת משטרה. כפי שניתן ללמוד מהתרשים, הסיבה השכיחה ביותר לדחיית תלונות על הסף היא היותו של הנילון גורם שאינו מבוקר על ידי נב"ם.

## תרשים ג': התפלגות עילות הדחייה על הסף



### כפל בירור

בשל אופייה הייחודי ותכליתה של עילת הסף של בירור כפול (סעיף 5.12 דלעיל), מקום בו היא מתעוררת, חלות ההוראות הבאות: במקרים בהם עולה מהתלונה, או שהובא לידיעת נב"ם בדרך אחרת, שהפונה פנה באותו נושא לגוף אחר המוסמך לברר את העניין, או שגוף אחר מברר את הנושא שלא ביוזמת הפונה, נשלח לפונה מכתב בו מובהר לו שככל שהוא מעוניין שתלונתו תיבדק על ידי נב"ם, עליו להודיע לגוף הנוסף אליו פנה שאינו מעוניין בבירור תלונתו אליו. בירור התלונה בנב"ם יחל רק אם הפונה ימצא לנב"ם עותק מההודעה ששלח לגוף הנוסף. אם נב"ם החלה בבירור התלונה בטרם נודע על הפנייה לגוף האחר, יופסק הבירור עד

לקבלת האישור האמור. במקרה שהגוף האחר הכריע זה מכבר בעניין נושא התלונה, כאשר עמדה לנגד עיניו המסכת העובדתית המהווה את התשתית לתלונה הנוכחית, לא תברר נבתי"ם את התלונה, למעט במקרים שבהם קיים שוני רלוונטי במסגרת הנורמטיבית שחלה על בירורה של התלונה על ידי שני הגופים ועקב כך הגוף האחר לא הכריע בתלונה לגופו של עניין.

### הקשר בין זיהות הפונה לדחיית התלונה על הסף

85% מכלל התלונות שנדחו על הסף הוגשו בידי פונים שאינם עורכי דין או שאינם מיוצגים על ידי עורכי דין. ההסבר לנתונים אלה נעוץ, ככל הנראה, בכך שעורכי הדין בקיאים יותר מהאזרחים בגדרי סמכותה של נבתי"ם לברר תלונות, הן בנוגע לזיהות הגופים המבוקרים, הן בנוגע לנושאים שבתחום סמכותה של נבתי"ם לברר. טעויות טיפוסיות של פונים באשר לסמכות נבתי"ם כוללות תלונות על התנהלותה של מערכת בתי המשפט, תלונות לגבי משטרת ישראל, תלונות לגבי עורכי דין פרטיים, וכן תלונות על נושאים שאינם בתחום הסמכות, כגון שיקול דעת משפטי.

## **6. גיבוש עמדה ראשונית בבדיקת התלונה**

תלונה שלא נדחתה על הסף, מועברת להליך בירור לגופו של עניין.

### זיהוי ומיפוי

בשלב הראשון נבחנת השאלה אם יש בעובדות הנטענות בתלונה כדי לבסס חשד לליקויים בתקינות התנהלות הגופים המבוקרים, והליקויים הנטענים ממופים. ככל שפרטי התלונה חסרים ואינם ברורים, מתבקש הפונה לפרט

את טענותיו, להבהיר ולצרף אסמכתאות ומסמכים רלוונטיים. במקרים מתאימים, על פי שיקול דעת הנציבה או מי מטעמה, מתאפשר לפונה להשמיע טענותיו בעל פה בעצמו או באמצעות מיופה כוחו. במקרים בהם הפונה התבקש להמציא פרטים נוספים ולא המציאם במועד, נשלח לו מכתב תזכורת בו מצוין שככל שלא יומצאו הפרטים המבוקשים במועד הנוסף שייקבע לשם כך, ייסגר תיק התלונה.

### מדיניות מערכתית

תלונה ממנה עולה, שהיא משיגה על מדיניות מערכתית של מי מהגופים המבוקרים, מועברת לאגף הביקורת בנב"ם לצורך בחינה אם יש מקום לבצע ביקורת מערכתית יזומה בנושא התלונה. במקביל, נשלחת לפונה הודעה בכתב בדבר העברתה לאגף הביקורת. כך אף ככל שהתלונה נוגעת לביקורת מערכתית המבוצעת על ידי נב"ם, אז תובא התלונה, במקביל לבירורה, לידיעת צוות הביקורת הרלוונטי.

העברת התלונה מאגף תלונות פרטניות לאגף הביקורת ומאגף הביקורת לאגף תלונות פרטניות, מתבצעת באמצעות ממונה בנב"ם שבין היתר משמשת כגורם מקשר בין שני האגפים בנב"ם, והכל בהתאם לנוהל ממשק בין האגפים, המצורף כנספח ג' לדוח פעילות זה.

### מסקנות ביניים :

עם השלמת זיהוי העובדות ומיפוי הליקויים, יפעל הגורם המטפל בנב"ם באחת מהדרכים הבאות :

א. דחיית התלונה: בהעדר בסיס לתלונה או בהעדר פרטים מרכזיים שדרושים לבירורה. במקרה זה, יישלח לפונה מכתב הכולל את עיקרי הנימוקים לדחיית התלונה, עם העתק לנילון ולממונה הנילון.

ב. המשך בירור התלונה: בהתקיים בסיס לכאורי מקדמי לבירור. במקרה זה, יישלח לנילון מכתב אליו יצורף עותק מהתלונה ופרטים נוספים שהתקבלו בנבת"ם במסגרת השלמת הפרטים, ותתבקש התייחסותו לפנייה, תוך פרק הזמן שנקבע לכך. העתק מהמכתב לנילון ומהתלונה עצמה יישלח לממונה הישיר ולממונה הבכיר של הנילון. ככל שהתלונה עוסקת בעניין בו פעל הנילון לפי הנחיית גורם ממונה, או בהתאם למדיניות הגוף המבוקר, יעביר הגורם הממונה את התייחסותו לתלונה במקום או בנוסף לנילון. במקביל, יישלח לפונה מכתב בו יצוין דבר משלוח התלונה להתייחסות הנילון.

ג. העברת הודעה ליועץ המשפטי לממשלה: בכל אחד משלבי בירור התלונה, אם עולה, לדעת הנציבה, חשש ממשי לקיומה של עבירה פלילית בנושא שככלל מטופל על ידי המשטרה, תעביר הנציבה הודעה ליועץ המשפטי לממשלה על טיפולה בתלונה כדי שיחליט אם יש מקום להעביר את הנושא לטיפול המשטרה, אם לאו.

### משך זמן מענה ראשוני

בדיקת הנתונים במערכת נתיב העלטה, כי בתקופת הפעילות הרלוונטית קיבלו הפונים מענה ראשוני מנבת"ם תוך 13 ימים בממוצע (תחשיב זה אינו כולל פניות שהוגשו בחודש הפעילות הראשון בו החלה מערכת נתיב לפעול והתקיימה חופשת פסח). המענה הראשוני נערך בהתאם לנסיבות העניין,

וכולל, בין היתר, מכתב לפונה המעדכן שתלונתו הועברה להתייחסות הנילון, מכתב לפונה המבקש הבהרות או השלמת פרטים, או החלטה בתלונה.

בין יעדי נבתי"ם לשנת 2015 - קיצור משך הזמן שיידרש למענה ראשוני ל-7 ימים.

### תזכורת לנילון

ככל שהנילון לא המציא התייחסותו במועד שנקבע לשם כך, נשלח מכתב תזכורת לכלל המכותבים אליהם הועבר המכתב הראשון ובו ניתן לנילון פרק זמן נוסף להגשת התייחסותו. במכתב התזכורת מצוין שככל שהנילון לא ימציא התייחסותו במועד המוארך, ייחשב הוא כמי שוויתר על זכות הטעון שלו, והתלונה תתברר ללא התייחסותו.

### עיון בתיק הגורם המבוקר

עם העברת התלונה להתייחסות הנילון, תהא נבתי"ם רשאית לפנות למנהל היחידה הרלוונטית בבקשה לעיון בתיק נושא התלונה. בשלב הראשוני יועבר התיק לעיון נבתי"ם ללא התרשומות הפנימיות וללא חומר שאי גילוי מותר על פי חוק. אם לאחר העיון בתיק תמצא הנציבה שיש מקום לעיון בתיק בכללותו, יועמד לעיון התיק בשלמותו, אולם לא יועתקו התרשומות הפנימיות והחומר שאי-גילוי מותר.

## 7. קבלת התייחסותו של הנילון

עם קבלת התייחסות הנילון - ייבחנו טענותיו לגופן. ככל שתתקבל התייחסות מטעם ממונה הנילון, תיבחן התייחסותו כחלק מהמענה לתלונה. אם יעלה צורך בפירוט נוסף, השלמות והמצאת מסמכים, יידרש הנילון בכתב להמציאם. במקרים מתאימים, על פי שיקול דעת הנציבה או מי מטעמה, או לבקשת הנילון, יתאפשר לנילון להשמיע טענותיו בעל פה בעצמו או באמצעות מיופה כוחו.

יצוין בנקודה זו, כי בעוד שכלל התלונות שהתבררו בתקופת הפעילות הרלוונטית נגד עורכי דין הפועלים מכוח ייפוי כוח או כתב הסמכה של היועץ המשפטי לממשלה זכו להתייחסות ישירה של הנילון, התלונות שהתבררו נגד פרקליטים מפרקליטות המדינה ומפרקליטויות המחוז נענו על-ידי הממונה הישיר או הבכיר של הנילון. תופעה זו נובעת כאמור בפרק 5, מהחלטת ארגון הפרקליטים, המהווה חלק מסכסוך עבודה שהוכרז ביום 8.9.14.

לאחר קבלת התייחסות הנילון ובחינתה, חלות ההוראות הבאות: אם מתברר מההתייחסות כי התלונה עוסקת באחד מהמקרים שבהם ככלל, לא תתברר תלונה, כמפורט בסעיף 5 לעיל, או שיש בהתייחסות כדי להניח את דעת הגורם המטפל בנב"ס שאין מקום להמשיך בבירור לגוף העניין, תידחה התלונה או יופסק בירורה, כמפורט להלן. אם מוחלט שיש מקום להמשיך בבירור, יגובשו ממצאי הבירור כמפורט בסעיף הבא. בהתייחסות הראשונית, רשאי הנילון לציין, שברצונו להרחיב את התייחסותו אם יוחלט להמשיך בבירור עד לגיבוש ממצאי התלונה ובמקרה זה, הגורם המטפל יידע את הנילון על זכותו להשלים את התייחסותו תוך פרק הזמן שנקבע לכך.

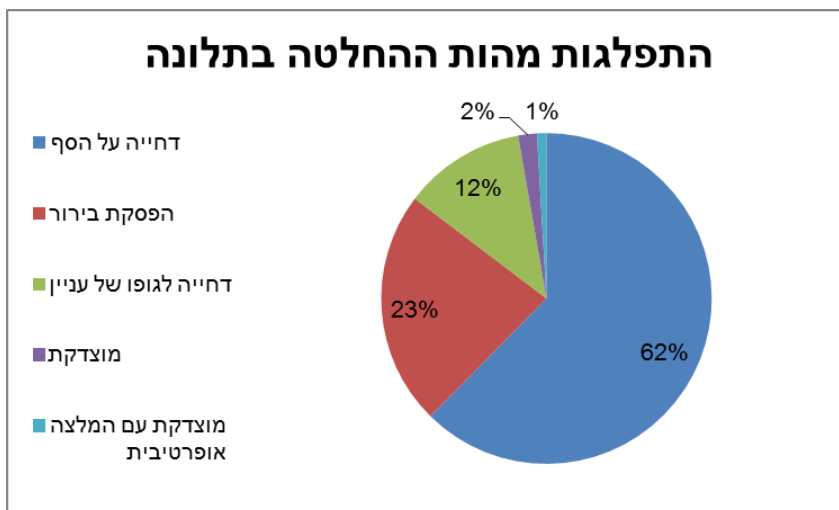
## **8. גיבוש ממצאים, מסקנות והכרעה**

עם קבלת התייחסות הנילון ובדיקת טענותיו, או אם הנילון לא השיב לפניית בכתב במועד - יגובשו ממצאי בירור התלונה על סמך התלונה ונספחיה, התייחסות הגוף המבוקר ונספחיה, השלמות בעל פה או בכתב, ככל שהתקיימו, וכל חומר נוסף הקיים בתיק, לרבות עיון בתיק נושא התלונה של הגורם המבוקר.

המסקנות שתתקבלנה על סמך ממצאי הבירור יגובשו למסמך החלטה, על פי אחת החלופות הבאות:

- (1) דחיית התלונה - כאשר ממצאי הבירור העלו שהתלונה אינה מוצדקת.
  - (2) דחיית התלונה בשל תקלה מערכתית - כאשר ממצאי הבירור העלו שהנילון נהג כהלכה, אלא שאירע כשל אחר.
  - (3) הפסקת בירור התלונה - כפי שיובהר להלן.
  - (4) קבלת התלונה - כאשר ממצאי הבירור העלו שהתלונה מוצדקת.
  - (5) קבלת התלונה עם המלצה אופרטיבית של הנציבה - כאשר ממצאי הבירור העלו חשש למעשה פלילי; חשש לעבירה משמעתית; חשש להתנהגות שאינה ראויה או הולמת; או על פי שיקול דעתה של הנציבה.
- ככל שקיים חשש למעשה פלילי, תועבר החלטת הנציבה ליועץ המשפטי לממשלה לצורך הכרעתו אם יש מקום לפתוח בחקירה פלילית בעניין.

## תרשים ד': התפלגות התלונות שבוררו וניתנה בהן החלטה:



### 8.1 דחייה על הסף

כאמור בסעיף 5 בפרק זה, 68 תלונות, המהוות כ-62% מהתלונות שבוררו וניתנה בהן החלטה בתקופת הפעילות הרלוונטית נדחו על הסף, כתוצאה מאחת מעילות הדחייה על הסף המתוארות.

### 8.2 הפסקת בירור התלונה

בתקופת הפעילות הרלוונטית הופסק בירורן של 25 תלונות, המהוות כ-23% מהתלונות שבוררו וניתנה בהן החלטה.

מקרים בהם הוחלט על הפסקת בירור התלונה הם:

✓ כאשר נודע לנבתיים שעניין התלונה בא על תיקונו, הן בעקבות התחלת הבירור של נבתיים, הן מטעם אחר;

✓ כאשר הפונה חזר בו מהתלונה במפורש או במשתמע, למשל, אך לא רק, בשל הימנעות מלהשיב על בקשת נבתי"ם להמצאת פרטים נוספים לצורך בירור התלונה ;

✓ כאשר התקיימה אחת העילות המצדיקות שלא לפתוח בבירור מלכתחילה, אלא שעילה זו נודעה לנבתי"ם באיחור, כגון שהתלונה עוסקת בעניין התלוי ועומד בבית המשפט.

✓ כאשר הבירור היה מותנה באישור היועץ המשפטי לממשלה והאישור לא ניתן בשלב זה.

#### דוגמאות לתלונות שבירורן הופסק :

(א) תלונה בעניין ייצוג המדינה בבית משפט לתביעות קטנות על ידי הפרקליטות, בה הועלתה, בין היתר, סוגיית שכר טרחת הפרקליט שייצג את המדינה באישור בית המשפט וחוסר הסימטריה הנובע מייצוג המדינה על ידי פרקליט בהקשר זה (כאשר מתדיין רגיל אינו זכאי להיות מיוצג על ידי עורך דין בבית משפט לתביעות קטנות).

לאחר שנבתי"ם העבירה סוגיה זו להתייחסות הפרקליטות, החליטה האחרונה, כעניין של מדיניות, שהפרקליטות לא תדרוש עוד שכר טרחת עורך דין בתיקים המתבררים בבית משפט לתביעות קטנות. הנחיה ברוח זו הועברה לפרקליטי המחוזות.

(ב) תלונה של יורשים שהגישו בקשה לצו קיום צוואה לרשם לענייני ירושה. הפונים ביקשו לזרז את הטיפול בבקשה לנוכח סיבות אישיות ורפואיות קשות של אחד היורשים. הרשם לענייני ירושה

העביר את הבקשה לצו קיום הצוואה לב"כ היועץ המשפטי לממשלה במשרד האפוטרופוס הכללי לקבלת תגובתו לבקשה, אולם התגובה בוששה להגיע.

בעקבות בירור העניין על ידי נב"ם, הועברה תגובה מטעם ב"כ היועץ המשפטי לממשלה במשרד האפוטרופוס הכללי לבקשה ומייד לאחר מכן נחתם צו קיום הצוואה.

(ג) תלונה של פונה שנקלע לקטטה, זומן למשטרה, עוכב שם ושוחרר לביתו. חלפו מעל שלוש שנים מאז התייצבותו במשטרה והפונה לא קיבל כל הודעה מצד גורם כלשהו באשר למצב התיק שנפתח נגדו. בבירור שערך בא כוחו של הפונה עלה, כי חודש לאחר שעוכב במשטרה, הועבר תיק החקירה לפרקליטות לצורך החלטה על המשך ההליך. בא כוחו של הפונה פנה לפרקליטות כדי לבדוק מה סטטוס התיק אולם לא הצליח לקבל מענה על כך.

לאחר קבלת התלונה מנב"ם, הודיעה הפרקליטות, שמכתב יידוע המודיע לפונה על העברת התיק לפרקליטות נשלח לו זה מכבר. לגופו של עניין הודיעה הפרקליטות, שלאחר קבלת מכתב נב"ם הצליחה לסיים את הטיפול בתיק נגד הפונה והוחלט לסגור אותו מחוסר ראיות.

(ד) תלונה נגד הפרקליטות בה התבקשה נב"ם לברר מדוע לא ננקטים הליכים פליליים נגד אדם מסוים, לאחר שנאסף חומר ראיות רב נגדו ואף קיימות קביעות שיפוטיות שיש להעמידו לדין פלילי.

מתשובת הפרקליטות עלה, שהנושא הועבר לחקירת משטרה. מאחר שנבת"ם אינה מבררת תלונה בעניין שמתנהלת לגבי חקירת משטרה, נכתב לפונה שלא ניתן להידרש לתלונה בשלב זה.

(ה) פנייה משרת המשפטים לשעבר, הגב' ציפי לבני, בה התבקשה נבת"ם לבדוק את התנהלות הפרקליטות בנוגע לטיפול במידע שהגיע לידיה בפרשת נשיא (בדימוס) בית המשפט המחוזי בנצרת, יצחק כהן. שרת המשפטים ביקשה שבדיקת נבת"ם תחל רק לאחר אישור היועץ המשפטי לממשלה לנוכח החקירה הפלילית שהתקיימה אותה עת במשטרה.

במענה לפניית שרת המשפטים, גיבשה נבת"ם מתווה לבדיקה ובמסגרתו ביקשה להיפגש עם הגורמים שייתכן שמעורבים בפרשה. היועץ המשפטי לממשלה לא אישר לנבת"ם לברר את הפנייה בשלב זה בשל חשש שהדבר ישפיע על ההליך הפלילי ולכן הופסק הבירור.

(ו) בקשה של הנציבה לבירור יזום בעקבות פנייה שנעשתה אליה בנושא ניגוד עניינים בייצוג בהליך בבית הדין האזורי לעבודה. מדובר בהליך משפטי שנקטה ד"ר מאיה פורמן-רזניק (להלן: -"ד"ר פורמן-רזניק") שנבחרה כדין במכרז של נציבות שירות המדינה, לכהן כמנהלת היחידה לרפואה משפטית במרכז הלאומי לרפואה משפטית. ד"ר פורמן-רזניק שימשה עדת הגנה מטעם רומן זדורוב, לאחר שהתיק הוחזר מבית המשפט העליון לבית המשפט המחוזי. רומן זדורוב הורשע ברצח הנערה תאיר ראדה ז"ל ובמסגרת ערעור שהגיש ביקש לצרף ראיות נוספות, שאחת מהן הייתה חוות דעתה של ד"ר פורמן-רזניק. בקשתו התקבלה. פסק הדין המשלים של בית המשפט המחוזי הותיר את הרשעת זדורוב

על כנה ומתח ביקורת נוקבת על ד"ר פורמן-רזניק. בהמשך לקביעות בית המשפט המחוזי כלפיה בפסק דינו המשלים, ביקש פרקליט המדינה ממנכ"ל משרד הבריאות, שלא לאפשר את תחילת העסקתה של ד"ר פורמן-רזניק במרכז הלאומי לרפואה משפטית. בתגובה לכך, הגישה ד"ר פורמן-רזניק לבית הדין האזורי לעבודה בקשה לצו מניעה נגד עיכוב כניסתה לתפקיד ועתרה לאפשר לה להיכנס לתפקידה באופן מיידי ובלתי מותנה, נוכח זכייתה במכרז. המשיבים להליך היו ד"ר חן קוגל, שהעיד מטעם ההגנה במשפט זדורוב בהליך הראשון בבית המשפט המחוזי, ומונה, טרם הגשת הבקשה לצו מניעה, לראש המרכז הלאומי לרפואה משפטית; המרכז הלאומי לרפואה משפטית; מנכ"ל משרד הבריאות; ומדינת ישראל - משרד הבריאות. בדיון שהתקיים בבית הדין האזורי לעבודה ייצגה פרקליטה אחת את ארבעת המשיבים בהליך, חרף העמדות העובדתיות השונות שהם החזיקו.

משכך, פנתה הנציבה בבקשה לבירור יזום ליועץ המשפטי לממשלה וביקשה לערוך בירור תוך כדי הליך משפטי תלוי ועומד בסוגיית ניגוד העניינים בלבד, דהיינו, האם ראוי שאותה פרקליטה המייצגת את המדינה ומביעה את עמדת פרקליט המדינה בסוגיית כניסתה של ד"ר פורמן-רזניק לעבודה במרכז הלאומי לרפואה משפטית, תייצג אף את משרד הבריאות אשר העומדת בראשו ויועציה המשפטיים מחזיקים בעמדה עובדתית-מקצועית שונה, ואת ד"ר קוגל, המחזיק אף הוא בדיעה שונה.

היועץ המשפטי לממשלה, דחה את הבקשה לאשר בירור תוך כדי ההליך המשפטי ולכן הופסק הבירור עד להשלמת ההליך בבית הדין לעבודה.

### 8.3 תלונוֹת שבוֹררו לגופו של עניין ונמצאו בלתי מוצדקות

מתרשים ג' לעיל עולה, כי 13 תלונוֹת המהוות 12% מכלל התלונוֹת שביִרוֹרן הסתיים בתקופת הפעילות הרלוונטית נמצאו בלתי מוצדקות.

#### דוגמה :

תלוֹנה על תובעת מכוח דיני תכנון ובנייה, המחזיקה הסמכה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, בטענה שבנוסח כתב האישום שהגישה לבית המשפט, הטעתה את בית המשפט לחשוב שניתן היתר בדיעבד לבנייה בלתי חוקית, וכתוצאה מההטעיה, במקום לאכוף צו הריסה של הבנייה הבלתי חוקית שניתן קודם לכן, הוארך הצו בחמש שנים נוספות.

לאחר שנבחן כל החומר שקיים בתיק, תוך בחינת השתלשלות האירועים הרלוונטיים, הגיע צוות נב"ם למסקנה שעל אף שנוסח כתב האישום לא היה מיטבי והיה בו אף משום חשש להטעיה, לא ניתן לקבוע שהייתה בו הטעיה מכוונת של בית המשפט ולכן התלוֹנה נדחתה, תוך הפניית תשומת ליבה של התובעת הרלוונטית לצורך בהקפדה על דיוק בניסוחים עתידיים.

#### 8.4 תלונות שבוררו ונמצאו מוצדקות

מתרשים ג' עולה, כי בתקופת הפעילות הרלוונטית לדוח זה, שתי תלונות נמצאו מוצדקות, ללא המלצה אופרטיבית, כמפורט להלן:

א. תלונה של פונה נגד הפרקליט שייצג את המדינה בהליך המשפטי בו הורשע הפונה בגרימת מוות ברשלנות. הפונה טען לשיהוי ניכר של הפרקליטות בהגשת כתב האישום נגדו.

מתשובת פרקליט המחוז הרלוונטי עלה, שהתיק התגלגל בין מספר פרקליטים מרגע הגעתו לפרקליטות ואף הועבר להשלמות חקירה במשטרה. התיק עבר לטיפול הנילון בתאריך מסוים, הנילון הכין חוות דעת והגיש כתב אישום חודש וחצי לאחר שהחל בטיפול.

נוכח האמור בתשובה זו והשיהוי הניכר שאכן אירע בהגשת כתב האישום, הוכרע שהתלונה מוצדקת ברמה המערכתית, אולם התלונה נדחתה ככל שהיא מתייחסת לנילון הספציפי, מאחר שהתיק היה בטיפול הנילון רק תקופה קצרה עד להגשת כתב האישום.

ב. תלונה ביחס להתנהלות תובעת ממחלקה משפטית בעירייה שלפי הנתען לא דיברה אמת במהלך ההליך המשפטי, הכל כמפורט בהכרעה להלן, שתובא במלואה בהשחרת השמות:-

## "הנדון: הכרעה בפנייה

1. בהמשך למכתבנו מיום 17.9.2014 הועברה תלונתך לעו"ד [REDACTED] (להלן: "עו"ד [REDACTED]") מהמחלקה המשפטית של [REDACTED], לצורך בירור. לאחר שהתקבלה במשרדנו התייחסותה של [REDACTED] לתלונה, נתנו דעתנו למכלול הטיעונים והמסמכים, ולהלן ההכרעה:

### 2. רקע

(א) תלונתך נסבה על התנהלותה של עו"ד [REDACTED] בהליך המשפטי בתיק [REDACTED] שנשמע בבית המשפט לעניינים מקומיים ב-[REDACTED]. בהליך זה, שבו ייצגת את עצמך, נאשמת כי ביצעת עבודות הטעונות היתר ללא היתר בנייה וטענת להגנה מן הצדק בשל כך שעיריית [REDACTED] נקטה כלפיך לטענתך באכיפה בררנית. עיון בפסק-הדין העלה כי בית המשפט (כב' השופט [REDACTED]) קיבל את טענתך וזיכה אותך מן העבירות שיוחסו לך לנוכח העובדה ששניים משכניך, שעברו עבירות בניה דומות או חמורות יותר, לא הועמדו לדין.

### 3. טענות והכרעה

(ב) בתלונתך טענת שבשני אירועים הקשורים להליך הנדון, עו"ד [REDACTED] לא דיברה אמת -

האירוע הראשון עליו אתה מלין מתייחס להודעת דואר אלקטרוני ששלחה עו"ד [REDACTED] לעו"ד [REDACTED], מהמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה. בהודעה, כתבה עו"ד [REDACTED], כי תיק פיקוח וחקירה

שנפתח נגד בני הזוג ■ נסגר מאחר שהמתלוננים סירבו ליתן עדות בעניין (נספח א' לפנייתך). להוכחת טענתך כי מדובר באמירה שקרית, צירפת מכתב תלונה שהוגש נגד משפחת ■ ביום 2.11.1999 בגין בניה ללא היתר (נספח ב' לפנייתך) שבו חתם המתלונן, אחד משכניך, על נוסח התלונה הכללי "הריני להודיעכם כי במידת הצורך אהיה מוכן להעיד על כך בבית המשפט".

(ג) בתגובתה לאירוע זה הדגישה עו"ד ■, כי דובר בתכתובת התייעצות פנימית וממילא שיקול הדעת להמשיך בהליך ולא לחזור מהאישום היה מסור לה. לגופו של עניין היא השיבה, כי אמירתה בדבר סירוב המתלוננים נגד בני הזוג ■ לתת עדות, התבססה על דוח ביקורת מיום 26.8.2007 של מר ■, מפקח בניה אזורי, שלפיו נכון למועד זה סירבו המתלוננים למסור תצהיר בנדון והביעו רתיעה ממתן עדות לבית המשפט (דוח הביקורת צורף כנספח לתשובתה).

#### הכרעה באירוע הראשון -

(ד) מתגובתה של עו"ד ■ לאירוע הראשון עולה כי יש לדחות את תלונתך באשר לאירוע דנן. לפי דוח הביקורת שעמד לנגד עיניה, המתלוננים נגד משפחת ■ אכן לא היו נכונים לתת תצהיר ולהעיד בבית המשפט בעניין. חשוב לציין לעניין זה כי בעוד שמכתב התלונה אליו התייחסת נכתב בחודש נובמבר 1999, הרי שדוח הביקורת עליו

התבססה עו"ד [REDACTED] הוא מחודש אוגוסט 2007 ולכן עדכני הרבה יותר. לפיכך, דבריה בתכתובת הנדונה שיקפו את המסמכים שהיו בידיה ולא היה בהם משום שקר או הטעייה.

(ה) האירוע השני עליו אתה מלין מתייחס לאמירות של עו"ד [REDACTED] בעת שחקרה אותך חקירה נגדית במשפט ושמחן משתמע, לטענתך, כי היא הציגה מצג שווא עובדתי כאילו בני הזוג [REDACTED] הועמדו לדין, בעוד שבפועל לא הוגש נגדם כתב אישום. להוכחת טענתך צירפת את הקטע הרלוונטי מפרוטוקול הדיון בהליך מיום [REDACTED] (נספח ג' לפנייתך). מאחר שהחקירה (השאלות והתשובות) נמצאת בלב ליבה של התלונה, היא תובא להלן במלואה :-

**"ש. האם ידוע לך אם [REDACTED] הועמד לדין?**

**ת. ידוע לי שלא הועמד לדין. היו לי שיחות איתו ועם אחרים.**

**ש. אני אומרת לך שהוא הועמד לדין.**

**ת. את יכולה להגיד.**

**הערת בית המשפט: ב"כ המאשימה מרימה את קולה על הנאשם באמצע שאלה, ואבקש ממנה לשמור על טון נמוך ומאופק.**

**ש. אני אומרת לך שהתיק הזה נסגר לא מטעמים שמצדיקים הגנה מן הצדק, אני מתכוונת לתיק של [REDACTED].**

ת. אני לא טענתי את זה. לדעתי הוא נסגר בשל קשרים בעירייה. איך יכול לקום בניין בן שתי קומות בלי היתר.

ש. אני אומרת לך שהתיק של ■■■ נסגר לא מטעמים של קשרים בעירייה."

לחיזוק טענתך, צירפת פסקה מהכרעת הדין (נספח ד' לתלונה), שבה מתייחס כב' השופט ■■■ לחילופי הדברים הנ"ל, אשר מובאת כאן אף היא במלואה:

"אציין כי משום מה בחקירה הנגדית שנערכה לנאשם 1, הציגה בפניו המאשימה "עובדה" כי הוגש כתב אישום נגד מר ■■■ והוא השיב כי הדבר אינו נכון (עמ' 8 לפרוטוקול, ש, 4-1). "העובדה" שהוצגה אינה נכונה כמובן, ומר ■■■ ציין כי לא ננקט כל הליך. לא ברור איפוא, מדוע המאשימה, שנמנעת ללא כל הסבר מהעמדת שני השכנים לדין, מציגה (בפני בית המשפט) "עובדות" מטעות כאלה לנאשמים."

(ו) בהתייחסותה לאירוע השני טענה עו"ד ■■■, כי דובר בשאלה לגיטימית שכן, לשיטתה, "במסגרת חקירה נגדית יכול הצד החוקר להציג לעד סצנריו עובדתי שיכול ואיננו נכון ולעיתים אף היפוטתי, וזאת על מנת לקבל את תגובתו והתייחסותו לדברים." עוד הדגישה עו"ד ■■■, כי במעשיה לא הייתה כוונה להטעות את בית המשפט וכי בית המשפט אף לא הוטעה בפועל. לדבריה, ראיות נוספות

שהוצגו בתיק הבהירו שהשכנים לא הועמדו לדין, ואכן, בית המשפט ביסס את הכרעתו על כך.

### הכרעה באירוע השני -

(ז) השאלה שעומדת בבסיס הכרעה זו היא האם התנהלותה של עו"ד [REDACTED] כמתואר דלעיל, היא התנהלות ראויה, אם לאו?

**נציין כבר עתה, כי סבורים אנו שהתנהלותה של עו"ד [REDACTED] בעניין זה אינה ראויה, ודין תלונתך ככל שהיא נוגעת לכך - להתקבל.**

מעיון בפרוטוקול הדיון עולה, שעו"ד [REDACTED] הציגה לך עובדה לא נכונה בידועה שהעובדה אינה נכונה. בכך כשלה. אמנם, משהשבת כפי שהשבת, המשיכה עו"ד [REDACTED] לשאול שאלות בחקירה הנגדית וציינה שהתיק של בני הזוג [REDACTED] נסגר, אולם אין בכך כדי לרפא את הפגם בהתנהלותה קודם לכן.

אף בית המשפט הביע בהכרעת הדין את מורת רוחו מכך שעו"ד [REDACTED], שנמנעה ללא כל הסבר מהעמדת שני השכנים לדין, הציגה "עובדות" מטעות לנאשמים, כמצוטט לעיל.

(ח) כלל 34(א) לכללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), התשמ"ו-1986 (להלן: - "כללי האתיקה"), שכותרתו

**"איסור הטעיה" קובע: - "לא יעלה עורך דין, בין בעל פה ובין בכתב, טענה עובדתית או משפטית בידעו שאינה נכונה".** עיון בהחלטות ועדות האתיקה של לשכת עורכי הדין ובתי הדין המשמעתיים מלמד שכלל זה פורש בעיקר כמתייחס להטעיה מכוונת של בית המשפט.

שאלת הטעיית עד או נאשם על ידי עורך דין במסגרת חקירה נגדית אינה זוכה להתייחסות ישירה בכללי האתיקה, אולם כללים אלה מטילים על עורך הדין חובות אתיות שונות, בנוסף לאיסור ההטעיה, וביניהן, החובה לנהוג בדרך ארץ כלפי הצד שכנגד; החובה לטעון טענות לפני בית המשפט תוך שמירה על כבוד הצד שכנגד; והחובה לנהל את החקירה הנגדית בהגינות (כללים 23, 33 ו- 38 לכללי האתיקה). כך גם, סעיף 53 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 קובע שעורך הדין ישמור על כבוד המקצוע וימנע מכל דבר העלול לפגוע בכבוד המקצוע.

(ט) עורכי הדין המייצגים רשות ציבורית חבים בחובות נוספות מעבר לנדרש מציבור עורכי הדין הכללי. כך למשל, מדגיש פרופ' זמיר את חובת הנאמנות המוגברת של עורך הדין בשירות הציבורי כלפי הצד השני לסכסוך, חובה כבדה יותר לדידו מהחובה המוטלת על המשפטן הפרטי [יצחק זמיר "המשפטן בשירות הציבורי" ספר יצחק זמיר: על המשפט, ממשל וחברה 53 (יואב דותן ואריאל בנדור עורכים, 2005)].

ובמקום אחר נכתב כי "ייחודו של הפרקליט בשירות המדינה משאר הפרקליטים נובע מייחודו של הלקוח שהוא מייצג - מדינת ישראל - ומתפקידו שלו כעובד הציבור... הוא נושא עמו בכל אשר ילך את הנורמות החלות על כל עורך-דין, את הנורמות החלות על לקוחו - המדינה; ואת הנורמות החלות עליו אישית - כמשרת הציבור." [מרים נאור "הפרקליט בשירות המדינה" משפטים כ"ד 417, 418 (תשנ"ה); "להלן: - "הפרקליט בשירות המדינה"]. מכאן אף נגזרת חובתו של התובע כמייצג הרשות הציבורית למלא את תפקידו בהגינות, ביושר, בסבירות ובתום לב.

(י) עו"ד [REDACTED] מחזיקה הסמכה בכתב מהיועץ המשפטי לממשלה ומייצגת רשות ציבורית בערכאות, ובתור שכזו, חלות עליה החובות המוגברות שצינו דלעיל, ונכון יהיה בדרך האנלוגיה להחיל עליה גם את כלל 6 לקוד האתי לפרקליטי המדינה (אוגוסט 2013) הקובע: **"הפרקליט לא יציג ראיה ביודעו שאין בה אמת ולא יטען עובדה ביודעו כי אינה נכונה, וזאת על פי ההכרה וההנחה, כי בדבריו ניתן אמון רב, בהיותם מייצגים את עמדת המדינה"**. התנהגות פגומה של תובע המייצג רשות ציבורית מהווה דוגמה שלילית ופוגעת ביכולת של ההליך הפלילי לחזק את אמון הציבור בסדר המשפטי ואת אמון הציבור בנציגיו [ראה: מרדכי קרמניצר "תפקידו של התובע בהליך הפלילי" פלילים ה(2) 173, 178-179 (1996)]. היא הנותנת, שעה שיחסי הכוחות בין שני הצדדים אינם שווים, כפי שאירע במקרה דנן, בו הנאשם לא מיוצג. במקרה כזה, הייתה

צריכה באת כוח הרשות הציבורית לדאוג לסייע בידי בית המשפט לקבל תמונה מלאה ככל האפשר (שם, עמ' 179) ולהיות ערה לעמדה הנחותה שהנאשם שאינו מיוצג מצוי בה (**הפרקליט בשירות המדינה**, 420) ושאין עמו סגור העומד על משמר זכויותיו.

(יא) לנוכח האמור לעיל סבורתני, שאין לקבל במקרה דנן את טענתה של עו"ד [REDACTED] בהתייחסותה לתלונתך, שלפיה מדובר בשאלה לגיטימית בחקירה נגדית, במסגרתה יכול החוקר להציג לעד סצנריו עובדתי שייתכן שאינו נכון, כדי לקבל את תגובת העד לכך. אמנם, בתי הדין המשמעתיים של לשכת עורכי הדין נוטים לקבל את העמדה כי ניהול חקירה נגדית נתון כמעט לחלוטין לשיקול דעתו של עורך-הדין, וכי רק מקרים מובהקים ברשלנותם או אי-תקינותם ייחשבו כעבירה אתית (ראה למשל החלטותיהם של בתי הדין המשמעתיים של לשכת עורכי הדין בבד"מ 19/06 **הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בירושלים נ' עו"ד פלוני** (ירושלים) (פדאור אתיקה, 28.7.2009) ובבד"מ 121/00 **הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בתל-אביב יפו נ' עו"ד פלונית** (תל-אביב-יפו) (פדאור אתיקה, 31.12.2000), אלא, שלנוכח כל האמור לעיל הגעתי למסקנה, שאף אם התנהלותה של עו"ד [REDACTED] אינה עולה כדי עבירה אתית (ואיני מכריעה בכך), הרי שהתנהלותה כעו"ד המייצגת רשות ציבורית בערכאות הייתה לא ראויה.

(יב) מכל הטעמים עליהם עמדתי לעיל, הגעתי למסקנה שהתלונה מוצדקת, ככל שהיא נוגעת לאירוע השני."

## 8.5 תלונה שבוררה ונמצאה מוצדקת עם המלצה אופרטיבית

בתקופת הפעילות הרלוונטית נמצאה תלונה אחת מוצדקת וניתנה על ידי הנציבה אף המלצה אופרטיבית. עניינה של התלונה, המהווה בירור יזום של הנציבה אגב היערכות לביקורת מערכתית, היא התנהלות שיטתית של פרקליטה, הכרוכה ברשלנות ובמחדלים מקצועיים רבים חוזרים ונשנים וכן במחדלי אמינות. ההכרעה בתלונה שנמצאה מוצדקת וכללה המלצה אופרטיבית, הוכנה בנבת"ם לפני כ-3 חודשים ועובדה זו הובאה לידיעת פרקליט המדינה, אלא שלבקשת פרקליט המדינה, היא טרם נשלחה פורמאלית לנילונה כדי לאפשר את מיצוי ההליכים שננקטים בעניין הפרקליטה בתוך הפרקליטות, הליכים שייתכן שייתרו את הצורך בהכרעת נבת"ם.

המלצת הנציבה בעניין הפרקליטה ידועה לפרקליט המדינה, אך ההחלטה המלאה טרם נמסרה.

### פעולות לאחר קבלת החלטה בתלונה

עם קבלת ההחלטה בתלונה, מועבר עותק מסמך ההחלטה לפונה, לנילון, לממונה הישיר של הנילון ולממונה הבכיר שלו. ככל שמדובר בתלונה שהתקבלה עם המלצה אופרטיבית, יועברו ממצאי הבירור אף לגורמים הרלוונטיים בנסיבות העניין, בהתאם למהות ההמלצה ולשיקול דעת הנציבה. לאחר הפקת מסמך ההחלטה נסגרת התלונה בנתיב והעילה לסגירתה מוזנת במערכת.

הגורם המטפל יבחן האם יש מקום להעביר את התלונה אף לאגף הביקורת המערכתית בנב"ם לצורך בחינת הסוגיה העולה בתלונה, במלואה או בחלקה.

## **9. פניות חוזרות**

בחלק לא מבוטל מהמקרים, לאחר קבלת החלטה סופית בתלונה, שולח הפונה לנב"ם פנייה חוזרת. מתוך 151 פניות שנסגרו בנב"ם, התקבלו 56 פניות חוזרות. ברובן המכריע של הפניות החוזרות, מדובר במקרים בהם נדחתה התלונה על הסף, והפונים, שאינם שבעי רצון מהחלטה זו, מנסים לשנותה. הפניות החוזרות ברובן אינן כוללות טענה חדשה או מידע נוסף. ככלל, הפנייה החוזרת תיענה במכתב שלפיו אין לנב"ם מה להוסיף על ההחלטה הקודמת. במקרים מתאימים, על פי שיקול דעת הנציבה, תינתן התייחסות עניינית לפנייה החוזרת ובמקרים חריגים תיערך בדיקה מחודשת של התלונה.

בתקופת הפעילות הרלוונטית לא היה מקרה שהחלטתו שונתה בעקבות פנייה חוזרת.

חלק מהפונים אינם מסתפקים בפנייה חוזרת אחת ושבים ופונים לנב"ם באותו עניין פעמים נוספות לאחר קבלת ההחלטה. מדיניות נב"ם היא להשיב לכל היותר לפנייה חוזרת ראשונה, ולא להשיב לפניות החוזרות הנוספות, אלא אם כן יש בהן טענה חדשה או מידע חדש שלא עלו קודם לכן, ויש מקום לבררם.

## **פרק 8 - אגף הביקורת**

### **א. תיאור האגף**

ייעודה של נבתי"ם הוגדר במסמך ההקמה - "בדיקה מערכתית יזומה ושיטתית של התנהלות המערך הכולל של התביעה וייצוג המדינה בערכאות, הפועלים כבאי כוח של היועץ המשפטי לממשלה".

במסגרת זו, אחראית נבתי"ם על בחינת היבטים של ניהול תקין, אחידות ביישום נהלים ומדיניות, שקיפות תהליכי עבודה, אתיקה מקצועית ויעילות, יחד עם שמירה על עצמאות שיקול הדעת המשפטי של הגופים המבוקרים בניהול ההליכים המשפטיים.

אגף הביקורת מורכב מצוותי ביקורת הכוללים ראש צוות ו-2 חברי צוות. בנוסף מתוגברים הצוותים במתמחים או סטודנטים.

עם השלמת איוש כל המשרות בנבתי"ם, יעמדו שני ממונים בכירים בראש אגף זה.

### **ב. פעילות האגף בשנת ההקמה**

בשל היות נבתי"ם גוף חדש וייחודי במשרדי הממשלה, נדרשה לנבתי"ם בכלל ולאגף הביקורת בפרט תשתית אסטרטגית תהליכית ומקצועית חדשה, וכן פיתוח מתודולוגיה לביצוע משימותיה.

תשתית זו נבנתה בחודשים הראשונים לפעילות נבתי"ם בסיוע פירמת רואי החשבון KPMG סומך-חייקין אשר ליוו את נבתי"ם הן בעריכת סקר

סיכונים בהקמה, הן בעריכת סקר סיכונים להכנת תכנית עבודה לשנים 2015-2016.

לאחר התייעצויות שקיימה הנציבה עם גורמים מכל גווני הקשת המשפטית, עם ראשי הפרקליטות ופרקליטי המחוזות, על נושאים הראויים לבחינה, נבחרו הנושאים הראשונים שבהם החלה עריכת ביקורת מערכתית עוד בשנת 2014, כפי שיפורט להלן:

בחודש מאי 2014 מיד לאחר הקמתה וגיוס העובדים הראשונים, החלה נב"ם בעריכת הביקורת המערכתית הראשונה בנושא **אופן הטיפול בתיקים שהוחלט על סגירתם**.

הצורך בעריכת ביקורת זו נולד מתוך מידע שהובא לידיעת נב"ם, שעל פיו ממתנינים חשודים חודשים ארוכים ואף שנים לקבלת הודעה על גורל תיק החקירה שנפתח נגדם ללא כל יכולת עשייה ממשית כלשהי מצידם.

חיייו של חשוד, הממתין להכרעה בתיקו, מתנהלים בצל עננה כבדה של התיק התלוי ועומד כחרב על צווארו. משהוכרע גורל החקירה באופן שהוחלט על סגירת התיק (להבדיל מהגשת כתב אישום) מן הראוי לפעול במהירות וביעילות לצורך יידוע החשוד וטיפול בהסדרת כל הכרוך בהחזרת התפוסים, ביטול הצווים והחזרת הערבויות.

טיוטת דוח ביקורת זו הועברה לתגובות המבוקרים ביום 26.01.15 ולאחר קבלת תגובותיהם ועיבודן, מתוכננת השלמת דוח זה באופן סופי עוד במהלך הרבעון הראשון של 2015.

בנוסף, בחודש יולי 2014 החלה נב"ם בבחינת שלושה נושאים נוספים בתחום הפלילי:

**עדויות שקר וראיונות עדים - דוח הביקורת עתיד לצאת במהלך הרבעון השלישי של 2015.**

**יידוע ושימוע בהליכים פליליים - דוח הביקורת עתיד לצאת במהלך הרבעון השלישי של 2015.**

**זכויות נפגעי עבירה - דוח הביקורת עתיד לצאת במהלך הרבעון הרביעי של 2015.**

במהלך חודש נובמבר 2014 החלה נבתי"ם לבחון נושא ראשון מהתחום האזרחי:

**עמידת הגופים המבוקרים במועדים בהליכים אזרחיים.** בשלב זה תתמקד הביקורת בעמידה במועדי הגשת כתבי הגנה. דוח הביקורת עתיד לצאת במהלך הרבעון השלישי של 2015.

במקביל לבחינת נושאי ביקורת אלה, תחל נבתי"ם בבחינת נושאים נוספים בהתאם לתוכנית העבודה השנתית שגובשה לשנים 2015-2016 ואשר פרטיה יובאו בהמשך דוח זה.

בשלב ראשון הוחלט, כי בנוגע לפרקליטות, תעסוק נבתי"ם בביקורות רוחביות ויזומות. קרי, כל נושא ביקורת ייבחן באופן רוחבי בכל מחוזותיה של הפרקליטות. ייאמר כבר עתה, כי יתכן שבשלב מאוחר יותר, תבחר נבתי"ם להתמקד במחוז אחד או יותר או ביחידה מסוימת מהפרקליטות שיתעורר הצורך לבקרה.

## ג. ביקורת אד-הוק

בנוסף לביקורות הרוחביות היוזמות שעורכת נבתי"ס בהתאם לתכנית העבודה השוטפת, מבצעת נבתי"ס אף ביקורות אד-הוק, במקרים בהם עולה צורך לבחון נושא מסוים שהגיע לידיעת נבתי"ס, ועל פי שיקול דעת הנציבה דורש בדיקה מידית. לצורך מקרים אלה, הוקם בנבתי"ס צוות תפקידים מיוחדים (להלן: - "צוות תפק"ס"), האחראי על ביצוע הביקורת תוך פרק זמן קצר, ככל האפשר.

## ד. עקרונות העבודה המנחים

עבודת נבתי"ס מבוססת על העקרונות המנחים הבאים:

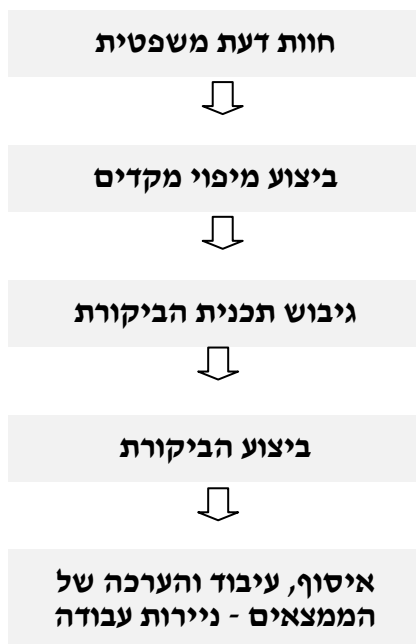
1. זיהוי ואיסוף מידע אמין ומדויק ככל הניתן - איסוף המידע הרלוונטי נעשה על ידי עובדי נבתי"ס תוך שיתוף פעולה מיטבי עם הגופים המבוקרים, ובכלל זה קבלת: נהלים והנחיות, תכתובות פנימיות, ממצאי פורום פנימי הרלוונטיים למטלת הביקורת ועוד.
2. אימות המידע - עובדי נבתי"ס מבססים את ממצאיהם על מידע רלוונטי, מספק ואמין ככל שניתן.
3. ניתוח והערכה של המידע - עובדי נבתי"ס מבצעים ניתוח והערכה של המידע, בין היתר בהתייחס להיבטים הבאים: הבנה של משמעויות המידע לעניין הפעילות המבוקרת ולמטרות מטלת הביקורת, הגדרת מוקדי הסיכון לפעילות

המבוקרת, מיפוי חוזקות לשימור ומוקדי הצלחה ( good practice) ועוד.

### ה. נוהל עבודה באגף ושלבי העבודה

לאחר תהליך למידה ארוך ומתמשך ותוך ליווי משרד KPMG סומך חיקיין בהיבט של סקרי הסיכונים וביצוע התאמות לעבודתה הייחודית של נבתיים, הוחלט כי שיטת העבודה בכל נושא מבוקר תהיה מורכבת מהשלבים הבאים, תוך אישור כל שלב על-ידי הנציבה והיזון חוזר במידת הצורך:

#### **תיאור תהליך עריכת ביקורת:**





לצורך ביצוע הביקורת פועלים צוותי הביקורת של נב"ם בהתאם לשלבי העבודה הבאים:

1. התנעת הביקורת אל מול בעלי התפקידים הרלוונטיים - כשלב מקדמי לתחילת הביקורת הראשונה נערכו פגישות על ידי הנציבה עם בעלי תפקידים במערך התביעה, וביניהם: פרקליט המדינה, המשנה לפרקליט המדינה בתחום הפלילי, מנהל תחום ידע וניהול בפרקליטות המדינה, מנהלי מחלקות ופרקליטי המחוזות. פגישות אלו היוו נקודות הזנק לתחילת ביצוע הביקורת בפועל, ובכלל זה קבלת מידע ראשוני הנדרש לביצוע הביקורת והסדרת דרך העבודה אל מול הגופים המבוקרים.

2. קיום פגישות עם הגורמים הרלוונטיים בגוף המבוקר – כל צוות ביקורת עורך פגישות וראיונות עם פרקליטי המחוז, דרג מנהלי וככל שנדרש גם גורמים מטעם משטרת ישראל העוסקים בתהליך המבוקר.

במהלך הפגישות מציג צוות הביקורת את נושא הביקורת ואופן ביצוע הביקורת. כן נשאלים בעלי התפקידים השונים באשר לפעולות השונות המבוצעות על ידיהם בתהליכי הנושא המבוקר. צוות הביקורת נוקט צעדים שונים, וביניהם תצפיות ושיחות, שמסייעים לו לנתח את הממצאים ולהסיק מסקנות.

3. איסוף מידע, נתונים ומסמכים - לצורך רכישת תובנות בהקשר לפעולות המבוצעות בכל אחת מהפרקליטויות והמחלקות בנוגע לנושא המבוקר, פונה צוות הביקורת ליחידת הניהול בפרקליטות המדינה לשם קבלת נהלים והנחיות המסדירים את הפעולות השונות, תיאור מבנה ארגוני, היקפי פעילות הנוגעים לנושא המבוקר ועוד. במסגרת המידע והנתונים מתקבלים בין היתר: נהלים והנחיות של המשנים בפרקליטות המדינה, היקפי העבודה, פירוט טבלאי של כלל התיקים בחתכים שהתבקשו ועוד.

4. נקיטת הליכי ביקורת נוספים - בנוסף להליכי הביקורת האמורים לעיל, ולמידע שהתקבל מהפרקליטויות, הן מידע שנאסף במהלך הפגישות והשיחות עם פרקליטי המחוזות הן מידע שהתקבל מיחידת הניהול, נוקט צוות הביקורת הליכי ביקורת נוספים דוגמת: תצפית אחר ביצוע הפעולות, סקירת מסמכים ותיקים, בחינת תיקים שנדגמו, קיום פגישות עם ממשקי עבודה שונים, קיום שיחות עם גורמים שונים במשטרת ישראל האחראים באופן ישיר ועקיף על מטלת הביקורת ועוד.

5. עיבוד המידע שהתקבל והפקת טיוטת דוח ממצאים והמלצות -  
צוות הביקורת עורך בחינה והערכה של הממצאים, מפיק טיוטת  
דוח ביקורת ולאחר אישור הנציבה מועברת הטיוטה למבוקרים  
לקבלת תגובותיהם.

### **ו. תיאור יעדי הביקורת**

נבתי"ם פיתחה שיטת עבודה אחידה ומקובלת, שאוחדה לכדי טיוטת נוהל  
עריכת ביקורת (הטיוטה אינה מצורפת לדוח זה).

יעדי הביקורת משתנים מביקורת לביקורת אך, באופן כללי, מטרות  
נושאי הביקורת נבחנות לנוכח: מטרות הנושא המבוקר; הסיכונים  
המשמעותיים לפעילות הנבדקת; ההתאמה והאפקטיביות של ניהול  
סיכוני הפעילות ותהליכי בקרה; האפשרות לביצוע שיפורים משמעותיים  
בניהול סיכוני הפעילות, בתהליכי הבקרה ובשיטות העבודה לרבות  
שימוש באמצעים טכנולוגיים.

כל צוות ביקורת מגדיר מהם יעדי הביקורת בנושא המבוקר. כך למשל,  
בצוות הביקורת של אופן הטיפול בתיקים שהוחלט על סגירתם הוגדרו  
יעדי הביקורת הבאים:

א. בחינת משך הזמן לביצוע כל אחת מהפעולות הנדרשות  
מרגע קבלת ההחלטה על סגירת תיק החקירה ועד מסירת  
הודעה לחשוד.

ב. קיומם של נהלים והנחיות המסדירים את תהליך  
העבודה בנושא המבוקר.

- ג. הגדרת סמכות טיפול כוללת לתהליך.
- ד. יעילות התהליך והשלכות רמת היעילות הקיימת על המעורבים בתהליך המבוקר.
- ה. קיום תיעוד של הפעולות השונות.
- ו. פעילות פיקוח ובקרה המבוצעת על ידי הדרג הניהולי.
- ז. אחידות העבודה בנושא הביקורת בין הפרקליטויות השונות ותרומתה להגנה על הזכויות החוקתיות, הניהול התקין והאינטרס הציבורי.
- ח. דיווחים בהיבטים שונים בהקשר לנושא הביקורת לפרקליטי המחוזות, לפרקליטות המדינה ולגורמים חיצוניים.
- ט. היבטי ניהול מסדי נתונים באמצעות מערכות המידע השונות.

## **ז. השפעה מיידי**

במהלך תקופת הביקורת בנושאי הביקורת השונים, ובעקבות הליכי הביקורת, הובא לידיעת נב"ס, כי חלק מפרקליטי המחוז החלו בשיפור אופני העבודה במחוזותיהם באופן מיידי על ידי כתיבת נהלים המתייחסים לכלל הפעולות הנדרשות בנושאים המבוקרים ועל ידי שיפור תהליכים.

במהלך הפגישות, ציינו חלק מפרקליטי המחוזות, כי לנוכח העלאת המודעות לחשיפות פוטנציאליות בנושאים השונים, על ידי צוותי הביקורת,

החל הליך של ריכוז נהלים והנחיות פנים ארגוניים והחל תהליך של ייעול תהליכים, בין אם על ידי ריכוז הנהלים ובין אם על ידי הוצאת נהלים חדשים.

על תהליכים אלה - ראויים פרקליטי המחוז להערכה רבה!!

## פרק 9 - עם הפנים קדימה

### א. מבוא

במסמך העקרונות הוסמכה נבתי"ם לערוך ביקורות מערכתיות, יזומות ושיטתיות של התנהלות הגופים המבוקרים (בנוסף לסמכותה לבירור תלונות פרטניות שאינה רלוונטית לפרק זה). בהתאם לסעיף 3.ח. למסמך העקרונות, תיקבע תכנית ביקורת שנתית של נבתי"ם על ידי הנציבה. תוכנית הביקורת השנתית נתונה לשינויים במהלך השנה על פי שיקול דעתה של הנציבה, אשר תוכל להוסיף מטלות ביקורת עליהן תחליט במקרים המתאימים וממילא גם תוכל לגרוע במקרים המתאימים. שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה רשאים לבקש מהנציבה לבצע מטלות ביקורת נוספות מעבר לתוכנית השנתית שנקבעה.

כבסיס למימוש יעדיה של נבתי"ם כגורם העוסק בבדיקה מערכתית, יזומה ושיטתית של התנהלות המערך הכולל של התביעה ומייצגי המדינה בערכאות, גובשה תכנית ביקורת לשנים 2015-2016.

הצורך בגיבוש תכנית ביקורת וקביעת הנושאים בהם תתמקד פעילות נבתי"ם בשנים 2015-2016 נובע בעיקרו מהגורמים הבאים:

✓ קיום יחידות פעילות רבות בגופים המבוקרים כמו גם נושאי פעילות רבים ומגוונים.

✓ משאבי הביקורת מוגבלים מטבעם.

✓ יישום המתודולוגיה שגובשה בהקשר לפעילות נבתי"ם.

המתווה לתכנית הביקורת נקבע בהתאם למאפיינים הייחודיים לנבתיים ולשלב ההקמה בו היא נמצאת ובהתאם לממצאים ולסיכונים אשר זוהו ומופּו במסגרת סקר הסיכונים שערכה נבתיים בשלב הקמתה, במהלך שנת 2014.

יצוין כי מאז הקמת נבתיים ותחילת פעילותה, התמודדה ומתמודדת נבתיים עם מגבלות כדלקמן :

✓ אי שיתוף פעולה מצד ארגון הפרקליטים אשר יוצר קושי באיסוף מידע באופן סדור וקושי בעריכת סקר סיכונים מעמיק וכולל בגין כלל הפעילויות בגופים המבוקרים (ראה פרק 5).

✓ קושי טכני באיסוף וקבלת מידע ונתונים, בהתאם לצרכי הביקורת, הנובע ממסדי נתונים מוגבלים של הגופים המבוקרים, היעדר גישה חופשית למסדי נתונים ותלות באנשי מפתח טכניים מעטים מתוך הפרקליטות.

לנוכח המגבלות המתוארות לעיל, גובש מתווה לבניית תכנית ביקורת המותאם לנסיבות ומבוסס על ההנחות ושלבי הפעולה המפורטים להלן.

המתווה לבניית תכנית הביקורת לשנים 2015-2016 כולל התייחסות לראשי הפרקים הבאים :

- 1) מיפוי הגופים המבוקרים בקטגוריות השונות.
- 2) איתור נושאים פוטנציאליים לביקורת.
- 3) גיבוש רשימת קריטריונים לדירוג הנושאים המבוקרים.

- 4) דירוג הנושאים המבוקרים על פי הקריטריונים.
- 5) גיבוש רשימת נושאים לתוכנית ביקורת לשנים 2015-2016.
- 6) חלוקת משאבים ומועדי ביצוע לשנים 2015-2016.
- 7) תכנון מעקב אחר יישום ההמלצות.

## **ב. מתווה תכנית הביקורת לשנים 2015-2016**

1) מיפוי הגופים המבוקרים - במהלך שנת ההקמה, במסגרת קשר שוטף עם פרקליט המדינה, פרקליטי המחוזות, מנהלי מחלקות בפרקליטות המדינה, מנהל יחידת מטה בפרקליטות המדינה, ראש אח"מ במשטרה, ראש חטיבת תביעות במשטרה, ראש מערך תביעות תעבורה, ראשי יחידות במשטרה, וכן במסגרת מספר ביקורות שערכה נבתי"ם, התקבל מידע לגבי המבוקרים ונערך מיפוי של הפרקליטות, של התביעה המשטרית ושל תביעות תעבורה מבחינת המבנה הארגוני ובעלי התפקידים בארגון. כן נערך מיפוי של עורכי הדין מיופי הכח ובעלי ההסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה (מיפוי שמי של מוסמכים ומיופי כוח יושלם במהלך שנת 2015).

2) איתור נושאים פוטנציאליים לביקורת - בעת בחינת הפעילויות והתהליכים המבוצעים על ידי הגופים המבוקרים בעבודתם, גובשה על ידי הנציבה רשימה ראשונית הכוללת עשרות נושאים פוטנציאליים לביקורת. הנושאים נבחרו לאחר שיחות עם מחזיקי עניין (שופטים, פרקליטים, שוטרים, סנגורים, עורכי דין, אזרחים וכדומה) שערכה

הנציבה בשלבי ההקמה של נבתי"ם. נושאים פוטנציאליים אלה מהווים בסיס לגיבוש תוכניות הביקורת השנתיות.

רשימת הנושאים אינה סופית וסגורה ותתעדכן באופן שוטף ובהתאם לצרכים ולנסיבות.

3) גיבוש רשימת קריטריונים לדירוג הנושאים המבוקרים - לצורך בחינת ותעדוף הנושאים המבוקרים שיבחנו בשנים 2015-2016, גובשה רשימה של מספר קריטריונים המתייחסים לנושאי הפעילות וסביבת העבודה בגופים המבוקרים כגון, קיום נהלים והנחיות, סמכויות ביצוע ותחומי אחריות, ניסיון עבר, מורכבות הנושאים, מספר גופים מעורבים, רמת הבקרה הנדרשת, התאמת תשתיות ומערכות המידע לצרכים ועוד.

4) דירוג הנושאים המבוקרים על פי הקריטריונים - לצורך דירוג הנושאים בהתאם לקריטריונים שגובשו, נבנה סולם הערכה מספרי עבור כל קריטריון.

5) גיבוש רשימת נושאים לביקורת בשנים 2015-2016 - בהתאם לקריטריונים שנבחרו ולדרוג שבוצע, גובשה רשימה של נושאי ביקורת פוטנציאליים לבחינה מול הגופים המבוקרים בשנים 2015-2016.

נושאי הביקורת אשר דורגו מתייחסים לנושאי אדמיניסטרציה, נושאי רוחב ונושאים פליליים וזאת בהתאם ובכפוף לשיקול דעתה של הנציבה.

נושאים פוטנציאליים אשר מופו כנושאי ביקורת אזרחיים וכונושאי ביקורת על התנהלות התובעים המחזיקים ייפוי כוח וכתב הסמכה

מהיועץ המשפטי לממשלה לא דורגו אלא נבחרו בהתאם לשיקול דעתה של הנציבה ובעקבות פניות שהתקבלו בעניינם, באגף תלונות פרטניות בנבת"ס.

6) חלוקת משאבים ומועדי ביצוע לשנים 2015-2016 - תכנון הקצאת כוח האדם לשנים 2015-2016 כולל ארבעה צוותי עבודה בני שלושה חברים (ראש צוות ושני חברי צוות). תכנית הביקורת לשנים 2015-2016 גובשה בהתאם למתווה תכנית הביקורת דלעיל, בהתייחס לנושאים שנבחרו, תכנון משך הביצוע וגודל והרכב צוותי העבודה.

7) תכנון מעקב אחר יישום ההמלצות - מעקב יישום אחר המלצות אשר מתבצע באופן שנתי עשוי להשפיע על הערכת הנושאים הפוטנציאליים לביקורת ולהוביל אף לשינויים במתווה תכנית הביקורת המקורית (השנתית והרב שנתית).

### **ג. הצגת תכנית העבודה לשנים 2015-2016 :**

נושאי הביקורת שנבחרו לשנים 2015-2016, בהתבסס על מתווה תכנית הביקורת דלעיל ועל פי שיקול דעת הנציבה, הם :

| נושא                             | הגוף המבוקר                  |
|----------------------------------|------------------------------|
| זכויות נפגעי עבירה               | פרקליטות* +<br>תביעה משטרתית |
| שימוע*                           | פרקליטות                     |
| חומר חקירה ופסילת ראיות          | פרקליטות +<br>תביעות תעבורה  |
| תיקי הכנה (מב"דים) והשלמות חקירה | פרקליטות                     |
| חילוטים                          | פרקליטות                     |
| הסדרי טיעון                      | פרקליטות +<br>תביעות תעבורה  |
| עררים                            | פרקליטות                     |
| גישור פלילי                      | פרקליטות                     |
| עדויות שקר* וראיונות עדים        | פרקליטות                     |
| חזרה מכתב אישום                  | פרקליטות                     |
| מומחים בהליכים                   | פרקליטות                     |
| עמידת הגופים המבוקרים במועדים    | פרקליטות                     |

|                                  | בהליכים אזרחיים*                                                |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| מיופי כוח של היועץ המשפטי לממשלה | עמידת באי כוח כונס הנכסים הרשמי במועדים והיבטי התנהלות נוספים   |
| מיופי כוח של היועץ המשפטי לממשלה | התנהלות מיופי הכוח המייצגים את רשות מקרקעי ישראל                |
| בעלי הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה  | פוטנציאל לניגוד עניינים בפעולות בעלי הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה |

\* ביקורות שבדיקתן החלה בשנת 2014.

בנוסף לתכנון ביצוע ביקורות אלו, החלה נבתי"ם בשנת 2015 לבצע ביקורת אד הוק בנושא התנהלות הפרקליטות מול המרכז הלאומי לרפואה משפטית.

ביקורות נוספות תבוצענה אד הוק בהתאם למידע חדש והתפתחויות במהלך השנים 2015-2016, ובהתאם להערכה שוטפת שתבצע הנציבה ושיקול דעתה.

מצורף לוח גאנט (נספח ד' לדוח זה) המפרט את המועדים המתוכננים להתנעת הביקורות בנושאים שפורטו לעיל, למעט נושאי הביקורת שבדיקתם החלה בשנת 2014. בלוחות הזמנים יכול שיחולו שינויים.

## ד. סוף דבר

דוח פעילות זה הוא כאמור דוח ביכורים המסכם 9 חודשי פעילות ראשונים של נבתי"ם. בתקופה זו החלה נבתי"ם את צעדיה הראשונים כגוף ביקורת, תוך גיוס עובדים בהדרגה, גיבשה את תפיסות העבודה שלה, את ערכיה וחזונה ואת הקוד האתי שלה. כפי שניתן לראות, עצם הקמת נבתי"ם ותחילת פעילותה, מביאים לחשיבה מחודשת וניצני שינוי בהתנהלות הגופים המבוקרים - ובכך יוצאים כולם נשכרים.

## **נספחים**

נספח א': מסמך העקרונות - עמוד 97

נספח ב': נוהל בדיקה וטיפול בתלונות פרטניות - עמוד 101

נספח ג': נוהל ממשק בין האגפים - עמוד 113

נספח ד': לוח גאנט תכנון ביקורות לשנים 2015-2016 - עמוד 117



## נספח א': מסמך העקרונות

### הקמת נציבות ביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות –

#### מסמך עקרונות

1. תוקם יחידת ביקורת ייעודית במשרד המשפטים (להלן: "הנציבות"), אשר תפעל לבדיקה מערכתית, יזומה ושיטתית של התנהלות המערך הכולל של התביעה וייצוג המדינה בערכאות, הפועלים כבאי כוח היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "הגופים המבוקרים").
2. פעילותה של הנציבות תתבסס על העקרונות הבאים:
  - א. עצמאות התביעה כגוף ויכולתו המעשית של כל פרקליט או תובע להפעיל שיקול דעתו המקצועי, באופן עצמאי וללא מורא.
  - ב. חיזוק אמון הציבור בגופים המבוקרים ובמערכת אכיפת החוק בכללותה.
  - ג. שיפור פעולתם של הגופים המבוקרים ויעול מנגנוני הביקורת ובירור התלונות.
3. סמכויות הנציבות:
  - א. הנציבות תפעל לבדיקה מערכתית של התנהלות הגופים המבוקרים. בכלל זאת, תעסוק הנציבות בהיבטים של ניהול תקין, אחידות ביישום נהלים ומדיניות, שקיפות ותהליכי עבודה, אתיקה מקצועית ועילות, וכל זאת מבלי להתערב בעצמאות שיקול הדעת של הגופים המבוקרים בניהול ההליכים המשפטיים.
  - ב. הנציבות תברר תלונות פרטניות לגבי הגופים המבוקרים, במקרים הבאים:
    1. מקום בו אגב הביקורת המערכתית נתגלה אירוע אשר לדעת העומד בראש הנציבות (להלן: "הנציב") יש מקום למצות את הבירור.
    2. כאשר שר המשפטים או היועץ המשפטי לממשלה יבקשו לברר אירועים ספציפיים.
    3. כאשר חוגשה תלונה לנציבות על ידי כל אדם תרואה עצמו נפגע בשל התנהגותו של פרקליט או תובע והנציב ראה שיש מקום לבררה.
  - ג. על מנת שלא לפגוע בהליך משפטי מתנהל ולמנוע ניצול לרעה של הנציבות, תלונה ותברר, ככלל, רק לאחר סיום ההליך המשפטי. עם זאת, במקרים מיוחדים, כגון תלונות בגין התמשכות ההליכים, ניתן יהיה, באישור היועץ המשפטי לממשלה, לברר תלונה גם תוך כדי ההליך המשפטי.

ד. על מנת לא לפגוע בעצמאות התביעה, לא יבדוק הנציב תלונות הנוגעות להפעלת שיקול הדעת המשפטי. כך, לא יבדוק הנציב את החלטות היועץ המשפטי לממשלה כראש התביעה הכללית. במקרה שבו תתעורר שאלה האם התלונה אכן עוסקת בעניין שבשיקול הדעת המשפטי, יכריע בעניין היועץ המשפטי לממשלה.

ה. ככלל, לא יבדוק הנציב תלונה בעניין שניתן להגיש עליו ערעור או ערר על פי דין, או שמתנהלת לגביו חקירת משטרה, או הנתון לביקורת שיפוטית על-פי דין.

ו. דוחות הנציב על חנושאים שבדק, יובאו, באופן נושאי או שנתי, בפני היועץ המשפטי לממשלה, שיעבירם לשר המשפטים, אלא אם מצא שקיימת מניעה לעשות כן בנושאים ספציפיים.

ז. הנציב יצביע על הליקוי והוא רשאי להמליץ על הדרך הנכונה לתקנו, זאת במסגרת מנגנוני החקירה והמשמעת הקיימים על פי דין.

ח. תכנית הביקורת השנתית של הנציבות תיקבע על ידי הנציב, אשר במהלך השנה יוכל להוסיף לה מטלות עליהן יחליט במקרים המתאימים. שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה יחיו רשאים לבקש מהנציב לבצע מטלות ביקורת נוספות.

4. עם היווסדה תוכל הנציבות לפעול כלפי כלל הגופים המבוקרים למעט התביעה המשטרתית. לאחר בחירת הנציב ותחילת פעילות הנציבות, תתואם יחד עם השר לביטחון הפנים ומפכ"ל המשטרה החלטת הביקורת גם על התביעה המשטרתית, כך שלאחר ששה חודשים מיום היווסדה של הנציבות לכל חמוקדם, ולכל הנאווחר לאחר כשנת, תחול הביקורת על כלל הגופים המבוקרים.

5. הנציב ועובדי הנציבות:

א. הנציב יתמנה על ידי הממשלה, לפי הצעת שר המשפטים, לאחר קיום הליך ועדת איתור לפי החלטת הממשלה מסי' 5097 מיום 9.9.12 (להלן: "ועדת האיתור").

ב. למשרת הנציב יתמנה משפטן הכשיר לכהן כשופט בית המשפט העליון (כמשמעה בסעיף 2 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב] התשמ"ד-1984). נסיונו של אדם, היוקרה המקצועית שלו, בקיאותו בעבודת הגופים המבוקרים, יובאו בחשבון לענין מינויו.

6. העומד בראש הנציבות יקבע את נחלי העבודה ליישום העקרונות שנקבעו לעיל, באישור שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה. הנחלים יעודכנו בהתאם ללקחים ולמסקנות שיופקו לקראת החלטת הביקורת גם על התביעה המשטרתית כאמור בסעיף 4 לעיל, יעודכן הנוהל בהתאם, תוך תיאום עם השר לבטי"פ ומפכ"ל המשטרה.

7. בחלוף שנה מיום היווסדה של הנציבות תיערך בחינה של פעילותה בהתאם למתווה האמור, על ידי שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה, תוך התייעצות עם הנציב, אשר יהיו מוסמכים לעשות את השינויים הנדרשים, ככל שיהיה בכך צורך.

יהודה הנשטיין  
היועץ המשפטי לממשלה

ציפי לבני  
שרת המשפטים

ירושלים, י"ב תשרי תשע"ד

16/9/13



## **נספח ב': נוהל בדיקה וטיפול בתלונות פרטניות**

### **מטרת הנוהל**

מטרת נוהל בדיקה וטיפול בתלונות פרטניות היא הסדרת אופן הטיפול בתלונה מרגע הגשתה לנציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבת"ם) ועד לסיום הטיפול בה.

### **אחריות ותחולה**

הנוהל חל על כל עובדי אגף התלונות הפרטניות בנבת"ם.

#### **א. הטיפול בפנייה - מבוא**

- 1.א פנייה המוגשת לנבת"ם תטופל בהתאם להוראות נוהל זה.
- 2.א הטיפול בפנייה מכוון לברר את הפנייה הספציפית אולם מאחר שפנייה המתקבלת בנבת"ם עלולה להוות אינדיקציה לא רק לאי תקינות בהתנהלות הנילון עצמו אלא גם לאי תקינות מערכתית, ייבחנו גם השאלות הבאות:
  - (1) האם הפנייה נוגעת לביקורת מערכתית המבוצעת על ידי נבת"ם.
  - (2) האם הפנייה מצביעה על סוגיה מערכתית שראוי לבחון אותה באגף הביקורת של נבת"ם.
- 3.א **חיסיון**: מסמכים ומידע שיהיו קיימים בתיק נבת"ם, לא יגולו ולא יועברו על ידי נבת"ם ומי מטעמה לגורם אחר, לרבות לפונה. אין

בכך כדי למנוע מתן תשובה לפונה על פנייתו, לרבות משלוח התייחסות הנילון, אלא אם כן הנילון יבקש מפורשות שהתייחסותו לא תועבר לפונה אלא רק עיקרי טענותיו בה. לא יועברו לפונה פרטים שהנילון ביקש מפורשות שלא יועברו.

4.א. בדוחות שנתיים ובדוחות ביקורת שתפרסם נבתי"ם לא יפורסמו שמות או פרטים שיש בהם כדי לזהות את המבוקרים.

### **ב. קבלת הפנייה והקצאה לגורם מטפל**

1.ב. פניות שתקבלנה בדרכים הבאות: דואר אלקטרוני, פקסימיליה, דואר ומסירה ידנית.

עם קבלת פנייה, היא תיקלט במערכת נתיב לפי סדר רץ ויפתח תיק פנייה.

2.ב. ככל שהפנייה שהתקבלה מתייחסת ליותר מנילון אחד - ייפתחו תיקי פנייה בהתאם למספר הנילוני, אלא אם כן תסבור הנציבה, כי הפנייה מתאימה, על פי טיבה, להתברר כפנייה אחת.

3.ב. תיערך בדיקה אם הפנייה כוללת פרטים של הפונה - שם מלא ומספר תעודת זהות או מספר רישיון עו"ד.

4.ב. לגבי פנייה שלא תכלול את פרטי הפונה לעיל, יישלח מכתב לפונה המאשר קבלת הפנייה תוך בקשת השלמת פרטים לצורך בירורה. רק עם השלמת פרטי הזיהוי על ידי הפונה יתחיל הטיפול בפנייה.

5.ב. במקרים מיוחדים, לפי שיקול דעת הנציבה, ייפתח תיק פנייה ללא ציון זהות הפונה, גם מקום בו פרטי הפונה ידועים.

6.ב. מנהלת אגף תלונות פרטניות תנתב את הפנייה לאחד מעורכי הדין

המטפלים בתלונות הפרטניות (להלן: "הגורם המטפל").

7.ב. במקרים חריגים, בהם עולה, אגב הביקורת המערכתית, חשד לעבירה פלילית או להתנהגות בלתי ראויה חמורה, של מי ממבוקרי נבתי"ם, יועבר האירוע לבדיקה פרטנית באגף תלונות פרטניות.

### **ג. פניות שאין לבררן**

1.ג. **סמכות -** כתנאי סף לבירור הפנייה, ייבחן האם נושא הפנייה מצוי בסמכות נבתי"ם והאם הפנייה מתייחסת לגוף או לגורם ספציפי הנמנה עם מבוקרי נבתי"ם (פרקליטות, תובעים משטרתיים, עורכי דין המחזיקים יפוי כוח או כתב הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה).

### **2.ג. ככלל, במקרים הבאים לא תתברר פנייה:**

- (1) הפנייה אינה מופנית כלפי אחד מהגופים המבוקרים.
- (2) הפנייה קנטרנית או טורדנית או עוסקת בזוטי דברים.
- (3) עניינה של הפנייה בהפעלת שיקול דעת משפטי.
- (4) הפנייה בעניין הניתן לערעור או ערר על פי דין.
- (5) עניינה של הפנייה בהחלטת היועץ המשפטי לממשלה כראש התביעה הכללית.
- (6) הפנייה עוסקת בעניין התלוי ועומד בדיון בבית משפט או בבית דין, אלא אם כן יתקבל אישור היועץ המשפטי לממשלה, לפי בקשת הנציבה או מי מטעמה, או לפי בקשת הפונה עצמו.
- (7) הפנייה עוסקת בעניין שלגביו מתקיימת באותה עת חקירת

משטרה, או הנתון לביקורת שיפוטית על פי דין.

(8) הפנייה אנונימית, אלא אם כן תסבור הנציבה, לפי שיקול דעתה, שזהות הפונה אינה נדרשת לצורך בירורה ושיש הצדקה לבררה למרות היותה פנייה אנונימית, ויש די בפרטים שהובאו בפנייה כדי להתחיל בבירורה.

(9) הפנייה מופנית לנב"ם לצורך ידיעה בלבד.

(10) הפנייה הוגשה לאחר שחלפה שנה מקרות אחד האירועים המפורטים להלן, לפי המאוחר: (א) מהיום שהמעשה נודע לפונה, ובלבד שהפונה לא יכול היה לדעת על כך קודם לכן; (ב) מיום מתן פסק הדין בעניין עליו נסבה הפנייה; (ג) מיום שהוסרה מגבלה שקבועה במסמך העקרונות או בנוהל זה לבירור התלונה. והכל אלא אם כן תסבור הנציבה שקיימת סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורה למרות חלוף המועדים האמורים.

(11) הפנייה מתייחסת לגורם שאינו נמנה עוד עם מי מהגורמים המבוקרים, אלא אם כן תסבור הנציבה שקיימת סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורה. במקרה של פנייה כזו, תיערך הבדיקה ברמה המערכתית ולא יומלצו המלצות אופרטיביות לגבי הנילון שפרש.

(12) נושא הפנייה בורר בעבר, או שמתברר במקביל להגשת הפנייה לנב"ם, על ידי גוף ביקורת אחר, בסייג האמור בסעיף ד.1. להלן.

3.ג. במקרה של פנייה הכוללת אחד או יותר מהמקרים המפורטים בסעיף 2.ג לעיל, יישלח לפונה מכתב הכולל את עיקרי נימוקי ההחלטה שלפיה נב"ם לא תברר ככלל פנייה זו וכי באפשרות הפונה לשוב ולפנות לנב"ם בפנייה שאינה כוללת את אחד המקרים המפורטים בסעיף 2.ג לעיל; אלא בהתקיים נסיבות מיוחדות לפי שיקול דעת הנציבה בגינן לא יפורטו עילות הדחייה.

לנילון יישלח מכתב המעדכן אותו שהוגשה נגדו פנייה שנדחתה.

- 4.ג. **סגירת הפנייה בנתיב** - מיד לאחר הפקת מכתב ההחלטה הנ"ל תיסגר הפנייה בנתיב על פי מהות ההחלטה ונושא הפנייה (מתוך האפשרויות השונות הקיימות בנתיב) ותוזן העילה לסגירת הפנייה.

#### **ד. בדיקת הפנייה - גיבוש עמדה ראשונית**

1.ד. ביקורת כפולה –

(א) ככל שעולה מהפנייה, או שהובא לידיעת נבתיים בדרך אחרת, לרבות מהנילון עצמו, שהפונה פנה באותו נושא לגוף אחר שיש לו סמכויות ביקורת או בירור על מעשי מי ממבוקרי נבתיים, יישלח לפונה מכתב בו יובהר לו שאם הוא מעוניין שפנייתו תיבדק על ידי נבתיים, עליו להודיע לגוף הנוסף אליו פנה שהוא אינו מעוניין בבירור פנייתו אליו. על הפונה יהיה להמציא לנבתיים עותק ההודעה שתישלח לגוף הנוסף. הליך בירור הפנייה יתחיל רק לאחר שיומצא לנבתיים עותק ההודעה לגוף הנוסף.

(ב) ככל שעולה מהפנייה, או שהובא לידיעת נבתיים בדרך אחרת, לרבות מהנילון עצמו, שגוף אחר שיש לו סמכויות ביקורת או בירור על מעשי מי ממבוקרי נבתיים מברר את הנושא, שלא על פי יוזמה של הפונה אליו, תחל נבתיים בבירור הפנייה רק במקרה שהפונה ימציא אישור על הפסקת הבירור על ידי הגוף הנוסף. במקרה זה, ככל שנבתיים החלה בבירור הפנייה בטרם נודע על הפנייה לגוף האחר, יופסק הבירור עד לקבלת האישור האמור מהגוף הנוסף.

(ג) ככל שעולה מהפנייה, או שהובא לידיעת נבתיים בדרך

אחרת, לרבות מהנילון עצמו, שגוף אחר שיש לו סמכויות ביקורת או בירור על מעשי מי ממבוקרי נבתי"ם הכריע בעניין נושא הפנייה, כאשר עמדה לנגד עיניו המסכת העובדתית המהווה תשתית לפנייה הנוכחית, נבתי"ם לא תברר את הפנייה; למעט במקרים שבהם קיים שוני רלוונטי במסגרת הנורמטיבית שחלה על בירורה של הפנייה על ידי שני הגופים, ועקב כך הגוף האחר לא הכריע בפנייה לגופו של עניין.

2.ד **זיהוי ומיפוי** - בשלב ראשון - יאותרו העובדות הנטענות שיש בהן כדי לבסס חשד לליקויים בתקינות התנהלות הגופים המבוקרים וימופו הליקויים הנטענים. הליקויים יכולים להיטען באופן מפורש בפנייה או להשתמע מהעובדות הנטענות בה.

3.ד במקרים מתאימים ובהתאם לשיקול דעת הנציבה, כאשר מדובר בנושא המתאים על פי טיבו לבירור על ידי ממונה הנילון, יועבר הבירור לממונה הישיר / הבכיר.

#### 4.ד **מדיניות מערכתית** -

(1) ככל שהפנייה משיגה רק על מדיניות מערכתית של איזה מהגופים המבוקרים, היא תועבר לאגף הביקורת בנבתי"ם לצורך בחינה האם יש מקום לבצע ביקורת מערכתית יזומה בנושא הפנייה. בהתאם, יישלח לפונה מכתב אודות העברתה לאגף הביקורת.

(2) ככל שהפנייה נוגעת לביקורת מערכתית המבוצעת על ידי נבתי"ם, היא תובא, במקביל לבירורה, לידיעת ראש צוות הביקורת הרלוונטית.

5.ד **פנייה לקבלת פירוט, הבהרות וצירוף אסמכתאות** - ככל שפרטי הפנייה חסרים ואינם ברורים, יתבקש הפונה בכתב לפרט את

טענותיו, להבהירן ולצרף מסמכים ואסמכתאות רלוונטיים, הן לצורך גיבוש דעת נבתיים אם ניתן להידרש לפנייה מבחינת הסמכות, הן לצורך בירור ובחינה של הפנייה.

על פי שיקול דעת הנציבה או מי מטעמה, יתאפשר לפונה להשמיע טענותיו בעל פה, בעצמו או באמצעות מיופה כוח.

6.ד **תזכורת לפונה** - התבקש הפונה להמציא פרטים נוספים (ת.ז. / מסמכים / אסמכתאות / הבהרה וכו') ולא המציאם תוך 30 יום, יישלח לו מכתב תזכורת בו יצוין שככל שלא יומצאו הפרטים המבוקשים תוך 30 יום נוספים, תיסגר הפנייה.

#### 7.ד **מסקנות ביניים :**

- דחיית הפנייה - בהעדר בסיס לפנייה, או בהעדר הפרטים הנוספים שנדרשו, תידחה הפנייה. במקרה זה יישלח לפונה מכתב הכולל את עיקרי הנימוקים לדחיית הפנייה, אלא בהתקיים נסיבות מיוחדות, לפי שיקול דעת הנציבה, בגינן לא יפורטו עילות הדחייה.

- קביעה כי יש בסיס לכאורי מקדמי לבירור הפנייה והעברתה לנילון כמפורט להלן.

- העברת הודעה ליועץ המשפטי לממשלה - בכל אחד משלבי בירור הפנייה, כאשר עולה לדעת הנציבה, חשש ממשי לקיומה של עבירה פלילית בנושא שככלל מטופל על ידי המשטרה, תעביר הנציבה הודעה ליועץ המשפטי לממשלה על טיפולה בפנייה כדי שיחליט אם יש מקום להעביר את הנושא לטיפול המשטרה, אם לאו.

## ה. העברת הפנייה להתייחסות הנילון

1.ה. לנילון יישלח מכתב אליו יצורף עותק מהפנייה וכן פרטים נוספים שהתקבלו בנבת"ם במסגרת השלמת מידע שתידרש על ידי נבת"ם, ככל שרלוונטיים, ותתבקש התייחסותו. העתק מהמכתב לנילון ומהפנייה עצמה יישלח לממונה הישיר של הנילון ולממונה הבכיר.

כך למשל, פנייה המופנית כלפי פרקליט מפרקליטות מחוז, תועבר לפרקליט המחוז ולפרקליט המדינה; פנייה המופנית כלפי פרקליט ממחלקה מסוימת בפרקליטות המדינה, תועבר למנהל המחלקה ולפרקליט המדינה; פנייה המופנית כלפי תובע בעבירות תכנון ובנייה תועבר למנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה.

2.ה. לנילון יוקצבו 45 יום להמצאת התייחסותו בכתב. ככל שהגורם המטפל יסבור שנדרש פרק זמן ארוך יותר לגיבוש המענה בנסיבות העניין, יוקצב פרק זמן ארוך יותר להמצאת ההתייחסות. לבקשת נילון ומטעמים מוצדקים, תינתן הארכה למתן התייחסותו.

3.ה. ככל שהפנייה עוסקת בעניין שבו פעל הנילון לפי הנחיית גורם ממונה או בהתאם למדיניות הגוף המבוקר, הגורם הממונה יעביר מטעמו את ההתייחסות לפנייה במקום או בנוסף לנילון. במקרה זה, הפנייה ביחס לנילון תידחה, אלא אם כן תמצא הנציבה כי קיימות נסיבות חריגות המצדיקות אי דחייתה.

4.ה. אם בחלוף 45 יום ממשלוח המכתב לנילון לא תתקבל התייחסותו, יישלח לנילון מכתב תזכורת. מכתב התזכורת יפנה במפורש למכתב הראשון שנשלח לנילון, יינתנו לנילון 30 יום נוספים לקבלת התייחסותו ויצוין שככל שלא ימציא התייחסותו, ייחשב

הנילון כמי שוויתר על זכות הטיעון שלו והפנייה תתברר ללא התייחסותו.

העתק ממכתב התזכורת יישלח לממונה הישיר של הנילון ולממונה הבכיר.

ה.5 עם העברת הפנייה להתייחסות הנילון, תהא נבתי"ס רשאית לפנות למנהל היחידה הרלוונטי בבקשה לעיון בתיק היחידה הרלוונטי. במקרה כזה, התיק יועבר על ידי מנהל היחידה לעיון נבתי"ס ללא התרשומות הפנימיות וללא חומר שאי גילוי מותר על פי חוק. כאשר מדובר בתיק המנוהל בתנופ"ה, התיק יודפס ויועבר ללא החומר האמור בצירוף אישור המעביר כי התיק כולל את כל האמור לעיל.

אם לאחר העיון בתיק, תמצא הנציבה שיש מקום לעיון בתיק בכללותו, יועמד לעיונה התיק בשלמותו, אולם לא יועתקו התרשומות הפנימיות והחומר שאי גילוי מותר.

## **ו. התייחסות הנילון**

1.ו עם קבלת התייחסות הנילון ייבחנו טענותיו לגופן. ככל שתתקבל התייחסות מטעם ממונה הנילון, תיבחן ההתייחסות כחלק מהמענה לפנייה.

2.ו אם יתגלה צורך בפירוט נוסף, הבהרות, השלמות והמצאת מסמכים, יידרשו אלה בכתב.

על פי שיקול דעת הנציבה או מי מטעמה, או לבקשת הנילון, יתאפשר לנילון להביע התייחסותו בעל פה בעצמו או באמצעות מיופה כוחו.

3.ו ככל שיתברר מההתייחסות שהפנייה עוסקת באחד המקרים המנויים בסעיף 2.ג לעיל או שההתייחסות הניחה את דעת נבתי"ס

כי אין מקום להמשך הבירור לגופו של עניין, תידחה הפנייה.  
ככל שלאחר קבלת התייחסות הנילון לא יוחלט על דחיית הפנייה,  
ישונה מעמדה מ"פנייה" ל"תלונה".

4.ו הנילון יהיה רשאי בהתייחסותו לציין כי יהיה ברצונו להוסיף ולהרחיב את התייחסותו אם ישונה מעמד הפנייה לתלונה, ואם יציין זאת במפורש, תיידע אותו נבתי"ם על הפיכת הפנייה לתלונה ועל זכותו להשלים ההתייחסות תוך פרק זמן שייקבע על ידי נבתי"ם.

#### **ז. גיבוש ממצאים, מסקנות והכרעה**

1.ז אם לא תתקבל התייחסות הנילון לפניית בכתב במועד אן אם תתקבל התייחסות הנילון וטענותיו ייבדקו - יגובשו ממצאי הבירור. ממצאי הבירור יגובשו על סמך הפנייה ונספחיה, התייחסות הגוף המבוקר ונספחיה, השלמות בכתב ובעל פה ככל שיהיו וכל חומר נוסף שיהיה קיים בתיק.

2.ז על סמך ממצאי הבירור, יגובשו המסקנות למסמך החלטה, על פי החלופות הבאות:-

1. דחיית התלונה - ממצאי הבירור העלו שהתלונה אינה מוצדקת.

2. דחיית התלונה בשל תקלה מערכתית - ממצאי הבירור העלו שהנילון נהג כהלכה, אלא שאירע כשל אחר (מיחשובי וכד').

3. הפסקת בירור - כאשר עניין התלונה בא על תיקונו; כאשר הפונה חזר בו או חדל לשתף פעולה; כאשר התקיימה אחת העילות המצדיקות שלא לפתוח בבירור אלא שעילה זו נודעה לנבתי"ם באיחור; כאשר הבירור היה

מותנה באישור היועץ המשפטי לממשלה והאישור לא ניתן בשלב זה.

4. קבלת התלונה - כאשר ממצאי הבירור העלו שהתלונה מוצדקת.

5. קבלת התלונה עם המלצה אופרטיבית של הנציבה עצמה - כאשר ממצאי הבירור העלו חשש למעשה פלילי; חשש לעבירה משמעתית; חשש להתנהגות שאינה ראויה או הולמת, או על פי שיקול דעת הנציבה.

ככל שקיים חשש למעשה פלילי, החלטת הנציבה תועבר ליועץ המשפטי לממשלה כדי שיכריע האם יש מקום לפתוח בחקירה פלילית בעניין.

3.ז נב"ס תמציא לפונה, לנילון, לממונה הישיר של הנילון ולממונה הבכיר של הנילון עותקים מההחלטה.

ככל שמדובר בתלונה שהתקבלה עם המלצה אופרטיבית, יועברו ממצאי הבירור אף לגורמים הרלוונטיים בנסיבות העניין, בהתאם למהות ההמלצה ולשיקול דעת הנציבה.

4.ז לאחר הפקת מסמך החלטה, יש לבחון האם יש להעביר את התלונה אף לאגף הביקורת של נב"ס לצורך בחינת הסוגיה העולה בה במלואה או בחלקה.

5.ז **סגירת התלונה בנתיב** - מייד לאחר הפקת מסמך החלטה תיסגר התלונה בנתיב על פי מהות ההחלטה ונושא התלונה (מתוך האפשרויות השונות הקיימות בנתיב) ותוזן העילה לסגירת התלונה.

- 1.ח. **עדכון הפונה :** הפונה יעודכן בפרטי בירור הפנייה ככל שיתאפשר, עד השלמת הבירור וסגירת התיק.
- 2.ח. **עריכת תרשומת של שיחת טלפון -** תיערך תרשומת מפורטת במערכת נתיב של כל שיחת טלפון עם הגורמים הרלוונטיים בפנייה ועם גורמים אחרים בקשר לבירור. התרשומת תכלול תאריך, שעה ותוכן השיחה.
- 3.ח. **עריכת פרוטוקול של פגישה -** ייערך פרוטוקול מפורט במערכת נתיב של כל פגישה המתקיימת עם הגורמים הרלוונטיים לפנייה ועם גורמים אחרים בקשר לבירור הפנייה.
- 4.ח. **עדכון במערכת נתיב -** הגורם המטפל יעדכן במערכת נתיב את כל הפעולות הנעשות בקשר עם הטיפול בפנייה.
- 5.ח. **סריקה -** כל המסמכים הקשורים בפנייה יועברו לסריקה במערכת נתיב.
- 6.ח. **דואר רשום –** מכתבים יוצאים מנבת"ם יישלחו בדואר או בדואר רשום, על פי שיקול דעת נבת"ם.

## נספח ג': נוהל ממשק בין האגפים

### מטרת הנוהל

---

מטרת נוהל ממשק בין האגפים היא הסדרת שיתוף הפעולה בין האגפים השונים (אגף הביקורת ואגף התלויות הפרטניות) בנציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (נבתי"ם) וקביעת הנחיות לטיפול במידע שמועבר בין אגפים אלו.

### אחריות ותחולה

---

הנוהל חל על כל עובדי נבתי"ם, יועצים חיצוניים, בנות שירות לאומי ומתנדבים.

### עקרונות והנחיות הנוהל

---

פרק זה מסדיר את אופן העברת המידע בין האגפים השונים בנבתי"ם ודרך הטיפול בו.

- הנציבה תמנה אדם מטעמה שישמש כגורם המקשר (להלן: **"הגורם המקשר"**) בין האגפים שיפעל להעברת המידע ולטיפול בו מול הנציבה.
- העברת המידע תיתכן בארבעה אופנים, כדלקמן:

**עקרונות, הנחיות וסדר הפעולות**

**1. העברת מידע מאגף התלונות הפרטניות לאגף הביקורת**

| גורם אחראי                           | א. העברת מידע מאגף התלונות הפרטניות לאגף הביקורת אודות <u>תלונות הקשורות לביקורת מתנהלות</u>                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                      | <b>מטרה</b> - ריכוז המידע המגיע לאגף התלונות הפרטניות באמצעות פניות מהציבור והעברתו לאגף הביקורת לצורך שילובו במסגרת ביקורות מתנהלות.                                                                                                            |
| ראש אגף תלונות פרטניות               | עובדי האגף לתלונות פרטניות יסמנו במערכת נתיב את הפניות שזוהו כקשורות לביקורת מתנהלות ויתייגו אותן בלשוניות המיועדות לכך על פי חלוקה לנושאי הביקורת.                                                                                              |
| ראש אגף תלונות פרטניות               | עובדי האגף לתלונות פרטניות יעדכנו את הגורם המקשר כל פעם שנמצא קשר בין תלונה שמתבררת לנושא המצוי בטיפול אגף הביקורת.                                                                                                                              |
| הגורם המקשר                          | הגורם המקשר ירכז את המידע אודות התלונה המדוברת ויעבירו לראש הצוות שבוחן את נושא הביקורת.                                                                                                                                                         |
| ראש צוות הביקורת בהתייעצות עם הנציבה | ראש הצוות הרלוונטי יבחן, יחד עם הנציבה, האם התלונה אכן נוגעת לנושא המצוי בביקורת ואת האפשרות לשלב את המידע שהגיע מאגף התלונות הפרטניות בתכנית הביקורת. ראש הצוות יעדכן את ראש אגף התלונות הפרטניות ככל שנמצא מקום לשלב את התלונה בתכנית הביקורת. |

| גורם אחראי | ב. העברת מידע מאגף התלונות הפרטניות לאגף הביקורת אודות נושאים שנמצאו על ידי ראש אגף התלונות הפרטניות כמתאימים <u>לבחינה מערכתית עתידית</u> |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|            | <b>מטרה</b> - ריכוז המידע המגיע לאגף התלונות פרטניות                                                                                       |

|                        |                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                        | באמצעות פניות מהציבור, שנמצא שאינן מתאימות לבדיקה פרטנית, והעברתו לאגף הביקורת לבחינת הצורך בעריכת ביקורת מערכתית בנושא.                                                                                                                                |
| ראש אגף תלונות פרטניות | עובדי אגף התלונות הפרטניות ינהלו רישום במערכת נתיב תחת הכותרת "פניות שהועברו לאגף הביקורת", שבו ירוכזו כל הפניות שהועברו לאגף הביקורת, בעניין נשלח מכתב לפונים המיידע אותם שפנייתם הועברה לאגף הביקורת לצורך בחינת הנושא שעלה בה.                       |
| ראש אגף תלונות פרטניות | ראש אגף תלונות פרטניות תעדכן את הגורם המקשר באופן מידי בכל עת שפנייה שהתקבלה הועברה לאגף הביקורת.                                                                                                                                                       |
| הגורם המקשר            | הגורם המקשר יתעדכן במערכת נתיב אחת לשבוע מהן הפניות שלגביהן הוחלט שיש מקום להעבירן לבחינת אגף הביקורת, ירכז את החומר הקיים לגביהן מתוך מערכת נתיב, ויעביר את הנושאים שהתעוררו במסגרת הפניות לנציבה כדי שתבחן את הצורך בקיום ביקורת מערכתית בנושאים אלו. |

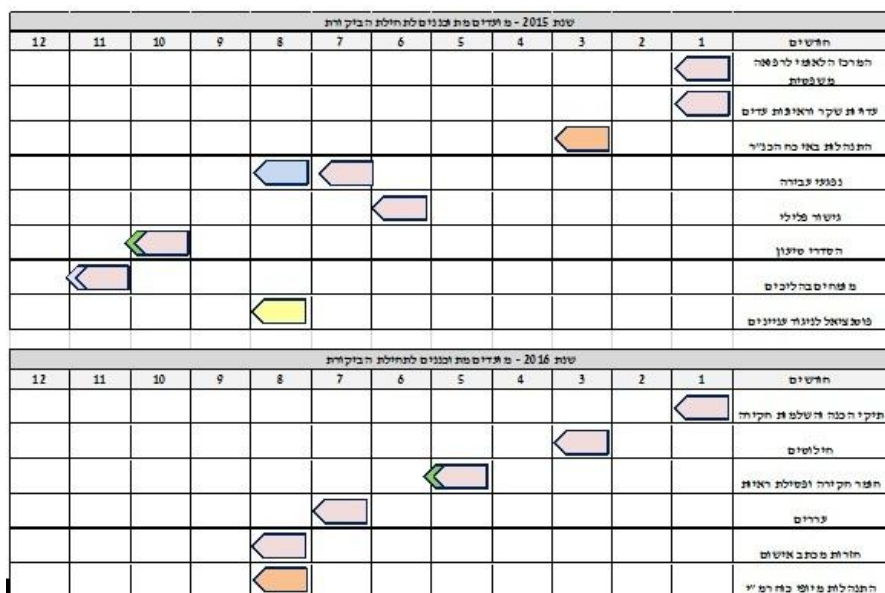
| גורם אחראי             | ג. העברת מידע מאגף התלונות הפרטניות לאגף הביקורת אודות תלונות שנמצאו ראויות לבירור פרטני ובמקביל הומלץ לבחון אותן אף באגף הביקורת                                                                                        |
|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                        | <b>מטרה-</b> ריכוז התלונות שנמצאו על ידי אגף התלונות הפרטניות כראויות לבירור פרטני ושהומלץ לבחון אותן באגף הביקורת במלואן או בנוגע לסוגיה מסוימת שעלתה בהן.                                                              |
| ראש אגף תלונות פרטניות | עובדי אגף תלונות פרטניות ינהלו רישום במערכת נתיב תחת הכותרת "פניות עם המלצה להעביר לאגף הביקורת", שבו ירוכזו כל הפניות שנמצאו מתאימות לטיפול פרטני של אגף התלונות הפרטניות ובמקביל הומלץ להעבירן לבחינה אף באגף הביקורת. |
| ראש אגף תלונות         | ראש אגף תלונות פרטניות תעדכן את הגורם המקשר באופן מידי בכל עת שהתקבלה המלצה להעביר תלונה המתבררת                                                                                                                         |

|             |                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| פרטניות     | באגף התלונות הפרטניות לבחינה באגף הביקורת.                                                                                                                                                                                                 |
| הגורם המקשר | הגורם המקשר יתעדכן במערכת נתיב אחת לשבוע מהן הפניות שהומלץ להעבירן לבחינה גם באגף הביקורת, ירכז את החומר הקיים לגביהן מתוך מערכת נתיב, ויעביר לנציבה את הנושאים שהתעוררו במסגרת הפניות לצורך בחינת הצורך בקיום ביקורות יזומות בנושאים אלו. |

## 2. העברת מידע שעלה במסגרת ביקורת מערכתית לאגף התלונות הפרטניות

| גורם אחראי       | ד. העברת מידע מאגף הביקורת לאגף התלונות הפרטניות אודות נושאים שעלו אגב ביקורת מערכתית ונמצאו מתאימים לבדיקה פרטנית                                                                  |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                  | <b>מטרה:</b> העברת מידע מאגף הביקורת לאגף התלונות הפרטניות אודות התנהלות שעלתה אגב ביקורת מערכתית ונמצאה מתאימה לבדיקה פרטנית.                                                      |
| ראש צוות הביקורת | במקרים שבהם במסגרת היערכות לביקורת מערכתית או בעיצומה, עלה חשד לעבירה פלילית או להתנהגות בלתי ראויה חמורה, של מי ממבוקרי נבתי"ם, יידע ראש צוות הביקורת את הגורם המקשר אודות חשד זה. |
| הגורם המקשר      | הגורם המקשר יידע את הנציבה אודות האירוע שנתגלה כדי שתבחן את הצורך במיצוי בירור פרטני באגף התלונות הפרטניות בהתאם לסמכותה, בהתאם לסעיף ב.7. לנוהל בדיקה וטיפול בתלונות פרטניות.      |

## נספח ד': לוח גאנט תכנון ביקורות לשנים 2015-2016



|                                               |  |
|-----------------------------------------------|--|
| נושאים הנבחרים בגוף המבוקר - תביעה משטרתית    |  |
| נושאים הנבחרים בגוף המבוקר - פרקליטות פליליות |  |
| נושאים הנבחרים בגוף המבוקר - פרקליטות אזרחיות |  |
| נושאים הנבחרים בגוף המבוקר - תביעת תעבורה     |  |
| נושאים הנבחרים בגוף המבוקר - מיפוי כח         |  |
| נושאים הנבחרים בגוף המבוקר - מוסמכים          |  |