

פרקליטות 3.0 – הפרקליטות כפי שהייתה, כפי שהינה וכפי שצריכה להיות

ארז פדן*

חשיבותה של הפרקליטות למערכת אכיפת החוק ולמדינת ישראל אינה מוטלת בספק. בשגרה, הפריזמה העיקרית שבה נדונה פעולת הפרקליטות הפלילית (להלן – "הפרקליטות") היא בזיקה לפרשות ולתיקים המצויים בטיפול. מאמר זה מבקש לעסוק בפרקליטות בפריזמה שונה – היבטי העומק של ייעודה ותפקידיה החברתיים בהקשרים רחבים שאינם נוגעים לתיק או לפרשה מסוימים.

חלקו הראשון של המאמר סוקר את התפתחות הפרקליטות כארגון לאורך עשרות שנים מקום המדינה ועד ימינו, ואת האופן שבו פעלה למימוש ייעודה. המאמר מצביע על השינויים ההתפתחותיים אשר הצטברו לכדי "קפיצת מדרגה". פרקליטות "גרסה" 1.0 כפי שהוקמה בימי ראשית המדינה הפכה לפרקליטות "גרסה" 2.0 בתחילת שנות האלפיים. בצד שימור תפיסת הייעוד כ"מייצגי המדינה בערכאות", השתנתה הפרקליטות באופן מהותי בשני היבטים ארגוניים מרכזיים: א) שינוי תפיסה לגבי אופן הניהול של הפרקליטות, והפיכתה לגוף מאורגן ומנוהל באופן מקצועי ומתקדם; ב) הפיכתה לארגון שנפתח לשיתופי פעולה מרובים ומורכבים עם גורמים נוספים. המאמר מפרט כיצד הפרקליטות המשיכה להתפתח ולצמוח במהלך 15 השנים האחרונות, כשהיא נדרשת להתאים את עצמה לשינויים משמעותיים כגון התפתחות המשפט הפלילי וניהול ההליכים הפליליים, שינויים בארגונים ובסוכנויות שעמם היא עובדת, גידול ניכר בהיקף ובמורכבות המשימות שהובאו לפתחה וכן בהיקף הביקורת על פעולותיה.

חלקו השני של המאמר עוסק במבט קדימה, בדמותה הרצויה של הפרקליטות "גרסה" 3.0, בזיקה לדיון ביקורתי ער המתקיים גם במדינות אחרות ועוסק

* פרקליט בפרקליטות המדינה, המשנה לפרקליט מחוז ירושלים (פלילי). הדעות והרעיונות במאמר מבטאים את עמדותיו האישיות של המחבר בלבד. תודות לפרקליטים הבכירים בגמלאות שמסרו מזמנם לראיונות המהווים מקור חשוב לכתיבת המאמר. תודות לד"ר נתנאל דגן על סיועו ועצותיו הטובות, לחבריי מהפרקליטות – עורכי הדין דניאל ויטמן, שירה קניטל ויובל קידר, וכן לד"ר דניאלה ביניש ולחברי מערכת כתב העת מעשי משפט על הערותיהם המועילות.

בבחינה ובהגדרה מחדש של תפקיד התובע והתביעה, ומאתגר את גופי התביעה לחשוב ולהעריך מחדש את פעולותיהם ואת ייעודם. המאמר משרטט תפיסת ייעוד שונה, משוכללת יותר, המחייבת התאמה של האתוס; פרקליטות שתפקידה ותפקודה אינם מתמצים באופן שבו היא מטפלת בתיקים, אלא במידה ובאופן שפעולותיה מצמצמות פשיעה (תוך מחויבות מלאה לערכי יסוד וזכויות אדם). סוכנות אכיפת חוק הרואה את שליחותה מתוך תפיסה כזו, נדרשת לשימוש נרחב בנתונים ובידע מחקרי שהוא חיצוני למשפט ועוסק במדידה ובבחינה של אפקטיביות פעולות האכיפה על תוצאותיהן הישירות והעקיפות, כמו גם להרחבת "ארגז הכלים" שבו היא משתמשת עם שותפיה. המאמר משרטט קווי מתאר של פרקליטות 3.0 בתחומים שונים – קבלת החלטות מבוססות נתונים, ידע ואוריינות קרימינולוגית, תמיכה ולגיטימציה פוליטית, שיתופי פעולה ומנהיגות, קשר עם הקהילה והציבור ועוד.

מבוא

עבודת הפרקליטות זוכה לאחרונה לתשומת לב ציבורית רבה, הדבר נובע בין היתר מהעיסוק בתיקים בעלי פרופיל תקשורתי גבוה ובפרט בתיקי בנימין נתניהו.¹ בפרספקטיבה היסטורית נדמה שזהו מצב הפרקליטות מאז יומה הראשון – תשומת לב ציבורית הופנתה אליה אגב טיפולה בתיקים ובפרשות הנתפסים כבעלי השלכות כבדות משקל על חיי האזרחים והמדינה או בתיקים המושכים עניין מסיבות מגוונות.

מאמר זה יעסוק בפרקליטות הפלילית² בהקשרים רחבים יותר שאינם נוגעים לתיק או לפרשה מסוימים. אדון בהיבטי העומק של תפיסת הפרקליטות את תפקידה ואחריותה, ואבחן את היבטי המנהיגות והארגון בפעולתה. דיון ביקורתי ער בנושאים אלה מתנהל בשנים האחרונות בארה"ב בהשתתפותם של אקדמאים ו"אנשי שטח"; הדיון עוסק בבחינה ובהגדרה מחדש של תפקיד התביעה – טיבו והיקפו, באופן המאתגר את גופי התביעה לחשוב ולהעריך מחדש את פעולתם ואת ייעודם.³

1 ת"פ (מחוזי י"ם) 67104-01-20 מדינת ישראל נ' בנימין נתניהו (נבו 14.12.2020).

2 הבחירה לעסוק בפרקליטות הפלילית נובעת מהרצון לעסוק בתפקיד הייחודי של התביעה הפלילית במערכת אכיפת החוק וחשיבותו. הפרקליטות האזרחית-מינהלית, עוסקת בייצוג גופי ורשויות המדינה בהליכים אזרחיים ומינהליים, תפקיד חשוב וחיוני, אך שונה באופן מהותי. בשנים האחרונות פותחו בפרקליטות כלים של "אכיפה משולבת", שבה בצד האכיפה הפלילית, מתבצעות פעולות "תקיפה" אזרחיות או מינהליות כפעולות משלימות המעצימות ומשלימות את יכולת האכיפה, בפרט במקומות שבהם קיים קושי להשיג את האפקט האכיפתי הנדרש במסגרת ההליך הפלילי בלבד. פעילות זו תורכב בהמשך המאמר.

3 Hon. Stephanos Bibas, *Preface: Prosecutors Changing Roles at the Hub of Criminal Justice*, THE OXFORD HANDBOOK OF PROSECUTORS AND PROSECUTION p. ix (Ronald F. Wright, Kay L. Levin, Russel M. Gold eds. 2021); Joseph Margulies & Lucy Lang, *Prosecutors and Response to Violence*, REIMAGINING THE ROLE OF THE PROSECUTOR IN THE COMMUNITY (2019); Angela J. Davis, *Reimagining Prosecution: A Growing Progressive Movement*, 3 UCLA CRIM. JUST.

בעולם המחשוב – חומרה ותוכנה, נוהגים להשתמש במספרים עולים כדי לבטא התקדמות "דרור" או "גרסה" של המוצר. כך למשל גרסה ראשונית תקבל את המספר 1.0 – שיפורים של הגרסה את המספרים 1.1, 1.2, 1.3 וכו' עד לשדרוג מהותי לגרסה 2.0 וכו'. נראה כי המשל המחשבי מתאים לנמשל הפרקליטות, שכן הוא מאפשר להתייחס להתפתחות הפרקליטות כארגון שהייתה בו מראשיתו התפתחות הדרגתית הנמשכת גם כיום, ובו בכך ניתן להבחין גם ב"קפיצות מדרגה" המתארות שינוי מהותי בהתפתחות הארגון. פיתוח גרסה חדשה אינו הפניית עורף לדברים שנעשו בעבר אלא הישענות עליהם לצורך צמיחה ושדרוג.

בחלקו הראשון של המאמר – פרק א ופרק ב – אציג את הפרקליטות בשתי פאזות התפתחותיות 1.0 ו-2.0. אעמוד על מאפייניה של כל תקופה ועל שינויים מהותיים שהפרקליטות עברה מאז שנותיה הראשונות. במסגרת זו אתאר כיצד בצד התפתחות הדרגתיות, חל בנקודת זמן מסוימת שינוי איכותי-מהותי והפרקליטות עברה מ-1.x ל-2.0 (השימוש במונח 1.x נועד לתת ביטוי להתקדמות הגרסאות של פרקליטות 1.0, ללא צורך לדון בהתפתחויות מקומיות ומוגבלות). לאחר מכן, אציג את מאפייניה של פרקליטות 2.x, הפרקליטות המוכרת לנו מימינו אנו, ואפרט את מאפייניה בהקשרים הרלוונטיים לדיון.

בחלקו השני של המאמר – פרק ג – אציג את פרקליטות 3.0. בעוד החלק הראשון של המאמר הוא דסקריפטיבי – מה שהייתה הפרקליטות ומה שהינה כיום, הרי שהחלק השני – העוסק בפרקליטות 3.0 – עניינו דיון במה שהפרקליטות צריכה להיות: אפרט מדוע יש צורך בשינוי ואשרטט את קווי המתאר שלו. בתמצית, אטען שדרוש שינוי בתפיסת הייעוד והתפקיד של הפרקליטות כסוכנות מרכזית במערכת אכיפת החוק, מסוכנות הנושאת באחריות לניהול תיקים ("מייצגי המדינה בערכאות") לסוכנות הנושאת גם באחריות (ישירה ומשותפת עם סוכנויות אחרות) לצמצום הפשיעה. אציג התפתחויות ושינויים הנגזרים מהגדרה חדשה של ייעוד הפרקליטות ותפקידה, בין היתר בתחומי הניהול, הידע, הלגיטימציה הציבורית, מנהיגות, הכשרת המנהלים ועוד. המאמר מתבסס, בין היתר, על ראיונות עומק איכותניים, חצי מובנים, שערכתי במהלך השנים 2020-2021 עם שבעה פרקליטים בכירים בפרקליטות המדינה.⁴ שלושה מהמשתתפים כיהנו כפרקליטי המדינה, אחרים כמשנים וכפרקליטי מחוז או בתפקידי ניהול בכירים נוספים. ראיונות אלה מספקים מידע רב ערך, מקלי ראשון, על אודות ההתפתחות של הפרקליטות בתקופה זו. הראיונות עסקו באיסוף מידע באשר להתנהלות

L. Rev. I (2019). יוטעם כי אינני מציע לאמץ בהכרח את הפתרונות והאסטרטגיות המוצעים על ידי מרגוליס ולאנג או דיוויס (הקשורים ותלויים בקונטקסט של בעיית האלימות החמורה בערים בארה"ב, ובהשקפה החברתית של המחברים), אלא להפנות לאופן שבו הם מציעים להגדיר מחדש את תפקיד התביעה, את האחריות שלה ואת השאלות שהיא צריכה לשאול את עצמה במילוי שליחותה הציבורית.

4 ראו Lisa Webley, *Qualitative Approaches to Empirical Legal Research*, in THE OXFORD HANDBOOK OF EMPIRICAL LEGAL RESEARCH 927 (Peter Cane and Herbert Kritzer eds., 2010).

הפרקליטות בתקופות שונות, בחינת תפיסתם של המרואיינים את התפתחות הפרקליטות לאורך עשרות שנים, ובחינת עיקרי המדיניות והאתוס הדומיננטי בשנים אלה.⁵ בנוסף, המאמר מתבסס על ניתוח מסמכים שונים שפרסמה הפרקליטות ועל מסמכים מארכיון המדינה הרלוונטיים להקמתה של הפרקליטות,⁶ וכן על ניסיוני האישי כפרקליט בפרקליטות המדינה.

ניתן להקשות ולשאול מדוע העיסוק בשאלת ייעוד הפרקליטות ותפקידה הוא עניין לשיח ציבורי פתוח ולא לשיח ארגוני ניהולי פנימי במשרד המשפטים? אציע להשיב על שאלה זו משלושה היבטים שונים.

ראשית, הפרקליטות שייכת לציבור, וככל גוף ציבורי הציבור הוא גם "בעל המניות" שלה וגם "הלקוח" שלה. הפרקליטות היא ארגון חיוני לקיומה של חברה מתפקדת ולתיקון חוליים חברתיים הבאים לידי ביטוי בפשיעה ועבריינות, ועל כן ברור כי שאלות בדבר דמותה של הפרקליטות הן שאלות ציבוריות שהדיון בהן צריך להעסיק את הציבור. כאן יש להבחין ולדייק כי בדבריי אלה, אינני מציע לפגוע בעקרון עצמאותה של הפרקליטות, עצמאות שהיא יסוד ראשון במעלה ו"נשמת אפה", ומובן שאינני מציע לאפשר לגורם כלשהו התערבות בהחלטות שהפרקליטות מקבלת. אך אני כן מבקש לפתח שיח ציבורי בדבר תפקידה של הפרקליטות – הגדרת ייעודה, אחריותה ועקרונות פעולתה. הפרקליטות חייבת להיות עצמאית, אך מובן שאין זה אומר שהיא רשאית להיות מבודדת או מנותקת.

שנית, הדברים עולים בקנה אחד עם עקרון השקיפות בפעולתם של גופי השלטון במדינה דמוקרטית, ובפרט גופים המפעילים כוח כלפי אזרחים. נקודת המוצא לדיון אינה מדוע לשתף את הציבור, אלא שצריכה להיות הצדקה מיוחדת שלא לשתף את הציבור. שלישיית, מהו טיבו של השינוי הנבחן במאמר זה. פרופ' רונלד חפץ טבע את ההבחנה בין "אתגר טכני" לבין "אתגר אדפטיבי".⁷ שני המקרים עוסקים בבעיות ובאתגרים שישות (אדם, גוף או חברה) צריכה להתמודד עימם. "אתגר טכני", גם כאשר הוא מחייב שינוי רחב היקף בעל השלכות ניכרות, הוא עניין של החלטה ויישומה באמצעות תפיסות היסוד, ההיררכיה, הסמכות הפורמלית והמנגנונים הקיימים של אותה ישות; בעיה שיש לה פתרון במסגרת "כלי העבודה" ותבניות הפעולה הקיימים (אחת הדוגמאות של חפץ – מחלה שלאחר שאובחנה, יש לה מענה בתרופה או בטיפול שפותר את הבעיה). לעומת זאת, "אתגר אדפטיבי" מחייב התמודדות עם שאלות יסוד, הנחות יסוד, חולשות, חסרים וקונפליקטים ערכיים המובנים בבסיס הישות, והוא אינו ניתן לפתרון באמצעות הפעלת סמכות, כלי הניהול, תהליכי ודפוס העבודה הקיימים בלבד. תהליכי שינוי והתאמה שעברה הפרקליטות לאורך השנים טופלו במקרים רבים כאתגרים טכניים על פי הגדרת

5 הראיונות תועדו על ידי המחבר בעת עריכתם.

6 ראו תיק מסמכים של לשכת ההעברה "רשימות הפקידים: פרקליט המדינה" (15.4.2013) ארכיון המדינה ג-420/63, 249739 (להלן: ארכיון המדינה).

7 RONALD A. HEIFETZ, LEADERSHIP WITHOUT EASY ANSWERS 73 (1994)

חפץ, ואולם כפי שיוצע במאמר זה, האתגר המונח לפתחה של הפרקליטות בהתפתחותה לעבר "פרקליטות 3.0" הוא אתגר אדפטיבי, ומשכך, פתיחת השיח והעשרתו ברעיונות ובתפיסות חיצוניים למערכת יכולות להועיל במידה מרובה.

א. פרקליטות 1.0-1.x (1948-2004)

בראשית הייתה פרקליטות 1.0. הפרקליטות הוקמה בימי ייסוד המדינה כחלק ממהלך הקמת מוסדות השלטון. סמכויותיה של הפרקליטות עוגנו בכמה דברי חקיקה אשר הקנו לה סמכויות אכיפה והעמדה לדין.⁸ מאז ועד עתה לא חוקק חוק ספציפי המסדיר את פעולתה של הפרקליטות.⁹ דלות המשאבים במדינה בתחילת דרכה הכתיבה הקמת גוף "רזה ושרירי". כך למשל, בימיה הראשונים מנתה פרקליטות המדינה (ללא המחוזות) חמישה פרקליטים לפי המבנה הבא: פרקליט מדינה, משנה לפרקליט מדינה ושלושה פרקליטים.¹⁰ חיים כהן, שכהן כפרקליט המדינה הראשון, החזיק בתקופה מסוימת גם בתפקיד מנכ"ל משרד המשפטים.¹¹ בגרסתה המוקדמת הייתה הפרקליטות "משרד עורכי דין" של המדינה ובו כמה עשרות פרקליטים. פרקליטי המדינה הראשונים היו עורכי דין מדופלמים ללא ניסיון בניהול ארגונים או מוסדות והופיעו בעצמם בתיקים חשובים. כך למשל גבריאל בך שכהן כפרקליט המדינה בשנים 1969-1982 תיאר בפני יעל רוזמן כיצד בתפקידו כפרקליט מדינה הגיעו לשולחנו כל הבג"צים וכל הערעורים המובאים בפני בית המשפט העליון.¹² כפרקליט מדינה ניהל בך בעצמו לא מעט תיקים שנתפסו על ידי המערכת כתיקים חשובים – פרשת דניס מייקל רואהן (שריפת מסגר אלאקצה),¹³ בג"צים בית אל – טובאס, גועברה ואלון מורה (תפיסת קרקעות באיו"ש לשם הקמת יישובים),¹⁴ בג"ץ מאיר לנסקי (שלילת שבות מגנגסטר יהודי-אמריקני),¹⁵ ופרשת הארכיהגמון קאפוצ'י (הברחת נשק עבור אש"ף).¹⁶ לשם השוואה, כיום אפילו פרקליטי המחוז ממעטים לנהל תיקים בעצמם, והופעה של פרקליט מדינה בתיק היא דבר נדיר ביותר. בך תיאר בפני רוזמן מציאות של היכרות אישית עם כל פרקליט בארגון וביקורים שבועיים במחוזות. כיום, לעומת זאת, המצב שונה בתכלית. בכלל המחוזות,

8 למצב המשפטי טרום ובעת הקמת המדינה ביחס לסמכויותיה של התביעה הפלילית ראו, למשל, ס' 28 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (שפיטה על פי כתב האשמה), 1924; ס' 3-7 לפקודת חוק הפרוצדורה (תיקון), 1934; פקודת חוק פרוצדורה (תיקון), 1945.

9 השוו פקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971; פקודת בתי הסוהר (נוסח חדש), התשל"ב-1971.

10 ראו ארכיון המדינה, לעיל ה"ש 6, בעמ' 8.

11 חיים כהן מבוא אישי: אוטוביוגרפיה 215 (2005).

12 יעל רוזמן גבריאל בך: פרקליט, שופט וג'נטלמן 165 (2011); פרקטיקה זו של חלוקת כל התיקים בידי פרקליט המדינה עצמו, עדיין נהגה בתקופתה של דורית ביניש כפרקליטת מדינה בשנים 1989-1995.

13 ת"פ (מחוזי-י"ם) 173/69 מדינת ישראל נ' רואהן, ס"ח 344 (1969).

14 בג"ץ 390/79 דויקאת נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד(1) 1 (1979).

15 בג"ץ 442/71 לנסקי נ' שר הפנים, פ"ד כו(2) 337 (1972).

16 ת"פ (מחוזי י"ם) 313/74 מדינת ישראל נ' קפוצ'י, פ"מ תשל"ה(2) 3 (1974).

המחלקות והיחידות של הפרקליטות יש מעל ל-1800 עובדים (מתוכם קצת יותר מ-1000 פרקליטות ופרקליטים), וביקור פרקליט/ת מדינה במחוז קורה פעם או פעמיים בשנה.¹⁷

1. היבטי הארגון והניהול

הפרקליטות הוקמה כארגון משפטי מקצועי שייעודו הוגדר באופן ממוקד וצר: תביעה פלילית וייצוג המדינה בערכאות אף בהליכים אזרחיים. גם כאשר התרחב "משרד עורכי הדין הגדול במדינה", מאפייניו המכוננים לא השתנו. עבודת הפרקליטות 1.0 בפן הפלילי הייתה קבלת החלטות על כתבי אישום וניהול משפטים. כמויות גדולות של תיקים יצרו עומס עבודה ניכר שלא הותיר מרווח נשימה לעיסוקים שאינם בגדר "דחוף" ו"מיידי". חיי הפרקליט והפרקליטות נוהלו מתיק לתיק ומדיון לדיון. פרקליט המדינה ופרקליטי המחוזות ייחדו כמעט את כל זמנם לתיקים ולבעיות סבוכות שעלו בהם, בעיקר ב"תיקי דגל" ובמעט הזמן שנותר עסקו בענייני כוח אדם – מינויים, תקנים, גיוס וכיו"ב.¹⁸ בספרה הביוגרפי של יעל רוזמן על גבריאל בך, בהתייחסו ל-13 שנות כהונה בתפקיד פרקליט המדינה, מציין בך פרשות ומשפטים חשובים ומסעירים, ואילו לענייני ניהול ומדיניות הוא מקדיש כמה משפטים בודדים. באופן אגבי לחלוטין מוזכרים שני עניינים "ניהוליים": האחד הוא הנחיתות של בך להשיב לעררים על סגירת תיקים במכתב מנומק ולא ב"סטנסיל" טכני אחד, והשני הוא דאגתו הרבה לתנאי העסקתם של הפרקליטים, עד כי מנכ"ל המשרד דאז צבי טרלו כינה אותו בחיבה "יו"ר ועד הפרקליטים". ניתן להניח שבך עסק בענייני ניהול נוספים, כמתחייב מתפקיד שכזה בימים שבהם הארגון גדל והתפתח, אך ככל הנראה, כשהגיעה העת לסכם ולספר את תולדות כהונתו רבת השנים (הכהונה הארוכה ביותר של פרקליט מדינה), לא ראה בהם בך חלק מרכזי או חשוב בעשייתו כפרקליט מדינה.¹⁹ מיכל שקד, בספרה הביוגרפי על דורית ביניש, מתארת את תקופת כניסתה של ביניש לניהול מחלקת הבג"צים ב-1975 כך:

כשבה למשרד המשפטים איש הארגון והסדר שמגר ב-1968 ופתח בארגון משרד המשפטים, הוא שאל את אנשי מחלקת הבג"צים צבי טרלו ומישה חשין, מהו נוהל העבודה במחלקה. הם השיבו שלא קיים דבר כזה, וחיש מהר הניח היועץ המשפטי על שולחנותיהם נוהל עבודה. לא ידוע כיצד שרדה מחלקת הבג"צים בתקופת שמגר בלי לקיים את הנוהל. בתקופת ביניש לא ידעו שהיה קיים פעם נוהל, ולא היה צורך בנוהל. פרט למספר התיקים הגדול ושעות העבודה הארוכות הכל היה קטן ומצומצם. מספר הפרקליטים, מספר החדרים, החדרים עצמם, הציוד, המשכורות [...] .

17 ריאיון עם ה' 6.4.2021.

18 ריאיון עם ב' 21.4.2020, ריאיון עם ה' 6.4.2021.

19 רוזמן, לעיל ה"ש 12.

הדברים אומנם מתייחסים למחלקת הבג"צים ולא לפרקליטות הפלילית (שממנה עברה ביניש למחלקת הבג"צים), אך מובן שהם לוכדים את רוח התקופה והתרבות הארגונית בפרקליטות כולה באותם ימים.²⁰

בשים לב לגודלה ולאופייה המקצועי, נעדרה פרקליטות 1.x היררכיה ניהולית משמעותית, "הפירמידה" הניהולית הייתה "שטוחה": פרקליטים > פרקליט מחוז > פרקליט מדינה. בפרקליטות לא היה מטה ניהולי וראשיה עסקו באופן מינימליסטי בסוגיות של מדיניות התביעה הפלילית שלא אגב תיק או פרשה ספציפיים. מבחינה מקצועית "כולם עשו הכול", היינו פרקליט במחוז עסק בתיקים אזרחיים ופליליים ללא התמחות. לו נכנסת לחדר של פרקליטה 1.x יכולת לרוב למצוא על שולחנה או על מדפיה תיקים שונים ומגוונים – תיקי נזיקין, מכרזים ודיני עבודה (מהצד האזרחי) לצד תיקי רצח, שוד ושוד (מהצד הפלילי). להוציא תהליכים שהחלו בגרסאותיה המאוחרות והמתקדמות, ההחלטות בפרקליטות 1.x התקבלו ממקרה למקרה, והמדיניות התגבשה באופן תוצאתי בהצטברות של מקרים דומים לאורך זמן ולא דווקא כחלק מתהליכי עבודה וחשיבה ארגוניים של עבודת מטה סדורה, שמכוונת לגיבוש מדיניות.²¹

בפרקליטות 1.x חלק גדול מהמדיניות ומהפרקטיקות הנוהגות נשמרו כ"תורה שבעל-פה" וככאלה גם הותירו מרחב פעולה גדול לפרקליט המחוז ולפרקליטים עצמם. שכבת הניהול הבכירה מיעטה לעסוק בהיבטים האסטרטגיים והניהוליים של הארגון. כך למשל, לא היה עיסוק בחזון, ביעדים, בתוכניות עבודה ומדרים למימושן, וממילא גם לא התקיימו תהליכי איסוף נתונים, פיקוח ובקרה מובנים.²²

20 מיכל שקד הראשונה: דורית ביניש 50 (2021). ובהמשך: "לא היו תחומי התמחות. באופן עקרוני כולם טיפלו וכולם הופיעו בעתירות מכל הסוגים, וכך נהגה גם ביניש עצמה. כל פרקליט עבד לפי שיטתו, בדק מה שברק, התייעץ עם מי שמצא לנכון כתב בסגנונו שלו והכין את טיעונו", שם, בעמ' 51. שקד מציינת את תרומתה הייחודית של ביניש כמנהלת מחלקת בג"צים בעיצוב האתוס של המחלקה, אתוס המנחה אותה עד היום – ביניש הובילה מהלך ניהולי משמעותי זה ככל הנראה מבלי להתייחס אליו ככזה – "בלי להתיימר לנסח אתוס, ועשתה זאת בדרך משלה. שתאפיין אותה גם בתפקידים הבאים – באמצעות הדרכה מתיק לתיק ומשאלה והתלבטות לבאה אחריה. בלי לתת לפרקליט הוראות [...]". שם, בעמ' 60.

21 אופי הניהול המתואר כמאפיין את פרקליטות 1.x משתלב גם עם תפיסת תפקידו של המשפט הפלילי עד שנות השבעים כחלק מהמודל הרפואי, כאינדיווידואלי, על גבול הטיפולי, ואינו מכוון, כעניין רצוי, להגיע לאחידות, לשוויון ולסטנדרטיזציה. ראו FRANCIS A. ALLEN, THE DECLINE OF THE REHABILITATIVE IDEAL: PENAL POLICY AND SOCIAL PURPOSE (1981) וכן בהקשר ישראלי, רות קנאי "היחס בין מטרות הענישה ושיקולי הענישה לשיקול הרעת של השופט בקביעת העונש" מחקרי משפט י 39 (1993). ספרות המשפט הפלילי עד לשנות השבעים הסתכמה בחקיקה רלה יחסית ובכמה פסקי דין, בצד ספרות מעטה, רובה אנגלית, של כתבי המלומדים האנגלים ויגמור, ויליאמס וארצ'בולד. ראו GLANVILLE WILLIAMS, CRIMINAL LAW (1961). ספרו של ש"ז פלר, "יסודות בדיני עונשין", שיצא לאור בשנת 1984 היה הספר העיקרי ששימש את הפרקליט הפלילי בעבודתו במשך שנים רבות. ראו ש"ז פלר יסודות בדיני עונשין (1984).

22 ריאיון עם א' 3.3.2020. ריאיון עם ב' 21.4.2020. ריאיון עם ו' 7.4.2021.

בשלביה המתקדמים יותר של פרקליטות 1.x עובתה מעט ההיררכיה הניהולית, במחוזות הוספו דרגי ניהול נוספים (מנהל מחלקה וממונה) ובפרקליטות המדינה הוספו משנים לפרקליט המדינה. גם חלוקת העבודה בפרקליטות המדינה לתחומים השתכללה עם הוספת מחלקות מקצועיות – ציבורי-מינהלי (בג"צים), אזרחי ופלילי. ואולם, לא מדובר במחלקות מקצועיות כמובן של יחידת מטה המרכזת תחום מקצועי עבור המחוזות, אלא חלוקת עבודה הקשורה לניהול התיקים בבית המשפט העליון. עוד מראשית דרכה של הפרקליטות, ההופעה בבית המשפט העליון נתפסה כייחודית מבחינה מקצועית (פרקליטות המחוז מופיעה בבתי משפט השלום והמחוזי, ופרקליטות המדינה בבית המשפט העליון), והחלוקה למחלקות ביטאה חלוקת תיקים להופעה בבית המשפט העליון – כך בתיקים הפליליים מופיעים פרקליטים מהמחלקה הפלילית, באזרחיים מהמחלקה האזרחית, במינהלי-ציבורי ממחלקת הבג"צים וכיו"ב. פרקליטים מהמחלקות המקצועיות בפרקליטות המדינה שימשו גם כ"יועצים" לפרקליט המדינה בעת שזה נדרש לקבל החלטות "כבודות" בתיקים שהובאו להכרעתו.²³ לאור המתואר לעיל, גם בגרסאות המתקדמות של פרקליטות 1.x אופיו היסודי של הארגון נשאר יחסית "שטוח" וממעט בהתמחויות. יתר על כן, הגדרות כ"מנהל מחלקה" או "ממונה" שימשו לרוב כביטוי לסמכויות מקצועיות או לאחריות על תחומים מקצועיים, אך לא נוצלו ל"הגבהת הפירמידה" הניהולית למבנה ארגוני של צוותים מחלקות וכו' בתוך היחידות.

2. אתוס המקצוענות המשפטית

פרקליטות 1.x הובלה על ידי אתוס "המקצוענות המשפטית" – תפיסה שלפיה עבודת הפרקליט והפרקליטות היא עבודה משפטית-מקצועית הנעשית בד' אמות עולם המשפט.²⁴ העבודה במהותה היא עבודה "פנימית" של שיח ומומחיות משפטית. למומחים בתחומי ידע שאינם משפט, ולרשויות אחרות קיימת רלוונטיות אינסטרומנטלית ככל שהם נדרשים "בתוך התיק" כמו מומחה זיהוי פלילי או מומחה פסיכיאטר, אולם למומחים שאינם משפטנים אין כל רלוונטיות לעבודתה של התביעה מעבר לכך.

לאתוס המקצוענות המשפטית שני נדבכים – הראשון משקף מצוינות בליטיגציה, כושר טיעון ושכנוע, ידע משפטי נרחב, מעמיק ועדכני, בקיאות בסוגיות משפטיות בחקיקה ובפסיקה, כמו גם חריצות, יסודיות, יכולת ניתוח, שיקול דעת טוב ומאוזן ואף יצירתיות

23 ראו למשל פס' 6 להחלטת היועץ המשפטי לממשלה "החלטה בעניין אריאל שרון וגלעד שרון בפרשת 'האי היווני' ורקעות אפל" (15.6.2004).

24 המשמעות של מונח זה בהקשר הספציפי שבו אנו דנים מוסברת בדבריי שלהלן, אולם היא מקיימת זיקה לשימוש במונח "Legal Professionalism" שנוצקו לו בהקשרים שונים משמעויות והגדרות שונות. ביחס לתוכני מאמר זה, אפנה להגדרה של טומיין, שלפיה אתוס המקצוענות המשפטית כולל לפחות שישה רכיבים: א. ידע נלמד; ב. מיומנות ויכולת ליישם חוקים והלכות משפטיות על מערכת עובדות; ג. יסודיות; ד. חוכמה ופיקחות פרקטית; ה. יושרה ומחויבות לכללים אתיים; ו. מחויבות לעשיית צדק ולטובת הציבור. Joseph P. Tomain, *A Code of One's Own*, 15 NOTRE DAME J.L. ETHICS & PUB. POL'Y 153, 156 (2001).

משפטית. כל אלה הם כלי עבודתו היומיומית של כל פרקליט העוסק בליטיגציה, ובפרט של פרקליט-תובע העוסק בהחלטה על הגשת כתבי אישום (או על סגירת תיקים) ובניהול משפטים פליליים. לא במקרה, תחת האתוס של המקצוענות המשפטית, קיימת חפיפה כמעט מלאה בין איכויות הפרקליט המצטיין לאלה של השופט המצטיין (למעט הטיעון בעל-פה), יכולות שכל כולן באות לידי ביטוי בד' אמות עולם המשפט – בדיונים באולם המשפט או בעבודה "האחורית" בחדר הפרקליט/לשכת השופט. הפרקליט, לפי תפיסה זו, הוא מקבילו המקצועי של הרופא – הפרקליט פועל ב"עולם המשפט" כמו שרופא פועל ב"עולם הרפואה". "מלאכת המשפט" או "אומנות הפרקליטות", היא מיומנות או מלאכה מקצועית מתוחמת רעיונית ומוסדית בתחום הדיסציפלינה המשפטית.²⁵ רעיונית – בקורפוס הידע המצוי בחקיקה, בפסיקה ובכתבי עת משפטיים; ומוסדית – במה שעושים וכותבים בתי המשפט. תהליכי העבודה הם בתוך תיקים ובקשר לתיקים ספציפיים ונעשים מתוך דיון משפטי המוכוון אל הכרעה שיפוטית.

הנדבך השני של אתוס המקצוענות המשפטית כפי שבא לידי ביטוי בעבודת הפרקליט, הוא נדבך ערכי, המבטא מחויבות למערכת ערכים הכוללת הגינות, יושרה, חיפוש אחר האמת ועשיית הצדק, שוויון ו"עיוורון צבעים", נחישות ואומץ, וכן מחויבות לזכויות אדם. אתוס המקצוענות המשפטית מחייב את הפרקליט לבצע את עבודתו המקצועית תחת הציוויים הערכיים המייחדים את תפקידו של הפרקליט-התובע, ומבדל אותו בכך מהותית מתפקיד הסנגור.²⁶ ביטוי יוצא דופן בצלילותו (יש יאמרו בקיצוניותו) לאתוס המקצוענות המשפטית טבע עו"ד מיכאל (מיקי) שקד בהתייחס לתפקידו כתובע: "שולחתי

25 לדיון בשאלה האם המשפט ראוי להיות "מדע" (Science), "אמנות" (Art) או אומנות (Craft) ראו רות קנאי "בין אומנות למדע – גזירת הדין כאמנות" עלי משפט ח 217 (2010). קנאי מציעה להעדיף בגזירת הדין גישה הדומה ל"אמנות", אולם נדמה כי בהקשר הנדון, אף כ"אמנות" מדובר בגישה המזינה את אתוס המקצוענות המשפטית המבקש להתמקד בעולם המשפט המתוחם רעיונית ומוסדית.

26 מרדכי קרמניצר "תפקידו של התובע בהליך הפלילי" פלילים ה 173 (1996), ראו עוד מרים נאור "הפרקליט בשירות המדינה" משפטים כד 417 (1995), וכן ראו "קוד אתי לפרקליטי המדינה" משרד המשפטים (7.8.2013) <https://bit.ly/2XyrQem> (להלן: "הקוד האתי לפרקליטי המדינה"). השוו גם לקוד האתי של התביעה האנגלית המונה את החובות האתיים של הפרקליט האנגלי: *Ethical Principles for the Public Prosecutor: Statement of Legal Guidance*, THE CROWN PROSECUTION SERVICE, <https://bit.ly/3hTu2Eq>. בעוד ליבת תפקיד הסנגור היא חובת הנאמנות ללקוח-הנאשם, ומהותה מחויבות לפעול לטובתו ולשמירה על זכויותיו (בכפוף למגבלות כללי האתיקה), הרי שהפרקליט-התובע מחויב לאינטרס הציבורי במובנו הרחב, לגילוי האמת, לעשיית צדק ולאכיפת החוק, תוך שמירה על הגינות והליך וזכויות כלל הצדדים המעורבים בהליך ומושפעים ממנו – הנאשם, קורבן העבירה, העדים והציבור. בשלבים שלפני ניהול המשפט, תפקידו של התובע הוא במובהק מעיד-שיפוטי, התובע נדרש לבחון את חומרי החקירה שנאספו על ידי המשטרה באובייקטיביות, ולנתחם באופן נטול פניות והטיות לכיוון תוצאה רצויה כלשהי – בין העמדה לדין או סגירת התיק. יתר על כן, עמדה מקצועית-אובייקטיבית שכזו נדרשת מהתובע גם בשלבים שלאחר הגשת כתב האישום ולכל אורך ניהול ההליך. כך, שבד בבד עם ביצוע תפקידו התביעתי לפי השיטה האדברסרית באומץ ובנחישות, מחויב תובע לשמר סקרנות ופתיחות לאפשרות כי שגה, ולבחון באופן אובייקטיבי את הראיות המתבררות במהלך ניהול המשפט ולהעריך את משמעותן.

היא המדינה, אך הלקוחה שלי היא חקר האמת".²⁷ באמירתו זו מבטא עו"ד שקד תפיסה שלפיה הפרקליט פועל בשליחות המדינה וככזה אמון על הבטחת האינטרסים שלה במובן הרחב, אך בעבודה שלו כתובע פלילי, הבכורה בנאמנותו המקצועית אינה נתונה לאינטרסים הציבוריים של המדינה שהוא שלוחה ונציגה בבית המשפט, אלא בראש ובראשונה לערך משפטי עצמאי וטהור של גילוי האמת.

אתוס המקצוענות המשפטית הוא אתוס הכרחי לקיומה של הפרקליטות. זהו המסד והמצפן שעליו נסמכת יכולתה למלא את תפקידה המקצועי כתביעה פלילית. האתוס או הערך המוביל קשור באופן הדוק לשאלות כמו איך הארגון מודד את עצמו? מהי הצלחה? מהו מימוש הייעוד? פרקליטות 1.x לא מדדה את עצמה באופן מבוסס מחקר או נתונים. הצלחה או כישלון קשורים לתחושת מיצוי המקצוענות המשפטית. אם נעשתה עבודה מקצועית טובה ואף הצלחנו לשכנע בה את בית המשפט, הרי שמדובר בהצלחה. לעיתים, אף כשבית המשפט אינו מקבל את עמדתנו, הרי מדובר בהצלחה, כי עשינו כל אשר ניתן כדי להציג ולטעון את העמדה, וכך גם הסנגוריה, ובית המשפט פשוט עשה את עבודתו והכריע. ידועים בהקשר זה דברי השופט מישראל חשין ז"ל: "כשהייתי מפסיד תיק, הרגשתי רע מאוד. אך יצרתי לעצמי מין סלוגן כזה – אני פרקליט מדינה. פרקליט מדינה מופיע למען הצדק. לכן אני תמיד זוכה. אין תיק שאני מפסיד בו. כשאני זוכה – אז זכיתי. כשאני מפסיד – הצדק ניצח [...]"²⁸ דברי חשין מבטאים (כנראה באופן מעט אוטופי) את אתוס המקצוענות המשפטית על שני נדבכיו – השאיפה למצוינות המשפטית, לצד מחויבות ערכית לחקר האמת. מכל מקום, מימוש הייעוד, הצלחה או כישלון מוגדרים באמות מידה מקצועיות משפטיות, בתיקים ובתהליכי העבודה עצמם בתחומי של ההליך המשפטי. לפיכך – מי שקובע את מידת ההצלחה של הפרקליטות הם המקצוענים מתוך עולם המשפט.

בפרקליטות 1.x לתפקידי הניהול (הלא רבים) ולקידום בדרגות נבחרו פרקליטים על פי קריטריונים של אתוס המקצוענות המשפטית (ובמקרים הפחות טובים לפי הוותק). מטבע הדברים, כאשר האנשים המובילים את הארגון מתמנים על פי אתוס מסוים, מתקיים בארגון תהליך של הטמעה והעמקה של אותו אתוס, ולאחר זמן־מה, שדרת הניהול וההובלה יכולה להיראות די אחידה מבחינת מאפייניה המקצועיים. כך, פרקליטים

27 פרקליטות המדינה "מיכאל שקד, פרקליט בצוות התביעה במשפט דמיאניוק" (הרצאה לפרקליטות המדינה 8.4.2021). <https://bit.ly/3ApfweO>. עו"ד שקד, שעבר כפרקליט בפרקליטות מחוז ירושלים ולאחר מכן בפרקליטות המדינה בשנות השמונים והתשעים, השתמש בכיטוי זה בהתייחס לעבודתו בשלב הערעור בתיק דמיאניוק, שהורשע בבית המשפט המחוזי. עקב תהליכי ההתפתחות של ברית המועצות בסוף שנות השמונים ותחילת התשעים, התאפשר לראשונה איסוף ראיות נוספות מארכיונים סובייטים, מסמכים שלא היו בפני בית המשפט המחוזי. שקד התעקש לנסוע לברוקלין ולקחת מסמכים בארכיונים שנפתחו, מסמכים אשר תרמו בסופו של דבר לזיכוי של דמיאניוק מחמת הספק בערעור בבית המשפט העליון ע"פ 347/88 דמיאניוק נ' מדינת ישראל, פ"ד מז(4) 221 (1993).

28 מובא אצל דינה זילבר "המון דברים יפים ראו עיניי – מחלקת הבג"צים כאתר של חינוך משפטי" מעשי משפט ט(1) 153, 163 (2017).

שזוהו כמוכשרים ומצטיינים וניהלו תיקים בולטים, קודמו לתפקידי הניהול, ובשעה שהם עצמם היו צריכים למנות ולקדם אנשים, הם עשו זאת על פי אותו הקריטריון עצמו. לאורך הזמן התקבלה שדרת ניהול בעלת מאפיין דומה של מקצוענות משפטית, שזוהי תעודת הזהות המקצועית שלה.

3. פרקליטות 1.0-1.x – סיכום

הפרקליטות התנהלה כפרקליטות 1.x במשך עשרות שנים. במהלך תקופה זו חלו בה התפתחויות ושינויים משמעותיים ב"גרסאות" הולכות ומתקדמות,²⁹ אך הפרקליטות שימרה את מאפייניה המכוננים, את האתוס המרכזי שלה, את תפיסתה באשר לייעודה ולתפקידה ואת כלי העבודה שלה: "משרד עורכי דין" של המדינה שתפקידו ייצוג המדינה בבתי המשפט, ובהקשר הפלילי, קבלת החלטות על כתבי אישום וניהול משפטים פליליים. חרף גידול ניכר בכוח האדם (מכמה עשרות לכמה מאות פרקליטים), לא נבנה בפרקליטות "עומק" ניהולי, והמדרג הניהולי נותר יחסית "שטוח". הפרקליטות פעלה ללא מטה וללא תהליכי עבודה ארגוניים סדורים (יעדים, תוכניות עבודה וכו'), וללא תהליכי פיקוח ובקרה מובנים.³⁰ החלטות התקבלו מתיק לתיק, ו"המדיניות" התגבשה במרבית המקרים באופן תוצאתי בהצטברות של מקרים דומים ופסיקה של בית המשפט העליון ולא כתוצאה מעיסוק פרואקטיבי סדור ומכוון.³¹ בתחילת התקופה נוהל הארגון

29 למשל בסוף שנות השבעים התרחשה התפתחות משמעותית של תחום המאבק בשחיתות השלטונית תחת כהונת היועץ המשפטי לממשלה דאז אהרון ברק. פרייט חשבון הדולרים של רה"מ דאז יצחק רבין ורעייתו (1977), מהווה לדעת מלומדים נקודת ציון עבור הפרקליטות ביישום הנורמה כי אישי ציבור, בכירים ככל שיהיו, אינם חסינים בפני חקירות פליליות והעמדה לדין. ראו שרון רוברטס מלצר "תשמע, יש פה בעיה" – פרשת חשבון הדולרים" שורשים במשפט 291 (דינה זילבר עורכת 2020); דינה זילבר בשם החוק: היועץ המשפטי לממשלה והפרשות שטלטלו את המדינה 181-187 (2012); ריאיון עם ה' 6.4.2021.

30 ראו שקד, לעיל ה"ש 20, בעמ' 171. בתיאור כניסתה של ביניש לתפקיד פרקליטת המדינה ב-1988 [...] לתפקידה הניהולי היא התייחסה בכובד ראש, והוא תבע חלק של ממש מוזמנה. תפקיד זה כלל טיפול במינויים בשיבוצים בהשגת תקנים לפרקליטים ולעובדים מנהליים ואיושם, בניסיונות לפתור בעיות של מחסור בתנאים פיזיים נאותים, בתלונות של פרקליטים ועליהם, ועוד עניינים שוטפים. חלק נוסף מזמנה של ביניש תבעו נושאי מדיניות של הפרקליטות, בהם שהונחו לפני כן. תפקיד מרכזי של פרקליט המדינה הוא להנחות את הפרקליטים וביניש חידשה ביוצרה מתכונת ההוצאת הנחיות כלליות של פרקליט המדינה לכל הפרקליטים והפרקליטיות. כאן כבר היתה כבר שנים רבות בעיה, שכן פרקליטיות המחוז נהלו כמו לטיפונדיות עצמאיות, כל אחת תחת פרקליט המחוז שלה ועל פי מסורת משלה [...]."

31 דוגמה לכך היא הנחיות פרקליט המדינה. פרסום "הנחיות פרקליט המדינה" החל בפרקליטות 1.x על ידי פרקליטת המדינה דאז דורית ביניש. הדבר נעשה ככלל באופן "תגובתי" אגב סוגיות שעלו לסדר יומה של ביניש. שי ניצן תיאר בכנס מנהלים 2017 את תהליך הכנת ההנחיות, כ"יוזמה מקומית", שבה הוא כעוזר, על סמך מכתבים שיצאו מלשכת פרקליטת המדינה בנושאים שונים, מנסח טיוטה של הנחיה ומביא אותה בפני ביניש שמתקנת ומאשרת. כפי שיפורט בהמשך, הטיפול בהנחיות פרקליט המדינה קיבל תפנית משמעותית מאוד בעת כהונתו של שי ניצן כפרקליט מדינה. הליך כתיבה ואישור של הנחיה, הוא תוצר של עבודת מטה סדורה ומורכבת. שי ניצן (הרצאה בכנס

בצורה ריכוזית מאוד ובשליטה הדוקה של פרקליט המדינה, אולם ככל שהלך וגדל, מבלי להשתנות באופן יסודי בתפיסתו הניהולית, ולנוכח מיעוט הנחיות וניהול רופף יחסית – נהנו פרקליטים במחוזות ממרחב פעולה גדול ומשיקול דעת רחב. העבודה נעשתה תוך הסתמכות רבה על "תורה שבעל-פה". פרקליטים ויחידות עבדו ללא התמחות ספציפית, ללא הפרדה בין פרקליטות פלילית לאזרחית. ביסוד התנהלותה של פרקליטות 1.x עמדה המקצוענות המשפטית – כאתוס המרכזי והמכונן, תפיסה שלפיה עבודת הפרקליט והפרקליטות היא עבודה משפטית-מקצועית הנעשית בד' אמות עולם המשפט בהתאם לציוויים הערכיים הייחודיים המחייבים את הפרקליטים מטעם המדינה. לאורו של אתוס זה התקבלו החלטות על קידום ולאורו הוגדרו "הצלחה" ומימוש הייעוד של הפרקליטות.

ב. פרקליטות 2.0-2.x (היום-2004)

התפתחות משמעותית מאוד של הפרקליטות כארגון חלה בתחילת שנות האלפיים. "קפיצת המדרגה" מפרקליטות 1.x לפרקליטות 2.0 לא אירעה באבחה אחת, אלא היה זה תהליך התפתחותי לאורך שנים. גם בלא לתארך אותה במדויק, נדמה שמינויו של ערן שנדר כפרקליט מדינה מהווה נקודת ציון מתאימה להולדת פרקליטות "גרסה" 2.0.³² שנדר מונה לתפקיד על ידי היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז, על בסיס "כרטיס ביקור" החורג מאתוס המקצוענות המשפטית ועיקרו איכויותיו כמנהל, ככל הנראה עקב הכרה והבנה של מזוז והנהלת משרד המשפטים שנדרשים מהלכי שינוי ארגוני יסודיים בפרקליטות.³³ שנדר, שהקים את המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש), הוערך כמנהל איכותי שידע להוביל תהליכי שינוי. בשיתוף פעולה של שנדר וצוותו עם היועמ"ש מזוז, עם המנכ"ל אברמוביץ ועם קבוצה של יועצים אסטרטגיים נעשתה עבודה מקיפה שהניעה תהליכי שינוי ארגוני משמעותיים מאוד.³⁴ בצד ההתפתחויות הפנים-ארגוניות, כפי שיפורט להלן, מדובר בתקופה המאופיינת בשינויים בשדה המשפטי החיצוני: באותה עת חלה במשפט הפלילי התפתחות מואצת יחסית אשר השפיעה על המורכבות של ניהול תיקים פליליים בהיבטים שונים, וחייבה את הפרקליטות להתאים את עצמה לשינויים אלה.

במה התבטאה "קפיצת המדרגה" של הפרקליטות לשלב 2.0? לו נדרשתי לתמצת את השינוי במשפט אחד, הייתי אומר שהפרקליטות השתנתה באופן מהותי בשני היבטים –

מנהלים מודיעין (2017). ראו גם שקד, לעיל ה"ש 20, בעמ' 171, מתארת את המתכונת של הנחיות פרקליטת המדינה שיצרה ביניש.

32 ערן שנדר מונה ביום 1.8.2004. ראו החלטה 2339 של הממשלה ה-30 "מינוי פרקליט המדינה" (1.8.2004).

33 ריאיון עם א' 3.3.2020, ריאיון עם ה' 6.4.2021, ריאיון עם ו' 7.4.2021.

34 צוותו של ערן שנדר בהובלת עו"ד אלעד רוזנטל וחברת ייעוץ אסטרטגי חיצונית "מטמורפוזה" בראשות ד"ר אורי לנדאו ובוועז מונק.

גוף מאורגן ומנוהל באופן מקצועי יותר,³⁵ וארגון שנפתח לשיתופי פעולה עם גורמים נוספים. להלן, אפרט את טיב ההתפתחויות בשני היבטים מרכזיים אלה ובהמשך אמנה כמה היבטי משנה המאפיינים את השינויים בפרקליטות 2.0.

1. היבטי הארגון והניהול

(א) התמחות ושיתוף ידע

פרקליטות 2.0 היא פרקליטות שיש בה הרבה יותר התמחות. חלפו עברו ימי "כולם עושים הכול". כל פרקליטויות המחוז הופרדו ליחידות נפרדות העוסקות במשפט האזרחי ובמשפט הפלילי, וההתמחות הועמקה גם בתוך המחוזות עצמם. כך למשל, בפרקליטות המחוז הפלילי, ייצאו פרקליטים ייעודיים לתחומים ספציפיים – עבירות כלכליות, עבירות מס וכד'. באופן זה, המערכת משלמת פחות "שכר לימוד" לפרקליטים הנדרשים ללמוד תחום מקצועי, וזוכה בפרקליטים ייעודיים לטיפול בנישות מקצועיות שאינן חלק מהעבירות הפליליות השגרתיות.³⁶ במסגרת ההתמחות הוקמו יחידות ייעודיות בפרקליטות המדינה. כך הוקמה מחלקה לעבירות סייבר, מחלקה לאכיפת דיני המקרקעין, יחידה לתביעות אזרחיות יזומות, מונה משנה לפרקליט המדינה לאכיפה כלכלית (בדגש על אכיפת עבירות הלבנת הון וחילוט). מונו רפרנטים מקצועיים בנושאים שונים במחוזות, המרוכזים בפורומים ארציים על ידי המטה (לדוגמה רפרנטים עבריינות נוער, עבירות ביטחון, וכיו"ב), הפורום המקצועי שאליה מתכנסים כל הרפרנטים מהמחוזות ומאפשר לימוד, העברת מידע, ליכון סוגיות והאחדה מקצועית בין כלל יחידות הפרקליטות.³⁷ ההתמחות היא העמקה של אתוס המקצוענות המשפטית, ומהווה יישום ניהולי יותר אפקטיבי שלו.

הצורך בהתמחות נבע לא רק מתובנות ניהוליות אלא גם מהתפתחות משמעותית ומואצת במשפט הפלילי במגוון היבטים. תוספת בולטת לדין המהותי הפלילי היא חוק איסור הלבנת הון משנת 2000,³⁸ כמו גם חוק המאבק בארגוני פשיעה משנת 2003 וחוק הבניית הענישה משנת 2012. גם במישור הראיית והפרוצדורה חלה התפתחות משמעותית שקיבלה ביטוי במספר רב של תוספות ושינויי חקיקה.³⁹ שימוש הולך וגובר בראיות

35 השינוי בולט וברור אף בתודעתם של הפרקליטים. עו"ד שילה ענבר, פרקליטה בכירה (1990-2017), ביטאה זאת באופן בהיר ואותנטי במכתב סיכום ופרידה לכלל הפרקליטות שבו כתבה בין היתר: "יש פה ותמיד יהיו פה אנשים נפלאים, מסורים ואיכותיים, אבל ממשפחה הפכנו ל'מערכת ארגונית'. מלוחמי צדק הפכנו למנהלים ומנוהלים". מכתב משילה ענבר, פרקליטה בכירה, לכלל הפרקליטות (2017.9.29).

36 עבירות המתה ואלימות חמורה, עבירות מין, שוד, סחיטה, מרמה, עבירות ביטחון, ועבירות סדר ציבורי.

37 ריאיון עם א' 3.3.2020, ריאיון עם ה' 6.4.2021, ריאיון עם ו' 7.4.2021, ריאיון עם ז' 9.11.2020.

38 יהודה שפר "העבירות שבחוק איסור הלבנת הון – המאבק הבינלאומי בהלבנת הון במציאות הישראלית" המשפט יא 555 (2007); חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000.

39 חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001; חוק שחרור על תנאי ממאסר, התשס"א-2001; וכן תיקונים משמעותיים לחוק סדר הדין הפלילי – כגון תיקון מס' 75 משנת 2016 לחוק סדר הדין

DNA, ראיות דיגיטליות, בצד התפתחות פסיקתית משמעותית – הרחבה של זכויות נאשמים לעיון בחומרי חקירה,⁴⁰ פיתוח של דוקטרינת ההגנה מן הצדק והרחבתה,⁴¹ פיתוח דוקטרינת הפסילה הפסיקתית של ראיות,⁴² כל אלה הפכו את המשפט הפלילי למורכב הרבה יותר באופן שהצדיק קידום התמחויות ספציפיות.⁴³

(ב) הקמת מטה

פרקליטות 2.x היא פרקליטות שיש בה מטה. בשנת 2008 הוקמה "יחידת הניהול", ולראשונה מאז הקמת הפרקליטות עומדת לרשות פרקליט המדינה יחידה שיכולה לבצע עבורו "עבודת מטה" (כגון איסוף מידע ונתונים, עיבודם והצגתם, ניהול משימות ותהליכי עבודה, פיתוח הדרכה, פיקוח ובקרה ועוד). עד להקמתה של יחידת הניהול – המטה – התמודדה הנהלת הפרקליטות בקושי רב עם היקף המשימות המורכבות העצום שבהן עסקה. בפרקליטות 1.x נסמך פרקליט המדינה על היחידות המקצועיות של משרד המשפטים – כוח אדם, הדרכה, לוגיסטיקה וכיו"ב. המענה שניתן היה חלקי בלבד, ובהתאם היה קושי רב לקיים תהליכי עבודה ארגוניים שבמקומות אחרים נראים טריוויאליים.⁴⁴ אומנם בפרקליטות 2.x מדובר במטה קטן יחסית הקרוי "יחידת הניהול", אך גם בגרסתו ה"רזה", הוא מאפשר ייזום וקיום תהליכי עבודה ארגוניים באופן סדור כמו גם תהליכי מעקב ובקרה, שלרוב לא נעשו קודם לכן.⁴⁵ מרכיב מרכזי נוסף ב"קפיצת המדרגה" הוא הכנסת מערכת ממוחשבת לניהול תיקים ומידע – "תנופה". המערכת מאפשרת למנהלים לקבל ולדלות נתונים רבים על התיקים באופן נגיש וקל, ואף לנתחם באמצעות מערכת BI (Business Intelligence) המספקת נתונים גולמיים ומעובדים רבים למנהלים.

הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982, בעניין זכות העיון בחומר חקירה.

40 ראו לדוגמה בג"ץ 9264/04 מדינת ישראל נ' בית משפט השלום בירושלים, פ"ד ס(1) 360 (2005).

41 ראו לדוגמה ע"פ 4855/02 מדינת ישראל נ' בורוביץ, פ"ד נט(6) 776 (2005); רע"פ 1611/16 מדינת ישראל נ' ורדי (נבו) 31.10.2018; רע"פ 7052/18 רותם נ' מדינת ישראל (נבו) 5.5.2020.

42 ראו לדוגמה ע"פ 5121/98 יששכרוב נ' התובע הצבאי, פ"ד סא(1) 461 (2006); בש"פ 1758/20 יונתן אוריך נ' מדינת ישראל (נבו) 26.1.2021.

43 ריאיון עם ב' 21.4.2020, ריאיון עם ו' 7.4.2021; חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003, חוק העונשין, (תיקון מס' 113), התשע"ב-2012, ס"ח 2330, חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016.

44 פרקליטת המדינה הראשונה שהיה לה עוזר היא דורית ביניש. עד לכהונתה, פרקליטי המדינה התנהלו ללא עוזרים כלל! בהמשך, במהלך כהונת פרקליטת המדינה עדנה ארבל, התווסף עוזר נוסף, ובשנים מאוחרות יותר הוסף עוזר שלישי; ריאיון עם ה' 6.4.2021.

45 "ייעודה של יחידת הניהול הוא להביא לתפקוד אפקטיבי ואופטימלי של הפרקליטות כארגון. עיקר תפקידה הוא לסייע ליחידות הפרקליטות השונות בגיבוש אסטרטגיה ולספק מעטפת ניהולית לוגיסטית תומכת, לשם קידום המשימות והאתגרים עמם מתמודדות היחידות השונות". "תחומי העיסוק של יחידת הניהול" פרקליטות המדינה (6.1.2021) <https://bit.ly/3ztX5V8>.

(ג) תהליכי עבודה – הגדרת ייעוד ותוכניות עבודה

פרקליטות 2.x מקיימת תהליכי ניהול עבודה סדורים. בשנת 2006 הופק מסמך ייעוד ייעדים של הפרקליטות ותוכנית עבודה שנתית.⁴⁶ מאז, תהליכים ניהוליים של קביעת יעדים ותוכניות עבודה, לרבות מדדי ביצוע, הפכו לחלק מ"שגרת הניהול" של הפרקליטות. יש החולקים על מידת תרומתן והשפעתן האמיתית של תוכניות העבודה ומגדירים אותן כ"מוטלות בספק". הביקורת גורסת כי לא מדובר ביעדים ובמדדים אמיתיים, ובפועל אפקטיביות של האכיפה אינה נמדדת.⁴⁷ בשנת 2013, בהובלת פרקליט המדינה משה לדור, נוסח לראשונה קוד אתי לפרקליטות.⁴⁸ חשיבותו של מהלך זה אינה בהכרח בתוכנו של הקוד האתי, שהרי אין מדובר בהבאת מערכת חדשה של נורמות אתיות וערכים לארגון, אלא למעשה ניסוח והכרזה על הקיים. מהלך הפורמליזציה של האתיקה והערכים המובילים, הוא ביטוי בולט להכרה בחשיבות ובערך של תהליכים ארגוניים, המבוססים על תפיסות מעולם הניהול.

(ד) מדיניות ואחידות

בכל הנוגע למדיניות התביעה, הרי שבניגוד לפרקליטות 1.x שבה הנחיות היו נכתבות אגב סוגיה שעלתה מתיק מסוים, אירוע או "מחדל", הרי שבפרקליטות 2.x נערכים תהליכים מתוכננים וסדורים של כתיבת הנחיות מקצועיות ורענון הנחיות קודמות. קובץ "הנחיות פרקליט המדינה" הוא כיום מסמך מנחה בעל חשיבות מרכזית לעבודת הפרקליטות. הקובץ הוא פרויקט דגל של פרקליט המדינה שי ניצן שפעל נמרצות לאורך כהונתו לעדכון, חידוש והרחבה של הנחיות פרקליט המדינה.⁴⁹ בתי המשפט הכירו במעמדן של הנחיות פרקליט המדינה, וכיום רואים בהן אמת מידה להתנהגות תקינה של התביעה.⁵⁰ הנחיות אלה גם מייצרות אחידות בין יחידות בארגון גדול, כך

46 מסמך "תוכניות העבודה פרקליטות המדינה 2006-2007" (מאי 2006), המסמך הוצג למחבר על ידי פרקליט המדינה לשעבר ערן שנדר.

47 דוגמה לתחום שבו כן נמדדת אפקטיביות היא תחום החילוט. יעדי החילוט של היחידות מוגדרים בסכום כספי, ולפיכך קל יחסית לראות האם היעד הושג. ניתן לבחון באמצעות היחס בין ההיקף הכלכלי של העבירות לבין רכוש שנתפס לצורכי חילוט לבין הרכוש שחולט בסיום ההליך, עד כמה היחידה היא אפקטיבית בתחום החילוט. גם במקרה זה שבו נמדדת אפקטיביות כאמור, ניתן לבקר ולטעון כי האפקטיביות האמיתית של החילוט היא מידת ההרתעה שהוא יוצר כלפי הפועלים בתחום העברייני הרלוונטי, וזו אינה נמדדת. יתר על כן, ככל שמהלכי ההלבנה מתוחכמים יותר הסיכוי לחלט קטן, כך שבפועל חילוט משמעותי יותר נעשה דווקא מול העבריינים הפחות מתוחכמים, וגם בהיבט זה מדידת האפקטיביות היא חסרה. ראו מבקר המדינה המאבק בפשיעה הכלכלית באמצעות אכיפה כלכלית וחילוט (2020).

48 "הקוד האתי לפרקליטי המדינה", לעיל ה"ש 26.

49 שי ניצן "דבר פרקליט המדינה: הנחיות פרקליט המדינה" משפט מפתח 5, 6 (2019).

50 ראו למשל ת"פ (מחוזי נוער י"ם) 19-07-63031-07 מדינת ישראל נ' פלוני (נבו 17.5.2020). החלטת השופטת דנה כהן-ילקח לבטל את כתב האישום בשל אי-קיום הנחיית פרקליט המדינה 4.21 בעניין האופן שבו יש ליישם את חובת היידוע לפי ס' 60א' לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] התשמ"ב-1982.

שמצטמצמת האפשרות שתובעים בשני מקומות שונים יפעילו מדיניות שונה או יטענו טיעונים משפטיים סותרים לגבי אותה סוגיה עצמה.

(ה) מדרגי ניהול

בפרקליטות 2.x יש הרבה יותר משרות ניהול, אך גם הרבה יותר ניהול. משרות כמו "מנהלת מחלקה" שבעבר יכלו לבטא סמכות מקצועית ייחודית על תחום מסוים, באות לידי ביטוי, לפחות בחלק מהמקרים, בניהול מחלקה של פרקליטים. ההיררכיה הניהולית הוגבהה, כך שבתוך פרקליטות מחוז או מחלקה מקצועית בפרקליטות המדינה, יהיו לכל הפחות ארבעה דרגים: פרקליט > ממונה (ראש צוות) > מנהלת מחלקה > פרקליט מחוז / משנה לפרקליט מחוז.

המחשה לשינוי שעברה פרקליטות המדינה ניתן למצוא בדברים שבחר לומר פרקליט המדינה שי ניצן בכנס הפרידה מהפרקליטות שהתקיים בדצמבר 2019. ניצן, שהביוגרפיה המקצועית שלו הצמיחה וגידלה אותו בפרקליטות 1.x תחת אתוס המקצוענות המשפטית, בחר לפרט בדבריו שינויים והישגים בתחום הניהולי – הקמת פורום ניהולי – "הנהלת הפרקליטות" (לפנים היה רק פורום "מנהלי מחוזות"), מיסוד של מפגש עיתי של כלל המנהלים בפרקליטות, קורסי ניהול והכשרות לכלל המנהלים, הגדלה וחיזוק של יחידת הניהול בפרקליטות, פרויקט הנחיות פרקליט המדינה ועוד. ניתן רק לשער שבהשוואה לספרו של גבריאל בכך, הספר של שי ניצן יהיה שונה מאוד, ויעסוק לא מעט בתהליכים ארגוניים ובניהול ולא רק בפרשיות ובתיקים, חשובים ומעניינים ככל שיהיו.

2. פתיחות לשיתופי פעולה

פרקליטות 2.x החלה להיפתח לשינויים ולהתחבר עם ארגונים חיצוניים. נוצרו תהליכים של שיתוף פעולה עם גורמים נוספים שאינם רק המשטרה כגוף החוקר ועם המומחים המקצועיים הנדרשים אגב טיפול בתיק. סיבות העומק לשינוי טעונות מחקר וליבון נפרד, אסתפק בהצבעה על שלושה מ"סוכני השינוי" המשמעותיים בעיניי. הראשון הוא הצורך לפתח כלים "שוברי שוויון" בטיפול בארגוני הפשיעה. השני, אילוצים שנכפו על הפרקליטות מבחון, בעיקר באמצעות חקיקה והחלטות ממשלתיות (שחלק מהן תוצאה של הגלובליזציה, שבאה לידי ביטוי בדרישות של גופים בין-לאומיים שישאל ביקשה להצטרף אליהם – כמו FATF בהקשר לאיסור הלבנת הון, OECD – מדדים שהוכתבו בנושא המאבק בסחר בכני אדם).⁵¹ השלישי, גם הוא כתוצאה מהגלובליזציה, המציאות של פשיעה בין-לאומית הולכת וגוברת, שההתמודדות עימה דרשה מהפרקליטות לשתף פעולה עם יותר ויותר סוכנויות ולפתח networks שבמסגרתן שותפו יותר ויותר גורמים.⁵² כחלק משלושת סוכני השינוי שפורטו לעיל ובעקבותיהם, חל בפרקליטות 2.x שינוי הנוגע לשיתופי פעולה ו"הרמת הראש" מעבר לתיקים ספציפיים, לצורך פיתוח כלים

51 ריאיון עם ז' 9.11.2020.

52 ראו בכלליות גל לברטוב פושעים ללא גבולות (2018).

להתמודד עם "תופעות פשיעה". הפרקליטות, בחלקים מסוימים בעבודתה, החלה לפנות לשילוב "בין-זרועי" של גורמי אכיפה – רשות המיסים, פרקליטות אזרחית, משטרה ופרקליטות פלילית ליצירת "כוחות משימה" להתמודדות עם ארגוני פשיעה. בין היתר הוקם פורום משותף, "הוועדה המתמדת", עם כמה גופים: המשטרה, הרשות לאיסור הלכנת הון, רשות המיסים ורשות התחרות. השאלות שנבחנו בתיקים שנוהלו אל מול ארגוני הפשיעה לא חרגו מהשאלות המקצועיות "הרגילות" שפרקליט $1.x$ שואל על תיק, שאלות "פנים-משפטיות", הקשורות לתיק ההולך ונבנה כנגד חשוד X או Y . אולם בצד זאת, התפתחה הבנה שהיכולת להילחם בארגוני הפשיעה באמצעות אכיפה, דורשת פעולה משולבת, יוזמת ויצירתית, ולא די בתהליך העבודה השגרתית על תיקים המתקבלים מהמשטרה.⁵³

פתיחותה של הפרקליטות לשינוי באה לידי ביטוי גם בהיענותה ליוזמות שקמו והובלו על ידי גורמים שונים. כך למשל, ההשתתפות בוועדת דורנר,⁵⁴ שעסקה בסוגיית הענישה, ולאחר מכן בעבודת צוות פנימי ליישום מסקנות הוועדה שאושרו על ידי הממשלה (צוות למברגר),⁵⁵ וההצטרפות למיזם בתי המשפט הקהילתיים, כחלק מהמהלך. עם זאת, נדמה כי בפרקליטות $2.x$ התפיסה היסודית בבסיס שיתופי פעולה שתוארו לעיל וההצטרפות אליהם, ינקה את הלגיטימציה שלה מתפיסת תפקידה וייעודה של הפרקליטות כמנהלת תיקים פליליים וכמי שמטפלת בהם. ההירתמות של הפרקליטות למהלכים אלה נסמכה על שיקולים של שיפור יכולותיה להוציא לפועל הליכי העמדה לדין בתיקים מורכבים, ושאיפתה לכצע את עבודת התביעה בצורה מקצועית יותר מתוך הבנה כי נדרשת התבוננות רחבה ומשוכללת על ההליכים הפליליים ותוצאותיהם.

3. שילוב אוכלוסיות בלתי-מיוצגות

מהלך ניהולי חשוב נוסף שנעשה כחלק מההתפתחות של הפרקליטות נבע מההכרה בכך שישנם מגזרים ואוכלוסיות שאינם "מיוצגים" בשורות הפרקליטות. בעיקר בולט הדבר לגבי בני המגזרים הערבי, החרדי, וקהילת יוצאי אתיופיה. הנהלת משרד המשפטים

53 הוועדה המתמדת הוקמה בהחלטה 4618 של הממשלה ה-30 "המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן" (1.1.2006), במסגרתה הוחלט: "להעצים את המאבק בארגוני הפשיעה החמורה והפשיעה המאורגנת ובתוצריהן, על-ידי אימוץ מדיניות בה ישולבו היכולות של כלל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, ולשם כך להקים את הפורומים המשותפים המפורטים בהחלטה זאת, אשר יקבעו ויובילו את יעדי התכנית במלחמה בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן". ההחלטה הורתה על מיסוד כמה פורומים של שיתופי פעולה בין גורמי אכיפת החוק ובהם הפרקליטות. לעבודת הוועדה המתמדת ראו עוד ב"מאבק בפשיעה החמורה והמאורגנת" משטרת ישראל (3.7.2018). <https://bit.ly/3CtR38Q>

54 הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים דין וחשבון (2015) (להלן: הוועדה הציבורית לענישה וטיפול בעבריינים). עיקרי המלצות הוועדה אומצו בהחלטה 1840 של הממשלה ה-34 "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל" (11.8.2016).

55 דוח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר (2018) (להלן: דוח צוות התביעה). צוות התביעה היה בראשות המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) עו"ד שלמה (מומי) למברגר.

והפרקליטות הכירה בכך שחלק מהלגיטימציה הציבורית של סוכנות אכיפת חוק מבוססת על הזדהות של כלל המגזרים בחברה עם הארגון, וכי הזדהות כזאת לא תתקיים בלא ייצוג הולם של מגזרים אלה בקרב הפרקליטים והפרקליטות וכלל עובדי הפרקליטות. מדובר במהלך רחב יותר של שירות המדינה בכללותו, אולם הפרקליטות אימצה אותו בחום, וחוללה תהליכים ארגוניים שמטרתם יישום מדיניות זאת. תהליכים אלה הביאו להגברה משמעותית (גם אם לא מספקת) בשילוב פרקליטים ופרקליטות מאוכלוסיות שונות.⁵⁶

4. הגברת מנגנוני הביקורת

החל מאמצע שנות האלפיים הלכו ורבו קולות הקוראים להגברת הפיקוח והביקורת על הפרקליטות. חלק מקריאות אלה נסמכו על נימוקים ענייניים. גורמים באקדמיה, במשפט ובמערכת הפוליטית סברו כי הגברת הפיקוח והביקורת נחוצה בשל השילוב בין הכוח התביעתי הרב המסור בידיה של הפרקליטות, לבין הקושי לבקר חלק מתהליכי העבודה הפנימיים שאינם חשופים לעינו של בית המשפט או לגופי הביקורת הקיימים אלא במקרים נדירים (מבקר המדינה, ועדת האתיקה בלשכת עורכי הדין, אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה).⁵⁷ בד בבד, לתפיסת רבים בפרקליטות, המהלכים להקמת גוף ביקורת הונעו על ידי בעלי עניין – לרבות במערכת הפוליטית (חשודים או נאשמים בעצמם או באמצעות שולחיהם) שביקשו לגרום לכך שהאישומים נגדם יתפסו ציבורית כבלתי-לגיטימיים או כבלתי-מוצדקים באמצעות הטלת דופי בגוף התביעה שהעמידם לדין.⁵⁸ אף שהנהלת הפרקליטות התנגדה להקמת גוף ביקורת ייעודי נוסף על מנגנוני ביקורת קיימים, הוקמה בסופו של דבר נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (להלן: הנב"ם) בראשותה של השופטת הילה גרסטל. הקמת הגוף נעשתה בהחלטה משותפת של שרת המשפטים ציפי לבני והיועץ המשפטי לממשלה יהודה ויינשטיין.⁵⁹ כבר עם הקמתה של נב"ם התעוררו קשיים רבים בפעולתה, בין היתר בכל הנוגע לסמכויותיה ולסוגיות פרוצדורליות, וכן בהתנגדות עזה מצד ארגון הפרקליטים (ועד העובדים של הפרקליטים) שסירב לשתף עימה פעולה.⁶⁰ על רקע קשיים אלה מונה השופט אליעזר גולדברג לעמוד בראש ועדה שתמליץ לשרת המשפטים וליועץ המשפטי

56 כך למשל בין השנים 2014-2018 חל גידול של 60% במספר העובדים בני המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי שהועסקו בפרקליטות (מ-104 מועסקים ב-2014 ל-164 מועסקים בסוף 2018). ראו פרקליטות המדינה סיכום שנה 2018 25 (2019).

57 אוריאנה אלמסי נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2014). המסמך סוקר את הדיון הציבורי הנרחב והעמדות השונות בדבר הצורך בהקמת גוף הביקורת.

58 שם, בעמ' 3. רוח הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות 32 (2012).

59 מכתב מיהודה ויינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה, לציפי לבני, שרת המשפטים (16.9.2013) בעניין מסמך עקרונות בנושא הקמת נציבות ביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות.

60 לימור פלד ורפי רוניק "טעות נגררת: קשיים משפטיים ומעשיים בהקמתה ובפעילותה של נציבות הביקורת על הפרקליטות" מעשי משפט ז 183 (2015).

לממשלה באשר למהלכים הנדרשים להסדרה ושיפור פעולת גוף הביקורת. המלצות ועדת גולדברג אומצו על ידי הממשלה, ובעקבותיהן חוקק חוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, התשע"ו-2016 (להלן – "הנציב" או "הנציבות" לפי העניין). מאז שפועלת הנציבות בראשות הנציב השופט דוד רוזן טופלו על ידה מאות רבות של תלונות, חלקן נמצאו מוצדקות וקיבלו ביטוי בהערות של הנציב לתיקונן.⁶¹ הטיפול בתלונות וקבלת הערות ביקורת של הנציב מוסדו בפרקליטות בתהליכי עבודה סדורים, הפכו לחלק מ"שגרת הניהול". בנוסף לנציבות, העוסקת בביקורת פרטנית, גם במשרד מבקר המדינה הוקמה מחלקה העוסקת בביקורת של הפרקליטות בהיבטים הארגוניים.⁶² בשנתיים האחרונות פתחה הפרקליטות דף פייסבוק ומנוי טוויטר שבאמצעותם היא העשירה את הקשר עם הציבור הרחב, בנוסף לכלי התקשורת הממוסדים. החל משנת 2015 החלה הפרקליטות לפרסם לציבור "דו"ח סיכום שנה" המציג מכלול נתונים רחב לגבי עבודתה. באוגוסט 2021, לראשונה, פרסמה הפרקליטות "קול קורא" לשיתוף הציבור הרחב בסוגיה של מדיניות (בנושא פילוח מידע על תיקים לפי מאפיינים שונים של חשודים, נאשמים ונפגעי עבירה).⁶³ במובנים רבים, פרקליטות 2.x היא גוף פתוח, שקוף, ומבוקר הרבה יותר מפרקליטות 1.x. נראה אם כן, כי הפרקליטות הכירה בכך שהגברת פתיחות ושקיפות, לרבות פרסום ביקורות שמבצעים גופים מקצועיים, הם דבר הכרחי וגם חלק מהמענה הנדרש לחיזוק הלגיטימציה והאמון הציבורי.

5. פרקליטות 1.x וסוכנויות אחרות במערכת אכיפת החוק

"קפיצת המדרגה" בשינויים המתוארים לעיל שעברה על הפרקליטות בראשית שנות האלפיים לגוף מאורגן ומנוהל באופן מקצועי יותר, ולארגון שמשנתף פעולה עם סוכנויות אחרות, לא התרחשה באופן מנותק הקשר, אלא על רקע שתי תמורות מרכזיות: ראשית, בשינוי האקלים המשפטי בהתפתחות מואצת של המשפט הפלילי במגוון היבטים שאליהם התייחסתי לעיל. שנית, רפורמות ושינויים שנערכו בתקופה זו בגופים משיקים במערכת אכיפת החוק. עיסוק יסודי ומפורט בשינויים אלה חורג ממסגרת מאמר זה, אך לשם המחשת טיבם אביא כדוגמה תהליכים ארגוניים אסטרטגיים במשטרת ישראל

61 משרד המשפטים נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות: דוח פעילות שנת 2019-2020. מהדו"ח עולה כי סה"כ הוגשו למעלה מ-400 תלונות, 77% מהן נדחו (או הופסק הטיפול בהן), 23% נמצאו מוצדקות ולו באופן חלקי. לשליש מהתלונות שנמצאו מוצדקות נלוותה המלצה אופרטיבית.

62 ראו למשל משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור דוח שנתי 2020-2021, ביקורת על התנהלות הפרקליטות (והמשטרה) בנושא מעצרים; משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור דוח שנתי 2019-2020, ביקורת בנושא הטמעת מערכת מחשוב – תכנון ניהול ובקרה בפרקליטות.

63 "קחו חלק" – הזמנה לקחת חלק בתהליך חשיבה של הפרקליטות על מדיניות פילוח מגורי של תיקים "משרד המשפטים" (9.10.2021). <https://bit.ly/3GM5DdM>. המהלך התקדימי משקף את עמדת פרקליט המדינה הנכנס עמית איסמן, אשר הציג את הגברת השקיפות ושיתוף הציבור כחלק מהמהלכים הנדרשים להגברת אמון הציבור בפרקליטות – ראו טובה צימוקי "חזון של פרקליט המדינה החדש" Ynet (26.6.2021) <https://bit.ly/3pTqZiF>

בתקופה זאת. בשנת 2005, לאחר תהליכי חשיבה ארגוניים מקיפים, הוחלט על איחוד אגפי המודיעין והחקירות במשטרת ישראל לכלל אגף אחד משולב, האגף לחקירות ולמודיעין, ובהמשך, בשנת 2008, הקמת "להב 433".⁶⁴ משטרת ישראל קידמה בראשית שנות האלפיים שיתוף פעולה הדוק עם צה"ל ועם רשויות הביטחון בהקשרים שונים, תוך הובלת מגמה של התמקצעות ספציפית, למשל, העברת תחום הכליאה וליווי העצורים לשב"ס (2005-2006).⁶⁵ בתקופה זו גם נקבעה לראשונה התניית הסמכה וקידום של קצינים בהשכלה אקדמית תואמת.⁶⁶ רפורמה מעניינת ומרחיקת לכת שהונהגה במשטרה בשלביה המתקדמים של פרקליטות 2.x היא תוכנית "אמו"ן" שהוביל המפכ"ל רב-ניצב רוני אלשיך החל משנת 2015. התוכנית הציגה תפיסת עולם חדשה ושונה לגבי יעדי המשטרה ופעולתה תוך יישום שיטות שיטור מודרניות ויוזמות.⁶⁷ בתחילת שנות האלפיים עבר שירות בתי הסוהר שינויים ורפורמות מהותיות, ואימץ תפיסה חדשה של ייעודו כרשות כליאה לאומית,⁶⁸ גם שירות הביטחון הכללי עבר רפורמה משפטית מקיפה, עם חקיקת חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002.⁶⁹

בהקשר רחב של מערכת אכיפת החוק ניתן אם כן לזהות דוגמאות למכלול רפורמות ושינויים מהותיים שהתחוללו במקביל להתפתחות הפרקליטות מ-1.x ל-2.x, שתכליתם להביא להתמקצעות ולשכלול יכולות התמודדות עם אתגרים ותופעות פשיעה תוך שיתוף פעולה עם סוכנויות וגופים אחרים.

לא מן הנמנע כי הגידול בתיקים, בכמותם ובמורכבותם, שהשפיעה על הצורך לבצע "קפיצת מדרגה" של הפרקליטות על מנת שתצליח להתמודד עם מטלותיה ואתגריה, היה גם נחלתם של ארגונים מקבילים במערכת אכיפת החוק שמשיתמם התמודדות עם פשיעה מתרחבת ומשתכללת. המשטרה, כשותפה בכירה בכל שיתופי הפעולה המשמעותיים שהחלו במסגרת פרקליטות 2.x, נדרשה אף היא לשינויים ולרפורמות מרחיקי לכת,

64 להב 433 מאגדת את היחידות הארציות – היחידה הארצית לחקירות הונאה (יאח"ה), היחידה הארצית לחקירת פשיעה חמורה ובין-לאומית (יחב"ל), היחידה הארצית למאבק בפשיעה כלכלית (יאל"כ) והיחידה לאיתור גניבות כלי רכב אתגרי.

65 "היסטוריה ומורשת: העשור הראשון במאה ה-21: 2001-2010" משטרת ישראל (31.10.2012) <https://bit.ly/3Cxm9MR>.

66 אבשלום פלד "משטרת ישראל כארגון לומד: מציאות, אתגרים, חזון" משטרה והיסטוריה 2, 166, 168 (2020).

67 יהודה קייסי "השיטור הקלאסי" הבסיס המחקרי לרפורמת אמו"ן במשטרת ישראל" העיקר במחקר 2017: אסופת מאמרים בנושאי משטרה 13 (2017); וכן מיה זיסו "השיטור הגבוה" – הבסיס המחקרי לרפורמת אמו"ן במשטרת ישראל" העיקר במחקר 2017: אסופת מאמרים בנושאי משטרה 41 (2017). חשוב לציין כי על אף התפיסה הכוללת של התוכנית המשטרית, לא נהגה ולא הופעלה תוכנית מקבילה תואמת בתפיסתה בפרקליטות, ושיתופי הפעולה נמשכו במסגרות שונות בהקשרים ספציפיים של תיקים, פרשות וצוותי משימה אך לא כתפיסה כוללת.

68 אורי תימור "התפתחות בתי הסוהר בישראל" צוהר לבית הסוהר 12, 7 (2009).

69 אריה רוטר חוק שירות הביטחון הכללי – אנטומיה של חקיקה: מהתהליכים הפנים-ארגוניים ועד לחוק הכנסת (2010).

אף כי לא מדובר במאמצים מתואמים ומשותפים בין הזרועות, אלא במהלכים ארגוניים עצמאיים שהתרחשו במקביל.

6. פרקליטות 2.0-2.x – סיכום

בשנת 2021 הפרקליטות היא גרסה מתקדמת של פרקליטות 2.x. ב-15 השנים האחרונות נעשתה כבדת דרך ארוכה מפרקליטות 1.x. הפרקליטות השתנתה באופן יסודי בכמה נדבכים מהותיים ומשמעותיים שאת המרכזיים שבהם מניתי לעיל. אלה הצטרפו לכדי "קפיצה איכותית", פרקליטות 2.x היא סוכנות מאורגנת ומנוהלת באופן מקצועי, סוכנות שנפתחה לשיח ולשיתופי פעולה עם סוכנויות וארגונים נוספים, סוכנות העוסקת בניהול תיקים לא רק במונח הצר, סוכנות פתוחה ושקופה יותר לציבור, המצוידת בהבנה כי לצורך ביצוע תפקידה באופן מקצועי נדרשות ראייה והתבוננות רחבות ומשוכללות יותר על ההליכים הפליליים ותוצאותיהם. בצד הישגים והתקדמות בתחומים רבים, פרקליטות 2.x עדיין תופסת את ייעודה באופן "צר" בהתאם לאתוס הדומיננטי של מקצוענות משפטית, המשותף לה ולפרקליטות 1.x. בנוסף, ניצבת הפרקליטות כיום בפני אתגרים לא מבוטלים. תחומי פשיעה שונים שבהם לא רק שאין התקדמות, אלא קיימת נסיגה; ברמה הארצית ניתן להצביע על תופעת האלימות החמורה בחברה הערבית, תופעת הנשק הבלתי־חוקי,⁷⁰ כדוגמאות מובילות. בנוסף מאותגרת הפרקליטות בשנים האחרונות בשל ירידה באמון הציבור ובלגיטימציה הציבורית מצד חלקים גדולים בציבור.⁷¹

ג. פרקליטות 3.0 (מבט לעתיד)

פרקליטות 3.0 היא השלב הבא בהתפתחותה של הפרקליטות. שלב הנבנה על יסודותיהן של פרקליטות 1.x ופרקליטות 2.x על "גרסאותיה" המתקדמות ביותר. בהיבטים העמוקים ו"האסטרטגיים" של התפתחות הארגון אדרש לשאלות מה הלאה? לאן מכאן? בדברים

70 נורית יכימוביץ כהן נתונים על הפשיעה בחברה הערבית – ערכון (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2020); משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור דוח ביקורת שנתי 371 (2021) – התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים.

71 לדוגמה – פרשת רצח תאיר רדא ז"ל שבה הורשע רומן זדורוב, פרשה שעוררה הר ציבורי נרחב, אשר כלל בחלקו גם ביקורת קשה על הפרקליטות. ראו למשל ניר יסלוביץ' 'בפרקליטות לא יודעים להודות בטעויות, וזדורוב משלם את המחיר' דעה גלובס <https://bit.ly/3zrgNkf> (20.7.2021). ביקורת חריפה מצד חלקים בציבור הושמעה ונשמעת על העמדתו לדין של ראש הממשלה בנימין נתניהו בעבירות של שחיתות שלטונית. ראו למשל גדי טאוב "בתיק 4000 אפילו השופטים זעים באי־נוחות" הארץ <https://bit.ly/3hRh0Yb> (15.7.2021). אף שהביקורת ממוקדת במספר זעום יחסית של תיקים, הרי שלא ניתן להתעלם מהאפקט הרוחבי שלה על דימוי הפרקליטות. נקודת ציון בהתעצמות הביקורת, נרשמה בנאומו של שר המשפטים אמיר אוחנה שביקר בחריפות את הפרקליטות תוך ייחוס מניעים ושיקולים זרים בפעולתם של ראשיה. ראו אבישי גרינצייג "אמיר אוחנה תוקף את הפרקליטות: 'מנהלת יחסי תן וקח עם עיתונאים'" גלובס <https://bit.ly/3AxQo5F> (29.10.2019).

הבאים אבקש לבחון שאלות אלה ולנסות להצביע על כיווני השינוי וההתפתחות הרצויים לדעתי מפרקליטות 3.0.

1. שאלת הייעוד

פרקליטות 2.x מחזיקה בתפיסה ממוקדת באשר לייעוד שלה – ייצוג המדינה בערכאות.⁷² בשנים האחרונות דובר גם על "יעדי-על"⁷³: המאבק בשחיתות השלטונית; פגיעה בפשיעה המאורגנת ובפירותיה ובארגוני הטרור; מאבק בעבירות האלימות וקידום שמירה על ביטחון הפרט; שמירה על נכסי המדינה וזכויותיה; שמירה על זכויות האדם והשוויון בפני החוק וקידום.

ההצהרה על מחויבות ל"יעדי-העל" חשובה, אולם בפועל ההתנהלות ותוכניות העבודה של יחידות הפרקליטות נשלטות עדיין על ידי אתוס המקצוענות המשפטית. הפרקליטות אינה מודדת את עצמה כמצליחה או כנכשלת בהתייחסות להיקף האלימות ברחובות, הפשיעה המאורגנת או השחיתות השלטונית. לא ברמה המחוזית ולא ברמה הארצית. פרקליט מחוז אינו נדרש בשום פורום של הפרקליטות או מחוצה לה, לתת דין וחשבון על רמת הפשיעה במחוז שלו. בדו"חות השנתיים של הפרקליטות (המתפרסמים מאז 2015) אין נתונים המתייחסים להיקף, לרמת או למגמת הפשיעה בתחום כלשהו בתקופה שאליה מתייחס הדו"ח. כך למשל "יעדי-העל" בדבר "מאבק בעבירות האלימות ומין וקידום השמירה על ביטחון הפרט", אינו מוצג ביחס לשום נתון בדבר מגמת או רמת הפשיעה הקיימות ואינו מתורגם לרמת הפשיעה שאליה יש לשאוף כדי לעמוד ב"יעדי-העל" המוצהר. הוצהרו "יעדי-על" ונפרס בפני הציבור סיכום שנתי של עבודת הפרקליטות תוך הצגה של נתונים רבים מאוד, ללא התייחסות לשאלה באיזו מידה השפיעו פעולות האכיפה של הפרקליטות על רמות ומגמות הפשיעה הקיימות בפועל.⁷⁴

72 "הקודר האתי לפרקליטי המדינה", לעיל ה"ש 26, "ייעוד: פרקליטות המדינה מופקדת כנאמן הציבור על ייצוג מדינת ישראל בהליכים ובפעולות משפטיות בפני ערכאות המשפט, למען השמירה על שלטון החוק והאינטרס הציבורי"; "אודות" משרד המשפטים – פרקליטות המדינה (21.6.2020) <https://bit.ly/3AzRdes>, "הפרקליטות הינה חלק מהרשות המבצעת של מדינת ישראל ופועלת כיחידה ארגונית נפרדת במשרד המשפטים. פרקליטות המדינה והפרקליטים המשרתים בה מופקדים על ייצוג המדינה והאינטרס הציבורי בפני ערכאות המשפט"; "פרקליט המדינה ממלא תפקיד מרכזי ביותר במערכת אכיפת החוק במדינת ישראל. הוא עומד בראש פרקליטות המדינה, הנושאת באחריות מרכזית לאכיפת החוק במדינת ישראל. מדובר בארגון המונה כ-2100 עובדים ומתוכם כ-1200 פרקליטים. אנשי פרקליטות המדינה מייצגים את המדינה בערכאות, בשם היועץ המשפטי לממשלה, בהליכים שיפוטיים פליליים, אזרחיים ומנהליים". כך, במכתב המתמצת את ייעוד הפרקליטות בפסקה אחת, מומחשת תפיסת פרקליטות 2.x, שלפיה הביטוי האולטימטיבי של ייעודה הוא בייצוג המדינה בערכאות, ראו מכתב מחברי ועדת האיתור למשרת פרקליט המדינה, לאבי ניסנקורן, שר המשפטים, בעניין המלצה לתפקיד פרקליט המדינה (30.11.2020) (כל ההוגשות הוספו).

73 משרד המשפטים – פרקליטות המדינה סיכום שנה 2017 (2018).

74 מזירת ההשפעה נדרשת הן כדי לנסות לזהות "אכיפת חסר", אך גם "אכיפת יתר". בהיעדר התייחסות לנתונים בדבר השפעת האכיפה על אוכלוסיות מסוימות, לא ניתן לקבוע באיזו מידה, אם בכלל,

לא מדובר בהשמטה מקרית, אלא בביטוי לתפיסה כי הפרקליטות אינה נושאת באחריות להורדת הפשיעה, היא רק "הרגל המסיימת" ומתפקדת כגוף מגיב המטפל במשימות המונחות לפתחו על ידי אחרים (שאחראים אך לחלקם ב"שרשרת"). הדו"חות השנתיים מבטאים תפיסה שלפיה יש למדוד את עבודת הפרקליטות לפי האופן שבו היא מטפלת בתיקים ומבצעת את חלקה המוגדר והמתוחם במערכת אכיפת החוק. השאלה אם פעולות אלה היו אפקטיביות בצמצום פשיעה ועבריינות אינה נתפסת כרלוונטית, לא כל שכן מרכזית, לבחינת ולהצגת מכלול פעולתה.

במעבר לפרקליטות 3.0 מוצע לקדם את "יעדי-העל" בהקשר של הפרקליטות הפלילית, למהות קונקרטית כסוכנות הנושאת באחריות לצמצום הפשיעה ונזקיה (יחד עם שותפיה). אגב כך יידרש תיקון בהגדרת ייעוד הפרקליטות כ"מייצגי המדינה בערכאות", וקביעה כי מדובר אומנם בהיבט חשוב, מרכזי והכרחי בעבודתה אך אינו ממצה את ייעודה. אף אם במבט ראשון ניתן לסבור כי מדובר בעניין סמנטי, הרי מדובר בשינוי משמעותי. האתגר האדפטיבי שבפניו עומדת הפרקליטות נוגע בתפיסתה את עצמה כאחראית לא רק לביצוע פעולות מסוימות בתהליכי אכיפת החוק המצויים בתחום אחריותה הישיר – ניהול תיקים, אלא באחריות (גם אם משותפת) להשגת התוצאה של צמצום הפשיעה ונזקיה.

מדובר בשינוי התפיסה המובילה את הארגון עשרות רבות של שנים – אתוס המקצוענות המשפטית.⁷⁵ המגבלה במקצוענות המשפטית כערך מוביל של הפרקליטות, היא קשורו הלא ברור דיו, ויש יאמרו לא חד-משמעי, לייעוד של מניעה וצמצום הפשיעה ונזקיה. עמדתי על כך כי אתוס המקצוענות המשפטית חיוני לתפקודה האפקטיבי של התביעה, ומשכך חייב להמשיך ולהיות מרכיב יסודי בזהותה ובעבודתה של הפרקליטות, אולם כאתוס דומיננטי הוא מגביל את העולם הרעיוני של התביעה לסט מסוים של כלים בהתמודדות עם בעיות מורכבות מאוד שהיא אמורה לפתור. המקצוענות המשפטית כאתוס מוביל, מקשה על פתיחות לרעיונות, לתפיסות ולדיסציפלינות אחרות, ומצמצמת את האפשרות של הפרקליטות להיפתח ולרכוש בקיאות ומקצועיות בתחומי ידע העוסקים במאבק בפשיעה ובעבריינות וליישם. המקצוענות המשפטית עלולה במקרים מסוימים להוות בלם מפני ויתור על מעמד "נוח" של המשפטן המקצוען הפועל כמומחה ב"מגרש" המשפטי, לטובת "משחק קבוצתי" עם שחקנים שונים בתחומי ידע שונים המנסים לפתור בעיה מורכבת רב-ממדית שלגביה לאף אחד אין את כל הידע או המומחיות.⁷⁶

קודמו "יעדי-העל".

75 המתנגדים לשינוי תפיסת הייעוד המוצע, עשויים להצביע על המחיר שתצטרך הפרקליטות לשלם, ובכלל זה בהיבטי עומס וחוסר (הקיימים כבר היום) בכוח אדם וכיו"ב. בהמשך אתייחס בהרחבה לביקורת אפשרית כנגד הרחבת תפיסת הייעוד. בשלב זה אסתפק בכך שהשינוי המוצע מכוון לכך, שהפעולות שלהן שותפה הפרקליטות לצמצום פשיעה יהיו אפקטיביות יותר, כך שבטווח הארוך גם יצומצם עומס התיקים.

76 דוגמה חיובית בעניין זה היא בתי המשפט הקהילתיים, שבהם החלה לאחרונה הפרקליטות לקחת חלק. הפרקליטים הייעודיים של הפרקליטות בבתי המשפט הקהילתיים מרווחים על חוויית עבודה

2. פיתוח כלי עבודה חדשים

הגדרה שונה של הייעוד מחייבת פיתוח כלי עבודה נוספים וחדשים (מבלי לזנוח את הישגים והטובים). הפרקליטות כשחקן מרכזי בקביעה וביישום מדיניות האכיפה/מניעה/טיפול בפשיעה, וכמי שנבחנת במידת הצלחתה (יחד עם סוכנויות נוספות) בצמצום הפשיעה בהתאם ליעדי-העל, תצטרך להרחיב הן את "ארגו הכלים" והן את "ארון הספרים" שלה.

הנקודה המהותית ביותר בהתפתחות הנדרשת היא תפיסת הפרקליטות את עצמה כגוף שייעודו העיקרי הוא צמצום הפשיעה והעבריינות ונזקיהם, והעמדת שאלה מרכזית: האם פועלה של הפרקליטות אכן משרתת את יעדי-העל, ואת המטרות החברתיות של התביעה באופן אפקטיבי? את מטרותיה של התביעה הפלילית אפשר להגדיר בדרכים שונות, אך נראה כי כל הגדרה תכלול לפחות שני עמודי תווך:⁷⁷ האחד, עשיית צדק – העמדה לדין וניהול הליכים פליליים נגד אזרחים אשר ביצעו עבירות פליליות, על מנת להביא להרשעתם ולהענשתם תוך שמירה על זכויות יסוד ועל עקרונות של צדק והגינות.

השני, הגנה על החברה – צמצום ומניעת עבריינות מכל הסוגים. הגנה על הפרטים ועל הציבור בחברה מפני פגיעות ונזקים שמסכים עבריינים (באמצעות מניעה, הרתעה, הרחקה ושיקום).

המטרה הראשונה – "עשיית צדק" היא נורמטיבית ומבוססת על הדין ועל עקרונות יסוד וערכים משפטיים, ולפיכך ניתן לכאורה לדון בה גם במנותק משאלות מהסוג: "מה עובד כדי לצמצם פשיעה?" ללא צורך לעיין בעובדות ובנתונים שמחוץ לעולם המשפט לגבי האפקטיביות של ההליך הפלילי בצמצום עבריינות.

המטרה השנייה, צמצום ומניעת העבריינות, מחייבת התבוננות על העולם ובדיקה של עובדות בדבר תוצאות הפעולות של מערכת אכיפת החוק. לשם כך, ניתן ללמוד מעולמות מבוססי מחקר, למשל בעולם הפרמקולוגיה ברור שכדי לקבוע שתרופה M מסוימת תשמש לרפא מחלה S, נדרש תחילה מידע מספק כדי לבסס את האפשרות ש-M

שונה לחלוטין, ועל הצורך בפיתוח ראייה ותחומי ידע חדשים ושונים אצל התובע. אולם ברי, כי בתי המשפט הקהילתיים הם "איי" המלמד פרקליטים לאמץ גישה שונה ואחרת להליך הפלילי, ולגשת אליו כ"פותרי בעיות" ולא רק כתובעים. ראו איריס פינקלשטיין ודניאלה ביניש דוח סיכום שנת המשפט תשע"ט: בתי משפט קהילתיים (2019).

77 לצורך הדיון בכוונתי להצביע על המינימום ההכרחי ועל מה שמתחייב ממנו. ניתן לטעון למטרות נוספות, למשל מטרה חינוכית (מעבר להרתעה), שלפיה ניהול הליכים פליליים מהווה כלי לקידום ערכים שעליהם החליט המחוקק – קידום שוויון, שמירה על הסביבה וכיו"ב. השוו להגדרת הייעוד של התביעה הבריטית, UK CPS: Our duty is to prosecute the right people for the right offences. The CPS works with our partners at the heart of the criminal justice system to protect the public and create a safe society. Will be independent and fair and will deliver justice in every case, acting professionally and striving for excellence. We will treat people with respect and will be honest and open about our work. Crown Prosecution Service CPS 2020 and 2016/17 Plan (2016), <https://bit.ly/31GVnuF>

יכולה לרפא S, ולאחר מכן, די ניסויים כדי לקבוע ש-M אכן סייעה לרפא את S, וכי תוצאות נוספות – תופעות הלוואי – ככל שיש, אינן מזיקות יתר על המידה.⁷⁸ הדבר אינו שונה מהותית בהתערבויות בתחום החברתי. כך, כאשר מבקשים לטפל ב"חולי" חברתי יש לגבש תחילה אסטרטגיה/תוכנית התערבות שהידע והנתונים הקיימים תומכים באפשרות שהיא אכן יכולה "לרפא" את הבעיה שבה מבקשים לטפל ("מודל לוגי" או "תאוריית שינוי") ולאחר יישומה של ההתערבות, יש לחקור את התוצאות שהתקבלו כדי לנסות ולהבין האם אכן הועילה לצמצום "החולי". נדמה שההתמודדות עם מגפת הקורונה סייעה בחיידוד ובהטמעת מונחים ודרך החשיבה האמורה בקרב הציבור הרחב. רבים ביקשו לדעת ולהבין מה הם הנתונים בדבר התחלואה שעליהם מבססת הממשלה את ההגבלות השונות המוטלות על הציבור. החלטות שאינן מגובות בנתונים ובמידע בדבר האופן שבו נגרמות הדבקות ומופצת המחלה, נתפסו כהחלטות תמוהות ולעיתים זכו לכינוי "פוליטיות".⁷⁹

פשיעה, בפרט תופעת פשיעה נרחבת, היא ביטוי לחולי חברתי, ובכך מגלה קווי דמיון למגפה בריאותית. פשיעה "מדבקת" או "משכפלת" (הדבר הודגם בתחומים רבים. ילדים הגדלים בבית שבו האבא מכה את האימא, מועדים הרבה יותר להיות אלימים בעצמם; קורבנות לפגיעה מינית בילדות, מועדים להיות פוגעים; מי שגדל בשכונה ענייה ורוויית פשע מועד הרבה יותר לעבריינות ממי שגדל בשכונה שבה פשיעה היא נדירה). גישת "בריאות הציבור" (Public Health Approach) לטיפול בפשיעה מבוססת על ההבנה שבמקרים רבים פשיעה מתנהגת כמו מחלה או מגפה, ובמובן זה יש לראות בה בעיה של "בריאות הציבור" ולטפל בה במודל חשיבה, בכלים ובגישות הנהוגים בתחום זה.⁸⁰ במאמר משנת 2016 הסביר הקרימינולוג אלפרד בלומשטיין איך תחום המדיניות של מערכות אכיפת החוק מצוי בעיצומו של שינוי עמוק, ממדיניות מבוססת אידיאולוגיה למדיניות מבוססת על הוכחות (Evidence Based Policy – EBP). תפקידן של הוכחות לתקף באמצעות מחקרים קביעות כמו אם ניישם מדיניות X נקבל את התוצאה Y בהקשר של קבוצת המשתנים Z. בלומשטיין מסביר מדוע שינוי כזה הוא מחד גיסא רצוי והכרחי ואולם מאידך גיסא מציב אתגרים לא פשוטים בפני מערכות האכיפה השואפות לנוע בכיוון זה. ההוכחות באשר למה עובד תלויות במשתנים רבים מאוד: טיבם של מושאי ההתערבות, המקום – אופיו והאילוצים הספציפיים, דרכי המדידה, המתודולוגיה של המחקר, איכות איסוף הנתונים ועוד. קושי נוסף נובע מהמסורת ארוכת השנים של

78 Martin S. Lipsky & Lisa K. Sharp, *From Idea to Market: The Drug Approval Process*, ראו 14(5) J. AM. BOARD OF FAM. PRAC. 362 (2001).

79 רתימת הציבור להתמודדות עם מגפת הקורונה 7-6 (Academia.IL Collective Impact: COVID) (19, 2020).

80 להרחבה בנושא Public Health Approach ואפיונה של הפשיעה כ"מדבקת" ראו Gary Slutkin, Charles Ransford & Daria Zvetina, *How the Health Sector Can Reduce Violence by Treating it as a Contagion*, 20 AMA J. ETHICS 47 (2018); Gary Slutkin, *Reducing Violence as the Next Great Public Health Achievement*, 1 NATURE HUMAN BEHAVIOUR 1 (2017).

הגופים האוכפים ובפרט התביעה, כגוף המכוון עצמו על ידי אידיאולוגיה משפטית ומונהג על ידי עורכי דין ש"אזור הנחות" שלהם הוא המסורות המשפטיות והתפיסה שהחשיבות ש"הצדק ייעשה", ולא שתהיה הפחתת פשיעה מוכחת. גם הרשות המחוקקת שנתונה ללחץ פוליטי ולתפיסות רווחות בציבור שלפיהן ענישה מחמירה משקפת אכיפה אפקטיבית ("Penal populism"), עשויה להתקשות לבסס את החלטותיה על הוכחות באשר למידת האפקטיביות של ענישה. חרף כל הקשיים האלה, ובפרט הכרה בכך כי איכות המידע וההוכחות לאפקטיביות של התערבות מסוימת יכולות להשתנות על פני סקאלה רחבה, בלומשטיין סבור כי אין תחליף למדיניות מבוססת מידע וממצאי מחקר. על מנת לעשות זאת בצורה מיטבית יש לכונן גופי מחקר בתוך מערכת האכיפה ולהדק את השיח ואת שיתופי הפעולה בין האקדמיה לבין קובעי המדיניות וגורמי האכיפה בשטח. בכוחו של שילוב ידיים מסוג זה, להבטיח כי הידע הערכני ביותר וההוכחות החזקות ביותר מזינות את היוזמות שמניעים גורמי האכיפה.⁸¹

ביקורת המוצגת כנגד הסתמכות יתר על EBP, נוגעת בטיב הנתונים ובחשש שגם תחת יושרה ונאותות מדעית וסטטיסטית מלאה, איסוף נתונים והסקת מסקנות לכדי "ראיות" באשר ל"מה עובד?" עלולים לגרום לקיבוע הטיות כנגד פרטים מסוימים (בעיקר בני מיעוטים), זאת בהתבסס על הנחות ועל תהליכי עיבוד מידע שאינם שקופים או מובנים לציבור. בהקשר הספציפי של יישום EBP באכיפה הפלילית ובשלילת הזכויות הנובעת ממנה, חששות אלה עלולים לעורר התנגדויות וטענות ליישום מדיניות בלתי-חוקתית. אולם נדמה כי גם ביקורת מסוג זה אינה מבקשת לשלול את הצורך ביישום מדיניות ה-EBP אלא לוודא את יישומה תחת קריטריונים מחמירים של נאותות מדעית, שקיפות, הגינות ופשטות (מבחינת יכולתו של הציבור להבין את תהליכי איסוף ועיבוד הנתונים).⁸² יתר על כן, ביסוס מדיניות ופעולות סוכנויות האכיפה על נתונים ומידע מלא ומוכח ככל הניתן, מגשים עקרונות חוקתיים של פגיעה או הגבלת זכויות יסוד בהתאם לעקרון המידתיות, כך שדווקא הימנעות משימוש ב-EBP מנוגדת לעקרונות יסוד חוקתיים בגיבוש מדיניות אכיפה פלילית.⁸³ בנוסף, בשל החשש להטיות מובנות גם בתוך מארגים של נתונים המקיימים דרישות נאותות מחמירות שפורטו לעיל, יש להעשיר את מקורות המידע של מעצבי המדיניות בערוצים נוספים כמו שיתוף הציבור

81 ראו ALFERD BLUMSTEIN, BRINGING EVIDENCE INTO CRIMINAL JUSTICE POLICY, ADVANCING CRIMINAL JUSTICE 461, 466 (2016).

82 דוגמה לביקורת ברוח זו בהקשר דומה והצעה למודל משופר ראו Michael Brenner et al. *Constitutional Dimensions of Predictive Algorithms in Criminal Justice*, 55 HARV. CR-CLL REV. 267 (2020). החשש מהטיות גם בשימוש ב-EBP הוא נושא רחב שהעיסוק בו חורג מגבולות מאמר זה, ברי כי יישומו מחייב תשומת לב גם לחששות אלה כאמור לעיל.

83 פגיעה בעקרון המידתיות על שלושת היבטיו – מבחן הקשר הרציונלי הבוחן התאמה בין המטרה לאמצעי, מבחן הפגיעה הפחותה הבוחן האם מדובר באמצעי שפגיעתו בפרט היא הקטנה ביותר, ומבחן המידתיות במובן הצר – יחס בלתי-ראוי בין מידת התועלת של הפעולה לבין התועלת שהיא מייצרת להשגת התכלית. ראו בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד (א) 1 (1997).

ושיח קהילתי רחב, בדגש על אוכלוסיות המועדות לפגיעה הנובעת מהטיות במידע ובנתונים, וכן בניסיון מצטבר וב"ידע הרך" של "אנשי שטח" – הן מסוכנויות אכיפת החוק והן מהשירותים החברתיים, שנקודת מבטם יכולה לתרום ולהאיר נקודות שבהן, בשל מגבלות שונות, הנתונים "מפספסים".⁸⁴

תומאס אבט, מדגיש נקודה חשובה נוספת, והיא שהגם שגישה זו של מדיניות מבוססת מידע ומחקר בתחום אכיפת החוק וצמצום פשיעה היא הכרחית, הרי שקיים ערך רב לידע ולניסיון של "אנשי השטח". אף שפעמים רבות אינו מאורגן במסמכים או בניירות כלשהם, מדובר בידע המשקף מאות ואלפי שעות של תצפית ו"חיכוך" עם התופעות העברייניות שעיימן אנו מבקשים להתמודד. קבלת ההחלטות צריכה לשלב את הידע המחקרי עם הידע המצוי בידי אנשי השטח, ולכן מציע אבט לדייק ולאמץ בתחום האכיפה הפלילית את המונח "מדיניות מיועדת מחקר" (Evidence Informed Policy) תחת מדיניות מבוססת מחקר (EBP).⁸⁵

אם נמקד מבט באלימות חמורה – תופעת פשיעה מרכזית המהווה אתגר עבור כמעט כל מערכת אכיפת חוק – הרי שספרות מחקרית רחבת היקף מהעשורים האחרונים בתחומי הקרימינולוגיה, המדיניות הציבורית, כלכלה וניהול, ומדעי החברה וההתנהגות, מספקת לנו כמה "תובנות-על" ומלמדת שכדי שמאמץ תביעתי יהיה אפקטיבי בצמצום פשיעה נרחבת מסוג אלימות חמורה, עליו להיות:⁸⁶

- א. מבוסס מחקר, נתונים ומידע "what works?".
- ב. ספציפי – התערבות המותאמת לנתוני הבעיה הספציפית שאיתה מתמודדים בדגש על מקומות (שבהם מתרכזת הפשיעה) ואנשים (המחוללים את מרבית הפשיעה).
- ג. מתואם ומשולב – חלק מעבודה משותפת ומשולבת עם רשויות נוספות, עם הקהילה ומנהיגיה, ועם מערכות הבריאות והשירותים החברתיים: רווחה, חינוך, עירייה.
- ד. הפעילות במסגרתו תכלול בקרה ותימך בתוצאות – IMPACT (ולא בתשומות ותהליכים) ותאפשר תיקונים בהתאם.
- ה. לגיטימי, לא רק בקרב גורמי האכיפה אלא בקרב הציבור בכלל, ובקהילה שבה מתבצעות פעולותיו בפרט.

היינו, כדי לצמצם פשיעה נרחבת מהסוג של אלימות חמורה, נדרשים יותר מאתוס של עשיית צדק ושל מאבק נחוש בפשיעה. לא די בקבלת החלטות מקצועית על הגשת כתבי אישום, ניהול טוב של תיקים, ומדיניות סדורה באשר לטיפול בתיקים. שינוי בתפיסת הייעוד, דורש קריאה רחבה של המפה, רכישת ידע, כלים ומקצועיות בתחומי ידע נוספים ויכולות לייצר מדיניות ולהוביל עבודה ופעולות משולבות במאבק בפשיעה. מדובר

84 לעניין זה אני שותף לגישתו של תומאס אבט שמפורטת בהמשך המאמר.

85 THOMAS ABT & CHRISTOPHER WINSHIP, USAID, WHAT WORKS IN REDUCING COMMUNITY VIOLENCE: A META-REVIEW AND FIELD STUDY FOR THE NORTHERN TRIANGLE 2 (2016)

86 THOMAS ABT, BLEEDING OUT: THE DEVASTATING CONSEQUENCES OF URBAN VIOLENCE - AND A BOLD NEW PLAN FOR PEACE IN THE STREETS ch. 3-5(2019)

בשינוי תפיסתי, שבו התביעה אינה רק "הרגל המסיימת" של מאמץ האכיפה באמצעות הגשת כתבי אישום וניהול הליכים פליליים, אלא "שחקן" בעל יכולות מגוונות שעובד כחלק מקבוצה מתואמת, ונושא בתפקיד מפתח בעבודה המשותפת למאבק בפשיעה, עבודה שתהיה מבוססת על יעדים משותפים ושפה משותפת. בפרקליטות 3.0, הגשת כתבי האישום וניהול ההליכים הפליליים לסוגיהם הם היבט מרכזי ועיקרי בתפקידה, אך אינו ממצה את תחום עיסוקה ואחריותה.

אפשר שיטענו המבקרים כי מדובר בתפיסה תביעתית "מגלומנית", תביעה שגם כך מחזיקה בדי והותר כוח, ואין כל הצדקה להגדיל את מרחב השפעתה, וכי עליה להתמקד בתחום המקצועי המצומצם שלה, לטייב ולייעל את תהליכי העבודה הקיימים (ולתמקד בתיקון ליקויים, כשלים ותקלות שישנם לדעת המבקרים די והותר). לטעמי, ביקורת כזו מחמיצה את הבנת הפער הקיים ואת עיקריו של השינוי המוצע. ההתפתחות המוצעת אינה מבקשת להרחיב את עבודת הפרקליטות וסמכויותיה, אלא לדייק אותה ולהגדיר אחרת את תפיסת הייעוד שלה. במצב הנוכחי יש מקומות שהפרקליטות עושה "יותר מדי" ובמקומות אחרים "פחות מדי". החזון הוא שהאכיפה תהיה חכמה ואפקטיבית יותר באופן המפחית פשיעה ומגביר את הביטחון האישי ואת איכות החיים של האזרחים. למעשה הגישה המוצעת לתפיסת התפקיד של הפרקליטות היא "צנועה" ולא מגלומנית. במקום תפיסה הרואה את עבודת הפרקליטות כליבת העשייה של האכיפה הפלילית – תפיסה מפוכחת וצנועה יותר המבינה כי הפרקליטות היא רק חלק, חשוב, ממכלול רחב של גורמים באכיפת החוק ומחוצה לה הנדרשים לשתף פעולה כדי להשיג את התוצאה המיוחלת. זוהי גם במידה רבה התשובה לביקורת אפשרית נוספת, שהגדרת הייעוד של הפרקליטות כאחראית, בין היתר, לצמצום הפשיעה, עלולה לגרום לתשלום "מחיר חברתי" בדמות פגיעה בזכויות חשודים ונחקרים, פגיעה בפרטיות ובזכויות אזרח נוספות, כדי לאפשר קידום יעדי מלחמה בפשע. כאמור, הקריאה להגדרה מחדש של ייעוד הפרקליטות אינה מבקשת לגרוע מאום ממידת המחויבות של הפרקליטות לזכויות אדם, היא ודאי שאינה אומרת ש"כל האמצעים כשרים", אלא דווקא מנסה לדייק ולכיל את השימוש בכוח התביעתי. כך למשל, מודל בית המשפט הקהילתי, מבטא בצורה מובהקת כיצד פעולה משולבת המבוססת על פרקטיקות מוכחות בשיקום עבריינים ושילובם בקהילה יכולה להשפיע על עצם התהליך האכיפתי של ניהול המשפט הפלילי, כך שייטה בבירור לטובת שיקום העברייין ולא בהכרח לענישתו. כך, כל יוזמה לצמצום תופעה עבריינית שתהיה מבוססת או מיועדת נתונים ומחקר לגבי "מה עובד?", תשפר את היכולת להצדיק שימוש בכוח אכיפתי. דומה שדווקא הוצאה לפועל של תפקידי התביעה מתוך "עיוורון" לייעוד של צמצום הפשיעה, טומנת בחובה פוטנציאל לפגיעה בלתי-מוצדקת בזכויות אזרחים, חשודים ונאשמים.

יודגש כי תפקידה של התביעה במאבק בפשיעה ובמניעתה אינו בא על חשבון תפקידם של יתר גופי האכיפה ובראשם המשטרה. במקום זאת, מדובר על סינרגיה בין תפקיד הפרקליטות לבין יתר גופי האכיפה וגורמים נוספים, לרבות גורמי הטיפול

והקהילה. בהקשר זה, המודל של תובע כ"פותר בעיות" מצדיק תפיסה זו. לפי מודל זה, בהתמודדות עם תופעות של פשיעה חמורה ועם ארגוני פשיעה ראוי כי תהיה מעורבות של הפרקליטות עוד כצעד מטרים, תוך הפעלת הידע והניסיון של הפרקליט לצורך פתרון ומניעת פשיעה מראש ולא רק בשלב המגע הראשוני של מערכת אכיפת החוק עם החשוד. מעורבות מקדימה כזו של הפרקליטות נדרשת לצורך טיוב התגובה המשטרית לפשיעה, ולא רק בהיבטי האכיפה אלא גם בהשפעה ובתיאום עם פעולותיהן של סוכנויות נוספות – גורמי טיפול, חינוך, רווחה ושירותים חברתיים שונים.⁸⁷ ניצנים של שינוי בכיוון זה ניתן למצוא בהשתתפות הפרקליטות בעבודת ועדת דורנר ולאחר מכן בעבודה של "צוות למברגר" שתרגמה את המלצות הוועדה (שאומצו בהחלטת ממשלה) להוראות ספציפיות הרלוונטיות לעבודת התביעה.⁸⁸ הדו"ח של ועדת דורנר מתייחס לנתח מוגבל מעבודת התביעה, המתמקד בתיקים שעונשם מאסרים קצרים, והצורך לאפשר המרתם בעונשים שאינם כוללים כליאה במאסר, או במקרים המתאימים בעונשים קלים יותר כחלק מתפיסה שיקומית. מדובר בדו"ח שאינו חף מקשיים ודילמות, אך מצד הפרקליטות, עצם האימוץ של תפיסה הבוחנת את האכיפה הפלילית מנקודת מבט רחבה, חיצונית לעשיית המשפט, הנסמכת על נתונים ומחקרים באשר ל"מה עובד?", הוא שינוי העולה בקנה אחד עם ההתפתחות המוצעת כאן.

אין בהתפתחות הנדרשת כדי לבטל את הצורך בהמשך הטיוב המקצועי של התביעה. כך גם אין בה כדי לבטל את הצורך להוסיף ולעמוד על ביצור עצמאותה ומעמדה של התביעה, שהיא בגדר "תנאי בלעדיו אין" לעצם קיומה וללגיטימיות שלה בציבור. השינוי המוצע אינו פוטר מהצורך לדחות מגמות המנסות להחליש את הפרקליטות ולהכפיפה לגורמי כוח ולמערכות אינטרסים שאינם עולים בקנה אחד עם ייעודה החברתי.

הנה כי כן, פרקליטות 3.0 משקפת תפיסת ייעוד שונה של הפרקליטות ותפקידה החברתי, ואימוץ תפיסה שלפיה לפרקליטות יש אחריות לצמצום הפשיעה ולא רק להוצאה לפועל של פעולות חיוניות במסגרת הליכי אכיפת החוק. עבור פרקליטים מן השורה העוסקים בשגרת עבודת הפרקליטות, לא מדובר ב"מהפכה" או בשינוי דרסטי, הללו ימשיכו לעשות את עבודת התביעה המקצועית – בהכנת חוות דעת בדבר העמדה לדין או סגירת התיק, ניסוח והגשה של כתבי אישום ובקשות מעצר, וניהול הליכים פליליים בבית המשפט. השינויים העיקריים בעבודתם יבואו לידי ביטוי בבחירת התיקים שיטופלו ויתועדפו, בהחלטה אילו תופעות פשיעה יקבלו טיפול אינטנסיבי, בגיבוש עמדות עונשיות מחמירות/מקלות, עמדות התביעה לגבי הליכים חליפיים, מה יהיה סט השיקולים והעמדות לגבי ההצדקה להעמיד לדין גם כאשר התגבשה תשתית ראייתית מספקת – כל אלה הם דוגמאות לביטויים אפשריים ב"קצה השרשרת", על שולחנה של התובעת, לעבודה תביעתית מתוכננת ומתואמת שהיא חלק ממאמץ משולב

87 ראו Ronald Goldstock, *The Prosecutor as Problem Solver: Leading and Coordinating Anticrime Efforts*, 7 CRIM. JUST. 3 (1992).

88 דוח צוות התביעה, לעיל ה"ש 55.

לטיפול בתופעות פשיעה. בד בבד, בעבור שכבת ניהול מסוימת, העוסקת בהתוויית האסטרטגיה, תעדוף הקצאת משאבים, קביעת מדיניות והובלת פרויקטים, תידרש הרחבה ניכרת של ההסתכלות והכרה בכך שאתוס המקצוענות המשפטית אינו מספק מענה לכל השאלות שלהן נדרשת הפרקליטות לתת מענה, שאלות אשר חייבות להישאל על ידי הפרקליטות כדי שתמלא את ייעודה. מנהלים בפרקליטות ידרשו לעסוק לעיתים תכופות בזיהוי מגמות ותופעות פשיעה וביצירה והתאמה של כלי ההתמודדות עימן. החל מפרויקטים ארוכי טווח של פעולה משולבת בתא שטח מסוים – שכונה או יישוב, תוך שיתוף פעולה הדוק עם מגוון גורמים הפועלים באותה קהילה, דרך הגברה והרחבה של השימוש ב"צוותי משימה" לטיפול קצר טווח בשיתוף או בתיאום עם גורמים נוספים. "ארגו הכלים" ו"ארון הספרים" של קבוצה מסוימת ממנהלי הפרקליטות יאפשרו להם לקבל החלטות מדיניות המתבססות על נתונים ועל מידע מחקרי עדכני באשר ל"מה עובד?" כדי לצמצם פשיעה.

3. פרקליטות 3.0 – קווים מנחים

להלן אפרט כמה היבטים המהווים קווים מנחים לדמותה של פרקליטות 3.0:

(א) קשר עם הקהילה והציבור

עקרון עצמאות התביעה הוא עקרון יסודי חיוני לעבודתה, אולם עצמאות אין משמעותה נתק מהציבור. מפרקליטות המגדירה את ייעודה כשותפה לצמצום הפשיעה ולהגנה על הציבור, מתחייב חיבור איכותי לחברה ולקהילה. על מנת להיות שותף בתיקון, יש להיות שותף בשיח, ושיח הוא מעצם טיבו דו-כיווני, הצדדים בשיח משפיעים ומושפעים בה בעת, מקבלים מידע ומוסרים מידע. אין מדובר בשיח על אודות תיקים ספציפיים, שהרי הדבר חותר תחת עקרון היסוד של עצמאות התביעה, אולם שיח יכול וצריך לגעת בקבלת החלטות מדיניות, זיהוי, תעדוף וטיפול בתופעות פשיעה. כך למשל, מובן לגורמים העוסקים בצמצום האלימות החמורה בחברה הערבית, כי זו אינה מטרה בת השגה באמצעות צעדי אכיפה בלבד, אלא שנדרשים שיח ושיתוף פעולה עם הקהילה.⁸⁹ אין הכוונה לשיח עם כלל הציבור, אלא, למשל, תיווך באמצעות סוכני שינוי או נציגים של הקהילה הרלוונטית. סוכנים אשר יכולים להעשיר את התביעה ואת שותפיה במאמץ אכיפתי משולב, בהבנת התופעה העבריינית ומוקדיה, בנקודת מבטה של הקהילה הסובלת ממנה, וכן במיפוי ההזדמנויות והסיכונים בגיבוש אסטרטגיית הפעולה.⁹⁰ דוגמאות למודלים מסוג זה של פתיחת שיח מקצועי של סוכנות ממשלתית להתייעצות עם גורמים שאינם ממשלתיים

89 משרד ראש הממשלה המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 57 (2020).

90 ראו למשל מיקי מילר "אנשי המדים הכחולים פותחים רלת לאנשי המדים השחורים" נקודת מפגש 9, 33 (2015). דוגמה לשיח כזה בהתמודדות עם עבירות מין בחברה החרדית, מקדם הרב אשר מלמד (בעברו קצין ורב במשטרה), שמוביל קידום קשר ושיח של הקהילה החרדית עם גורמי האכיפה והטיפול, בעבר במסגרת תפקידו המשטרתי והיום במסגרת ארגון "המרכז הישראלי למוגנות".

קיים למשל בישראל בתחום הבריאות – שבו פועלות "מועצות ציבוריות" שהן גופים מקצועיים רב-מערכתיים. המועצות הציבוריות מורכבות ממומחים בתחום ומייעצות להנהלת משרד הבריאות בנושאי מדיניות, אבחון, טיפול, מניעה ובהיבטים ארגוניים ולוגיסטיים שונים הקשורים למגוון תחומים מקצועיים. עמדות המועצות, כל אחת בתחומה, מובאות כהמלצה למנהלים במשרד הבריאות ומסייעות בקבלת החלטות בידי הגורמים המוסמכים במשרד.⁹¹ מודל נוסף שנעשה בו שימוש בארה"ב בתחום המשפט הפלילי ומדיניות האכיפה הוא "קבוצות עבודה" שמובלות על ידי מכונים ציבוריים, קבוצות הכוללות נציגי סוכנויות ממשלה, מומחים אקדמיים מהתחום המקצועי, מנהיגי ציבור ונציגי קהילה, ותוצרי עבודתם יכולים לשמש בידי הרשויות בהכוונת המדיניות ובהובלת רפורמות.⁹² מודל נוסף המוכר בישראל ואף הופעל בתחום המשפט הפלילי הוא ועדות ציבוריות המוקמות לצורך עיון בנושא מסוים ומגבשות מסמך המלצות לממשלה – כדוגמת הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים (ועדת דורנר).⁹³

פן נוסף של החיבור לקהילה ולציבור הוא לגיטימציה. "לגיטימציה" היא צלע הכרחית בכל אסטרטגיה המכוונת להובלת שינוי בחברה נתונה. מור (Moore) ביטא זאת במודל הידוע כ"משולש האסטרטגי" בעל שלוש הצלעות: "יצירת ערך"; "כושר ביצוע"; "לגיטימציה"; שצירופם וחיבורם הכרחי לכל סוכנות ממשלתית במימוש ייעודה.⁹⁴ המחקר הקרימינולוגי מצביע על כך שלגיטימציה היא מרכיב הכרחי באכיפה אפקטיבית. פעולות אכיפה, גם מכאיבות, יכולות להיות אפקטיביות ומרתיעות כאשר הן נתפסות כלגיטימיות, בעוד אותן פעולות עצמן, לא יהיו מועילות בצמצום תופעה עבריינית כאשר הן נתפסות כבלתי-לגיטימיות.⁹⁵ ביטוי אחר לאותה מהות הוא "אמון

91 ראו פירוט לגבי מודל המועצות הציבוריות בתחום הבריאות ורשימת המועצות לפי נושאים: "מועצות לאומיות" משרד הבריאות <https://bit.ly/2XP3HQW>.

92 ראו למשל קבוצת עבודה בנושא אלימות חמורה במכון CCJ בווינגטון: *Violent Crime Working Group: Who We Are*, CCJ, <https://bit.ly/39oo2Pn>.

93 הוועדה הציבורית לענישה וטיפול בעבריינים, לעיל ה"ש 54.

94 John Benington & Mark H. Moore, *Public Value in Complex and Changing Times*, in PUBLIC VALUE I (2011). המודל המשולש מבהיר כי האסטרטגיה חייבת להתייחס לשלושת האלמנטים באופן שיתמכו אחד את השני. כך למשל גם אם יש לארגון כושר ביצוע ותוכנית מצוינת מבחינת פוטנציאל יצירת הערך, הרי שהארגון לא יוכל לפעול בלא לגיטימציה. כנ"ל בהחסרת כל אחד מהאלמנטים. המשולש אינו רלוונטי רק ליום ההקמה של הארגון, אלא גם לכל אורך קיומו בהקשר לפעולות ולתוכניות שהוא מוציא לפועל. בהקשר לפרקליטות 3.0, על מנת לאפשר יישום תפיסות וכלים חדשים שיאפשרו לה לייצר ערך גבוה יותר עבור הציבור – קרי לתרום יותר לצמצום הפשיעה, עליה לעסוק בבניית לגיטימציה ציבורית-חברתית לפעולות אלה.

95 המונח "לגיטימציה" הוכר כמרכיב הכרחי באפקטיביות של מערכות אכיפת החוק. טום טיילר הראה בסדרה של מחקרים אמפיריים כי "צדק פרוצדורלי" הוא בעל השפעה מכרעת על תפיסת האזרחים את פעולות מערכת אכיפת החוק כלגיטימיות, וכאשר אנשים מקבלים את המשטרה ואת בתי המשפט כלגיטימיים, הסיכוי כי יקבלו על עצמם לנהוג בהתאם לדירקטיבות שלהם גדל, בעוד הסיכוי לסטייה, עוינות והתנגדות – קטן. Tom R. Tyler, *Why People Obey the Law* 286 (1990). בוטומס

הציבור", שבו יש עיסוק רב בשנים האחרונות. שאלה סבוכה היא מה הוא אותו "אמון" וכיצד, אם בכלל, ניתן לאמוד אותו.⁹⁶ אולם הגברת הפתיחות וקיום שיח עם הקהילה, כמו גם שיפור הביצועים של הפרקליטות (עם יתר סוכנויות אכיפת החוק) בצמצום פשיעה, יכולים רק להועיל להגברת האמון של הציבור בפרקליטות.

(ב) תמיכה ולגיטימציה פוליטית

ללא תמיכת הדרג הפוליטי והכרה כי יש לזנוח אידיאולוגיות לגבי מלחמה בפשיעה לטובת מדיניות המבוססת על מחקר המלמד "מה עובד?", וככל שהדרג הפוליטי לא יגבּה את מהלכי השינוי המוצעים לעיל, לא תהיה לכך לגיטימציה, והפרקליטות (וגם שותפיה בסוכנויות השונות) תתקשה לגייס את המשאבים וליצור את החיבורים הנדרשים בין משרדי הממשלה והסוכנויות השונות.⁹⁷ כאן מונח אתגר גם לפתחו של הדרג הפוליטי. ככל שזה יבקש לנצל את הפתיחות של הפרקליטות לשיח עם הקהילה ואת שיתופי הפעולה עם סוכנויות וגורמים שונים לכדי התערבות פוליטית, יהווה הדבר איום ופגיעה

וטנכבי הציעו להרחיב את ההתייחסות של טיילר ללגיטימציה להיבטים נוספים משרה המחשבה הפוליטית. הם מציעים מודל שבמרכזו דיאלוג, הכולל בין היתר התייחסות לתפיסת גורמי אכיפת החוק את עצמם ולסוגיות של מבנה וסדר ארגוני. ראו, Anthony Bottoms & Justice Tankebe, *Beyond Procedural Justice: A Dialogic Approach to Legitimacy in Criminal Justice*, 102 Tom Tyler & Jonathan Jackson, *Future Challenges in the Study of Legitimacy and Criminal Justice* (Yale L. Sch. Pub. L. Working Paper No. 264, 2012); J. CRIM. L. CRIMINOLOGY 119, 169 (2012); וכן ראו

96 לשאלת "אמון הציבור" במערכת המשפט ובשירות הציבורי בכלל, ראו למשל "סקר מיוחד של גלובס ומכון 'שילוב': שלישי מהציבור לא מאמין לפרקליטות, לבתי המשפט או למשטרה" גלובס (7.11.2019). <https://bit.ly/3CrMDPI>. ממצאי הסקר העלו כי מבין הנסקרים שהבחינו במידת האמון שלהם בין גורמים שונים במערכת אכיפת החוק – בתי המשפט, המשטרה והפרקליטות; קיבלה הפרקליטות את הדירוג הנמוך ביותר 26%, 5%, 3% בהתאמה. בדירוג "פרסונאלי" של מידת האמון בראשי המערכת, ראשי התביעה (היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה) דורגו במקום השני – 13%-18%, נשיאת ביהמ"ש העליון במקום הראשון עם 28% וממלא מקום מפכ"ל המשטרה שלישי עם 10%. ראו גם המכון הישראלי לדמוקרטיה "מדד הדמוקרטיה הישראלית לשנת 2018" (הודעה לעיתונות 3.12.2018). <https://bit.ly/3m2oMjK>. בסקר דורג היועץ המשפטי לממשלה (ראש התביעה הכללית) במקום השלישי בין מוסדות אכיפת החוק עם 47% – אחרי בית המשפט העליון (55%), והמשטרה (52%). להתייחסות "פנימית" של מערכת המשפט לשאלת "אמון הציבור", ראו דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נט(4) 385, פס' 8 לפסק הדין של השופט חשין (2004): "אמון הציבור במינהל הציבורי נגזר, על דרך העיקרון, מדרכי התנהלותו של המינהל; מהווה הוא תוצאה של התנהגות המינהל – התנהגות נאותה או בלתי-נאותה – מסובב הוא ואין הוא סיבה. אמון הציבור הינו בעיקרו פרויקציה של "הדבר האמיתי", קרא של התנהגות המינהל הציבורי, ואין עושים אספקלריה עיקר"; חיים ה' כהן "הרהורי כפירה באמון הציבור" המשפט 14, 9 (2002).

97 Benington & Moore, לעיל ה"ש 94, מסבירים כי סוכנויות מהסוג של הפרקליטות מאורגנות באופן רעיוני סביב "משולש אסטרטגי" שקודקודו האחד הוא יצירת ערך – היינו התפקיד והיתרון היחסי הייחודי של הסוכנות, הקודקוד השני הוא כושר/יכולת הביצוע שלהן, והקודקוד השלישי הוא לגיטימציה. בדבריי לעיל התייחסתי להיבט של לגיטימציה מהציבור, אך לא פחות חשובה מכך היא לגיטימציה גם מצד הדרג הפוליטי החולש על משאבים ועל עמדות כוח רבות הרלוונטיות לעבודת הפרקליטות, גם כאשר היא עצמאית.

בעצמאות התביעה. לצורך מימוש השינוי תידרש הבנה של הדרג הפוליטי כי הרחבת בסיסי הנתונים ותחומי הידע שבאמצעותם מכוונת הפרקליטות את פעולתה היא חלק משיקול הדעת המקצועי שאין להתערב בו, בדיוק כפי שאין להתערב בשיקול הדעת המשפטי שהתביעה מפעילה בהחלטות על תיקים.

(ג) קבלת החלטות מבוססות נתונים, ידע מדעי ומחקר עמדתו על הצורך של פרקליטות 3.0 לנהל עם שותפיה את המאבק בפשיעה באמצעות גיבוש והוצאה אל הפועל של אסטרטגיות מבוססות מחקר ונתונים, ולא על סמך "אידיאולוגיה" משפטית. אף ברמת "התיק הבודד" עשויה להיות נפקות לשינוי בכיוון זה. כאשר התביעה מגבשת עמדה בצומתי החלטה שונים במהלך התיק, כגון שלב המעצר, או שלב גזר הדין, ואפילו בשלב המקדמי של שיקולי "העניין לציבור" – האם להגיש כתב אישום או לסגור את התיק, ישנם פרמטרים כמו מסוכנות או הרתעה ושיקום, שכיום מוכרעים במסגרת "המקצוענות המשפטית", כעניינים שהתשובה להם היא פנימית לעולם המשפט. כך למשל תובע בפרקליטות 2.x השוקל האם ניתן להסתפק בחלופת מעצר בתיק מסוים, ישקול את חומרת המעשה, את עברו הפלילי של הנאשם, ויעיין בפסיקות של בתי המשפט במקרים דומים ככל הניתן, כדי לשאוב מהן השראה והנחיה גם למקרה שבפניו. בחלק מהמקרים גם יונח בפניו תסקיר של שירות המבחן, המציג נתונים אישיים ואת סיפור חייו של הנאשם, ובסיכומו המלצה כן/לא טיפול, או במעצר כן/לא שחרור לחלופה.

גישה אחרת של התביעה, המבוססת/נתמכת נתונים, תעמיד לרשות התובע, בנוסף לכל אלה, גם מסד נתונים רחב המלמד על שיעור הרצדיביזם בעבירה המדוברת, סטטיסטיקת ההפרות של חלופות מעצר מצד עבריינים בפרופיל העבירה המדוברת, סטטיסטיקת ההפרות הידועות לגבי אותה חלופת מעצר (בפרט כאשר מדובר ב"חלופה מוסדית" – מסגרת המקבלת אליה דרך שגרה נאשמים בחלופת מעצר).⁹⁸ כך גם בגיבוש

98 תנאי להנחלה והטמעה של עקרונות ה-EBP – החלטות מבוססות/מידועות נתונים, הוא איסוף, סידור והנגשה של נתונים כך שיהיו זמינים לצפייה ולעיבוד עבור מקבלי ההחלטות. כאן מונח אתגר משמעותי בפני הפרקליטות ולא פחות ואולי אף יותר בפני המשטרה, להציג ולהנגיש למנהלים/פרקליטים נתונים מפורטים על הפשיעה, ותוצאות הליכי האכיפה בחתכים שונים (זמן, מקום, סוג העבירה, סוג ההליך וכיו"ב), דבר שאינו מתקיים היום בעבודה השוטפת, ודרוש הסדרה והקצאת משאבים ספציפיים לנושא זה. הנגשת הנתונים (באופן סטטיסטי-אנונימי), או לפחות את חלקם הגדול לציבור, תאפשר גם לסנגוריה וגם לחוקרים באקדמיה ולארגונים אזרחיים לבחון את המידע ולקיים עם גורמי האכיפה שיח מקצועי המבוסס על תשתית עובדתית משותפת או לפחות דומה. ראו לדוגמה בבריטניה, אופן הנגשת מידע מהמשטרה: <https://data.police.uk/> ובארה"ב במסגרת Uniform Crime Reporting Program [UCR]. מדובר במידע שנאסף על ידי ה-FBI ומונגש בדו"ח שנתי בפורמט אחיד. התוכנית היא וולונטרית אך זוכה לשיתוף פעולה גבוה של סוכנויות אכיפת החוק ברמה הפדראלית והמדינתית כאחד. ראו, *Criminal Justice Information Services (CJIS)*, החוק ברמה הפדראלית והמדינתית כאחד. ראו, FBI WEBSITE (Last Visited Oct. 10, 2021), <https://bit.ly/3uZ3A11>

עמדה עונשית בתיק נתון. בעוד שיקול ה"הלימה" (גמול) של העונש, ניתן לכאורה להכרעה באופן "פנימי" לעולם המשפט, הרי שיקולי ענישה אחרים כגון הרתעה ושיקום, דורשים נתונים אמפיריים באשר לאפקטיביות של העונש. הכרעה בהם שאינה נתמכת במסד נתונים או במחקר רלוונטיים היא הכרעה חסרה. כך למשל החלטת התובע אם להסכים לעונש או למסלול שיקומי לעבריין שהורשע, שאינה נתמכת במידע ובנתונים באשר לסיכויי ההצלחה של התוכנית השיקומית לעבריין בפרופיל של הנאשם, היא החלטה חסרה. הכרעה אם לבקש להחמיר את העונש בשל שיקולי הרתעה, הנעדרת כל ביסוס מחקרי-אמפירי, עד כמה החמרת העונש אפקטיבית להרתעה אישית או כללית, גם היא החלטה חסרה. אף אם לא מדובר בכלי עבודה "מכריע" החלטות, אלא רק "תומך" החלטות, ואף אם לא לכל מערכת נסיבות ניתן להביא די מידע ונתונים כדי לתמוך בקבלת ההחלטה, הרי שאימוץ גישה המעודדת החלטות הנתמכות נתונים ומחקר גם בניהול תיקים, תבטיח קבלת החלטות איכותית יותר.

בצד הגברת השימוש וההסתמכות על נתונים, רצוי שהפרקליטות תתמוך בפיתוח מחקר מקומי הבוחן תופעות פשיעה מקומיות ומתעמק בהן, ומורד התערבויות המופעלות בישראל. ללא יצירת מסה קריטית של מחקרים שעיימם תוכל הפרקליטות להיוועץ לצורך קבלת החלטות, יתקשו גורמי האכיפה לקדם גישה של מדיניות מבוססת/מידועת מחקר. אחד הצעדים שניתן לנקוט הוא החלטה כי אחוז מסוים וקבוע מהתקציב של גופי האכיפה יוקצה למחקר. בפרקליטות כיום אין מענה מספק של מחקר משפטי, קרימינולוגי או אחר, לתמיכה בקבלת החלטות (במשרד המשפטים קיימת מחלקת מחקר קטנה שנותנת שירות לכל המשרד, וביחידת הניהול החל משנת 2017 שתי פרקליטות העוסקות בתחום "חקר ובקרה"). לעניין זה יש להבחין בין איסוף נתונים לבין מחקר. בפרקליטות ועוד יותר במשטרה, נאספים היום לא מעט נתונים, וחלקם "נשלפים" מעת לעת, הקושי הוא שנתונים ללא מחקר הממייין, משווה ומנתח אותם, הם לרוב בעלי משמעות מועטה יחסית כשלעצמם ככלי תומך החלטות. בצד חיזוק גופי מחקר פנימיים שיכולים להתרחב ולבסס ידע נוסף, יש לעודד מחקרים חיצוניים למערכת. שיתוף פעולה ומתן נתונים לצורך מחקר – לגופי מחקר אקדמיים חיצוניים למערכת, שיעסקו במחקר מקומי ישראלי – יכולים לאזן ולהעשיר את הידע המחקרי ולייצר תמונה רחבה ואובייקטיבית יותר.

(ד) ידע, אוריינות קרימינולוגית ותחומים נושקים

כדי ליישם ולהטמיע גישה של קבלת החלטות מבוססת מחקר, נדרשים מנהלים בכירים של הארגון, וגם מנהלים בדרג הביניים ללמוד ולהכיר את המחקר הקרימינולוגי, ואת תחומי המחקר הנושקים במדעי החברה וההתנהגות, ולא פחות חשוב מכך, ללמוד ולדעת להבדיל בין מחקר טוב למחקר גרוע כדי להבטיח שהם נסמכים בהחלטותיהם על מחקרים טובים. מדובר בהרחבה של "ארון הספרים" המצוי במשרדיהם של המנהלים בפרקליטות, ושינוי במקורות המידע המזינים את המנהלים. ראוי שלשינוי זה תהיה

השפעה גם על מסלול ההכשרה של פרקליטים, בפרט בשכבות הניהול מדרג הביניים ומעלה.

העיבוד והיישום של תוכנות מבוססות מחקר, ייעשו בידי דרגים קובעי מדיניות. ברמת פרקליטות המחוז – ניתן להצביע על פרקליטת המחוז וההנהלה הבכירה (משנה לפרקליט מחוז ומנהלות מחלקה), וברמת המטה – פרקליט המדינה ומשניו, מנהלי מחלקות בפרקליטות המדינה וסגניהם. להערכתנו, לאורך זמן, שינוי זה ב"עולם הידע" של מנהלי הפרקליטות יחלחל וישפיע גם על בסיס הידע ועל השכלתם המקצועית של הפרקליטים בכל הדרגים.

(ה) שיתופי פעולה ומנהיגות

בתחום שיתופי הפעולה נדרשת "קומה" נוספת על זאת שפותחה בפרקליטות 2.x (שיתוף פעולה עם הפרקליטות האזרחית, צוותי משימה לטיפול ביעדי פשיעה וכיו"ב). ברובד הראשון מדובר בהעמקת שיתוף הפעולה והתיאום עם המשטרה לעומת הקיים היום. למעשה, כדי שעבודת הפרקליטות תוכל להשתנות בכיוון המוצע כאן, גם חלק מעבודת המשטרה צריך להשתנות בהתאמה. בחזית הטיפול בתופעות פשיעה ובמוקדי פשיעה עומדת המשטרה, וממילא היא השותפה הבכירה בהחלטה ובעיצוב של מדיניות ואסטרטגיות האכיפה. באותה מידה שהפרקליטות צריכה לאמץ תפיסה של פעולה משולבת, גם המשטרה צריכה לעשות זאת. בניגוד למצב הקיים היום, יהיה צורך לתאם באופן פרטני את תוכניות העבודה ואת יעדי האכיפה הדורשים פעולה משולבת – הן ברמה הארצית והן ברמה המחוזית. נדרשת בנייה של מסלולים לשיח ולשיתוף ידע מחקר ערכני והנגשתו באופן שיהיה רלוונטי למקבלי ההחלטות. רובד שני של שדרוג שיתופי הפעולה עוסק בתיאום, בשיח ובשיתוף ידע עם מגוון גופים וסוכנויות שאינם חלק ממערכת האכיפה,⁹⁹ גורמים שהם שחקנים חיוניים בפעולה משולבת – שירותי הרווחה, החינוך, קציני המבחן, העירייה, ארגוני חברה אזרחית. ברובד השלישי מדובר ביכולת להוביל פרויקטים משותפים עם כלל הגופים האלה, לביצוע תוכניות התערבות שלרוב מחייבות פעולה משולבת רב-מערכתית. יודגש כי מדובר ביכולות שאינן רק נחלת בעלי תפקידים ספורים במטה אלא כשירות נדרשת גם ברמת המחוזות, שכן מרבית העבודה הכוללת טיפול בתופעות פשיעה מתבצעת במחוזות ובהתאמה גם התערבויות ופרויקטים לצמצום פשיעה הם מקומיים. מדובר בפעולה מורכבת המצריכה כישורי מנהיגות וניהול גבוהים, ויש להתאים את הכשירות הנדרשת ממנהלים ותוכניות ההכשרה של מנהלים בהתאם.

99 היכולת לקיים שיתופי פעולה מורכבים "חוצי מגזרים" וסוכנויות מוכרת כיום כאבן יסוד ביכולת להוביל וליזום פתרונות לבעיות מורכבות, הן בסקטור הפרטי והן בסקטור הציבורי. ראו DELOITTE & HARVARD KENNEDY ASH CENTER FOR DEMOCRATIC GOVERNANCE AND INNOVATION, XBC CREATING PUBLIC VALUE BY UNLEASHING THE POWER OF CROSS-BOUNDARY COLLABORATION (2011); AMY EDMUNDSON, JEAN F. HARVEY & HENRY W. CHESBROUGH, EXTREME TEAMING: LESSONS IN COMPLEX, CROSS-SECTOR LEADERSHIP (2017).

4. פרקליטות 3.0 – סיכום

הנה כי כן, פרקליטות 3.0 מאמצת תפיסת ייעוד אחרת. מדובר בשינוי באופן שבו הפרקליטות תופסת את תפקידה ופועלת, וכיצד היא מודדת את עצמה ומגדירה "הצלחה" ו"כישלון". שינוי במיקום ותיחום של האתוס המרכזי דהיום, המקצוענות המשפטית, באופן שיאפשר אתוס מרכזי נוסף שיבטא את אחריותה של הפרקליטות לצמצום הפשיעה. השינוי המוצע מחייב רכישת תחומי ידע וכלי עבודה נוספים, שבלעדיהם לא תוכל הפרקליטות לממש את ייעודה. השינוי המוצע תואם התפתחויות וניצנים שנראים כבר היום בעבודת הפרקליטות, וכן תואם שינויים ורפורמות שמובילים גופי תביעה מקבילים מעבר לים, אשר עוסקים בהגדרה מחדש של תפקידה של התביעה הפלילית בתוך הקהילה והתאמת כלי העבודה שהיא מפעילה במימוש ייעודה.¹⁰⁰

תיחום והגבלת מקומו של אתוס המקצוענות המשפטית, אינו תהליך התפתחות טבעי. כפי שתיארתי לעיל, מדובר באתוס חיוני לפעולת התביעה שמאשרר ומעמיק את אחיזתו דרך מובילי הארגון, התרבות הארגונית ו"מורשות הקרב" שלו. כדי שאדם או ארגון ישתנו הם צריכים "לשחרר", לוותר על משהו כדי ליצור מקום לארגון בדמותו החדשה לאחר שהתחולל השינוי הרצוי. אתוס המקצוענות המשפטית מספק לפרקליטים ולפרקליטות, כארגון, תחושת ביטחון, עוצמה ו"נוחות". זהו תחום מומחיותם, הוא ברור ומוכר, הוא "נקי" באופן יחסי לטשטוש שמביאים עימם תחומי ידע ומחקר כמו סוציולוגיה, קרימינולוגיה, פסיכולוגיה, כלכלה, חינוך ומדיניות ציבורית. ויכוחים משפטיים בין פרקליטים ובבית המשפט, אף כשהם קשים ונוקבים, מתקיימים במרחב שיח מוכר, בטוח ומוגן יחסית. כדי לצאת ממרחב זה, צריך אומץ וסקרנות לגבי תחומי ידע חדשים, נכונות מנטלית לקבל החלטות תוך שיתוף עם תחומים ומומחים שאינם משפטנים ונכונות לשלם מחירים על טעויות ושגיאות שהן טבעיות לכל שינוי. ההתפתחות המוצעת תובעת למידה משמעותית, ועבודה עם ארגונים אחרים שהיחסים עימם אינם היררכיים ואינם מוסדרים בחוק וביחסי סמכות כמו עם המשטרה, ולשם כך נדרשות מיומנויות בתחום המשא ומתן הבין-ארגוני וניהול תהליכים של בניית הסכמות. שינוי שכזה מצריך גם גיבוי ולגיטימציה מהדרג הפוליטי (שר המשפטים/מנכ"ל), שיתמוך במהלך תוך שמירה מוקפדת על עצמאות התביעה. השינוי המוצע גם עשוי לייצר הזדמנויות חדשות בתחום חיזוק הלגיטימציה ואמון הציבור, נושא המהווה כיום אתגר אסטרטגי עבור הפרקליטות.

לפתחה של הפרקליטות ימשיכו לעמוד בשנים הקרובות אתגרים משמעותיים ומגוונים שיחייבו אותה להתקדם ולהתפתח. כדוגמאות, ולו לחלק מאתגרים אלה, ניתן למנות את ההתמודדות עם תופעות פשיעה ישנות וחדשות (כגון הפשיעה והאלימות החמורה בחברה הערבית, פשיעה במרחב הסייבר, התמודדות עם ארגוני פשיעה, עבירות טרור וביטחון, עבירות מין, שחיתות ציבורית, ועוד); עומס תיקים הולך וגדל; סוגיית הסדרי

100 Margulies & Lang, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1.

הטיעון שהפכו ל"דרך המלך" לסיומם של הליכים פליליים והמשמעויות של מצב זה;¹⁰¹ משכו המתארך וסרבולו הגדל והולך של ההליך הפלילי והשלכותיו;¹⁰² שמירה על עצמאות התביעה; הגברת אמון הציבור בפרקליטות ועוד. מודל פרקליטות 3.0 אינו מתיימר להוות "תרופת קסם" לאתגרים הללו ולרבים נוספים הניצבים בפניה בשנים הקרובות, אולם מציע הגדרה שונה של תפיסת היסוד שעל בסיסה צריכה הפרקליטות להתמודד עימם, וכן ראייה אחרת לגבי אמות מידה שיקבעו אם הצליחה בכך.

סיכום

חשיבותה של הפרקליטות למערכת אכיפת החוק ולמדינת ישראל אינה מוטלת בספק. סקרתי את התפתחותה כארגון לאורך עשרות שנים, בד בבד עם בנייתה וצמיחתה של המדינה, ואת השינויים שנדרשו כדי להתאימה לצרכים ולאתגרים שהוצבו בפניה. שינויים התפתחותיים הצטברו לכדי שינויים איכותיים של "קפיצת מדרגה" מפרקליטות 1.x לפרקליטות 2.0 בתחילת שנות האלפיים, כשהיא משתנה באופן מהותי בשני היבטים – שינוי תפיסה לגבי חשיבות הניהול והפיכתה לגוף מאורגן ומנוהל באופן מקצועי ומתקדם; וכן ארגון שנפתח לשיתופי פעולה מרובים ומורכבים יותר עם גורמים נוספים. הפרקליטות המשיכה להתפתח ולצמוח במהלך 15 השנים שחלפו מאז, כשהיא נדרשת להתאים את עצמה לשינויים משמעותיים בהתפתחות המשפט הפלילי ולהיקף ומורכבות המשימות שהובאו לפתחה. במבט קדימה, נראה כי בשלה העת ל"קפיצת מדרגה" נוספת, שתביא את הפרקליטות ל"גרסה" 3.0. בפרקו השלישי של המאמר שרטטתי תפיסת ייעוד משוכללת יותר, שאותה אני מציע לפרקליטות לאמץ: להיות סוכנות אכיפת חוק הממלאת את שליחותה הציבורית מתוך ראייה רחבה כי ייעודה, ביחד עם שותפיה, לצמצם פשיעה, לשפר את ביטחון הציבור ואת איכות חיי האזרחים

101 משרד המשפטים – פרקליטות המדינה סיכום שנה 2019 (2020): על פי דו"ח שנתי של הפרקליטות – "בשנת 2019 הסתיים בהסדר טיעון ההליך השיפוטי ביחס ל-81% מבין הנאשמים שהורשעו הרשעה מלאה או חלקית או שההליך השיפוטי בעניינם הסתיים בקביעה ברבר ביצוע עבירה ללא הרשעה. מדובר ב-69% מכלל הנאשמים שההליך השיפוטי בעניינם הסתיים בשנת 2019". היינו, הרוב המכריע של ההליכים מסתיימים על סמך הודאה של הנאשם. ניתן להעלות טיעונים שונים כנגד ריבוי הסדרי טיעון – בין היתר כי מדובר ב"אכיפת חסר" הן בתוך הסדר הטיעון עצמו – שלרוב מחייב תיקון בכתב האישום או הפחתה של העונש על מנת שהנאשם יודה, והן במבט רחב יותר שאם אחוז ההרשעות הוא כה גבוה, הדבר אומר שהתביעה מגישה רק תיקים "בטוחים" ונמנעת מיישום אמת המידה של העמדה לדין כאשר קיים "סיכוי סביר להרשעה", שפורש על ידי בית המשפט העליון כמבחן של 51% – היינו שלהערכת התובע הסיכוי להרשעה עולה על הסיכוי לזיכוי, ראו בג"ץ 5699/07 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד (סב) 550 (3) (2008). קושי נוסף בריבוי הסדרי טיעון, מהכיוון הנגדי, הוא שריבוי ההודאות במסגרת הסדרי טיעון מעלה את החשש להרשעת חפים מפשע, ועלול לשקף מציאות של "קניית סיכון" מצד נאשמים, ולא דווקא הודאה המבוססת על כך שאכן עברו את העבירה, ראו אורן גזל-אייל "הסדרי טיעון ובעיית החף" משפטים לה 1 (2005).

102 ראו ע"פ 4039/19 נחמני נ' מדינת ישראל פס' 102 לפסק הדין של השופט עמית (נבו) 17.3.2021. דברי השופט עמית על התארכותו והסתרבלותו של ההליך הפלילי בעשורים האחרונים כמעבר מ"שיח של ראיות" ל"שיח של זכויות".

כפרטים וכחברה. פרקליטות שתפקידה ותפקודה אינם נמדדים רק באופן שבו היא מטפלת בתיקים ובקידום עשיית הצדק בד' אמות אולמות המשפט. הצבעתי כאן על כמה היבטים שבהם צריך, לדעתי, לבוא לידי ביטוי שינוי כזה – מדובר ב"קצוות חוטים" הראויים לבחינה מדוקדקת, לדיון וליבון נוספים, ומוכן שאינם ממצים את כלל ההיבטים הראויים לבחינה בדרך לגיכוש תוכנית פעולה מעשית. תחילתו של כל שינוי הוא בהכרה בצורך בו ובפיתוח רעיונות ודיון בטיבו של השינוי הנדרש – ולכך כיוונתי.

טבלת השוואה – פרקליטות 1.0, 2.0, 3.0 – מאפיינים מרכזיים

תפיסת הייעוד	אתוס מקצועי	ניהול	קביעת מדיניות	ניהול מידע ומחקר	לגיטימציה ציבורית וקשר עם הציבור	שקיפות
1.0 "מייצגי המדינה בערכאות" משרד עורכי הדין של המדינה	מקצוענות משפטית	מקומי. מבוזר למחוזות. פירמידה שטוחה	עבודה קוואיסטית, מבוזרת ואינדיוידואלית – תלוית תפיסת עולם ספציפית של פרקליט	אין	פורמלית	נמוכה
2.0 כנ"ל וגם שותפה בתהליכים ספציפיים של אכיפה משולבת	כנ"ל ומיומנויות ניהול	הוספת מדרגי ניהול אפקטיביים הקמת מטה הכשרת מנהלים	מדיניות לטיפול ולניהול תיקים	עיבוד נתונים של תהליכי עבודה פנימיים	מבוססת תיקים ופרשיות	קיימת אך מוגבלת
3.0 קומה נוספת – שותפה מובילה באחריות לצמצום הפשיעה	כנ"ל וקרימינולוגיה מדיניות ציבורית מנהיגות חברתית יכולת להוביל שיתופי פעולה מורכבים	קומה נוספת – מנהיגות גישה של "פותרי בעיות" לאתגרים מורכבים שאינם רק בעיות משפטיות	מדיניות למאבק בפשיעה מתואמת עם שותפים ושחקנים נוספים	איסוף מידע ממקורות שונים וביצוע/שיתוף מחקרים מידת אימפקט בצמצום פשיעה	מגוונת – מוסיפה קשב לקהילה ולצרכיה	מוגברת