

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או רחל אל-
שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי דביר ו/או יניב גולדברג ו/או
ז'קלין ברכה ו/או תמר באום ו/או סתיו לבנה להב ו/או
טלילה דביר ו/או יעל בלוך ו/או לירז גנון ו/או ענת ברמן
ו/או איל גלזר ו/או נעמי יקירביץ ו/או עדו שטיינברגר
ו/או עידו אורנשטיין ו/או אופיר דיין
מרח' יפו 208, ת.ד. 31348 ירושלים 9131301
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

- נ ג ד -

1. פרקליט המדינה
2. היועצת המשפטית לממשלה
3. היחידה לאכיפה אזרחית, פרקליטות המדינה

באמצעות ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה
מרח' שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה, ירושלים
טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011
דוא"ל: HCJ-dep@justice.gov.il

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה בעניין מחדלם של המשיבים 1-3 לגבש ולפרסם לציבור הנחיות מנהליות המשקפות את המדיניות בה הם נוקטים בהגשת תביעות אזרחיות בשם המדינה, לאחר סיום הליכים פליליים כנגד כל גורם שהסב נזק לקופה הציבורית.

כל ההדגשות בעתירה זו נוספו על-ידי הח"מ, אלא אם כן נכתב אחרת.

הסעד המבוקש

1. בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על-תנאי כנגד המשיבים 1-3, המורה להם לבוא וליתן טעם מדוע לא ימלאו את חובתם לגבש ולפרסם הנחיות מנהליות המשקפות את מדיניותם בנוגע להגשת תביעות אזרחיות בשם המדינה, לאחר סיום הליכים פליליים כנגד כל גורם שהסב נזק לקופה הציבורית (לרבות כל חיסרון כיס שנגרם). זאת בין היתר מן הנימוקים שלהלן, כל אחד כשלעצמו ונוכח משקלם המצטבר:

1.1. בשל כך שהמשיבים מפרים את חובתם לקבוע הנחיות מנהליות להפעלת סמכותם להגיש תביעות

אזרחיות בשם המדינה בסיום הליכים פליליים כנגד מי שהסב נזק לקופה הציבורית, וזאת בהתאם להלכה הפסוקה של בית משפט נכבד זה (וראו למשל: רע"פ 3676/08 יניב זנו נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 27.7.2009); בג"ץ 556/83 שרית בסט נ' שר הביטחון, פ"ד לח (1) (1984); בג"ץ 59/88 יאיר צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב (4) (1989); בג"ץ 637/89 "חוקה למדינת ישראל" נ' שר האוצר, פ"ד מו (1) (1991); בג"ץ 5829/92 מיכאל אמסלם נ' דוד בוסקילה (פורסם בנבו, 13.9.1993); בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר שבע, פ"ד נג (3) 289 (1999); בג"ץ 6732/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת (פורסם בנבו, 1.3.2021)).

1.2. לנוכח העובדה כי היעדר ההנחיות המנהליות פוגע באינטרס הציבורי המובהק, שכן הוא מוביל לאכיפה אזרחית לא עקבית ובלתי שוויונית מצד המשיבים 1-3 שפועלים ללא מדיניות ברורה; כלי האכיפה האזרחית מופעל בשרירותיות מצד השלטון על הפרט ועלול להיות מוכפף לשיקולי כח אדם ותקציב של הגוף האוכף; וכן, במצב זה נגרם אובדן בלתי סביר של הכנסות לקופת המדינה (שכשלעצמן יכולות לסייע בתקצוב הגוף האוכף) ונפגעת ההרתעה הכלכלית מפני פעילות פלילית, שפעמים רבות משמשת גורם הרתעה משמעותי ביותר.

1.3. לנוכח הצהרת המשיבים 1 ו-2 בפני בית המשפט הנכבד, כבר לפני 4 שנים ארוכות, כי הנושא של מדיניות בנושא זה מצוי בעיצומו של "הליך למידה וגיבוש", וכי בכוונתם לפרסם את המדיניות עם השלמת ההליך.

1.4. בשל כך שמשך הזמן הבלתי סביר כאמור, אותו נטלו לעצמם המשיבים 1-3 לגבש ולפרסם את מדיניות האכיפה לפיה הם פועלים, מפר במובהק את החובה לפעול במהירות ראויה.

תוכן עניינים

א.	מבוא.....	3
ב.	הצדדים לעתירה.....	3
ג.	רקע עובדתי.....	4
	1. המשיבים משמשים כ-"נאמני הציבור"	4
	2. מגמת האכיפה האזרחית על-ידי המדינה	5
	3. העתירה הקודמת לפרסום הנחיות בדבר מדיניות הגשת תביעות אזרחיות לאחר הליכים פליליים	9
	4. מיצוי הליכים מטעם העותרת	12
ד.	הטיעון המשפטי.....	13
	1. למשיבים קמה חובה לקבוע מדיניות אחידה ולפרסם הנחיות להגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים	13
	ד.1.א. הנחיות מנהליות הן המצפן החוקי של הרשות המנהלית	13
	ד.1.ב. לרשות נתונה הסמכות לקבוע הנחיות מנהליות	15
	ד.1.ג. למשיבים קמה חובה לגבש ולפרסם הנחיות מנהליות בענייננו	16
	2. גרירת הרגליים של המשיבים הנמענים מגיבוש הנחיות מנהליות בנושא מפרה את החובה לפעול במהירות הראויה	23
ה.	סוף דבר.....	25

א. מבוא

2. עתירה זו עניינה בחובה של המשיבים 1-3, כנאמני הציבור, לגבש ולפרסם הנחיות המשקפות את מדיניותם בנוגע להגשת תביעות אזרחיות לאחר הליכים פליליים, כנגד גורמים שפגעו בקופה הציבורית והורשעו בדין. לפעילות האכיפה האזרחית מצד המדינה תכליות ציבוריות חשובות שונות, ובראשן להביא לפיצוי ושיפוי הקופה הציבורית בגין הנזק שנגרם לה, וכן היא מהווה פעולה משלימה להרתעה מפני פגיעה בקופה הציבורית בפעילות עבריינית, לצד פעולות האכיפה הפלילית והאכיפה המנהלית.
3. דרישה זו הועלתה על ידי העותרת לראשונה בפני בית משפט נכבד זה עוד במסגרת העתירה הקודמת (בג"ץ 199/22 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח'**). בתגובתם לעתירה הקודמת הצהירו המשיבים 1-2 כי הנושא מצוי בתהליך למידה וגיבוש, והתחייבו כי עם הבשלת **"תורת ההפעלה"** וגיבושה לכדי הנחיה, יפורסם מסמך מדיניות כמקובל.
4. בהתבסס על התחייבות זו, דחה בית המשפט את העתירה, תוך שקבע כי חזקה על המשיבים כי יפעלו לגיבוש ולפרסום ההנחיות. ואולם, על אף שחלפו קרוב ל-4 שנים מיום שניתן פסק הדין, המשיבים לא קיימו את התחייבותם, והנחיה כאמור טרם פורסמה.
5. למשיבים קמה חובה לגבש ולפרסם את ההנחיות המנהליות לפיהן הם מקבלים החלטה האם להגיש תביעה יזומה, בין היתר בהתאם להצהרתם וכפי שצוין בפסק הדין בעתירה הקודמת. העתירה להלן תעמוד בפירוט רב על חשיבות גיבוש ופרסום ההנחיות האמורות על מנת לוודא שהמשיבים מפעילים את סמכות האכיפה היזומה שלהם באופן סביר, שוויוני, עקבי ולא שרירותי.
6. במקרה דנן, המשיבים 1-3 מחויבים לקבוע הנחיות מנהליות להפעלת סמכויות האכיפה האזרחית המצויות בידיהם, וזאת בכדי להבטיח שפעילות האכיפה האזרחית נעשית באופן שוויוני, מטעמים ענייניים ותוך יישום של אמות מידה ברורות ושקופות. זאת, שכן הפרקטיקה הקיימת משקפת חוסר אחידות, המביא לכך שבמקרים שונים מיושמות אמות מידה שונות ובאופן לא עקבי.
7. כמו כן, הימנעותם של המשיבים לגבש ולפרסם את ההנחיות מפרה את החובה לפעול במהירות ראויה. על המשיבים לגבש ולפרסם את ההנחיות לפיהן הם פועלים לאלתר, גם אם מדובר במדיניות שטרם הבשילה באופן מלא, ובמקרה הצורך בידיהם תהא פתוחה הדרך לשנות או לעדכן את מדיניותם ובלבד שזו תפורסם באופן שקוף לציבור ומבעוד מועד.

ב. הצדדים לעתירה

העותרת

1.

המשיבים

2. **המשיב 1 הוא פרקליט המדינה** אשר תפקידו להנחות את יחידות הפרקליטות השונות בעניינים משפטיים פרטניים, וכן להנחות ולהחליט על הגשת תביעות אזרחיות, מינהליות וכן הגשת כתבי אישום.
3. **המשיבה 2 היא היועצת המשפטית לממשלה** (להלן: **"היועצת המשפטית לממשלה"**) העומדת בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת, ובמסגרת תפקידה זה מהווה הפרשנית המוסמכת של הדין בפני

הרשות המבצעת. כמו כן, בין שלל תפקידיה, היועצת המשפטית לממשלה עומדת הן בראשות התביעה הכללית והן היא האחראית הבלעדית על ייצוג המדינה בערכאות השונות (על ידה או באי כוחה) בהליכים מכל הסוגים שאינם פליליים, ובהם הליכים אזרחיים.

4. למשיבים 1-2 נתונה הסמכות לקבוע בתחום אחריותם הנחיות מנהליות, בין היתר בדבר מדיניות האכיפה. פרקטיקה זו, שהתגבשה בעשורים האחרונים, מתבטאת הן בהנחיות היועצת המשפטית לממשלה והן בהנחיות פרקליט המדינה.

5. באשר למשיב 1, זה למעלה משני עשורים מתפרסמות הנחיות פרקליט המדינה, אשר התגבשו לכדי קורפוס מקיף שמבטא את "תורת הפעולה" של הפרקליטות. כפי שמצוין באתר האינטרנט של המשיב 1, הנחיות אלו מוסיפות על הנחיות היועצת המשפטית לממשלה וכפופות להן. כמו כן, ביחס לתחום האזרחי מצוין כי: "ההנחיות נועדו לסייע בהתווית מדיניות אחידה בין כלל באי הכוח מטעם המדינה".

העתק מפרסום באתר פרקליטות המדינה שכותרתו "הנחיות פרקליט המדינה" מצורף בזאת ומסומן כנספח ע/1

6. **המשיבה 3 היא היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה**, יחידת מטה שאחראית על הגנה על נכסי המדינה והקופה הציבורית באמצעות שימוש בכלים אזרחיים. בתחום אכיפת החוק, תפקיד היחידה הוא, בין היתר, ליזום תביעות אזרחיות לשם שיפוי קופת המדינה בגין נזקים שנגרמו לה כתוצאה ממעשה שבו הורשע אדם או תאגיד במסגרת הליך פלילי. יובהר כי תחת הגדרת "תביעות אזרחיות" נכללות הן תביעות נגררות להרשעה בפלילים, כמשמעות מונח זה בסעיף 77 לחוק בתי המשפט [נוסח חדש], התשמ"ד-1984 (להלן: "**תביעות נגררות**") והן תביעות אזרחיות שמוגשות שלא במסגרת המסלול של תביעה נגררת בהתאם לסדרי הדין האזרחיים.

7. למען הנוחות, יובהר כי מעתה ואילך, בכל מקום שבו העותרת תבקש להתייחס למשיבים כולם, הם יכוננו להלן יחד: "**המשיבים**".

ג. רקע עובדתי

ג.1. המשיבים משמשים כ- "נאמני הציבור"

8. כאמור לעיל, היועצת המשפטית לממשלה עומדת בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת, והשירות המשפטי הציבורי. במסגרת תפקידה זה, בין יתר תפקידיה, היועצת מופקדת על ייצוג המדינה בערכאות, על ידה או על ידי נציגיה, בכל סוגי ההליכים ובהם הליכים אזרחיים.

9. פרקליטות המדינה היא אורגן של הרשות המבצעת של מדינת ישראל. פרקליט המדינה, משרדי הפרקליטות במחוזות והפרקליטים המשרתים בהם מופקדים על ייצוג המדינה והאינטרס הציבורי בפני ערכאות המשפט. הלכה למעשה, משמשת הפרקליטות כ**נאמן הציבור** במישור הפלילי ובמישור האזרחי כאחד. הפרקליטות אמונה על אכיפת החוק, בין היתר, באמצעות הכוח הניתן בידה להחליט בדבר הגשת כתבי אישום ובדבר סגירת תיקים.

10. במקביל, בהתאם להגדרת תפקידה אמונה הפרקליטות גם על האינטרסים הכלכליים של המדינה, הן על ידי ייצוג המדינה בתביעות אזרחיות המוגשות כנגדה והן על ידי הגשת תביעות אזרחיות כנגד מי שגרמו

נוק (או חיסרון כיס) לקופת המדינה. לראיה, בחודש מרץ 2019 אף פורסמה הנחיית פרקליט המדינה שעניינה "הגשת תביעה יזומה במקרים המעוררים רגישות או מורכבות מיוחדת", שהכירה **בחשיבות הפעולות היזומות של הפרקליטות לשמירה על קופת המדינה** :

"כחלק מקידום יעדי העל של הפרקליטות האזרחית כגורם יוזם ואקטיבי, לטובת האינטרס הציבורי, בכלל זה שמירה על קופת המדינה וזכויותיה, מתבצע בשנים האחרונות מהלך מערכתי של נקיטה בהליכים יזומים על ידי המדינה."

העתק הנחיית פרקליט המדינה מס' 16.12 "הגשת תביעה יזומה במקרים המעוררים רגישות או מורכבות מיוחדת" (31 במרץ 2019) מצורף בזאת ומסומן כנספח ע/2

11. כידוע, הקופה הציבורית מורכבת מהכנסות המדינה ממקורות שונים, ומדובר במשאב במחסור קבוע, וביתר שאת בשנים האחרונות עקב המלחמות המרובות והמתמשכות שניהלה ומנהלת ישראל. לא בכדי הוכרה בעבר בבית משפט נכבד זה **חובת הרשות הציבורית לשמירה באופן אקטיבי על כספי הציבור** כחלק אינטגרלי מהיותה נאמן הציבור. כפי שהיטיב לבטא זאת כבוד השופט (בדימ') רובינשטיין: "...והחובת עובדי הציבור לשמור עליה לא פחות ואף יותר מאשר על כיסם שלהם" (רע"א 10475/05 עיריית קרית אתא נ' **קופת חולים כללית** (פורסם בנבו, 26.12.2005), בפסקה ה').

12. כך למשל, בית משפט זה הכיר בהיותה של רשות ציבורית הנאמן על כספי הציבור ומופקדת על שמירתם שכן, מושכלת יסוד היא שלרשות ציבורית "משלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה בנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות" (בג"ץ 142/70 **שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, ירושלים**, פ"ד כה (1) 325, 331 (1971); ראו גם: רע"א 6340/07 **עיריית תל אביב נ' חגי טיומקין** (פורסם בנבו, 13.2.2011), בפס' 23 לפס"ד של כב' השופטת חיות; ע"פ 715/08 **מרגלית ש.א. רכב בע"מ נ' משרד התחבורה** (פורסם בנבו, 8.12.2008), בפס' 11).

13. לעניין חובת הרשות לפעול על מנת לשמור באופן מיטיבי על קניין הציבור יפים גם דברים אלו (בג"ץ 4374/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 27.3.2016), בפס' 68):

"על הממשלה – בהיותה נאמן הציבור בנכסי המדינה – מוטלת חובה להפעיל את סמכותה בנושא הנדון שהוא בליבת העשייה הממשלתית, על מנת לשמור באופן מיטיבי על זכויות הקניין של המדינה בגז הטבעי ולהבטיח את הבטחון ואת הכלכלה, את האנרגיה, את הסביבה, ואת יחסי החוץ; את ההווה ואת העתיד. **לא זו בלבד שהממשלה רשאית היתה להחליט, לפעול ולעשות; דומני כי חייבת היתה לעשות כן. זו אחריותה, וזהו תפקידה.**"

2.ג. מגמת האכיפה האזרחית על-ידי המדינה

14. המונח "**אכיפה אזרחית**" משמש כשם כולל לשימוש בכלים ובהליכים אזרחיים יזומים מצד המדינה להבטחת זכויותיה, כדי לקדם ולהגן על ערכים ואינטרסים ציבוריים שונים, ובהם הגנה על שלטון החוק ואכיפתו, הרתעה מפני הפרות הדין, שמירה על הקופה הציבורית, והגנה על נכסי המדינה לרבות קרקעותיה וקניינה הרוחני (ראו: דו"ח ביקורת שנתי 72-א-חלק ראשון, **מבקר המדינה**, "פעולות המדינה להבטחת זכויותיה באמצעות אכיפה אזרחית" (2021), בעמ' 645 (להלן: "**דו"ח המבקר**")).

**העתק דו"ח מבקר המדינה "פעילות המדינה להבטחת זכויותיה באמצעות אכיפה אזרחית" משנת 2021
מצורף ומסומן כנספח ע/3**

15. והרי במקרים בהם נפגעה הקופה הציבורית, הציבור בכללותו הוא למעשה "קורבן" העבירה (ראו לדוגמה: בג"ץ 2534/97 ח"כ יעב' נ' פרקליטת המדינה, פ"ד נא(3) 1, 17 (1997); ע"א 6266/19 מדינת ישראל המינהל האזרחי באיו"ש נ' צבי אבנון (פורסם בנבו, 25.8.2021), בפס' 10 לפס"ד של כב' השופטת ברון (להלן: "עניין אבנון")). על כן, בידי המדינה, המייצגת את הציבור, האפשרות להגיש תביעה אזרחית, בדומה לכל נפגע עבירה אחר. ויודגש, כי לא רק שלמדינה, באמצעות באי כוחה, הזכות להגיש תביעה אזרחית כדי להגן על הקופה הציבורית – אלא שזכות זו נתונה לה ורק לה, ועל כן הימנעותה ממימוש זכותה זו עשויה להביא לכך שהקופה הציבורית תצא נפסדת.

16. מתוך הכרה בדבר החשיבות הרבה של האכיפה האזרחית על ידי המדינה, הוקמה בשנת 2007 היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה, המשיבה 3, שתפקידה לרכז את פעילות האכיפה האזרחית היוזמה מצד המדינה. בהמשך להקמתה, בשנת 2009 תועדפה פעילות האכיפה האזרחית היוזמה כחלק מרכזי באסטרטגיה של הפרקליטות האזרחית (נספח ע/3, בעמ' 653).

17. במסגרת דו"ח מבקר המדינה בסוגיית האכיפה האזרחית, ציין המבקר שלושה ערוצים מרכזיים לכלי האכיפה האזרחית במטרה לשמור על נכסיה וזכויותיה של המדינה (נספח ע/3, בעמ' 656-657).

17.1. גביית חובות למדינה – גביית חובות הייחודיים למדינה כריבון, ובראשם חובות בגין אגרות והיטלים וכן חובות שצמחו במישור היחסים הפרטי שבין המדינה לפרטים. עיקר פעילות הגבייה נמצא בתחום האחריות של החשב הכללי.

17.2. הגשת תביעות יוזמות – שימוש בכלי אכיפה יזומה, כגון הגשת תביעות שבהן המדינה היא התובעת. ייצוג המדינה בהליכים המשפטיים מבוצע ומובל על ידי הפרקליטות אך הוא דורש הירתמות והתגייסות של גופים ממשלתיים נוספים לרבות הלשכות המשפטיות של משרדי הממשלה השונים, חשבי המשרדים והרשויות והגורמים המקצועיים. בעוד את ההליך הפלילי יוזמת המדינה בכובע התביעה הכללית, שתפקידה אכיפת המשפט הפלילי, את ההליך האזרחי יוזמת המדינה כצד לסכסוך. אם כן, בכל מקרה בו עומדת המדינה כצד לסכסוך והמעשה הפלילי הוליד לכאורה גם אחריות לפי הדין האזרחי, מוקנית לה הסמכות להגשת תביעה אזרחית נגרת נגד המורשע או תביעה אזרחית רגילה (עניין אבנון, בפס' 9 לפס"ד של כב' השופטת ברון).

17.3. אכיפה משולבת – תחום זה עוסק באכיפת החוק באמצעות יצירת ממשקי עבודה ופעולה בין גורמי האכיפה השונים. תכליתם של הליכי האכיפה המשולבת היא מיגור פעילות עבריינית ותופעות הפוגעות בסדר הציבורי, בקופת המדינה ובנכסיה. האכיפה המשולבת מתואמת על ידי פרקליטות המחוז הרלוונטי והיחידה לאכיפה אזרחית ומתבצעת בשיתוף גורמי אכיפה שונים כגון משטרת ישראל, פקחי רשות מקרקעי ישראל, רשות המיסים וכיוצא בזה.

18. כפי שציין המבקר בדו"ח: "אכיפה אזרחית יזומה הוגדרה נדבך מרכזי באסטרטגיית הפרקליטות האזרחית ובמיצובה של הפרקליטות בליבת השמירה על שלטון החוק" (נספח ע/3, בעמ' 645).

19. חשוב לציין כי לא רק הפרקליטות תיעדפה את האכיפה האזרחית ככלי חשוב בשמירה על נכסי המדינה ושלטון החוק, אלא שחשיבותו של כלי האכיפה האזרחית קיבלה ביטוי בהחלטת ממשלה מס' 545

שכותרתה "העמקת פעילות גביית החובות בממשלה", שהתקבלה בשנת 2013. החלטת הממשלה האמורה הורתה על הקמת מערך גבייה ממשלתי שתפקידו לאפיין ולטייב את פעילות הגבייה של החובות השונים שיש למשרדי הממשלה.

העתק החלטת ממשלה מס' 545 "העמקת פעילות גביית החובות בממשלה" מיום 14.7.2013 מצורף בזאת ומסומן כנספח ע/4

20. חשיבותה של האכיפה האזרחית מצד המדינה מעוגנת גם במסגרת הוראות "תקנון כספים ומשק" (להלן: **"הוראות תכ"ס"**). כך למשל, הוראת תכ"ס 3.3.1 בדבר "הליכי גבייה ואכיפה בממשלה" קובעת כי **על המשרדים הממשלתיים לפעול לגביית חובותיהם** תוך שימוש בסמכויות המנהליות המופקדות בידיהם בשיקול דעת ובמידתיות; והוראת תכ"ס 15.5.3 בדבר "הגנה על זכויות המדינה ועל נכסיה באמצעות נקיטת הליכים משפטיים אזרחיים" **נועדה לעודד את גופי הממשלה לנקוט הליכי אכיפה וייזום תביעות** ומטרתה להנחות את משרדי הממשלה בכל הנוגע לטיפול במקרים שבהם מתעורר חשד כי זכויות המדינה או נכסיה נפגעים.¹

21. על מנת לעמוד על תרומתו הכלכלית הפוטנציאלית הרבה של כלי האכיפה האזרחית בכללותו, לא רק ככלי הרתעתי אלא גם כמקור הכנסה חיוני לקופת המדינה, ניתן להביא מספר דוגמאות שפורסמו מהסכומים שעד כה היחידה לאכיפה אזרחית הצליחה לזכות לטובת הכיס הציבורי. מבקר המדינה מצא כי **בין השנים 2017 ל-2019 הגישה פרקליטות המדינה 682 תביעות אזרחיות יזומות בסכום מצטבר של 2.2 מיליארד שקלים**. אמנם סכום התביעה אינו זהה לסכום הסופי שנפסק בהליך, אך נמצא כי במסגרת תביעות יזומות שהגישה המדינה והסתיימו באותן שנים המדינה זכתה במאות מיליוני שקלים לכיסה (נספח ע/3, בעמ' 661).

22. לשם הנוחות, מצורפת בזאת טבלת נתונים על אודות אותן שנים שנסקרו, הלקוחה מתוך דו"ח המבקר (בעמ' 661):

לוח 1: מספר התביעות היזומות שהסתיימו לטובת המדינה בשנים 2017 - 2019 בהתפלגות לסכומי הזכויות (באלפי ש"ח)

2019		2018		2017		התפלגות סכומי זכיה
סכום זכויות	מספר תביעות	סכום זכויות	מספר תביעות	סכום זכויות	מספר תביעות	
260,720	1	-	-	-	-	מעל 100,000
-	-	-	-	60,000	1	100,000- 10,000
22,730	8	14,437	9	32,998	14	10,000- 1,000
5,430	13	7,446	22	6,458	11	1,000- 100
1,098	33	1,275	41	1,071	44	100 - 10
122	20	222	38	240	43	פחות מ-10
290,100	75	23,380	110	100,767	113	סה"כ

על פי נתונים שהתקבלו מהפרקליטות בעיבוד משרד מבקר המדינה.

23. כמו כן, על פי דו"ח סיכום שנה (2021) של פרקליטות המדינה, גם בשנים 2020-2021 האכיפה היזומה הניבה הכנסות משמעותיות לקופת המדינה: בשנת 2020 נפסקו לטובת המדינה 75 מיליון שקלים, ובשנת 2021

¹ ראו: הוראת תכ"ס 3.3.1 "הליכי גבייה ואכיפה בממשלה" (12.1.2020); הוראת תכ"ס 15.5.3 "הגנה על זכויות המדינה ועל נכסיה באמצעות נקיטת הליכים משפטיים אזרחיים" (2.6.2010), זמינות לצפייה: <https://takam.mof.gov.il/home>.

סכום של 67.5 מיליוני שקלים (ש"ח, בעמ' 122).

העתק דו"ח סיכום שנת 2021 של פרקליטות המדינה, עמ' 124-121, מצורף בזאת ומסומן כנספח 5/ע

24. זאת ועוד, את חשיבות האכיפה האזרחית ניתן להמחיש לא רק בנתונים המצטברים, כי אם גם בדוגמאות קונקרטיות מהשטח, הבאות לידי ביטוי בגזל הקופה הציבורית כדבר שבשגרה, בסכומי עתק, במסגרת פעילות פלילית. ראו למשל את פסק הדין שניתן בעקבות החלטת הפרקליטות להגיש תביעה נגרת בת"א 6761-04-12 **מדינת ישראל נ' קדוש** (פורסם בנבו, 21.8.2016). באותו ענין נדונה תביעה בקשר למעשיהם של שלושה עבריינים שפרצו לבסיסי צה"ל וגנבו כ-133,290 ליטר דלק (בשווי של 991,677 ש"ח). בעוד הקנס הפלילי שהוטל עליהם הסתכם ב-140,000 ש"ח בלבד (אותו יכלו להמיר בימי מאסר), **המדינה בחרה באותו מקרה כן להגיש תביעה אזרחית נגרת וזכתה בפסק דין שחייב את שלושת העבריינים להחזיר את מלוא סכום הנזק – 991,677 ש"ח**. גם בהערכת חסר המפחיתה את הקנס הכספי מהסכום שנפסק בהליך האזרחי, השיבה המדינה בתביעה הנגרת מעל 850,000 ₪ לקופה הציבורית, סכום לא מבוטל אותו היה סופג הציבור אלמלא החליטה המדינה לממש זכויותיה במסלול האזרחי.

25. דוגמה נוספת היא פסק הדין שניתן לפני כשנה וחצי בת"א 2495-03-23 **מדינת ישראל נ' מתתיהו הירשמן ואח'** (פורסם בנבו, 4.3.2025), במסגרת תביעה נגרת להליך הפלילי שהגישה המדינה נפסק לזכותה 24,000,000 ₪ (עשרים וארבעה מיליון שקלים!), בגין עבירות של זיוף, קבלת דבר במרמה ועבירות נוספות. בתמצית, הפרשה עוסקת בעבירות שביצעו חברים ב- "קהילת המתמידים", שהגישו בשם עמותות שונות שבבעלות הקהילה בקשות תמיכה למשרד החינוך, בהן נמסרו מיצגים כוזבים בדבר מספר האברכים האמיתי שלמדו בפועל בכוללים של העמותות. ההליך נוהל על ידי פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי) בליווי המשיבה 3, והוא מהווה דוגמה נוספת לחשיבות הכלכלית וההרתעתית לשימוש בכלי האכיפה האזרחית.

26. **ואולם, כפי שהעותרת תראה – המקרים הנזכרים לעיל, בבחינת 'טיפה בים', הם דווקא החריג לכלל שמצביע על הכלל, כלומר על מיעוטם של המקרים בהם המדינה אכן מממשת את זכותה כאמור. שכן, הפוטנציאל הטמון בהגשת הליכים אזרחיים יזומים על ידי המדינה, ובפרט בעקבות הליכים פליליים שהסתיימו בהרשעה והסבו נזק לקופה הציבורית, רחוק מלהיות מנוצל כהלכה. והעותרת תראה כי לו היה נוהל סדור לגבי תורת ההפעלה, סביר כי היה נעשה שימוש רב יותר ויעיל יותר בכלי זה.**

27. כפי שמצא מבקר המדינה בבדיקתו המקיפה, המדינה אכן לא פועלת מספיק במישור זה, ולא קבעה לעצמה **תורת הפעלה מסודרת, מחייבת ומדיניות מגובשת**. משכך, אין זו הפתעה כי האכיפה האזרחית בעקבות הליכים פליליים נעשית באופן ספורדי ומועט. וכך סיכם מבקר המדינה את המחדל המתמשך בחיזוק מאמצי האכיפה האזרחית הדלים מטעם המדינה (נספח 3/ע, בעמ' 651):

"כבר לפני עשור החליטה הפרקליטות להוביל מגמה שלפיה על המדינה ליזום יותר פעולות לשם שמירה על זכויותיה ולצורך קידום הנושא הקימה הפרקליטות את היחידה לאכיפה אזרחית. **ואולם, תמונת המצב שעלתה בדוח מחייבת את המדינה, ובייחוד את הפרקליטות, לנתח את יכולותיה ולבחון כיצד להגשים מדיניות זו, שכן גם בחלוף עשור עיקר עיסוקה של המדינה הוא בהתגוננות בתיקים שבהם היא נתבעת.**"

28. על מנת לעמוד על השימוש המועט שעושה המדינה בכלי האכיפה האזרחית נציג כמה נתונים לצורך המחשה, כפי שנסקרו בדו"ח המבקר:

28.1. המבקר מצא כי בין השנים 2017-2019 חלה ירידה בתביעות היוזמות שהגישה המדינה, כך שבשנת 2019 לדוגמא הגישה המדינה רק 184 תביעות יוזמות (ש"ח, בעמ' 660);

28.2. באשר להגשת תביעות אזרחיות יזומות בעקבות הליכים פליליים, דו"ח המבקר הציג תמונה עגומה במיוחד במישור זה: בשנת 2019 הוגשו 9 תביעות אזרחיות בלבד (מתוכן שלוש תביעות נגררות) בעקבות הליכים פליליים. זאת, בעוד שבאותה שנה הסתיימו כ-4,400 הליכים פליליים, ובהם הורשעו 84% מהנאשמים (שם, בעמ' 702).

29. כפי שעמד על כך מבקר המדינה, יש פער משמעותי בין פוטנציאל הגבייה – של אלפי מקרים בשנה – באמצעות כלי האכיפה האזרחית לבין היקף השימוש המצומצם בכלי, פער שכאמור פוגע בקופה הציבורית ומשכך בציבור בכללותו. היטיב לסכם זאת מבקר המדינה (שם, בעמ' 687):

”בפרקליטות סברו כי אין דרך מדויקת לחשב את פוטנציאל התביעות היזומות, ולהערכתם למדינה קמה עילת תביעה פורמלית באלפי מקרים בכל שנה. אך בפועל המדינה תובעת באופן יזום רק בעשרות תיקים עד מאות בודדות. אמנם, אין הכרח לתבוע אלפי תביעות בשנה ואפשר לנקוט באמצעי אכיפה אחרים, אך הפער האמור מעיד על שימוש נמוך בכלי התביעה.”

שלושת ההיבטים שפורטו לעיל בדבר פוטנציאל הגבייה והאכיפה (בראי מחיקת החובות; בראי מאזן המדינה; בראי היקף התביעות האזרחיות היזומות) מלמדים כי יש פער בין פוטנציאל זה לבין המבוצע בפועל מצד רשויות המדינה. פוטנציאל הגבייה והאכיפה של חובות כלפי גופי הממשלה מסתכם בעשרות מיליארדי ש"ח, והוא גבוה לאין שיעור מהמבוצע בפועל על ידי הגופים הממשלתיים או שנמחק על ידם.”

30. על מנת לבחון האם בחלוף הזמן ממועד פרסום דו"ח המבקר הפרקליטות הגבירה את השימוש בכלי האכיפה האזרחית, ביום 18.1.2024 פנתה העותרת בבקשת חופש מידע בסוגיה למשרד המשפטים. בין היתר, ביקשה העותרת פירוט לגבי מספר ההליכים הפליליים המתאימים להגשת תביעות אזרחיות בעקבותיהם בשם המדינה, וכן מספר התביעות הנגררות שהגישה הפרקליטות, וזאת ביחס לשנים 2018-2023.

העתק בקשת חופש מידע מטעם העותרת מיום 18.1.2024 מצורף בזאת ומסומן כנספח 6/ע

31. ביום 25.7.2024 התקבל מענה לבקשת חופש המידע האמורה, ממנו עולה כי בין השנים 2021-2023 הוגשו על ידי הפרקליטות האזרחית 35 תביעות אזרחיות בלבד, כתוצאה מהליכים פליליים או תביעות נגררות. זאת בהתאם לחלוקה הבאה: בשנת 2021 הוגשו 12 תביעות; בשנת 2022 הוגשו 10 תביעות; ובשנת 2023 הוגשו 13 תביעות. אם כן, מדובר בתמונה מספרית עגומה למדי, של כעשר תביעות אזרחיות מידי שנה, בלבד, המוגשות בעקבות הליכים פליליים.

32. עוד יצוין כי במענה לבקשתה של העותרת לקבל פירוט של מספר ההליכים הפליליים המתאימים להגשת תביעות אזרחיות בעקבותיהם בשם המדינה נמסר כי “לא אותרו נתונים בעניין זה כמבוקש”, והדבר אומר דרשני. שהרי, אם המדינה לא יודעת למדוד ולאפיין את ההליכים הפליליים המתאימים להמשך אכיפה אזרחית (כתביעה נגררת או נפרדת), בוודאי שלא יעשה שימוש יעיל ומיטבי בכלי האכיפה האזרחית.

העתק מענה לבקשת חופש מידע מטעם משרד המשפטים מיום 25.7.2024 מצורף בזאת ומסומן כנספח 7/ע

3.ג. העתירה הקודמת לפרסום הנחיות בדבר מדיניות הגשת תביעות אזרחיות לאחר הליכים פליליים

33. כאמור, עניינה של עתירה זו הוא בדרישה כי המשיבים יפעלו לגבש ולפרסם הנחיה בדבר המדיניות ואמות

המידה המנחים מתי היחידה לאכיפה אזרחית, מי מטעמה או כל גורם אחר המייצג את המדינה, יפעלו להגיש תביעה אזרחית – נגררת או רגילה – כנגד גורמים שניתן בעניינם פסק דין בהליך פלילי, שבו נגרם נזק לקופת המדינה. ויוזכר, היחידה לאכיפה אזרחית הוקמה כבר לפני קרוב לשני עשורים, ומאז הוגשו על ידה מאות תביעות אזרחיות יזומות, אך רק חלקן, וכפי שראינו לעיל חלקן הקטן, הן בעקבות הרשעה בהליכים פליליים. **כל זאת מבלי שגובשה ופורסמה לציבור מדיניות סדורה בדבר הפעלת סמכות אכיפה זו.**

34. לדאבונה של העותרת, על אף שבשלב מתקדם זה כבר היה מצופה כי המדיניות הייתה מגובשת, מפורסמת לציבור, ומתעדכנת מעת לעת – דבר מזה לא קרה. למעשה, עתירה זו היא בבחינת "שידור חוזר" של עתירה קודמת, שהציפה את הצורך הדחוף בגיבוש ופרסום המדיניות. משכך, זוהי הפעם השנייה שהעותרת נאלצת להתדפק על דלתו של בית משפט נכבד זה במטרה לגרום למשיבים לקיים את חובתם ולפרסם הנחיות המשקפות את מדיניותם בדבר הגשת תביעות אזרחיות לאחר הליכים פליליים.

35. כאמור, ביום 9.1.2022 הגישה העותרת עתירה קודמת בנושא זה לבית המשפט הנכבד בשבתו כבית משפט גבוה לצדק: בג"ץ 199/22 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח'**, שפסק הדין בעניינה ניתן ביום 6.4.2022 (לעיל ולהלן תכונה: "**העתירה הקודמת**").

העתק כתב העתירה (ללא נספחים) בבג"ץ 199/22 מצורף בזאת ומסומן כנספח ע/8

36. בקיצור נמרץ, ברקע של העתירה הקודמת עמדה פרשה שבמרכזה ההליך הפלילי (ת"פ 52605-06-18 **מדינת ישראל נ' נתניהו ואח'**) שניהלה המדינה נגד גב' שרה נתניהו ומר עזרא סיידוף. כתב האישום שהוגש ביוני 2018 ייחס לגב' נתניהו עבירות של קבלת דבר במרמה בנסיבות מחמירות ומרמה והפרת אמונים, וזאת בגין יצירת מצגי שווא לפיהם לא מועסקת במעון ראש הממשלה מבשלת במשרה מלאה. עבירות אלו נעשו כנטען במטרה להשיג שלא כדין מימון מהמדינה עבור ארוחות מוכנות ("חמגשיות") בשווי כולל של 395,000 ₪.

37. בהמלצת בית המשפט שדן בהליך הפלילי, נערך במסגרת ההליך גישור וגובש הסדר טיעון, על בסיסו הורשעה הגב' נתניהו בעבירה קלה יותר של קבלת דבר בניצול מכון של טעות הזולת, וזאת ביחס לקבלת ארוחות מוכנות עבודה ועבור משפחתה בין השנים 2010-2013, בסך כולל של 175,000 ₪. כמו כן, נגזר על הגב' נתניהו העונש המוסכם לו עתרו בהסדר הטיעון: קנס על סך 10,000 ₪ ופיצוי למדינה בסכום נוסף של 45,000 ₪. זאת כאמור בהחלטת בית המשפט שלום בירושלים מיום 16.6.2019 בהליך הפלילי.

38. לאחר שניתנה החלטה זו, שקלו המשיבים האם יש מקום להגיש תביעה אזרחית נגד הגב' נתניהו בגין הפרשה האמורה. ביום 27.5.2021 פורסמה הודעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה (דאז), כי הנושא נבחן על ידו ועל ידי הגורמים הרלוונטיים, והוחלט שלא להגיש בשם המדינה תביעה אזרחית. ההחלטה לא גובתה בהפניה כלשהי למדיניות המנחה כיצד יש להפעיל את שיקול הדעת במקרים כאמור.

העתק ההודעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה מיום 27.5.2021 מצורף בזאת ומסומן כנספח ע/9

39. משכך, העותרת עתרה בעתירה הקודמת לקבל שני סעדים מרכזיים: הראשון, צו על תנאי שיורה למשיבים 1-2 לנמק מדוע לא יגישו נגד הגב' נתניהו תביעה אזרחית בשל הנזקים שגרמה לקופת המדינה בפרשה; השני, והוא הרלוונטי לעניינו בעתירה דנן, צו על תנאי שיורה למשיבים 1-2 לנמק מדוע לא יפרסמו את המדיניות בה הם נוקטים בהגשת תביעות אזרחיות לאחר סיום הליכים פליליים נגד כל מי שהסב נזק לקופת הציבורית.

40. בתגובה המקדמית מטעם המדינה שהוגשה לפני כ-4.5 שנים, ביום 10.3.2022 (להלן: **"התגובה המקדמית"**), הדגישה המדינה את החשיבות הציבורית הרבה שהיא רואה בכלי האכיפה האזרחית. מפאת חשיבות הדברים, נביא אותם ככתבם וכלשונם (בפסקה 5):

"יובהר, כפי שאף צוין במענים שנמסרו לעותרים, כי לעמדת המשיבים, לצד האכיפה הפלילית, קיים אינטרס ציבורי מובהק גם בעשיית שימוש בכלים מהמשפט האזרחי כגון הגשת תביעות יזומות בשם המדינה למי שגרם נזק לציבור. בכך, יש גם כדי לייצר הרתעה, ואף להביא למניעתם של מצבים בהם חוטא יוצר נשכר. לפיכך, עמדת המשיבים היא כי ככלל, יש ללכת בדרך זו, בנסיבות המתאימות וככל שהדין מאפשר זאת."

העתק התגובה המקדמית מטעם המשיבים 1-2 בעתירה הקודמת מצורף בזאת ומסומן כנספח ע/10

41. לצד ההכרה בחשיבות הרבה של הגברת השימוש בכלי האכיפה האזרחית, המשיבים 1-2 ביקשו לדחות את העתירה בכל הנוגע לסעד של פרסום המדיניות, וזאת מהטעם כי הנושא מצוי בתהליך למידה בקרב גורמי הממשלה, ולכן טרם בשלה העת להשלים ולפרסם מסמך מדיניות (ראו בפסקה 7 לתגובה המקדמית).

42. ביתר פירוט: המשיבים ציינו כי רק בעשור האחרון החלה המדינה לפעול באופן סדור לנקוט בהליכים אזרחיים לאחר הליכים פליליים. עוד ציינו המשיבים כי מאחר שמדובר במהלך יחסית חדש, עד כה המדינה הגישה תביעות בודדות ופסיקת בתי המשפט בנושא החלה להינתן רק בשנים האחרונות. על כן, המשיבים ציינו כי בפרקליטות החלו בגיבוש עקרונות פעולה, תוך לימוד הנושא והתבוננות העולות מהניסיון המצטבר. לפיכך, סיכמו והצהירו המשיבים כדלהלן (בפסקה 7 לתגובה המקדמית):

"בהתאם לפסקי הדין הניתנים ולשאר החומרים המצטברים בנושא, מתקיימים דיונים, אשר סיכומיהם עתידים להוות פרקים מתוך מסמך המדיניות האמור, אשר טרם בשל לכדי הנחיה, וממילא לא עבר את תהליכי העבודה המקובלים ואת אישור הגורמים הרלוונטיים בפרקליטות המדינה ובמערך הייעוץ המשפטי לממשלה. עם הבשלת 'תורת ההפעלה' וגיבושה לכלל הנחיה, הדברים יפורסמו כמקובל."

43. בפסק דינו מיום 6.4.2022 בית משפט נכבד זה דחה את העתירה על הסף, ופסק כי אין עילה להתערב בהחלטת היועץ המשפטי לממשלה שלא להגיש במקרה הנדון תביעה אזרחית נגד הגב' נתניהו. לצד זאת, באשר לסעד השני לו עתרה העותרת – פרסום המדיניות לפיה נוקטים בהגשת תביעות אזרחיות לאחר הליכים פליליים – בית המשפט הנכבד נתן דעתו לעמדת המשיבים כי טרם בשלה העת, באותה עת, לגבש ולפרסם מסמך מדיניות בצורת הנחיה, ושעם גיבושו הוא יפורסם כמקובל (בפס' 14 לפסק הדין) ועל בסיסו דחה את העתירה. לצד זאת, ביהמ"ש התייחס להצהרת המשיבים כי בכוונתם לגבש הנחיות מתאימות וקבע כי חזקה עליהם שיפעלו בהתאם להתחייבותם זו לפעול ולגבש את ההנחיות כאמור.

העתק פסק הדין בעתירה הקודמת (בג"ץ 199/22) מצורף בזאת ומסומן כנספח ע/11

44. ודוק, מן הראוי להזכיר כי הדבר אף קיבל ביטוי מפורש בפסק הדין (בפסקה 15) כלהלן:

"בהתחשב באמור בתגובת המשיבים, לא מצאנו במועד זה להורות על פרסום מדיניות או הנחיות שהליך גיבושן מצוי בעיצומו. חזקה על המשיבים כי יפעלו בהתאם להצהרתם ויפעלו לגיבוש הנחיות ביחס למדיניות הנוהגת בהגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים ולפרסום ההנחיות עם השלמת גיבושן."

45. לדאבונו, עד כה לא פורסמה הנחיה שכזו, זאת כאשר פסק הדין המדובר ניתן ביום 6.4.2022, בחלוף למעלה מארבע שנים! מן הראוי שבית משפט נכבד זה לא יאפשר עוד למשיבים להמשיך בגרירת הרגליים

הממושכת, "באיטיות המגונה", תוך שהקופה הציבורית והציבור יוצאים נפסדים, ובשעה שהמדינה ממשיכה לעשות שימוש בכלי האכיפה האזרחית (ולמעשה כפי שראינו נמנעת מלעשות שימוש כאמור), כהליך משלים להליך פלילי, מבלי שקיימות אמות מידה ברורות ושקופות שבכוחן אף לסייע להגברת השימוש בכלי חשוב זה.

ג.4. מיצוי הליכים מטעם העותרת

46. כאמור לעיל, בעתירה הקודמת המדינה הצהירה כי תהליך לימוד התובנות והעמקת הידע בתחום נעשה על ידי הגורמים האמונים על כך בפרקליטות, וכי עם הבשלתו וגיבושו של מסמך מדיניות של הנחיה, הוא פורסם כפי שמקובל. הצהרה אשר אף קיבלה ביטוי בפסק דינו של בית משפט נכבד זה.

47. נוכח הצהרה זו של המשיבים, כי הם עמלים על גיבוש המדיניות, העותרת המתינה בסבלנות רבה מעל לשנתיים ימים. בחלוף תקופה ממושכת, שבה העותרת על דרישתה כי המשיבים יפעלו לפרסם את המדיניות ביחס להגשת תביעות אזרחיות יזומות מטעם המדינה לאחר הליכים פליליים.

48. ביום 9.7.2024 העותרת פנתה במכתב ראשון למשיבים 1-2 ולמנהלת המשיבה 3, ובו דרשה הן לשקול הגשת תביעה אזרחית נגד הגב' נתניהו בעקבות פסק הדין מיום 16.6.2024 סע"ש 64556-02-23 **יוסף (ג'ו) קורסון ואח' – נציבות שירות המדינה ואח'** (ויוער, מדובר בהליך שאננו פלילי ועל כן לא נוגע במישרין לעתירה דן אך מוזכר כאן למען בהירות הדברים); **והן לפרסם הנחיה המבטאת את המדיניות והעקרונות המנחים בהגשת תביעות אזרחיות על ידי המדינה לאחר הליכים פליליים.**

העתק פניית העותרת מיום 9.7.2024 מצורף בזאת ומסומן כנספח ע/12

49. ביום 14.7.2024 התקבל מענה מלשכת המשיבה 1 ובו צוין כי הפנייה הועברה לטיפול לשכת פרקליט המדינה.

העתק מענה מיום 14.7.2024 מטעם לשכת היועצת המשפטית לממשלה מצורף בזאת ומסומן כנספח ע/13

50. ביום 21.7.2024 התקבל מענה מלשכת פרקליט המדינה, ובו צוין כי הפניה הועברה לטיפול של לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים).

העתק מענה מיום 21.7.2024 מטעם לשכת פרקליט המדינה מצורף בזאת ומסומן כנספח ע/14

51. בחלוף כחודש, ביום 12.8.2024 התקבל מענה מעו"ד מלאכי פש מפרקליטות מחוז ירושלים – אזרחי, בו צוין כי הפנייה הועברה לטיפול, וכי יינתן מענה לאחר שתתקבל התייחסות מצד כלל הגורמים הרלוונטיים.

העתק מענה מיום 12.8.2024 מטעם עו"ד מלאכי פש מצורף בזאת ומסומן כנספח ע/15

52. בחלוף שלושה חודשים מבלי שהתקבל כל מענה מהותי, ביום 15.10.2024 נשלחה תזכורת ראשונה מטעם העותרת לעו"ד מלאכי פש ולשאר המשיבים, וביום 28.11.2024 נשלחה תזכורת שנייה. אולם, חרף מאמציה לשוב ולפנות לגורמים הרלוונטיים גם באופן טלפוני, לא נתקבל כל מענה לגופה של הפנייה.

העתקי תזכורות מטעם העותרת מימים 15.10.2024 ו-28.11.2024 מצורפים בזאת ומסומנים כנספחים ע/16 ו-ע/17 בהתאמה

53. משכך, ובחלוף חצי שנה ללא מענה, העותרת שבה ופנתה למשיבים בפעם הרביעית ביום 6.5.2025. העותרת שבה על דרישתה שהמשיבים יפעלו לפרסם הנחיה כאמור, וכי ככל שהדבר טרם נעשה, ישיבו לגבי הצפי למועד סיום גיבוש המדיניות ופרסומה (ראו בפרט בפסקה 8 לפנייה).

העתק תזכורת מטעם העותרת מיום 6.5.2025 מצורף בזאת ומסומן כנספח ע/18

54. רק ביום 8.7.2025 (באורח המבטא גרירת רגליים של ממש - לאחר שנה שלמה ממועד הפניה המקורי ושלוש שנים ממתן פסק הדין בעתירה הקודמת!) התקבל לראשונה מענה לקוני לגופה של הפניה, ממנו עולה כי הלכה למעשה דבר לא השתנה, ומדיניות טרם גובשה. וכך נמסר מטעם לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), בפסקה 2 למענה:

"במענה לפנייתכם ביחס לפרסום מדיניות של הגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים כנגד גורמים שהסבו נזק למדינה, נבקשכם להשיב כי מדובר במידע אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב ובשל כך אין באפשרותנו למסור את המידע המבוקש".

העתק מענה מטעם לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים) מיום 8.7.2025 מצורף בזאת ומסומן כנספח ע/19

55. נוכח ההצהרה השחוקה והחלולה כי הנושא הוא בבחינת "מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב", העותרת המתינה בסבלנות רבה פרק זמן נוסף, משמעותי, בתקווה שמדיניות כאמור תגובש ותפורסם במהרה. שהרי, מזה שנים כה ארוכות שהמדינה עומלת על גיבוש מדיניותה בנושא, כפי שהתחייבה כאמור אף בפני בימ"ש נכבד זה. על כן, ביום 19.3.2026 שבה העותרת ופנתה בפעם החמישית והאחרונה בדרישה שהנחיות כנדרש יפורסמו, ובבקשה לקבל תשובה ללא שיהוי. דא עקא, עד למועד כתיבת שורות אלו לא נתקבל כל מענה, ובלית ברירה ולאחר מיצוי הליכים מעל ומעבר, מוגשת העתירה דנן.

העתק תזכורת מטעם העותרת מיום 19.3.2026 מצ"ב ומסומן כנספח ע/20

56. אם כן, נדמה שבחלוף מעל ארבע שנים משניתנה הצהרתם בפני בית המשפט הנכבד, לא רק שהמשיבים לא התקדמו כלל אלא שאין ביכולתם או ברצונם להתייחס להתקדמות או מאמצים כלשהם שנעשו בעניין. המדיניות עודנה בשלבי "עיצוב", וצפי למועד סיום "עיצוב" המדיניות כלל אינו נראה באופק. משכך, בלית ברירה מוגשת העתירה דנן, וזו בחלוף כמעט שנה נוספת (מאז המענה הלקוני לעיל מטעם לשכת המשנה), בה ניתנה למשיבים הזדמנות לפרסם ולגבש את מדיניותם כנדרש.

ד. הטיעון המשפטי

ד.1. למשיבים קמה חובה לקבוע מדיניות אחידה ולפרסם הנחיות להגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים

ד.1.א. הנחיות מנהליות הן המצפן החוקי של הרשות המנהלית

57. הנחיות מנהליות הן הוראות גמישות שרשות מנהלית קובעת לעצמה, המשקפות את העקרונות המנחים אותה בהפעלת שיקול דעתה ונועדו להדריך אותה בהפעלת סמכותה. השימוש בהנחיות מנהליות המייעלות

את עבודת הרשות הוא תופעה רווחת במדינה מנהלית מודרנית, הנדרשת להפעלה אינטנסיבית של סמכויות באופן יומיומי. ואכן, הלכה למעשה, קיים שימוש נרחב בהנחיות מנהליות בכל תחומי המנהל הציבורי והן מסדירות תחומים רבים ומשמעותיים כמו סוגיות של קבלת רישיונות, סעד ורווחה, ניהול קרקעות ועוד. לא בכדי יוחדה הנחיה שלמה של היועצת המשפטית לממשלה לנושא זה – הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.0002 "הנחיות מינהליות" (להלן: "הנחיית היועצת").

העתק הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.0002 "הנחיות מינהליות" מצורף בזאת ומסומן כנספח 21/ע

58. קיומן של הנחיות מנהליות משרת הן את הציבור והן את המינהל עצמו (להרחבה ראו: הנחיית היועצת, בעמ' 9-10; יואב דותן "החובה לקבוע כללים מנהליים" משפטים כ"ג 437, 453-339 (תשנ"ד) (להלן: "החובה לקבוע כללים").

58.1. מנקודת מבטה של הרשות המנהלית, הליך הגיבוש של ההנחיות המנהליות מסייע לרשות לגבש מדיניות סדורה ולהימנע ממצב של היעדר כיוון או סטייה מהמדיניות הנבחרת. משכך, ניתן לראות בהנחיות המנהליות בבחינת "מצפן" המכוון את פעולת הרשות (ראו: הנחיית היועצת, בעמ' 9). זאת ועוד, פעולה לפי כללים סדורים מאפשרת הכרעה דומה במקרים בעלי נתונים דומים, יתרון אשר מסייע בשמירה על עקרון השוויון.

58.2. בנוסף, קיומן של הנחיות יכול לסייע בחיזוק האמון הציבורי ברשות המנהלית ובהחלטות שהיא מקבלת המשפיעות על חייו. פרסום מדיניות הרשות המנהלית ברבים, והפעלת סמכות הרשות לאורה, מגבירה את תחושת הצדק ואת האמון שהאזרח נותן ברשות, דבר שאף יכול לסייע לה בפועל. אי הפעלת סמכות שנתונה לרשות הציבורית ללא הסבר, השרירותיות בהפעלתה בהעדר הנחיות או נימוק עקבי, עלולים להחליש את אותו אמון ציבורי.

58.3. כמו כן, הנחיות מנהליות מסייעות לרשות לפעול באופן יעיל יותר, שכן קבלת החלטות על פי הנחיות סדורות היא קלה ומהירה יותר מאשר קבלת החלטות ללא עקרונות בסיס, המחייבת להידרש בכל פעם מחדש לשיקולים הנוגעים לעניין. ובפרט בעניין שבפנינו, בו בראש ובראשונה על הרשות להנחות את עצמה בתוך פרק זמן קצר לאחר גמר ההליך הפלילי האם להגיש תביעה אזרחית נגרת (שלהגשתה עומד סד זמנים קצר) או תביעה רגילה ולשקול את צעדיה באופן האפקטיבי ביותר לטובת הקופה הציבורית.

58.4. כאשר הרשות המנהלית פועלת על פי הנחיות מנהליות, ככלל היא חשופה פחות לביקורת שיפוטית. כאמור, כאשר הרשות פועלת בהתאם למדיניות שקבעה, כל עוד המדיניות עצמה עומדת בעקרונות המשפט המנהלי, הדבר עשוי להפחית את הביקורת על פועלה של הרשות וכן לשפר את מעמדה של הרשות כאשר ביקורת שיפוטית תופעל.

58.5. מנקודת מבטו של האזרח, קיומן של הנחיות מנהליות מוליד בהירות משפטית וצפיות, כך שלאזרח יש אפשרות לשער במידה מסוימת מה תהיה החלטת הרשות בעניינו ולתכנן את מעשיו בהתאם. כפועל יוצא מכך, הנחיות מנהליות משמשות גם להכוונת התנהגות הפרט (למשל, הנחיות בנוגע לקבלת רישיון עסק מאפשרות לאדם שמעוניין לפתוח עסק לתכנן את עסקו בצורה שתאושר מול הרשות לקבלת רישיון).

58.6. לצד זאת, קיומן של הנחיות מנהליות **מקל על האזרח לבקר (הן במישור המשפטי והן במישור הציבורי) את הרשות המנהלית** הן ביחס לעצם המדיניות שקבעה לעצמה והן במקרים בהם היא סטתה מהנחיותיה שלה.

58.7. זאת ועוד, הנחיות מנהליות **מחזקות את שלטון החוק, את המינהל התקין ואת טוהר המידות**, ומשכך הן המלומדים והן בתי המשפט מעודדים את הרשויות לקבוע לעצמן הנחיות מנהליות במקרים המתאימים.

59. להרחבה ראו: בג"ץ 6732/20 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת**, בפס' 46 לפס"ד של כב' הנשיאה חיות ובפס' 3 לפס"ד של כב' השופט הנדל (פורסם בנבו, 21.3.2021); בג"ץ 5023/16 **ח"כ מיקי רוזנטל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, בפס' 19 לפס"ד של כב' השופט הנדל (פורסם בנבו, 12.3.2020); ע"מ 9187/07 **אורי לוזון נ' משרד הפנים**, בפס' 38 לפס"ד של כב' השופט דנציגר (פורסם בנבו, 24.7.2008); ע"מ-23432-11-24 **מטרו מוטור שיוק (1981) בע"מ נ' משרד התחבורה והבטיחות בדרכים**, בפס' 46 לפס"ד של כב' השופט מינץ (פורסם בנבו, 12.3.2026).

ד.1.ב. לרשות נתונה הסמכות לקבוע הנחיות מנהליות

60. אין חולק כי **רשות מינהלית רשאית לקבוע הנחיות בכל מקום בו החוק מקנה לה סמכות לפעול בתחום מסוים** (יואב דותן **ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי**, כרך א 574 (2022)).

61. ככלל, קביעתן של הנחיות פנימיות אינה נעשית מכוח הוראה סטטוטורית מיוחדת המסמיכה את הרשות לעשות כן, כי אם היא נחשבת לפרקטיקה פנימית של הרשות המבוססת על סמכויות העזר שלה, הנלוות לסמכות הראשית שהוענקה לגורם המוסמך ונובעת ממנה (ראו סעיף 17 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981 (להלן: **"חוק הפרשנות"**)). כך קבע בית המשפט הנכבד, בין היתר, ברע"ב 6956/09 **יונס נ' שירות בתי הסוהר** (פורסם בנבו, 7.10.2010), בפסקה 60 לפסק דינו של כב' השופט דנציגר:

"כידוע, הגישה הרווחת היא כי הנחיה מינהלית, להבדיל מחקיקת משנה, נעשית בהעדר הסמכה מפורשת בחוק ומכוח סמכות העזר המוקנית לרשות מינהלית לצורך ביצוע תפקידה..."

62. למעשה, כבר בשנות החמישים הכיר בית המשפט הנכבד בסמכותה של רשות מינהלית, שהמחוקק העניק לה שיקול דעת להכריע בעניינים המובאים לפניה, ליצור הנחיות כלליות לשם סיוע בקבלת החלטות. בית המשפט דחה את הטענה כי יצירת הנחיות אלו מהווה "כבילה" בלתי חוקית של שיקול הדעת שהוקנה לרשות על פי החוק. נפסק כי אין פגם בכך שהרשות פועלת על פי ההנחיות הקיימות, ובלבד שהיא בוחנת את הנסיבות הקונקרטיות בכל מקרה לגופו, ונותנת את הדעת לאפשרות לסטות מההנחיות במקרים מסוימים עקב נסיבות ייחודיות (וראו למשל: בג"ץ 327/52 **זמיר נ' המפקח על התעבורה בדרכים**, פ"ד 358, 362 (1953); בג"ץ 80/54 **נוחומובסקי נ' שר המשפטים ואח'**, פ"ד ח 1491, 1496 (1954); בג"ץ 152/71 **קרמר נ' עיריית ירושלים**, פ"ד כה(1) 767, 774-775 (1971)).

63. בית המשפט הנכבד הבהיר חוזר ונשנה בפסיקתו כי **כל רשות מינהלית רשאית לקבוע לעצמה הנחיות, אף אם אין הוראת חוק המרשה זאת במפורש, ולהסתמך על ההנחיות שעה שהיא באה להחליט במקרה מסויים** (ראו: **הנחיית היועצת**, בעמ' 4). בהתאם לאמור, במספר רב של פסקי דין חזר בית המשפט זה ואישר את תוקפן של הנחיות מנהליות (ראו לדוגמה: בג"ץ 267/76 **מגן נ' שר החקלאות**, פ"ד לא (1) 634,

636-637 (1976); בג"ץ 10/79 הורמן נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לג (3) 60, 62-63 (1979).

64. יתרה מכך, ההלכה הפסוקה אף הוסיפה וקבעה כי גם במקרה שבו הרשות מוסמכת על-פי החוק להסדיר עניין מסוים ב-"כללים" (כלומר בחקיקת משנה), אין היא מנועה מלהסדיר אותו עניין באמצעות הנחיות מינהליות (בג"ץ 596/75 מכבי תל-אביב נ' רשות השידור, פ"ד ל(1) 772, 775-776 (1976); הנחיית היועצת, בעמ' 4).

65. בית המשפט הנכבד לא זו בלבד שאישר את תוקפן של ההנחיות המנהליות, אלא אף טרח לא אחת לדבר בזכותן על תרומתן לשמירה על מינהל תקין. ראו למשל את דברי המשנה לנשיאה (כתוארה אז) בן-פורת בבג"ץ 627/82 ליבמן נ' המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואית בישראל, פ"ד לח(1) 645, 653 (1984) (להלן: "עניין ליבמן"), בו נדונו הנחיות לעניין פטור מבחינות לצורך קבלת תואר מומחה ברפואה:

"קביעת כללים מנחים היא, במקרה כזה, הדרך הסבירה כדי למנוע אפליות והחלטות ספוראדיות, הסותרות זו את זו חרף זהות או דמיון בסיסי בנתונים."

66. כאמור, הנחיות מנהליות משמשות כמכשיר חשוב של הרשות על מנת להבטחת מנהל תקין, ואף עשויות להיות חיוניות לטיפול ראוי במצבים מסוימים, כגון הקצאת משאבים מוגבלים. יפים לעניין זה דברי כב' השופט אלון בבג"ץ 219/81 שטרית נ' שר החקלאות פ"ד לז(3) 481, 484 (1983) (להלן: "עניין שטרית"):

"מרבית צרכי תושבי יבנאל, ומספר המבקשים הקצאת קרקעות עולה על הקרקעות המוצעות והמצויות, ועל כורחו זקוק המינהל, הממונה על מלאכת ההקצאה, לקריטריונים אשר לפיהם יפעל במשימה זו."

67. יתרה מכך, בית משפט נכבד זה עמד על חשיבותן של הנחיות מינהליות כמכשיר שמונע שרירותיות ומחזק את שלטון החוק. היטיב לבטא זאת כב' השופט חשין בפסק דינו בעניין ע"א 6926/93 מספנות ישראל בע"מ נ' חברת החשמל בע"מ, פ"ד מח(3) 749, 782 (1994):

"הנחיות פנימיות, על-פי עצם טיבן – כמוהן כחוק או כתקנות – נועדו להדריך את הרשות המוסמכת כיצד תפעל, ומעמידות הן את הנדרשים לרשות, מראש, על דרכי עבודתה של הרשות ועל הכללים שיחייבו אותה בפעילותה. קביעתן של נורמות פעולה מראש הינה אמצעי בדוק למניעת שרירות, והרי היא אחת הדרכים לבדיקת השאלה אם שלטון החוק הוא המכריע או אם שלטון האדם."

ד.1.ג. למשיבים קמה חובה לגבש ולפרסם הנחיות מנהליות בענייננו

68. כאמור לעיל, אין חולק כי לרשות המנהלית נתונה סמכות לקבוע הנחיות בכל מקרה בו היא מוסמכת לפעול, וכי להנחיות הללו יש יתרונות רבים הן לרשות והן לאזרח. לצד זאת, ההלכה הפסוקה הכירה זה מכבר כי יש מקרים בהם הסמכות שברשות לקבוע הנחיות מנהליות הופכת לסמכות שבחובה (ראו: החובה לקבוע כללים, בעמ' 445-446).

69. בעשורים האחרונים בית משפט נכבד זה קבע, בשורה ארוכה של החלטות, כי במקרים מסוימים, הופכת הרשות לקבוע הנחיות מנהליות לסמכות שחובה על הרשות המנהלית להפעיל, והיא אינה עוד מורשית להפעיל את סמכותה מבלי לקבוע לכך קריטריונים ותכנית פעולה סדורה. מחדל של הרשות לקבוע הנחיות מנהליות באותם המקרים עשוי להצדיק ביקורת שיפוטית שתחייב את הרשות לגבש הנחיות (לדוגמאות

ראו: בג"ץ 556/83 **שרית בסט נ' שר הביטחון**, פ"ד לח (1) (1984); בג"ץ 59/88 **יאיר צבן נ' שר האוצר**, פ"ד מב (4) (1989) (להלן: "**עניין צבן**"); בג"ץ 637/89 "**חוקה למדינת ישראל נ' שר האוצר**", פ"ד מו (1) (1991); בג"ץ 5829/92 **מיכאל אמסלם נ' דוד בוסקילה** (פורסם בנבו, 13.9.1993) (להלן: "**עניין אמסלם**"); בג"ץ 6396/96 **זקין נ' ראש עיריית באר שבע**, פ"ד נג (3) 289 (1999) (להלן: "**עניין זקין**"); בג"ץ 6732/20 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת** (פורסם בנבו, 1.3.2021) (להלן: "**עניין האגודה לזכויות האזרח**").

70. למעשה, הרשות לקבוע הנחיות מנהליות אינה בהכרח "רשות" שמקנה לרשות המנהלית את הזכות להתנהל ללא הנחיות שמגדירות את אמות המידה והקריטריונים להפעלת סמכותה. עובדה זו עולה במפורש גם מהנחיית היועצת המשפטית לממשלה: "גם אם רשות מנהלית סבורה שיהיה לה נוח יותר להפעיל את שיקול הדעת כפי שנקבע בחוק, ללא הנחיות, עדיין יש מקום, בדרך כלל, לומר לאותה רשות כי מן הבחינה של שלטון החוק והמינהל התקין יש צורך בהנחיות" (**הנחיית היועצת**, בעמ' 8).

71. באשר לסוגי המקרים בהם התפתחה הלכה פסוקה המחייבת את הרשות המנהלית לקבוע לעצמה נהלים והנחיות באשר לאופן הפעלת סמכויותיה, היריעה קצרה מלהכיל את מגוון התחומים לגביהם השתרשה הלכה זו, ובהם: חלוקת קצבאות, תמיכות ומענקים (בג"ץ 780/83 **ישיבת תומכי תמימים מרכזית נ' מדינת ישראל**, לח (2) 273 (1984); **עניין אמסלם**) ובהם גם הקצאת מקרקעין ציבוריים (בג"ץ 3638/99 **אמנון בלומנטל נ' עיריית רחובות**, פ"ד נד (4) 220, 228 (2000)); הענקת רישיונות, זיכיונות או מכסות (ע"א 186/88 **יוסף גוזלן נ' ועדת המוניות שליד משרד התחבורה**, מד (2) 334 (1990); תחומים בהם החלטות שמתקבלות הן החלטות הנוגעות ישירות לפגיעה בזכויות יסוד של הפרט (עע"מ 8277/17 **עלאא זיוד נ' שר הפנים**, בפס' 91 לפס"ד של כב' הנשיאה חיות (פורסם בנבו, 21.7.2022); **עניין האגודה לזכויות האזרח**).

72. בפרט, שני סוגי מקרים בהם הפסיקה הכירה בצורך לחייב את הרשות המנהלית לקבוע לעצמה הנחיות, הרלוונטיים במיוחד לענייננו, נוגעים להקצאת משאבים מוגבלים, וכן להפעלת סמכויות אכיפה.

73. היטיב לתאר בית משפט נכבד זה את חשיבותם ההכרחית של קריטריונים ברורים המסייעים לרשות המנהלית לחלק משאבים מוגבלים שיש בידה: "... ועל כורחו זקוק המינהל, הממונה על מלאכת ההקצאה, לקריטריונים, אשר לפיהם יפעל במשימה זו" (**עניין שטרית**, בעמ' 484). כפי שעמד על כך פרופסור דותן, מצבים בהם לרשות המנהלית יש משאבים מצומצמים לחלק, הרי שנדרש "שימוש ברשת של כללים מדויקים וקשיחים" (**החובה לקבוע כללים**, בעמ' 458).

74. באשר להפעלת סמכויות אכיפה שונות, קיים החשש כי ללא הנחיות, סמכויות האכיפה עלולות להיות מופעלות באופן לא שוויוני ואף שרירותי (ראו: דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי, כרך א'** 233 (2010) והדוגמאות המובאות שם), ועל כן בית משפט נכבד זה כבר הכיר במקרים אלו כמקרים הנופלים בגדר החובה לגבש הנחיות מנהליות. דוגמה לכך ניתן למצוא בפסיקת בית משפט נכבד זה ברע"פ 3676/08 **יניב זנו נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 27.7.2009) (להלן: "**עניין זנו**"), ובו התקבלו ערעורים של נהגים על החלטות רשות הרישוי לפסול אותם מלהחזיק ברישיון נהיגה, וזאת מהטעם כי הסמכות הופעלה בלא שגובשו הנחיות על אופן הפעלתה.

75. יפים בהקשר זה מילותיו של כב' השופט ג'ובראן **בעניין זנו** (בפס' 36-37):

"בית משפט זה עמד על כך – בהקשרים שונים – כי רשות מנהלית אינה יכולה להפעיל את סמכותה ללא אמות מידה ברורות, ענייניות ושוות [...] אף אם אקבל את תיאורי המשיבה באשר לדרך בה נמצאו הנהגים

אשר נגדם ננקטו הליכים מנהליים, הרי שלפני פקיד רשות הרישוי אשר ישב בשימוע שנערך לכל נהג, לא היו כללים כלשהם המנחים אותו כיצד להפעיל את שיקול דעתו, קרי באלו נתונים מתוך עברו התעבורתי של הנהג עליו להתחשב יותר או פחות, מה משקלם של נסיבותיו האישיות לצורך העניין, או סרגל כלשהו על פיו יחליט לכמה זמן ייפסל הרישיון, אם וכאשר. כל אשר היה לפניו היה גיליון הרשעותיו של הנהג, והידיעה כי הוא מצוי ברשימה של נהגים מסוכנים אשר גובשה בידי אגף התנועה במשטרת ישראל. כך התקבלו החלטות לפסול את רישיונותיהם של הנהגים, אך לא ברור מדוע, לדוגמא, רישיונו של המשיב 4 ברע"פ 7353/08 – אשר לחובתו 127 הרשעות קודמות, 14 מהן משנת 2005 – נשלל לשבע שנים, בעוד רישיונו של המשיב 6 לערעור הנ"ל – אשר לחובתו 128 הרשעות קודמות, 19 מהן משנת 2005 – נשלל לעשר שנים, וזאת על ידי אותו פקיד. [...] כיצד על הפקיד להחליט כאשר אין בידו הנחיות לעניין המשקל שיש לייחס לכל אחת ואחת מן העבירות הנחשבות למסוכנות, או על היחס בין עבירות אלו לבין שאר העבירות המצויות בעברו התעבורתי של הנהג? וכי נתפלא כי במצב מעין זה לא נמצא רציפות ואחידות בהחלטות רשות הרישוי?

ללא אמות מידה וכללים ברורים, אשר לאורם על רשות הרישוי להחליט האם לפסול את רישיונו של נהג, על פי סמכותה בסעיף 56 לפקודת התעבורה, הרי שהחלטותיה חוטאות בחוסר שוויון ולעיתים בשרירותיות מעצם טיבן, ונוגדות את כללי המינהל התקין. [...] רק לאחר שייקבעו כללים אובייקטיביים, ענייניים וברורים, תוכל זו לממש את סמכותה הכתובה עלי חוק, ולבוא בגדרי מתחם שיקול הדעת אשר התווה לה המחוקק."

76. כפי שעמד על כך כב' השופט זמיר בעניין זקין, לרשויות תמיד נתונים משאבים מוגבלים בתחום אכיפת החוק, ועל כן על המדינה לקבוע לעצמה הנחיות כתובות לגבי הפעלת סמכויות האכיפה (שם, בפס' 16):

"לעתים קרובות אין אכיפה מלאה, ומבחינה מעשית אף לא יכולה להיות אכיפה מלאה, של חוק או תקנות. אכיפה חלקית אינה בהכרח אכיפה פסולה. כך גם אכיפה מדגמית, שהרי המדינה אינה יכולה להקצות אלא משאבים מוגבלים לאכיפת החוק. כך גם רשויות מינהליות שונות, כמו רשויות מקומיות. לכן רק טבעי וראוי הדבר שהמדינה ורשויות אחרות יקבעו לעצמן מדיניות, ובמידת הצורך והאפשר גם הנחיות כתובות, שיקבעו סדר עדיפות לאכיפת החוק."

77. ביטוי נוסף להלכה בדבר החובה לקבוע הנחיות מנהליות ולפרסם אותן בשקיפות מקום בו מדובר בשימוש בסמכות אכיפה עולה מפסק דינו של בית משפט נכבד זה בבר"מ 1126/18 לול זרגוזי נ' רשות האוכלוסין וההגירה משרד הפנים (פורסם בנבו, 30.9.2021), שם נדרשה המדינה תוך 9 חודשים לגבש ולפרסם נוהל מסודר להטלת מגבלות גיאוגרפיות על מבקשי מקלט ושוהים בלתי חוקיים. כפי שעמדה על כך כב' השופטת ברק-ארז, חשיבותן של ההנחיות המנהליות והיתרונות הגלומים בהן מתחדדת "ביתר שאת כאשר עסקינן בקביעת הנחיות שעניינן סמכויות אכיפה" (שם, בפס' 67 לפסק דינה).

78. מפאת קוצר היריעה, נפנה את בית המשפט הנכבד לכמה פסקי דין נוספים שהכירו בחשיבותן של ההנחיות המנהליות בתחום של אכיפת החוק: רע"פ 1057/99 יוחייב נ' התובע הצבאי הראשי, פ"ד נ(3) 365, 380-379 (1999); בג"ץ 1163/98 שדות נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד נה(4) 817, 849 (2001); בש"פ 3434/21 יוסף אלנאש נ' מדינת ישראל, בפס' 22 (פורסם בנבו, 15.6.2021).

79. ומן הכלל אל הפרט.

80. בענייננו מדובר במקרה מובהק שנופל בגדר אמות המידה שנקבעו בהלכה הפסוקה באשר למקרה שבו הרשות לקביעת הנחיות מנהליות הופכת לחובה. רפיונה של המדינה להגיש תביעות אזרחיות לאחר הליכים פליליים, תוך שימוש עקבי בכלי אכיפה אזרחי המעוגן בהנחיות מנהליות ברורות, פוגע באינטרס

הציבורי, בקופה הציבורית ובאמון הציבור. זאת, שכן כפי שהעותרת תראה, היעדר הנחיות סדורות בנושא פוגע הן בהיקף השימוש בכלי האכיפה האזרחית ויעילותו והן בשוויון והיעדר שרירותיות בבחירת התיקים והנתבעים מולם מפעילה המדינה כלי זה (ולחילופין, ההימנעות מבחירה והפעלה כאמור).

81. למעשה, העובדה כי היעדרן של הנחיות מנהליות ביישום האכיפה האזרחית בכלל, ולאחר הליכים פליליים בפרט, מובילה לשרירותיות וחוסר עקביות באכיפה האזרחית אינו רק מסקנתה של העותרת. כנזכר לעיל, כבר בשנת 2021 מצא מבקר המדינה טעם לפגם בשימוש הפרקליטות בכלי האכיפה האזרחית ללא מדיניות סדורה, אמות מידה או מתודולוגיה, וקרא לתיקונו. כפי שסיכם המבקר את ממצאו בנושא זה (נספח ע/3, בעמ' 648):

"תורת ההפעלה של הפרקליטות - בחירת המקרים והתיקים המשפטיים שבהם מופעלים כלי אכיפה אזרחית, שעשויים להיות רבי-עוצמה, אינה נעשית באופן שיטתי: חסרה מתודולוגיה סדורה לזיהוי מטרות, לתיעודן ולבחירת היעדים, והיעדים שנגדם מכוונים מבצעי אכיפה נבחרים על ידי הגופים שלא על פי מדיניות סדורה או אמות מידה ברורות דיו".

82. יתרה מכך, היעדר המדיניות נמצא כאחד מן הגורמים לכך שכלי האכיפה האזרחית, שאין חולק על חשיבותו, מוביל לשימוש המוגבל בכלי ולכך שהמדינה רחוקה מלממש את פוטנציאל הגבייה שלה. בפרט בכל הנוגע לפער המובהק האמור ביחס לפוטנציאל האכיפה האזרחית אגב הליכים פליליים נמצא כי (נספח ע/3, בעמ' 648):

"פוטנציאל הגשת תביעות אזרחיות יזומות אגב הליכים פליליים - בפרקליטות אין מנגנון אחיד וסדור לאיתור וזיהוי התיקים שהתקיימו בהם הליכים פליליים והם בעלי פוטנציאל אכיפה אזרחי ומינהלי. כמו כן חסר ממשיק טכנולוגי בין הפרקליטות הפלילית לאזרחית. [...] באין מנגנון כאמור לא ניתן לאתר רבים מהתיקים שעשויים להיות רלוונטיים להגשת תביעות אזרחיות."

83. והרי, שיקול הדעת הרחב שנתון למדינה להחליט על הגשת תביעה אזרחית לאחר הליך פלילי אינו בלתי מוגבל. החשיבות של קבלת החלטות שאינן שרירותיות במקרים דומים מתגברת בענייננו כאשר מדובר בסמכות שעניינה הפעלת סמכות אכיפה, ובמקרה דנן – אכיפה אזרחית. לכך יפים דבריו של כב' השופט מ' חשין בע"פ 3520/91 **תורג'מן נ' מדינת ישראל**, בפסקה 16 (פורסם בנבו, 14.2.1993):

"הפעלת החוק באורח מקרי – שלא על דרך מדיניות קבועה, ברורה ומבוקרת מראש – משמיעה שרירות, ושרירות הינה אויבת שלטון החוק."

84. כאמור, ההחלטה שלא למצות את מלוא זכות המדינה להיטיב את הנזקים שנגרמו לה ולדרוש בעבורם השבה או שיפוי מובילה לכך שסכומי כסף משמעותיים לא יושבו לקופה הציבורית ולבסוף לפגיעה בציבור. משום כך קמה חובה לרשות לקבוע הנחיות מנהליות לפיהן היא פועלת ולפיהן היא מחליטה על הגשת תביעה אזרחית.

85. זאת ועוד, היעדר מדיניות סדורה מובילה לכך שהפעלת סמכות כלי האכיפה האזרחית נעשית באופן ספורדי, ללא סדרי עדיפויות ושיקולים מנחים, **באופן שמוביל להיעדר שוויון במקרים דומים, וכפועל יוצא מכך הדבר פוגע באמון הציבור וביכולת ההרתעה של אלו המשמשים נאמני הציבור.**

86. לשם המחשה, כבר בעתירה הקודמת העותרת עמדה על חוסר עקביות בשימוש באכיפה האזרחית, כפי שבא

לידי ביטוי בהחלטת הפרקליטות על הגשת תביעה נגררת בעניין **אבנון** מול החלטתה שלא להגיש תביעה נגררת אגב הרשעתה של הגב' נתניהו בעניין "פרשת החמגשיות":

86.1. בפרשת **אבנון**, עובד מדינה הורשע בלקיחת שוחד, והמדינה דרשה ממנו להשיב את כספי השוחד שקיבל. המדינה בחרה להגיש בנוסף לתיק הפלילי, תביעה אזרחית לשיפוי הקופה הציבורית, זאת על מנת להגשים את תכליות ההגנה על האינטרס הציבורי.

86.2. לעומת זאת, ב-"פרשת החמגשיות", בה הורשעה גב' שרה נתניהו בהסדר טיעון בעקבות ניצול מכון של טעות וגביית תשלומים שלא כדין, החליט היועץ המשפטי לממשלה (דאז) שלא להגיש תביעה אזרחית נוספת. זאת אף שהודגשו חומרת המעשים והחשיבות בהגשת תביעות אזרחיות, בשל הודאתה של הגב' נתניהו ונטילת האחריות מצדה, לצד תשלום פיצוי חלקי לקופת המדינה.

87. השוואת הפרשיות מעלה תהייה בדבר החלטת הפרקליטות שלא להגיש תביעה אזרחית בפרשת נתניהו. כך, מבחינת **אמון הציבור במוסדות השלטון וחיזוק ההרתעה** – בעניין שרה נתניהו מדובר בפעולות שנעשו במעון ראש הממשלה בירושלים, מוסד ממלכתי וסמל ציבורי, ובאירוע שזכה לתהודה ציבורית נרחבת; ואילו בפרשת **אבנון** מדובר ברכז פיקוח במנהל האזרחי באיו"ש, בפרשה שאלמלא החידוש המשפטי הגלום בה, ספק רב אם הייתה זוכה לתהודה כלשהי.

השוואת שתי הפרשות, ובוודאי כאשר הן ניצבות בשורה אחת עם אלפי מקרים דומים אחרים, מדגישה את החשיבות של גיבוש המדיניות הסדורה לפיה הפרקליטות מחליטה להגיש תביעות אזרחיות, כך שלא יהיה מקום לספק, ולו הקטן ביותר, מדוע במקרה כזה או אחר, ננקטה פעולה לאכיפת האינטרס הציבורי ובאחרים לא נעשה דבר. אמון הציבור וחיזוק ההרתעה אם כן קשורים קשר ישיר לגיבוש וביטוי מדיניות אכיפה שוויונית ככל האפשר, עקבית וכזו המבוססת על קריטריונים ואמות מידה ברורות.

88. זאת ועוד, בעוד בחודש מאי 2021 התקבלה החלטת היועץ המשפטי לממשלה שאין להגיש תביעה אזרחית בפרשת החמגשיות (נספח 9/על), בחודש דצמבר 2022 הוגשה על ידי המדינה תביעה אזרחית נגררת להרשעה בפלילים כנגד גב' פאינה קירשנבאום ומר רמי כהן, וזאת בעקבות הרשעתם בעבירות של שחיתות שלטונית (ראו: ת"א 25592-12-22 **מדינת ישראל נ' פאינה קירשנבאום ואח'** – הליך תלוי ועומד). אין בכך לרמוז שהעותרת סבורה שהגשת התביעה האזרחית במקרה של קירשנבאום וכהן לא הייתה מוצדקת, אך מן הראוי שיהיה נוהל מסודר ושקוף שמתווה את שיקול הדעת בדבר אופן קבלת ההחלטה האם להגיש או לא להגיש תביעות אזרחיות בפרשות של שחיתות שלטונית, או במעשים פליליים אחרים שהסבו נזק לקופה הציבורית.

89. ההבחנה הבלתי-ברורה והבלתי-סבירה בין ההחלטות השונות מצביעה במובהק על כך שאין כל אחידות, יציבות או עקביות של פעולת הרשות, ומדגימה בפועל חוסר שוויון חמור בעת הפעלת הסמכות. היעדרה של מדיניות ברורה אף מקשה על הפעלת ביקורת שיפוטית על ההחלטות האמורות, ומחזקת אף יותר את תחושת אי-השוויון שבהחלטות הרשות ואת הפגיעה באמון הציבור.

90. והנה דוגמה נוספת, להבדיל, הממחישה את הצורך בגיבוש ופרסום מדיניות סדורה לגבי הגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים, שלקוחה מתחום אחר – הגשת תביעות אזרחיות כנגד מפגעי טרור. בעשור האחרון המדינה קיבלה החלטה לבחון הגשת תביעות אזרחיות נגד "מפגעים", קרי פעילי טרור, וזאת לשיפוי המדינה והשבה של כספי פיצויים ששולמו על ידה לנפגעים וכן לצורך הרתעה. לאחר שנבחן הנושא

על ידי גורמי הייעוץ המשפטי והפרקליטות, ביום 16.12.2019 הופצה באישור פרקליט המדינה הנחיה באשר למקרים המתאימים להגשת תביעות אזרחיות כאמור.

91. בחלוף השנים, וכן בעקבות דו"ח מבקר המדינה משנת 2021, תוקנה ההנחיה האמורה בעקבות עבודת מטה שהתקיימה, וביום 24.8.2022 הופץ התיקון על ידי המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים) דאז, הגב' אורית קוטב. בהתאם, ההנחיה המעודכנת מבהירה את אמות המידה והשיקולים בדבר הגשת תביעות אזרחיות כנגד מפגעים, כגון:

91.1. ככלל, יש להגיש תביעות אזרחיות כנגד מפגעי טרור שהשתתפו באירועים שגרמו נזק לגוף או רכוש, והן יוגשו כנגדם אם הם חיים או כלפי יורשיהם;

91.2. ככלל, התביעה האזרחית תוגש בסיום ההליך הפלילי, אך יתכנו מקרים בהם יש להגיש תביעות אזרחיות במועד אחר.

העתק הנחיית המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים) בנושא "תביעות המדינה נגד מפגעים" מיום 24.8.2022 מצ"ב ומסומן כנספח ע/22

92. כפי שהסביר מר אריאל נתן מהיחידה לאכיפה אזרחית, בדיון שנערך בוועדת חוק, חוקה ומשפט ביום 21.6.2023², בעוד ההנחיה משנת 2019 כללה תנאי סף לפיו התביעות האזרחיות נגד מפגעים יוגשו רק כנגד נתבע שיש יכולת להיפרע ממנו, בשנת 2022 תנאי סף זה שונה והוחלט כי תביעות כנגד מפגעים יוגשו גם בהיעדר תוחלת כלכלית, וזאת משיקולים של הרתעה והחשיבות הציבורית בהגשתן. במילותיו של מר נתן בדיון האמור (בעמ' 9 לפרוטוקול):

"הורידו את השיקול של היכולת הכלכלית. הדגש שאנחנו שמים מבחינתנו הוא דגש הרתעת. לשאלתו של כבוד היושב-ראש, גם אם אנחנו לא מוצאים שום היתכנות כלכלית במעשיו של המזיק, אנחנו חושבים שמחובתה של המדינה לנקוט פה גם עמדה מוסרית וערכית ולהגיש תביעה כלפי מי שהעז ליטול חלק באירוע מהסוג הזה. לא מדובר פה במעשה נזיקין רגיל, מדובר פה באירוע שנגרם במזיד, בכוונה לפגוע באזרחי המדינה ממניעים לאומניים. והדבר הזה מבחינתנו הוא זה שיושב בבסיס העבודה של פרקליטות המדינה. זאת אומרת, בדיקת שבביל זה יש פרקליטות, כדי שאנחנו לא נשקול רק את השיקולים שגופים מסחריים או חברות ביטוח שוקלות – שווה לי, לא שווה לי, מה יצא לי מהתיק, איזה אחוזים אני אגזור. לא, אני לא עושה את החשבון הזה. אם יש לו נכסים שאני מסוגל לאתר בתחילת הדרך, בתחילת התהליך, אני בהחלט אנסה לנקוט בסעדים זמניים, להטיל עיקולים ולתפוס אותם, כדי שיהיה לי מאיפה לגבות ולהיפרע בסוף התהליך, אבל אם אין לו, זה לא שיקול מבחינתי. עצם זה שאזרח הרשה לעצמו ליטול חלק באירוע טרור, די בכך כדי שאני אנקוט כלפיו בתביעה אזרחית."

93. **קיומה של הנחיה זו מחדד את הוואקום שבהיעדר הנחיה דומה ביחס להגשת תביעות אזרחיות לאחר הליכים פליליים בתחומים נוספים.** כך למשל, ישאל השואל האם ככלל יש מקום להגיש תביעות אזרחיות בכל מקרה בו ניתנה הרשעה בעבירה של שחיתות שלטונית שהסבה נזק לקופה הציבורית, או לחלופין העשירה את העברין שלא כדן? ומה לגבי עבירות פליליות אחרות שמסבות נזק כאמור, כגון תיאום במכרזים ציבוריים, עבירות סביבתיות וכיוצא בזה. האם בעבירות אלו אין חשיבות מיוחדת להרתעת

² פרוטוקול מס' 96 משיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט (21.6.2023), זמין באתר: <https://main.knesset.gov.il/APPS/committees/2215/sessions/2206353>

94. נשוב ונדגיש – דווקא נוכח חשיבותה הרבה של האכיפה האזרחית ככלי נוסף שבידי המדינה, ונוכח המשאבים המוגבלים שבידי המשיבה 3, ברי כי יש מקום לגבש ולפרסם מדיניות סדורה בדבר התיקים הפליליים שיבחנו לצורך הגשת תביעות אזרחיות.

95. לאור כל האמור לעיל, אם המדינה נוקטת במדיניות של פעולות אכיפה אזרחיות לשמירה על הקופה הציבורית – יש אפוא מקום לקבוע תבחינים ברורים לפעול לאורם, כך שתוגשנה תביעות אזרחיות במקרים בעלי מאפיינים דומים. כמו כן, מדיניות זו צריכה להיות שקופה לציבור על דרך פרסומה. כל פעולה אחרת היא בלתי סבירה ונוגדת את עקרונות היסוד של ההליך המנהלי ובראשו עקרון השוויון. **בכך, חוטאים המשיבים ובפרט הפרקליטות לתפקידם כנאמני הציבור וכשומרי הסף של הקופה הציבורית.**

96. כאמור לעיל אין חולק כי ההחלטה על השימוש בכלי האכיפה האזרחית במקרה זה או אחר נמצאת בליבת שיקול הדעת של המשיבים. **ודוק, אין כוונת העותרת לבקש מבית המשפט הנכבד להתערב בשיקול דעתה של הרשות, והעותרת אף אינה מתיימרת להכתיב למשיבים מה תוכנה של המדיניות שתקבע יכלול (ככל שזו תהיה מדיניות קוהרנטית ומהותית לעניין).** כל שמבקשת העותרת, ומדובר בדרישה צנועה ביותר, הוא להורות לרשות ששיקול דעת זה צריך להיות מוכוון על ידי מדיניות סדורה ושקופה לציבור, על מנת שהפעלתו תהיה באופן שמשרת את האינטרס הציבורי בשיפוי הקופה הציבורית, שמירה על השוויון והיעדר השרירותיות.

97. למעשה, טרם סיום פרק זה יצוין כי, כאמור לעיל, **אף אין כל מחלוקת בין העותרת לבין המשיבים בדבר קיומו של הצורך בגיבוש מדיניות בנושא**, כאמור הנחיות מנהליות, ולפרסומה עם השלמת התהליך. כפי שהעותרת עמדה על כך לעיל, במסגרת תגובתה המקדמית לעתירה הקודמת (נספח ע/10) הצהירה המדינה כי מתקיימים בנושא דיונים וגיבוש המדיניות נועד להתוות לכדי הנחיה סדורה שעם גיבושה תפורסם כמקובל. והנה, בחלוף מספר שנים, במענה לפניות העותרת, שבה המדינה והצהירה כי הנושא עודו **"מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב"** (נספח ע/19).

98. אם כן, אף המשיבים מכירים בחשיבות הרבה בגיבוש המדיניות לכדי הנחיה (או הנחיות) סדורה ופרסומה. אולם בעוד העותרת סבורה, לאחר קרוב לעשרים שנות פעילות של המשיבה 3, כי הגיעה העת לגבש סופית מדיניות כאמור, דומה כי למשיבים לא אצה הדרך, בלשון המעטה.

99. כבר במסגרת ההליך הקודם, בעקבות הצהרות אלו של המדינה, בית המשפט הנכבד אף נתן דעתו לכך ובחר לתת להצהרה זו ביטוי בפסק דינו מחמת חשיבותה, בקובעו כי: **"חזקה על המשיבים כי יפעלו בהתאם להצהרתם ויפעלו לגיבוש הנחיות ביחס למדיניות הנוהגת בהגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים ולפרסום ההנחיות עם השלמת גיבושן"** (נספח ע/11, בפס' 15). בית המשפט הנכבד סבר (ולמעשה הורה) בעת ההיא כי המדינה תפעל על סמך החזקה הזו ובמהירות הראויה ותפרסם את ההנחיות במועד סביר, והמשיבים, לאורך כל מחדלם בארבע השנים האחרונות – ארבע שנים, לא פחות ואף יותר – הוכיחו כי החזקה נסתרה שוב ושוב וכי אין להם כל כוונה לפעול בהתאם להצהרתם. בכך, לשיטת העותרת, יש משום הטעייה (גם אם שלא בזדון) של בית המשפט הנכבד ושל העותרת – וכאמור, המשך פגיעה באינטרס הציבורי כפי שהציגה העותרת לעיל – ולכך מבקשת העותרת לשים קץ.

2.ד. גרירת הרגליים של המשיבים הנמנעים מגיבוש הנחיות מנהליות בנושא מפרה את החובה לפעול במהירות הראויה

100. חובתן של רשויות מנהליות לפעול במהירות הראויה מעוגנת בסעיף 11 לחוק הפרשנות, הקובע כי "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה ולחזור ולעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות".

101. בהקשר זה, פסק זה מכבר כב' השופט חשין כי: "לציווי כי נעשה 'במהירות הראויה' נלווה צליל של אזהרה מפני איחור: הישמרו לכם פן תאחרו בעשייה" (בג"ץ 4681/97 **היועץ המשפטי לממשלה נ' ועדת השחרורים – גוש צפון**, נא(4) 679 (1997)).

102. ואכן, בפסיקה ארוכת שנים קבע בית משפט נכבד זה, כי רשות מנהלית נדרשת לקבל את החלטותיה ולהפעיל את סמכויותיה במהירות הראויה. חובה זו היא "מן המושכלות הראשונים של מינהל תקין", והיא נובעת מחובת הנאמנות וההגינות של הרשות המנהלית כלפי הציבור (בג"ץ 4630/17 **ADAM GUBARA TAGAL ואח' נ' שר הפנים**, בפס' 16 לפס"ד של כב' השופט (כתוארה אז) חיות (פורסם בנבו, 25.4.2021); ראו גם: בג"ץ 5931/04 **מזורסקי נ' מדינת ישראל**, פ"ד נט(3) 769, 782 (2004)).

103. יתרה מכך, החובה לפעול במהירות הראויה היא חלק מחובתה של הרשות המנהלית לפעול בסבירות, שכן הלכה מושרשת היא כי "**סבירות משמעה גם עמידה בלוח זמנים סביר**" (בג"ץ 6300/93 **המכון להכשרת טוענות בית דין נ' השר לענייני דתות**, פ"ד מח(4) 451, 441 (1994); יצחק זמיר **הסמכות המינהלית, כך ב: ההליך המינהלי** 1098 (2011)).

104. והנה, **מזה כשני עשורים** שהמשיבים מפעילים את כלי האכיפה האזרחית כחלק מארגז הכלים הנתון בידיהם לצורך אכיפת שלטון החוק ושמירה על הקופה הציבורית. עד כה הוגשו עשרות ואולי מאות של תביעות אזרחיות בשם המדינה אגב הליכים פליליים, וכל זאת מבלי שיש מדיניות סדורה, אמות מידה או תבחינים, וללא כל שקיפות לציבור אודות אופן קבלת ההחלטות לגבי הגשת תביעות אלו. וכפי שציינה העותרת, גם מאות תביעות כאמור הן טיפה בים של אלפי תביעות פוטנציאליות שלא הוגשו, מטעמים עלומים, ובין היתר בשל העדרה של מדיניות כזו. ברי כי שני עשורים הוא זמן די והותר על מנת לגבש הנחיות מנהליות כדבעי, וזאת אף אם מדובר בסוגיה בעלת מורכבות מיוחדת.

105. במסגרת ההליך בעתירה הקודמת לפני למעלה מארבע שנים, המשיבים הצדיקו את גרירת הרגליים בנושא בכך שנושא הגשת התביעה האזרחית לאחר ההליך הפלילי הוא תהליך חדש יחסית, וכי גורמי המקצוע לא נתקלו בכמות מספקת של מקרים על מנת לגבש קו מדיניות בנושא, וכי עם הבשלתו וגיבושו של מסמך מדיניות של הנחיה, הוא יפורסם כפי שמקובל. **דא עקא, בחלוף ארבע שנים מהצהרתם זו, שגם היא לשיטת העותרת הייתה מוקשית בשעתה, יש להצר על כך שנדמה כי דבר לא נעשה.**

106. וזאת כאמור, על אף שכידוע העיסוק באכיפה אזרחית מטעם המדינה החל הרבה לפני מועד מתן תגובת המשיבים בעתירה הקודמת. כנזכר לעיל, כבר בשנת 2009 סומנה פעילות האכיפה האזרחית היזומה כחלק מרכזי באסטרטגיה של הפרקליטות האזרחית. יתרה מכך, ממילא ממועד מתן פסק הדין עברו מעל לארבע שנים שלמות, בהן המשיבים נתקלו בתביעות דומות נוספות ואף החליטו על הגשת תביעות במקרים מסוימים. ועל כן, אין אלא להגיע למסקנה שהמשיבים נמנעו מלפעול במהירות ראויה בעניין גיבוש ופרסום

ההנחיות, במה שניתן לכנותו "איטיות מגונה".

העתק לקט כתבות מהתקשורת בעניין תביעות אזרחיות שניהלו המשיבים לאחר הליך פלילי מאז העתירה הקודמת מצורף ומסומן כנספח ע/23

107. יתרה מכך, באשר לטענת המדינה בעתירה הקודמת כי טרם בשלה העת לגיבוש הנחיות, העותרת תטען כי נוכח חשיבותן, ועל מנת להבטיח פעולה סבירה ושוויונית, קמה חובה לגבש ולפרסם הנחיות כלשהן, אף אם בשלב זה מדובר בהנחיות ראשוניות הנתונות לשינויים, ולעדכן בהתאם להתפתחות תורת ההפעלה של הסמכות והפקת הלקחים ממקרה למקרה.

108. המלומד דותן עמד על כך שכאשר רשות מנהלית מפעילה סמכות ומקבלת החלטות לאורך זמן, מתגבשת, גם אם לא דווקא במכוון, דרך פעולה וזו מנחה את הרשות בהחלטותיה. במקרה כזה, פרסום ההנחיות היא מעין "חשיפה" של הנחיות קיימות ולא גיבוש מאפס המצטבר (ראו: יואב דותן הנחיות מנהליות, פרק שביעי (1996) בעמ' 470-471). זאת ועוד, כפי שמנחה הנחיית היועצת המשפטית לממשלה, **גם אם דרך הפעולה אינה מגובשת או מפורטת, ניתן וראוי לנסח אותה במתכונת של הנחיה**, תוך שניתן בשלב ראשון להותיר את ההנחיות ברמת עקרונות רחבים ובהמשך לפתח ולדייק את ההנחיות ואף לשנותן לאור הניסיון המתגבש (בעמ' 6-7):

"...משנרכש ניסיון בהפעלת הסמכות ולמעשה נוצרה מדיניות או דרך פעולה, גם אם לא מגובשת ומפורטת, ניתן וראוי לנסח אותה במתכונת של הנחיה. בשלב הראשון תוכל הרשות להסתפק בקווים כלליים או עקרונות רחבים ובשלב מאוחר יותר תוכל, באופן הדרגתי, להוסיף ולפתח אותם, ואף לשנות אותם, לאור הניסיון ובהתחשב בתנאים המשתנים. גם אם מלאכה זאת, של ניתוח שיקול הדעת וגיבושן כהנחיה כתובה, דורשת זמן ומאמץ, אין ספק שבדרך-כלל השקעה זאת משתלמת היטב. לאחר שההנחיות גובשו ונוסחו, ההחלטה של הרשות בכל מקרה ומקרה, לאור ההנחיות, תהיה קלה ומהירה הרבה יותר."

109. בענייננו, על אף שבפועל בשנים האחרונות הוגשה כמות לא מספקת של תביעות אזרחיות בהמשך להליכים פליליים (35 תביעות נכון לשנת 2023), בכל תיק שהובא לפתח המשיבים והיה עליהם להחליט על הגשה או אי-הגשה של תביעה יזומה, נשקלו מכלול שיקולים שעמדו ביסוד ההחלטה (וראו למשל בנספח ע/23 שלוש דוגמאות לתיקים כאלו).

110. על כן, העותרת תטען כי לא מן הנמנע ששקילת מכלול השיקולים האמורה התבצעה פעמים רבות, ובמסגרת כלל ההחלטות הללו, יושם קו מדיניות מסוים. יצוין כי הודעת היועץ המשפטי לממשלה שעמדה במרכז העתירה הקודמת בלבד, מפורטת וכוללת שיקולים רבים בקבלת ההחלטה, אלו עשויים **לכל הפחות להוות עקרונות בסיסיים לצורך גיבוש הנחיות בסיסיות ראשוניות כאמור לעיל**. כמו כן, מזה כמעט 20 שנה פועלת היחידה לאכיפה אזרחית, גוף שכל מהות קיומו הוא שהגשת תביעות אלו, וקשה להאמין שמדובר בגוף שנעדר קו מדיניות בסיסי או רציונל להגשת תביעות יזומות בעקבות הליכים פליליים, באשר זו אחת ממטרות הקמתו.

111. **משכך, בענייננו מדובר במקרה מובהק שבו המשיבים הפרו את החובה לפעול במהירות הראויה, וגם מטעם זה דין העתירה להתקבל.**

ה. סוף דבר

112. כפי שהעותרת הציגה בפני בית משפט נכבד זה בעתירה דנן, מזה כשני עשורים החליטו המשיבים לעשות שימוש בכלי האכיפה האזרחית, ובמסגרתו החלו בהגשת תביעות אזרחיות אגב הליכים פליליים. זאת מתוך הבנת חשיבות האכיפה האזרחית הן לשמירת שלטון החוק, הן לחיזוק ההרתעה והן לשמירה על הקופה הציבורית. אין כל מחלוקת בדבר חשיבותו של כלי זה, והצורך לחזק ולהרחיב את השימוש בו, כחלק מארגון הכלים המצוי בידי המדינה.

113. אולם, הצהרות לחוד ומעשים לחוד: לא רק שנמצא כי המשיבים לא עושים די בשימוש בכלי זה, כי אם הם גם חוטאים בכך שהפעלתו נעשית ללא שגובשה תכנית פעולה, ללא שנקבעו סדרי עדיפויות, אמות מידה ותבחינים, או שיקולים מנחים, וזאת על מנת להבטיח שהשימוש בסמכות האכיפה האזרחית ייעשה באופן מיטבי, עקבי, ענייני ושוויוני ובכך ימוצו עד תומם כלל המשאבים שעומדים לרשות לצורך הפעלת סמכותה וייתכן ואף שקיומם של נהלים סדורים בעניין יסייע לקבלת משאבים נוספים. וזאת כאשר בידי המדינה משאבים מוגבלים להפעיל אכיפה אזרחית, ואף על פי כן אף סדרי עדיפויות והנחיות לבחירת התיקים לא נקבעו.

114. כפי שהיטיב לבטא זאת מבקר המדינה בדו"ח המבקר כבר לפני חמש שנים (נספח ע/3, בעמ' 665):

"יתרה מזאת, ובדומה למשאבים מוגבלים אחרים של המדינה כגון משאבי תקינה ותקציב או משאבי חקיקה וזמן שיפוטי, אכיפה אזרחית גם היא משאב מוגבל של המדינה, ועליה לנהל אותה באופן מתוכנן, משוכלל ולפי סדר עדיפויות ברור..."

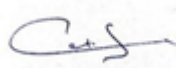
115. מחדל זה קיים חרף העובדה כי אין מחלוקת בדבר הצורך והחשיבות לגבש הנחיות מנהליות בנושא ולפרסמן כהלכה, כפי שהמדינה הצהירה כבר לפני ארבע שנים שהיא תעשה. אולם, המשיבים ממשיכים בגרירת הרגליים, ועד כה דבר לא השתנה.

116. על כן, העותרת הניחה בידי בית משפט נכבד זה את התשתית המתאימה לקבוע כי הרשות לקביעת הנחיות מנהליות הפכה במקרה דנן לחובה, ולכל הפחות שהמשיבים לא עמדו בחזקה שעליה הצביע ביהמ"ש הנכבד בפסק דינו בעתירה הקודמת, ויש צורך להורות כמבוקש ברישא לעתירה, כי על המשיבים לגבש בהקדם הנחיות מנהליות בנושא ולפרסמן לציבור כמקובל.

117. עתירה זו נתמכת בתצהירו של מר עמק ברכה, מנכ"ל העותרת.


טלילה דביר, עו"ד


יניב גולדברג, עו"ד


תומר נאור, עו"ד

ב"כ העותרת

ירושלים, 9 באוגוסט 2026,

כ"ו באב, התשפ"ו

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או רחל אל-
שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי דביר ו/או יניב גולדברג ו/או
תמר באום ו/או סתיו לבנה להב ו/או טלילה דביר ו/או יעל
בלוך ו/או לירז גנון ו/או ענת ברמן ו/או איל גלזר ו/או נעמי
יקירביץ ו/או עידו שטיינברגר ו/או עידו אורנשטיין

מרח' יפו 208, ת.ד. 31348 ירושלים 9131301
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

- נ ג ד -

1. פרקליט המדינה
2. היועצת המשפטית לממשלה
3. היחידה לאכיפה אזרחית, פרקליטות המדינה

באמצעות ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה
מרח' שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה, ירושלים
טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011
דוא"ל: HCJ-dep@justice.gov.il

המשיבים

תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ, עמק ברכה, בעל תעודת זהות שמספרה 028959716, המשמש מנכ"ל בעותרת, מצהיר
בזאת, כי העובדות המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונותי.

חתימת המצהיר

אישור

אני, עו"ד טלילה דביר, בעלת מס' מ.ר. 81688, מאשרת בזאת כי ביום 9.8.26 חתם בפני מר
עמק ברכה, המוכר לי אישית, על הצהרתו דלעיל, לאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר ולומר את האמת,
וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, ולאחר שאישר את נכונות הצהרתו.

טלילה דביר, עו"ד

מ.ר. 81688

טלילה דביר, עו"ד

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1/ע	העתק מפרסום באתר פרקליטות המדינה שכותרתו "הנחיות פרקליט המדינה"	30
2/ע	העתק הנחיית פרקליט המדינה מס' 16.12 "הגשת תביעה יזומה במקרים המעוררים רגישות או מורכבות מיוחדת" (31 במרץ 2019)	32
3/ע	העתק דו"ח מבקר המדינה "פעילות המדינה להבטחת זכויותיה באמצעות אכיפה אזרחית" משנת 2021	35
4/ע	העתק החלטת ממשלה מס' 545 "העמקת פעילות גביית החובות בממשלה" מיום 14.7.2013	118
5/ע	העתק דו"ח סיכום שנת 2021 של פרקליטות המדינה, עמ' 121-124	121
6/ע	העתק בקשת חופש מידע מטעם העותרת מיום 18.1.2024	126
7/ע	העתק מענה לבקשת חופש מידע מטעם משרד המשפטים מיום 25.7.2024	133
8/ע	העתק כתב העתירה (ללא נספחיו) בבג"ץ 199/22	137
9/ע	העתק ההודעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה מיום 27.5.2021	165
10/ע	העתק התגובה המקדמית מטעם המשיבים 1-2 בעתירה הקודמת	168
11/ע	העתק פסק הדין בעתירה הקודמת (בג"ץ 199/22)	197
12/ע	העתק פניית העותרת מיום 9.7.2024	206
13/ע	העתק מענה מיום 14.7.2024 מטעם לשכת היועצת המשפטית לממשלה	211
14/ע	העתק מענה מיום 21.7.2024 מטעם לשכת פרקליט המדינה	213
15/ע	העתק מענה מיום 12.8.2024 מטעם עו"ד מלאכי פש	215
16/ע	העתק תזכורת מטעם העותרת מיום 15.10.2024	219
17/ע	העתק תזכורת מטעם העותרת מיום 28.11.2024	225
18/ע	העתק תזכורת מטעם העותרת מיום 6.5.2025	229
19/ע	העתק מענה מטעם לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים) מיום 8.7.2025	233
20/ע	העתק תזכורת מטעם העותרת מיום 19.3.2026	235

מס'	שם הנספח	עמ'
ע/21	העתק הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.0002 "הנחיות מינהליות"	239
ע/22	העתק הנחיית המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים) בנושא "תביעות המדינה נגד מפגעים" מיום 24.8.2022	266
ע/23	העתק לקט כתבות מהתקשורת בעניין תביעות אזרחיות שניהלו המשיבים לאחר הליך פלילי מאז העתירה הקודמת	269

נספח ע/1

**העתק מפרסום באתר פרקליטות
המדינה שכותרתו "הנחיות פרקליט
המדינה"**

עמ' 30

הנחיות פרקליט המדינה פורסמו לראשונה לפני למעלה מעשרים שנים. ההנחיות נועדו לתת ביטוי לתורת הפרקליטות ומסורת העבודה שנבנתה נדבך על גבי נדבך במשך שנים.

ההנחיות כולן באות להוסיף על הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ויש לקראן בכפוף להנחיות אלה. בתחום הפלילי, ההנחיות נועדו להתוות את מדיניות התביעה הכללית ולקדם אחידות, שקיפות ותקינות מנהלית.

בנוסף, ההנחיות נועדו לסייע לפרקליט בהתמודדות עם אתגרים מקצועיים בעבודתו היומיומית. בתחום האזרחי, ההנחיות נועדו לסייע בהתווית מדיניות אחידה בין כלל באי הכוח מטעם המדינה.

נושא

חיפוש לפי שם או מספר הנחיה

מילות מפתח

מ- תאריך הפרסום

עד תאריך הפרסום

תאריך עדכון אחרון

237 תוצאות

מסירת מידע להגנה על משך הטיפול בתיק לפי סעיף 57 א לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב) התשמ"ב 1982 - הנחיית המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים)

נושא:	תאריך הפרסום:	תאריך עדכון אחרון:
14.עניינים פליליים-שוונות	30.12.2025	אין מידע
לעיון בהנחיה		

הנחיה כללית

נושא:	תאריך הפרסום:	תאריך עדכון אחרון:
00.כללי	13.2.2022	13/02/2022
לעיון בהנחיה		

אימתי מוטלת חובה למסור לנאשם מידע בדבר החלטת התביעה שלא להעמיד לדין חשודים אחרים - הנחיית המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים)

נושא:	תאריך הפרסום:	תאריך עדכון אחרון:
14.עניינים פליליים-שוונות	30.12.2025	אין מידע
לעיון בהנחיה		

1.1 אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין

נושא:	תאריך הפרסום:	תאריך עדכון אחרון:	
01.מדיניות התביעה בהחלטות על העמדה לדין ובגניזת תיקים - כללי	2.1.1994	27/10/2024	עוזר ה-AI הממשלתי

נספח ע/2

**העתק הנחיית פרקליט המדינה מס'
16.12 "הגשת תביעה יזומה במקרים
המעוררים רגישות או מורכבות
מיוחדת" (31 במרץ 2019)**

עמ' 32

הנחיות פרקליט המדינה	הנחיית פרקליט המדינה מספר 16.12 – הגשת תביעה יזומה במקרים המעוררים רגישות או מורכבות מיוחדת
	כ"ד אדר ב תשע"ט, 31 מרץ 2019

16.12 הגשת תביעה יזומה במקרים המעוררים רגישות או מורכבות מיוחדת

מטרת הנחיה זו לקבוע את האישורים הנדרשים להגשת תביעה יזומה על ידי המדינה במקרים המעוררים רגישות או מורכבות מיוחדת, לרבות מקרים המעלים רגישות מבחינה ציבורית, מורכבות משפטית מיוחדת או חדשנות בתפיסת המדיניות המשפטית.

1. כחלק מקידום יעדי העל של הפרקליטות האזרחית כגורם יוזם ואקטיבי, לטובת האינטרס הציבורי, בכלל זה שמירה על קופת המדינה וזכויותיה, מתבצע בשנים האחרונות מהלך מערכתי של נקיטה בהליכים יזומים על ידי המדינה.

2. בכל מקרה שבו נשקלת הגשת תביעה יזומה על ידי המדינה המעוררת רגישות או מורכבות מיוחדת, לרבות מקרים המעלים רגישות מבחינה ציבורית, מורכבות משפטית מיוחדת או חדשנות בתפיסת המדיניות המשפטית, יש להקדים וללבן הנושא עם מנהל היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה, ולאחר מכן להביאו לפני המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים) לאישורו, והכל בטרם הגשת התביעה. פניה למשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), תעשה על דעת פרקליט המחוז הרלוונטי.

3. מבלי לגרוע מכלליות האמור לעיל, להלן דוגמאות למקרים שסביר שתהיה כרוכה בהם רגישות ציבורית, מורכבות משפטית מיוחדת או חדשנות בתפיסת המדיניות המשפטית:

א. הליך נגד מדינה זרה או ישות אחרת במשפט הבינלאומי.

ב. הליך נגד מוסדות דת של העדות הדתיות השונות המעורר רגישות (לרבות ביחס ליחסי חוץ או יחסי פנים).

ג. הליך נגד ארגונים או גופים הפועלים לקידום אינטרסים ציבוריים או חברתיים בהתייחס לפעילותם במישור זה.

ד. הליך הכרוך בדרישה להשבת עלויות של הפעלת סמכויות שלטוניות באכיפה פלילית (דוגמת מעצר, עיכוב, חיפוש, חקירה) או הפעלת סמכויות שלטוניות בשמירה על הסדר הציבורי (דוגמת פיזור הפגנה).

ה. נקיטת הליך נגד עובד מדינה, שפעל בסטיה חמורה מהתנהגות ראויה של עובד ציבור, לרבות משום שגרם נזק לאינטרס הציבורי או לפגיעה בזכויות המדינה או בנכסיה.¹

ו. הליך המייחס אחריות בנוזיקין לבעל דין או לבא כוחו בקשר לנקיטת הליכים משפטיים.

ז. הליך נגד קטין או נגד בגיר, אשר בעת ביצוע המעשה מושא התביעה היה קטין.

ח. הליך נגד הורים בהתייחס לתביעת קטין שהוגשה נגד המדינה.

4. מובהר כי מדובר בדוגמאות בלבד ולא ברשימה ממצה.

5. באשר להגשת תביעה שכנגד או הודעה לצד שלישי במקרים המעוררים רגישות או מורכבות מיוחדת – ראו פרק ד' להנחיה 16.7 להנחיות פרקליט המדינה.

¹ ראו בהקשר זה גם הנחיה 16.5 והנחיה 16.6 להנחיות פרקליט המדינה.

נספח 3/ע

**העתק דו"ח מבקר המדינה "פעילות
המדינה להבטחת זכויותיה
באמצעות אכיפה אזרחית" משנת
2021**

עמ' 35

מבקר המדינה | דוח שנתי 72א - חלק ראשון | התשפ"א-2021



משרד המשפטים

פעולות המדינה להבטחת זכויותיה באמצעות אכיפה אזרחית



פעולות המדינה להבטחת זכויותיה באמצעות אכיפה אזרחית

רקע

בפעילותה השוטפת של המדינה נצברות לגופים הממשלתיים זכויות הנוצרות מכוח התקשרויות, הסכמים, אספקת שירותים ופסקי דין, וכן זכויות לקבלת כספים שחובת תשלומם נקבעה בדין. אכיפה אזרחית היא שם כולל לשימוש בכלים ובהליכים אזרחיים יזומים של המדינה להבטחת זכויותיה, כדי להגן על מטרות וערכים מוגנים שונים ובכלל זה הגנה על שלטון החוק ואכיפתו, קיום התחייבויות כלפי המדינה, הגנה על נכסי המדינה וקרקעותיה, סיוע ביישום מדיניות ממשלתית ואסדרה (רגולציה) ושמירה על הקופה הציבורית. אכיפה אזרחית יזומה הוגדרה נדבך מרכזי באסטרטגיית הפרקליטות האזרחית ובמיצובה של הפרקליטות בליבת השמירה על שלטון החוק. הביקורת התמקדה במיפוי ובאיתור של הפגיעה בזכויות המדינה ובבדיקת החסמים המונעים אכיפה יזומה וגבייה מיטבית של חובות בגופי ממשלה.



נתוני מפתח

כ-5 מיליארד ש"ח	כ-215 מיליון ש"ח	כ-6.9 מיליארד ש"ח	כ-67.2 מיליארד ש"ח
סכום החוב הנומינלי לרשות מקרקעי ישראל שערכו הריאלי ליום 31.12.20 היה 15.3 מיליארד ש"ח.	סכום החובות שנותרו לגבייה במינהל הגבייה הממשלתי בסוף 2020. משנת 2017 נגבו כ-212 מיליון ש"ח.	סכום החובות למדינה שאושר למחיקה על ידי הוועדה העליונה לפשרות, מחיקות והסדרי חוב במשרד האוצר, מתחילת 2017 עד אמצע 2020.	סכום יתרות החובה למדינה במאזנים ובדוחות הכספיים המאוחדים לשנת 2019, מתוכם רכיבי עסקאות החליפין ושאינן חליפין היה כ-39 מיליארד ש"ח.
כ-22,700 "תיקי הגנה"	184 תביעות יזומות	98 פעולת אכיפה משולבת ומשלימה	כ-534 מיליון ש"ח
מספר התיקים שנפתחו בפרקליטות ב-2019 שלא ביוזמת המדינה. לפי מאזן המדינה ליום 31.12.19 לתביעות משפטיות: כ-9.3 מיליארד ש"ח.	מספר התביעות האזרחיות היזומות שהגישה הפרקליטות בשנת 2019 בסכום כולל של כ-708 מיליון ש"ח. באותה השנה הסתיימו בבתי המשפט 75 תביעות בזכייה לטובת המדינה בסכום כולל של 290 מיליון ש"ח.	מספר המבצעים שניהלה הפרקליטות בהשתתפות גורמי אכיפה נוספים בשנת 2019 במסגרת שולחנות עגולים.	סכום החיובים בתחום המיסוי העירוני שמינהל הדיוור הממשלתי במשרד האוצר השיג עליו ב-197 תיקים בשנים 2017 - 2019. לאחר טיפול משפטי הופחת סכום החיוב לכ-133 מיליון ש"ח.



פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד דצמבר 2020 בדק משרד מבקר המדינה את נושא האכיפה האזרחית. עיקר הביקורת נעשתה בפרקליטות, במשרד האוצר וברשות מקרקעי ישראל, וכן נעשתה ביקורת במינהל הגבייה הממשלתי, במשרד הביטחון, במשרד החינוך, במשרד המשפטים, במשטרה, ברשות החברות הממשלתיות, ברשות הארצית לכבאות והצלה, במכון וולקני, במשרד הרווחה, במשרד הפנים, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד הבריאות, במשרד התיירות, במשרד הכלכלה והתעשייה ובמשרד להגנת הסביבה. במהלך הביקורת שלח משרד מבקר המדינה שאלונים בנושא ל-42 מנכ"לים וראשי גופים ממשלתיים לצורך ריכוז מידע בנושא מגופים ממשלתיים וניתוחו. מענים לשאלון התקבלו במועד מ-34 גופים (81% מהגופים שאליהם נשלח השאלון).

השלבים לשימוש מיטבי באכיפה אזרחית



תמונת המצב העולה מן הביקורת

מיצוי פוטנציאל הגבייה והתביעה של המדינה - בדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל לשנת 2019 סכום החובות כלפי המדינה היה כ-67 מיליארד ש"ח מתוכם רכיבי עסקאות החליפין ושאין חליפין היה כ-39 מיליארד ש"ח. בשנים 2017 עד יוני 2020 הועדה העליונה לפשרות, מחיקות והסדרי חוב באגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) אישרה בקשות למחיקה בהיקף של כ-7 מיליארד ש"ח, ומתשובות הגופים לשאלון הביקורת עולה כי סכום החוב המצרפי שאושר למחיקה בוועדות המחיקה המשרדיות בתקופה זו היה כ-1.9 מיליארד ש"ח. נתונים אלו מדגימים פוטנציאל גבייה ותביעה שלא מומש.

הליך מיפוי סיכונים - 68% מהגופים המשיבים לשאלון הביקורת לא ביצעו סקר סיכונים לגבי זכויות הניתנות לאכיפה ו-85% לא גיבשו מדיניות לתיעוד הטיפול בפגיעה בזכויות. ב-42% מהגופים המשיבים אין תהליך מובנה ושיטתי לאיתור, מיפוי וניתוח של חובות כלפי המשרד



ופגיעה בזכויותיו. בהיעדר המיפוי, חסר הבסיס ההכרחי לטיפול סדור ונרחב במימוש הזכויות, ונפגעת היכולת לבצע גבייה ואכיפה מיטבית.

תורת ההפעלה של הפרקליטות - בחירת המקרים והתיקים המשפטיים שבהם מופעלים כלי אכיפה אזרחית, שעשויים להיות רבי-עוצמה, אינה נעשית באופן שיטתי: חסרה מתודולוגיה סדורה לזיהוי מטרות, לתיעודופן ולבחירת היעדים, והיעדים שנגדם מכוונים מבצעי אכיפה נבחרים על ידי הגופים שלא על פי מדיניות סדורה או אמות מידה ברורות דיין.

מנגנון לאיתור הפרות של הסכמי התקשרויות - ב-41% מהגופים המשיבים לשאלון הביקורת אין מנגנון מובנה לאיתור החובות וההפרות של הסכמים, ואין נוהל עבודה מתוקף לאיתור ולמיפוי של חובות והפרות. עולה החשש כי חלק מהחובות כלפי גופי ממשלה אינם מאותרים, והפרות של הסכמים אינן מדווחות ומטופלות, ובכך נמנעת יכולת האכיפה של הגופים, נמנעת האפשרות ליצירת הרתעה מפני הפרות הסכמים ונגרמים הפסדי ממון למדינה.

פוטנציאל הגשת תביעות אזרחיות יזומות אגב הליכים פליליים - בפרקליטות אין מנגנון אחיד וסדור לאיתור זיהוי התיקים שהתקיימו בהם הליכים פליליים והם בעלי פוטנציאל אכיפה אזרחי ומינהלי. כמו כן חסר ממשק טכנולוגי בין הפרקליטות הפלילית לאזרחית. בשנת 2019 הוגשו תשע תביעות עקב הליכים פליליים, מתוכן שלוש "תביעות נגרות". באותה השנה הסתיימו הליכים ב-4,408 תיקים פליליים שנוהלו בפרקליטות והורשעו 84% מהנאשמים. באין מנגנון כאמור לא ניתן לאתר רבים מהתיקים שעשויים להיות רלוונטיים להגשת תביעות אזרחיות.

הימנעות מהליכי גבייה והגשת תביעות אזרחיות - אכיפה אזרחית כלפי מפגעי טרור - הביקורת העלתה כי בשנים 2018-2019 לא הוגשו תביעות אזרחיות להשבת כספי הפיצויים ששילמה המדינה לנפגעי הטרור. יש לציין כי בשנים אלו אושרו 374 נפגעים בגין 93 אירועי פעולות איבה. בשנת 2019 שילם המוסד לביטוח לאומי ל-5,237 נפגעי פעולות איבה, תשלומים בסך של כ-540 מיליון ש"ח.

מקרי האלימות שאירעו במהלך מאי 2021 גרמו למדינה להוצאות בגין הפגיעה ברכוש הציבורי, והיא אף צפויה לשלם לנפגעי פעולות איבה פיצויים באמצעות רשות המיסים - הקרן לפיצויים. מקרים אלו מחדדים את הצורך בפעילות אכיפה אזרחית, לצד ההליכים הפליליים, ובפרט כלפי מי שהורשע בהליך הפלילי, להשבת הכספים שישולמו מהקופה הציבורית.

תביעות יזומות של רשות מקרקעי ישראל - ב-31.12.2020 החובות לרמ"י הסתכמו ב-15.3 מיליארד ש"ח. בשנים 2017-2020 ירד ב-31% מספר התיקים שהעבירה רמ"י לייצוג משפטי להגשת תביעות יזומות. בשנת 2019 הגישה רמ"י באמצעות הפרקליטות 30 תביעות, לעומת 57 בשנת 2018.

שימוש במנגנוני ישוב סכסוכים בין המדינה לרשויות מקומיות - מספר התיקים שהובאו לישוב סכסוך לפני הממונים על המחוזות במשרד הפנים בשנים 2017 - 2019 אינו גדול והסתכם בעשרות אחדות של תיקים, שרובם התמקדו בהתדיינויות בעניין חיובי ארנונה של משרדי הממשלה בידי הרשויות המקומיות. היעדר לוחות זמנים קצובים להליך מעכב את בירור הסכסוכים.

שימוש באמצעי אכיפה אזרחית - בין החסמים המונעים שימוש יעיל באמצעי אכיפה אזרחית: המדינה משתתה בנקיטת פעולות לצורך שמירה על זכויותיה, באופן העשוי לגרום להתיישנות



הזכויות הרלוונטיות ומביא לפגיעה בזכויות המדינה וקניינה ולהפסדים כלכליים לקופה הציבורית; היעדר תיעוד מספק מעלה קשיים באיסוף הראיות וגיבושן לקראת תביעה אזרחית יזומה; חוסר כדאיות כלכלית בנקיטת הליכי אכיפה וגבייה; קשיים בירוקרטיים והיעדר כוח אדם מתאים לביצוע פעולות האכיפה והגבייה.



יש לציין לחיוב את פרויקט ניהול הסיכונים באכיפה אזרחית שמובילה הפרקליטות, שהחל בשנת 2018 ומבוצע לראשונה בתחום. יש לקוות כי עם סיומו יינתן בידי המדינה כלי אפקטיבי לניהול מתוכנן ומושכל של משאבי האכיפה האזרחית, כדי שלא תיעשה באופן אקראי.

יש לראות בחיוב את תהליך "מיפוי חובות חייבים" שבוצע בגופים הממשלתיים בהנחיית משרד האוצר, ובמסגרתו מופו ב-54 גופים ממשלתיים כ-5,005 סוגי חיובים, וכן את פעולותיה של רשות מקרקעי ישראל בשנים 2018-2019 לייעול הליכי הגבייה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד האוצר (אגף החשכ"ל) יגבש הנחיה לכלל הגופים הממשלתיים לקיים הליכי ניהול סיכונים במשרדיהם, וכי משרד המשפטים ילווה הליך זה בהנחיה מקצועית משלימה ליועצים המשפטיים בגופים הממשלתיים. מומלץ כי החשכ"ל יקיים ישיבה תקופתית בעניין מיפוי הסיכונים בכלל משרדי הממשלה, יגבש מדיניות כלל-ממשלתית לתעדוף הגבייה והאכיפה, ויערוך הליך הפקת לקחים בקרב חשבי המשרדים בעניין הליכי תביעה המתנהלים והליכים שהסתיימו.

מומלץ כי לנוכח גובה החוב כפי שהוא משתקף בדוחות הכספיים של המדינה, כ-39 מיליארד ש"ח, החשכ"ל יגבש תוכנית רב-שנתית ויעדים להפחתת החובות למדינת ישראל כדי לפעול להקטנת יתרות החובות למדינה, בהיוועצות עם הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים (רשות האכיפה והגבייה, ייעוץ וחקיקה ופרקליטות המדינה). לצורך כך יביא החשכ"ל לידיעת משרד המשפטים בכל שנה את סטטוס יישום התוכנית ופירוט של יתרות החובה, ובייחוד חובות מסופקים ויתרות ללא תנועה, הרשומים בדוחות הכספיים של המדינה. נתונים אלו יסייעו גם לגיבוש תוכניות העבודה של משרד המשפטים בתחום האכיפה והגבייה האזרחית.

מוצע כי משרד המשפטים, בשיתוף משרד האוצר - אגף החשכ"ל - יבחנו יצירת מנגנון ליישוב מחלוקות בדבר פגיעה בזכויות ותשלום חובות במקרים שבהם שני הצדדים הם גופים ממשלתיים, ובכלל זה קביעת הגורם האחראי לכך ודרכי פירעון החובות, ויפעלו להסדרת חובות אלו ולגבייתם.

מומלץ כי הפרקליטות, והיחידה לאכיפה אזרחית בפרט, יתוו שיטת מדידה אחידה לכלל הפרקליטות שתשקף באופן מהימן את מכלול הפעילות המבוצעת בתחום האכיפה האזרחית ואת תוצריה כדי לקבל תמונה מדויקת יותר בנוגע להגשמת יעדיה.



💡 מוצע כי הפרקליטות תפעל להסדרת נוהל עבודה מתוקף, ותבחן את המקרים המתאימים לאכיפה אזרחית משלימה להליך הפלילי כדי להגן על זכויות המדינה. לשם כך, מומלץ לקבוע קריטריונים לבחירת התיקים המתאימים לאכיפה אזרחית ולמסד מנגנון לאיתור כל התיקים הפליליים שהסתיימו בהרשעה, העומדים בקריטריונים אלו.

💡 מומלץ כי משרד המשפטים יוציא הנחיה ללשכות המשפטיות בגופי הממשלה בדבר הצורך בהקפדה על תיעוד של מהלכים ושמירת מסמכים, ובייחוד כאלה הנוגעים לאינטרסים של המדינה, ובדבר אופן התיעוד. מומלץ לגבש טפסים רשמיים שיתוו הליך בניית תיק ראיות המבוסס על תשתית ראייתית מספקת לקראת הכנת תביעה בהליך משפטי יזום. עוד מומלץ כי הפרקליטות תערוך מיפוי של משך הטיפול בתיקים המועברים לטיפול, תאתר את הגורמים להתמשכות הטיפול ותפעל לקיצורו.

דוגמאות לערכים מוגנים ולכלי אכיפה אזרחית המשמשים לשמירתם





סיכום

כבר לפני עשור החליטה הפרקליטות להוביל מגמה שלפיה על המדינה ליזום יותר פעולות לשם שמירה על זכויותיה ולצורך קידום הנושא הקימה הפרקליטות את היחידה לאכיפה אזרחית. ואולם, תמונת המצב שעלתה בדוח מחייבת את המדינה, ובייחוד את הפרקליטות, לנתח את יכולותיה ולבחון כיצד להגשים מדיניות זו, שכן גם בחלוף עשור עיקר עיסוקה של המדינה הוא בהתגוננות בתיקים שבהם היא נתבעת.

אכיפה אזרחית יעילה ומלאה דורשת הירתמות של כל הגורמים הרלוונטיים בגופים הממשלתיים, ובהם מנכ"לי הגופים והגורמים המשפטיים, החשבונאיים והמקצועיים. בשל מורכבות הפעלת כלי האכיפה האזרחית והכנת תביעות יזומות, נדרש שיתוף פעולה מלא של הגופים הממשלתיים עם משרד האוצר ומשרד המשפטים.

לאור המדיניות בדבר האכיפה היוזמה וההגנה על זכויותיה של המדינה, ראוי כי הגופים הממשלתיים, גופי האכיפה והתביעה יבחנו כיצד להתגבר על החסמים, ולשכלל את יכולותיהם, לטיוב הגבייה והאכיפה.



פעולות המדינה להבטחת זכויותיה באמצעות אכיפה אזרחית

מבוא

בפעילותה השוטפת של המדינה נצברות למשרדי הממשלה ולרשויות השלטון (להלן גם - גופים ממשלתיים) זכויות שונות. יש זכויות לקבלת כספים שחובת התשלום שלהם נקבעה בדין כגון אגרות, קנסות או עיצומים כספיים, ויש זכויות הנוצרות מכוח התקשרויות, הסכמים, אספקת שירותים ופסקי דין.

בשל היקף פעילותה הרחב, המדינה מעורבת בהליכים אזרחיים רבים, בעיקר כנתבעת. לפני כעשור התקבלה בפרקליטות המדינה החלטה להוביל מגמה שלפיה המדינה אינה רק מתגוננת מפני תביעות המוגשות נגדה, אלא פועלת לייזום תביעות לשם שמירה על זכויותיה. בשנת 2011 ציין פרקליט המדינה כי מהלך זה נעשה מתוך מבט אסטרטגי רחב הרואה לא רק את התיק היחיד שבטיפול הפרקליט אלא את התופעה שהתיק עוסק בה אשר מחייבת את התייחסות הרשויות¹. אכיפה אזרחית יזומה סומנה כנדבך מרכזי באסטרטגיית הפרקליטות האזרחית ובמיצובה של הפרקליטות בליבת השמירה על שלטון החוק².

אכיפה אזרחית היא שם כולל לשימוש בכלים ובהליכים אזרחיים ומינהליים יזומים מצד המדינה להבטחת זכויות קנייניות, חוזיות ולקבלת כספים מכוח הדין, ולהגנה על אינטרסים ציבוריים (להלן - אכיפה אזרחית). האכיפה האזרחית משמשת את הגופים הממשלתיים כדי להגשים מטרות ולשמור על ערכים מוגנים שונים, ובהם הגנה על נכסי המדינה, לרבות קרקעותיה וקנייניה הרוחני, שמירה על ערכי טבע מוגנים, הגנה על שלטון החוק ואכיפתו, קיום התחייבויות כלפי המדינה, שמירה על הקופה הציבורית וסיוע לגופים ממשלתיים ביישום מדיניות ואסדרה (רגולציה). הימנעות מנקיטת הליכים מסוג זה עלולה לגרום נזק למדינה.

לשם כך יש בידי המדינה כלים שונים בתחום המשפט המינהלי והאזרחי. להלן בתרשים 1 מוצגים ערכים מוגנים ואמצעים משפטיים לצורך שמירתם.

1 מכתב אל יו"ר הוועדה לשינוי חברתי כלכלי מפרקליט המדינה דאז, מיום 14.9.11.

2 סיכום ישיבת הנהלת הפרקליטות האזרחית, מיום 17.11.09.



תרשים 1: דוגמאות לערכים מוגנים ולכלי אכיפה אזרחית המשמשים לשמירתם



גוף ממשלתי הוא ישות משפטית שמטרתו לפעול למען הציבור, וחובותיו כלפי הציבור מחייבות גם את עובדיו. הקביעה שעובדי המדינה הם נאמני הציבור נוצרה בפסיקת בתי המשפט, שניתחה את מעמדם ותפקידם של אישי ציבור נבחרים והמשיכה גם לגבי עובדי ציבור אחרים ובהם עובדי רשויות מקומיות ועובדי מדינה³. בשנים האחרונות היועץ המשפטי לממשלה מקדם בתחום התביעות הסביבתיות את השימוש בעיקרון הכללי ובדוקטרינות של הרשות המינהלית כ"נאמן הציבור" (Public trust) או "אבי האומה" (Parens Patriae), ולפיהן למדינה זכות עמידה לתבוע נזקים לא רק במעמדה הישיר כנפגעת אלא גם בשם הציבור מקום שבו הנזק הוא בזיקה לתפקידה הריבוני⁴.

פעילות המדינה על זרועותיה בתחום האכיפה האזרחית מבוצעת, בין היתר, על פי החלטת הממשלה מס' 545 בדבר "העמקת פעילות גביית החובות בממשלה" (14.7.13) (להלן - החלטת הממשלה) אשר קבעה שיש להקים מערך גבייה ממשלתי שיפעל לאפיון, טיוב וגבייה של החובות השונים למשרדי הממשלה; וכן על פי הוראת תכ"ם⁵ מספר 3.3.0.3 בדבר "הליכי

3 בג"ץ 669/86 רובין נ' ברגר (פורסם במאגר ממוחשב, 12.1.87); ע"פ 121/88 מדינת ישראל נ' דרויש (פורסם במאגר ממוחשב, 28.3.91); עש"מ 6713/96 מדינת ישראל נ' בן אשר (פורסם במאגר ממוחשב, 9.3.98).

4 וכן עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה בתיק ת.צ. (מחוזי - ת"א) 756-10-15 גולן נ' Volkswagen AG.

5 הוראות "תקנון כספים ומשק" (תכ"ם) כוללות הנחיות אופרטיביות ומקצועיות של אגף החשב הכללי במשרד האוצר, המחייבות את משרדי הממשלה ויחידות הסמך. ההוראות מגדירות את מדיניות הממשלה ואת דרכי הפעולה התקינות בנושאים כגון כספים, התקשרויות, נכסים ולוגיסטיקה.

גבייה ואכיפה בממשלה, שנועדה להנחות את משרדי הממשלה בגיבוש נוהלי עבודה ותהליכי עבודה שיתמכו בפעילות הניהול וגביית החובות ובפיקוח ובקרה על גבייתם, ועל פי הוראת תכ"ם מספר 15.5.0.3 בדבר **"הגנה על זכויות המדינה ועל נכסיה באמצעות נקיטת הליכים משפטיים אזרחיים"**, שנועדה לעודד את גופי הממשלה לנקוט הליכי אכיפה וייזום תביעות.

היבטים הנוגעים לנושא זה עלו גם בשני דוחות קודמים של מבקר המדינה: בשנת 2011 פורסם דוח לפיו המדינה אינה עושה די לצורך גביית החובות המגיעים לה⁶; ובשנת 2016 פורסם דוח שבו נקבע, בין היתר, כי משרדי הממשלה הממונים על נקיטת הליכים לגביית חובות אינם ממלאים אחר החלטת הממשלה⁷.

ההכרה בתרומת השימוש בכלים אזרחיים לצורך מימוש אינטרסים של המדינה אינה ייחודית למדינת ישראל. כך למשל הממשל האמריקאי מגיש תביעות יזומות באמצעות החטיבה האזרחית (Civil Division) במשרד המשפטים האמריקאי⁸ בתחומי משפט מגוונים כגון נזיקין, קניין רוחני, הגנת הצרכן והגנת הסביבה. בשנת 2019 הסתיימו בארצות הברית הליכים משפטיים בהסדרים ופסקי דין בסכום כולל של כ-6.5 מיליארד דולר אמריקאי⁹. גם במסגרת הליכים אזרחיים הקרויים "qui tam"¹⁰ נפסקו סכומי פיצוי במיליארדי דולרים אמריקאים¹¹. נוסף על כך, במקרים

6 מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2011), "מאזן המדינה ל-31.12.10 - חייבים ויתרות חובה". בעקבות דוח זה התקבלה החלטת הממשלה 545.

7 מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2016), "מאזן המדינה ליום 31.12.16 - חייבים ויתרות חובה".

8 החטיבה האזרחית במשרד המשפטים האמריקאי כוללת כ-830 פרקליטים ותקציבה השנתי הוא כ-300 מיליון דולר אמריקאי. תחום בולט שבו הייתה מעורבת החטיבה האזרחית הוא בייזום הליכים אזרחיים מול גורמים המעורבים בשרשרת הייצור וההפצה של תרופות לשיכוך כאבים המכילות אופיואידים ממכרים. גורמים אלו הובילו לנזקים קשים במנוחים של אובדן חיים, אובדן פריון עבודה והוצאות בריאות בהיקף של כחצי מיליארד דולר אמריקאי.

9 U.S. Department of Justice, Civil Division, FY 2021 Budget and Performance Plans, February 2020. החטיבה האזרחית עוסקת בעיקר בתיקי הגנה נזיקיים (כ-88% מהתיקים) ושאר התיקים שבטיפול (כ-6,000 תיקים בשנה) הם תיקי אכיפה יזומה.

10 הפירוש המילולי של "qui tam" הוא "בשם המלך". מדובר בהליכים משפטיים שיוזמים אזרחים וגופים פרטיים התובעים בשם הציבור בגין עוולות שנגרמו לו. התובעים בהליכים אלה נקראים גם "Whistleblowers".

11 גורמים פרטיים יכולים לתבוע בהליכים אזרחיים, בין היתר, בהתאם לחוקים האלה: False Claims Act; Federal Food, Drug, and Cosmetic Act; Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act. להצטרף לתביעה, ובמקרה של זכייה או הסדר כספי, סכום הפיצוי נחלק בין התובעים, כך שבקופת האוצר האמריקאי מופקד 70% מהסכום, וביתרה זוכה התובע שים והגיש את התביעה. בשנת 2019 הצטרפה החטיבה האזרחית ל-630 הליכים, והאוצר האמריקאי קיבל פיצויים בסכום של כ-2.2 מיליארד דולר. כך לדוגמה שילמה חברת תרופות לאוצר האמריקאי 54 מיליון דולר אמריקאי בתום הליך אזרחי שבמסגרתו הצטרפה החטיבה האזרחית לתביעה אותה הגישו שני אנשי מכירות בעניין תשלומים שהעבירה החברה לרופאים כדי שירשמו מרשמים הכוללים תרופות מתוצרתה <https://www.themarket.com/markets/premium-1.8368776>



של אסונות סביבתיים עושה הממשל האמריקאי, בין היתר, שימוש בדוקטרינת "נאמן ציבור"¹² כדי לתבוע בהליך אזרחי יזום את הנזקים שנגרמו לציבור בשל האירוע הסביבתי¹³.

בדוח זה המונח אכיפה אזרחית כולל שלושה מוקדי פעילות עיקריים של המדינה בהגנה על זכויותיה:

1. **גביית חובות למדינה:** פעילות זו כוללת הן גביית חובות שייחודיים למדינה כריבון, דוגמת חובות בגין אגרות והיטלים, והן גביית חובות חלוטים שאינם ייחודיים לה, אלא יכולים לצמוח גם במישור היחסים בין פרטים. מוקד פעילות זה נמצא בתחום האחריות של אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) באמצעות חשבי המשרד במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. ככלל הטיפול בגביית החובות מתבצע על ידי רשות האכיפה והגבייה באמצעות שני גורמים: המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות (להלן - המרכז לגביית קנסות), ומינהל הגבייה הממשלתי (להלן גם - מינהל הגבייה) או על ידי עורכי דין פרטיים המועסקים במיקור חוץ.

2. **הגשת תביעות יזומות:** מוקד פעילות זה עניינו שימוש בכלי אכיפה יזומה, כגון הגשת תביעות שבהן המדינה היא התובעת. ככלל, ייצוג המדינה בהליכים משפטיים נעשה באמצעות פרקליטות המדינה ופרקליטות המחוז האזרחיות (להלן - הפרקליטות). עם זאת יזום הליכי אכיפה אזרחיים מחייב הירתמות של הגופים הממשלתיים, לרבות הלשכות המשפטיות, החשבונות והגורמים המקצועיים. גורם מרכזי נוסף הוא היחידה לאכיפה אזרחית שהוקמה בשנת 2008 כיחידת מטה אסטרטגית בפרקליטות המדינה לקידום האכיפה היזומה מטעם המדינה (להלן - היחידה לאכיפה אזרחית).

יש לציין כי הגבייה והאכיפה היזומה אינן מנותקות זו מזו, ולעיתים אף מתקיים ביניהן ממשך ישיר. כך למשל יש מקרים שבהם גביית החובות למדינה מתאפשרת רק באמצעות הגשת תביעה אזרחית¹⁴. זאת ועוד, חלק מכלי האכיפה העומדים לרשות המדינה חופפים בשני מוקדי הפעילות. להלן בתרשים 2 ציר האכיפה שראשיתו בחוב שהמדינה זכאית לגבות, עובר בשליחת מכתבי דרישה ומכתבי התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים, וסופו בנקיטת כלי אכיפה אזרחית העומדים לרשות הגופים הממשלתיים כגון קיזוז או חילוט ערבויות, הגעה להסדר או הגשת תביעה אזרחית יזומה.

12 לפי דוקטרינת Public Trust, שמקורה במשפט הרומי והיא השתרשה במשפט באנגליה, בקנדה ובארצות הברית, "יש לראות במשאבי הטבע כשייכים לרשות הכלל, ובמדינה כמי שמחזיקה בהם מכוח היותה "נאמן הציבור" במשאבי הטבע... לכן אין להתיר מצב בו תימנע הגישה של הציבור למשאבים אלו, בין באמצעות מסירתם או מכירתם על ידי המדינה לגורם פרטי, ובין באמצעות זיהומם ופגיעה בהם" (עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה בתיק ת.צ. (מחוזי - ת"א) 756-10-15 **גולן נ' Volkswagen AG**).

13 כך למשל הגיש הממשל האמריקאי תביעה אזרחית באירוע שבו נגרמה דליפה עצומה מאסדת הנפט של British Petroleum בשנת 2010. כתוצאה מאותו אסון, זיהמו כ-5 מיליון חביות נפט את הים והגיעו עד חופיהן של כמה מדינות בארצות הברית תוך שנגרם נזק סביבתי עצום. הליך זה הסתיים באפריל 2016 בהסדר שבו שילמה החברה המזיקה 20 מיליארד דולר אמריקאי (מתוך מצגת "תביעות בשם הציבור", היחידה לאכיפה אזרחית, פרקליטות המדינה, יוני 2016).

14 בהתאם להנחיית יועמ"ש 7.1002 מפברואר 2012, "הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המסים (גבייה)", מקום שחל שיהיו בהליכי הגבייה, כאשר לצורך עניין זה, מדובר לרוב בפרק זמן ארוך משלוש שנים, וטרם חלפה תקופת ההתיישנות, הדרך לגבות את החוב היא רק באמצעות פנייה לבית המשפט בתביעה אזרחית לגביית החוב.

תרשים 2: ציר האכיפה האזרחית



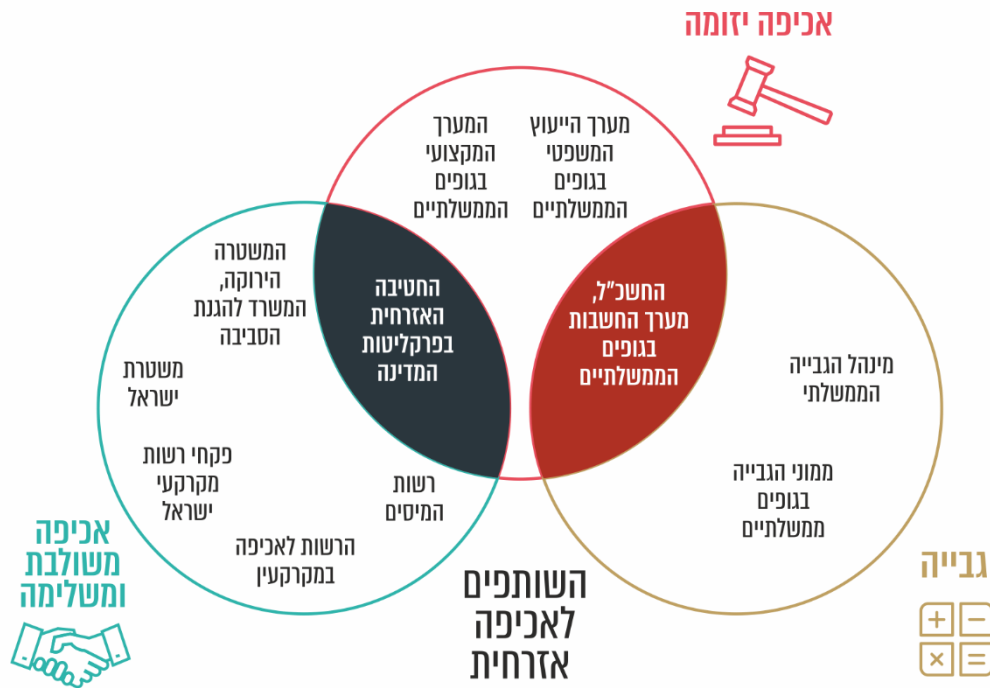
3. **אכיפה משולבת:** תחום זה עוסק באכיפת החוק באמצעות יצירת ממשקי עבודה ופעולה בין גורמי אכיפה שונים מתחומים שונים. האכיפה המשולבת נעשית בסנכרון ובשיתוף פעולה נגד גורמים עברייניים ותופעות הפוגעות בנכסי המדינה, בסדר הציבורי ובקופה הציבורית. פרקליטות המחוז והיחידה לאכיפה אזרחית הן המרכזות את האכיפה המשולבת בשיתוף גורמי אכיפה שונים דוגמת משטרת ישראל (להלן - המשטרה), המשטרה הירוקה במשרד להגנת הסביבה, פקחי רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), רשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים) ומשרדי ממשלה וגופי שלטון נוספים¹⁵.

מן האמור עולה כי עולם האכיפה האזרחית הוא רחב מאוד, ושותפים לו גורמים רבים בשירות המדינה, כמפורט להלן בתרשים 3:

15 בשנת 2020 ערכה היחידה לאכיפה אזרחית את "פנקס השת"פ", מסמך פנימי המאגד את סמכויות הגופים השונים הנוטלים חלק באכיפה משולבת, ומשמש כלי עבודה מעשי עבור גופי הממשלה.



תרשים 3: השותפים במוקדי הפעילות באכיפה אזרחית



להלן יוצגו נתונים בדבר שלושת מוקדי פעילות האכיפה האזרחית:

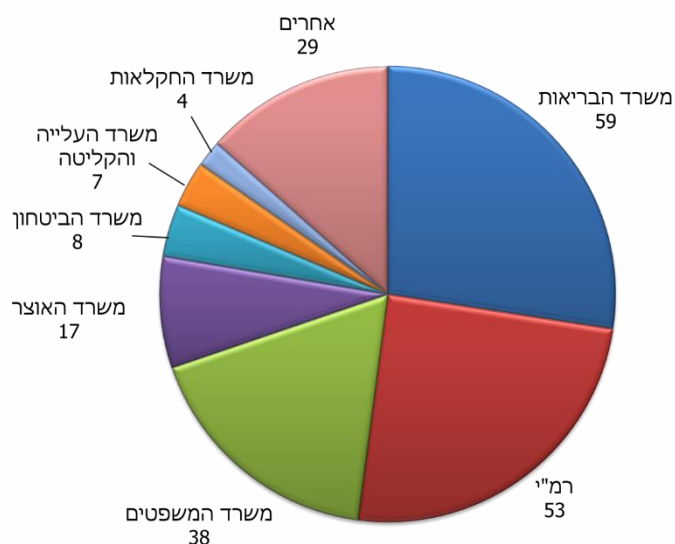
1. **נתוני גבייה באמצעות מינהל הגבייה הממשלתי:** לשם יישום החלטת הממשלה הוקם ברשות האכיפה והגבייה שבמשרד המשפטים, מינהל הגבייה הממשלתי ואליו מנותבים חובות שונים כלפי המדינה. את הגבייה בפועל מבצעת היחידה לאכיפת חובות אזרחיים במינהל הגבייה, המשמשת בא כוחם של משרדי הממשלה השונים, ועורכי הדין ביחידה פועלים על פי ייפוי כוח מטעם היועץ המשפטי לממשלה¹⁶.

הסכום שהועבר למינהל הגבייה למן יום הקמתו ועד לסוף שנת 2020 הוא 320 מיליון ש"ח בערך נומינלי לא כולל ריביות והוצאות. בסוף שנת 2020 סך החובות המצטבר במלאי התיקים הפתוחים במינהל הגבייה הסתכם בכ-215 מיליון ש"ח. להלן בתרשים 4 יפורט פילוח החובות לפי הגופים הממשלתיים בעלי החוב. יצוין כי רשות האכיפה והגבייה מסרה למשרד מבקר המדינה כי משרדים רבים אינם מקפידים על העברת חובותיהם לגבייה באמצעותה. לדעת הרשות על המשרדים לגבש תוכנית עבודה רב-שנתית הכוללת יעדים מדידים בנוגע לגביית חובות.

¹⁶ <https://www.gov.il/he/departments/general/collection-administration-info> היחידה לאכיפת חובות אזרחיים עוסקת אך ורק בגביית חובות חלוטים עבור משרדי הממשלה ופועלת מכוח חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967. סוגי התיקים העיקריים המתנהלים במסלול מינהל הגבייה הם תיקי אכיפת פסקי דין לטובת המדינה (כספיים או פסקי דין לפינוי), שטרות ושיקים ותיקי תובענה לפי סעיף 1א81 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, (תביעה לסכום קצוב מכוח חיקוק או חוזה).



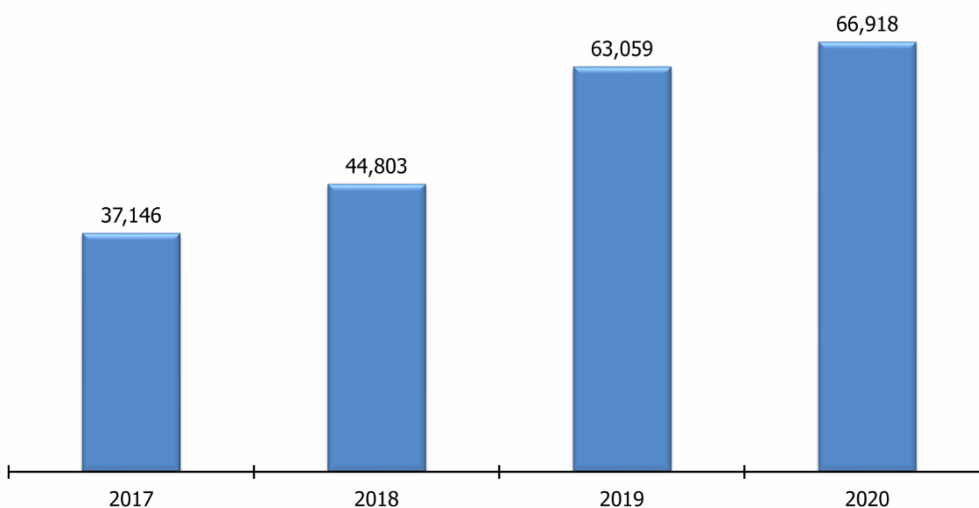
תרשים 4: פילוח החובות לגבייה במינהל הגבייה הממשלתי, דצמבר 2020 (במיליוני ש"ח)



נתוני מינהל הגבייה הממשלתי בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי עיקר החובות שהועברו לגבייה במינהל הגבייה הם של משרד הבריאות (27%), רמ"י (25%), משרד המשפטים (18%) ומשרד האוצר (8%). פעילות הגבייה בפועל במינהל הגבייה בשנים 2017 - 2020 מוצגת להלן בתרשים 5.

תרשים 5: הסכומים שגבה מינהל הגבייה הממשלתי בשנים 2017-2020 (באלפי ש"ח)



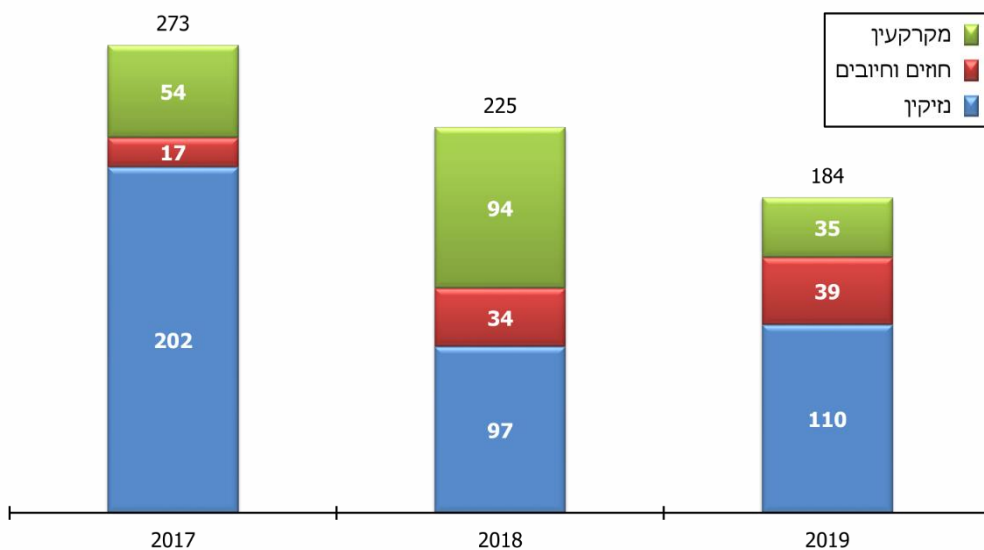
נתוני מינהל הגבייה הממשלתי בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי משנת 2017 ועד שנת 2020 חלה עלייה בסכומי הגבייה. בסך הכול גבה מינהל הגבייה בשנים אלו כ-212 מיליון ש"ח. כאמור, נכון ל-31.12.20 מינהל הגבייה טרם גבה סכום נומינאלי של 215 מיליון ש"ח (סכום זה אינו כולל הוצאות וריביות נצברות).

2. **היקף התביעות היוזמות:** מספר התביעות האזרחיות היוזמות שהגישה המדינה באמצעות הפרקליטות בשנים 2017 - 2019 מוצג להלן בתרשים 6 בפילוח לפי סוגי התביעות.

תרשים 6: מספר התביעות האזרחיות לפי מהויות התביעה בשנים 2017-2019*



נתוני היחידה לאכיפה אזרחית בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* קטגוריית "חוזים וחייבים" כוללת תביעות לסעדים כספיים בעילות שונות, בין היתר, בגין התקשרויות חוזיות, חייבים מכוח חיקוק וכן תיקים שעילתם בדיני הקניין הרוחני. בשנת 2019 הוגש תיק אחד מסוג קניין רוחני ובשנת 2018 הוגשו שני תיקים.

מהתרשים ומנתונים שהתקבלו מהפרקליטות עולה כי בשנים האחרונות חלה ירידה במספר התביעות היוזמות. בשנת 2017 הגישה המדינה באמצעות הפרקליטות 273 תביעות יוזמות בסכום כולל של 702 מיליון ש"ח, בשנת 2018 הוגשו 225 תביעות יוזמות בסכום כולל של 751 מיליון ש"ח, ובשנת 2019 - 184 תביעות יוזמות בסכום כולל של כ-708 מיליון ש"ח¹⁷.

יודגש: סכום התביעה שמוגש לבית המשפט אינו תמיד שווה לסכום שייפסק בסופו של ההליך המשפטי, והתביעה יכולה להתנהל כמה שנים בערכאות המשפטיות כך שסכומים שנפסקו

17 "אכיפה אזרחית - סיכום שנת פעילות 2019", מיום 31.8.20. בדוח הסיכום צוין כי הירידה במספר התביעות הכללית נוגעת בעיקר לירידה בתביעות השיפוי נגד חברות הביטוח (שמטופלות במיקור חוץ), וזאת בשל הצלחת ההליכים בתחום זה, שהביאה להרתעת חברות הביטוח, המגיעות להסדרי תשלום ללא צורך בתביעה, וכן בשל העברת הטיפול בתיקי מקרקעין (שימושים חורגים במושבים) לידי רמ"י.



בשנה מסוימת לא נפסקו בהכרח בתיקים שהוגשו באותה השנה או בשנה הקודמת לה¹⁸. כמו כן, בפרקליטות העריכו שלמדינה קמה עילת תביעה פורמלית באלפי מקרים בכל שנה, הגם שאין דרך לכמת במדויק את מלוא פוטנציאל התביעה.

להלן בלוח 1 נתונים בדבר סכומי הזכייה שנפסקו לטובת המדינה בשנים 2017-2019.

לוח 1: מספר התביעות היוזמות שהסתיימו לטובת המדינה בשנים 2017 - 2019 בהתפלגות לסכומי הזכויות (באלפי ש"ח)

2019		2018		2017		התפלגות סכומי זכייה
סכום זכויות	מספר תביעות	סכום זכויות	מספר תביעות	סכום זכויות	מספר תביעות	
260,720	1	-	-	-	-	מעל 100,000
-	-	-	-	60,000	1	100,000- 10,000
22,730	8	14,437	9	32,998	14	10,000- 1,000
5,430	13	7,446	22	6,458	11	1,000- 100
1,098	33	1,275	41	1,071	44	100 - 10
122	20	222	38	240	43	פחות מ-10
290,100	75	23,380	110	100,767	113	סה"כ

על פי נתונים שהתקבלו מהפרקליטות בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנת 2019 הסתיימו בבתי משפט 75 תביעות יוזמות בזכייה לטובת המדינה בסכום כולל של כ-290 מיליון ש"ח, מתוכם סכום של כ-260 מיליון ש"ח נפסק בתיק אחד¹⁹. יצוין כי בשנים 2017-2019 הגישה פרקליטות המדינה במצטבר 682 תביעות אזרחיות יוזמות בסכום כולל של כ-2.2 מיליארד ש"ח. כמו כן, הפרקליטות הבהירה בתשובתה מאפריל 2021 (להלן - תשובת הפרקליטות) כי נתונים אלו אינם כוללים את סכומי הזכויות בתיקים שטופלו בפרקליטות המחוז ללא סיוע של היחידה לאכיפה אזרחית.

3. נתוני אכיפה משולבת: פעילות האכיפה המשולבת נמדדת בפרקליטות במספר מבצעי האכיפה שבוצעו בפרישה ארצית. ככלל, מבצעי אכיפה משולבת מבוצעים בעקבות שיתופי פעולה ודיונים המכונים "שולחנות עגולים", בהובלת הפרקליטות ובהשתתפות גורמי אכיפה רבים. כמו כן נמדדת פעילות "אכיפה משולבת משלימה", הכוללת נקיטת אמצעים שאינם במסגרת מבצע אכיפה, דוגמת צווי סגירה, תפיסת נכסים, שלילת רישיונות וצווי הריסה.

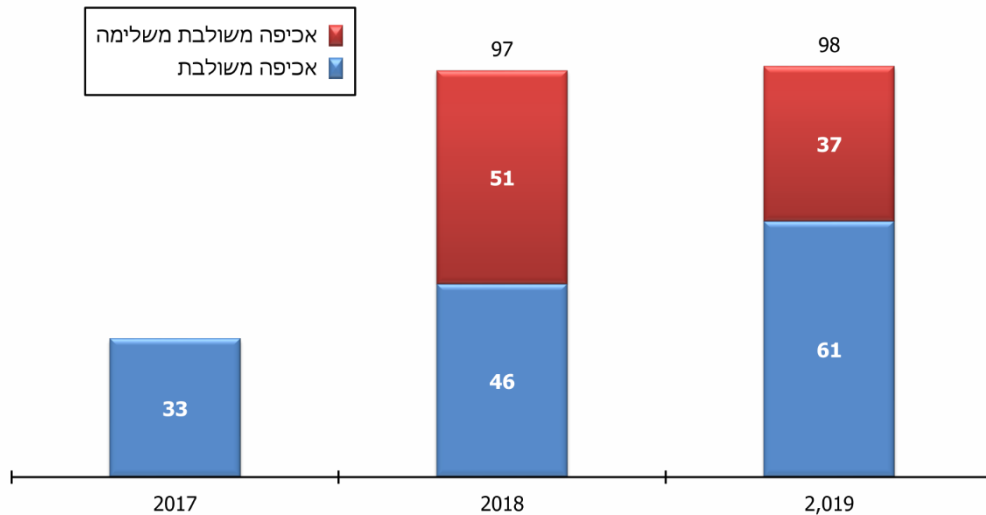
להלן בתרשים 7 מפורטים מספר מבצעי אכיפה משולבת ופעילות אכיפה משולבת משלימה, בשנים 2017 - 2019.

18 על פי נתונים שהתקבלו מהפרקליטות, 44% מהתביעות היוזמות שהסתיימו בשנים 2018 - 2019 התנהלו בערכאות המשפטיות יותר משנתיים.

19 מדובר בתיק שבו חויבו מפעלי ים המלח בתשלום תמלוגים למדינה בפסק בוררות מיום 28.4.19.



תרשים 7: מספר מבצעי אכיפה משולבת, 2017 - 2019*



נתוני היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * בשנת 2017 הפרקליטות לא אספה נתונים על פעילות האכיפה המשלימה ולא בוצעה הבחנה בין פעילות זו לבין מבצעי אכיפה משולבת.

לצד העשייה בכל מוקדי הפעילות באכיפה אזרחית, דוח זה מציג את מורכבות ההחלטה אם ועד כמה על המדינה לעמוד על זכויותיה. היכולת של המדינה לקדם אכיפה אזרחית תלויה בהתגברות על פערים וחסמים שונים, ובהם רתימת גורמים רבים בגופים הממשלתיים לשתף פעולה, שיקולי "עלות ותועלת", והכול בשים לב לתשומות עבודה ומשאבי כוח האדם הנדרשים לכך.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד דצמבר 2020 בדק משרד מבקר המדינה את נושא האכיפה האזרחית. הבדיקה התמקדה במיפוי ובאיתור הפגיעה בזכויות של המדינה ובבדיקת החסמים המונעים אכיפה יזומה וגבייה מיטבית של חובות בגופי ממשלה. עיקר הביקורת נעשתה בפרקליטות, במשרד האוצר וברמ"י וכן נעשתה ביקורת במינהל הגבייה הממשלתי, במשרד הביטחון, במשרד החינוך, במשרד המשפטים, במשטרה, ברשות החברות הממשלתיות, ברשות הארצית לכבאות והצלה, במכון וולקני, במשרד הרווחה, במשרד הפנים, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד הבריאות, במשרד התיירות, במשרד הכלכלה והתעשייה ובמשרד להגנת הסביבה.

במהלך הביקורת שלח משרד מבקר המדינה שאלונים ל-42 מנכ"לים וראשי גופים ממשלתיים לצורך ריכוז מידע בנושא מגופים ממשלתיים וניתוחו. השאלון נשלח בספטמבר 2020 ומענים לשאלון שהתקבלו עד דצמבר 2020 נכללו בעיבודים הסטטיסטיים המוצגים בדוח. הגופים הנשאלים התבקשו, בין היתר, למסור מידע על יכולתו של הגוף שבראשו הם עומדים להגן על



זכויותיו באמצעות נקיטת הליכי גבייה והליכים משפטיים יזומים. מענים לשאלון התקבלו במועד מ-34 גופים (81% מהגופים שאליהם נשלח השאלון) (להלן - הגופים המשיבים)²⁰.

20 **רשימת הגופים המשיבים:** משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד הבינוי והשיכון, רמ"י, משרד המשפטים, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, רשות המסים בישראל, משרד המדע והטכנולוגיה, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים, רשות הטבע והגנים, משרד לשירותי דת, רשות האכיפה והגבייה, רשות התעופה האזרחית, הרשות הממשלתית למים ולביוב, רשות העתיקות, מינהל התכנון, רשות שדות התעופה, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד התפוצות, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, משרד התקשורת, משרד התרבות והספורט, רשות התחרות, משרד האוצר, משרד התיירות, משרד התחבורה, הנהלת בתי המשפט, המשרד להגנת הסביבה, המשרד לשוויון חברתי, משטרת ישראל, משרד ראש הממשלה. בחודשים מרץ ואפריל 2021 התקבל מענה משני גופים נוספים: משרד החוץ ושירות בתי הסוהר, וכאמור, הם לא נכללו בעיבודים הסטטיסטיים.



פרק ראשון : תהליך ניהול סיכונים אכיפה אזרחית בגופים ממשלתיים

1. סיכון הוא אירוע עתידי בעל השפעה שלילית שהתממשותו אינה ודאית²¹. פעילותם השוטפת של גופים ממשלתיים כרוכה בנטילת סיכונים שונים במישור הציבורי והכלכלי, ועל כן הם נדרשים להיערך לקראת סיכון שיתממש. תפקידם של מקבלי ההחלטות בגופים אלו הוא לנהל את הסיכונים מתוך הבנה שאי אפשר להימנע מסיכונים לחלוטין. תהליך ניהול סיכונים מוסדר הוא עוגן ניהולי המאפשר את מיצוי האפשרויות להשגת יעדים של הגוף בתנאים של אי-ודאות ומשאבים מוגבלים.

כיוון שמשאבי הממשלה מוגבלים, תהליך ניהול סיכונים מחייב לערוך סקר לגבי כלל הסיכונים שהגוף חשוף אליהם, ליצור מדרג וסדרי עדיפות להתמודדות עימם במקרה שיתממשו, וכן לנהל בקרה פנימית בעניין החשיפה אליהם. מדיניות ניהול הסיכונים היא נדבך חשוב בבחירת מכלול הפעולות והאמצעים שעל גוף לנקוט כדי לעמוד ביעדיו ובמטרותיו, לרבות יעדים ממלכתיים כפי שהוגדרו בחקיקה, בתקנות או בהחלטות ממשלה, ובהתאם ליעדים העסקיים, הציבוריים והאסטרטגיים שקבע לעצמו הגוף.

השלבים בתהליך ניהול הסיכונים מוצגים להלן בתרשים 8:

תרשים 8: תהליך ניהול הסיכונים



לתהליך זה חשיבות רבה שכן הוא מסייע בהפחתת רמת הסיכונים שהגוף חשוף אליהם והוא עשוי למנוע או לצמצם את התממשותם של נזקים. ניהול סיכונים אפקטיבי משפר גם את יכולת

21 הגדרה דומה אומצה בתקן ISO 31000:2009 לניהול סיכונים: "השפעה אי ודאית על המטרות" (effect of uncertainty on objectives). מעצם טבעו, סיכון הוא תרחיש עובדתי מוגדר. הסיכון מאופיין לפי שני קריטריונים בסיסיים: ההסתברות להתרחשותו והנזק שיגרם מהתממשותו. הסיכונים הם כלפי הגוף עצמו או ביחס לגורמים הקשורים אליו ומספקים או מקבלים שירותים ממנו. קיימים סוגי סיכונים שונים ובכלל זה: סיכונים תפעוליים, סיכונים ציית, סיכונים פיננסיים, סיכונים אסטרטגיים וסיכונים אחרים.



קבלת ההחלטות מצד הנהלת הגוף, נותן ביטוי לעקרונות של עקביות, אחידות ושקיפות ציבורית בקבלת ההחלטות ומחזק עקרונות של מינהל תקין.

ארגונים ותאגידים שונים עורכים בפועל ניהול סיכונים באופן מסודר, ובהם כמה משרדי ממשלה, יחידות סמך, גופים בשוק ההון, חברות ממשלתיות וכן חברות ציבוריות בעלות תרבות ניהולית מתקדמת.

הוראת תכ"ם משנת 2016²² קובעת עקרונות יסוד לניהול סיכונים תפעוליים²³ באגף החשב"ל ובחשבונות שבמשרדי ממשלה. הוראת התכ"ם מטילה את האחריות לניהול הסיכונים על החשבים במשרדי הממשלה. ביוני 2018 פרסם משרד ראש הממשלה מדריך לניהול סיכונים ברגולציה ובמדיניות ציבורית כדי לסייע למקבלי ההחלטות במשרדי הממשלה להתמודד עם סיכונים ציבוריים ולהיערך אליהם. בינואר 2020 פרסמה רשות החברות הממשלתיות חוזר ניהול סיכונים תאגידי בחברות הממשלתיות וחברות בת ממשלתיות המציע כללים ועקרונות להבטחת קיומן, יעילותן ופעילותן התקינה של מערך ניהול סיכונים²⁴. כמוצג לעיל, השלבים הראשונים בתהליך ניהול סיכונים, הוא מיפוי הסיכונים.

מיפוי הפגיעה בזכויות המדינה ותעדוף בתחום האכיפה האזרחית

תחום האכיפה האזרחית הוא רחב ומגוון, וכולל אמצעים שונים שנועדו להתמודד עם סיכונים שעצם התממשותם עלולה לגרום למדינה נזק רב, ומכאן החשיבות שבניהול סיכונים בתחום זה. הימנעות מנקיטת הליכים אזרחיים עלולה לגרום לנזקים ישירים ועקיפים, בהם, בין היתר, פגיעה באכיפת החוק, שימוש בכספי תמלוגים ותמיכות מכספי מדינה שלא בהתאם ליעדם, פגיעה בערכי טבע וסביבה, עידוד הפרת הסכמים שהמדינה צד להם ופגיעה בקופה הציבורית.

יתרה מזאת, ובדומה למשאבים מוגבלים אחרים של המדינה כגון משאבי תקינה ותקציב או משאבי חקיקה וזמן שיפוטי, אכיפה אזרחית גם היא משאב מוגבל של המדינה, ועליה לנהל אותה באופן מתוכנן, משוכלל ולפי סדר עדיפויות ברור. להלן בתרשים 9, מתוארים שלבי ניהול סיכונים בתחום האכיפה האזרחית.

22 הוראת תכ"ם 5.2.0.1 בנושא "עקרונות לניהול סיכונים תפעוליים בחטיבות מטה באגף החשב הכללי ובחשבונות משרדי ממשלה", בתוקף מיום 13.7.16.

23 בהוראת תכ"ם 5.2.0.1 מוגדר המונח "סיכונים תפעוליים" כמעילות, הונאות, טעויות אנוש, כשלי מערכות וכלים וכן סיכונים נוספים שבאחריות אגף החשב"ל.

24 חוזר ניהול סיכונים תאגידי בחברות הממשלתיות וחברות בת ממשלתיות, 13.1.20. החוזר הוצא, בין היתר, בהתאם לסמכותה של הרשות לחברות ממשלתיות לייעץ ולסייע לחברות הממשלתיות בניהול עסקיהן, לפי סעיף 54(4) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.



תרשים 9: שלבי ניהול הסיכונים בתחום האכיפה האזרחית



1. **תהליך האיתור והמיפוי של חובות וזכויות:** שימוש בכלי האכיפה האזרחית מצריך התנהלות מושכלת הכוללת תהליך של איתור ואפיון הפגיעה בזכויות המדינה ותעדוף החובות שאפשר לגבות. לתהליך שלושה נדבכים מרכזיים:

א. הגדרת סוגי החובות כלפי הגופים הממשלתיים בהתחשב בסוגי השירותים שהגוף השלטוני מעניק ובסוגי התקשוריות²⁵.

ב. שרטוט מפת החובות בהתאם לסוגי החיובים השונים²⁶.

ג. יצירת מסד נתונים עדכני של חובות ועדכון שוטף של המיפוי הראשוני בהתאם להתפתחויות כגון גבייה, התיישנות והיווצרות חובות חדשים.

הזכויות שיש לאתר ולמפות כוללות בין היתר תשלומי חובה המגיעים למדינה על פי דין, כגון אגרות והיטלים, וכן זכויות במישור הפרטי ובכלל זה זכויות במקרקעין, קניין רוחני, זכויות מכוח התקשוריות חוזיות או פיצויים בגין הפרת הסכם, כספי תקצוב או כספי תמיכות שלא הגיעו ליעדם.

על פי סעיף 2.1 בהוראת תכ"ם מספר 3.3.0.3 בעניין "הליכי גבייה ואכיפה בממשלה", על החשב בגוף הממשלתי למפות יחד עם הלשכה המשפטית והיחידות המקצועיות את כל סוגי החיובים שתחת אחריותו. על פי סעיף 2.2 בהוראת תכ"ם מספר 15.5.0.3 בעניין "הגנה על זכויות המדינה ועל נכסיה באמצעות נקיטת הליכים משפטיים", בכל רבעון יקיים החשב בתיאום עם היועץ המשפטי של המשרד סבב התייעצויות עם הגורמים המקצועיים כדי לאתר מקרים של פגיעה בזכויות ולבחון אותם.

בתשובת משרד האוצר מאפריל 2021 (להלן - תשובת משרד האוצר) נכתב כי יחידת ניהול הסיכונים באגף החשכ"ל ביצעה מיפוי סיכונים רוחבי, אשר חלקו התמקד בתהליך ההכנסות והגבייה. חשבי המשרדים נדרשים לתקף אחת לשנה את סטטוס הסיכונים במשרד ואת אופן הטיפול בהם וכן לדווח לחשכ"ל על זיהוי הסיכונים.

25 למשל סוגי חובות שנובעים מתשלום בגין החלפת סחורות או שירותים בין קונה ומוכר ("סחר חליפין").

26 מיפוי, אפיון, גילול וניתוח נתוני חובות והליכי הטיפול בחובות החייבים לגופי הממשלה.

ואולם, נמצא כי ב-42% מהגופים המשיבים אין תהליך מובנה ושיטתי לאיתור, מיפוי וניתוח של חובות כלפי המשרד ושל פגיעה בזכויותיו. עוד עלה כי ב-19 מהגופים המשיבים (58%) שבהם יש תהליך מובנה לאיתור חובות ופגיעה בזכויות, אין אחידות באופן האיתור, ולמעשה קיימות שיטות שונות, לרבות בגוף אחד, לזיהוי ואיתור חובות ופגיעה בזכויות המדינה. חמישה גופים משיבים (15%) ציינו כי להערכתם היו הפרות או פגיעות בזכויות למשרד או למדינה שלא זוהו²⁷.

ההוראות המחייבות מיפוי ואיתור פגיעה בזכויות מקומות באופן חלקי. בכמחצית מהגופים המשיבים לא מתקיים הליך סדור ושיטתי לאיתור ומיפוי של חובות ופגיעה בזכויות. בהיעדר המיפוי, חסר הבסיס ההכרחי לטיפול סדור ונרחב במימוש הזכויות ונפגעת היכולת לבצע גבייה ואכיפה מיטבית. על משרד האוצר לוודא כי כל החשבים בגופים הממשלתיים מבצעים תהליך של איתור ומיפוי חובות וזכויות על פי הוראות תכ"ם בשיתוף הגורמים הרלוונטיים.

משרד האוצר ציין בתשובתו כי החשכ"ל רואה צורך בשיפור מתמיד וייעול של עבודתו, וכי המשרד מקווה שהדוח יביא להגברת הליכי הגבייה ולרתימת השותפים המקצועיים של החשכ"ל בנושא זה בגופים הממשלתיים, ובייחוד למעורבות רחבה של מנכ"לי משרדי הממשלה, היועצים המשפטיים והיחידות המקצועיות, תוך השקעת הזמן והמשאבים הנדרשים לפעילות זו.

עוד מסר משרד האוצר כי הוא מדגיש את הצורך בהגשת תביעות יזומות בהוצאות שונות ובדיונים רבעוניים שמקיים החשכ"ל בפורום הגבייה, הכולל את חשבי משרדי הממשלה, נציגי רשות האכיפה והגבייה רשויות מקומיות ועוד. עוד ציין כי בימים אלה הוא מגבש עם הפרקליטות קורס למשרדי הממשלה שמטרתו להכווין את היחידות המקצועיות, הלשכות המשפטיות והחשבונאיות להגשת תביעות יזומות. בקורס ירועננו ההנחיות והאינדיקציות לזיהוי הפרת זכויות.

מומלץ כי החשכ"ל יקיים ישיבה תקופתית בעניין מיפוי הסיכונים בכלל משרדי הממשלה ויגבש מדיניות כלל-ממשלתית לתעודף הגבייה והאכיפה, וכן להפקת לקחים בקרב חשבי המשרדים בעניין הליכי תביעה המתנהלים והליכים שהסתיימו.

2. **מיפוי חובות חייבים למשרדי ממשלה:** החלטת הממשלה קבעה שיש להקים מערך גבייה ממשלתי אשר יפעל לאפיון, טיוב וגבייה של החובות השונים למשרדי הממשלה. החלטה זו התקבלה בעקבות ביקורת קודמת שערך משרד מבקר המדינה²⁸ שבמהלכה נבחנו סעיפי יתרות החייבים לגופים ממשלתיים.

27 כך גם בבדיקת רוחב שביצעה רשות החברות הממשלתיות ב-18 חברות ממשלתיות נמצאו מקרים שבהם שולמו לספקים ונותני שירות סכומים הגבוהים מהסכומים שעליהם הוסכם בחוזה ההתקשרות. עורכי הבקרה ציינו כי ככלל אין לאשר תשלומי יתר מעבר להתחייבויות החוזיות, וככל שנדרש שינוי על ועדת המכרים להידרש לנושא ("דוח ממצאים 2/2019: בקרת רוחב בנושא רכש והתקשרויות בחברות ממשלתיות", מיום 16.5.19).

28 מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2011), "מאזן המדינה ל-31.12.10 - חייבים ויתרות חובה".



בחודש יולי 2014 התקשר אגף חשכ"ל עם ארבעה משרדי רואי חשבון כדי שיסייעו לגופים הממשלתיים בפעולות לגביית חובות²⁹. תקופת ההתקשרות המרבית שהוגדרה בהסכמים עימם הייתה לחמש שנים בעלות של 15 מיליון ש"ח. ביולי 2019 הווארכה ההתקשרות עם אותם המשרדים בשנתיים בעלות של 12 מיליון ש"ח נוספים³⁰.

מנתונים שמסר החשכ"ל לצוות הביקורת עולה כי עד סוף שנת 2020 הסתיים פרויקט מיפוי חובות חייבים במשרדי הממשלה במסגרתו מופו ב-54 גופים ממשלתיים כ-5,005 סוגי חיובים³¹, ו"פרויקט הגבייה" לגיוול וטיוב החובות הסתיים בכ-40 גופים ממשלתיים.

יש לראות בחיוב את תהליך המיפוי שבוצע בגופים הממשלתיים, מיפוי זה הכרחי לצורך מקסום השימוש בכלי האכיפה באופן מושכל ויעיל. על משרד האוצר להמשיך לפעול להשלמת פרויקט הגבייה בכל הגופים הממשלתיים בשים לב להיקף התקציבי, לכמות ולמורכבות של החובות כלפי גופי הממשלה ולהיקף ההתקשרויות עם ספקים.

3. **בחירת אסטרטגיה לטיפול ותעדוף:** תרשים 10 שלהלן מציג את מספר הגופים המשיבים שערכו בארבע השנים האחרונות סקר סיכונים לגבי הזכויות שניתנות לאכיפה אזרחית במשרדם.

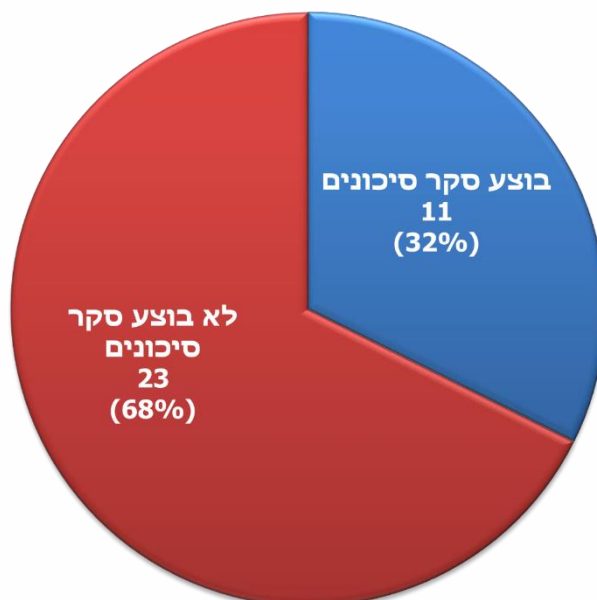
29 המכרז כלל שלושה שלבים: א. מיפוי מקדים של חובות המשרד הממשלתי; ב. מיפוי, איפיון, גיוול וניתוח נתוני חובות כלפי הגופים והליכי הטיפול בחובות חייבים. בתום שלב זה הוכן, בגופים בהם ההליך התבצע, דוח המלצות לביצוע בנוגע להליכי גביית החובות; ג. ליווי הליך יישום ההמלצות והכנת חובות הגופים לגבייה או למחיקה באופן שהגבייה תתבצע על ידי המשרדים עצמם.

30 בפרוטוקול סיכום ישיבת ועדת פטור ממכרז, מיום 7.7.19, בבקשת החשכ"ל צוין כי "התהליכים אשר החלו במשרדי הממשלה נמצאים בעיצומם וקטיעתם תסב נזק רב לתהליך שהחל. יתרה מזאת, לספקי המכרז קיימת התמחות בתחום הגבייה הממשלתית שהינה מורכבת ובעלת שונות רבה בין משרד אחד למשנהו, אשר עשויה לסייע לסיום תהליכים אלו".

31 להלן פילוח החיובים בהתאם לנתוני החשכ"ל: ל: 2,931 (59%) סוגי חובות בגין אגרות שהם תשלום מכוח חוק או תקנה לרשות ציבורית עבור שירות המתקבל; 280 (6%) סוגי חובות בגין מחירי של מצרך או שכר של שירות שקבעו השרים באישור ועדת הכלכלה של הכנסת; 1,247 (25%) סוגי חובות שנובעים מתשלום בגין החלפת סחורות או שירותים בין קונה למוכר (סחר חליפין); 370 (7%) סוגי חובות שנובעים מקנסות כספיים שנדרשים עוברי עבירה לשלם כעונש על העבירה או עיצומים כספיים שהם קנסות כספיים המוטלים (מס מיוחד), תמלוגים, פסקי דין, שכר דירה, מכירת מבנים, תמיכות רגולטוריות; 177 (3%) סוגי חובות בגין היטלים (מס מיוחד), תמלוגים, פסקי דין, שכר דירה, מכירת מבנים, תמיכות והחזר הוצאות. יצוין כי נכון למועד הביקורת ב-16 גופים ממשלתיים מתוך 45 לא מופו סוגי האגרות.



תרשים 10: גופי הממשלה המשיבים שביצעו סקר סיכונים לגבי זכויות העומדות להם וניתנות לאכיפה



נתונים של הגופים המשיבים בעיבוד משרד מבקר המדינה.

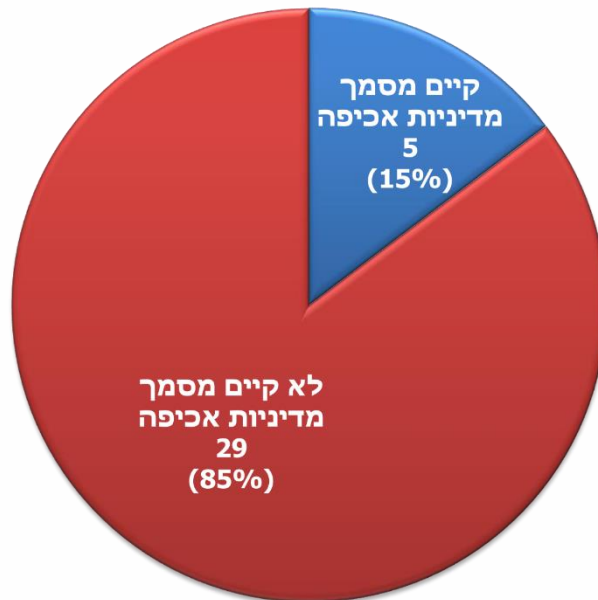
מהתרשים עולה כי בארבע השנים האחרונות רוב הגופים המשיבים (כ-70%) לא ביצעו סקר סיכונים לגבי הזכויות העומדות להם הניתנות לאכיפה³².

בחלק מן הגופים המשיבים יש מסמך מדיניות אכיפה הקובע את סדרי העדיפויות לטיפול בפגיעה בזכויות שמופ. להלן בתרשים 11 מוצג פילוח של הגופים המשיבים בחלוקה אם קיים בידיהם מסמך מדיניות אכיפה המסדיר את סדרי העדיפויות לטיפול בפגיעה בזכויות שמופ.

32 הגופים שהשיבו כי בצעו סקר לניהול סיכונים הם: משרד הבריאות, רמ"י, משרד המשפטים, משרד הכלכלה והתעשייה, הרשות הממשלתית למים ולביוב, רשות העתיקות, רשות שדות התעופה בישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד התקשורת, משרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה.



תרשים 11: גופי ממשלה המשיבים שיש להם מסמך מדיניות אכיפה הקובע את סדרי העדיפויות לטיפול בזכויות



נתונים מתוך השאלונים בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי רק בחמישה מן הגופים המשיבים (15%)³³ נוסח מסמך מדיניות הקובע את סדרי העדיפויות לטיפול בזכויות.

הנתונים העולים מהתרשימים מלמדים ש-68% מהגופים לא ביצעו סקר סיכונים לגבי זכויות הניתנות לאכיפה ו-85% לא גיבשו מדיניות לתעדוף הטיפול בפגיעה בזכויות.

משרד הבריאות מסר בתשובתו מאפריל 2021 (להלן - תשובת משרד הבריאות) לעניין מדיניות לתעדוף הטיפול בזכויות כי אכן אין מסמך שמאחד את כל הנושאים, אך קיימים נוהלי גבייה נפרדים למרבית החובות, ובייחוד לשני סוגי החובות המהווים את מרבית ההכנסות של המשרד (חובות כלפי בתי החולים ולשכות הבריאות בתחום האשפוז הגריאטרי).

לשם יישום מיטבי של החלטת הממשלה, הוראות התכ"ם וכללי מינהל תקין, על כלל גופי הממשלה והחשבות בפרט, לגבש מסמכי מדיניות שיתוו את תעדוף הטיפול בזכויות בהתאם לסקרי הסיכונים. מומלץ כי החשב הכללי יעקוב אחר עריכת סקרי הסיכונים וגיבוש מדיניות תעדוף הטיפול בפגיעה בזכויות בכלל משרדי הממשלה והגופים הממשלתיים.

³³ אלה הגופים שיש להם מסמך מדיניות המסדיר את סדרי הטיפול בזכויות: משרד הבריאות, רמ"י, משרד המשפטים, רשות העתיקות ורשות התחרות.



משרד האוצר מסר בתשובתו כי החשכ"ל מייחס חשיבות רבה לתחום ניהול הסיכונים וכי עומד לרשות משרדי הממשלה מכרז מרכזי המאפשר להם לבצע סקרי סיכונים תפעוליים. עוד מסר כי יבחן הדגשה של מסמכי המדיניות מתוך ההוראות הקיימות ומתן דגש לנושא האכיפה האזרחית במסגרת סקרי הסיכונים התפעוליים.

פרויקט ניהול סיכונים בתחום האכיפה האזרחית בהובלת הפרקליטות

לאורך השנים פעלה היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות למיסוד הקשר עם גופי הממשלה ועידודם ליוזם תביעות. היא עשתה זאת באמצעות פגישות עם גורמים מקצועיים והרצאות בפורומים שונים, לרבות השתלבות בפעילות הדרכה מקצועית במשטרה, שבהן הסבירה על פעילות הפרקליטות בתחום האכיפה האזרחית ועל יוזם תביעות. בשנת 2017 החלה היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות להוביל מיזם ניהול סיכונים (להלן - הפרויקט)³⁴ שמטרתו לקבוע את סדרי העדיפות בפעילות היחידה באופן מושכל, שמתבסס על היכרות מעמיקה עם כל תחומי עבודתם של משרדי הממשלה, לרבות אלו שאינם פונים מיוזמתם אל היחידה³⁵. תיעדוף הפרקליטות בתחומי עבודתה, מושפע מהנושאים שמועברים לטיפול על ידי משרדי הממשלה השונים, בהיותה הגוף המייצג אותם בהליכים משפטיים. הפרויקט נועד למפות את הסיכונים בעבודת משרדי הממשלה ולהתמקד בצדדים הרלוונטיים לעבודת היחידה לאכיפה אזרחית מתוך רצון וצורך לתכנן, לייעל ולמקסם את תהליכי עבודתה.

בביקורת נמצא כי בחירת המקרים והתיקים המשפטיים שבהם מופעלים כלי אכיפה אזרחית, שעשויים להיות רבי-עוצמה, אינה נעשית באופן שיטתי. ממסמכים של הפרקליטות עולה כי חסרה מתודולוגיה סדורה לזיהוי מטרות, לתעדוף ולבחירת היעדים.

הפרקליטות ציינה בתשובתה כי היא מודעת לבעיית השיטתיות הקיימת במרבית הנושאים שבטיפול ואולם חלק מהנושאים מטופלים בצורה שיטתית כגון תביעות נגד חברות ביטוח, השבת עלויות פינוי ועוד.

בינואר 2018 עת הוצג הפרויקט בפני פורום הנהלה אזרחית בפרקליטות, ציין מנהל היחידה לאכיפה אזרחית כי הקשר של הפרקליטות עם משרדי הממשלה בתחום האכיפה האזרחית מקרי, לא שיטתי ותלוי בהיכרות אישית כך שלעיתים אין הלימה בין היעדים שהפרקליטות מציבה לעצמה ובין העבודה שהיא מבצעת בפועל. בישיבת הנהלה נוספת בנובמבר 2018 ציין מנהל היחידה כי חסרה לפרקליטות "מפת נושאים" מסודרת ושיטתית המתעדפת בין נושאים שהמדינה יכולה לתבוע בגינם באופן יזום.

הפרויקט נועד למקד את הפעילות היוזמה של הפרקליטות האזרחית בנושאים המשפיעים ביותר, כלומר בהפרות שעלולות לפגוע ביכולת המשרד הממשלתי ליישם את יעדיו או לגרום נזק

34 תהליך ניהול הסיכונים, מיפוי הצרכים ותחומי העיסוק של משרדי הממשלה השונים מבוצע על ידי משרד רואי חשבון חיצוני. מקורות המידע המרכזיים של הפרויקט הם מסמכים ממשרדי הממשלה כדוגמת דוחות חשבונאיים, וראיונות אישיים עם גורמי מפתח במשרדי הממשלה בהווה או בעבר.

35 מתוך 34 הגופים המשיבים, 15 (44%) ענו כי לא פנו באופן יזום לפרקליטות. 21 גופים (62%) השיבו כי היחידה לא פנתה אליהם באופן יזום.



לציבור. הפרויקט כולל מיפוי הסיכונים הרלוונטיים ולאחר מכן דירוגם תחת "זירות סיכון" על פי נושאים ותחומי פעילות משותפים כגון מלחמה בפשיעה, בריאות הציבור, הגנת סייבר ומשאבי טבע³⁶. לצורך ביצוע הליך הדירוג, התבקשו כ-50 פרקליטים³⁷ מכל המחוזות בפרקליטות לדרג את הסיכונים השונים לפי סדר חשיבות ואפקטיביות הטיפול. בהמשך פנתה היחידה לאכיפה אזרחית אל אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה כדי לרתום סמנכ"לים ובעלי תפקידי מפתח אחרים בגופים הממשלתיים לצורך דירוג זירות הסיכון. נכון למועד סיום הביקורת התקבלו תוצאות ראשוניות של הדירוג וההליך טרם הושלם.

יש לציין לחיוב את פרויקט ניהול הסיכונים באכיפה אזרחית שמובילה הפרקליטות. מדובר בתהליך שמבוצע לראשונה בתחום ויש לקוות כי עם סיומו יינתן בידי המדינה כלי אפקטיבי לניהול מתוכנן ומושכל של משאבי האכיפה האזרחית, כדי שלא תיעשה באופן אקראי.

עם זאת מעורבות הגופים הממשלתיים בפרויקט הייתה רק בשלב דירוג הסיכונים ובאופן וולונטרי, כך שלמעשה חלקם היה בביצוע אופטימיזציה של המשאב הפרקליטות ולא ניהול סיכונים עצמאי. לדעת משרד מבקר המדינה אין בעבודת הפרקליטות לייתר את הצורך בהליך ניהול סיכונים שיתבצע באופן ישיר ועיתי על ידי הגופים הממשלתיים כמתחייב בהוראות התכ"ם.

מומלץ כי משרד האוצר יגבש הנחיה לכלל הגופים הממשלתיים לקיים הליכי ניהול סיכונים במשרדיהם, וכי משרד המשפטים ילווה הליך זה בהנחיה מקצועית משלימה ליועצים המשפטיים בגופים הממשלתיים.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי החשכ"ל יקיים שיח עם הפרקליטות לצורך שילוב המסקנות מפרויקט ניהול הסיכונים באכיפה אזרחית בתהליך ניהול הסיכונים הקיים במשרדי הממשלה.

הגדרת יעדים ומדדים באכיפה אזרחית: בתוכנית העבודה לשנים 2019 - 2020 הציבה הפרקליטות האזרחית יעדים ומשימות לביצוע³⁸, בהתבסס על היעדים שקבעה הפרקליטות ועל תהליך התכנון האסטרטגי שעשתה³⁹. כדי להגשים את היעדים הללו היא קבעה תוכניות עבודה, משימות ומדדי ביצוע, ולצד כל יעד צוין מספר ההליכים המזערי שעל כל מחוז בפרקליטות לזיום. כך לדוגמה, בתוכנית העבודה לשנים 2018-2020 מופיע היעד "זיום ואכיפה בכלים אזרחיים ומינהליים לצורך הגנה על הקופה הציבורית, נכסי המדינה וזכויותיה", ולגביו נקבעו מדדי התוצאה האלה: בכל שנה עשר תביעות יזומות בכל מחוז, וחמש מבצעי אכיפה משולבת (שולחנות עגולים) בכל מחוז; בשנים 2018-2019 - 15 הליכי אכיפה משולבת בכל מחוז, ובשנת 2020 - 17 הליכי אכיפה משולבת בכל מחוז.

36 בתחילה זוהו כ-1,600 "זירות סיכון" שאוגדו בדוח אקסל, ובהליך עיבוד פנים פרקליטותי צומצמו לכ-100 זירות מרכזיות.

37 הפרקליטות מסרה כי כל הפרקליטים שהשתתפו בדירוג היו בעלי ותק של שמונה שנים ויותר ומכל תחומי המשפט.

38 חמשת יעדי העל הם: המאבק בשחיתות השלטונית, פגיעה בפשיעה המאורגנת ובפירותיה ובארגוני טרור, מאבק בעבירות אלימות ומין וקידום השמירה על ביטחון הפרט, שמירה על נכסי המדינה וזכויותיה ושמירה על זכויות האדם ושוויון בפני החוק וקידום.

39 כך למשל החליטה הנהלת הפרקליטות האזרחית על מספר יעדים ארציים בתחום האכיפה במקרקעין: הגנה על חופים מפני מקרי פלישה, פעילות נגד השתלטות גורמים עברייניים על קרקעות וגיבוש כלים להתמודדות עם פלישה למקרקעי ציבור וקביעת סדרי עדיפויות.



ואולם מדובר בתחום שהמדידה שלו מורכבת ופתוחה לפרשנות. כך למשל, ניתן למדוד את הערך הכלכלי של תיק לפי הסכום שביקשה המדינה בכתב התביעה או לחלופין לפי הסכום שנפסק או שהתקבל לידיה בסוף ההליך. קושי נוסף במדידה הוא להעריך תיקים שבהם התקבלו סעדים שאינם כספיים או למדוד את ההרתעה המושגת מעצם הגשת התביעה ביחס למקרים דומים בעתיד. בפועל גובשו רק מדדים המשקפים היבטים כמותיים של מבצעי האכיפה ולא גם כאלה המשקפים את האפקטיביות של הפעולות.

הפרקליטות אינה מודדת באופן אחיד את כלל סוגי פעילות האכיפה היוזמה שנוקטת המדינה, בדרך שתאפשר לבחון את מידת עמידתה ביעדיה לאשורה. בביקורת עלה כי פרקליטויות מחוז מונות את מבצעי האכיפה באופן לא אחיד כך שבמחוז אחד נמנים כל תוצרי מבצע האכיפה באופן נפרד ומצטבר, ואילו במחוז אחר נספרים כל התוצרים תחת מבצע אכיפה אחד. ייתכנו מבצעים העונים על כמה יעדים ומדדים ולכן נספרים יותר מפעם אחת, בכל אחת מהקטגוריות⁴⁰.

החל משנת 2018 העמידה במדדים נבחנת על בסיס נתונים שמוזנים ידנית, בידי פרקליטים במחוזות, לטבלאות אקסל המרוכזות ביחידה לאכיפה אזרחית.

מדידה כאמור, הנסמכת על גורם אנושי ותלויה בפרשנותו, עלולה לפגוע ביכולת ביצוע תהליכי בקרה אפקטיביים, ביכולת להעריך אם מושגות המטרות והיעדים שהוגדרו, ולהוביל להסקת מסקנות וגיבוש תכניות עבודה עתידיות לא מדויקות.

מומלץ כי הפרקליטות, והיחידה לאכיפה אזרחית בפרט, יתוו שיטת מדידה אחידה לכלל הפרקליטויות שתשקף באופן מהימן את מכלול הפעילות המבוצעת בתחום האכיפה האזרחית ואת תוצריה כדי לקבל תמונה מדויקת יותר בנוגע להגשמת יעדיה ולצד זאת תשלב בהם מדדים איכותניים. כמו כן מוצע לפרקליטות לעבור למערכת מדידה אוטומטית המתבססת על נתוני התיקים במערכת הממוחשבת (תנופ"ה)⁴¹ כדי לקבל תמונה מהימנה יותר בנוגע להגשמת יעדיה.

40 לדוגמה מבצע אכיפה יכול להיות מופנה כנגד יעד עברייני, ובד בבד, מגן על קרקעות המדינה.

41 מערכת תנופ"ה היא מערכת טכנולוגית המשמשת את פרקליטות המדינה והמחוזות לצורך תכנון, ניהול ובקרה. להרחבה ראו מבקר המדינה, **דוח 69ב** (2019) "פיתוח והטמעה של מערכת מחשוב לתכנון ניהול ובקרה בפרקליטות המדינה (תנופ"ה)".



פרק שני: פוטנציאל האכיפה וגביית החובות כלפי המדינה

הפעילות הממשלתית, כאמור, כרוכה במיליוני חיובים האמורים להשתלם למדינה ואותם יש לגבות. היכולת להעריך את מלוא פוטנציאל האכיפה והגבייה ביחס לזכויותיה וקניינה של המדינה תלויה בסיום הליך המיפוי והאפיון של הזכויות, ההתקשרויות, התמלוגים והתמיכות, הרגולציה והיעדים של גופי השלטון. משזה טרם הושלם, אין למעשה יכולת מלאה לעמוד על הפוטנציאל המרבי של האכיפה האזרחית וגביית החובות.

ואולם אפשר לקבל אינדיקציה בדבר הפער בין היקף האכיפה והגבייה שגופי המדינה מבצעים בפועל לבין פוטנציאל האכיפה והגבייה מהצלבה של כמה מקורות: נתונים בדבר חובות שלא נגבו והוחלט למוחקם; נתונים מהדוחות הכספיים של מדינת ישראל בדבר היקף החובות הרשומים כלפי המדינה; נתונים על מספר התביעות האזרחיות היוזמות בפרקליטות. להלן יוצגו הפרטים בהרחבה.

פוטנציאל הגבייה והאכיפה בראי מחיקת חובות

חלק בלתי נפרד מהפעילות השוטפת של משרדי הממשלה כולל עריכת פשרות והסדרי חוב בהתדיינות משפטיות או בהתדיינות אחרות עם צדדים שלישיים, ומחיקת חובות כלפי המשרד שאין אפשרות לגבותם מסיבות שונות. יש למחוק חוב שהוכרז כאבוד כאשר לא ניתן לגבות⁴² בין היתר בגלל מחדל של הגוף הממשלתי, למשל במקרים שבהם לא בוצעו ניסיונות לגבות את החוב במועד ולכן החוב התיישן ולא ניתן עוד לגבותו, או שבעל החוב נקלע להליכי חדלות פירעון והגוף הממשלתי לא תבע את החוב בתקופה שניתן היה לתבוע אותו. הסמכות למחוק חוב כלפי המדינה נתונה בידי ועדת מחיקות משרדית או בידי ועדת מחיקות עליונה באגף החשכ"ל (להלן - הוועדה העליונה). בהוראת התכ"ם⁴³ נקבע מדרג הסמכויות של משרדי הממשלה לאישור פשרות והסדרי חוב⁴⁴.

מניתוח תשובות הגופים המשיבים עולה כי סכום החוב המצרפי שאושר למחיקה בוועדות המחיקה המשרדיות משנת 2017 ועד אמצע 2020 הוא כ-1.9 מיליארד ש"ח⁴⁵.

42 הוראת תכ"ם 2.3.0.6 בעניין "הפרשה לחובות מסופקים ומחיקת חובות אבודים". מצגת בנושא "פקודת המיסים [גבייה] ומחיקות", נשלח במייל למשרד מבקר המדינה מהיועץ המשפטי של משרד האוצר ביום 4.11.20.

43 הוראת תכ"ם 3.3.0.6 בעניין "טיפול באישור פשרות והסדרי חוב (לרבות מחיקות)", ולפיה סמכויות הוועדות יהיו בהתאם למפורט בהודעה "מדרג סמכויות לאישור פשרות והסדרי חוב (לרבות מחיקות)", מס' ה. 3.3.0.61.

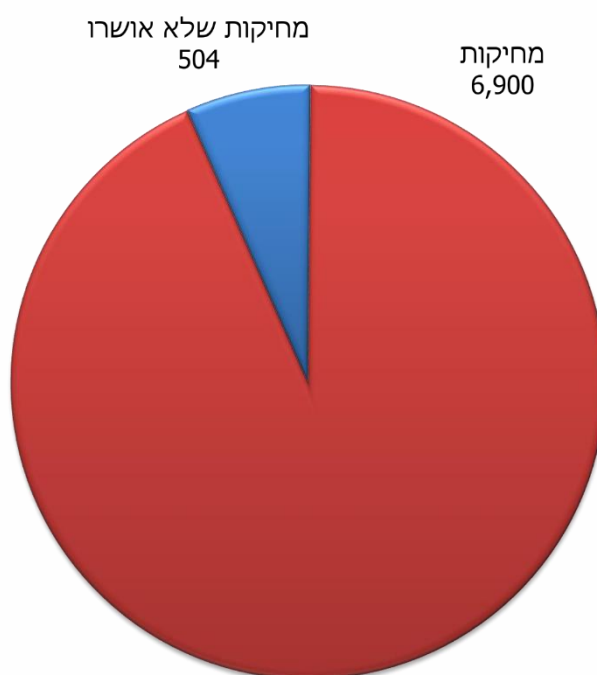
44 מדרג הסמכויות של משרדי הממשלה לאישור פשרות והסדרי חוב במקרים אלו: מחיקת חוב בסכום של עד 150,000 ש"ח אך לא יותר מסכום מחיקות מצרפי של 1,000,000 ש"ח באותה שנת כספים; פשרות בסכום של 300,000 ש"ח עד מיליון ש"ח. פשרות בסכום של עד 300,000 ש"ח מאושרות בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה 6.100 או 6.1002 הנוגעות להסדרים במסגרת הליך משפטי שהמדינה צד לו או בטרם הגשת תביעה נגד המדינה לבית משפט.

45 סכום החוב הגבוה ביותר בסך 577 מיליון ש"ח נמחק באישורה של הוועדה המשרדית במשרד הכלכלה והתעשייה, אחריו נמחק ברמ"י סכום בגובה 353 מיליון ש"ח, והסכום השלישי בגובהו בסך 300 מיליון ש"ח נמחק באישור הוועדה המשרדית במשרד הבינוי והשיכון.



הוועדה העליונה מטפלת בהסדרי חוב או מאשרת פשרה במקרים שבהם שווי הוויתור עולה על הסכום שבסמכות הוועדה המשרדית לאשר או למחוק או במקרים שבהם הוועדה המשרדית לא הגיעה להסכמה פה אחד לגבי אופן הטיפול בחוב או בפשרה. להלן בתרשים 12 תוצרי עבודתה של הוועדה העליונה משנת 2017 ועד אמצע שנת 2020.

תרשים 12: סכומי החובות שעלו לדיון בוועדת המחיקות העליונה משנת 2017 ועד יוני 2020, בחלוקה לסכום החובות שאושר למחיקה והסכום שלא אושר (במיליוני ש"ח)



נתונים מאגף החשכ"ל במשרד האוצר בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי חובות בהיקף של כ-6.9 מיליארד ש"ח (93%) שעלו לדיון בוועדה משנת 2017 עד יוני 2020 אושרו למחיקה. יצוין כי ביחס לסכום הנותר אישרה הוועדה לגבות בהליכי פשרה והסדרי חוב סכום של 448 מיליון ש"ח, ודחתה בקשות למחיקה בהיקף של כ-56 מיליון ש"ח.

להלן בלוח 2 דוגמאות שעלו בפרוטוקולים משיבות הוועדה העליונה בנוגע לחובות בהיקף של מאות מיליוני ש"ח שאושרו למחיקה, בין היתר, בשל אי-נקיטת פעולות הגבייה במועד:



לוח 2: חובות שאושרו למחיקה על ידי הוועדה העליונה

מועד הישיבה	הגוף שחייבים לו	סוג החוב/בעל החוב	הסכום שאושר למחיקה (מל"ש"ח)	הנימוק למחיקה
דצמבר 2017	משרד הכלכלה והתעשייה	חברות שקיבלו מענקים	498 (107 נומינאלי)	חדלות פירעון אי גביית החובות במועד
דצמבר 2018	משרד המשפטים רשם החברות	חברות שלא שילמו אגרות שנתיות	1,650	התיישנות
אפריל 2018	רשות המיס	מפיקים וספקי מים	378 (97 נומינאלי)	התיישנות
מאי 2019	משרד הבריאות בתי חולים ממשלתיים	אנשים פרטיים שלא הסדירו את חובם בגין טיפולים רפואיים שקיבלו	60	התיישנות מאמצי הגבייה לא צלחו
מאי 2019	משרד החינוך	מוסדות תורניים	19	התיישנות, אי יכולת לקזז או לגבות את החובות, היעדר ראיות מספיקות להגשת תביעה

נתונים מתוך פרטוקולים של ישיבות הוועדה העליונה באגף החשכ"ל במשרד האוצר בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נתוני המחיקות בלוח ובתרשים לעיל מלמדים על מחיקת חובות בשנים 2017 עד יוני 2020 בהיקף של כ-7 מיליארד ש"ח בוועדה העליונה. נוסף על כך, מהמענים לשאלון עולה כי כ-2 מיליארד ש"ח נמחקו בוועדות המשרדיות⁴⁶. סכומים אלו הם בגדר פוטנציאל אכיפה שלא מומש. עוד עלה כי הנימוקים המרכזיים למחיקות הם התיישנות וחדלות פירעון. מקרי ההתיישנות מחדדים את הצורך שגופי הממשלה יפעלו לגביית החוב סמוך למועד התגבשותו גם כדי להימנע מהצורך להגיש בקשה למחיקתם.

בתשובת משרד האוצר צוין כי חובות מובאים לדיון בוועדה העליונה רק לאחר מיצוי כל פעולות הגבייה והאכיפה. במקרים שבהם לא בוצעו הליכי גבייה בגין חובות אלה, מבוצעת הפקת לקחים מעמיקה עם המשרד הממשלתי כדי לייעל את פעולתו בהמשך. בעניין חדלות הפירעון נכתב בתשובה כי לפני כשנה פרסם החשכ"ל הוראת תכ"ם שמכווניה את משרדי הממשלה כיצד לפעול בתחום ואיך ניתן לגבות את החוב קודם שהחייב נכנס להליכי חדלות פירעון. החשכ"ל אף מבקר את משרדי הממשלה בנושא.

בעניין חובות רשם החברות מסר משרד האוצר כי הוקם ממשק בין רשם החברות לבין המרכז לגביית קנסות לצורך מניעת הישנות מקרים אלה בעתיד. עד אפריל 2021 הועברו לגבייה דרך הממשק חובות בסכום העולה על מיליארד ש"ח.

בתשובת רשם החברות מאפריל 2021 נכתב כי מדובר בהתיישנות של חובות שהצטברו בשנים 1983-2010. מחיקת החוב נעשתה באופן חד-פעמי, ולצידה החלה גבייה שוטפת של חובות

46 הנתון של 7 מיליארד ש"ח מתייחס לכלל החובות שנדונו בוועדה העליונה, ואילו הנתון בדבר 1.9 מיליארד ש"ח מתייחס רק לחובות שעלו לדיון בוועדות המשרדיות בגופים המשיבים.

האגרות לרשם החברות, שבמסגרתה מתבצעת מדי שנה פעילות אכיפה נגד חברות שאינן משלמות את חוב האגרה.

משרד הבריאות מסר כי החובות שנמחקו הם חובות שקשה לגבותם בהם חובות מחייבים חסרי מעמד כמו פלסטינים, עובדים זרים, פליטים ותיירים שאין להם כיסוי ביטוחי, וכי אין למשרד כלים יעילים לגביית חובות אלו. עוד ציין משרד הבריאות כי היווצרות חובות אלו היא בלתי נמנעת, שכן אין ביכולתם של בתי החולים לסרב להעניק טיפול. עוד צוין כי חשבות המשרד סבורה שאין למשרד די כלים להתמודדות עם הנושא ושיש למצוא לו פתרון ברמה הלאומית.

משרד חינוך כתב בתשובתו מאפריל 2021 (להלן - תשובת משרד החינוך) כי הוא פועל לגביית כספים אשר התברר בדיעבד שהתקבלו שלא כדין, וכי הוא גובה באמצעות קיזוז כ-8 מיליוני ש"ח בממוצע בשנה. עוד כתב כי מחיקת החובות הנזכרת בטבלה נדרשה לאחר מיצוי ניסיונות לקיזוז ולהגשת תובענות, ובמקרים רבים אושרה מהטעם של קשיים ראייתיים ומשפטיים בתביעת החוב, ולכן לא בהכרח מדובר בפוטנציאל שלא מומש.

פוטנציאל הגבייה והאכיפה בראי מאזן המדינה

1. הדוחות הכספיים המאוחדים של ממשלת ישראל מציגים את מצבה הכספי של המדינה⁴⁷. בסעיף "חייבים ויתרות חובה", הכלול במצבת הנכסים השוטפים של המדינה⁴⁸, מוצגים חובות כלפי גופים ממשלתיים ביום המאזן⁴⁹. להלן בתרשים 13 מוצג החלק היחסי של הסעיף חייבים ויתרות חובה מתוך כלל הנכסים השוטפים לשנת 2019.

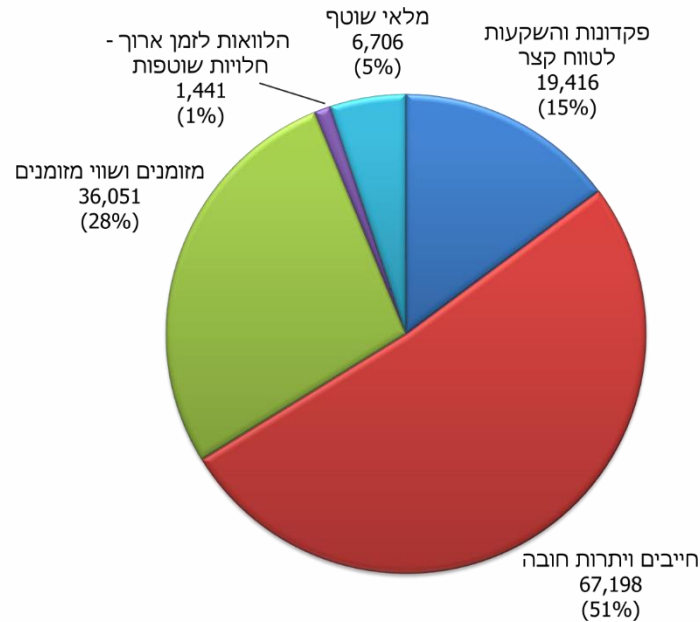
47 הדוחות הכספיים המאוחדים של ממשלת ישראל, המתפרסמים על ידי אגף החשכ"ל במשרד האוצר, צריכים לשקף באופן נאות את מצבו הכספי של הגוף ואת תוצאות פעילותו.

48 נכסים שוטפים הם ערכים כספיים הכוללים את כל המשאבים שניתן להמיר למזומן בטווח קרוב (לרוב עד שנה), בשנת 2019 סך הנכסים השוטפים עמד על כ-131 מיליארד ש"ח. החובות נובעים, בין היתר, משירותים בתשלום שסיפקו הגופים, מאגרות למיניהן, מיסים, מקנסות וממקדמות ששולמו לספקים.

49 בניכוי הפרשה ל"חובות מסופקים", כלומר חובות שגבייתם מוטלת בספק. בשנים 2017 - 2019 סך החובות המסופקים כל שנה היה בסך של כ-13 מיליארד ש"ח.



תרשים 13: הרכב הנכסים השוטפים בדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל לשנת 2019 (במיליוני ש"ח)



נתוני הדוח הכספי של ממשלת ישראל ליום 31.12.19 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור הרכיב "חייבים ויתרות חובה" (כ-67 מיליארד ש"ח) בשנת 2019 מסך כל הנכסים השוטפים (כ-131 מיליארד ש"ח) הוא כ-51%.

הכנסה שמקורה "בעסקה שאינה חליפין", נוצרת כשמשרד ממשלתי מקבל ערך, בעיקר מזומנים, סחורות, שירותים או שימוש בנכסים, מבלי לספק במישרין כל תמורה, או שהוא מספק תמורה סמלית. דוגמאות לעסקאות שאינן חליפין הן מיסים, אגרות, העברות חד-צדדיות, הכנסות מתקציב ועוד. בעסקאות חליפין משרד ממשלתי מוסר נכסים או שירותים ומקבל בתמורה ערך (מזומנים, סחורות, שירותים או נכסים), השווה בקירוב לערך שמסר. עיקר הסכום ברכיב "חייבים ויתרות חובה" הוא בגין עסקאות שאינן חליפין ובגין עסקאות חליפין כמפורט בלוח 3:



לוח 3: פירוט החובות לגופי הממשלה בגין עסקאות חליפין ובגין עסקאות שאינן חליפין לשנת 2019 (במיליוני שקלים)

הגוף הממשלתי	עסקאות חליפין	עסקאות שאינן חליפין	סה"כ:
רשות המיסים בישראל	-	12,573	12,573
חברות ממשלתיות	8,525	-	8,525
המוסד לביטוח לאומי	-	6,783	6,783
משרד הבריאות*	3,623	-	3,623
רשות מקרקעי ישראל**	3,046	-	3,046
משרד הבינוי והשיכון	1,063	-	1,063
רשות האכיפה והגביה		764	764
מערכת בתי המשפט	21	716	737
משרד הכלכלה והתעשייה	518	-	518
משרד הביטחון	269	-	269
גופי ממשלה אחרים	628	253	881
סה"כ:	17,693	21,089	38,782

נתוני הדוח הכספי של ממשלת ישראל ליום 31.12.19 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* רובו של החוב כלפי משרד הבריאות הוא בגין חובותיהן של קופות חולים לבתי החולים הממשלתיים בעבור שירותים רפואיים שניתנו למבוטחי קופות חולים בבתי החולים הממשלתיים.

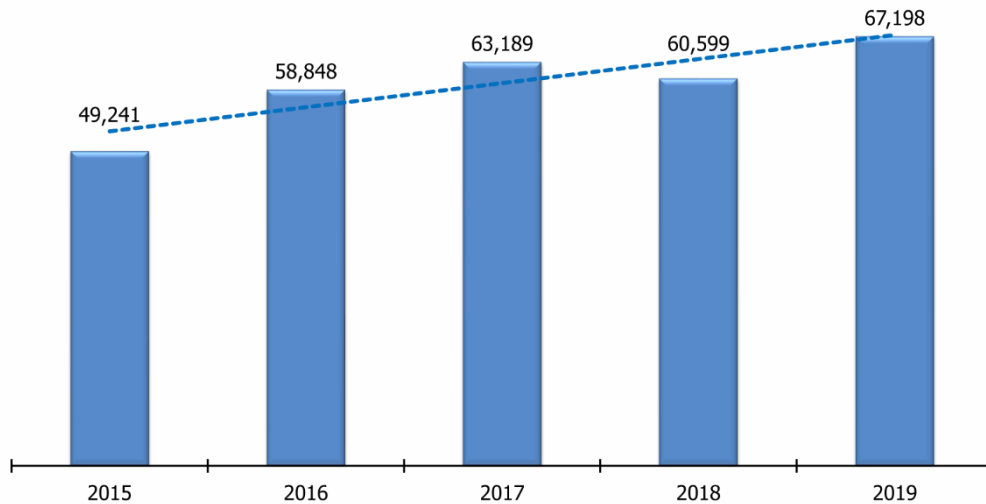
** רובו של החוב כלפי מינהל מקרקעי ישראל הוא בגין דמי חכירה שנתיים וחובות עבר.

מהלוח עולה כי בשנת 2019 הסכום הכולל של החובות בגין עסקאות שאינן חליפין ועסקאות חליפין היה כ-39 מיליארד ש"ח. מתוך סכום זה כ-32% הם בגין חובות כלפי רשות המיסים, כ-22% בגין חובות כלפי חברות ממשלתיות, וכ-17% בגין חוב למוסד לביטוח לאומי.

להלן בתרשים 14 נתונים הרשומים בדוחות הכספיים ברכיב "חייבים ויתרות חובה" לשנים 2015-2019.



תרשים 14: סכום החוב כלפי גופים ממשלתיים בשנים 2015 - 2019 (במיליוני ש"ח)



מתוך נתוני דוחות כספיים מאוחדים של ממשלת ישראל לשנים 2015 - 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שסך החוב כלפי גופים ממשלתיים גדל מסכום של כ-49 מיליארד ש"ח בשנת 2015 לסכום של כ-67 מיליארד ש"ח בשנת 2019. יש לציין כי גם החלק היחסי של החוב מתוך סך הנכסים השוטפים נמצא בעלייה רציפה. כך למשל בשנת 2018 שיעור החוב לגופים הממשלתיים היה כ-46% מסך הנכסים השוטפים באותה שנה⁵⁰ לעומת כ-51% לשנת 2019.

הדוחות הכספיים של המדינה מלמדים כי בשנים 2015-2019 גדלו יתרות החובה למדינה בכ-37%, ובשנת 2019 הן הגיעו לכ-67 מיליארד ש"ח. נוסף על כך, באותן השנים גדלו רכיבי עסקאות החליפין ושאינן חליפין בכ-2.2 מיליארד ש"ח. העלייה ברכיבים אלו מעידה על פער גדל בין פוטנציאל האכיפה לבין האכיפה בפועל כפי שהיא משתקפת בדוחות הכספיים.

משרד האוצר ציין בתשובתו כי בשנים האחרונות מתקיימות ישיבות תקופתיות עם היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות ועם המשרדים הרלוונטיים לשם מעקב אחר הליכי הגבייה וסעיפי החיובים ואחר מימוש תוכניות העבודה של משרדי הממשלה בנושאים אלו.

50 דוח כספי מאוחד של מדינת ישראל ליום 31.12.18.

לנוכח גובה החוב בגין עסקאות חליפין ועסקאות שאינן חליפין כפי שהוא משתקף בדוחות הכספיים של המדינה, כ-39 מיליארד ש"ח, מומלץ כי נוסף על הישיבות שמקיים החשכ"ל כאמור, יגבש החשכ"ל תוכנית רב-שנתית ויעדים להפחתת החובות למדינת ישראל, כדי לפעול להקטנת יתרות החובות למדינה, בהיוועצות עם הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים (רשות האכיפה והגבייה, ייעוץ וחקיקה ופרקליטות המדינה). לצורך כך, יביא החשכ"ל לידיעת משרד המשפטים בכל שנה את סטטוס יישום התוכנית ופירוט של יתרות החובה, ובייחוד חובות מסופקים ויתרות ללא תנועה, הרשומים בדוחות הכספיים של המדינה. נתונים אלו יסייעו גם לגיבוש תוכניות העבודה של משרד המשפטים בתחום האכיפה והגבייה האזרחית.

2. יודגש כי הדוחות הכספיים אינם מציגים את מלוא פוטנציאל האכיפה והגבייה. כך למשל נכסי חוב אשר אינם עומדים בכללי ההכרה בנכס בהתאם לתקני החשבונאות הממשלתית אינם מוצגים בדוחות הכספיים⁵¹. כמו כן, תביעות כספיות יזומות שהוגשו על ידי גופים ממשלתיים ושתוצאותיהן אינן ודאיות, מוגדרות "נכסים תלויים"⁵² ואף הן אינן מתועדות בדוחות הכספיים⁵³.

ניתוח המענים לשאלון מעלה כי חלק מהגופים המשיבים ציינו כי ידוע להם על פגיעות בזכויות המדינה שלא עלו כדי יצירת יתרת חובה חשבונאית ואשר על כן לא נרשמו על ידם במערכות החשבונאיות. להלן בתרשים 15 פילוח המענים לשאלון בשאלה: האם והיכן נרשם השווי הכספי של הפגיעה בזכויות כלפי הגוף או המשרד.

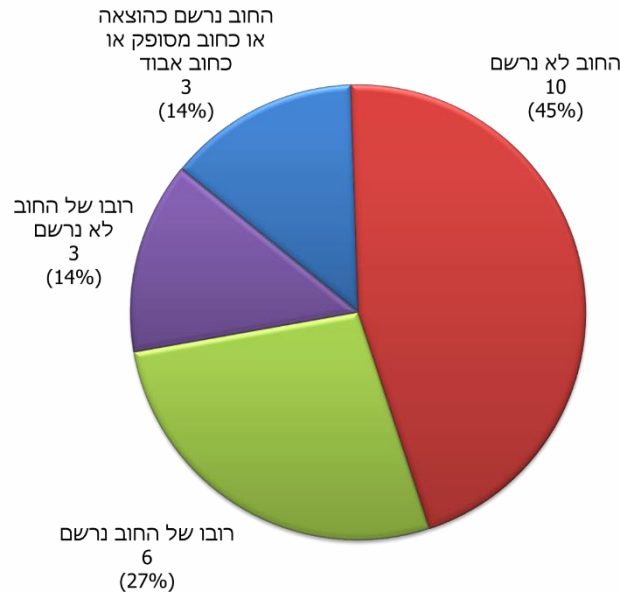
51 ההכרה בנכס בהתאם לסעיף 19 לתקן חשבונאות ממשלתי מס' 9 בדבר "הכנסות מעסקאות חליפין", ולסעיף 31 לתקן חשבונאות מספר 23 בדבר "הכנסות מעסקאות שאינן חליפין" נקבעת בהתקיים ארבעה תנאים מצטברים: סכום ההכנסות ניתן למדידה באופן מהימן; צפוי שההטבות הכלכליות או פוטנציאל השירותים הקשורים לעסקה, יזרמו אל היישות; שלב ההשלמה של העסקה במועד הדיווח ניתן למדידה באופן מהימן; העלויות שהתהוו במסגרת העסקה והעלויות הנדרשות להשלמתה, ניתנות למדידה באופן מהימן.

52 נכס תלוי מוגדר כנכס שכתוצאה מאירוע בעבר, קיומו יאומת רק אם יתרחשו או לא יתרחשו, אירוע או אירועים עתידיים בלתי ודאיים, שאינם בשליטת הגוף הממשלתי.

53 תקן חשבונאות ממשלתי מספר 19.



תרשים 15: רישום השווי הכספי של הפגיעה בזכויות המדינה במערכות החשבונאיות



נתונים של הגופים המשיבים בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 45% מהגופים המשיבים שאיתרו פגיעה בזכויות כלפיהם, לא רשמו את החובות הנובעים מפגיעות אלו במערכות החשבונאיות שלהם. מהמענים לשאלון עולה כי היקף חובות אלו מסתכם בכ-930 מיליון ש"ח המתחלקים בין 10 גופים⁵⁴. עוד עולה כי 14% מהגופים שאיתרו פגיעה בזכויות כלפיהם, רשמו רק חלק קטן מסכום הפגיעה, ואילו מרבית הסכום, המוערך בכמיליארד ש"ח, המתחלקים בין 3 גופים, לא נרשם: חובות כלפי משרד הבריאות שעיקרם בכ-730 מיליון ש"ח בגין חובות לבתי חולים מאנשים פרטיים או חסרי מעמד; חובות כלפי משרד החינוך שעיקרם בכ-223 מיליון ש"ח שחייבים מוסדות ו"בעלויות חינוך"⁵⁵ למשרד החינוך לאחר שלא עמדו בתנאי הרישיון, שהקנה להם את הזכאות לקבל את הכספים לכתחילה; הגוף השלישי שציין כי אינו רושם באופן מלא את הפגיעות בזכויותיו הוא משטרת ישראל.

ניתוח המענים לשאלון מעלה כי פגיעות בזכויות בסכום של כ-1.9 מיליארד ש"ח, נכון לשנת 2019 לא קיבלו ביטוי במערכת החשבונאית של הגופים המשיבים, ולפיכך גם לא כלולים בסעיף חייבים ויתרות חובה במאזן המדינה. יוצא אפוא שהסעיף של פוטנציאל האכיפה של חובות כלפי המדינה גבוה מכפי שבא לידי ביטוי במאזן המדינה.

54 הגופים הם: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הפנים, משרד לשירותי דת, רשות האכיפה והגבייה, רשות שדות התעופה, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, הרשות לפיתוח והתיישבות בדואים בנגב, משרד התקשורת, משרד התרבות והספורט, משרד התחבורה.

55 מוסדות חינוך שבבעלות גופים ציבוריים או פרטיים ומשתתפים לחינוך מוכר שאינו רשמי.

להלן תגובות המשרדים הרלוונטיים על ממצאי הביקורת ותגובת משרד האוצר:

א. משרד הבריאות מסר כי ההכרה בהכנסות מחייבים פרטיים היא על בסיס מזומן ולכן הן אינן רשומות בדוחות הכספיים אך כן נרשמות במערכות של בתי החולים ויש מעקב אחר חובות אלו. מדובר בחובות שאפשרות גבייתם מוטלת בספק, ולכן מהבחינה החשבונאית לא ניתן להכיר בהם ככנס, אך יש לשקול את הכללת חלק מהחובות בביאור לדוח הכספי. בעניין זה מסר משרד האוצר בתשובתו כי בשנת 2019 כלל משרד הבריאות לראשונה ביאור בדוחות הכספיים על החובות כלפי בתי החולים והתחייב כלפי משרד האוצר לכלול אותם בדוח הכספי בשנת 2020.

ב. משרד החינוך מסר בתשובתו כי לא בוצע רישום חשבונאי מאחר שלא ניתן להגדיר את סוגי החובות האלה כחובות סופיים, מאחר שהם עדיין מצויים בהליך בירור שטרם מוצה וטרם יצא מכתב קיזוז בעניינם. בעניין זה ציין משרד האוצר בתשובתו כי החשכ"ל הנחה את היחידה המקצועית במשרד החינוך לבחון את מעמד החוב כדי להסדירו, אך מכיוון שחובות אלו לא הוכרו כחובות חלוטים על ידי היחידה המקצועית והלשכה המשפטית במשרד החינוך, לא ניתן לדווח עליהם חשבונאית.

ג. המשטרה מסרה בתשובתה מאפריל 2021 (להלן - תשובת המשטרה) כי ככלל, חובות כלפי המשטרה נרשמים במערכת המחשוב. עם זאת, לא כל פגיעה בזכות ניתנת לאומדן מספרי. משרד האוצר בתשובתו ציין בעניין זה כי מרבית החובות למשטרה הם חובות בגין קנסות משטרת התנועה המטופלים על ידי המרכז לגביית קנסות ורשומים בדוחות הכספיים של רשות האכיפה והגבייה. לגבי החובות הנוספים ופוטנציאל הגבייה ציין משרד האוצר בתשובתו כי חובות אלה יירשמו בעתיד אם יהפכו לחובות חלוטים.

ד. המשרד לשירותי דת מסר בתשובתו מאפריל 2021 כי אי-רישום החוב למשרד נבע מליקוי בהעברת מידע בין המחלקות בתוך החשבונות. הליקוי תוקן, ובדוח הכספי של שנת 2020 נרשם החוב. עוד צוין כי הלקחים הופקו ובחשבות המשרד נכתב נוהל עבודה פנימי בנושא.

בתשובת משרד האוצר נכתב כי הדוחות הכספיים ערוכים בהתאם לתקנים חשבונאיים מקובלים. משרדי הממשלה נדרשים להציג את החובות בדוחותיהם הכספיים בהתאם לכללי ההכרה והגילוי שהוגדרו בתקנים. אשר לממצאי הביקורת, החשכ"ל יבחן את האפשרות לריכוז הנתונים שאינם נכללים בדוחות הכספיים ולהצגתם הראויה, זאת בתיאום עם היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה.

מומלץ כי החשב הכללי יבחן ריכוז נתונים על אודות פגיעה בזכויות המדינה גם אם אינן עולות כדי יצירת חובה חשבונאית מכלל המשרדים באופן עיתי, והכללתם בדוחות הכספיים, לרבות בביאור כחלק להצגה כיתרת חובה, ויביא את הדברים לידיעת היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות, לצורך הערכת פוטנציאל האכיפה ומיצויו.

הפרקליטות מסרה כי יש לשתף את הלשכות המשפטיות של משרדי הממשלה במיפוי פוטנציאל התביעות.



3. להלן בלוח 4 פירוט החובות הגבוהים ביותר כלפי המדינה (באומדן של כ-100 מל"ח ויותר), מתוך המענה לשאלון שהפיצה הביקורת, בפילוח לפי סוגם, ערכם, הגוף החייב והגוף שחייבים לו.

לוח 4: פירוט החובות הגבוהים ביותר כלפי המדינה

הגוף שחייבים לו	סוג החוב/בעל החוב	גובה החוב (אל"ש"ח)
משרד המשפטים	תשלום אגרות על ידי חברות, שותפויות ועמותות	561,910,000
משרד הבינוי והשיכון	דיירי דיור ציבורי	864,000
רמ"י	מינהל הדיור הממשלתי	800,000
משרד הבריאות	חובות עבור אגרות מיון, אשפוז ומרפאות	731,000
רמ"י	עיריות ומועצות	430,000
רמ"י	מושבים וקיבוצים	408,000
משרד הבינוי והשיכון	רמ"י	197,000*
משרד התחבורה	חברות ממשלתיות	110,500
משרד התחבורה	התחשבנות מול משרד האוצר	108,800
משרד הבינוי והשיכון	קבלן - עבודות פיתוח	107,000
משרד הכלכלה והתעשייה	החזר מענק (במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959)	104,000
משרד הבריאות	חובות עבור אשפוז גריאטרי	96,000

נתונים של הגופים המשיבים בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* במענה על השאלון כתב משרד הבינוי והשיכון בנובמבר 2020 כי רמ"י חייבת למשרד כ-931,600 מיליון ש"ח. בתשובתו מאפריל 2021 ציין המשרד כי נערך הסדר לסילוק החוב לרמ"י. בדוחות הכספיים לשנת 2020 סכום החוב של רמ"י כלפיו הוא כ-197 מיליון ש"ח, וטרם הגיע מועד פירעונו של חלק מהחוב. תשובת משרד האוצר אישרה נתונים אלו.

מהלוח עולה כי מתוך ארבעת הגופים שחייבים למדינה את הסכומים הגבוהים ביותר, שניים הם גופים ממשלתיים (רמ"י, מינהל הדיור הממשלתי), והם חייבים למדינה או לרמ"י סכום מצטבר של כשני מיליארד ש"ח.

כמו כן, מהמענים לשאלון עולה כי קיימים חובות בהיקף של 2.8 מיליארד ש"ח לשלושה משרדי הממשלה - משרד המשפטים, משרד הבינוי והשיכון ומשרד הבריאות בגין אגרות ושירותים וכי ככלל היחידה לאכיפה אזרחית אינה עוסקת בהליכי גבייתם.

56 בביאור 4 לסעיף חייבים בגין עסקאות שאינן חליפין בדוח הכספי של משרד המשפטים ליום 31.12.19 נכתב כי בספרי רשם החברות והשותפויות קיימים חובות אגרה בפיגור ליום 31.12.19 אשר טרם חל עליהם דין התיישנות בסך של 1.91 מיליארד ש"ח. בישיבת הוועדה העליונה מיום 18.12.18, הוחלט להמליץ על מחיקת חובות אגרה עבור חברות ללא פעילות כלכלית בסך 1.22 מיליארד ש"ח. נכון למועד חתימת הדוחות הכספיים, מחיקת החובות טרם בוצעה בפועל. יצוין כי באותה הישיבה הוועדה העליונה אישרה למחיקה סכום של 1.65 מיליארד ש"ח בגין חובות אגרה שלא שולמו והתיישנו.



הפרקליטות כתבה בתשובתה לגבי החובות האמורים, כי היא מעורבת רק במקרים סבוכים של גביית חובות מתאגידים או כאשר נדרשת פעילות משפטית מורכבת, המתבצעת בהליכים של תביעה יזומה או מהלך יזום אחר בבית המשפט, אך אלו הליכים חריגים יחסית.

בתשובת רמ"י מאפריל 2021 (להלן - תשובת רמ"י) נכתב כי במערכת הממוחשבת של רמ"י אין יכולת מלאה להבחין בין חוב כספי לבין חיוב. לכן החובות כלפי רמ"י הרשומים במערכת הממוחשבת כוללים גם חיובים כספיים שטרם התגבשו לכדי חוב. רמ"י הוסיפה וציינה בתשובתה כי החוב שלה למשרד הבינוי והשיכון הוא בעיקרו חיוב בגין עלויות פיתוח שבהן נושא המשרד, ועלויות אלו מושבות לו במלואן בעת שיווק הקרקע, ומכאן שמדובר בקדם-מימון ולא בחוב שיש לגבותו. אשר לחוב של מינהל הדיור הממשלתי כלפי רמ"י, למיטב הבנתה מדובר בחוב "על הנייר", וקיים סיכום בין הצדדים בדבר מחיקה הדדית של אותם החובות, שכן בד בבד מינהל הדיור הממשלתי איפשר לרמ"י לשווק קרקעות שבהן החזיק, והחובות כוסו מתקבולי השיווק.

בתשובת משרד האוצר נכתב כי בימים אלה החלה עבודת מטה מחודשת לקראת ניסיון להסדרה רוחבית של סוגיית החובות ההדדיים בין רשות מקרקעי ישראל למינהל הדיור הממשלתי.

בתשובת משרד הבינוי והשיכון מאפריל 2021 נכתב בעניין חובות הדיור הציבורי כי מדובר במקבץ חובות של עשרות אלפי דיירי הדיור הציבורי. עוד ציין המשרד כי מדובר בחייבים מאוכלוסיות חלשות, ולא תמיד ניתן לגבות מהם את חובם כיוון שאין להם נכסים. לאור זאת נוהג המשרד להפריש 70% מסכום חוב זה לחובות מסופקים. עוד נמסר בהקשר זה כי האמצעי היעיל ביותר שנוקט המשרד לגביית חובות הוא אי-מתן אישור לרכישת דירה במסגרת זכויות הדייר עד להיותה נקייה מחובות של הזכאי. אשר לחוב של קבלן עבודות פיתוח למשרד הבינוי והשיכון, מדובר בחוב בגין אי-השתתפותו של היזם בפיתוח תשתיות, המשרד מטפל בו והוא נמצא בהליכי גישור לקראת גיבוש פשרה.

משרד הבריאות מסר כי הוא החל השנה בפרויקט גבייה בשלוש לשכות בריאות, וכי הוא פועל לטיוב החובות והכנתם לגבייה באמצעות שליחת מכתבים והעברת הטיפול למרכז לגביית קנסות.

על משרד האוצר, בשיתוף הגופים הציבוריים החייבים⁵⁷, להידרש לסוגיית החובות למדינה ולמצוא את הדרך ההולמת להסדרת התשלום ולאופן שיקופו במאזן המדינה בצורה מיטבית ואחידה. מוצע כי משרד המשפטים, בשיתוף משרד האוצר - אגף החשכ"ל, יבחנו יצירת מנגנון ליישוב מחלוקות בדבר פגיעה בזכויות ותשלום חובות במקרים שבהם שני הצדדים הם גופים ממשלתיים ובכלל זה קביעת הגורם האחראי לכך ודרכי פירעון החובות, ויפעלו להסדרת חובות אלו ולגבייתם.

בתשובת משרד האוצר מסר החשכ"ל כי על פי הוראת התכ"ם בנושא פעולות לביצוע ודיווחים בסיום שנת כספים, חשבי המשרדים נדרשים להגיש דיווח בדבר אי-התאמה ביתרות חובה או זכות מול גופים ממשלתיים ולמסור את פרטי המחלוקת לחשבונאי הראשי באגף החשכ"ל לצורך הכרעה בנושא. הדיווח רלוונטי לגבי יתרות מול הגופים בדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה, שאינם כוללים את היתרות של הרשויות המקומיות.

57 הגופים הציבוריים להם חובות לגופים ציבוריים אחרים, הם: רמ"י, משרד האוצר ורשויות מקומיות.



בתשובתה מסרה הפרקליטות כי היא אינה מטפלת בגביית חובות של המדינה מגופי מדינה אך יכולה לסייע בהליכים של יישוב סכסוך בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין יישוב סכסוך בין גופים ממשלתיים מחוץ לכותלי בית המשפט.

עוד מוצע כי משרד האוצר בתאום עם כלל משרדי הממשלה והגופים הציבוריים, ובייחוד משרד המשפטים, משרד הבינוי והשיכון ומשרד הבריאות יבחנו דרכים מיטביות לגביית חובות אלו בגין אגרות ושירותים וכיו"ב. לעניין זה יש לראות בפרקליטות האזרחית גורם מסייע לכל היועצות משפטיות.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי הצעת הביקורת מיושמת, פרט לחובות של מטופלים חסרי מעמד, ובתי החולים פועלים בהתאם לסרגל האכיפה והגבייה המשרדי ובכלל זה אמצעי גבייה באמצעות מינהל הגבייה הממשלתי.

משרד האוצר מסר כי החשכ"ל ביצע מיפוי של חובות עבור משרד הבינוי והשיכון, משרד הבריאות ומשרדי ממשלה נוספים. אשר לגביית חובות בגין אגרות ושירותים, משרד האוצר ציין כי החשכ"ל ביצע מיפוי ופרויקט גבייה מקיף ואף הקים ועדה מיוחדת לבחינת מידת ההצלחה בגביית אגרות משרדי הממשלה, ומסקנות בחינתה הוגשו במרץ 2021. כמו כן, גביית האגרות בגין הליכים אזרחיים מבוצעת בהליך מסודר מול מינהל הגבייה הממשלתי ברשות האכיפה והגבייה, ובשל היותם חובות נמוכים הפרקליטות אינה מעורבת בהליכי הגבייה.

פוטנציאל התביעה והגבייה בראי היקף התביעות האזרחיות היוזמות

הגשת תביעה אזרחית היא אחת הדרכים האפשריות להגן על זכויות המדינה (ראו גם בהמשך דוח זה). פרקליטות המדינה על מחוזותיה מגישה תביעות אזרחיות בשלל תחומים⁵⁸. להלן בלוח 5 מספר התביעות האזרחיות היוזמות וסכומי התביעות בשנים 2017-2019:

לוח 5: מספר התביעות האזרחיות היוזמות שהגישה הפרקליטות וסכומי התביעות בשנים 2017 - 2019 (במיליוני ש"ח)

השנה	מספר התביעות	סכומי התביעות
2017	273	702
2018	225	751
2019	184	708

סיכומים שנתיים של היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

58 תחומי המשפט בהם מוגשות תביעות אזרחיות יוזמות: הליכים לפינוי מקרקעין ותביעות דמי שימוש, תביעות השבה לכספי תמיכות ומענקים שלא הגיעו ליעדם, תביעות בגין נזקים שנגרמו לנכסי המדינה, תביעות פיצוי והשבה בגין שימוש בקניין השייך למדינה, תביעות לאכיפת חוזה או פיצוי בגין הפרתו.



מהתרשים עולה כי בשנים 2017-2019 הגישה פרקליטות המדינה במצטבר 682 תביעות אזרחיות יזומות בסכום כולל של כ-2.2 מיליארד ש"ח. בשנת 2019 כ-67% מהתביעות היו לקבלת פיצוי כספי בשל נזקים שנגרמו למדינה (תיקי נזיקין), 18% מהתביעות היו בתחום חוזים-חייבים לאכיפת חוזה או תביעה לקבלת פיצוי בשל הפרתו, 13% לפינוי מקרקעין או תביעות דמי שימוש וכ-1.5% בהליכים בשל שימוש בזכויות קניין רוחני השייך למדינה. נוסף לאלו ניהלה הפרקליטות כמה תיקי תביעה בתחום הגנת הסביבה בהיקף של מאות מיליוני ש"ח⁵⁹.

בפרקליטות סברו כי אין דרך מדויקת לחשב את פוטנציאל התביעות היזומות, ולהערכתם למדינה קמה עילת תביעה פורמלית באלפי מקרים בכל שנה. אך בפועל המדינה תובעת באופן יזום רק בעשרות תיקים עד מאות בודדות. אמנם, אין הכרח לתבוע אלפי תביעות בשנה ואפשר לנקוט באמצעי אכיפה אחרים, אך הפער האמור מעיד על שימוש נמוך בכלי התביעה.

שלושת ההיבטים שפורטו לעיל בדבר פוטנציאל הגבייה והאכיפה (בראי מחיקת החובות; בראי מאזן המדינה; בראי היקף התביעות האזרחיות היזומות) מלמדים כי יש פער בין פוטנציאל זה לבין המבצע בפועל מצד רשויות המדינה. פוטנציאל הגבייה והאכיפה של חובות כלפי גופי הממשלה מסתכם בעשרות מיליארדי ש"ח, והוא גבוה לאין שיעור מהמבצע בפועל על ידי הגופים הממשלתיים או שנמחק על ידם.

פוטנציאל האכיפה ברשות מקרקעי ישראל - מקרה בוחן

רמ"י מופקדת על ניהול מקרקעי ישראל על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך - 1960. מרבית הקרקעות במדינת ישראל מנוהלות על ידי רמ"י כמשאב לאומי⁶⁰, ציבורי זמין, וכעתודה לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים. על פי חוק⁶¹ רמ"י היא הזרוע המבצעת של מדיניות המקרקעין במדינה, שאותה קובעות ממשלת ישראל ומועצת מקרקעי ישראל.

מקרקעי ישראל הם משאב ציבורי ייחודי שקשה להפריז בחשיבותו, וכדברי השופט רובינשטיין במאמרו⁶²: "סוגיית קרקעות המדינה מייחדת מקום לעצמה במשפט הציבורי. המדובר במשאב לאומי שאי אפשר לייצרו והוא מוגבל בכמותו. במדינה קטנה יחסית, זהו משאב המצוי בחסר מתמיד. ומשמעותו הכלכלית והחברתית רבה ביותר... הצורך בשמירה על קרקעות המדינה חיוני

59 המדינה הצטרפה באמצעות הפרקליטות להליך הגישור ליישוב המחלוקות בת"צ (מחוזי - באר שבע) 49319-12-14 **פירסון נ' חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ** ("תיק עברונה") מתוקף מעמדה המשפטי כ"נאמן הציבור" ביחס לתביעת נזקי הסביבה, מבלי שהגישה כתב תביעה. התיק עסק בזיהום נפט שהתרחש בשמורת עברונה. הליך הגישור הסתיים בפשרה שקיבלה תוקף של פסק דין (פורסם במאגר ממוחשב, 17.3.20) וכוללת פיצוי לטובת הציבור בסכום של כ-85 מיליון ש"ח. בת"צ (מחוזי - באר שבע) 2338-05-18 **רשות הטבע והגנים נ' רותם אמפרט נגב בע"מ** שעניינו זיהום נחל אשלים במים חומציים וגרימת נזקים אקולוגיים נרחבים בנחל, הגישה הפרקליטות בקשה לאישור תובענה ייצוגית כנגד הגורמים המזהמים בשם רשות הטבע והגנים ודרשה פיצוי בסך 397 מיליון ש"ח.

60 כ-93 אחוזים משטח המדינה, הם בבעלות מדינת ישראל, קרן קיימת לישראל ורשות הפיתוח ומונהלים על ידי רמ"י (כ-20 מיליון דונם, הכוללים שטחים מרמת הגולן וללא שטחי הימים, האגמים, רצועת עזה ויהודה ושומרון).

61 סעיף 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.

62 אליקים רובינשטיין, "קרקעות המדינה": משפט, צדק ומנהל תקין", **קרקע** 60, 9 (2005).

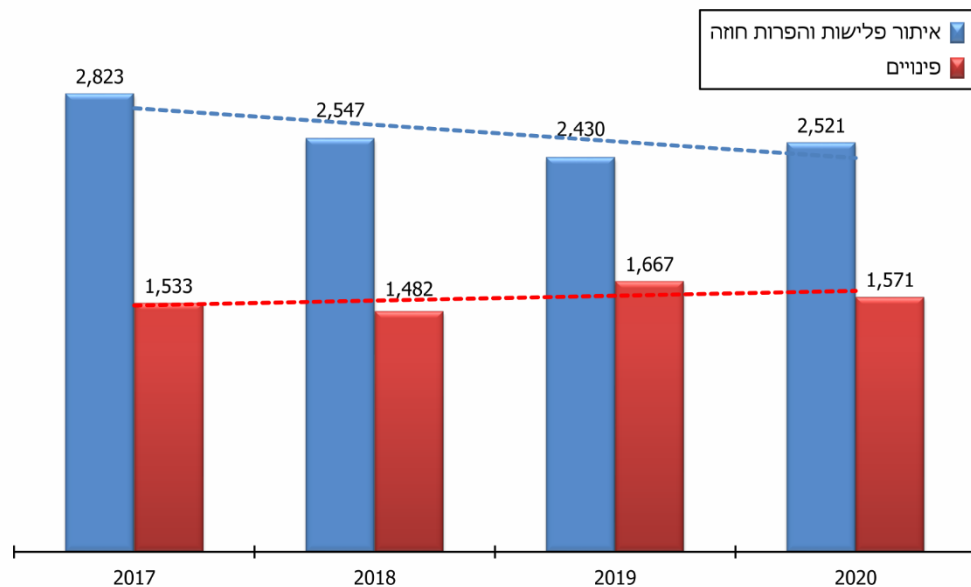


בכל מדינה, ובפרט בנתונים המייחדים את מדינת ישראל. לגורמים רבים עניין להפיק הכנסות מן השימוש בקרקע לתועלתם, ועל המדינה להשכיל ולשמור על המקרקעין, לנהלם בצורה נכונה, ותוך שמירה על עקרונות יסוד של שוויון, הגינות וסבירות".

עוד נקבע בדוחות שהוכנו לבקשת היועץ המשפטי לממשלה⁶³ כי פלישה למקרקעי ציבור כוללת בחלק לא מבוטל מהמקרים גם בנייה בלתי חוקית ושימושים בלתי חוקיים בקרקע, בהיותם ללא היתר או בניגוד להיתר ובמקרים רבים בהיותם שלא בהתאם לתוכנית המתאר. הבנייה הבלתי חוקית והשימוש הבלתי מורשה נעשים במקרים רבים בקרקע שהוקצתה לייעוד מוגדר, ואילו השימוש בפועל אינו תואם את מטרת ההקצאה. היתרון הכלכלי הגלום בניצול הקרקע הוא המניע העיקרי לתופעות הללו. רמ"י פועלת למניעת פלישה למקרקעי ציבור וכן למניעת שימוש בהם באופן המנוגד לדין ולהסכמים עימה (להלן - שימושים מפרים). פלישה ושימושים מפרים במקרקעי ציבור הן תופעות רווחות, בעלות השלכות רחב, המצריכות טיפול ברמה מערכתית. חטיבת השמירה ברמ"י מופקדת על השמירה הנאותה והיעילה על אדמות המדינה כדי שיהיו זמינות לשימוש בהתאם ליעדיהן.

להלן בתרשים 16 נתונים על מספר איתורי הפלישות ושימושים מפרים בשנים 2017 - 2020 ולצידם מספר פינויי פולשים באותן שנים.

תרשים 16: מספר איתורי פלישות והפרות חוזה לצד מספר הפינויים, בשנים 2017 - 2020⁶⁴



על פי נתוני חטיבת השמירה ברמ"י בעיבוד משרד מבקר המדינה.

63 דין וחשבון: "צוות להתמודדות עם פלישות למקרקעי ציבור", אוגוסט 2012; דין וחשבון: "הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית", ינואר 2016 (הידוע בשם דו"ח קמיניץ).

64 דוחות שנתיים של חטיבת השמירה ברמ"י: "דוח שנתי - 2017", מיום 1.1.18, "דוח שנתי - 2018", מיום 6.1.19, "דוח שנתי - 2019 - חטיבת השמירה בקרקע", מיום 5.1.20, "דוח שנתי - 2020 - חטיבת השמירה בקרקע", מיום 3.1.21.



מהנתונים עולה כי בשנים 2017-2019 חלה ירידה של 14% במספר איתורי הפלישות, ובשנים 2019-2020 עלה מספר האיתורים ב-4%. הנתונים מתייחסים הן ל"פלישות טריות" שאותרו בתוך 30 ימים ממועד הפלישה, הן ל"פלישות חדשות" שאותרו בתוך שנה ממועד הפלישה, והן ל"פלישות ישנות" שאותרו יותר משנה אחרי הפלישה. על פי הנתונים שהתקבלו מחטיבת השמירה ברמ"י בכל שנה כ-40% מהפלישות שאותרו הן "פלישות ישנות". עוד עולה מהתרשים שמספר הפינויים נמוך ממספר האיתורים.

בארגון כלי האכיפה של רמ"י נמצאים, בין היתר, כלים כגון הגשת תביעות כספיות להשבת עלויות פינוי והריסה, הגשת תביעות פיצוי בגין נזקים, הגשת תביעות כספיות לתשלום דמי שימוש, צווי סילוק לפולשים ואכיפה פלילית. כמו כן, בשנת 2017 אושר תיקון חקיקה המאפשר ביצוע פסק דין לפינוי או לסילוק יד ממקרקעי ציבור המיועדים לפיתוח, שניתן לטובת המדינה, בלי להיעזר במערכת ההוצאה לפועל⁶⁵. בשנים האחרונות מקדמת רמ"י כמה תיקוני חקיקה שמטרתם לקצר ולייעל הן את הטיפול המשפטי, ולתת מענה לקשיים הכרוכים בניהול ההליך המשפטי, והן את האכיפה בנושא.

במקרים המתאימים רמ"י משתמשת ברכיב של "רווח יזמי" בתביעותיה לתשלום דמי השימוש במטרה לגרום להרתעה כלכלית. כלומר, רמ"י לא מסתפקת רק בגביית דמי השימוש שהפולש חייב בהם ככל אדם שהיה משתמש במקרקעין אלו כדין, אלא אף דורשת להשיב רווחים שהפיק הפולש מהשימוש במקרקעין שלא כדין⁶⁶. במתווה שגובש על ידי גורמים בפרקליטות, רמ"י והשמאי הממשלתי הראשי מפורטים עקרונות להגשת תביעות להשבת רווחים ואופן כימות הרווח היזמי⁶⁷.

הפניית תיקים למחלקה המשפטית של חטיבת השמירה: בתנאים שבהם אין אפשרות להוציא צווי סילוק יד ולפינוי מקרקעי ציבור⁶⁸, חטיבת השמירה מפנה את התיקים לטיפול המחלקה המשפטית שלה.

להלן בתרשים 17 מספר התיקים שהופנו מחטיבת השמירה למחלקה המשפטית לצורך הכנת תביעות משפטיות בשנים 2017-2020.

65 סעיף 6א לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), תשי"ח-1958.

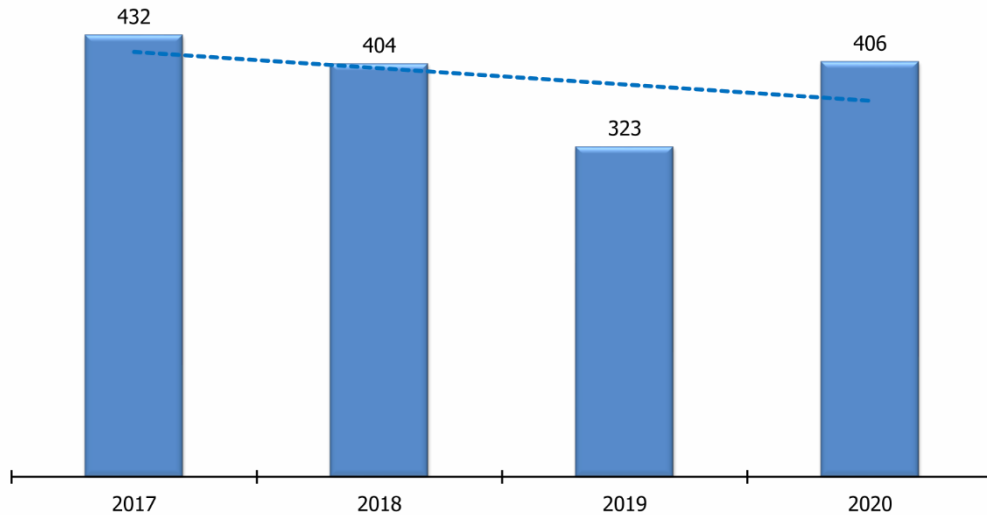
66 הרווח היזמי נתבע מכוח עילת ההתעשרות שלא כדין. ראו למשל: ת.א (שלום -י-ם) 14179-03-13 **רמ"י נ' מור** (פורסם במאגר ממוחשב, 5.3.17); ת.א (שלום פ"ת) 37705-03-16 **מד"י - רמ"י נ' איסקאיו** (פורסם במאגר ממוחשב, 28.11.18);

67 "הגשת תביעות אזרחיות - הפקת רווחים וטובות הנאה שלא כדין ממקרקעי ציבור", מסמך מיום 1.6.14; "הפקת רווח שלא כדין ממקרקעי ציבור - שומת הרווח - מסמך עקרונות משפטיים", פרקליטות המדינה יחידת התביעות ומיקור חוץ (כיום היחידה לאכיפה אזרחית), 10.6.14.

68 כגון גילוי הפלישה או ההפרה שנים לאחר התרחשותה.



תרשים 17: מספר תיקים שהופנו למחלקה המשפטית בשנים 2017 - 2020



על פי נתוני חטיבת השמירה ברמ"י בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2017 - 2019 חלה ירידה בכמות התיקים שהופנו למחלקה המשפטית. בשנת 2017 הועברו 432 תיקים למחלקה המשפטית, ואילו בשנת 2019 חלה ירידה של 25% בפניות והופנו 323 תיקים בלבד. במהלך הביקורת בשנת 2020, חלה עלייה במספר הפניות ביחס לשנת 2019, והופנו 406 תיקים למחלקה המשפטית, זאת למול כ- 2,800-2,400 איתורי פלישות בכל שנה בשנים הנ"ל.

העברת תיקים מהמחלקה המשפטית בחטיבת השמירה לייצוג בתביעות:

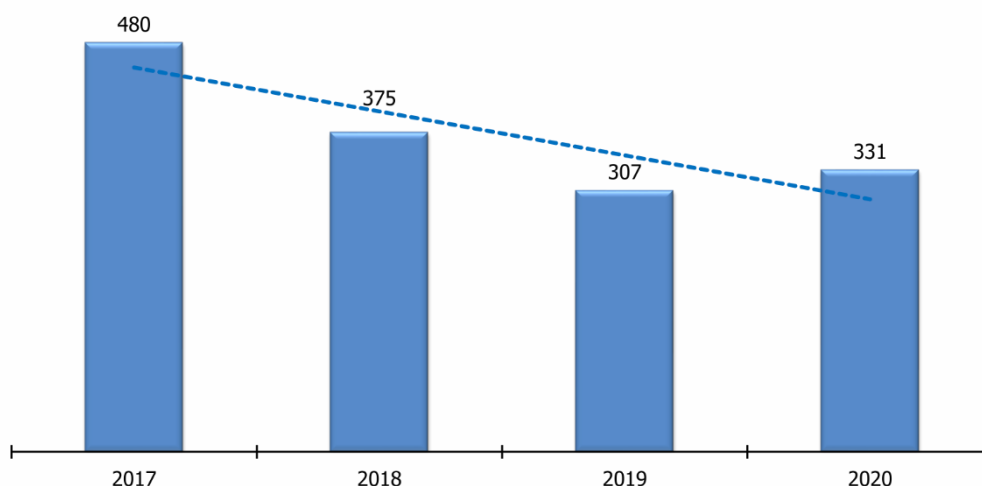
בתיקים שמגיעים להליך משפטי, מייצגים את רמ"י בערכאות השונות פרקליטים מפרקליטות המדינה או עורכי דין שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכם להיות באי כוח⁶⁹.

בתרשים 18 מוצג מספר התיקים שהועברו לעורכי דין חיצוניים או לפרקליטות לצורך הגשת תביעות יזומות בשם רמ"י בנושאים כגון פלישות למקרקעי ישראל, שימושים שאינם כדון או מפרים בקרקע חקלאית ואי-תשלום דמי שימוש.

69 עורכי הדין המייצגים את רמ"י ממונים על ידי היועץ המשפטי לממשלה ורשאים לייצג בפני בתי משפט השלום, בתי דין, רשות האכיפה והגבייה, ועדות, ועדות ערעור, רשויות מוסמכות ופקידי הסדר קרקעות בעניינים הנובעים מהחלטות מועצת מקרקעי ישראל או הנובעים מהחוזים בין רמ"י וחוכרים או יזמים והכול ביחס לתביעות כספיות, גביית כספים, לתביעות ביחס לחזקה ושימוש במקרקעי ישראל ובטיפול בהליכי הוצאה לפועל שבהם רמ"י היא צד. כך למשל ייפוי כוח מיום 1.8.19 שניתן לייצוג רמ"י לעשרות עורכי דין במגזר הפרטי.



תרשים 18: תיקים שהעבירה רמ"י לעורכי דין חיצוניים או לפרקליטות לצורך הגשת תביעות, 2017 - 2020



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2017-2020 ירד ב-31% מספר התיקים שהעבירה רמ"י לייצוג משפטי להגשת תביעות יזומות. הירידה במספר התיקים באה לידי ביטוי גם בירידה במספר התביעות שהגישה הפרקליטות בשם רמ"י. בשנת 2019 הגישה רמ"י באמצעות הפרקליטות 30 תביעות לעומת 57 בשנת 2018.⁷⁰

רמ"י מסרה בתשובתה כי היעדים הכמותיים להגשת תביעות משפטיות לשנים 2018 ו-2019 נקבעו בהתאם להיקף העבודה שגדל במידה ניכרת מאז שנת 2013. כך בשנת 2019 טיפלו היועצים המשפטיים של חטיבת השמירה ב-1,629 תיקים משפטיים. עוד מסרה כי מספר התיקים הגדולים אשר מצטברים במשך השנים גדל כיוון שמרביתם מתנהלים בבית משפט לאורך שנים.

הליך מיפוי החובות ברמ"י: בשנים 2018-2019 בוצע פרויקט למיפוי החובות לרמ"י כדי לייעל את הגבייה. הפרויקט התמקד בתהליכים הקיימים ברמ"י לגביית חובות בגין דמי חכירה⁷¹, דמי היוון⁷² ודמי שימוש⁷³. מצבת כלל החוב המשווער לרמ"י נכון לאוקטובר 2018 עמדה על כ-

70 פרקליטות המדינה - היחידה לאכיפה אזרחית, סיכום פעילות שנת 2019 מיום 31.8.20. נכון לסיום מועד הביקורת לא היו בידי הפרקליטות נתונים על מספר התביעות שהוגשו על ידה בשם רמ"י בשנת 2020.

71 דמי חכירה הם כספים המשולמים לרמ"י בדרך כלל אחת לשנה על הזכות לגור בנכס הנמצא על קרקע ששייכת למדינת ישראל.

72 דמי היוון הוא תשלום חד-פעמי של דמי החכירה בגין כל תקופת החכירה.

73 דמי שימוש הוא תשלום שמשלם בעל הזכויות בקרקע שעשה שימוש בקרקע החורג מההסכם החוזי מול רמ"י או ללא אישור מרמ"י.



19.4 מיליארד ש"ח (כ- 9.8 מיליארד ש"ח נומינאלית)⁷⁴. ביוני 2019, לאחר פעולות טיוב נתונים וגבייה, עמדה יתרת החוב הנומינאלית על כ-7.8 מיליארד ש"ח.

נוכח מצבת החובות, הגדירה רמ"י בתוכנית אסטרטגית לשנים 2019 - 2020 יעדים ומדדים לטיפול בחובות⁷⁵ כדי להפחית את ההיקף המשוערך של מצבת החובות בתשעה מיליארד ש"ח עד סוף שנת 2019, וצמצום כלל מצבת החובות כלפי רמ"י ב-50% עד סוף שנת 2020.

אולם הנתונים לעיל אינם עולים בקנה אחד עם הנתונים המופיעים בדוח הכספי של רמ"י ליום 31.12.19 לפיו מצבת החובות הייתה כשלושה מיליארד ש"ח בלבד. רמ"י מסבירה את הפער בכך שהחוב שמוצג בדוח הכספי הוא החוב הריאלי לגבייה מתוך סך כול החיובים במערכות של רמ"י. מומלץ כי רמ"י תבצע התאמה בין נתוני התוכנית האסטרטגית לבין הנתון המופיע במאזן המדינה.

רמ"י מסרה בתשובתה כי בהתאם לכללי החשבונאות המקובלים, יתרות החובה הכלליות שנקבעו בדוחותיה הכספיים אינן תואמות בהכרח את היתרות שנקבעו בתוכנית האסטרטגית שמטרתה הייתה לפעול למיקוד הגבייה ולטיוב של יתרות החובה שיש מקום לפעול לגבייתם.

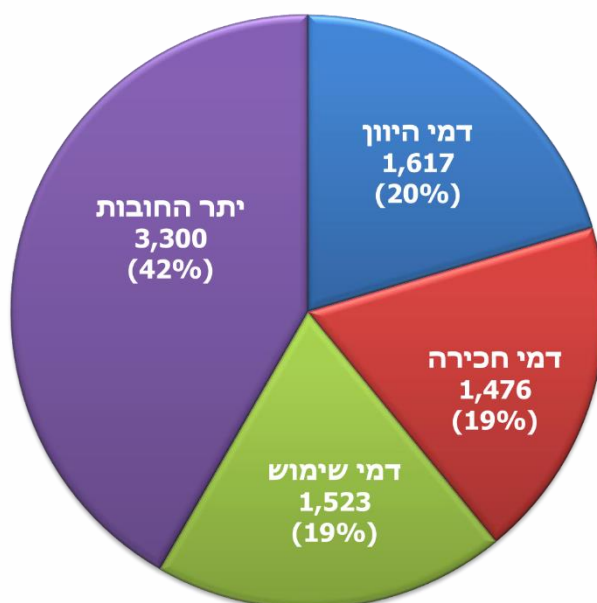
להלן בתרשים 19 מוצגים סוגי החוב העיקריים בחלוקה לדמי חכירה, דמי היוון, דמי שימוש ושאר החובות⁷⁶.

74 הערך הנומינאלי (הנקוב) הוא ערך החוב ללא הצמדה וריבית.

75 התוכנית מנחה ומהווה אבן בוחן לפעילות חשבונות המטה ופעילות המרחבים ברמ"י. בין יעדי התוכנית הכפלת הגבייה לשנת 2020, ישיבות הנהלה מצומצמות אחת לרבעון בנושא גבייה תוך מיקוד ב-50 התיקים הגדולים של כל מרחב, טיפול בתיקים של רשויות מקומיות במקביל לקבלת החלטת הנהלה בנושא קיזוז חובות של רשויות מקומיות וטיפול בתיקים של משרדי הממשלה תוך ייזום פגישות עם אגף התקציבים במשרד האוצר. התוכנית האסטרטגית מלווה בהגדלת מצבת כח האדם בשלושה עובדים נוספים במחלקת גבייה והרחבת צוות רואי החשבון במיקור חוץ בארבעה עובדים נוספים.

76 תשלומים נוספים אותם גובה רמ"י במסגרת סמכויותיה למשל דמי היתר בעת תוספת בנייה, דמי שינוי ייעוד וניהול, דמי הסכמה ועוד.

**תרשים 19: היקף החובות הנומינאלי לרמ"י בחלוקה לסוגי החוב, יוני 2019
(במיליוני ש"ח)**



על פי נתוני רמ"י בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עלה כי לאחר פעולות הטיוב והגבייה סך החובות של הגופים הממשלתיים לרמ"י מסתכם בכשלושה מיליארד ש"ח מתוך החוב הנומינאלי הכולל של רמ"י בסך של כ-7.8 מיליארד ש"ח נכון ליוני 2019. מסכום זה כ-1.7 מיליארד ש"ח הוא חוב של החברות המשכנות, וכ-700 מיליון ש"ח של מינהל הדיור הממשלתי. סך החובות של הרשויות המקומיות עמד על כ-302 מיליון ש"ח בחלוקה הזאת: דמי חכירה שנתיים – כ-188 מיליון ש"ח⁷⁷, דמי שימוש – כ-71 מיליון ש"ח ודמי היוון – כ-43 מיליון ש"ח.

בתשובת רמ"י נכתב כי היא החליטה לאחרונה להגביר את מאמצי האכיפה כלפי הרשויות המקומיות, המושבים והקיבוצים, לרבות באמצעות הגשת תביעות יזומות או פנייה להכרעה בסכסוכים בהתאם להנחיות היועמ"ש לממשלה. החובות ייגבו תוך ניסיון להסדרה כללית ובד בבד תפעל לשיווק הקרקעות ברשויות אלה.

מומלץ כי רמ"י תפעל למול החשב הכללי, ותוך התייעצות עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ועם הפרקליטות האזרחית, למיסוד מנגנון להסדרת חובות הגופים הממשלתיים לרמ"י וכי רמ"י תגבש תכנית ותפעל לגבייתם. עוד מומלץ כי רמ"י תגבש תכנית דומה לגביית חובות הרשויות המקומיות בתיאום עם משרד הפנים והרשויות המקומיות ותפעל לגבייתם.

77 99% מהחוב שייך ל-26 רשויות מקומיות.



בתשובת משרד הפנים מאפריל 2021 צוין כי רוב החובות שהוא פועל לגבייתם נמצאים בטיפול מתקף חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993. כמו כן צוין בתשובת המשרד כי הוא מתעד ומנהל את החובות כלפיו במערכות המידע הכספיות והמקצועיות ופועל באופן שוטף כדי לטפל בהם באמצעות הגופים המורשים בממשלה ובאמצעות ההוצאה לפועל ברשות הגבייה והאכיפה.

מניתוח כלל החובות לרמ"י לפי מדרגות החוב הוברר כי מתוך כ-91,000 תיקי חייבים, מצבת החוב העיקרית נמצאת ב-446 תיקים שבהם יתרת החוב היא בין 2 ל-10 מיליון ש"ח וב-63 תיקים שבהם יתרת החוב היא מעל 10 מיליון ש"ח בכל תיק.

מהמפוי עלה כי מספר התיקים שהעבירה רמ"י לטיפול על ידי עורכי דין חיצוניים נמוך באופן ניכר ביחס למספר התיקים שבהם נצברו חובות, ונמצא במגמת ירידה בשנים האחרונות. בשנים 2017 – 2018 הועברו לעורכי דין חיצוניים 63 תיקי חוב של מעל 75,000 ש"ח מתוך כ-2,500 תיקים, מהם 29 תיקי חוב בגין אי-תשלום דמי שימוש שהם 3% בלבד מכלל התיקים בהם קיים חוב זה, ו-33 תיקי חוב בגין אי-תשלום דמי חכירה שהם 2.2% בלבד מהתיקים.

בישיבה בנושא "שיתוף פעולה בתביעות יזומות עם רמ"י והיחידה לאכיפה אזרחית" מאוקטובר 2018, הלשכה המשפטית של רמ"י ציינה בפני נציגי הפרקליטות כי תבוצע בדיקה מול חשבות רמ"י לבחירת התיקים שבהם יש חובות כספיים בהיקפים גדולים והעברתם לתביעה.

מנתונים שהתקבלו מרמ"י בינואר 2021, עולה כי בעקבות יישום התוכנית האסטרטגית ירדה יתרת החוב כלפי רמ"י, נכון לדצמבר 2020, לסך נומינאלי של כ-5 מיליארד ש"ח בהתאם לחלוקה הבאה: דמי חכירה בסך של כ-1.13 מיליארד ש"ח, דמי שימוש - כ-1.3 מיליארד ש"ח, דמי היוון - כ-1.35 מיליארד ש"ח ושאר החובות - כ-1.22 מיליארד ש"ח⁷⁸. עוד מסרה רמ"י כי הירידה במצבת החובות נבעה מגבייה בפועל של דמי חכירה ודמי שימוש בהיקף של כחצי מיליארד ש"ח, ושאר הירידה בחוב, בסך של כ-2.35 מיליארדי ש"ח, נבעה מטיוב נתונים (להבדיל מגבייה) בדמי ההיוון ושאר החובות⁷⁹.

במסגרת התכנית האסטרטגית כתבה רמ"י טיוטת נוהל בנושא גביית חובות שמטרתו לקבוע כללים וסדרי עבודה לכלל עובדי רמ"י ולהנחות את עובדי החשבות והגזברויות כיצד לטפל בחובות ולטייב את נתוני החובות. במועד סיום הביקורת טרם אושר נוהל הגבייה על ידי מנכ"ל רמ"י.

78 כוח האדם שעוסק בגביית חובות הורחב כך שגויסה מרכזת בכירה במחלקת הגבייה ובנוסף נקלטו עוד 4 עובדי משרד רו"ח בכל מרחב שתפקידם לסייע בפעולות הגבייה. כמו כן, התמקד הטיפול בחובות לקבוצת החובות הגדולים של מעל 2 מיליון ש"ח. כמות התיקים באותה קבוצת חוב בשנת 2018 הייתה 563 תיקים עם סך חוב נומינאלי של כ-6.64 מיליארד ש"ח. בסוף שנת 2020 כמות התיקים בקבוצת חוב זו הייתה 318 תיקים עם חוב נומינאלי של כ-2.75 מיליארד ש"ח. עוד מסרה רמ"י כי גיבשה עמדה לקיזוז עלות חוב כלפי רשויות מקומיות, מערכת ממוחשבת חדשה ערוכה לגבייה של חובות חדשים ומתבצעים הליכים של כינוס נכסים בחובות הגדולים.

79 השוואה לנתונים מיוני 2019.

לנוכח היקף החוב הנאמד ב- 5 מיליארדי ש"ח נומינאלי, המהווים יתרה של 15.3 מיליארד ש"ח נכון ל- 31.12.2020, על רמ"י להמשיך לפעול לגבייתו. בין היתר, מומלץ להשלים גיבוש נוהל בנושא גביית חובות. יש לציין לחיוב את פעולותיה של רמ"י לייעול הליכי הגבייה, ועליה להוסיף ולפעול לצמצום מצבת חובותיה בהתאם לתכנית האסטרטגית שגובשה על ידה.

עוד מומלץ כי רמ"י תבחן גיבוש מתכונת עבודה קבועה שביסודה יעד רב שנתי לצמצום נרחב בהיקף החוב ולפעולה שוטפת לגביית חובות שוטפים בסמוך להיווצרותם. על התוכנית להישען על מעקב שוטף אחר היקף חובותיה תוך ניתוח גיבוש תכנית גבייה מתועדפת ומותאמת לגורמים התובעים: המחלקה המשפטית, עורכי הדין החיצוניים והפרקליטות. כמו כן, מוצע כי הנהלת רמ"י תקבע יעדים מדידים של פתיחת תיקים, גביה בפועל, טיפול ותעדוף של הטיפול בתיקים הגדולים, ותפקח על הביצוע בפועל.

רמ"י מסרה בתשובתה כי היא פועלת, בין היתר, להחלפת מערכת המחשוב שלה. מהלך זה יאפשר לה לתקן חלק מן הליקויים שהועלו בביקורת, לרבות קבלת נתונים נכונים ומדויקים יותר מאלו השמורים במערכות המחשוב הקיימות. עוד מסרה כי במרץ 2021 הפיצה נוהל המסדיר את כלל ממשקי מערכות היחסים בין המרחבים⁸⁰ למטה רמ"י בכל הנוגע לגביית חובות ולהגברת האכיפה בתחום זה. רמ"י הוסיפה כי כדי להגדיל את מספר התביעות וההסדרים הכספיים לגביית חובות, היא פרסמה מכרז להתקשרות עם עורכי דין חיצוניים המתבסס על תובנות מהתקשרויות עבר.

בעניין זה ציין משרד האוצר בתשובתו כי החשכ"ל ליווה את רמ"י בגיבוש התוכנית האסטרטגית ובצמצום מצבת החובות כלפי רמ"י. בשנת 2020 התקיימו ישיבות תקופתיות בעניין גבייה בהובלת מטה החשכ"ל בשיתוף הנהלת רמ"י ונציגי הפרקליטות. בישיבות אלה התקבלו החלטות שנועדו למפות ולטייב את הליכי גבייה וכן להשלים את המעבר למערכת מחשוב אוטומטית (רמיטק). עם זאת, מטה החשכ"ל סבור כי ניתן לבצע פעולות נוספות כדי לקדם את השגת מטרות הגבייה והאכיפה. עוד ציין משרד האוצר כי מטה החשכ"ל וחשבות רמ"י הציגו להנהלת רמ"י תוכנית להמשך הטיפול בפרויקט הגבייה, המצריכה הגדלה של תקני כוח אדם, וכי תוכנית זו נמצאת עדיין בבחינה.

התיישנות חובות ברמ"י בשל אי-נקיטת הליכי אכיפה אזרחית: בשנת 2018 נערכה ביקורת פנימית ברמ"י ונמצא כי בשני העשורים האחרונים נמחקו 51% מהחובות שהופנו לטיפול בהליכי גבייה.

בדצמבר 2019 ביקשה רמ"י מהוועדה העליונה למחוק חוב בסך נומינאלי של כמיליון ש"ח. בין הטעמים לבקשה צוין כי כעת אין אפשרות לגבות את החוב כיוון שהחברה החייבת פורקה, ורמ"י לא תבעה בתקופה שבה ניתן היה לגבות את החוב. נימוק נוסף הוא שלא נעשו ניסיונות מצד רמ"י לגבות את החוב ולכן רובו התיישן.

80 חטיבת השמירה על הקרקע ברמ"י כוללת גוף מטה ומופקדת על הנחיה מקצועית של ארבעה מרחבי השמירה על הקרקע (צפון-חיפה, תל אביב-מרכז, ירושלים ודרום). המרחבים אחראים לשמירה הפיזית על הקרקע, בהיבטים של חזקה ושימוש בקרקע, קיום התחייבויות ומניעת פגיעה בעתודה הקרקעית.



במהלך הדיון בוועדה ציין סגן בכיר לחשב הכללי כי לא מדובר במקרה חריג אלא בהתנהלות אופיינית ושכיחה מצד רמ"י⁸¹. הוועדה קבעה שעל רמ"י להפיק לקחים ולהגיש תביעות בזמן ולא לאפשר להן להתיישן, בייחוד כשהחייב נמצא בהליכי פשיטת רגל. הוועדה החליטה לדחות את הבקשה למחיקת החוב כל עוד רמ"י לא תקיים דיון עקרוני בנושא התנהלותה בכל הנוגע לגבייה ואכיפה של חובות.

בינואר 2020 שוב קבעה הוועדה כי על רמ"י לפעול להגיש תביעות בזמן, זאת במסגרת בקשה למחיקת חוב בגין דמי שימוש שלא שולמו בשנים 1999 - 2011, בסך של כ-6.8 מיליון ש"ח.

להלן בלוח 6 מספר הבקשות שהגישה רמ"י בשנים 2016 עד יוני 2020, וסכום החוב שנמחק.

לוח 6: מספר הבקשות שהגישה רמ"י לפשרות, מחיקות והסדרים, וסכום החוב שנמחק, בשנים 2016 עד אמצע 2020 (באלפי ש"ח)

מחצית שנת 2020	2019		2018		2017		2016		
	מספר בקשות	אלפי ש"ח	מספר בקשות	אלפי ש"ח	מספר בקשות	אלפי ש"ח	מספר בקשות	אלפי ש"ח	
ועדת מחיקות עליונה	2	7,953	7	7,803	25	18,254	17	301,048	22
ועדת מחיקות משרדית	23	3,394	63	7,050	44	4,076	55	2,351	32
אושר חוב טכני	3	3,407	9	16,550	1	895	8	152,634	1

המקור: נתוני חשבות רמ"י בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי משנת 2016 ועד אמצע 2020 הוגשו 312 בקשות בסך הכול, ונמחקו חובות בסך של כ-580 מיליון ש"ח.

יוער כי משרד האוצר כתב בתשובתו כי הנתונים המוצגים בטבלה, שנמסרו על ידי חשבות רמ"י, אינם תואמים לנתונים שבמשרד האוצר. בעניין זה מסרה רמ"י כי בטבלה מרוכזים נתונים על מספר התיקים שנדונו ברמ"י על ידי הוועדה המשרדית למחיקת החובות בהתאם לסמכויותיה. מוצע כי הגופים יבחנו יחדיו את הנתונים על מנת ליישב את אי-ההתאמות.

הוועדה העלינה הבהירה בהחלטותיה כי תהליכי פשרה, מחיקה והסדרי חוב הם הליכים שעניינם ויתור על נכס כספי של המדינה שמן הראוי שיעשה כמוצא אחרון, ורק לאחר שהוברר כי אין דרך אחרת לשמור על ערכו של הנכס או חלקו.

עוד עולה מנתונים שמסרה רמ"י כי נכון לחודש מאי 2018 סך מצבת החובות המשוערכת בגין דמי חכירה שנתיים שעמדו לגבייה היה כ-2.4 מיליארד ש"ח. מתוכם כ-394 מיליון ש"ח נמצאו בטיפול משפטי. כלומר רמ"י העמידה לגבייה רק 16% מחובות אלו.

81 פרוטוקול הוועדה העליונה לפשרות מחיקות והסדרים מיום 10.12.19. סעיף 3.6 "הרשות מביאה מקרים מסוג זה כל הזמן, המודעות ברשות הייתה צריכה כבר להיות קיימת אך לא נדמה שישנו שינוי בהתנהלותם, ולראיה העובדה שלא הוגשו תביעות בשנת 2015 על ידי הרשות".



מומלץ כי רמ"י תבצע מעקב ממוחשב אחר גיול החובות באופן שוטף למניעת התיישנות חובות ולפעול להגדלת היקף התיקים המועברים לטיפול משפטי. עוד מומלץ כי, בייחוד, בכל הנוגע לחברות ותאגידים בעלי חובות גבוהים יבוצע מעקב שוטף אחר איתנותם הכספית, לשם קבלת אינדיקציות על הרעה צפויה במצב החברות, בדרך שתתרום למימוש גביית חובותיהם כלפי רמ"י.

רמ"י ציינה בתשובתה כי היא מאמצת את המלצת הביקורת ותכלול את הפעילות לביצוע מעקב ממוחשב כאמור בסדר העדיפויות שלה לפיתוח מערכת המחשוב. עוד ציינה רמ"י כי כאשר מדובר בתיקים העוסקים בחובות גדולים היא מבצעת חקירות כלכליות בנושא.



פרק שלישי: מנגנוני איתור

מנגנון לאיתור פגיעות והפרות של הסכמי התקשרות

כדי לנקוט הליכי גבייה והליכים משפטיים בהתאם להוראת התכ"ם⁸² על גופי הממשלה לפתח מנגנונים לאיתור הפגיעות בזכויות של המדינה וההפרות של הסכמי ההתקשרות. כוחם של מנגנונים כאלו הוא ביצירת "גורם קצה" שיהיה אחראי לאתר את ההפרות, לחזק את הפיקוח על טיב השירות שמתקבל ולזרז את הטיפול במקרים שבהם מ זוהה הפרה, והכול כדי להבטיח עמידה בהתחייבויות ושהתמורה שהמדינה מקבלת בגין התקשרויות תהיה ראויה ובאיכות הנדרשת.

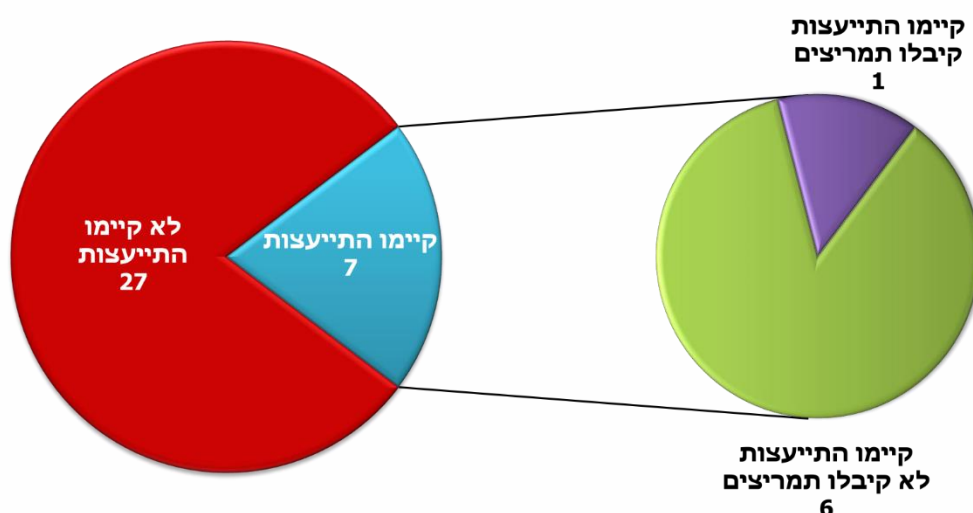
מנגנון לאיתור הפרות של הסכמי התקשרות אינו מבוסס דיו בפרקטיקה המקצועית של גופי ממשלה. מהמענה לשאלון עולה כי ב-41% מהגופים המשיבים אין כלל מנגנון מובנה לאיתור החובות וההפרות של הסכמים, ובכלל זה אין נוהל עבודה מתוקף לאיתור ולמיפוי חובות והפרות.

על פי הוראת התכ"ם על הגופים לקיים התייעצויות רבעוניות פנים משרדיות כדי לאתר ולבחון מקרים של פגיעה בזכויות המוקנות להם מכוח התקשרויותיהם⁸³. כמו כן, קובעת הוראת התכ"ם כי אם לאחר ההתייעצות תוגש תביעה, כי אז במקרה של זכייה בתביעה בגין הפרת זכויות חלק מסכום הזכייה יועבר לגוף הנפגע⁸⁴.

להלן בתרשים 20 נתונים בדבר קיום התייעצויות רבעוניות בגופים הממשלתיים כאמור וכן קבלת תמריץ כלכלי בדמות כספי הזכייה מתביעה בהתאם להוראת התכ"ם.

- 82 הוראת תכ"ם 15.5.0.3 בעניין "הגנה על זכויות המדינה ועל נכסיה באמצעות נקיטת הליכים משפטיים אזרחיים".
- 83 סעיף 2.2 להוראת התכ"ם המורה לחשב המשרד בתיאום עם היועץ המשפטי של המשרד לקיים בכל רבעון סבב התייעצויות עם הגורמים המקצועיים במשרד.
- 84 סעיף 2.5 להוראת התכ"ם קובע מדרג של סכומי הזכייה להעברה לגוף הנפגע ולחלוקת היתרה בין היחידה לתביעות ומיקור חוץ בפרקליטות המדינה (כיום היחידה לאכיפה אזרחית) ובין הכנסות המדינה.

תרשים 20: גופים ממשלתיים שקיימו התייעצויות רבעוניות וגופים שקיבלו תמריצים כלכליים בגין יזום תביעות בהתאם להוראות התכ"ם



נתונים של הגופים המשיבים בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהנתונים ומהתרשים עולה כי בשנים 2017 - 2020 שבעה (21%) מהגופים המשיבים קיימו התייעצויות רבעוניות לאיתור חובות ולזיהוי פגיעה בזכויות המשרד בהתאם להוראות התכ"ם, ומתוכם רק משרד ממשלתי אחד קיבל תמריצים בסך של כ-4 מיליון ש"ח עקב מהלכי התייעלות בייזום תביעות שנקט.

בתשובת משרד האוצר ציין החשב הכללי כי הוא מקיים ישיבות תקופתיות עם נציגי הפרקליטות ומשרדי הממשלה כדי לאתר מקרים הדורשים נקיטת הליכים משפטיים יזומים. החשכ"ל הדגיש כי ההליך משפטי הוא באחריות הלשכה המשפטית שבכל משרד, ואילו החשבנות מעורבת בתהליך המקצועי והחשבונות ואינה יכולה לעבוד מול הפרקליטות ללא היועצים המשפטיים. עוד נכתב בתשובה כי ברוב הלשכות המשפטיות לא מופנים משאבים מספיקים לתחום התביעות היוזמות ואין יועץ משפטי ייעודי לתחום התביעות. אשר לקביעת תמריצים לגביית החוב למשרדי הממשלה, החשכ"ל ציין כי עקב קשיי מדידה ובקרה פרויקט התמריצים הוקפא בשלב זה עד להקמת המערכת הכספית בתחום הגבייה במשרד האוצר.

מומלץ כי החשב הכללי ינחה את חשבי המשרדים והגופים הציבוריים לקיים התייעצויות רבעוניות ועקב אחר עמידת החשבים והיועצים המשפטיים של כלל הגופים בהוראות התכ"ם בעניין זה, תוך הסתייעות ביחידה לאכיפה אזרחית לתכנון פעולות האכיפה הנדרשות מהמעקב. כן, מוצע לפרסם מידי שנה, בקרב כלל משרדי הממשלה, את המשרדים אשר זכו לקבל תמריצים בגין פעילותם בגביית חובות ולבחון יעילות המודל הקיים.



מדור אכיפת הסכמים במשטרת ישראל: בשנת 2017 הוקם במשטרה "המדור לאכיפת הסכם" כדי לפעול לאכיפת הסכם עם זכיין המפעיל את המכללה הלאומית לשוטרים. באוקטובר 2019, בעקבות דוח מבקר המדינה בנושא מערך הרכש במשטרה⁸⁵ שהציג פערים בנושא אכיפת הסכמים במשטרה, הורחבו סמכויותיו של המדור, וישומו שונה ל"מדור לאכיפת הסכמים"⁸⁶. עם הקמת המדור מוסד מנגנון אכיפה, פיקוח ובקרה על מגוון הסכמי הרכש של המשטרה עם ספקים וחברות אזרחיות, אשר הינם בהיקף שנתי של כ-2.6 מיליארד ש"ח.

בהתאם לתורת ההפעלה שגיבש המדור לאכיפת הסכמים במשטרה, עיקרי שלבי האכיפה כוללים דיווח על הפרה מצד הגורם הרלוונטי בשטח, לאחר קבלת הנתונים, הגורם המקצועי במטה (קצין באגף התמיכה הלוגיסטית במשטרה) מחליט אם הייתה הפרה ואם יש מקום לדרוש פיצוי מוסכם מלא או חלקי בהתאם לחוזה ההתקשרות עם הספק או להפנות את הטיפול לוועדת ההפרות. ועדת ההפרות יכולה לפעול על פי מדרג האכיפה: לזכות את הספק, להזמין לשיחת הבהרה, לדרוש פיצוי מוסכם מלא או חלקי, להמליץ על שימוע לקראת הפסקת התקשרות או להמליץ על הפסקת התקשרות.

בתשובתה מאפריל 2021 עדכנה המשטרה כי הליך ה"פילוט" במחוזות המשטרה שמטרתו לגבש תורת הפעלה לרתימת דרגי השטח לאיתור הפרות הסתיים ועל פי תוצאותיו הוחלט להתמקד בבקרה נושאית, כמו כן ציינה המשטרה כי הכינה תוכנית עבודה שנתית לאכיפת חובת ההתקשרות ובד בבד המדור לאכיפת הסכמים נותן מענה לאירועי הפרה העולים מהשטח.

יש לציין לחיוב את משטרת ישראל שהרחיבה לאחרונה את סמכויות "מדור אכיפת הסכמים".

מינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר: מינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר מתמחה ברכש מרכזי במגזר הממשלתי⁸⁷ ובין תפקידיו לוודא כי הספק עמד בהתחייבויותיו כלפי המשרדים השונים. כאשר מאותרת הפרה מצד ספק, למינהל הרכש יש כלים לטיפול בהפרה ובכלל זה הטלת קנסות, חילוט ערבויות, אי-חידוש ההתקשרות והגשת תביעת פיצוי.

1. מנתונים שהתקבלו ממינהל הרכש הממשלתי עולה כי מינואר 2016 ועד ליוני 2020 נפתחו במערכת מרכב⁸⁸ 65,012 הזמנות רכש על ידי עשרות גופי ממשלה⁸⁹, בסכום כולל של כ-10.5 מיליארד ש"ח. באותה תקופה גבה מינהל הרכש פיצויים מוסכמים וחילט ערבויות

85 דוח ביקורת מיוחד (2019) "מערך הרכש במשטרת ישראל".

86 בעקבות עבודת המטה הורחבו תחומי אחריותו של המדור לאכיפת כלל הסכמי משטרת ישראל, תוך תוספת של חמישה תקני כוח אדם, ושינוי שמו ל"מדור אכיפת הסכמים".

87 מינהל הרכש הממשלתי הוא גוף מטה בחטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה, בחשכ"ל במשרד האוצר. מנהל הרכש אחראי לתכנונה וליישומה של מדיניות הרכש הממשלתית ואמון על הסיוע לגופים הממשלתיים בביצועה ויישומה של מדיניות הרכש במשרד. אחת ממטרותיו העיקריות של מנהל הרכש הוא מיצוי כוח הקנייה של הממשלה באמצעות עריכת מכרזים מרכזיים עבור כלל גופי הממשלה על מנת להביא לחיסכון בתקציבי הרכש של הממשלה. להרחבה נוספת ראו מבקר המדינה **דוח שנתי 69א** (2018), "מנהל הרכש הממשלתי".

88 מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה (מרכב"ה) היא מערכת ארגונית לניהול נכסי ומשאבי המדינה, בצורה אחידה ואינטראקטיבית בין ובתוך המשרדים. מרכב"ה פועלת בכלל היחידות הממשלתיות והיא משרתת עשרות אלפי משתמשים פנימיים וחיצוניים.

89 הנתונים אינם כוללים את היקף הרכישות שבוצעו במשרד החוץ, בתי החולים הממשלתיים, המשטרה ומשרד הביטחון והגופים הכפופים לו אשר אינם פועלים באמצעות מערכת מרכב"ה.



בשל הפרות חוזה בסך של כ-3.3 מיליון ש"ח, וזימן לשימוע חמישה ספקים בשל תלונות שהתקבלו ממשרדי ממשלה.

מינהל הרכש מסר לביקורת המדינה כי ההפרות הידועות והמטופלות בגופי הממשלה הן בשברי אחוזים ביחס להיקף ההתקשרויות של המדינה. במצב דברים זה של ריבוי התקשרויות אל מול היעדר מנגנון מובנה ושיטתי לטיפול בחובות ובהפרות, עולה החשש כי חלק מהחובות כלפי גופי ממשלה אינם מאותרים והפרות של הסכמים אינן מדווחות ומטופלות ובכך נמנעת יכולת האכיפה של הגופים, נמנעת האפשרות ליצירת הרתעה מפני הפרות הסכמים ונגרמים הפסדי ממון למדינה.

2. מנהל הרכש הממשלתי משתמש במערכת פניות ממוחשבת בתוך מערכת מרכב⁹⁰, לקבלת מידע על הפרות חוזה של ספקים.

בביקורת עלה כי הליך פתיחת דיווח ופנייה במערכת הפניות הממוחשבת ארוך ומסורבל. בין היתר, נדרשת קבלת הרשאה על מנת להשתמש במערכת גם במקרים של דיווח חד פעמי, וכי המענה לבקשת הרשאות אורך זמן ומעכב את הטיפול בפנייה. מנהל מינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר ציין שממשק המערכת לא נוח ולא אינטואיטיבי וכי יש תקלות תפעוליות במערכת. עוד עולה כי מנהלי הרכש בגופים השונים שנתקלים בחריגה מהתקשרויות מעדיפים לדווח על פערים שהתגלו מול הספקים באמצעות הדוא"ל ולא דרך המערכת האמורה.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי בבדיקה שבוצעה לא נמצאו פניות "פתוחות" במערכת הממוחשבת בנוגע לתקלות. עם זאת, החשש⁹¹ לבחון את הטענות ובמידת הצורך יפעל לשיפור המערכות ותהליכי העבודה הקיימים.

בשים לב להיקף התקשרויות במינהל הרכש, מומלץ כי משרד האוצר יבחן את יעול הממשק המחושובי. כמו כן, על החשכ"ל לגבש הוראות מפורטות לגופים הממשלתיים לביצוע תהליך איתור אחיד של כלל הפגיעות בזכויות של המדינה עקב הפרות של הסכמי ההתקשרות ולוודא את יישום ההוראות תוך עריכת בקורות עיתיות ושיטתיות לאיתור פגיעה בזכויות.

בתשובת משרד האוצר נכתב כי בימים אלה עתידה לצאת לדרך תוכנית הכשרה לעובדי החשבונות לעניין תביעות יזומות בהסכמים, תמיכות וגבייה לצורך בחינת כלים מנחים ואורות אדומים להגשת תביעות יזומות בשיתוף פרקליטות המדינה. נוסף על כך, בכל פורום גבייה רבעוני, חטיבת המימון בחשכ"ל מזכירה את הצורך בתביעות יזומות.

90 מערכת הפניות מנוהלת דרך מנגנון CRM (מערכת לניהול קשרי לקוחות: Customer Relationship Management) מדובר בתחום במערכות ממוחשבות אשר משתמש בטכנולוגיית מידע כדי לסייע לארגונים לנהל את הקשר עם לקוחות. מנהל הרכש משתמש במנגנון, בין היתר, כאמצעי לפניות ודיווחים של אנשי רכש בגופי הממשלה למינהל הרכש הממשלתי.



איתור מקרים מתאימים לנקיטת אכיפה אזרחית בעקבות הליכים פליליים

1. המונח אכיפה אזרחית כולל, בין היתר, את זכאותה של המדינה למצות את זכויותיה בהליכים אזרחיים עקב פגיעה בה כתוצאה מעבירות פליליות שבהן היא נפגע העבירה. השימוש בהליכי אכיפה אזרחית לצד אכיפה פלילית או לאחריה מרחיב את סל הכלים העומדים לרשות המדינה כדי להגן על נכסיה ולהשיב את הערך הכלכלי של הנזק שנגרם לה מהמעשה הפלילי, ומעצים את כוח ההרתעה. הפיצוי שיכול להיפסק בהליך הפלילי מוגבל בהיקפו והוא כלי ראשוני המשמש את הפרקליטות הפלילית, אך אינו מונע פיצוי בהליך אזרחי בהתאם למלוא הנזק שנגרם.

ככלל, הליכים פליליים בעלי אופי כלכלי⁹¹ או הליכים פליליים בעלי מימד שלטוני⁹² וכן הליכים פליליים בעבירות אלימות כלפי אנשי כוחות הביטחון, טומנים בחובם פוטנציאל לאכיפה אזרחית. יכולת הזיהוי והאיתור של המקרים שבגינם מתאים לנקוט הליכי אכיפה אזרחית תלויה במידה רבה בשיתוף פעולה ובהעברת מידע רלוונטי בתוך הפרקליטות פנימה - בין מחוזות הפרקליטות הפלילית והפרקליטות האזרחית.

הפעלת כלים של אכיפה אזרחית אגב הליכים פליליים נעשית בדרך של הגשת תביעה אזרחית בהתבסס על פסק דין חלוט במשפט הפלילי המרשיע את הנאשם⁹³. בהתאם לבקשת מגיש התביעה, רשאי השופט או המותב שהרשיע את הנאשם לדון גם בתביעה האזרחית (להלן - תביעה נגזרת)⁹⁴, בשאר המקרים, היא נדונה כתביעה אזרחית נפרדת.

מנתונים שמסרה הפרקליטות, מספר התביעות עקב הליכים פליליים עומד על תביעות ספורות בכל שנה. כך למשל, בשנת 2019 הוגשו תשע תביעות עקב הליכים פליליים, מתוכן שלוש תביעות נגזרות. זאת כאשר, על פי נתוני הפרקליטות, בשנת 2019 הסתיימו הליכים ב-4,408 תיקים פליליים והורשעו 84% מהנאשמים, אך יש לציין כי הנתונים מתייחסים לכלל התיקים הפליליים ולא רק לתיקים שהם רלוונטיים להגשת תביעה אזרחית בעקבות הליך פלילי.

הפרקליטות שבה והדגישה בתשובתה כי במרבית התיקים הפליליים המדינה אינה נפגעת העבירה. כמו כן, גם לאחר שנמצא שיש למדינה עילה להגשת תביעה אזרחית בעקבות הליך פלילי, יש שיקולים נוספים המונעים את הגשתה.

91 כגון עבירות גניבה, קבלת דבר במרמה, עבירות מס והונאת נושים. לדוגמה בת.א (מחוזי-ב"ש) 55449-05-19 **בנק ישראל נ' במברון** הוגשה תביעה אזרחית בגין הפרת זכויות יוצרים לאחר שהנתבע הורשע בהליך פלילי בזיוף כספים.

92 כגון עבירות שוחד, מרמה והפרת אמונים וגניבה בידי עובד ציבור.

93 בהתאם להוראות סעיף 42א' לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971.

94 אלא אם הנאשם הורשע בבית משפט שלום והתביעה האזרחית לפי שוויה היא בתחום סמכותו של בית משפט מחוזי; סעיף 77 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

כדי לשלב הליכי אכיפה אזרחית מסוגים שונים⁹⁵ אגב אכיפה פלילית, יש צורך בהסדרת הסוגיה ויצירת אחידות בהפעלת המערכת כולה, ולוודא שפעולות האכיפה האזרחית יבוצעו בלי לפגוע באכיפה הפלילית הנעשית באותה העת.

ממסמכים שהתקבלו מהפרקליטות עולה כי יש כמה טיוטות לנוהל עבודה בנושא אך עד למועד סיום הביקורת, אלו טרם תוקפו. כך למשל, בספטמבר 2019 הוציאה המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה "תדריך לפרקליטים: שילוב הליכי אכיפה אזרחית ומנהלית והליכים פליליים" במטרה לסייע לפרקליט הפלילי לאתר תיקים בעלי פוטנציאל כלכלי או שלטוני לקידום אכיפה אזרחית ומינהלית, אך הובהר כי לא מדובר בנוהל או הנחיה⁹⁶. זאת ועוד, ההנחיות הכלולות בתדריך לגבי אופן קבלת ההחלטות מחייבות במחלקה הכלכלית בלבד, והוא לא הופץ לפרקליטים הפליליים במחוזות השונים.

בפברואר 2020, בישיבת פרקליטי המחוזות, הנחה המשנה לפרקליט המדינה את כלל המחוזות להעביר דיווח כיצד מתבצעת העבודה הסדורה במחוזם לאיתור התיקים הפליליים, הן כאלה שהוגש בהם כתב אישום והן כאלה שנסגרו, המתאימים לאכיפה אזרחית. באוגוסט 2020 הופץ לכלל המחוזות ריכוז נוהלי העבודה והפרקטיקות השונות הנהוגות, במטרה לשתף ולהעשיר במגוון האפשרויות הנהוגות בפרקליטות. כמו כן התקיים סבב פגישות משותפות של גורמי הנהלה בכירים בפרקליטות עם פרקליטי המחוז הפלילי והאזרחי יחדיו. סיכומי הדיונים הופצו לכלל היחידות כדי לטייב את הקשר בין החטיבה האזרחית לחטיבה הפלילית.

נכון למועד סיום הביקורת לא קיים בפרקליטות מנגנון אחיד וסדור לאיתור זיהוי התיקים שהתקיימו בהם הליכים פליליים והם בעלי פוטנציאל אכיפה אזרחי ומינהלי. עוד עלה כי חסר ממשק טכנולוגי בין הפרקליטות הפלילית לאזרחית.

2. את פוטנציאל התביעות האזרחיות שמוגשות לאחר שההליך הפלילי הסתיים ניתן להגדיל באמצעות יצירת ממשק מובנה בתוך מערכת המחשוב של הפרקליטות "תנופ"ה"⁹⁷, ויצירת חיווי לפרקליט הפלילי שסיים לטפל בתיק - שעליו לפנות בעניין לפרקליט אזרחי שיבחן אם יש מקום להגיש תביעה אזרחית. חיווי שכזה ראוי שיינתן ביחס לסוגי העבירות הרלוונטיות שבהן יש פוטנציאל לאכיפה אזרחית יזומה, ובהתאם לקריטריונים שתקבע הפרקליטות⁹⁸.

95 לצד אכיפה אזרחית קיימת אכיפה מינהלית העוסקת בהפעלת סמכויות של רשויות השלטון על פי דין. בשונה מאכיפה אזרחית אכיפה זו אינה עוברת דרך בית המשפט ואינה כרוכה בהגשת תביעה או בקבלת צו שיפוטי, אלא בקבלת החלטה מינהלית בהתאם לכללי המשפט המינהלי על ידי הרשות המינהלית המוסמכת.

96 לא מדובר בנוהל או בהנחיה ומטרת התדריך הוא להגביר מודעות ולעודד את החשיבה, ולא לקבוע כללים, המכתיבים החלטה מקצועית במקרים קונקרטיים.

97 מערכת תנופ"ה היא מערכת טכנולוגית המשמשת את פרקליטות המדינה והמחוזות לצורך תכנון, ניהול ובקרה. להרחבה ראו מבקר המדינה **דוח 269** (2019) "פיתוח והטמעה של מערכת מחשוב לתכנון ניהול ובקרה בפרקליטות המדינה (תנופ"ה)".

98 תיקים שהמדינה היא נפגעת עבירה, תיקים בהם נזק לרכוש המדינה, כספי ציבור שנלקחו שלא כדין, תיקי שיפוי של אנשי צבא ומשטרה, תיקי שיפוי של נפגעי פעולות איבה וכיוצא בזה.



מוצע כי הפרקליטות תפעל להסדרת נוהל עבודה מתוקף, ותבחן את כל המקרים המתאימים לאכיפה אזרחית משלימה להליך הפלילי כדי להגן על זכויות המדינה. לשם כך, מומלץ לקבוע קריטריונים לבחירת התיקים המתאימים לאכיפה אזרחית ולמסד מנגנון לאיתור כל התיקים הפליליים שהסתיימו בהרשעה, העומדים בקריטריונים אלו. מיפוי מיטבי שיתעדף את הקצאת המשאבים של הפרקליטות, ראוי שיתבצע באמצעים טכנולוגיים תוך יצירת ממשק מקוון במערכת המחשוב של הפרקליטות ויצירת חיווי, עם סיום הטיפול בתיק הפלילי או במהלכו, לפרקליט אזרחי שיבחן אם יש מקום להגיש תביעה אזרחית. על הפרקליטות לפעול לקידום הנושא תוך מתן הכלים לפרקליטים לאיתור המקרים המתאימים לביצוע משימה זו.

בתשובתה ציינה הפרקליטות כי היא מסכימה שיש צורך במנגנון שיסייע באיתור התיקים הפוטנציאליים לאכיפה אזרחית משלימה להליך הפלילי.

פרק רביעי: חסמים המונעים שימוש יעיל באמצעי אכיפה אזרחית

מזה יותר מעשור שנים שהפרקליטות כוללת את תחום האכיפה האזרחית במדיניותה ומציבה את התחום כנדבך מרכזי בתוכנית האסטרטגית שלה.

1. בשנת 2008, הוקמה היחידה לאכיפה אזרחית והיעדים שהוגדרו לה על ידי הנהלת הפרקליטות כללו, בין היתר, פיתוח וקידום המרכיב הפעיל והיזום בעבודת הפרקליטות האזרחית ועידוד המדינה להגיש תביעות יזומות בנושאים חשובים ובסכומי כסף גבוהים.

2. בישיבת הנהלת הפרקליטות האזרחית, מנובמבר 2009, הציגה מנהלת היחידה לאכיפה אזרחית דאז, בפני פרקליטי המחוזות את עיקרי הפעילות שנעשית לקידום נושא יזום התביעות במחוזות השונים, ואת הקשיים הכרוכים בכך. ניתן דגש לחשיבות היזום ולבחירת המקרים המתאימים לתביעות מתוך הסתכלות רוחבית וחשיבה משותפת. פרקליטי המחוזות התבקשו למנות בכל מחוז פרקליט בכיר שיהיה אחראי על ריכוז נושא התביעות במחוז.

3. בשנת 2011 התווה פרקליט המדינה דאז מדיניות שלפיה על הפרקליטות לתת דגש לתביעות היזומות, להבדיל ממתן תגובות והגנה מפני תביעות נגד המדינה. מדיניות זו נובעת ממבט אסטרטגי רחב הרואה לא רק את התיק היחיד שבטיפול הפרקליט אלא את התופעה שהתיק עוסק בה אשר המחייבת את התייחסות הרשויות.

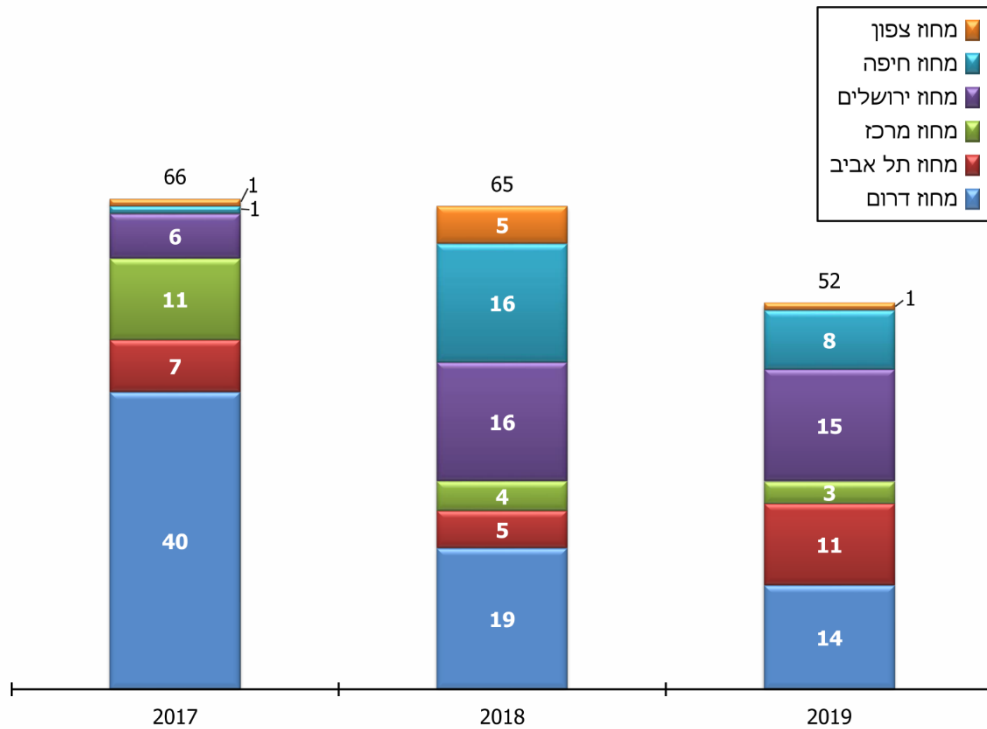
4. באפריל 2016, בישיבת הנהלת הפרקליטות האזרחית הוצגה אסטרטגיית החטיבה האזרחית. האסטרטגיה כללה, בין היתר, שני מוקדים מרכזיים: האחד - "יזומה של החטיבה האזרחית" באיתור תיקים אסטרטגיים, והשני - "פרקליטות אוכפת" כלומר שימוש בכלים מנהליים ואזרחיים נגד גורמי הפשיעה. לגבי המוקד הראשון הוחלט בישיבה כי "יש לעלות שלב ולעבור מיזומה של היחידה ליזומה של המחוזות עצמם".

ואולם, בחינת מספר התביעות היזומות שמגישה הפרקליטות בכל שנה, אל מול פוטנציאל האכיפה והתביעה, כפי שהוצגו בפרקים הקודמים בדוח, מלמדת על תוצרי פעילות נמוכים במחוזות, כאלו שאינם מגשימים דיים את האסטרטגיה אליה מכוונת הפרקליטות בנושא זה. יצוין כי לגבי פעילות אכיפה ו"שולחנות עגולים" חל גידול בהיקף הפעילות בפרקליטות המחוז, כמוצג לעיל בתרשים 7.

להלן בתרשים 21 מספר התביעות היזומות שהגישו פרקליטות המחוז האזרחיות בשנים 2017 - 2019:



תרשים 21: תביעות יזומות שהגישו פרקליטויות המחוז האזרחיות בשנים 2017 - 2019



נתוני הפרקליטות בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הנתונים בתרשים מתייחסים לתביעות יזומות שהגישו פרקליטויות המחוז האזרחיות ובכלל זה גם תביעות שהוגשו בשיתוף עם היחידה לאכיפה אזרחית⁹⁹.

במהלך הביקורת מסרה הפרקליטות כי עומס העבודה בפרקליטויות המחוז האזרחיות, אינו מאפשר את השקעת המשאבים הנדרשים לטיפול יזום באכיפה אזרחית, היות שהפרקליטים במחוזות עסוקים בטיפול בתיקי הגנה רבים המתנהלים על פי סד זמנים של בית המשפט, ולכן הם אינם מתפנים לעסוק בייזום תביעות. כמו כן, גם ליחידה לאכיפה אזרחית עיסוקים נוספים הנוגעים לעבודתה בליווי הליכי רגולציה, ונוסף על כך מוקנית ליחידה אחריות למערך מיקור החוץ בפרקליטות המדינה. מנתונים שמסרה הפרקליטות עלה כי בשנת 2019 נפתחו 22,794 תיקים בפרקליטויות האזרחיות, מתוכם 22,714 הם תיקי הגנה¹⁰⁰, ולעומת זאת הוגשו 184 (0.8%) תביעות יזומות בלבד, זאת על אף שכאמור להערכת הפרקליטות למדינה קמה עילת תביעה פורמאלית באלפי מקרים מדי שנה. עוד יצוין כי בהתאם לדוחות כספיים מאוחדים של המדינה ליום 31.12.19, הסכום שבו נתבעה המדינה עמד על כ-9.3 מיליארד ש"ח (אומדן הסכום שבו

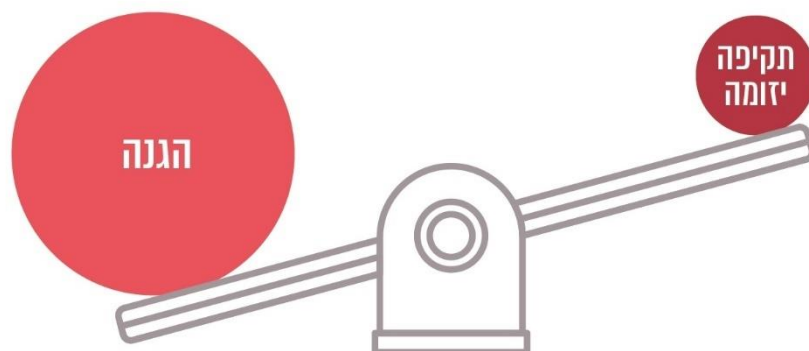
99 נוסף על כך בשנת 2019 הגישה היחידה לאכיפה אזרחית 132 תביעות אזרחיות, מרביתן באמצעות עורכי דין במיקור חוץ.

100 מדובר בתיקים שלא המדינה פתחה אלא גורם אחר, והמדינה היא צד להם. ברובם המדינה התגוננה מפני התביעה.



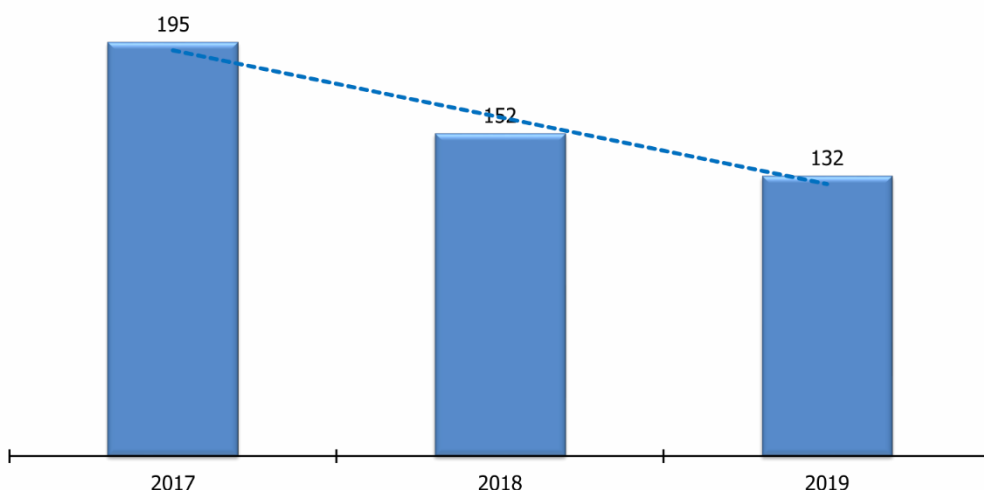
תחויב המדינה עשוי להשתנות), זאת לעומת סכום של כ-700 מיליון ש"ח שתבעה המדינה באותה השנה.

תרשים 22: היחס בין תביעות יזומות שהגישה הפרקליטות לבין תביעות שהוגשו נגד המדינה שבטיפול, בשנת 2019.



היחידה לאכיפה אזרחית, שהיא גוף מטה הפועל גם כיחידה מבצעת, משלימה מטלות הכרוכות בתביעות היזומות ואף מעבירה חלק מהתיקים לטיפול להגנה לצורך הכנת כתב התביעה וניסוחו ומחזירה את התיק לפרקליטות המחוז לצורך הגשתו לבית משפט וניהול ההליך המשפטי. כך למשל, מתוך 52 תביעות יזומות שהגישו פרקליטות המחוז בשנת 2019, מחצית מהתיקים (26) הוגשו על ידי המחוזות בשיתוף היחידה לאכיפה אזרחית. נוסף על כך, הגישה היחידה תביעות יזומות בנפרד מהמחוזות, ובאמצעות מיקור חוץ, כמוצג להלן בתרשים 23:

תרשים 23: תביעות יזומות של היחידה לאכיפה אזרחית גם באמצעות מיקור חוץ, בשנים 2017-2019



סיכומים שנתיים של היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה בעיבוד משרד מבקר המדינה.



עומסי העבודה מחייבים את פרקליטי המחוזות לתעדף את הטיפול במשימות. הדבר משפיע על הקצאת פרקליטים ייעודיים לטיפול באכיפה האזרחית ועל היקף המשימות האחרות שנמצאות על שולחנו של הפרקליט. המחוזות הקצו כ-45 פרקליטים כדי שיעסקו באכיפה אזרחית במינונים שונים. כמו כן, ביחידה לאכיפה אזרחית עוסקים 11 פרקליטים באכיפה אזרחית לצד הפיקוח על תחום מיקור החוץ של הפרקליטות. היקף כוח האדם המוקצה לטיפול באכיפה יזומה שונה ממחוז למחוז. למשל, בפרקליטות מחוז דרום קיים פרקליט בדרגת "ממונה תביעות יזומות", וכך גם בפרקליטות מחוז צפון קיים פרקליט בדרגת "ממונה אכיפה", ואילו בפרקליטות מחוז חיפה קיימים שני פרקליטים בדרגת "ממונה אכיפה ותביעות יזומות". לצד אלו, יש במחוזות פרקליטים נוספים אשר עוסקים באכיפה יזומה בהיקפים שונים. ממסמכים שמסרה הפרקליטות עולה כי בעיניה יש יתרון ברור לצוותי אכיפה ייעודיים המתמקצים באכיפה אזרחית, אך לא בכל המחוזות יש צוות ייעודי כזה.

מכאן שעיקר עיסוקן של פרקליטות המחוז האזרחיות הוא בהתגוננות בתיקים בהם המדינה נתבעת. מציאות זו מדגישה את הצורך בניתוח היכולות של הפרקליטות ובחינה כיצד היא יכולה להגשים את המדיניות שהתוותה בדבר הגברת האכיפה האזרחית היזומה.

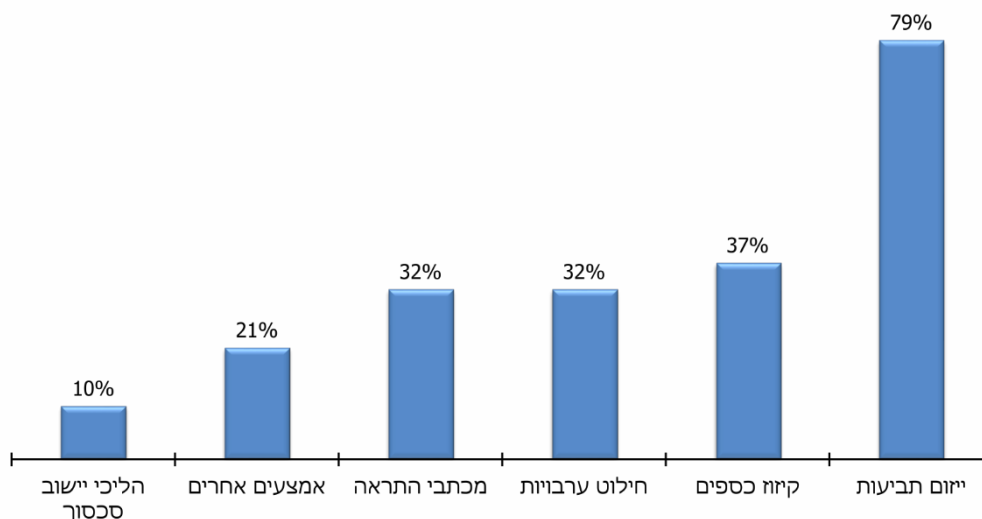
הליך הכנת תביעה יזומה מורכב וכרוך בהשקעת תשומות גדולות מצד המדינה. בין היתר, יש לאסוף ולרכז מסד עובדתי ברור, רציף ומתוקף שיבסס את הצורך לנקוט אמצעי אכיפה אזרחית, ולעיתים אף נדרשת הכנת חוות דעת שמאית או מקצועית אחרת. פעולות אלו ואחרות מצריכות שיתוף פעולה של גורמים מקצועיים, משפטיים וחשבונאיים בתוך הגוף הממשלתי שמעוניין לתבוע, וכן מעורבות של הגורמים הרלוונטיים בפרקליטות. ללא ההירתמות של כל הגורמים בגופים הממשלתיים ובפרקליטות לא תוכל להתבצע אכיפה אזרחית מיטבית ומלאה.

בפגישות שקיים צוות הביקורת עם יועצים משפטיים, חשבים וגורמים מקצועיים בגופים הממשלתיים, עלה כי הגשת תביעות יזומות, כמו גם נקיטה באמצעי אכיפה אחרים, כרוכה בהתגברות על חסמים. כך גם מהמענים לשאלון עלה כי ישנם חסמים המונעים שימוש יעיל באמצעי האכיפה¹⁰¹. פילוח המענים כמפורט להלן בתרשים 24:

101 תשובות הגופים המשיבים אודות החסמים השונים המונעים שימוש יעיל באמצעי אכיפה אזרחית רוכזו בנספח למסמך זה.



תרשים 24: דירוג אמצעי האכיפה לפי שיעור הגופים שצינו חסמים המונעים שימוש יעיל בהם בשאלון שהופץ



נתונים מתוך השאלון בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי כ-80% מהגופים שהשיבו לשאלה ציינו חסמים בנוגע לייזום תביעות.

פילוח סוגי החסמים שדווחו על ידי הגופים המשיבים ביחס לייזום תביעות מוצג בתרשים 25:

תרשים 25: החסמים בהגשת תביעות יזומות



נתונים מתוך השאלון בעיבוד משרד מבקר המדינה.



כעולה מהתרשים שלוש החסמים העיקריים בהגשת התביעות הם משכי זמן והתיישנות, קשיים ראייתיים ושיקולים כלכליים בהגשת תביעות יוזמות. עוד צוינו חסמים אחרים כדוגמת קשיים בירוקרטיים והיעדר כוח אדם מתאים. יודגש כי החסמים המיוחסים לייזום התביעות רלוונטיים גם לאמצעי אכיפה אחרים שבידי הגופים הממשלתיים עוד קודם להחלטה על ייזום התביעה. כמו כן, מהשאלון עלו חסמים נוספים ביחס לאמצעי האכיפה כדוגמת מורכבות ההליכים; היעדר מעקב ממוחשב אחר שליחת מכתבי התראה; המערכות הממוחשבות לא מתריעות במקרים שבהם מועברים תשלומים לחייבים; ערבויות המכסות רק חלק מהחוב; היעדר התאמה בין ספרי הגוף המקוץ לספרי הספק במקרים של אי הסכמה.

להלן פירוט החסמים העיקריים עליהם דיווחו הגופים המשיבים:

שיהוי והתיישנות

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין הפעלת הליכי גבייה מינהליים לפי פקודת המיסים (גבייה) קובעת כי גוף ממשלתי אינו רשאי להשתוות בגביית חובות המגיעים לו¹⁰². גם בפסיקת בית המשפט העליון נקבע שעל רשות מינהלית לפעול בשקידה ובמהירות ראויה לגביית חובות שאותן היא מחויבת לגבות מתוקף תפקידה כנאמנת על כספי הציבור¹⁰³.

ואולם בביקורת נמצא כי המדינה משתהה בנקיטת פעולות לצורך שמירה על זכויותיה. שיהוי זה אף עשוי לגרום להתיישנות הזכויות הרלוונטיות¹⁰⁴ ובכך להביא לפגיעה בזכויות המדינה וקניינה ולהפסדים כלכליים לקופה הציבורית.

שיהוי בהליכי יישוב סכסוכים

היועץ המשפטי לממשלה קבע הנחיות ליישוב סכסוכים מחוץ לכותלי בית המשפט ובהן, הנחיות לגבי סכסוכים אזרחיים שבין המדינה לבין תאגידים ציבוריים או חברות ממשלתיות ובין חברה ממשלתית לבין גוף ממשלתי אחר, ובדבר יישוב סכסוכים שהמדינה צד להם בדרך של גישור או בוררות¹⁰⁵.

102 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 7.1002, "הפעלת הליכי גבייה מינהליים לפי פקודת המיסים (גבייה)", פברואר 2012. הנחיה זו אינה חלה על גביית קנסות פליליים, למעט קנסות חנייה שמטילות רשויות מקומיות; קנסות פליליים ועיצומים כספיים הנגבים באמצעות רשות האכיפה והגבייה, לפי חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995, חובות לביטוח לאומי, לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

103 ע"א 1630/18 ביג גיבורי ישראל בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 19.1.20).

104 טענת התיישנות היא טענה דיונית המכוונת נגד זכות התביעה והיא מקימה מחסום להגשתה של תביעת הזכות. טענת ההתיישנות, אם לא נקבע לגביה אחרת, אינה טענה מהותית כנגד עצם הזכות הנתבעת ואינה גורמת לביטולה. ראו לעניין זה סעיף 2 לחוק ההתיישנות, התש"ח-1958, ע"א 132/85 אמרופא א.ג. נ' המגדר - תעשיות פלדה בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 10.12.87), וכן רע"א 187/05 נסייר נ' עיריית נצרת עלית (פורסם במאגר ממוחשב, 20.6.10).

105 הנחיות מס' 6.1201, 6.1202, 6.1203 ו-6.1205.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה "התדיינות בין המדינה לרשויות המקומיות" (להלן: ההנחיה)¹⁰⁶ קובעת כי בטרם תוגש תביעה מצד רשות מרשויות המדינה נגד רשות מקומית, יעשה בירור מוקדם בין הנוגעים לעניין כדי לבחון את האפשרות להסדיר את הנושא שבמחלוקת ללא היקקות לערכאות.

מטרת ההנחיה, בדומה למטרת צבר ההנחיות הנוספות מטעם היועץ המשפטי לממשלה בתחום יישוב סכסוכים אזרחיים מחוץ לכותלי המשפט, היא להימנע ככל האפשר מהתדיינות בבתי המשפט. זאת מטעמים של תקינות ציבורית וחיסכון במשאבי כוח אדם וכסף, שכן התדיינות בבית משפט כרוכה בדרך כלל בהוצאה כספית ניכרת ובטרחה מרובה ויש בה כדי להוסיף לעומס הכבד המוטל על מערכת בתי המשפט.

על פי ההנחיה, על הגורמים המשפטיים שבמשרד המשפטים ובלשכות היועצים המשפטיים של רשויות המדינה להעביר את נושא התביעה לידיעת הממונה על המחוז¹⁰⁷ במשרד הפנים בתיאום עם פרקליט המחוז או עם מנהל היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה. כמו כן, בהתאם להסדר עם משרד הפנים, הממונה על המחוז במשרד הפנים ינסה להביא להסדר הנושא ולהיענות לתביעה¹⁰⁸. במקביל להנחיה משרד הפנים הורה בהנחיותיו¹⁰⁹ שלא תוגש תביעה אזרחית נגד רשות מרשויות המדינה על ידי רשות מקומית בטרם נעשה בירור בין הממונה על המחוז במשרד הפנים, לבין פרקליט המחוז והיועץ המשפטי של המשרד המתאים.

מרבית התיקים המגיעים להתדיינות בפני הממונים על המחוזות הם בנושא מיסוי עירוני ובכלל זה מחלוקות בעניין חיובי ארנונה והיטלים. מספר המקרים שמגיעים להתברר בפני הממונים על המחוזות אינו גדול. כך למשל במחוז חיפה מתנהלים כ-15 תיקים בשנה, בשנים 2017-2019 הובאו לפני הממונה על מחוז דרום שבעה תיקים, לפני הממונה על מחוז יו"ש נהל תיק אחד בלבד, לפני הממונה על מחוז תל אביב 16 תיקים, ולפני הממונה על מחוז ירושלים ארבעה תיקים. יצוין כי באותן שנים מינהל הדיור הממשלתי השיג כנגד חיובים בתחום המיסוי העירוני שנשלחו לו בסכום כולל של 534,071,630 ש"ח, במסגרת 197 תיקים, ולאחר טיפול מצד עורכי הדין מייצגי המדינה הופחתו החיובים לסך כולל של 132,931,868 ש"ח (הפחתה של 401,139,734 ש"ח, 75%) ושולמו כ-8 מיליון ש"ח כשכר טרחה לעורכי הדין שייצגו את המדינה בתיקים אלו.

מנתונים שהתקבלו ממשרד הפנים עולה כי בשנת 2020 חל גידול במספר הפניות במחוז חיפה, וכי במחוז דרום התקבלו 12 בקשות ליישוב סכסוך בין רשויות מקומיות למשרדי ממשלה.

106 הנחיה מספר 6.1200 (60.105).

107 תחת משרד הפנים פועלים שבעה ממונים על מחוזות תל אביב, מרכז, יו"ש, ירושלים, צפון, חיפה ודרום.

108 בפועל, את הדיונים והגישורים מנהלים הממונים על המחוזות או סגניהם.

109 בהנחית היועץ המשפטי לממשלה 6.1200 צוין כי: "משרד הפנים הורה בהנחיותיו כי תקים הדדיות בהסדר זה היינו שלא תוגש תביעה אזרחית נגד רשות מרשויות המדינה על ידי רשות מקומית בטרם נעשה בירור, כמפורט לעיל, בין הממונה על המחוז לבין פרקליט המחוז והיועץ המשפטי של המשרד המתאים."



בביקורת עלה כי השימוש במנגנון ניהול הליכי יישוב סכסוכים לפני הממונים על המחוזות במשרד הפנים, בשנים 2017-2019, אינו גדול והסתכם בעשרות אחדות של תיקים ושרובו התמקד בהתדיינות בעניין חיובי ארנונה של משרדי הממשלה בידי הרשויות המקומיות. בשנים האמורות ניהל מינהל הדיור הממשלתי 197 תיקי השגה בהיקף כספי כולל של 534 מלש"ח בטיפול עורכי דין מייצגי המדינה. עוד עלו קשיים במימוש ההנחיה בשל היעדר לוחות זמנים קצובים להליך¹¹⁰, ונמצא כי עורכי הדין אינם מממשים להשיב לפניות לשכות הממונים על המחוזות לצורך תיאום ישיבות, באופן המעכב את בירור הסכסוכים. במספר מקרים חריגים אף נסגרו תיקים מחוסר מעש נוכח משך הזמן הארוך שחלף מבלי שהתקיימו בו הליכים למרות פניות חוזרות ונשנות לצדדים.

בתשובת משרד הפנים מאפריל 2021 נכללו תגובות נפרדות ושונות של הממונים על המחוזות: הממונה על מחוז חיפה ציין כי יחסית להליך משפטי, הליכי יישוב הסכסוכים בפני הממונה על המחוז הם מהירים ויעילים ומסתיימים בהצלחה. עוד ציין כי לדעתו הסיבה למיעוט התיקים היא מפני שהנחיית היועץ המשפטי לממשלה אינה מחייבת את משרדי הממשלה ויש לתקן אותה באופן שתחייב את הצדדים לקיים הליך מקדמי לפני פנייה לערכאות. הממונה על מחוז ירושלים מסר כי הוא מקבל את הערת הביקורת וסבור כי אכן יש להסדיר את הנושא באמצעות הנחיות ברורות יותר. מטעם הממונה על מחוז דרום נמסר כי בשנת 2020 הוטמע במחוז נוהל פנימי הכולל לוח זמנים מובנה על מנת למנוע עיכוב ושיהוי בבירור הסכסוך.

מחלקת ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מינהלי) שבמשרד המשפטים מסרה בתשובתה מאפריל 2021 כי היא בוחנת את הצורך בתיקון הנחיה זו על מנת לשפר את הליך ההתדיינות המקדים בין המדינה לרשויות המקומיות.

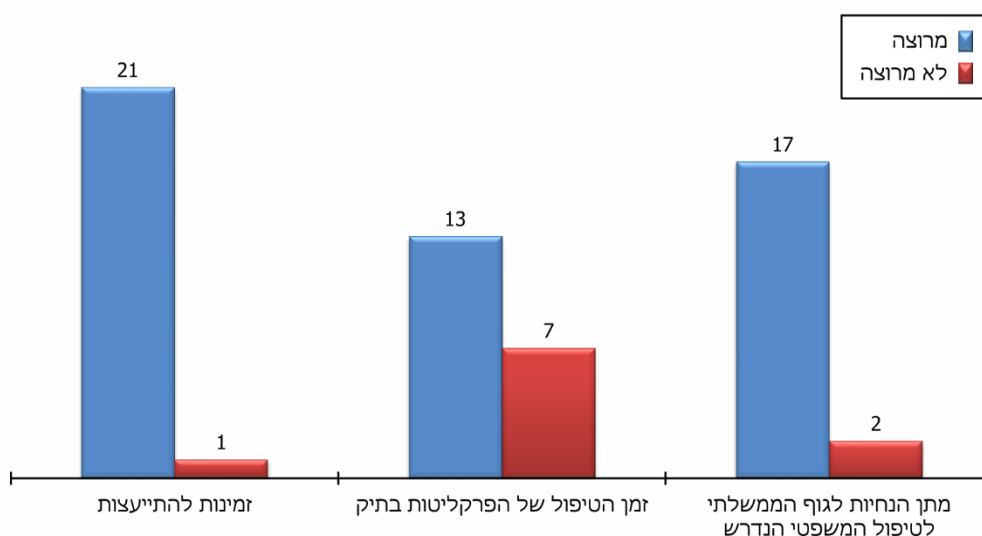
מטרת הפניית מקרים לנתיב של יישוב סכסוך היא להביא לסיומה של המחלוקת במהירות ולחסוך למדינה משאבי זמן וכסף. מומלץ כי משרד המשפטים יבחן אם נדרשת הסדרה והאחדה של אופן הפנייה לממונה על המחוז או לגורם אחר שייקבע (ובכלל זאת של זהות הפונה מטעם המדינה לבירור ההליך), וכן קביעה במסגרת הנחיה של פרק הזמן שבו נדרש אותו גורם לערוך את הבירור בפניו, בהסכמת משרד הפנים. עוד מומלץ כי הפרקליטות תערוך מיפוי של כלל הסכסוכים טרם תביעה שהיא מעורבת בהם, ובכללם אלה שבהם הרשות המקומית היא זו שטוענת לפגיעה בזכויותיה, ותוודא מימוש הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והנחיות משרד הפנים בדבר יישוב סכסוכים מחוץ לכותלי בית המשפט בכלל המקרים הנ"ל.

110 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה כוללת את סעיף 2(ד) ולפיו "לא נענתה התביעה תוך 30 ימים מעת מסירתה לטיפול הממונה על המחוז, רשאי פרקליט המחוז המתאים או מנהל היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה... לפתוח בהליכים משפטיים, אם מכל הבחינות האחרות רואה הוא מקום לכך". ואולם, ההנחיה אינה כוללת פירוט של אופן ניהול ההליך ואינה מקנה כלים לניהולו.

שיהוי בטיפול מצד הפרקליטות:

השאלון שהופץ לגופים הממשלתיים כלל סקר שביעות רצון בעניין הטיפול שמעניקה הפרקליטות בכל הנוגע לפניות מצד הגופים הממשלתיים בנושא אכיפה אזרחית. להלן בתרשים 26 תוצאותיו.

תרשים 26: תוצאות סקר שביעות רצון הגופים המשיבים מטיפול הפרקליטות לפניותיהם בעניין אכיפה אזרחית



נתונים של הגופים המשיבים בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מידת הזמינות של הפרקליטות זכתה לשביעות רצון בקרב הגופים המשיבים לשאלה (95%), ההנחיות בסוגיות משפטיות שהעניקה הפרקליטות התקבלו גם הן באור חיובי בקרב הגופים המשיבים (89%). לעניין משך הטיפול בתיקים שהעבירו הגופים לפרקליטות 35% מהגופים המשיבים הביעו חוסר שביעות רצון.

בפגישות עם גורמי הנהלה בפרקליטות נמסר כי לא ידוע על תיקי תביעות יזומות שהתיישנו בשל עיכוב מצד הפרקליטות, אך תיק שיש בו מורכבות עובדתית או משפטית יכול לשהות כשנתיים בפרקליטות לצורך הכנתו להגשה לבית משפט. עוד נמסר כי הסיבות לשיהוי בפרקליטות כוללות עיכובים בקבלת חומר מהגופים הממשלתיים, קושי בגיבוש העובדות בשל תיעוד חסר, לצד מורכבות משפטית, וכן בשל הליך ממושך של עבודה בתוך הפרקליטות. הפרקליטות אישרה שראוי שיהיה קיצור הליכים בתוכה, אך הדבר תלוי במשאבים הדרושים לכך, ובהתגייסות של הגוף הממשלתי התובע לעניין זמינותו.

לחלוף הזמן יש השפעה על טיב הראיות והמסמכים והוא מעצים את הקושי שבבחינת הראיות בתיק. ועל כן מומלץ כי הפרקליטות תערוך מיפוי של משך הטיפול בתיקים המועברים לטיפול, תאתר את הגורמים להתמשכות הטיפול ותפעל לקיצורו.



היעדר תיעוד וקשיים ראייתיים בהגשת תביעות אזרחיות

סדרי מינהל תקין מחייבים את הגופים הממשלתיים לתעד הן את פעילותם הפנימית, ובכלל זה את תהליכי העבודה ודיונים פנימיים, והן את עבודתם עם גורמי חוץ¹¹¹. תיעוד נאות הוא כלי בהערכה מושכלת של סיכויי תביעה אזרחית יזומה, אשר נטל השכנוע בה מוטל על התובע, ובמקרה זה על המדינה היוזמת את התביעה¹¹². תיעוד נאות מאפשר להתחקות אחר מהלך הדברים ויש בו כדי לתרום להגדלת סיכויי התביעה. לצורך הגשת תביעה אזרחית יזומה על הגוף הממשלתי התובע לגבש ולאגם את מסד הנתונים העובדתיים ואת המסמכים הנוגעים לעניין, אשר בכוחם לבסס את עילת התביעה ולשמש במידת הצורך ראיות בערכאות המשפטיות.

המסד העובדתי הנדרש להגשת תביעה אזרחית עשוי לכלול נתונים כלכליים, פרוטוקולים, חוזים, כתבי התחייבות, אגרות חוב, בטוחות והתכתבויות מכלל הגורמים הרלוונטיים, הכול בהתאם לעילת התביעה ולנסיבות המקרה הנדון. לפיכך כדי להוציא תביעה אל הפועל נדרש שיתוף פעולה של היחידה המקצועית, החשבות, הלשכה המשפטית והפרקליטות.

בדוחות קודמים¹¹³ התריע משרד מבקר המדינה על כך שרוב משרדי הממשלה, אינם משמרים כראוי את המסמכים האלקטרוניים שלהם, וגופים רבים משמידים מידע שלדעתם אינו נחוץ עוד לצרכיהם. עקב כך, מידע, הנוגע בין היתר לתהליכי קבלת החלטות, לצורכי בקרה, מעקב, ביקורת והפקת לקחים, להליכים משפטיים ומינהליים להכשרה וגם לצורכי מחקר בעתיד, עלול להיעלם לעד. הנזק העשוי להיגרם מכך הוא בלתי הפיך ואף הולך וגדל ככל שהשנים חולפות.

בפגישות עם גורמים בכירים במשרד המשפטים, במשרד האוצר ובגופים ממשלתיים נוספים עלה כי הליך איסוף הראיות וגיבושן לקראת תביעה אזרחית יזומה כרוך בקשיים כמו: תחלופה גבוהה באיש התפקידים בגוף הממשלתי פוגמת בזיכרון הארגוני ובשיתופי הפעולה; העובדים חוששים מחשיפת כשל ניהולי בגוף הממשלתי אגב בניית תיק הראיות; מסמכים חשובים להכנת התביעה לא נשמרו או אבדו; ניסוח לא מיטבי של מסמכים שנלוו להסכמי ההתקשרות כגון אגרות חוב, שעבודים וכתבי התחייבות¹¹⁴ וזמנים מקצועיים-משפטיים אחרים.

111 ע"מ 2418/05 מילגרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה (פורסם במאגר ממוחשב, 24.11.05).

112 בהתאם לכלל הראייתי "המוציא מחברו עליו הראיה" צד למשפט אזרחי צריך להוכיח את עיקרי העובדות המהוות את עילת תביעתו מן הבחינה המשפטית. רמת ההוכחה אינה כבמשפט הפלילי "מעבר לספק סביר", אלא כי די בהוכחה כי גרסתו של הצד שעליו נטל ההוכחה סבירה יותר מאשר הגרסה השוללת אותה. נהוג לומר שנטל ההוכחה במשפט הפלילי הוא של 99% והוא מוטל על המאשימה (המדינה), ואילו במשפט האזרחי נושא התובע בנטל להוכיח תביעתו ברמת ודאות של 51% (רמת ודאות הקרויה גם "מאן ההסתברויות").

113 מבקר המדינה, דוח שנתי 2016, "ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי הממשלה".

114 כך קבלת תקציב להשקעות ממשרד הכלכלה והתעשייה כרוכה בחתימה של הגוף המקבל על אגרת חוב וכתב התחייבות. במקרים שבהם מקבל התקציב לא עמד בהתחייבויותיו, המדינה לא יכלה לממש את אגרות החוב כיוון שהאופן שבו הן נוסחו נתן עדיפות לגורמים אחרים בסדר הנשייה, כגון גופים בנקאיים. לאחרונה, ובהנחיית היחידה לאכיפה אזרחית, עודכן נוסח אגרות החוב.



מהביקורת עלה כי היעדר התיעוד והקשיים הראייתיים האמורים גורמים לכך שתיקים פוטנציאליים רבים לא הבשילו לכדי תביעות משפטיות, ועל כן עשוי להיגרם נזק לקופה הציבורית וליכולת המדינה להגן על מכלול זכויותיה.

נוכח הקשיים באיסוף ראיות שהוצגו ופוטנציאל הנזק הכלכלי וההרתעתי העולה מהם, מומלץ כי משרד המשפטים יוציא הנחיה ללשכות המשפטיות בגופי הממשלה בדבר הצורך בהקפדה על תיעוד של מהלכים ושמירת מסמכים, ובייחוד כאלה הנוגעים לאינטרסים של המדינה, ובדבר אופן התיעוד. מומלץ לגבש טפסים רשמיים שיתוו הליך בניית תיק ראיות המבוסס על תשתית ראייתית מספקת לקראת הכנת תביעה בהליך משפטי יזום.

מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי) שבמשרד המשפטים ציינה בתשובתה מאפריל 2021 כי יש מקום להנחיה מטעם היועץ המשפטי לממשלה בנושא שמירה ותיעוד של מידע, בדומה להנחיה שניתנה בנוגע לטיפול במשבר הקורונה, ובה התבקשו משרדי הממשלה למנות "ממונה תיעוד" שתפקידו לרכז את נושא שמירת המסמכים ותיעוד הליכי קבלת ההחלטות. עוד ציינה מחלקת ייעוץ וחקיקה כי השונות הרבה בין המקרים שבהקשרם נדרש שימור המידע מקשה על ניסוחו של טופס אחיד.

מומלץ כי משרד המשפטים יבחן, בתיאום עם החשב הכללי, עריכת מסמכים גנריים בחלוקה נושאת, לשימוש הגורמים הרלוונטיים שבמשרדים השונים. למשל, טפסים עבור יחידות הרכש ומינהל הדיור הממשלתי או גורמים הנמצאים בקשר עם ספקים או צדדי ג' אחרים.

הימנעות מהליכי גבייה והגשת תביעות אזרחיות

הליכי גבייה, וביתר שאת ניהול הליך משפטי אזרחי, כרוכים בהקצאת תשומות¹¹⁵ לא מבטלות מצד גופי הממשלה ובעלויות הנובעות מעצם ניהול ההליך, ובכלל זה מהפקת חוות דעת מקצועיות ומתשלום שכר טרחה. יתרה מזאת, כאשר גובה החוב נמוך מעלות הטיפול¹¹⁶ או כאשר החייב לא אותר או נמצא בהליך חדלות פירעון, המדינה ממעטת להגיש תביעות אזרחיות. כאמור, במענה לשאלון ציינו כ-20% מהגופים המשיבים את חוסר הכדאיות הכלכלית כאחד

115 לעניין התשומות הכרוכות בניהול הליך משפטי אזרחי ראו בהקדמה לפרק זה.

116 כך למשל, לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"א-1985, המדינה מחלקת מאות מיליוני ש"ח למוסדות ציבור, עמותות וארגונים שונים ככספי תמיכה בהתאם למבחני התמיכה של המשרד הרלוונטי. על פי נתונים שהתקבלו מחשבות משרד הרווחה, נכון לדצמבר 2019, מספר החייבים למשרד הרווחה בגין תמיכות ששולמו ביתר או שנעשה שימוש בכספי התמיכות למטרות אחרות היה 498, וסך החוב היה כ-13.5 מיליון ש"ח. ממוצע החוב אצל 99 חייבים (כ-25%) היה כ-445 ש"ח, ול-289 חייבים (כ-60%) היה חוב ממוצע של 3,750 ש"ח.



החסמים להגשת תביעות אזרחיות מצידם¹¹⁷. כך לדוגמה צינה רשות המסים כי "בסכומים מסוימים מסרבת הפרקליטות להגיש תביעות. מעבר להפסד הכספי קיים גם הפסד הרתעתי"¹¹⁸. במסגרת תשובתה של רשות המסים למשרד מבקר המדינה, מאפריל 2021, היא הבהירה כי הערתה נוגעת לנושאי מינהלה שאינם "נושאים מיסויים". הפרקליטות ציינה בנוגע לנקודה זו כי שיקולי הכדאיות הכלכלית גוברים כשמדובר בעבירה שאינה שכיחה ולכן לא נדרשת הרתעה.

היעדר טיפול בחובות שגבייתם חסרת כדאיות כלכלית מביא לכך שחובות קטנים נערים לכדי מסה קריטית המכבידה על מאזני הגופים ועל מאזן המדינה, ואי גביית תשלומי חובה עשוי לפגוע בעקרון השוויון שבבסיס הטלתם.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי הוא מכיר בחשיבות ביצוע האכיפה בתחום הגבייה, גם אם הדבר אינו כדאי כלכלית, שכן מדובר בעניין הרתעתי והמדינה צריכה לעמוד על זכויותיה. עוד מסר משרד האוצר כי בעבר החשכ"ל היה שותף לניסיון לגבש קריטריונים לנושא, מעבר לכללי מסגרת הגבייה הכללית הקבועה בהוראות התכ"ם, אולם מהלך זה לא צלח שכן מדובר בחיובים שונים באופיים ובתהליך המקצועי הקודם להם. עוד ציין משרד האוצר כי משרדי הממשלה מתייעצים עם מטה החשכ"ל בסוגיות אלה בהתאם לעניין.

מומלץ כי משרד המשפטים בשיתוף משרד האוצר ינסחו קריטריונים למיפוי ובחירת מקרים שבהם למרות היעדר כדאיות כלכלית יש מקום לנקוט הליכים אזרחיים בשל שיקולים נוספים, ובהם שיקולי מדיניות והרתעה. עוד מוצע לבחון יצירת מנגנוני גבייה מותאמים לתביעות בסכומים קטנים כדוגמת מכתבי התראה, שיחות טלפון לחייב או שילוב בטחונות בהתקשרויות.

אכיפה אזרחית כלפי מפגעי טרור

לפי הנחיה פנימית של הפרקליטות, בבואה לשקול אם להגיש תביעה אזרחית נגד מפגעים או פעילי טרור¹¹⁹ להשבת כספי הפיצויים ששילמה לנפגעי הטרור, עליה לבחון, בין היתר, את ההיתכנות הכלכלית לגביית סכומים שייקבעו בפסקי דין וכן את האיזון שבין השקעת המשאבים הנדרשת בניהול ההליך לעומת הסיכוי למימוש סכום הפיצוי אם התביעה תתקבל. בעניין זה ציינה פרקליטת מחוז ירושלים כי המחוז מקדם בשנים האחרונות תביעות יזומות בגין הסכומים

¹¹⁷ כך למשל נכתב על ידי משרד הבריאות בשאלון בהקשר לחסמים הגורמים לאי-הגשת תביעות יזומות: "שיקולי עלות תועלת. ישנם מקרים (ש)עלות העסקת מיקור חוץ גבוהה טרם החלטה על היתכנות קיום זכויות למדינה וכדאיות". בתשובת משרד הבריאות אף צוין כי מדובר למשל במקרים של איתור פטנטים השייכים למדינה, ומאחר שאין הרבה משרדים העוסקים בתחום הקניין הרוחני, עלות ייצוג המדינה במיקור חוץ יקרה מאוד. במקרים אלו הכדאיות של כל מקרה נבחנת במסגרת צוות בין-משרדי הכולל גורמים שונים מטעם משרד הבריאות כגון חשבות, מדען ראשי ויועץ משפטי, וכן נציגים מאגף החשב הכללי ומהפרקליטות.

¹¹⁸ מענה לשאלון מטעם רשות המסים מיום 27.10.20.

¹¹⁹ על פי ההנחיה הפנימית בנושא "תביעות המדינה נגד מפגעים", מדצמבר 2019, "מדובר בתביעות נגד מפגעים שהם אזרחים ישראלים בלבד (בין אם מפגעים ערבים-ישראלים ובין אם מפגעים יהודים, ולא תביעות נגד מפגעים פלשתינים, שאינם אזרחי המדינה, סוגיה אשר טעונה בחינה נפרדת, בשל רגישות הנושא...".

בהם נושאת המדינה בשל פעולות איבה, נגד מפגעים ישראלים. כך למשל הוגשו שתי תביעות אזרחיות בגין יידוי אבנים על הרכבת הקלה בירושלים, כשהמטרה בהגשת תביעות אלה היא בעיקרה הרתעתית שכן פעמים רבות המפגעים חסרי אמצעים. בשנת 2017 הגישה הפרקליטות במחוז ירושלים שתי תביעות בגין תשלומים ששולמו וישולמו למשפחות הרוגים בפעולות איבה¹²⁰. עם זאת הוסיפה הפרקליטות בתשובתה כי תביעה שלא גלום בה פוטנציאל גבייה אינה מייצרת הרתעה של ממש, ואף בראי פרויקט ניהול הסיכונים, לא בהכרח מדובר בנושא שראוי לטפל בו בכלים של אכיפה אזרחית.

הביקורת העלתה כי בשנים 2018-2019 לא הוגשו תביעות אזרחיות להשבת כספי פיצויים ששולמו לנפגעי הטרור. יש לציין כי בשנים אלו אושרו 374 נפגעים בגין 93 אירועי פעולות איבה. בשנת 2019 שילם המוסד לביטוח לאומי ל-5,237 נפגעי פעולות איבה, תשלומים בסך של כ-540 מיליון ש"ח¹²¹.

בעניין הגשת תביעות להשבת כספי פיצויים ששולמו לנפגעי טרור ציינה הפרקליטות בתשובתה כי מרביתם של המפגעים אינם אזרחי ישראל ותושביה, ולפיכך הגשת תביעה אזרחית היא מורכבת וכוללת היבטים מתחום המשפט הבין-לאומי, היבטים מדיניים, וקבלת החלטות המחייבת את מעורבותם של גורמים רבים, לרבות משרד הביטחון, משרד החוץ והיועץ המשפטי לממשלה. מעבר לכך סוגיה זו כרוכה בקשיים פרוצדורליים. הפרקליטות הוסיפה כי היא מייצגת את המוסד לביטוח לאומי במקרים חריגים, ונכון למועד זה היא בחנה מקרים מועטים בלבד. המוסד לביטוח לאומי, בתשובתו ממאי 2021, ציין כי הוא עוסק בנושא החל משנת 2016 עם היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה. עוד ציין כי במקרים אלה מעורבים שיקולים רבים ומורכבים.

בסמוך למועד השלמת הדוח אירעו במהלך חודש מאי 2021 מעשי אלימות רבים ברחבי ישראל בהם נגרמו נזקים לאנשים בגוף וברכוש (דירות, רכבים ועוד) וכן נגרמו נזקים לרכוש ציבורי ובכלל זה למבני ציבור, לבתי כנסת, לתשתיות, לניידות משטרה ועוד. המדינה צפויה לשלם פיצויים לנפגעי פעולות איבה באמצעות רשות המיסים - הקרן לפיצויים. כמו כן, למדינה יהיו הוצאות נוספות בגין הפגיעה ברכוש הציבורי.

מקרים אלו מחדדים את הצורך בפעילות אכיפה אזרחית, לצד ההליכים הפליליים, ובפרט כלפי מי שהורשע בהליך הפלילי, להשבת הכספים שישולמו מהקופה הציבורית.

לצד שיקולי כדאיות כלכלית בהגנה על זכויות המדינה ושיקולים אחרים, מומלץ כי הפרקליטות תשקול את התועלת ההרתעתית מפני עבירה על החוק בכלל ולא דווקא מפני עבירה מסוימת, הטמונה מעצם הגשת התביעה ואת השמירה על העיקרון שלא ייצא נשכר מי שלא שילם את חובו. לצורך כך, תנסח קריטריונים למיפוי ובחירת מקרים שבהם יש לנקוט הליכים אזרחיים בשל שיקולים נוספים, ובהם שיקולי מדיניות והרתעה, ובייחוד כלפי מפגעים באירועי טרור או כלפי עיזבונם.

120 היות שהמפגעים בתביעות אלו נהרגו, התביעה הוגשה נגד יורשיהם עד לגובה הירושה. נכון למועד סיום הביקורת, ההליכים המשפטיים בשתי התביעות טרם הסתיימו. עוד מסרה הפרקליטות כי ישנן תביעות נוספות בהכנה.

121 המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2019.



פרק חמישי: אכיפה משולבת

אכיפה משולבת היא שימוש בכלים מתחומי המשפט האזרחי, המינהלי והכלכלי ככלי אכיפה אפקטיביים במאבק בתופעות פשיעה ובתופעות אחרות, לצד הכלים שמעמיד המשפט הפלילי. יתרונה של אכיפה מסוג זה הוא בשילוב זרועות של רשויות המדינה הרלוונטיות שלהן סמכויות לנקוט אמצעים המוקנים להן על פי דין, במטרה להשיג תוצאה אפקטיבית שלא ניתן להשיגה אם כל גוף פועל בנפרד. האכיפה מבוצעת במתכונת של "שולחנות עגולים" שבהם כל גורם מביא לשולחן את הידע, הניסיון, המומחיות הייחודית שצבר ואת מגוון הסמכויות המוקנות לו¹²².

הפרקליטים האזרחיים שמרכזים את מבצעי האכיפה המשולבת אחראים על תיאום בין הגופים השונים ועל איגום הידע, המשאבים ובחינת הכלים המתאימים להתמודדות עם התופעות והיעדים שנבחרו. הצלחת פעילות אכיפה משולבת ושולחנות עגולים תלויה במידה רבה ברצונם ובשיתוף הפעולה מצד הגופים הרלוונטיים. נושא זה אינו מעוגן בהוראה חוקית ומבוסס על השתתפות וולונטרית במבצעי האכיפה.

מסמכים שמסרה הפרקליטות עולה כי ההשתתפות הוולונטרית במבצעי אכיפה מעלה קושי ברתימת גופים שאינם מעוניינים לשתף פעולה מסיבות שונות. סיבות אלו כוללות, בין היתר, חוסר הלימה בין תוכניות עבודה של הגופים, תעדוף שונה של הקצאת משאבים, אינטרסים נוגדים או מדיניות מתנגשת ביעדי אכיפה.

בשנת 2009 הוקם צוות אכיפה אזרחית-מינהלית ראשון מסוגו בהובלת פרקליטות מחוז חיפה ובהשתתפות נציגי המשטרה, השלטון המקומי וגורמי אכיפה נוספים. במרץ 2014 גובשו עקרונות האכיפה האזרחית-מינהלית והכלכלית בפרקליטות המדינה ובמטה הארצי של משטרת ישראל, בדיון של היועץ המשפטי לממשלה דאז, בהשתתפות גורמים בכירים מכמה רשויות אכיפה ומינהל, ובכלל זה, פרקליט המדינה דאז, מפכ"ל משטרת ישראל, ראש רשות המסים, ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור וגורמים רבים נוספים¹²³.

במסגרת פעילות האכיפה המשולבת הוקמו פורומים לטיפול בתופעות רוחביות מרכזיות בעלות היבטים סביבתיים¹²⁴ והשלכות בכל הנוגע להשתלטות גורמים עברייניים על מקרקעי ציבור. כך למשל, בשנת 2012 הוקם "פורום חופים" העוסק בתופעת ההשתלטות על חופי הים על ידי גורמים פרטיים או עברייניים¹²⁵. פורום נוסף המכונה "פורום פסולת" הוקם בשנת 2019 במטרה לגבש את הכלים האפקטיביים לטיפול בתופעה הולכת ומתרחבת של השלכת פסולת בלתי

122 מתוך "פנקס השת"פ" שערכה הפרקליטות בשנת 2020, ובו תשתית נורמטיבית לתורת ההפעלה של האכיפה המשולבת.

123 הישיבה התקיימה בהתאם להחלטת היועץ המשפטי לממשלה לקדם מדיניות שתקשה על מחוללי הפשיעה להחזיק תשתית כלכלית להתארגנות שיטתית ומתמשכת לביצוע עבירות. מדיניות זו תתבצע כחלק ממדיניות רחבה להגברת האכיפה וקידום המאבק בפשיעה המאורגנת תוך שילוב והפעלה של סמכויות היועץ המשפטי לממשלה בתחומי האכיפה, ייצוג המדינה בערכאות, הייעוץ והחקיקה. היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה והמפקח הכללי של המשטרה עמדו על חשיבות שילוב הידע, הניסיון והמומחיות הייחודיים של כלל היחידות הפועלות במערכת המשפט והמינהל הציבורי לצורך מאבק מינהלי-אזרחי במחוללי הפשיעה, ככלי מסייע למאבק במישור הפלילי. הובהר כי היכולת לשלב בין רשויות המינהל ולפעול כגוף אחד היא כלי רב-ערך ורב-עוצמה בשמירה על שלטון החוק.

124 ובכלל זה זיהום הסביבה, מי התהום, מפגעי ריח וזיהום אוויר.

125 ככלל השותפים לפורום הם: המשרד להגנת הסביבה, רמ"י, היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, מינהל התכנון, רשות הטבע והגנים, המשטרה והפרקליטות. הפורום נוסד מתוך יעד משותף של הגנה על חופי הים בישראל כמשאב טבע ייחודי השייך לכלל הציבור.



חוקית ובכלל זה שימוש במטמנות פירטיות ותחנות מעבר לפסולת הפועלות ללא היתרים ורישיונות מתאימים.

בהקשר זה משרד האוצר ציין בתשובתו כי החשכ"ל מייחס חשיבות רבה לשימוש באכיפה משולבת וליצירת שיתופי פעולה וממשקי עבודה בין יחידות ומשרדים שונים. עוד ציין משרד האוצר כי בשנה האחרונה החל החשכ"ל לשתף פעולה עם רשות האכיפה והגבייה בפרויקט להקמת יחידה המטפלת בחובות מורכבים וגדולים במרכז לגביית קנסות בשיתוף עם היחידה לאכיפה אזרחית. במסגרת הפרויקט מבוצע אפיון הסיכונים הכרוכים בחובות הגדולים לצורך מיסוד וקביעה של נוהל מסודר המערב את משרדי הממשלה באופן הטיפול בחובות אלו. נוהל זה יביא בחשבון נושאים שונים ובהם חקירת יכולת, יצירת שיתופי פעולה והקמת "שולחנות עגולים".

מדיניות בחירת יעדים למבצעי אכיפה משולבת

תהליך העבודה בגיבוש יעדים שנגדם מכוונת האכיפה המשולבת, תחילתו, בדרך כלל, בפניית המשטרה לפרקליטות בבקשת עזרה בטיפול בגורם עברייני מקומי או אזורי או בתופעת פשיעה באמצעות כלים מהתחום האזרחי או המינהלי. בהקשר זה יצוין כי בשנת 2015 החליטה ההנהלה האזרחית בפרקליטות כי באותה שנה כל פרקליטות מחוז תקדם פעולת "שולחן עגול" אחד לפחות ביחס ליעדי תקיפה, בשילוב אגף חקירות ומודיעין המחוזי במשטרה. עוד יש לציין כי החל משנת 2019 המדדים הפנימיים של המשטרה משקללים בתוכם את השתתפות יחידות המשטרה בהליכי אכיפה משולבת. מדיניות הפרקליטות לגבי אכיפה משולבת היא תיעודף הטיפול בארגוני פשיעה ופשיעה חמורה על פי מפת המודיעין של המשטרה.

בביקורת עלה כי קביעת היעדים שנגדם מכוונים מבצעי אכיפה תלויה במידה רבה במידע המתקבל מהמשטרה וכן ממשרדי ממשלה וגורמים נוספים, כשהיעדים נבחרים על ידי גורמים אלו שלא על פי מדיניות סדורה או אמות מידה ברורות דיין.

הפרקליטות מסרה כי ישנה מדיניות סדורה, הכרוכה רובה ככולה בתעדוף של משטרת ישראל בהתאם למפת המודיעין ולתופעות הפשיעה בפועל. היקף המשאבים ואירועי הפשיעה שקורים בפועל הם הגורמים העיקריים לתיעדופם של היעדים בהתאם למדיניות הכללית.

המשטרה מסרה בתשובתה כי יעדים לאכיפה כלכלית משולבת נבחרים על בהתאם לגורם פשיעה או תופעה שמשפיעים על הפשיעה בתחום היחידה הטריטוריאלית, על בסיס החומרים הנמצאים ברשותה. המשטרה מציגה לפרקליטות האזרחית את היעד ואת מידת השפעתו ונבחנות הפעולות שניתן לבצע במישור האזרחי. המשטרה הוסיפה כי היא אינה קובעת את מדיניות בחירת היעדים, וכי פנקס השת"פ המתווה את השיטה לביצוע אכיפה משולבת אינו מתווה מדיניות לגבי אופן בחירת היעדים. עם זאת, המשטרה מקפידה לשמור על איזון בין פעולות האכיפה לבין השמירה על זכויות הפרט במסגרת מגבלות החוק. ומעת שנבחר יעד, המשטרה עם הפרקליטות האזרחית, גופי אכיפה ורגולטורים השותפים לאכיפה המשולבת מבצעים תהליך של פיקוח ובקרה על מנת לשמור על מידתיות באכיפה שמתבצעת.



ממסמכים של הפרקליטות עולה כי מתחייבת זהירות רבה בשימוש באכיפה משולבת תוך הקפדה כי הנחישות להשגת המטרה לא מאפילה על הפעלת שיקול הדעת של רשויות האכיפה או מובילה לאכיפה לא שיטתית.

אכיפה משולבת טומנת בחובה, מעצם מהותה, פוטנציאל להפעלת כוח שלטוני עוצמתי כלפי הפרט. משכך, ראוי כי השימוש באכיפה משולבת ייעשה תוך הגדרת מדיניות ברורה ומתואמת בין רשויות האכיפה ביחס לבחירת היעדים ושמירה על איזון בין הרצון להפעיל אכיפה אפקטיבית לבין החובה לשמור על זכויות הפרט.

היעדר "רגל מסיימת": כאמור, פעילות מבצעי האכיפה מתחילה ב"שולחן עגול", ושיאה ב"יום הפרוץ" שבו גורמי האכיפה מגיעים אל היעד תוך הפעלת פעילות אכיפה לפי הסמכויות הקבועות בדיון לכל גורם שותף. הצלחת פעילות אכיפה משולבת ושולחנות עגולים תלויה במידה רבה ברצונם של הגופים הרלוונטיים לשותף פעולה, ומבוסס על השתתפות וולונטרית במבצעי האכיפה.

מהביקורת עלה כי לאחר "יום הפרוץ" אין בהכרח המשך תוכנית פעולה סדורה לכלל הגופים המשתתפים. כמו כן, הפרקליטות לא הגדירה את לוחות הזמנים לשלב "סגירת המבצע" או את "סופיות הטיפול" מצד הפרקליט המלווה את תוצרי האכיפה. על כן הפרקליטות, כמרכזת ומובילת מבצע האכיפה, מתקשה לעקוב אחר הטיפול הנוסף הדרוש מצד הגופים תוך מיצוי תוצרים והליכי אכיפה מאוחרים נוספים.

הפרקליטות הבהירה בתשובתה כי אין מדובר בתופעה גורפת של היעדר תוכנית פעולה לסגירת מבצע. הפרקליטות מסכימה שיש לקדם את נושא הבניית תוכנית פעולה סדורה ומלאה לסיום מבצע האכיפה.

כך למשל, ישנו פוטנציאל להשגת תוצרים נוספים, משמעותיים אף יותר, כגון צווים מינהליים או תביעות לסילוק יד. אולם, מדובר בתוצרים המושגים לאחר זמן היות שהם מחייבים פעולות השלמה בדיקות נוספות וכיוצא בזה. הדבר נובע מהיעדר מחויבות של הגופים השונים לעדכן את הפרקליטות על פעולות האכיפה שהם נקטו.

המשטרה הבהירה בתשובתה כי האחריות לסיום המבצע ולטיפול בתוצרים מול רשויות האכיפה מוטלת על הפרקליטות. המשטרה ממשיכה לטפל בהיבטים הפליליים עד להשלמת הטיפול בנושא.

להכרזה על "סגירת המבצע" נודעת חשיבות רבה, בעיקר כדי לעודד ולהבטיח שהגופים יפעילו את הסמכויות האזרחיות והמינהליות שלהם. מומלץ כי הפרקליטות תפעל להבניית לוחות הזמנים של תוצרי פעולות האכיפה הנגזרות ממבצעי האכיפה המשולבת, כדי לאפשר מעקב, ולהביא למיצוי של פעולות האכיפה, ובכך להשיא את יעילות המבצע, ולהעצים את כוח ההרתעה של המדינה.

סיכום

למדינת ישראל נצברות זכויות אזרחיות שונות, ועליה לנקוט פעולות יזומות לשם הבטחתן. כבר בשנת 2008 החליטה הפרקליטות כי המדינה לא תעסוק בהתגוננות מפני תביעות כנגדה בלבד, אלא גם תיזום פעולות גבייה ואכיפה לשם שמירה על זכויותיה, ולצורך קידום הנושא הקימה הפרקליטות את היחידה לאכיפה אזרחית. ואולם, גם בחלוף יותר מעשור ממועד קבלת ההחלטה, עיקר עיסוקה של הפרקליטות הוא בהתגוננות בתיקים שבהם המדינה נתבעת.

הדוח מצביע על פער ניכר בין פוטנציאל האכיפה והגבייה של חובות כלפי המדינה לבין האכיפה והגבייה המבוצעות בפועל על ידי הגופים הממשלתיים. הימנעות המדינה מנקיטת פעולות אקטיביות לטיפול בהפרות ופגיעה בזכויותיה גורמת, בין היתר, לפגיעה בהרתעה ובשלטון החוק, ואף גורמת למחיקת חובות בהיקף של מאות מיליוני ש"ח ומסיבה נזק לקופה הציבורית.

לצורך שמירה מיטבית על זכויותיה, על המדינה לפתח מנגנונים שיטתיים לאיתור פגיעות בזכויותיה והפרות הסכמים, אשר יבטיחו עמידה בהתחייבויות כלפיה וקבלת תמורה הולמת.

אכיפה אזרחית יעילה דורשת הירתמות של כל הגורמים הרלוונטיים בגופים הממשלתיים, ובהם מנכ"לי הגופים והגורמים המקצועיים, המשפטיים והחשבונאיים. המורכבות של הפעלת כלי האכיפה האזרחית ושל הכנת תביעות יזומות מצריכה גם שיתוף פעולה מלא של הגופים הממשלתיים עם משרד האוצר ומשרד המשפטים.

אכיפה אזרחית ואכיפה משולבת הן משאב מוגבל. על המדינה לנקוט פעולות להבטחת זכויותיה באמצעותן, באופן מושכל ומתוכנן, לאחר התוויית מדיניות ויצירת תעדוף ובהתאם לסקרי סיכונים. היות שהאכיפה האזרחית והאכיפה המשולבת הן כלים רבי עוצמה, ראוי כי השימוש בהן ייעשה תוך שמירה על איון בין הצורך באכיפה אפקטיבית בידי המדינה לבין החובה לשמור על זכויות הפרט.

לאור התוויית המדיניות בדבר הגברת האכיפה היוזמה ועמידה על זכויות המדינה, מומלץ כי הגופים הממשלתיים, גופי האכיפה והתביעה ימשיכו לשכלל ולטייב את יכולותיהם לפעול בשיתופי פעולה לשם שמירה על נכסי המדינה ועל זכויותיה באופן פעיל ומתמיד.



נספח

חסמים המונעים שימוש יעיל באמצעי אכיפה אזרחית כפי שעלה בתשובות הגופים המשיבים

א. מכתבי התראה

- קושי בהמצאת אישור מסירה כדין בהתאם לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.
- אין מערכת ממוחשבת למעקב.
- אין ייעוץ משפטי (פנימי או של הפרקליטות) המסייע בניסוח המכתבים.
- דורש משאבי כוח אדם ונעשה בדרך כלל נוסף על תפקיד (נע"ת).

ב. חילוט ערבויות

- היעדר הוכחות לקבלת מכתב חילוט ערבות בידי החייב וקושי בתקשורת בעניין בקשות חילוט עם בנקים.
- הערבות מכסה רק חלק מהחוב.
- ערבות שאינה בתוקף.
- הליך מורכב.
- הליכים משפטיים של הלקוח.

ג. קיזוז כספים

- גובה הקיזוז הנדרש גבוה מיתרת הכספים החסומים במשרד.
- ניתן לקזז רק כשהחייב הוא חייב פעיל (ספק או מקבל תמיכה).
- מוצע לאפשר קיזוז של חוב מכספים שמשרד ממשלתי אחר משלם.
- מערכות המחשב אינן מתרעות במקרים שבהם מועברים תשלומים לחייבים.
- אין התאמה בין ספרי הגוף המקזז לספרי הספק במקרים של אי-הסכמה.
- היעדר תיעוד ראייתי מספיק שבכוחו לאפשר טענת קיזוז כטענת הודאה והדחה.

ד. תביעות (ובכלל זה: משך הטיפול, התיישנות, תיעוד ראייתי)

- חובות עובדים - הסמכות לתבוע היא של החשכ"ל, ואין מנגנון לניהול תביעות על ידי המשרדים.
- קושי ראייתי.
- התיישנות.
- התארכות הליכים פליליים.
- אין ממי להיפרע (מוסדות נתמכים נסגרים).
- שיקולי עלות תועלות, היעדר כדאיות כלכלית.
- קושי בקבלת חוות דעת מהלשכה המשפטית.
- רצון של נציגי המשרד לסייע לקבלנים להסיר חסמים לאורך ביצוע העבודה כדי לסיימה מהר כאינטרס משרדי.
- קושי באיתור נכסי חייב.
- זמן טיפול בתיק.
- אפקטיביות של הבטוחות שניתנו על ידי החברות.

- התנהלות של הפרקליטות מעוררת קושי רב, חוסר זמינות, טיפול איטי ולעיתים חוסר מוטיבציה.
- בקשות רבות מתעכבות במשך זמן ממושך בפרקליטות.
- חוסר זמינות של הפרקליטות.
- היעוץ המשפטי עוסק בתביעות נגד המשרד.
- חלוקת סמכויות בין הוצאה לפועל ובין היחידה לאכיפה אזרחית לא ברורה.
- ריבוי גורמים מעורבים, בירוקרטיה.
- מיהות הנתבעים - כאשר יש להגיש תביעות נגד נפגעי עבירה שפוצו ביתר.

ה. הליכי יישוב סכסוך כגון בוררות או גישור

- כפיפות לתעריפי חשכ"ל - מגשרים או בוררים המקובלים על הצד שמנגד לא תמיד מוכנים לתת שירות בתעריפים אלו.
- עלויות ההליך.

ו. אמצעים אחרים (כגון תביעות לסילוק יד או הריסה)

- קושי בגביית הוצאות וחובות משפט של עוררים בעיקר עוררים זרים.
- קושי בסגירת מוסד חינוכי בעיקר באמצע שנת הלימודים.

נספח 4/ע

**העתק החלטת ממשלה מס' 545
"העמקת פעילות גביית החובות
בממשלה" מיום 14.7.2013**

עמ' 118



העמקת פעילות גביית החובות בממשלה

החלטה מספר 545 של הממשלה מיום 14.07.2013

סוג: החלטות ממשלה • מספר החלטה: 545 • יחידות: מזכירות הממשלה • ממשלה: הממשלה ה-33, בנימין נתניהו • תאריך פרסום: 14.07.2013 • תאריך עדכון: 18.09.2017

נושא ההחלטה:

העמקת פעילות גביית החובות בממשלה

מחליטים:

1. להקים מערך גבייה ממשלתי אשר יפעל לאפיון, טיוב וגבייה של החובות השונים למשרדי הממשלה.

2. מערך זה יורכב מהגורמים הבאים:

א. מנהלת יישום (להלן - המינהלה) אשר תהיה אמונה על יישום החלטה זו. בראשות המינהלה יעמדו החשבת הכללית במשרד האוצר ומנהל רשות האכיפה והגבייה במשרד המשפטים, במינהלה יהיו חברים סגן בכיר לחשבת הכללית האחראי על נושא הגביה, נציג הממונה על התקציבים במשרד האוצר ונציג המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה.

תפקידי המינהלה יהיו כדלקמן -

א. לקבוע לגבי כל אחד ממשרדי הממשלה -

(1) מועד תחילת ההחלטה לגביו.

(2) תוכנית עבודה הכוללת יעדים, מדדים ולוחות זמנים לאפיון וטיוב של החובות למשרד ולהעברת החובות לגבייה כמפורט בהחלטה זו (להלן - תוכנית עבודה).

(3) התאמות במערכות המחשוב הנדרשות לצורך העברת וניהול החובות בכלל ובמידת הצורך להורות למנהלים הכלליים במשרדים

לפעול להתאמת מערכות המחשוב במשרדים כאמור.

ב. לדווח מדי שנה לשר האוצר ולשרת המשפטים על ביצוע החלטה זו.

א. "מנהל גבייה מרכזי" (להלן - מנהל הגבייה) שיוקם ברשות האכיפה והגבייה אשר במסגרתו ינותבו החובות השונים למשרדי הממשלה אשר אופיינו וטיבו כאמור בהחלטה זו ואשר יש למערכת ההוצאה לפועל או למרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות (להלן - המרכז לגביית קנסות) סמכות לגבותם. הניתוב יהיה למרכז לגביית קנסות או ליחידה נפרדת שתוקם לצורך גביית החובות שיש לגבותם לפי חוק ההוצאה לפועל לפי העניין.

3. להנחות את שר האוצר לקבוע מודל תמריצים חיוביים ושלימים למשרדי הממשלה אשר נקבעה להם תכנית עבודה לעמידה בתכנית העבודה שנקבעה להם.

4. להנחות את החשבת הכללית לפרסם הוראות תכ"מ ליישום החלטה זו, לרבות מתן הנחיות לביצוע אפיון, מיפוי וטיוב של חובותיהם ונהלי עבודה לטיפול בחובות.

5. לתקן, לפי הצורך, את חוק המרכז לגביית קנסות כך שסמכות המרכז לגביית קנסות תורחב ותתאפשר גבייתו של סכום שיש לשלמו למוסד לביטוח לאומי שפקודת המסים (גבייה) חלה עליו.

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.

הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות. החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

מידע שימושי

לכל השירותים

RSS

צרו קשר עם משרדי הממשלה

תנאי שימוש

תמיכה

התקשרו למוקד 1299

נספח 5/ע

**העתק דו"ח סיכום שנת 2021 של
פרקליטות המדינה, עמ' 121-124**

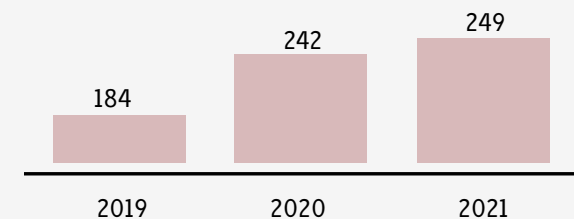
עמ' 121

תביעות אזרחיות יזומות

במטרה לשמור על קופת המדינה ונכסי הציבור, להבטיח את אכיפת החוק, לסייע בהגשמת המדיניות הממשלתית, ולתת בידי המדינה אמצעי משלים לכלים פליליים, הפרקליטות האזרחית מגישה תביעות יזומות בהובלת יחידת המטה האמונה על

כך - [היחידה לאכיפה אזרחית](#)

בדומה לשנה שעברה, בשנת 2021 הוגשו בשם המדינה 249 תביעות יזומות. **מדובר בכמות התביעות הגדולה ביותר שהוגשה על ידי מדינת ישראל** (עלייה קלה ביחס לשנת 2020, אז הוגשו 242 תביעות, ועלייה של כ-35% לעומת שנת 2019, אז הוגשו 184 תביעות).

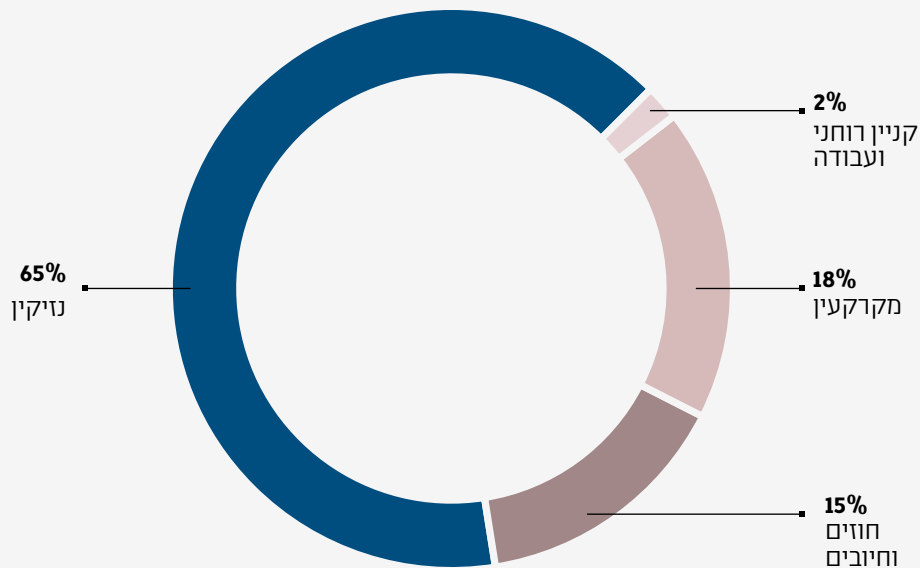


מספר תביעות יזומות

בשנת 2021 הוגשו תביעות בסכום כולל של 385 מיליון ₪. יש לשים לב, כי במוקד העיסוק בשנת 2021 עמדה תביעת ענק תקדימית - בהיקף של 2 מיליארד ₪ - אשר הוגשה לבסוף עם תחילת שנת 2022, ועניינה השבת כספים שלא הועברו לאורך שנים לקופת המדינה מקרנות ההשתלמות של המורים. תביעה זו לא נכללה בנתוני שנה זו.

מרבית (כ-65%) התביעות היזומות מטעם המדינה עסקו בתחום הנזיקין, וחלק נכבד מהן (כ-18%) נגע גם לתחום המקרקעין.

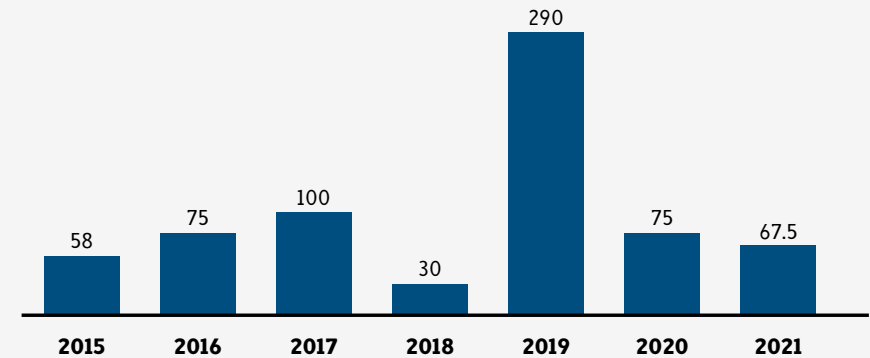
התפלגות התביעות היזומות שהוגשו בשנת 2021 לפי תחומים:



בהליכים שהסתיימו בשנת 2021, שעניינם תביעות יזומות שנוהלו בליווי היחידה לאכיפה אזרחית, נפסקו לטובת המדינה סך הכל כ-67.5 מיליון ש"ח.¹⁰³

¹⁰³ הליכים אלה לא בהכרח החלו בשנת 2021: מאחר שתיק אזרחי ממוצע מתנהל בבית המשפט במשך כמה שנים, הסכומים שנפסקו לטובת המדינה בשנה מסוימת מתייחסים גם להליכים שהוגשו בשנים קודמות.

סכומים שנפסקו לטובת המדינה בתביעות יזומות מטעם היחידה לאכיפה אזרחית
 (במיליוני שקלים):



מה מסתתר מעבר למספרים?

מעבר לסכומים הכספיים שהושבו לקופה הציבורית, **שנת 2021 הייתה משמעותית מאוד בעיצוב הדין, במסגרת פסיקת בית המשפט העליון, בתחום האכיפה האזרחית**. במהלך השנה האחרונה, התקבלו מספר פסקי דין משמעותיים ותקדימיים, המגשימים את האינטרס הציבורי במגוון תחומים - כך בכל הנוגע למימוש זכות המדינה והציבור כנפגעי עבירה בהליכים פליליים, וכך בעמידת המדינה על זכויותיה בנושא זכויות חוזיות וקנייניות ושמירה על נכסי הציבור.

כך למשל, בית המשפט העליון קיבל את עמדת המדינה בעניין **השבת כספי שוחד שנטל עובד מדינה** שהורשע בעבירת שחיתות שלטונית - לקופת המדינה. בעניין זה נקבע כי הדין האזרחי מכיר בתכלית ההרתעתית כתכלית לגיטימית ואין כל מניעה לעשות שימוש במשפט אזרחי על מנת להגביר את ההרתעה מביצוע עבירות פליליות. בעניין אחר, בית המשפט העליון, בפסק דין תקדימי, הורה על **ביטול חוזה והשבת נחלות חקלאיות** בהן בוצעו שימושים מסחריים נרחבים ובלתי חוקיים

לידי המדינה (למשל, הפעלת חניון "טסים" לבאי שדה התעופה, צימרים, מוסכים ועוד), וחיוב בתשלום דמי שימוש הכולל רווח יזמי (המבטא את ההתעשרות על חשבון הציבור). במקרה נוסף **חויב באופן אישי מנכ"ל עמותה שקיבלה כספי תמיכות מהמדינה**, נוכח ניהול העמותה אגב הפרת חובת האמונים כלפיה ותוך ביצוע עסקאות בשם העמותה לטובת ענייניו האישיים. בפסק דינו, עמד בית המשפט העליון על חשיבות מיצוי הדין עם מי שנטל מכספי הציבור לידיו, ובפרט ביחס לתאגיד מסוג עמותה, שהינה בעלת מאפיינים המקיימים אינטרס ציבורי מוגבר באכיפה. בנושא אחר, קיבל בית המשפט העליון את עמדת הפרקליטות בעניין **זכאות המדינה לקבל הוצאות פיתוח מבעלי קרקע פרטית** עבור פיתוח שביצעה ולא קבלה תשלום עבורו, אף בהיעדר מסגרת הסכמית.

נוסף על כך, במהלך השנה שחלפה התקבל פסק דין משמעותי ביותר בתחום **השמירה על חופי הים**. בית משפט השלום קיבל את תביעת המדינה לפינוי שש מסעדות השוכנות על חוף ימה של העיר ראשון לציון, ללא הסכמה או אישור רשות מקרקעי ישראל - בעלת המקרקעין, תוך חסימת הגישה החופשית של הציבור לחוף והפקת רווחים על חשבון הקופה הציבורית. לאחרונה דחה בית המשפט המחוזי בלוד את הערעור שהוגש על פסק הדין.

בין התביעות הנוספות שהוגשו בשנת 2021 - תביעה שעניינה **בהפסקת מכירה פומבית של סריקות תלת ממדיות של אבני הכותל המערבי** והשבת הרווחים שהפיקו הנתבעים; תביעה להשבת עלויות שיקום כלבי ציד ששימשו **לציד בלתי חוקי של דורבנים**; תביעה להשבת קרקע שייעודה שונה שלא כדין מייעוד חקלאי למסחר ותעשייה; תביעה בשל הפרת הסכם להספקת ציוד מגן לשוטרים מפני נגיף הקורונה ועוד.

◆ מאבק בהעלמות מס - תכנוני מס המביאים להפחתת מס בלתי-נאותה

מסים הם המקור העיקרי להכנסות המדינה והם מממנים את הוצאותיה המרכזיות כגון ביטחון, בריאות, חינוך ורווחה. בנטל המס אמורים לשאת באופן שוויוני כל תושבי המדינה - פרטים ותאגידים - וכך גם תושבי חוץ המפיקים הכנסות בשטח המדינה. השמטת הכנסות והעלמת מסים פוגעות בשוויון ובקופה הציבורית והן מובילות להגדלת הנטל המוטל על הנישומים מצייתי החוק.

מסיבה זו, נדרש מאבק נחוש בניסיון הבלתי פוסק להפחית באופן בלתי לגיטימי את החיוב במס, השוחק את בסיס המס. המדינה, באמצעות רשות המסים המיוצגת על-ידי הפרקליטים והפרקליטות במחלקה הפיסקאלית בפרקליטות המדינה ובמחלקות הפיסקאליות בפרקליטות המחוז, משקיעה מאמצים כבירים בהתמודדות עם נישומים שמבקשים לצמצם את בסיס המס ולשחוק אותו. לא אחת מתעורר צורך לנקוט אמצעי גבייה מיוחדים כדי להבטיח שהמס המגיע ייגבה בסופו-של-יום ושהציבור כולו לא יצטרך לשאת בנטל ההתחמקות ממס של נישום כזה או אחר.

שני המופעים המרכזיים של הפחתת מס אשר עמם מתמודדת המדינה, הם **חשבוניות מס פיקטיביות; והעלמות מס (tax evasion)**. אחת הדרכים העיקריות והמתוחכמות להעלמת מס היא "תכנוני מס" בלתי לגיטימיים. תכנוני מס אגרסיביים הננקטים בידי נישומים, בעיקר המתוחכמים שבהם, מביאים להפחתת מס בלתי-נאותה באופן שפוגע במידה משמעותית בקופה הציבורית, פגיעה הנעמדת בשווי של מאות מיליוני שקלים לקופה הציבורית.

תכנוני-מס בלתי לגיטימיים

הכוונה בתכנוני מס אגרסיביים, היא לניצול לרעה של הוראות חוקי המס וניסיון לחסות תחתן, בניגוד למטרתן, לשם הפחתת החבות במס. פעמים רבות הדבר כרוך

בנקיטת פעולות מלאכותיות, בעיצוב העסקה באופן אחר ממה שנעשה בפועל או בדרך שאינה הדרך הטבעית והמובנת, לא אחת באופן מאולץ ובדרך מתוחכמת, או בהצגתן של התרחשויות עובדתיות באופן שונה ממהותן האמיתית - וכל זאת מתוך מטרה להשיג את היעד המבוקש: הפחתת החבות במס. במקרים מסוימים תכנוני המס הללו אף עולים כדי עבירות פליליות שגם בהן מטפלת המחלקה הפיסקאלית. הדוגמות לכך הן רבות: רכישת חברה חסרת פעילות בעלת הפסדים צבורים, כדי להשתמש בהפסדיה לשם הימנעות מתשלום מס; הצגת עסקה ככזו הכוללת שתיים או שלוש עסקאות נפרדות, מתוך מטרה להפחית את המס הנובע ממנה; הצגת עסקה כמתן שירות לתושב חוץ - שאינה חייבת במע"מ - בעוד שהשירות ניתן גם או רק לתושב ישראל.

התנהלות שכזו יוצרת קשיים מרובים. כידוע, מס צריך לשלם כחוק. בדרך זו הנטל מתחלק באופן שוויוני והוגן. הפחתת המס באופן בלתי נאות מפרה את האמנה החברתית לנשיאה שוויונית בנטל ופוגעת בקופת המדינה. בה בעת, היא מטילה נטל משמעותי על רשות המסים לגלות זאת - עניין שלעיתים הוא אינו פשוט כלל ועיקר. רשות המסים והפרקליטות מתמודדות עם תופעה זו באופן יום-יומי במטרה לעקר את יתרון המס הבלתי-ראוי, כלומר לחייב את העסקה במס כפי שראוי היה להיות מוטל אילו הייתה נעשית בדרך המלך.

בשנת 2021 ניתנו פסקי-דין ב-14 תיקים אזרחיים שעניינם תכנוני מס אלה. סכום המס הצטבר הנובע מהם ואשר ביקשו הנישומים להפחית מקופת המדינה **עמד על למעלה מ-175 מיליון ש"ח**. עשרות נוספות של הליכים שטופלו הסתיימו שלא במסגרת פסק דין; ועשרות רבות של הליכים עודם מתנהלים. סכומי המס המצטברים הנובעים מהם מוערכים **במאות מיליוני ש"ח נוספים**.

בהתמודדות בתופעת הפחתת המס באמצעות תכנוני מס אגרסיביים בלתי לגיטימיים, מגינה המחלקה הפיסקאלית על הקופה הציבורית ומגשימה את עקרון השוויון בפני החוק.

נספח 6/ע

**העתק בקשת חופש מידע מטעם
העותרת מיום 18.1.2024**

עמ' 126



18 ינואר 2024, ח' שבט התשפ"ד

לכבוד

גב' ויטה זק

הממונה על העמדת מידע לציבור

משרד המשפטים

ירושלים

הנדון: בקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אלייך כדלקמן:

- בשנת 2021 פרסם מבקר המדינה דו"ח בנושא פעולות המדינה להבטחת זכויותיה באמצעות אכיפה אזרחית.¹ במסגרת הדו"ח, מבקר המדינה ציין כי אכיפה אזרחית יזומה הוגדרה כנדבך מרכזי באסטרטגיית הפרקליטות האזרחית וכחלק מאחריותה על השמירה על שלטון החוק.²
- בדו"ח מתח המבקר ביקורת על העובדה שאין בנמצא מתודולוגיה סדורה לזיהוי ואיתור המקרים המתאימים להגשת תביעות אזרחיות,³ וטען כי קיים שימוש נמוך בכלי התביעה האזרחית.⁴
- כך – התוצאה היא שמספר התביעות האזרחיות עקב הליכים פליליים (להלן: **תביעה נגררת**) עומד על תביעות ספורות בכל שנה, וזאת על אף שאין ספק כי הפיצוי שיכול להיפסק בהליך הפלילי מוגבל בהיקפו והוא כלי ראשוני המשמש את הפרקליטות הפלילית, אך אינו מונע העברת פיצוי מלא למדינה במסגרת הליך אזרחי נפרד, בהתאם למלוא הנזק שנגרם.⁵
- עוד הציע המבקר כי הפרקליטות תפעל להסדרת נהלי עבודה לבחינת המקרים המתאימים לתביעות נגררות כדי להגן על זכויות המדינה תוך קביעת קריטריונים לבחירת התיקים המתאימים לעניין זה. בתשובתה למבקר המדינה אף ציינה הפרקליטות כי היא **מסכימה עם הצורך במנגנון שיסייע באיתור התיקים הפוטנציאליים לתביעות נגררות**.
- נוכח השימוש הנמוך בכלי המשפטי של תביעות נגררות והשפעת המדיניות באופן ישיר על הקופה הציבורית, **קיים אינטרס ציבורי כבד משקל בחשיפת המידע הנוגע להיקף השימוש ולנהלי עבודת הפרקליטות אודות הפעלת כלים של אכיפה אזרחית** אגב הליכים פליליים.
- אשר על כן, נתכבד לפנות אלייך בבקשה לקבל לידינו את פריטי המידע הבאים:

¹ דו"ח שנתי 72א – חלק ראשון (התשפ"א-2021) (להלן: "הדו"ח").

² שם, בעמ' 645.

³ שם, בעמ' 671.

⁴ שם, בעמ' 687.

⁵ שם, בעמ' 702.



- א. פירוט על אודות מספר ההליכים פליליים הרלוונטיים להגשת תביעה אזרחית בעקבות הליכים פליליים וסכומיהם המוערכים בין השנים 2018-2023 וכן פירוט על אודות מספר התביעות הנגררות עקב הליכים פליליים שהוגשו על ידי הפרקליטות בין השנים 2018-2023.
- ב. כל דו"ח, חוות דעת, תדריכים או נהלי עבודה פנימיים שנכתבו בפרקליטות המדינה בחמש השנים האחרונות שעניינם שילוב הליכי אכיפה אזרחית ומנהלית אגב הליכים פליליים, ובהם זה שפרסמה המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה בחודש ספטמבר 2019 שכותרתו "תדריך לפרקליטים: שילוב הליכי אכיפה אזרחית ומנהלית והליכים פליליים"⁶.
- ג. סיכום ישיבת פרקליטי המחוזות ופירוט הנחיותיו של המשנה לפרקליט המדינה מחודש פברואר 2020 בה הנחה את כלל המחוזות על דיווח אופן העבודה לאיתור תיקים פליליים פתוחים או סגורים המתאימים לאכיפה אזרחית. וכן, דיווחי המחוזות כפי שהוגשו על ידי המחוזות למשנה לפרקליט המדינה.
- ד. כל נוהל או פרוטוקול הנוגעים לפרקטיקות השונות בעניין הגשת תביעות נגרות הנהוגות בפרקליטות, ובהם הנוהל שפורסם בחודש אוגוסט 2020 לכלל המחוזות בפרקליטות⁷.
- ה. סיכומי ישיבות של גורמי הנהלה בפרקליטות עם פרקליטי המחוז הפלילי והאזרחי שעניינן הגשת תביעות נגרות, וכן כלל סיכומי הישיבות שעניינן מדיניות אכיפה אזרחית של הפרקליטות בהקשרי דו"ח מבקר המדינה (דו"ח שנתי 72א – חלק ראשון (התשפ"א-2021)).
- ו. דו"חות, חוות דעת, תדריכים או נהלי עבודה שנכתבו על ידי הצוות הממונה בפרקליטות לתיקון הליקויים שהועלו בדו"ח שנתי 72א – חלק ראשון (התשפ"א-2021).
7. נציין ששמורה לכם הזכות להשחיר מידע תוך נימוק הסיבה לכך, וזאת בהתאם להוראות סעיף 11 לחוק חופש המידע.
8. בהתאם לסעיף 6(2) לתקנות חופש המידע (אגרות) (תיקון), התשע"ד-2014, התנועה פטורה מתשלום אגרה עבור בקשת חופש המידע:
- א. מצורף אישור ניהול תקין לשנת 2024 מרשם העמותות כפי שמורה הסעיף.
- ב. המטרות הציבוריות שמקדמת התנועה מופיעות ברשימת המטרות הציבוריות כפי שפורסמה על ידי היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, ובראשן

⁶ שם, בעמ' 703.

⁷ שם.



ומבלי למצות, "פעילות למען טוהר מידות בשירות הציבורי למנהל תקין" (מצורפת הרשימה לנוחותך).

9. נוכח האמור, הנך נדרשת להעביר לעיוננו את המידע המבוקש בסעיף 6 למכתבנו תוך 30 ימים, וזאת בהתאם להוראת סעיף 7(ב) לחוק חופש המידע.

10. נזכיר בזאת, שהתקופה הקבועה בחוק היא התקופה המקסימאלית למסירת המידע, אולם אין בה כדי למנוע מסירת המידע עובר לסיום תקופה זו. לכן, נודה באם כל מסמך או תשובה אשר יאותרו בעניין זה, יועברו לידינו באופן מידי ולא רק בתום השלמת איסוף המסמכים כולם.

בכבוד רב,

מייקל ויזר

רכז האגף הכלכלי

התנועה לאיכות השלטון

אורי הס, עו"ד

האגף הכלכלי

התנועה לאיכות השלטון

אריאל ברזילי, עו"ד

ראש האגף הכלכלי

התנועה לאיכות השלטון

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



18/01/2024

תאריך:

פרטים כלליים

התנועה למען איכות השלטון בישראל

שם המבקש/ת:

580178697

מס' זהות:

כתובת:

מס' בית וכניסה: 208

יפן

רחוב:

9438303

מיקוד:

ירושלים

ישוב:

טלפון נוסף:

02-5000073

טלפון:

rotem@mqg.org.il

דואר אלקטרוני:

02-5000076

פקס:

הנני אזרח ישראלי / תושב ישראל (הקף בעיגול)

המידע המבוקש הינו אודותי / אחר (הקף בעיגול)

סעיף 6 למכתבנו מיום 18/01/2024

אגרת בקשה

יש להעביר קבלה מקורית חתומה על סך 20 ₪ של אגרת הבקשה ששולמה בבנק הדואר לזכות חשבון הרשות.

התחייבות

הנני מתחייב/ת לשאת באגרת איתור וטיפול ובאגרת הפקה עד לסכום שלא יעלה על 150 ₪. (כולל אגרת הבקשה) (*). במידה שהממונה תודיע לי כי עלות הטיפול בבקשתי גבוהה יותר, תידרש הסכמה נפרדת ממני להמשך הטיפול.

פטור מאגרה

בהתאם לסעיף 6(ב) לתקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999, התנועה פטורה מתשלום אגרה בעבור בקשת חופש המידע:

א. מצ"ב אישור ניהול תקין לשנת 2023 מרשם העמותות כפי שמורה הסעיף.

ב. רשימת עמותות או חברות לתועלת הציבור העוסקות במטרות ציבוריות כפי שהנחה משרד המשפטים:

[http://www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/Hakika/Pages/Nonprofit-](http://www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/Hakika/Pages/Nonprofit-Organization.aspx)

[Organization.aspx](http://www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/Hakika/Pages/Nonprofit-Organization.aspx)

ג. רשימת מטרות ציבוריות כפי שהוכרו על-ידי משרד האוצר:

https://www.gov.il/BlobFolder/policy/fees_foi/he/public%20purposes.pdf

חתימת המבקש/ת

(*) מידע שאדם מבקש אודות עצמו פטור מאגרת בקשה וכן מאגרת טיפול של עד 4 שעות.

התנועה למען
איכות השלטון בישראל (ע"ר)
מס' עמותה: 580178697
ת.ד. 4207, ירושלים 91043

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 * פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



רשות התאגידים
ISRAELI CORPORATIONS AUTHORITY
سلطة التنظيمات



משרד המשפטים
وزارة العدل | MINISTRY OF JUSTICE



יחידת רשם העמותות והחברות לתועלת הציבור
Department of Non-Profit Associations and Charitable Companies
وحدة مسجل الجمعيات والشركات للمنفعة العامة

ה' אב תשפ"ג
23/07/2023

לכבוד
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
ירושלים ת.ד. 31348 97966

אישור ניהול תקין לשנתיים
בדיקת הרשם העלתה כי ניתן להנפיק לעמותה אישור ניהול תקין לשנתיים,
לפיכך הונפקו לעמותה אישורים לשנים 2024, 2025.
להלן יפורטו האישורים כמסמכים נפרדים.

הנדון: אישור ניהול תקין לשנת 2024
שם העמותה: התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר), 580178697

בהתאם לבקשתכם, בנוגע למתן אישור לשנת 2024, אנו מאשרים בזה כי העמותה מקיימת את דרישות חוק
העמותות, התש"ס-1980 בכל הנוגע להגשת ד"חות, הודעות ופרוטוקולים.
אישור זה יבוטל אם יתגלה כי העמותה אינה ממלאת את חובותיה כחוק העמותות וכללי ניהול תקין.

אישור זה תקף מיום 01/01/2024 ועד ליום 31/12/2024.
לידיעה – העמותה נרשמה ברשם העמותות בתאריך 25/07/1990.



בכבוד רב,
שולי אבנר שוהם, עו"ד
ראש רשות התאגידים
רשמת העמותות וההקדשות

בוצע על ידי אורטל בן שטרית, רו"ח

*בכל פניה אלינו, נא לציין את מספר העמותה.
** הבהרה: אין באישור זה כדי להעיד כי העמותה עומדת בכל דרישות החוק והרשם, אלא לכך שכאמור לעיל העמותה הגישה
דיווחים שנתיים בהתאם לחוק והנחיות הרשם, ולא נמצאו ליקויים בפעילותה המצדיקים ביטול האישור.
רשם העמותות עורך בעמותות ביקורת יזומות במהלך השנה, אף לאחר מתן אישור ניהול תקין. ליקויים שימצאו בעמותה לאחר מתן האישור, עלולים להביא
לביטול האישור שניתן או לשינוי נוסח האישור.
מומלץ לבדוק באתר רשות התאגידים – רשם העמותות האם האישור בתוקף.
בנוסף, ניתן, לעיין בדיווחי העמותה ללא תשלום באתר הריידיסטאר, וכן לעיין בתיק העמותה בכפוף לתשלום אגרה.

יחידת רשם העמותות והחברות לתועלת הציבור

רחוב ירמיהו 33, מגדלי הכירה בנין 1, ירושלים. 9446722, ת"ד 34071 ירושלים 9134001. טלפון: 054601-Moked
amutot@justice.gov.il



כחלק מהשירות שניתן לך במשרד המשפטים אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר "כל זכות"
בכתובת: kolzchut.org.il/justice כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!

אישור שמסמך זה החתום אלקטרונית,
מהווה העתק של מסמך (מקור או העתק) המצוי
ביום החתימה בתיק התאגיד ברשות התאגידים

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



עמותות או חברות לתועלת הציבור העוסקות במטרות ציבוריות

(לעניין פטור לפי תקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999)

רשימה זו מונה עמותות או חברות לתועלת הציבור שפנו ליחידה הממשלתית לחופש המידע (או שרשויות ציבוריות מן בעניין ליחידה) במטרה להבהיר האם הן עומדות בתנאים שותקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999 קבעו לעניין קידום "מטרה ציבורית" (לשם קבלת פטור מאגרות בקשה ומארבע שעות טיפול), ונמצאו זכאיות לכך.

על מנת לזכות בפטור על העמותה או החל"צ להציג בנוסף אישור ניהול תקין בתוקף בעת הגשת הבקשה.

רשימה זו אינה רשימה ממצה. עמותות או חברות לתועלת הציבור המעוניינות לברר את המצב המשפטי לגביהן, מוזמנות לפנות ליחידה הממשלתית לחופש המידע בדוא"ל – foiu@justice.gov.il

שם העמותה או החל"צ (לפי סדר א'-ב')
אדם טבע ודין, ע"ר
אהביה ארגון הנכים בישראל המיוחד (ע"ר)
איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית, ע"ר
אמון הציבור, חל"צ
ארגון נוסעי התחבורה הציבורית, ע"ר
גישה – מרכז לשמירה על הזכות לנוע, ע"ר
האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר
האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה, ע"ר
החברה להגנת הטבע, ע"ר
המועצה הציבורית למניעת רעש וזיהום אויר בישראל – מלרי"ז, ע"ר
המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לטוה זלצברגר, ע"ר
המרכז הישראלי לקידום צדק חברתי, חל"צ
הסדנא לידע ציבורי, ע"ר
העמותה לדמוקרטיה מתקדמת, ע"ר
העמותה למען מדע מוסרי, ע"ר
התנועה לאיכות השלטון, ע"ר
התנועה לחופש המידע, ע"ר
יוזמת קרן אברהם, ע"ר
מולד – המרכז להתחדשות הדמוקרטיה, חל"צ
עמותת יד-מרכזי זכויות בקהילה, ע"ר
עמותת קו לעובד, ע"ר
עתים – יעוץ ומידע במעגל החיים היהודי, ע"ר
צלול – עמותה לאיכות הסביבה, ע"ר
שקיפות ביניים ישראל, ע"ר

נספח ע/7

**העתק מענה לבקשת חופש מידע
מטעם משרד המשפטים מיום**

25.7.2024

עמ' 133



משרד המשפטים הממונה על העמדת מידע לציבור

ירושלים, י"ט תמוז, תשפ"ד

25 יולי, 2024

בתשובתך נא ציין:

תיק מס' 2015-24-0056

לכבוד,

אריאל ברזילי (התנועה לאיכות השלטון)

באמצעות דואר אלקטרוני:

א.נ.,

הנדון: בקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

(סימוכין: פנייתך מיום 18/01/2024)

בפנייתך שבסימוכין, ביקשת לקבל מידע הנוגע להיקף השימוש ולנהלי עבודת הפרקליטות אודות הפעלת כלים של אכיפה אזרחית אגב הליכים פליליים, לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע").

לאחר בירור בקשתך, הריני להשיבך באופן חלקי כדלקמן:

1. בסעיף 6א. לבקשתך התבקש פירוט על אודות מספר ההליכים הפליליים הרלוונטיים להגשת תביעה אזרחית בעקבות הליכים פליליים וסכומיהם המוערכים בין השנים 2018-2023. הריני לדחות בקשה זו לפי סעיף 38(3) לחוק חופש המידע, שכן לא אותרו נתונים בעניין זה כמבוקש.

עוד התבקש בסעיף זה פירוט על אודות מספר התביעות הנגררות עקב הליכים פליליים שהוגשו על ידי הפרקליטות בין השנים 2018-2023. אשר לכך, נציין כי נתונים בדבר תביעות אזרחיות כתוצאה מהליכים פליליים החלו להימדד החל משנת 2021 באופן שיטתי ומסודר. עד לאותה שנה לא נמדדו הנתונים האמורים, והנתון המצוין להלן ביחס לשנת 2019 נאסף כחלק מדרישה ספציפית שהובאה לפתחי החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה, במסגרת ביקורת של מבקר המדינה בנושא אכיפה אזרחית, שנעשתה במהלך שנת 2020. לאור האמור ובכפוף לסייג שלעיל, נעדכן כי לפי הנתונים המצויים בידינו, בין השנים 2018 - 2023 הוגשו על-ידי הפרקליטות האזרחית כ- 47 תביעות על-פי הפירוט הבא:

א. 2018: לא בוצע פילוח על ידינו ולכן אין באפשרותנו למסור מידע ביחס לשנה זו;

ב. 2019: הוגשו 12 תביעות כתוצאה מהליכים פליליים או נגררות;

ג. 2020: לא בוצע פילוח על ידינו ולכן אין באפשרותנו למסור מידע ביחס לשנה זו;

ד. 2021: הוגשו 12 תביעות כתוצאה מהליכים פליליים או נגררות;

ה. 2022: הוגשו 10 תביעות כתוצאה מהליכים פליליים או נגררות;

רח' צלאח א-דין 29, ת"ד 49029, ירושלים 9149001 ☎ 073-3925105 📠 02-6467654

hofesh.meida@justice.gov.il 📧



משרד המשפטים הממונה על העמדת מידע לציבור

תיק מס' 2015-24-0056

1. 2023 : הוגשו 13 תביעות כתוצאה מהליכים פליליים או נגירות ;

2. בסעיף 6.ב. לבקשתך ביקשת כל דו"ח, חוות דעת, תדריכים או נהלי עבודה פנימיים שנכתבו בפרקליטות המדינה בחמש השנים האחרונות שעניינם שילוב הליכי אכיפה אזרחית ומנהלית אגב הליכים פליליים, ובהם זה שפרסמה המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה בחודש ספטמבר 2019 שכותרתו "תדריך לפרקליטים : שילוב הליכי אכיפה אזרחית ומנהלית והליכים פליליים".

בסעיפים 6.ד, 6.ה ו-6.ו לבקשתך ביקשת לקבל פרוטוקולים הנוגעים לפרקטיקות השונות בעניין הגשת תביעות נגירות הנהוגות בפרקליטות, סיכומי ישיבות של גורמי הנהלה בפרקליטות עם פרקליטי המחוז הפלילי והאזרחי שעניינן הגשת תביעות נגירות, סיכומי ישיבות שעניינן מדיניות אכיפה אזרחית של הפרקליטות בהקשרי דו"ח מבקר דו"חות, חוות דעת, תדריכים או נהלי עבודה שנכתבו על ידי הצוות הממונה בפרקליטות לתיקון הליקויים שהועלו בדו"ח שנתי 72א – חלק ראשון (התשפ"א – 2021).

אשר למסמך המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה בחודש ספטמבר 2019 שכותרתו "תדריך לפרקליטים : שילוב הליכי אכיפה אזרחית ומנהלית והליכים פליליים" – המסמך האמור אותך, אך טרם הושלמה הבחינה אשר למעמדו ולאפשרות מסירתו. הבחינה תושלם בכל הקדם ומענה לענין זה יינתן בשבוע הקרוב.

אשר ליתר המסמכים שהתבקשו בסעיפים אלה, מצ"ב הנחיית המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים) בנוגע להגשת תביעות אזרחיות נגד מפגעים שהורשעו בפיגועי טרור שגרמו לנזק בגוף וברכושה, המפורסמת גם באתר פרקליטות המדינה. פרט להנחיה זו, לא אותרו מסמכים נוספים כמבוקש בסעיפים אלה.

3. בסעיף 6.ג. לבקשתך התבקש סיכום ישיבת פרקליטי המחוזות ופירוט הנחיותיו של המשנה לפרקליט המדינה מחודש פברואר 2020 ואת דיווחי המחוזות כפי שהוגשו. אשר לסיכום הישיבה, הריני לדחות בקשתך בהתאם לסעיפים 9(ב)(2) ו-9(ב)(4) לחוק חופש המידע, שכן מדובר במידע בדבר דיון פנימי, העוסק במדיניות בשלבי עיצוב, ומסירתו עלולה לגרום לאפקט מצנן ולפגוע בשיח החופשי בין עובדי הרשות. אשר לדיווחי המחוזות כפי שהוגשו – לא אותרו דיווחים כמבוקש ולפיכך הריני לדחות בקשתך לפי סעיף 8(3) לחוק חופש המידע.

הריני להודיעך, כי לפי סעיף 17 לחוק חופש המידע, יש בידך לעתור כנגד החלטה זו לבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים, בתוך 45 יום.



משרד המשפטים
הממונה על העמדת מידע לציבור

תיק מס' 2015-24-0056

ירון ימין, עו"ד

הממונה על העמדת מידע לציבור

משרד המשפטים

נספח ע/8

העתק כתב העתירה (ללא נספחיו)

בבג"ץ 199/22

עמ' 137

בג"ץ _____

בבית המשפט העליון בירושלים
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר-580178697

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או אריאל ברזילי ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט
ו/או רחלי אל-שי ו/או רותם בבלי דביר ו/או תמר
באום

מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 4207 ירושלים 91043,
טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076

העותרת

- נ ג ד -

1. היועץ המשפטי לממשלה

2. פרקליט המדינה

שניהם ע"י ב"כ מפרקליטות המדינה
רח' צאלח א-דין 29, ירושלים
טל': 02-6466590 ; פקס: 02-6467011

3. שרה נתניהו

באמצעות עו"ד יוסי כהן
רח' קלישר 17, תל-אביב
טל': 03-5168484 ; פקס: 03-5166066

המשיבים

עתירה למתן צווים על תנאי

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צווים על תנאי כנגד המשיבים
2-1, כדלקמן:

1. צו על-תנאי המורה למשיבים 2-1 לבוא ולנמק מדוע לא יגישו תביעה אזרחית נגד המשיבה 3 בשל הנזקים שגרמה למדינה, בהתאם לעמדת פרקליטות מחוז ירושלים, ולמצער עבור הנזקים שהודתה המשיבה 3 שגרמה במסגרת הסדר הטיעון ונקבעו בפסק דינו של בית המשפט בת"פ (י-ם) 52605-06-18, והכל בהתחשב בהערות ששלחה העותרת בפנייתה מיום 6.6.2021.
2. צו על-תנאי המורה למשיבים 2-1 לבוא ולנמק מדוע לא יגישו תביעה אזרחית נגד המשיבה 3 בשל הנזקים שגרמה למדינה, בהתאם לעמדת פרקליטות מחוז ירושלים, ולמצער עבור הנזקים שהודתה המשיבה 3 שגרמה במסגרת

הסדר הטיעון ונקבעו בפסק דינו של בית המשפט בת"פ (י-ם) 52605-06-18, בהיות החלטה זו בלתי סבירה ובלתי מידתית.

3. צו על-תנאי המורה למשיבים 1-2 לבוא ולנמק מדוע לא יגישו תביעה אזרחית נגד המשיבה 3 בשל הנזקים שגרמה למדינה, בניגוד למדיניות האכיפה האזרחית אשר ננקטה בפרשת אבנון (ע"א 6266/19 מדינת ישראל המינהל האזרחי באיו"ש נ' צבי אבנון (25.8.2021)).

4. צו על-תנאי המורה למשיבים 1-2 לבוא ולנמק מדוע לא יפרסמו את המדיניות בה הם נוקטים בהגשת תביעות אזרחיות לאחר סיום הליכים פליליים כנגד כל גורם שפגע בקופה הציבורית.

ואלה נימוקי העתירה:

א. מבוא

1. העתירה שבכותרת עניינה הימנעות המשיבים 1-2 מנקיטת הליכי אכיפה אזרחיים כנגד המשיבה 3, וזאת לאחר שהורשעה על בסיס הודאתה במסגרת הסדר טיעון, כי גזלה מהקופה הציבורית סך של 175,000 ₪ תוך ניצול מכוון של טעות הזולת.

2. לפי הנטען בכתב האישום המקורי, מדובר בפרשה פלילית במסגרתה נפרשה תשתית עובדתית חמורה ובעייתית לפיה המבשלות שהועסקו במעון הרשמי של ראש הממשלה שובצו בתקנים של "עובדות כלליות", באופן שיצר כלפי המשרד מצג לפיו מדובר בעובדות כלליות נוספות, ולא מבשלות.

3. באופן זה החל מחודש ספטמבר 2010 ועד לחודש מרץ 2013, קיבלה גב' נתניהו עבודה ועבור בני משפחתה ואורחיהם במרמה מאות ארוחות מוכנות (שכללו ככלל כל אחת מספר מנות) בשווי של כ-359,000 שקלים, בד בבד עם שירותיה של מבשלת. בהמשך הודתה שרה נתניהו כי גזלה מהקופה הציבורית סך של 175,000 ₪ תוך ניצול מכוון של טעות הזולת. ובגזר הדין חויבה להשיב סך של 45,000 שקלים בלבד.

4. לשיטת העותרת, הנזק לקופה הציבורית שנגרם כתוצאה ממעשיה של שרה נתניהו מחייבים את המשיבים 1-2 (להלן יחדיו: "משיבי המדינה") לנקוט בהליכים אזרחיים מתאימים לשיפוי הקופה הציבורית. זאת, לא רק משום ההפרש המשמעותי בין הסכום המקורי שבו הואשמה ואף הסכום המתוקן בו הורשעה לפי הודאתה לבין הסכום הסופי שנפסק במסגרת ההליך הפלילי; אלא גם על רקע העובדה שהקופה הציבורית נושאת כבר בעלויות בגין מעשיה של גב' נתניהו בפרשות קודמות (עניין נפתלי, עניין אליהו, עניין רבן); ואף משום שנדמה שגב' נתניהו שהחלטה להימנע מהגשת תביעה אזרחית במקרה דנן אינו עולה בקנה אחד בהשוואה למקרים אחרים שבהם המדינה נקטה הליכי אכיפה אזרחיים בעקבות הרשעה בפלילים (פרשת אבנון).

5. לשיטת העותרת, וכעולה מדוח המבקר האחרון – רק אכיפה כלכלית-אזרחית כנגד אלו אשר גזלו את הקופה הציבורית, יש בה כדי להבטיח את השמירה על הקופה הציבורית. רק כלים אלו ישמשו כלי אכיפה משלימים ואפקטיביים כנגד אלו הפוגעים בשלטון החוק, ומבכרים את טובתם-שלהם על פני האינטרס הציבורי.

6. לשיטת העותרת, שיקולי הרתעה וחזוק אמון הציבור במוסדות השלטון – מחייבים את משיבי המדינה לפעול גם כנגד המשיבה 3; ולדרוש ממנה להשיב לקופה הציבורית את שגולה ממנה. רק כך יועבר המסר הראוי והנכון עבור כלל הציבור בישראל. כל פעולה אחרת עושה פלסטר את חשיבות עקרון כיבוד שלטון החוק, וההגנה על הקופה הציבורית ואת תפקידם של משיבי המדינה כנאמני הציבור. כל פעולה אחרת – הרי היא בלתי סבירה, בלתי מידתית ואינה עולה בקנה אחד עם כללי הדין המנהלי ועקרונותיו.

7. מכאן – מוגשת עתירה זו.

ב. הצדדים לעתירה

8. **העותרת** היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, המציינת בימים אלו 31 שנים של עשייה ציבורית ומשפטית בהן חרטה על דגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין. העותרת היא ארגון אזרחי המונה כ-60,000 חברים ופעילים, ולמעלה מ-215,000 עוקבים ברשתות החברתיות.

9. המשיב 1 (להלן: "**היועץ המשפטי לממשלה**") הוא היועץ המשפטי לממשלה העומד בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת והשירות המשפטי הציבורי, ובכלל זה, הפרקליטות.

10. המשיב 2 (להלן: "**פרקליט המדינה**") הוא פרקליט המדינה אשר תפקידו להנחות את יחידות הפרקליטות השונות בעניינים משפטיים פרטניים, וכן להנחות ולהחליט על הגשת תביעות אזרחיות, מינהליות וכן הגשת כתבי אישום.

11. המשיבה 3 (להלן: "**שרה נתניהו**" או "**גב' נתניהו**") היא אשת ראש הממשלה לשעבר, שהורשעה על בסיס הודאתה במסגרת הסדר טיעון, כי הוציאה מהקופה הציבורית 175,000 ₪ תוך ניצול מכוון של טעות הזולת. במסגרת גזר הדין, נדרשה המשיבה להשיב לקופת המדינה סך של 45,000 ₪.

ג. הרקע העובדתי

1.ג. פרשת החמגשיות – ההליך הפלילי; ההודאה; וגזר הדין

12. החל משנת 1982 קבעה ועדת הכספים של הכנסת שמעונו של ראש הממשלה ינוהל על חשבון אוצר המדינה. לצורך יישום החלטת ועדת הכספים קבעו גורמי המנהל הבכירים במשרד, חשב המשרד, משנה למנכ"ל והיועצת המשפטית, נהלי ביצוע בדבר הוצאות כלכלת ראש הממשלה, משפחתו ואורחיו במעון. הנוהל אושר בידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (להלן: "**הנוהל**").

13. בשנת 2009 תוקן הנוהל על ידי אותם גורמי מנהל, ונקבע שבמקרים בהם לא מועסקת במעון מבשלת, ניתן להזמין על חשבון המשרד ארוחות מוכנות ממסעדות, במחיר של עד 200 ₪ לארוחה לאדם (בהמשך עודכן הסכום ל-218 ₪ כולל מע"מ).

14. על-אף הוראות הנוהל, ולמרות שבמעון הועסקו מבשלות, הורתה שרה נתניהו לעובדי המעון כדבר שבשגרה, להזמין עבודה ועבור בני משפחתה ואורחיהם, ארוחות מוכנות ממסעדות, תוך ששרה נתניהו ומר עזרא סיידוף, ראש אגף בכיר משאבים חומריים במשרד ראש הממשלה (דאז), נמנעים מלגלות לגורמים הרלבנטיים, שבמעון מועסקות מבשלות. במספר מקרים, הורתה נתניהו להזמין שפים ממסעדות, על מנת שאלו יבשלו ארוחות במעון, כל זאת תוך ניצול מכוון של טעות אנשי החשבות במשרד.

15. בחודש יוני 2018 הוגש כתב אישום כנגד גב' נתניהו (יחד עם מר עזרא סיידוף) בשל הסתרת העסקת מבשל במשרה מלאה במעון, במקביל להזמנת ארוחות ושפים ממסעדות (פרשה שכונתה "פרשת החמגשיות"; ת"פ 52605-06-18 **מדינת ישראל נ' נתניהו**).

העתק כתב האישום, מצורף ומסומן כנספח 1/ע.

16. לפי הנתען בכתב האישום, המבשלות שהועסקו במעון שובצו על תקנים של "עובדות כלליות", באופן שיצר כלפי המשרד מצג לפיו מדובר בעובדות כלליות נוספות, ולא מבשלות, ובאופן זה החל מחודש ספטמבר 2010 ועד לחודש מרץ 2013, קיבלה גב' נתניהו עבודה ועבור בני משפחתה ואורחיהם במרמה מאות ארוחות מוכנות (שכללו ככלל כל אחת מספר מנות) **בשווי של כ- 359,000 שקלים**, בד בבד עם שירותיה של מבשלת. מדובר בהוצאות שהתווספו להוצאות הרגילות של העסקת המבשלות במעון, הוצאות שלא היו מאושרות אילו הייתה נתניהו מיידעת את חשבי המשרד על העובדות לאשורן. כמו כן, חשוב לציין שנתניהו, משפחתה ואורחיה נהנו באופן ישיר מהוצאות המדינה. כל אלו הם מעשים העולים לשיטת המדינה כדי קבלת דבר במרמה בנסיבות מחמירות – עבירה לפי סעיף 415 סיפא לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "**חוק העונשין**") – ריבוי עבירות; וכן, מרמה והפרת אמונים – עבירה לפי סעיף 284 לחוק העונשין בצירוף סעיפים 29 ו-34 לחוק העונשין.

17. במהלך ההליך הפלילי, פנו שרה נתניהו ופרקליטות המדינה להליך גישור, שלאחריו הודתה גב' נתניהו **שקיבלה דברים בניצול מכוון של טעות הזולת בשווי של 175,000 שקלים** (להלן: "**הסדר הטיעון**").

העתק כתב האישום המתוקן מצורף ומסומן כנספח 2/ע.

18. הסדר הטיעון הוגש לבית המשפט הנכבד (כב' הנשיא א' חן) אשר הרשיע את שרה נתניהו על יסוד הודאתה בכתב האישום המתוקן בעבירה שעניינה קבלת דבר תוך ניצול מכוון של טעות הזולת, עבירה לפי סעיף 416 סיפא לחוק העונשין.

העתק גזר הדין בעניינה של המשיבה 3 ת"פ (שלום י-ם) 52605-06-18 מדינת ישראל נ' שרה נתניהו (נבו 16.06.2019) מצורף ומסומן כנספח 3/ע.

19. לפי המפורט בגזר הדין, המעון התנהל בפיקוחה של נתניהו, אשר קבעה לעובדי המעון משימות ומטלות ועקבה אחר ביצוען. בין היתר, הנחתה נתניהו את מר עזרא סיידוף (שהורשע בצוותא עם נתניהו) ואת אבות הבית במעון באשר למצרכים ולשירותים שהיא מבקשת שיספקו לה על ידי המשרד. לעיתים, כאשר המצרכים והשירותים לא סופקו או שלא סופקו לשביעות רצונה, הפצירה נתניהו בסיידוף שישגיג ויסדיר את אספקת השירות או המוצר המבוקש, זאת גם במקרים בהם ידעה שהדבר אינו כלול בהוצאות המאושרות על ידי המשרד ואף במקרים בהם הסביר סיידוף לנתניהו, שאין הצדקה למימון אותו שירות או מוצר על ידי המשרד. **משמעות**

הדברים היא ששרה נתניהו פעלה ביוזעין ובמכוון ובמטרה להתעשר על חשבון הציבור כתוצאה מכך.

20. על אף העובדה שבגזר הדין הועמד מתחם הענישה לעבירה שעניינה ניצול מכוון של טעות הזולת באותן נסיבות בין קנס ולעיתים בצירוף של"צ, לבין מאסר מותנה – נגזר על שרה נתניהו עונש של קנס כספי בסך 10,000 שקלים יחד עם פיצוי לטובת אוצר המדינה בסכום של 45,000 שקלים בלבד.

2. ג. פרקליטות המחוז תומכת בהגשת תביעה אזרחית נגדרת להרשעה בפלילים

21. לפי פרסומים, לאחר מתן גזר הדין, פרקליטות מחוז ירושלים החליטה להגיש תביעה אזרחית נגדרת להרשעה בפלילים נגד שרה נתניהו עבור ההפרש בין הנזקים שפורטו בכתב האישום המקורי (בסך 359,000 ₪) לבין הפיצוי שנדרשה להשיב למדינה במסגרת גזר הדין (בסך 45,000 שקלים).

22. חשוב לציין, שלפי פרסומים בתקשורת – פרקליטות מחוז ירושלים הציבה אף כתנאי ברור ומפורש להסדר הטיעון עם שרה נתניהו את שמירת זכות המדינה לתבוע אותה בגין הנזק הכולל שגרמה במעשיה לקופת המדינה.

העתק הכתבה "הפרקליטות ממליצה: להגיש תביעה אזרחית נגד שרה נתניהו" באתר כאן מיום 15.10.2019 מצורפת ומסומנת כנספח 4/ע.

23. נדמה שעובדה זו אף אינה שנויה במחלוקת נוכח הבהרת עוזר היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד רועי כהן, לפיה "אכן, במסגרת ההליך הפלילי שמרה לעצמה המדינה את האפשרות להגיש תביעה אזרחית". [ראו, סעיף 7 בנספח ע/11 להלן]

3. ג. הודעת דוברות היועץ המשפטי לממשלה מדווח על החלטה שלא להגיש תביעה אזרחית

24. אלא שביום 27.5.2021 התפרסמה הודעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה (הודעת דוברות), לפיה החליט היועץ המשפטי לממשלה שלא להגיש תביעה אזרחית נגד גב' נתניהו (להלן: "ההודעה").

העתק הודעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה מצורפת ומסומנת כנספח 5/ע.

25. בהודעה הובהר שקיימים שיקולים כבדים ונכבדים להגשת תביעה אזרחית, ביניהם, חומרת מעשיה של גב' נתניהו, קיומו של פסק דין מרשיע והחשיבות הרבה שמערכת אכיפת החוק מייחסת להגשתן של תביעות אזרחיות לשם השבת נזקי המדינה וההגנה על האינטרס הציבורי, גם בהמשך להליכים פליליים, הלימת האינטרס הציבורי ויצירת הרתעה.

26. ואולם, ההחלטה שלא להגיש תביעה אזרחית מתבססת על כך ששרה נתניהו הודתה במעשיה ונטלה אחריות פלילית מצדה, והיא כבר חויבה לשאת בפיצוי לקופת המדינה בסך 45,000 שקלים, ובכך ביצעה השבה חלקית. עוד עולה מההודעה שישנו קושי להפריד בין הוצאות למטרות אירוח רשמי ולבין הוצאות למטרות פרטיות, מה שיהווה קושי בהוכחת הנזק המדויק בהליך האזרחי. מעבר לכך, לא עוגנה אמירה מפורשת במסגרת הסכמת הצדדים להליך הפלילי

בדבר אפשרות הגשת תביעה אזרחית, ואף ישנו חשש לטענת התיישנות או שיהוי, לנוכח השנים הרבות שעברו מאז האירועים שבבסיס כתב האישום.

27. כפי שיפורט בסמוך להלן, במשך תקופה ארוכה משיבי המדינה התעלמו לחלוטין מפניות העותרת, זאת בניגוד לחוק ההנמקות.

28. לעמדת העותרת, מעצם פרסומה של ההודעה עולה שפרשת החמגשיות היא מקרה בעל פן ציבורי מובהק, ומתוכנה עולה במקביל שאין המדובר במקרה קצה מובהק שבו כל השיקולים מצביעים על ויתור למזיקה על אחריותה לנזק.

29. לא למותר לציין שאף היועץ המשפטי לממשלה סבר כי "הצטברותם של כל אחד מהשיקולים שצוינו לעיל ואשר הובאו על-ידי אותם גורמים, היא זו שהכריעה את הכף בקבלת החלטה זו". כלומר, מההודעה עולה שדי בכך שאחד השיקולים האמורים יתברר כבעל משקל פחות או שלא נשקלו כלל השיקולים הרלוונטיים, כדי להשליך על עצם ההחלטה עצמה.

30. על רקע זה פנתה העותרת מספר פעמים למשיבי המדינה. כפי שיפורט להלן, פניות אלו זכו משך זמן רב להתעלמות מוחלטת; ורק לאחר שהעותרת נאלצה להגיש עתירה לבית משפט נכבד זה (בג"ץ 7155/21) ניאותו לבסוף משיבי המדינה להתייחס לפניותיה של העותרת.

4. מיצוי הליכים

31. ביום 6.6.2021, בסמוך לפרסום ההודעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, פנתה העותרת למשיבים 1-2 ולעו"ד אלעד רוזנטל, מנהל היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה, בבקשה לשקול מחדש את החלטתה, ולהגיש תביעה אזרחית נגד שרה נתניהו. בפנייה הסבירה העותרת שכל אחד מהשיקולים שפורטו בהודעת היועץ המשפטי לממשלה אינם מצדיקים לוותר למשיבה על הנזקים שגרמה במכוון, וכן שלא נשקלו כראוי שיקולים חשובים כמו שיקולי הרתעה והערך הציבורי החשוב לפיו לא יצא החוטא נשכר.

העתק פניית העותרת מיום 6.6.2021 מצורפת ומסומנת כנספח 6/ע.

32. בעקבות אי-המענה נשלחו מספר תזכורות רבות למשיבי המדינה. כך, ביום 4.7.2021 נשלחה תזכורת; ביום 28.7.2021 נשלחה תזכורת נוספת; וביום 2.9.2021 נשלחה תזכורת נוספת, ובה אף הובהר שלא תשלח תזכורת נוספת.

העתק מכתבי התזכורת מטעם העותרת מצורפים ומסומנים כנספח 7/ע.

33. דא עקא, חרף חשיבות הדברים וחרף חובתם שבדין כפי שתפורט להלן, פניית העותרת לא זכתה לכל מענה, וזאת **במשך למעלה מארבעה חודשים תמימים(!)**, הרי שלמעשה לא נותרה כל ברירה בידי העותרת והיא נאלצה אפוא להגיש עתירת אי-מענה לבית משפט נכבד זה (בג"ץ 7155/21; להלן: **"עתירת אי-המענה"**).

34. ביום 27.10.2021, בעקבות הגשת עתירת אי-המענה, נשלח למשרדי העותרת מכתב מאת עו"ד רועי כהן, עוזר ליועץ המשפטי לממשלה. במכתב זה הועברו סיכומי הדיונים, ובו פירוט הנימוקים שעומדים בבסיס ההחלטה להימנע מהגשת תביעה אזרחית.

העתק המכתב מיום 27.10.2021 מצורף ומסומן כנספח 8/ע

35. בתגובת משיבי המדינה שהוגשה לבית המשפט הנכבד במסגרת עתירת אי-המענה צוין שהמענה נמסר לעותרת (למחרת הגשת העתירה); ועל רקע זה נמחקה עתירת אי-המענה, ומשיבי המדינה חויבו בהוצאות העותרת בסך 5,000 שקלים. בפסק הדין נקבע שעל רקע העברת ההחלטה ו"השינוי שחל במסד העובדתי", הרי שהעתירה "מיצתה את עצמה", והובהר שהדבר נעשה "תוך שטענות הצדדים שמורות להם".

העתק פסק הדין מיום 15.11.2021 מצורף ומסומן כנספח 9/ע

36. למחרת פסק הדין, ביום 16.11.2021 פנתה העותרת למשיבי המדינה וביקשה שעמדתם תישקל בשנית, אל מול טענותיה המפורטות של העותרת.

העתק הפנייה מיום 16.11.2021 מצורף ומסומן כנספח 10/ע

37. ביום 14.12.2021 התקבלה תשובה ממשיבי המדינה לפניית העותרת (להלן: "התשובה").
38. בתשובה, משיבי המדינה דחו את בקשת העותרת. לצד האמירה העקרונית לפיה "רואים חשיבות רבה בהגשת תביעות יזומות בשם המדינה כלפי מי שגרם נזק לציבור" הרי ש"קיימים מגוון רחב של שיקולים אותם יש לשקול עובר להגשת תביעות אזרחיות... לעיתים, על אף קיומה של הרשעה, לא נכון בנסיבות המקרה הקונקרטי לנקוט בהליכים אזרחיים נוספים". לשיטת משיבי המדינה – כזה הוא המקרה דנן. לשיטת משיבי המדינה, הצטברותם של שיקולים ומשקלם הכולל הם שהכריעו שאין להגיש תביעה אזרחית.
39. משיבי המדינה מבהירים שבמסגרת ההליך הפלילי אמנם שמרה לעצמה המדינה את האפשרות להגיש תביעה אזרחית, ואולם לשיטתם "ניהול הליך אזרחי הדורש הצגת ראיות וניהול הליכי הוכחות מורכבים וארוכים ... אינו הולם את המשאבים שיידרשו לניהולו". לשיטת משיבי המדינה, עמדה לפניהם "שאלת האיזון בין התועלת הצפויה למדינה מניהול ההליך, לנוכח הפיצוי הכספי החלקי שכבר שולם וסכום התביעה המצומצם יחסית שנותר על המדוכה, לבין האפשרות בניהולו של הליך אזרחי מלא."
40. נראה שאין להלום הנמקה זו. בתמצית יצוין כבר עתה, שאין למעשה כל הליך "מורכב" לנהל. מדובר בתביעה אזרחית נגדרת להרשעה בפלילים, והשאלה היחידה היא היקף הנזק; לא גרימתו. קרי, שאלת הפיצוי ולא האחריות. שאלת גובה הנזק אף אינה מורכבת או מסובכת להוכחה – שעה שהמשיבה 3, שרה נתניהו, הודתה בסכום גבוה יותר (175,000 שקלים) – כך שכלל לא ברור לאיזו "מורכבות" והשקעת משאבים נדרשת המדינה. במאמר מוסגר יצוין, שאפילו אם חלף המועד להגשת תביעה נגדרת – הרי ששיקולים מערכתיים יטו את הכף לקבלת בקשה להארכת מועד להגשת תביעה נגדרת; ומכל מקום – אפילו תביעה אזרחית פשוטה אינה צפויה להיות מורכבת (וראו למשל, סעיף 77 לחוק העונשין, התשל"ז-1977), וכאמור – כבר קיימת הודאה של שרה נתניהו על נזק משמעותי יותר מזה שהיא חויבה לפצות בגזר הדין. מורכבות, אפוא – איננה קיימת כלל.
41. משיבי המדינה גם טוענים שהעובדה ששרה נתניהו גרמה נזק לקופת הציבור במסגרת הליכים רבים קודמים – אינן יכולות "להוות שיקול בעל משקל המצדיק בפני עצמו הגשת תביעה אזרחית בפרשה שבנדון".

42. גם טענה זו מוקשית. ראשית, משום שהמדינה ציינה שאין שיקול יחיד שבגיניו נתקבלה ההחלטה, אלא "מגוון רחב של שיקולים", ולכן ברור ששיקול זה לבדו אינו עומד; אלא הוא **מצטרף לשיקולים נוספים**. שנית, העובדה היא שיש מקום ליתן משקל לעובדה זו במסגרת קבלת ההחלטה – **והימנעות מלשקול שיקול זה – של פגיעה נרחבת באירועים קודמים בקופת הציבור – היא בעלת משקל חשוב, ולשיטת העותרת אף מכריע**. שהרי – **אין עניינו של אדם שפעם אחת ויחידה פגע בקופת הציבור; כעניינו של "שור מועד"**. ונדמה שהדברים ברורים. הימנעותם של משיבי המדינה משקילתו – מהווה פגם בלתי סביר בשיקול הדעת, ויש בו כדי להצדיק התערבות שיפוטית.

43. משיבי המדינה אף טוענים שאין מקום להשוות בין החלטת המדינה להגיש תביעה אזרחית במסגרת "פרשת אבנון" לבין הימנעותה מהגשת תביעה אזרחית בעניינו – זאת משום שבפרשת אבנון דובר על עבירת טוהר המידות החמורה ביותר, בעוד שבעניינו מדובר אך על "ניצול מכוון של טעות הזולת". ואולם גם טענה זו דינה להידחות – **שעה שהיא נמנעת מלשקול את מכלול נסיבות העניין**. כפי שיפורט להלן, **כל התבחינים האפשריים (להוציא חומרת העבירה) – מטים את הכף לחומרת עניינה של שרה נתניהו**, על-פני "פרשת אבנון". בחירתה של המדינה להתייחס לתבחין אחד בלבד – תוצאתה משקל חסר; וחוסר סבירות קיצוני בהחלטה.

העתק התשובה מיום 14.12.2021 מצורף ומסומן כנספח 11/ע

44. על רקע זה, מוגשת העתירה דנן.

5. ג. ויתורים חוזרים ונשנים על חשבון המדינה לטובתה של גב' נתניהו

45. להשלמת התמונה העובדתית, וקודם שנפרט את הטיעון המשפטי, דומה שיש מקום להרחיב מעט את רוחב היריעה בהקשר לתשלומים השונים שנושאת הקופה הציבורית בגין מעשיה של שרה נתניהו – פעם אחר פעם אחר פעם.

46. לצבר אירועים אלו יש השלכה (ולמצער, מן הראוי שתהיה להם משמעות על שיקולי משיבי המדינה) – על ההחלטה להגיש תביעה אזרחית כנגד שרה נתניהו.

47. כפי שצוין בגזר הדין, אמנם מדובר בהרשעה פלילית ראשונה של שרה נתניהו; ואולם – **אין המדובר בפעם הראשונה שהקופה הציבורית נושאת בעלויות מעשיה. המדינה כבר הספיקה פעמים רבות בעבר "לוותר" לשרה נתניהו על כספים שייתכן והייתה זכאית לקבל ממנה**.

48. כך, לאחר שאחד מעובדי מעון ראש הממשלה, מר מנחם נפתלי, מי שהיה לאב הבית במעון ראש הממשלה, הגיש תביעה בשל העסקה פוגענית, הוציא תחת ידו בית הדין האזורי לעבודה בירושלים (כב' הנשיאה דיתה פרוז'ינין) פסק דין אשר קבע כי **על המדינה לשלם לזכות מר נפתלי סך של 80,000 שקלים בגין העסקה פוגענית של המדינה, על ידי הגב' נתניהו** [סע"ש 38335-03-14 נפתלי נ' מדינת ישראל - משרד ראש הממשלה (פורסם בנבו, 10.02.2016) (להלן: "עניין נפתלי")].

49. כך, בסע"ש 16783-04-14 אליהו נ' משרד ראש הממשלה (פורסם בנבו, 31.05.2016); (להלן: "עניין אליהו"), נפסק כי לאור התנהלותה הפוגענית של נתניהו במעון ראש הממשלה, נדרשה **המדינה שוב לשלם פיצויים בסך של 65,000 ש"ח בשל העסקה פוגענית של המדינה, על ידי הגב' נתניהו, כלפי העובד מר גיא אליהו**.

50. עיון בפסק הדין מלמד כי זה קבע באופן מפורש כי ההעסקה הפוגענית בגינה זכו העובדים בפיצוי כספי, נגרמה כתוצאה ממעשיה המשפילים והמבזים של הגב' נתניהו כנגד מר אליהו. פסק הדין מפרט באריכות דוגמאות להעסקה פוגענית זו. כך, לדוגמה, פירט בית הדין הנכבד על אודות היחס המשפיל והמבזה שקיבל מר אליהו מהגב' נתניהו:

"בחינת חומר הראיות שהוצג לפנינו מעלה כי התובע היה נתון להעסקה פוגענית במעון במשך תקופת עבודתו שם... וגב' נתניהו נזפה בו לא אחת כי אינו יודע להגיש ואינו אלגנטי מספיק (סעיף 15 לתצהירו). גם מר סלע העיד כי גב' נתניהו אסרה עליו להגיש לה מים והוא נפגע מאד... התובע הוסיף כי העובדים חששו להגיש אוכל לגב' נתניהו כי זה היה מפחיד וקשה, כי פחד מתגובותיה... הוטחו נגדו טענות כי אינו סטרילי וכי כאשר גב' נתניהו הרימה עליו את קולה, לא היה מסוגל לענות לה, ומני נפתלי נחלץ לעזרתו... מחומר הראיות הובהר כי הרמת קול על העובדים היה דבר שבשגרה....

מדובר בדרישות בלתי סבירות ומשפילות, שאינן מתחשבות בזכותו של העובד ליחס של כבוד, ולזכותו לעבוד בשעות סבירות....

מן האמור לעיל עולה כי במהלך עבודתו במעון היה התובע חשוף להתנהגות פוגענית חוזרת ונשנית אשר כללה צעקות, פגיעה בדימויו הפוגמת ביכולתו לבצע את עבודתו, דרישות מוגזמות ועוד".

51. כך עוד מתואר יחסה המשפיל של המשיבה 3 לעובדים, בפס' 18:

"גב' אתי חיים שהעידה מטעם התובע תיארה את תנאי העבודה הקשים במעון, את הדרישות המוגזמות ואת יחסה של גב' נתניהו לעובדים (ע' 33-35). גב' חיים עבדה במעון מחודש 2011/11 ועד חודש 2012/6, היינו כ-6 חודשים בלבד, ועזבה את העבודה במעון לאחר שהתעלפה במהלך העבודה (ע' 31-32) ... גב' חיים הוסיפה כי היה קשה לעבוד במעון, וכי יחסה של גב' נתניהו לתובע היה שלילי ביותר... עדותה של גב' חיים היתה משכנעת ואמינה ביותר, וניכרו בה היטב אותות האמת... מן האמור לעיל עולה כי במהלך עבודתו במעון היה התובע חשוף להתנהגות פוגענית חוזרת ונשנית אשר כללה צעקות, פגיעה בדימויו הפוגמת ביכולתו לבצע את עבודתו, דרישות מוגזמות ועוד".

52. הנה כי כן, פסק הדין מפרט באריכות את מעשיה הפוגעניים של הגב' נתניהו, אשר הם-הם אלו שהביאו את בית הדין הנכבד לידי קביעה כי מדובר בהעסקה פוגענית וזיכו את התובע בפיצוי כספי מטעם המדינה כמפורט לעיל.

53. במסגרת פסק הדין אף הובהר כי למרות שהמעסיק הרשמי היא חברה פרטית ומזמין העובדים היה המדינה, בפועל הגב' נתניהו היא המנהלת את מעון ראש הממשלה וכי היא עושה כן באופן פעיל וביד רמה ולמעשה, "על פיה יישק דבר". כך בפסקה 26 לעניין אליהו:

"באשר לטענות כי גב' נתניהו אינה אלא עדה בתיק זה, ואינה נתבעת ועל כן אין לדון במעשיה באופן כה נרחב: אכן מדובר במתכונת העסקה מורכבת, חריגה ויוצאת דופן. מחד גיסא ראש הממשלה מנהל חלק נכבד מעבודתו במעון, ובכלל זה פגישות חשובות

עם אישים מהארץ ומחו"ל, ומאידך גיסא מדובר בבית מגורים שבו מתנהלים חיי בני משפחת נתניהו ובכלל זה גב' נתניהו וילדי בני הזוג, שאינם עובדי מדינה ואינם כפופים לכללים החלים על העובדים ולמי מהנתבעים...גב' נתניהו אמנם טוענת כי היא משתדלת לא להיות מעורבת בניהול הבית, וכי עשתה זאת בליט ברירה רק בתקופה שבה היה מר נפתלי אב הבית, ואולם מחומר הראיות שהוצג לפנינו עולה כי גב' נתניהו מנהלת את המעון באופן פעיל ביותר וביד רמה, ועל פיה ישק דבר. גב' נתניהו מקיימת ראיונות לעובדים במעון לפני קבלת לעבודה..."

54. לנוכח שלל האירועים הפוגעניים המתוארים בהרחבה בפסק הדין, נקבע כי במעון ראש הממשלה מתקיימת העסקה פוגענית לאור מעשיה ומחדליה של המשיבה 3 וכי היא זו אשר הסבה את הנזקים הרבים בגינם **חויבה קופת הציבור** בתשלום פיצוי כספי של 65,000 ₪ לתובע.

55. יצוין שערעורים שהגישה שרה נתניהו, אשר לא הייתה בעלת דין בהליכים בעניין נפתלי ועניין אליהו – נדחו (ע"ר 26773-10-16 שרה נתניהו נגד מנחם נפתלי וגיא אליהו (9.3.2017)).

56. התוצאה שבאי-הגשת תביעה נזיקית כנגד שרה נתניהו **משמעה בעצם מחילה לשרה נתניהו על הנזקים שגרמה לקופה הציבורית, תוך שהמדינה סופגת אותם ומשלמת מכיסה את הפיצויים לנפגעים מאותה התנהלות** (על אף עתירה שהגישה העותרת בעניין, וראו בג"ץ 9869/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה (נמחק בהסכמה 31.7.2017)).

57. וכמובן – **משעה ששרה נתניהו אינה נושאת בהוצאות עבור הנזקים שהיא גורמת, אלא מי שנושאת בכך היא הקופה הציבורית – מקרים אלו חזרו ונשנו**. כך במקרה אחר, מאוחר יותר, הגישה עובדת לשעבר, גב' שירה רבן, תביעה נגד משרד ראש הממשלה בגין התעמרותה של שרה נתניהו בה (סע"ש 53675-10-17 רבן נ' נתניהו ואח'); הכרעה הצפויה לפי פרסומים בזמן הקרוב – ואשר בכפוף לתוצאותיה, **חשופה הקופה הציבורית לממן שוב** את פעולותיה המזיקות של נתניהו.

58. ויתורו של היועץ המשפטי לממשלה על הגשת תביעה אזרחית עבור הנזקים שהורשעה נתניהו בהם, מלמדים כי בעניינה של נתניהו הוויתורים על זכויותיה הכלכליות של המדינה הפכו לכלל. וגם על כך נסובה עתירה זו.

59. כפי שיורחב להלן, מדובר בסוגיה חשובה בעלת השלכות הנוגעות לקופה הציבורית, להגנה הציבורית עליה, לחשיבות עמידתה של המדינה על זכויותיה, ולכך שזכויות והטבות, נכסים ומשאבים שמעניק הציבור לנבחריה ולבני ביתם לא ינוצלו לרעה.

ד. הטיעון המשפטי

1.1. המסגרת הנורמטיבית

1.1.א. היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות כ"נאמני הציבור"

60. היועץ המשפטי לממשלה עומד בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת והשירות המשפטי הציבורי.

61. לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1 (90) "תפקידי היועץ המשפטי לממשלה", הוא ממלא ארבעה תפקידים עיקריים: ראש התביעה הכללית, ייצוג המדינה, ייעוץ משפטי לממשלה ולמשרדיה וייצוג האינטרס הציבורי.

העתק הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1 מצורף ומסומן כנספח ע/12.

62. במסגרת תפקידו כמייצג המדינה, מופקדת המדינה בידיו ובידי באי-כוחו בכל עניין, לרבות בעניינים אזרחיים. תפקיד גורלי זה, חייב להיעשות באופן מיטבי, ללא משוא פנים ובהתאם להיקף האחריות שנובעת ממנו.

63. לשם כך, קיימת פרקליטות המדינה שפועלת כמופת-כוחו של היועץ המשפטי לממשלה ומסייעת לו בהגשמת תפקידיו – לרבות תפקידו כמייצג המדינה.

64. הפרקליטות היא גוף ציבורי המהווה חלק מהרשות המבצעת של מדינת ישראל. פרקליט המדינה, הפרקליטות המצויות במחוזות השונים והפרקליטים המשרתים בהן מופקדים על ייצוג המדינה והאינטרס הציבורי בפני ערכאות המשפט.

65. הלכה למעשה, משמשת הפרקליטות כנאמן הציבור, זאת הן במישור הפלילי והן במישור האזרחי. הפרקליטות אמונה על אכיפת החוק, בין היתר, באמצעות הכוח הניתן בידה להחליט בדבר הגשת כתבי אישום ובדבר סגירת תיקים, ובמקביל, אמונה הפרקליטות על האינטרסים הכלכליים של המדינה הן על ידי ייצוג המדינה בתביעות אזרחיות המוגשות כנגדה והן על ידי הגשת תביעות אזרחיות כנגד פרטים וחברות אשר גרמו לנזקים כלכליים למדינה.

66. עניין זה מתיישב עם קביעות בשלל פסקי דין המכירים בהיותן של הרשויות נאמני הציבור אשר מטרתן העליונה והבלעדית – שירות הציבור. ראה לעניין זה בג"ץ 142/70 בנימין שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, ירושלים, כה(1) 325 (1971):

"לא היא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עשה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות".

67. בהמשך לכך אף הוכרה חובת הרשות הציבורית לשמור באופן אקטיבי על כספי הציבור כחלק אינטגרלי מהיותה נאמן הציבור. ראה לעניין זה ע"פ 715/08 מרגלית ש.א. רכב בע"מ נ' משרד התחבורה-מדינת ישראל (פורסם בנבו, 08.12.2008):

**"נסיבות העניין, פעולתו של משרד התחבורה בשמירה על כספי הציבור
עולה בקנה אחד, ואף מתחייבת, ממעמדו כנאמן הציבור".**

68. הנה כי כן, נדבך משלים של חובה זו של הפרקליטות להגן על המדינה בתביעות אזרחיות ולדאוג לאינטרסים הכלכליים שלה, היא חובתה של הפרקליטות לפעול באופן יזום להגשת תביעות כנגד אזרחים ותאגידים אשר הסבו נזקים כלכליים ואחרים למדינה ובכלל זה, לתבוע לסעדים כספיים ולדרוש פיצוי בגין נזקים אלו.
69. מסיבה זו אף הוקמה בשנת 2007 היחידה לאכיפה אזרחית אשר תפקידה ייזום תביעות אזרחיות מתוך מטרה להגן על נכסי המדינה ועל הקופה הציבורית.
70. על רקע האמור, עולה חובתם של המשיבים 1-2, ושל הפרקליטות בפרט, לפעול כנאמן הציבור גם במקרה דנן להפעיל שיקול דעת אמיתי ומעמיק – סביר ומידתי – השוקל אינטרסים חשובים אלו טרם החלטתם, ולפעול לחיוב המשיבה 3 בגין הנזקים שזו הסבה לציבור.

ד.1.ב. דו"ח מבקר המדינה בעניין "פעולות המדינה להבטחת זכויותיה באמצעות אכיפה אזרחית" 2021

71. דו"ח מבקר המדינה מהעת האחרונה מעיד גם כן עד כמה חשובה עמידת המדינה על זכויותיה הכלכליות, בין היתר באמצעות הגשת תביעות אזרחיות יזומות; ועד כמה נושא זה אינו מקבל את ההתייחסות הראויה לו.
72. כך, בדו"ח שנתי 72א – חלק ראשון (התשפ"א-2021) (להלן: "הדו"ח"), סקר מבקר המדינה את פעולות המדינה להבטחת זכויותיה באמצעות אכיפה אזרחית. מבקר המדינה ציין ש"אכיפה אזרחית יזומה הוגדרה כנדבך מרכזי באסטרטגיית הפרקליטות האזרחית ובמיצובה של הפרקליטות בליבת השמירה על שלטון החוק" (בעמ' 645).
- העתק דו"ח שנתי 72א – חלק ראשון התשפ"א-2021 מצורף ומסומן כנספח ע/13.**
73. בדו"ח הועברה ביקורת על העובדה שאין בנמצא מתודולוגיה סדורה לזיהוי ואיתור המקרים המתאימים להגשת תביעות אזרחיות (בעמ' 671); וכי קיים "שימוש נמוך בכלי התביעה" (עמ' 687). וכך – התוצאה היא שמספר התביעות עקב הליכים פליליים "עומד על תביעות ספורות בכל שנה", וזאת על אף שאין ספק כי "הפיצוי שיכול להיפסק בהליך הפלילי מוגבל בהיקפו והוא כלי ראשוני המשמש את הפרקליטות הפלילית, אך אינו מונע פיצוי בהליך האזרחי בהתאם למלוא הנזק שנגרם" (עמוד 702 לדו"ח).
74. הדוח מבקר את העובדה שלא קיים בפרקליטות מנגנון אחיד וסדור לאיתור וזיהוי התיקים שהתקיימו בהם הליכים פליליים והם בעלי פוטנציאל אכיפה אזרחי (עמ' 703). כך, שהתוצאה היא שעל-אף שלהערכת הפרקליטות עצמה קמה למדינה עילת תביעה פורמלית באלפי מקרים מידי שנה, הרי שאחוז התביעות היזומות הוא 0.8% בלבד (!) (בעמ' 706).

75. בדוח אף מצוטטת עמדת רשות המיסים שלפיה הימנעות מהגשת תביעות אזרחיות, אף בסכומים נמוכים מובילים ל"הפסד הרתעתי", וכי "היעדר טיפול בחובות שגבייתם חסרת כדאיות כלכלית מביא לידי כך שחובות קטנים נערכים לכדי מסה קריטית המכבידה על מאזני הגופים ועל מאזן המדינה, ואי-גביית תשלומי חובה עשוי לפגוע בעקרון השוויון שבבסיס הטלתם; ובהמשך הובהר שמתחדד הצורך בפעילות אכיפה אזרחית, לצד ההליכים הפליליים,

ובפרט כלפי מי שהורשע בהליך הפלילי, להשבת הכספים שישולמו מהקופה הציבורית (עמ' 716-717).

76. כלומר, כדי לקדם את התכליות של ההליך הפלילי, לדאוג שלא יצא החוטא נשכר ולהגביר את ההרתעה מפני מעשים נשנים בעתיד (בין אם בידי אותו עבריו ובין אם בידי אחרים), אל לה לפרקליטות להסתפק בהליך הפלילי בלבד.

77. מדוח המבקר עולה שמזה יותר מעשור הפרקליטות כוללת את תחום האכיפה האזרחית במדיניותה ומציבה את התחום כנדבך מרכזי בתוכנית האסטרטגית שלה; ואולם, בחינת מספר התביעות היוזמות שמגישה הפרקליטות בכל שנה, אל מול פוטנציאל האכיפה והתביעה ... מלמדת על תוצרי פעילות נמוכים במחוזות, כאלו שאינם מגשימים דיים את האסטרטגיה אליה מכוונת הפרקליטות בנושא זה (עמ' 705).

78. יצוין שבהתאם להוראת ס' 30 לחוק מבקר המדינה, התשכ"ח-1958 (להלן: "חוק המבקר") דוח המבקר מובא אך כראיה לעצם קיומו, כמסגרת עובדתית כללית ותו לא. כך, העותרת אינה מבקשת להיבנות מהאמור בדו"ח כראיה במסגרת הליך זה, אלא הדברים מתוכו מובאים בשם אומנם ולהצגת רקע חשוב לעתירה דנן.

שימוש מעין זה בדו"ח מבקר המדינה כבר הוכר כלגיטימי על ידי בתי המשפט, לרבות בית המשפט העליון [ראו, בש"א 4886/01 אברהם קרמר נ' בזק; 11204/02 שמעון שטרית נ' אריסון השקעות בע"מ; בג"צ 4885/03 ארגון מגדלי העופות נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(2) 14; בג"צ 8192/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פ"ד נט(3) 145; בג"צ 2126/99 מתי דה-הס נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד נד(1) 468].

79. זאת ועוד, כידוע, כבר נפסק כי חוות דעתו של המבקר אמנם אינה בבחינת פסק דין והליך הביקורת אינו בגדר הליך שיפוטי או מעין-שיפוטי, ולפיכך להמלצות המובאות בחוות הדעת אין תוקף משפטי מחייב. אולם, גם אם המלצות מבקר המדינה אינן מחייבות במישרין את הרשות לנהוג על-פיהן, הרי שהן משפיעות על האופן שבו עליה להפעיל את שיקול דעתה. אם הגוף המבוקר אינו מיישם את ההמלצות, רובץ עליו נטל לנמק את החלטתו בנימוקים בעלי משקל. ברי כי התעלמות גורפת ובלתי מנומקת מהמלצות המבקר, לא תוכל להיחשב לסבירה. גם אי-מתן משקל מספק להמלצות המבקר עלול, בנסיבות מסוימות, לעלות כדי אי-סבירות. לפיכך, על הגוף השלטוני לבחון את ההמלצות לגופן, תוך שהוא מעניק להן את המשקל הראוי (בג"ץ 9223/10 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, (נבו, 19.11.2012); בג"ץ 5185/13 פלוני נ' בית הדין הרבני הגדול בירושלים (נבו, 28.02.2017); בג"ץ 4870/10 בלוס-דוד נ' מבקר המדינה, (נבו, 23.6.2011)).

ד.1.ג. המגמה השיפוטית – עידוד השימוש בכלי האכיפה האזרחי ככלי אכיפה משלים

80. לצד דוח המבקר גם בית המשפט הנכבד כבר עמד זה מקרוב על הצורך ב"הרתעה דרך הכיס" באמצעות הגשת תביעה אזרחית, וזאת לצד ההרתעה הפלילית. כך, בעניין אבו סמרה התייחס כב' השופט י' עמית לאפשרות כי המדינה תגיש תביעות שיבוב נגד מי שהורשעו בביצוע עבירות אלימות, במקרים שבהם הנפגעים אושפזו בבית חולים. בתוך כך צוין כי דרך נוספת לקדם את מטרת ההרתעה, מלבד החמרת הענישה, היא "באמצעות פגיעה בכיסו של מבצע העבירה" (ע"פ

1268/21 **מדינת ישראל נ' אבו סמרה**, [פורסם בנבו] פסקה 6 לפסק דינו של השופט י' עמית (15.7.2021); להלן: **"עניין אבו סמרה"**).

81. אמנם הסוגייה הספציפית של הגשת תביעות שיבוב נגד העבריינים על ידי המדינה נותרה בצריך עיון, וזאת לנוכח הערת השופטת ד' ברק-ארז שאלה הצטרף השופט י' אלרון, שבגדרה נמנו קשיים שונים שמעוררת סוגיה ספציפית זו; ואולם יצוין כי גם השופטים ברק-ארז ואלרון לא חלקו על עצם הרעיון של יצירת "הרתעה באמצעות הכיס".

82. גם בעניין אסרף (דנ"פ 5625/16 **אסרף ואח' נ' בוקובה ואח'** (נבו, 13.9.2017); להלן: **"עניין אסרף"**) נקבע ברוב דעות במסגרת דיון נוסף (השופטים א' חיות, י' עמית, א' שהם וד' ברק-ארז) כי יש להרחיב את מעגל הזכאים לפיצוי בהליך הפלילי מכוח סעיף 77 לחוק העונשין כך שיכלול גם ניזוקים עקיפים שהם בני משפחה מדרגה ראשונה ובכל סוגי העבירות (ולא בעבירת המתה בלבד). עם זאת, סכום הפיצוי שניזוקים אלה זכאים לקבל, כולם יחד, יוגבל לכדי סכום התקרה הסטטוטורית הקבועה בסעיף 77 (258,000 ₪). המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין והשופט נ' סולברג, סברו מנגד שסכום הפיצוי שהניזוקים העקיפים יהיו זכאים לקבל, כולם יחד, מכוח סעיף 77 לחוק העונשין לא יוגבל לכדי סכום התקרה הסטטוטורית הקבועה בסעיף.

83. הנה כי כן, מסקנת הדברים היא שהן מבקר המדינה, והן בית המשפט הנכבד סוברים שיש מקום למדיניות אכיפה כלכלית מחמירה יותר מהנהוגה כיום; וכי יש מקום להשתמש בתביעה האזרחית ככלי אכיפה משלים להליך הפלילי; כך ש"פגיעה בכיסו של מבצע העבירה" הוא הכלל המשפטי, כפי שאף בא לידי ביטוי בפרשת אבנון, כפי שיפורט להלן.

ד.1.1. פרשת אבנון – תביעה אזרחית נגרת להרשעה בפלילים

84. זה מקרוב עמד בית המשפט העליון בפרשת אבנון (ע"א 6266/19 **מדינת ישראל המינהל האזרחי באיו"ש נ' צבי אבנון** (25.8.2021) (להלן: **"פרשת אבנון"**)) על חשיבות הגשת תביעה אזרחית נגרת להרשעה בפלילים בידי המדינה של עובד מדינה שפגע בקופה הציבורית.

85. כפי שיפורט להלן, פרשת אבנון היא בעלת השלכות משמעותיות לעניינה של העתירה דנן. כך, בהשוואת שתי הפרשות – פרשת החמגשיות מצד אחד; ופרשת אבנון מצד שני – המסקנה המשפטית חייבת להוביל לידי כך שיש מקום לפעול באופן דומה גם בפרשת החמגשיות. כל פעולה אחרת משמעה שהמדיניות הננקטת היא בלתי סבירה, בלתי מידתית ונוגדת את עקרונות היסוד של המשפט המנהלי, ובראשו עקרון השוויון; מדיניות "זיג-זג" זו פוגעת באמון הציבור וביכולת ההרתעה של אלו המשמשים נאמני-הציבור.

86. העובדות העיקריות בפרשת אבנון פשוטות. בתמצית, המדובר במקרה שבו עובד מדינה הורשע במסגרת הליך פלילי, שבעת שביצע ביקורות במחצבות במסגרת תפקידו כרכז פיקוח במינהל האזרחי באיו"ש, הוא ניצל מידע שברשותו תמורת כספי שוחד בסך 45,850 שקלים. הוא הורשע בלקיחת שוחד ונגזר עליו עונש הכולל מאסר וקנס כספי. בתביעה אזרחית נגרת להרשעה בפלילים שאותה הגישה המדינה נגד אבנון עתרה המדינה לכך שהוא ישיב לידיה את כספי השוחד.

87. בפרשת אבנון התקבל הערעור על פסק-דינו של בית המשפט המחוזי, ונפסק כי המדינה אכן זכאית לקבל את הכספים שנתקבלו כשוחד מכוח דיני עשיית עושר, ומכוח הפרת חובת אמון

שהוא חב כלפי המדינה; הודגש כי עצם קיומו של הליך פלילי לא מונע קבלת תביעה אזרחית נגדו שהגישה המדינה וכי התכליות שאותן מבקשת המדינה להשיג בתביעה נגד אבנון לא הושגו בהליך הפלילי נגדו; עוד הוסף שניתן אף היה להורות על השבה הרתעתית מחמת ש"אין חוטא יוצא נשכר".

88. פרשת אבנון היא פורצת-דרך. ובהשוואה לענייננו – יש בה כדי להבהיר את הצורך המוגבר בהגשת תביעה אזרחית נגדו להרשעה בפלילים בעניין שרה נתניהו. ונפרט:

89. כך, מבחינת **אמון הציבור במוסדות השלטון וחיזוק ההרתעה** – בעניינה של שרה נתניהו מדובר בפעולות שנעשו במעון ראש הממשלה בירושלים, מוסד ממלכתי וסמל ציבורי, ובאירוע שזכה לתהודה ציבורית נרחבת; ואילו בפרשת אבנון מדובר ברכז פיקוח במינהל האזרחי באיו"ש, בפרשה שאלמלא פריצת הדרך המשפטית שגלומה בה, ספק רב אם הייתה זוכה לתהודה כלשהי. מכאן עולה ש**נקיטה בפעולות אכיפה כנגד שרה נתניהו היה בהם הרבה יותר כדי להעביר את המסר הציבורי החשוב, מאשר בפרשת אבנון.**

90. כך, מבחינת **היקף הנזק לקופה הציבורית** – אין למעשה כל מחלוקת ששרה נתניהו בפרשת החמגשיות גרמה נזק לקופה הציבורית בשיעור וודאי של 130,000 שקלים¹ שהוא סכום הגדול **כמעט פי שלושה** מהסכום המדובר בעניין אבנון. למעשה, סכום החוב של שרה נתניהו לקופה הציבורית הוא אף גבוה הרבה יותר, ועומד לכל הפחות על 305,000 שקלים². ניתן אף להניח שהסכום שבו הואשמה בכתב האישום המקורי הוא מצומצם מלכתחילה הרבה יותר מהסכום האפשרי בהוכחה במסגרת הליך אזרחי, שהרי רף ההוכחה הפלילי הוא מחמיר יותר מזה האזרחי. כך, שניתן לסבור שהפרקליטות בהגישה את כתב האישום המקורי צמצמה אותו למינימום ההכרחי ברמת הוודאות הפלילית; ואולם – לאמיתו של דבר מדובר בסכום גבוה בהרבה. הנה כי כן, **הנזק הברור שגרמה שרה נתניהו הוא גדול לאין-שיעור מזה של אבנון.**

91. כך, גם מבחינת **היקף הנזק הכולל ו"חזרתיות" גרימת הנזק לקופה הציבורית** – כאמור, בעוד שעניין אבנון הוא אירוע נקודתי (האישום כלל אמנם שלושה אישומים; אולם הובהר בגזר-הדין שיש לראות בהם "אירוע אחד" (תפ (י-ס) 66284-12-15 מדינת ישראל נ' צבי אבנון (30.4.2017)); פרשותיה של שרה נתניהו הן חוזרות ונשנות, והנזקים שגרמה לקופה הציבורית וההפסדים שנגרמו לקופה הציבורית בגין מעשיה הם **מצטברים (וראו כאמור, עניין נפתלי, עניין אליהו, עניין רבן).**

92. כך, אף ביחס ל**נזק שנגרם לקופה הציבורית עצמה והמורכבות הדוקטרינרית** – בעוד שפרשת אבנון דורשת הוכחה מורכבת, המתבסס על דוקטרינות משפטיות לא-פשוטות כדי להוכיח שרכיב "הנזק" אכן נגרם לקופת המדינה (שהרי קיים ספק לא קל שאכן בקבלת השוחד נגרם "נזק" כלשהו או "חיסרון-כיס" לקופה הציבורית); **הרי שאין כל ספק שבמעשיה של שרה נתניהו נגרמו נזקים ישירים וברורים הניתנים לכימות פשוט לקופה הציבורית** (ויוזכר שהדבר נעשה לא בפעם הראשונה בידי שרה נתניהו).

93. מן העבר האחר ראוי לציין במסגרת איזון השיקולים שמבחינת **חומרת העבירה** – הרי שאבנון הורשע בעבירת שוחד, מרמה והפרת אמונים; ואילו שרה נתניהו הורשעה בעבירת ניצול מכוון

¹ לפי חשבון של 175,000 שקלים שבהם הודתה במסגרת הסדר הטיעון בהפחתת סכום הפיצוי שנפסק של 45,000 שקלים.

² לפי חשבון של 359,000 שקלים שבהם הועמדה לדין בכתב האישום המקורי בהפחתה דלעיל.

של טעות הזולת, עבירה שהיא באופן מובהק חמורה פחות. ואולם אל מול חומרת העבירה ה"פורמלית", נדמה **שנסיבות ביצוע העבירה** בעניינה של שרה נתניהו חמורות יותר, נוכח העובדה שבמעשיה (יחד עם סיידוף) גרמה לשיטת המדינה עצמה [ל]"החטיאם [של] עובדי ציבור ועובדים נוספים" (ראו, סעיף 16 לכתב האישום המקורי, וכן סעיף 8). קרי בשונה מעניין אבנון, הרי **שפעולותיה של שרה נתניהו הביאו ליצירת "אקו-סיסטם" של שחיתות ועבריינות במעון ראש הממשלה**.

94. בהקשר זה חשוב לציין שהעובדה שהמדינה בחרה להתייחס **לתבחין אחד בלבד (!)** בהשוואת פרשת אבנון לפרשת החמגשיות – והוא חומרת העבירה בלבד (ראו, סעיף 12 לנספח ע/11) – ולקבוע שאין מקום להגיש תביעה אזרחית כנגד שרה נתניהו, על בסיס עובדה זו **בלבד** – היא הנותנת שהמדינה חייבת לפרסם את מסמך המדיניות שעל פיה היא מקבלת החלטות אלה; משום שברור שהחלטה זו היא בלתי סבירה בצורה קיצונית.

95. ולסיכום מתחדדת השאלה – **אם בארזים נפלה שלהבת, מה יגידו אזובי הקיר?** במילים אחרות, אם הוחלט להגיש תביעה אזרחית נגררת להרשעה בפלילים בעניין אבנון (החלטה מבורכת), מה טעם יש שלא להגיש נגד שרה נתניהו שעניינה חמור בהרבה מעניינו של אבנון; מורכב דוקטרינרית הרבה פחות מעניין אבנון; ובעל מסר ציבורי מהדהד הרבה יותר?

96. אם המדינה נוקטת במדיניות של נקיטה בפעולות אכיפה אזרחיות לשמירה על הקופה הציבורית (כעולה מפרשת אבנון) – יש אפוא מקום לפעול בהתאם לאותם תבחינים, ולהגיש תביעה דומה כנגד שרה נתניהו. כל פעולה אחרת נוגדת את עקרונות היסוד של ההליך המנהלי; וחותרת תחת תפקידם של משיבי המדינה כנאמני הציבור.

ד.1.ה. הצורך בקביעת מדיניות אחידה ובפרסום ההנחיות המנהליות

97. הבדלים אלו בהתנהלות הרשות והחלטותיה הסותרות בהשוואה שבין עניינה של שרה נתניהו לעניינו של אבנון – מדגישים את הצורך החשוב בקביעת תבחינים ברורים, בקשר לאופן הפעלת שיקול דעת הרשות.

98. דומה שאין מחלוקת על חשיבותן של הנחיות מנהליות, ועל תרומתן לפעולתה של הרשות הציבורית באופן שוויוני ואחיד כלפי מקרים דומים הבאים בפניה (ראו, בין היתר: "הנחיות מנהליות" הנחית היועץ המשפטי לממשלה 1.0002 (התשס"ב); יואב דותן **הנחיות מנהליות** (1996); יואב דותן "פרסום הנחיות מנהליות" **משפט וממשל ג** 475 (התשנ"ג); בג"ץ 566/11 **דורון ממשל מגד נ' משרד הפנים**, פ"ד סו(3) 493 (2014).

99. כידוע, כבר נפסק שהנחיות מנהליות עומדות בליבת עבודת הרשות, והן נועדו להסדיר את טיפול הרשות. המדובר בכללים שהרשות קובעת לעצמה, במטרה להדריכה בדרך הפעלת הסמכות הנתונה לה. תכליתם למנוע מצב של פעילות שרירותית ובלתי-שוויונית (יואב דותן **הנחיות מנהליות** 82-83 (1996) בג"ץ 10533/04 **ויס נ' שר הפנים** [פורסם בנבו] (28.6.2011); ע"מ 389/13 **קרינסקי נ' המשרד לביטחון פנים**, [פורסם בנבו] פסקאות 17-18 (1.10.2014); ע"מ 9890/09 **נוואה נ' משרד הפנים** [פורסם בנבו] (11.7.2013); ע"פ 4456/14 **אביגדור קלנר נ' מדינת ישראל** (נבו 29.12.2015); דפנה ברק-ארז **משפט מנהלי** כרך ב 673-680 (2010)).

100. הנחיות מנהליות של הרשות נדרשות להיות כתובות ומפורסמות. זאת על מנת שהציבור ידע כי הרשות פועלת בהגינות, ובכך יגדל אמון הציבור במנהל ובעובדיו (בג"ץ 3751/03 **אילן נ' עיריית תל אביב**, [פורסם בנבו] (22.12.2004)). על הנחיות מנהליות חלים כללי המשפט המנהלי, כפי שהם חלים על כל מעשה מנהלי של הרשות הציבורית.

"בתחומים רבים בהם פועל המינהל מהוות ההנחיות את השלד הנורמטיבי העיקרי, ולעתים הבלעדי, אשר באמצעותו מתקבלות החלטות ומבוצעות פעולות ... הנחיות פנימיות אלה יופיעו, בדרך כלל, מקום שבו מפעילה הרשות המנהלית שיקול דעת וכאשר בדבר החקיקה המהווה את מקור הסמכות לא נקבעו קריטריונים שינחו את הרשות המנהלית בפעולתה. לקביעת הנחיות, להבדיל מקבלת החלטות באופן פרטני, יתרונו, אשר בית המשפט הכיר בהם בפסיקתו: גיבוש הנחיות מאפשר לרשות לערוך בירור יסודי ולהתייעץ עם גורמים רלוונטיים; קיומן של הנחיות מייעל את פעולת הרשות והפעלתן תורמת לאחידות, יציבות ועקביות של פעולתה ולשוויון בהפעלת הסמכות. קיומן של הנחיות מאפשר לאזרח, הנזקק לרשות המנהלית, לצפות ולכלכל את צעדיו במידה סבירה של ודאות, ומקלה על הפעלת ביקורת על פעולת הרשות; בנוסף, על אף כלליותן של ההנחיות, הן מאופיינות בגמישות שאינה קיימת, למשל, בחקיקה". [ע"מ 9187/07 **אורי לוזון נ' משרד הפנים** (נבו) (24.07.2008), בפסקה 38]

101. הרשות לקבוע הנחיות מנהליות הופכת במקרים המתאים לחובה. כך, בית משפט כבר פסק כי רשות מנהלית אינה יכולה להפעיל את סמכותה ללא אמות מידה ברורות, ענייניות ושוות (ראו, בין היתר, בג"ץ 59/88 **צבן נ' שר האוצר**, פ"ד מב (4) (1989) 705, 706-707; בג"ץ 637/89 **"חוקה למדינת ישראל" נ' שר האוצר**, פ"ד מו (1) (1991) 191, 200; בג"צ 556/85 **בסט נ' שר הביטחון**, פ"ד לח (1) (1984) 177, 183-184).

102. וכבר נפסק שבמקרים המתאימים היעדרן של הנחיות מנהליות אף יורד לשורש הפעלת הסמכות של הרשות, ובלעדיהן – קיים קושי מהותי בהפעלת שיקול הדעת.

"ללא אמות מידה וכללים ברורים, אשר לאורם על רשות הרישוי להחליט האם לפסול את רישיונו של נהג, על פי סמכותה בסעיף 56 לפקודת התעבורה, הרי שהחלטותיה חוטאות בחוסר שוויון ולעיתים בשרירותיות מעצם טיבן, ונוגדות את כללי המינהל התקין (בג"צ 688/81 מיגדה בע"מ נ' שר הבריאות, פ"ד לו (4) 85, 91 (1982); בג"צ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לו (3) 29, 34 (1983); בג"צ 720/82 אליצור אגוד ספורטיבי דתי סניף נהריה נ' עיריית נהריה, פ"ד לו (3) 17, 20 (1983)). נמצאנו כי ללא כלים אלו, האמורים להנחות את הרשות, אין היא יכולה להיכנס בדלת אמותיו של סעיף 56 לפקודת התעבורה, ולעשות שימוש בשיקול דעתה. רק לאחר שייקבעו כללים אובייקטיביים, ענייניים וברורים, תוכל זו לממש את סמכותה הכתובה עלי חוק, ולבוא בגדרי מתחם שיקול הדעת אשר התווה לה המחוקק" (רע"פ 3676/08 **יניב זנו נ' מדינת ישראל** (27.7.2009))

103. מדיניות האכיפה שעל-פניה היא בלתי שוויונית ובלתי סבירה כפי שבא לידי ביטוי מההחלטה להגיש תביעה אזרחית נגד נגרת בפרשת אבנון, בזמן שפרשה חמורה יותר – פרשת החמגשיות – מקבלת שרה נתניהו פטור יורדת לשורש הפגיעה באמון הציבור.

104. המסר בהחלטה שלא להגיש תביעה אזרחית בעניינה של שרה נתניהו הוא שהרשות אינה עורכת בירור יסודי מתוך תפיסת-הפעלה כללית של השימוש בכלים האזרחיים המשלימים את האכיפה הפלילית, ודוח מבקר המדינה מחזק תפיסה זו.

105. ההבחנה הבלתי-ברורה והבלתי-סבירה בין ההחלטות בפרשת אבנון ובפרשת החמגשיות מצביע במובהק על כך שאין כל אחידות, יציבות או עקביות של פעולת הרשות, ומדגים בפועל חוסר-שוויון חמור בעת הפעלת הסמכות. היעדרה של מדיניות ברורה אף מקשה על הפעלת ביקורת שיפוטית על ההחלטות האמורות, ומחזקת אף יותר את תחושת אי-השוויון שבהחלטות הרשות; ואת הפגיעה באמון הציבור.

ד.1.1. סיכום ביניים – נקודת המוצא: יש מקום להגיש תביעה אזרחית נגד שרה נתניהו

106. מכלל האמור עולה מסקנה ברורה שנקודת המוצא היא שיש מקום להגשת תביעה אזרחית בעניינה של שרה נתניהו.

107. כך, משיבי המדינה משמשים כנאמני הציבור, ומופקדים גם על שמירת הקופה הציבורית כלפי נזק שנגרם לה. מדוח מבקר המדינה עולה שהשימוש בכלי האכיפה האזרחי אינו ממוצה כראוי, ובכך נגרמים נזקים עצומים לקופת המדינה; זאת ועוד, מהשוואת עניינה של שרה נתניהו לפרשת אבנון עולה במובהק שיש מקום להגיש תביעה אזרחית.

108. מעבר לכך, הגשת התביעה האזרחית גם עולה לכאורה עם העמדה המוצהרת של המשיב 1, היועץ המשפטי לממשלה, לפיה בהתאם לאמור בהודעה מטעמו לפיה: "היועץ המשפטי לממשלה סבור כי לצד האכיפה הפלילית, ישנה חשיבות רבה גם בעשיית שימוש בכלים מהמשפט האזרחי כגון הגשת תביעות יזומות בשם המדינה נגד מי שגרם נזק לציבור, ויש בכך כדי להלום את האינטרס הציבורי. בכך, יש גם כדי לייצר הרתעה, ואף להביא למניעתם של מצבים בהם החוטא יוצא נשכר. לפיכך, ככלל, יש ללכת בדרך זו בנסיבות המתאימות, ככל שהדין מאפשר זאת".

109. ועל-אף זאת נדמה שקביעה זו מאת כב' היועץ המשפטי לממשלה איננה אלא מס שפתיים. שהרי על אף שהחליט המשיב 1, היועץ המשפטי לממשלה, כי "על אף חומרת מעשיה של הגב' נתניהו; קיומו של פסק דין מרשיע; החשיבות הרבה שמערכת אכיפת החוק מייחסת להגשתן של תביעות אזרחיות לשם הטבת נזקי המדינה וההגנה על האינטרס הציבורי, גם בהמשך להליכים פליליים" – הרי שבכל זאת יימנע מהגשת תביעה אזרחית.

ומדוע?

110. מלשון ההחלטה ניתן לאתר מספר נימוקים – נביאם כסדרם. אולם נקדים מסקנה לניתוח ונבהיר שלשיטת העותרת, מלבד התעלמות משיקולים משמעותיים (כמו פרשיות העבר, והעמסת נזקה של שרה נתניהו על הקופה הציבורית; כמו גם חריגה מהמדיניות שנקטה אל מול עניין אבנון) – הרי שממילא אין בהם כדי לערוך את האיזון הראוי, בנסיבות העניין.

2.ד. התנהלות והחלטת המשיבים 1-2 היא בלתי סבירה באופן קיצוני

2.א. פגמים בשיקולים התומכים בויתור לשרה נתניהו

2.א.2.ד. יש לדחות את טענת המדינה שנתניהו הודתה במעשיה ונטלה אחריות פלילית מצדה

111. שרה נתניהו אמנם הודתה באחריות הפלילית מצדה, אך הודתה רק **בחלק** מהנזקים שגרמה. כזכור, לאחר החקירה של משטרת ישראל ולאחר עבודת פרקליטות המדינה, מצאו רשויות האכיפה כי הנזקים שגרמה נתניהו הם **למצער כפולים** מהסכום שהודתה בו בהסדר הטיעון.

112. לכך יש להוסיף את העובדה שההודאה הגיעה **בשלב מאוחר ביותר בהליך הפלילי**, ואין המדובר באחד מאותם המקרים בהם העברייני התחרט ושיתף פעולה עם המשטרה או הפרקליטות מראשית הדרך; וכך הביא לחיסכון משמעותי במשאבי המדינה וקיבל אחריות כנה על מעשיו.

113. לכן, הודאתה של נתניהו בשלב כה מאוחר בהליך אינו יכול להוות שיקול למחילה עבור הנזקים שגרמה, בפרט לא כאשר מדובר במחילה על נזקים שגרמה בשיעור של לפחות 130,000 ₪ (ויוער שמדובר בהערכת הנזק במינימום האפשרי; וללא חישוב נזקים "עקיפים"). ומטעמים אלה, ההחלטה שלא להגיש תביעה אזרחית נגד נתניהו לשיפוי עבור הנזקים שגרמה – לא יכולה להתבסס על עצם הודאתה של נתניהו "ונטילת אחריות" מצידה.

114. בשולי הדברים אך לא בשולי חשיבותם, נזכיר שאף אבנון (שכנגדו הוגשה תביעה אזרחית) – גם הוא הודה במסגרת עסקת טיעון.

2.א.2.ד. יש לדחות את טענת המדינה שאין להגיש תביעה אזרחית משום ששרה נתניהו כבר חויבה לשאת בפיצוי לקופת המדינה בסך 45,000 שקלים, ובכך ביצעה השבה חלקית

115. ראשית חשוב להדגיש שטיעון זה לא לוקח בחשבון את המסר שהוא מעביר לעבריינים עתידיים. ויובהר, נתניהו קיבלה בתחבולה כספים בשיעור של 175,000-359,000 שקלים, ונהנתה מהם. הלך העניינים לפיו אדם נהנה מקבלת סכומים כה גבוהים בתחבולה, נתפס, עומד לדין ובכל זאת נדרש לשלם כ-12.5%-25% מהנזקים הישירים שגרם אינו מתקבל על הדעת.

116. המסר שמועבר לעבריינים עתידיים הוא שידעו שגם במקרה שייתפסו במעשיהם הפליליים, יידרשו להשיב כשמינית בלבד מההנאה שהפיקו מאותם מעשים עבריינים. ולכן, עצם העובדה שנתניהו חויבה לשאת בפיצוי לקופת המדינה בסך **45,000 שקלים בלבד**, לבדו מעיד לטובת הגשת תביעה אזרחית משלימה.

117. יתרה מזו, ניתן גם לכמת את הנזק שגרמה שרה נתניהו לקופה הציבורית בסכומים גבוהים בהרבה מהסכום של 175,000 שקלים (שבו הודתה במסגרת עסקת הטיעון) או מהסכום של 359,000 שקלים (שבו הואשמה; להלן: "**סכום האישום המקורי**"). כך, ניתן להניח שסכום האישום המקורי היה **המינימלי ביותר** במסגרת ההליך הפלילי – כלומר, רק אותן חשבוניות שניתן להוכיח שהם רלוונטיות לנושא ברף הפלילי (קרי, "מעבר לספק סביר") מצאו דרכן לכתב האישום המקורי. ניתן אפוא להניח שברף הוכחה אזרחי חשבוניות נוספות תמצאנה רלוונטיות לעניין, כך שהסכום שבו תחוייב שרה נתניהו בסופה של התביעה האזרחית – יהיה גבוה בהרבה.

118. יתרה מזו – ניתן אף לערוך תחשיב נזק חמור יותר, שאינו מתבסס על חשבוניות; אלא על הנזק שנגרם ל"אמון הציבור". כך, כל עבירה מתחום טוהר המידות פוגעת פגיעה מסוימת באמון הציבור. ככל שמעמדו הציבורי של הפוגע הוא בכיר יותר; ככל שהאירוע הוא בעל השלכות ציבוריות רחבות יותר – הנזק לאמון הציבור הוא גדול יותר. כך, ניתן היה אף לתבוע בגין הפגיעה שנגרמה לאמון הציבור. נזק כללי אמנם, אולם אין כל מניעה מלפסוקו במסגרת ההליך המתאים (ראו והשוו, סעיף 77 לחוק העונשין, התשל"ז-1977; עניין אסרף, בפסקה 15 לחוות-דעתה של השופטת (כתוארה דאז) א' חיות.

119. בשולי הדברים אך לא בשולי חשיבותם, נזכיר שעל אבנון הוטל במסגרת גזר הדין קנס כספי בסך 20,000 שקלים (שהם כמעט מחצית מהשוחד שקיבל) – ובכל זאת המדינה הגישה תביעה אזרחית על **מלוא** כספי השוחד שקיבל, קרי 45,850 שקלים. קרי, בעוד שלזכותה של שרה נתניהו נמצא שהיא ביצעה "השבה חלקית" (שהם כ-25% מהסכום שבו הודתה; וכ-12.5% בלבד מהסכום שהמדינה האשימה אותה) והדבר נזקף לזכותה כך שהוחלט שלא להגיש תביעה אזרחית נגדה; הרי שכנגד אבנון שביצע גם הוא "השבה חלקית" אולם השבה גבוהה יותר (שהיא כ-50% מהסכום שבו הודה) – **לא זכה** שעובדה זו "תיזקף לזכותו" בהחלטה להגיש נגדו תביעה אזרחית, והוא למעשה נתבע בתביעה האזרחית המאוחרת על מלוא סכום השוחד (45,850 שקלים).

ד.2.א.3. יש לדחות את טענת המדינה שישנו קושי להפריד בין הוצאות למטרות אירוח רשמי ולבין הוצאות למטרות פרטיות, מה שיהווה קושי בהוכחת הנזק המדויק בהליך האזרחי

120. קושי זה לא באמת צפוי לעלות בתביעה האזרחית כלל; בוודאי לא זו הנגררת להרשעה בפלילים. יוזכר שכחלק מהודאתה של שרה נתניהו בכתב האישום, היא הודתה שגרמה לנזקים בשיעור של **175,000 שקלים לקופת המדינה**. סכום זה אפוא מוסכם על הצדדים, ועל כן ככל שתוגש תביעה אזרחית בנושא, אפשרותה של נתניהו לערער על סכום זה מוטל בספק ממשי (עד כדי בלתי אפשרי). ברור לכל שהודאתה של שרה נתניהו בכך שדברים שקיבלה תוך ניצול מכוון של טעות הזולת לא יכולים להחשב הוצאות למטרות אירוח רשמי.

121. וממילא, אף אם לא הייתה מודה שרה נתניהו בסכום הנזק האמור, הרי שישנם כללים משפטיים שממילא היו מקלים על הוכחת הנזקים הללו, לרבות דוקטרינת הנזק הראייתי שנגרם מניצול הטעות המכוון של גב' נתניהו, העברת נטל ההוכחה כשהדבר מעיד בעד עצמו (סעיף 41 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש]), ועוד.

122. מעבר לכך, אין כל צורך בהוכחת "הנזק המדויק" כדי לזכות בפיצויים (ראו לדוגמא, פרשת אסרף). ועל רקע זה שבו אין צורך בהוכחה "מדויקת", ובכל זאת המדינה טוענת שאין ביכולתה להוכיחו בהוכחה "מדויקת" – ועל כן היא נמנעת מראש מהגשת התביעה, הרי שקשה להשתחרר מהרושם שהמדינה בוחרת להציב בפניה רף גבוה בהרבה מהדרוש; ואז לטעון לקיומו של אותו רף כדי לפטור עצמה מלפעול כנדרש ממנה, וכמצופה מ"נאמן הציבור".

123. לכן אין משקל רב לקושי הנטען להפריד בין הוצאות לטובת המדינה והוצאות למטרות פרטיות.

124. בשולי הדברים אך לא בשולי חשיבותם, נזכיר שהמורכבות הדוקטרינרית שבעניין אבנון (המתבטאת בין היתר, אך לא רק בעובדה שהטענה שנגרם "נזק" כלשהו לקופת המדינה, כך

שיש למדינה מראש עילת תביעה כלשהי כנגד אבנון היא למצער ניתנת להגדרה ככזו שאיננה נקייה מספקות) – לא הרתיעה את המדינה מלהגיש את התביעה האזרחית, ולאחר מכן אף להגיש ערעור, לאחר שנדחתה במחוזי. על רקע זה הטענה שהמדינה נמנעת מהגשת תביעה כנגד שרה נתניהו משום "קושי בהוכחת נזק מדויק" – היא תמוהה ביותר לשון המעטה.

ד.2.א.4. יש לדחות את טענת המדינה שלא נאמרה אמירה מפורשת במסגרת הסכמת הצדדים להליך הפלילי בדבר אפשרות הגשת תביעה אזרחית.

125. יש להודות שטיעון זה אינו מובן; וכלל לא ברורה מה משמעותו לענייננו.
126. ראשית יש לציין שלפי פרסומים בתקשורת, פרקליטות המדינה **הציבה תנאי מפורש להסדר הטיעון** והוא שהמדינה תשמור לעצמה את הזכות לשקול את האפשרות להגיש תביעה אזרחית. אם כך הדבר, הרי ששיקול זה דווקא מעיד **לטובת** הגשת תביעה אזרחית כנגד שרה נתניהו.
127. זאת ועוד, במסגרת התשובה הבהירו משיבי המדינה שבמסגרת ההליך הפלילי שמרה לעצמה המדינה את האפשרות להגיש תביעה אזרחית (סעיף 7 בנספח ע/11); כך שלא ברור מה המשמעות של הקביעה שלא נאמרה אמירה "מפורשת" בנדון, ומה הקשר לענייננו.
128. מעבר לכך, היעדר אמירה מפורשת של הצדדים בנוגע לזכות המדינה להגיש תביעה אזרחית **אינה משנה את המצב המשפטי בין הצדדים**. גם בהיעדר אמירה מפורשת – למדינה עומדת הזכות להגשת תביעה אזרחית; ובמקרה זה – אף עומדת לה החובה לעשות כן.
129. קרי, בהיעדר התניה מפורשת של הסדר הטיעון הפלילי באי-הגשת תביעה אזרחית, האפשרות להגשת תביעה אזרחית נשארת פתוחה לרווחה. מכאן, ההחלטה שלא להגיש תביעה אזרחית נגד שרה נתניהו לשיפוי עבור הנזקים שגרמה – לא יכולה להתבסס על היעדר אמירה מפורשת של הצדדים בהסדר הטיעון.
130. בשולי הדברים אך לא בשולי חשיבותם, נציין שנוכח העובדה שהתביעה האזרחית נגד אבנון נדחתה במחוזי, ההנחה הסבירה היא שגם בעניינו לקראת הסדר הטיעון לא "נאמרה אמירה מפורשת" ביחס להגשת תביעה אזרחית כנגדו בסיום ההליך הפלילי (שהרי אחרת לא היה מתנגד להליך במחוזי) – ובניגוד לטענה של המדינה ביחס לשרה נתניהו – עובדה זו לא שימשה אמתלתה בידי המדינה כדי להימנע מהגשת תביעה. ואידך זיל גמור.

ד.2.א.5. יש לדחות את חשש המדינה להתיישנות או שיהוי, לנוכח השנים הרבות שעברו מאז האירועים שבבסיס כתב האישום

131. קביעה זו שגויה משפטית ומתעלמת ממספר נושאים מהותיים.
132. תחילה, סעיף 7 לחוק ההתיישנות, תשי"ח-1958 (להלן: "**חוק ההתיישנות**") קובע כי מירוך ההתיישנות של תביעה יושעה כל עוד הנתבעת מטעה את התובע או מנצלת את מצוקתו, לרבות בדרך של אי-גילוי ביודעין של עובדה מהעובדות המהוות את עילת התובענה. במקרה דנן, **נתניהו הורשעה (לנוכח הודאתה) בניצול מכון של טעות הזולת. מדובר בהרשעה שמבססת בעצמה את הוראת סעיף 7 לחוק ההתיישנות** – דהיינו שנתניהו הסתירה מהגורמים הרלוונטיים את טעותם, תוך שהיא מנצלת זאת לרעה.
133. לכן, לפי סעיף זה, מירוך ההתיישנות החל רק עם גילוי העובדות המהוות את עילת התביעה על ידי המדינה, ולא מהאירועים עצמם.

134. בנוסף, סעיף 9 לחוק ההתיישנות קובע במפורש כי כאשר **נתבע מודה – בכתב או בפני בית משפט – בקיום זכותו של התובע, יתחיל מניין תקופת ההתיישנות מיום ההודאה**. במקרה דנן נתניהו הודתה בכתב ובפני בית המשפט בעילות האמורות, ולכן אין ספק שמירוף ההתיישנות החל רק עם הודאתה – ומאז עברו כשנתיים בלבד.

135. גם בטענת השיהוי אין ממש. ברור לכל, כי למדינה זכות להגיש תביעה אזרחית לאחר שנסתיים ההליך הפלילי באותו עניין. הדבר נכון במיוחד לאור העובדה שפרקליטות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה שקלו האם ראוי להגיש תביעה אזרחית בנושא – שיקול דעת ציבורי שמן הראוי להפעילו בכובד ראש. אותו שיקול דעת, שנתניהו היא הנהנית העיקרית מהפעלתו, לא יכול להישקל **לחובתה דווקא של המדינה** בצורה של דחיית תביעה בשל שיהוי, בין היתר משום שלדחייה כזו יהיה **אפקט מצנן** שיגרום לכך שלא יופעל שיקול דעת דומה בעתיד.

136. מכאן, שההחלטה שלא להגיש תביעה אזרחית נגד נתניהו לשיפוי עבור הנזקים שגרמה – לא יכולה להתבסס על חשש מטענות התיישנות או טענות שיהוי.

137. ושוב – בשולי הדברים אך לא בשולי חשיבותם, כעולה מעיון בפרשת אבנון – המקרים אירעו בשנת 2011; כאשר גזר הדין ניתן רק בשנת 2017. בית המשפט עצמו אף התייחס לנושא זה כאחד מהשיקולים לקולא בגזירת העונש, כך: "אשר למיקומו של הנאשם במתחם, יש לזקוף לזכותו הודאתו המיידית, חרטתו הכנה, עברו הנקי ותפקודו הנורמטיבי. בעיקרון, יתכן שהיה מקום לגזור על הנאשם עונש שיכלול מאסר לתקופה שאינה ממש ברף התחתון, אולם קיימים שלושה גורמים המורים לעשות כן: **הראשון** – חלוף הזמן. ב"כ המדינה, אף שנשאל, לא המציא כל הסבר מדוע חל שיהוי שהנו משמעותי, בהגשת כתב האישום: הנאשם הודה מיד בחקירתו, שהסתיימה במחצית שנת 2012. כתב האישום הוגש בסוף שנת 2015, דהיינו **בחלוף כשלוש שנים ומחצה**. בתקופה זו, בה רובץ התיק הפלילי על כתפי הנאשם, מבלי שנעשה דבר לקידום ההליך הפלילי, יש מעין ענישה למפרע. לו היה מוגש כתב האישום תוך פרק זמן קצר וסביר, לאחר סיום החקירה, היה הנאשם מסיים לרצות את עונשו, כל עונש, זה מכבר, והיה שקוע עמוק בשיקום חייו. במקום זאת, הגלגל סב לאחור, ולאחר שהנאשם החל לשקם את חייו, הוא נדרש ליתן הדין על מעשים שבוצעו בשנת 2011 ונחשפו כבר אז, וכאמור, מבלי שבא לשיהוי הסבר כלשהו..." (גזר הדין, בפסקה 9; ההדגשות במקור).

138. לא רק שהמדינה לא החליטה שלא לנקוט בהליכי תביעה אזרחית נגד אבנון, בשל חלוף הזמן וחשש לשיהוי או התיישנות, אלא שבעולה מגזר הדין – למעשה עצם השיהוי נבע ממחדלי המדינה אשר לפי גזר הדין האחריות לכך מוטלת על המדינה. לא-זו-אף-זו שהמדינה החליטה להמשיך בניהול ההליכים כנגד אבנון גם לאחר מכן במסגרת הגשת ערעור. שיקול זה כמובן לא הטריד את המדינה ביחסה לאותו אבנון; אך נדמה כמטרידה מאוד ביחסה לשרה נתניהו. ונדמה שהדברים ברורים.

ד.2.ב. משקל חסר לשיקולים בעד הגשת תביעה אזרחית נגד נתניהו

139. כידוע, כלל גדול הוא כי על הרשות להפעיל סמכויותיה בסבירות, ושהפעלה בלתי-סבירה של הסמכות היא עילה עצמאית שיכולה להביא אף לבטלותה של הפעולה שנעשתה, או לחיוב לפעול מקום שהרשות נמנעה באופן בלתי-סביר מפעולה [לעניין זה ראו למשל בג"ץ 389/80 **דפי זהב נ'**

רשות השידור, פ"ד לה(1) 421 (1981), וכן בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749 (1991).

140. חובת נאמנות המוטלת על הרשות המנהלית מורה כי שיקול-דעת המוענק לרשות ציבורית חייב להיות מופעל בהגינות, ביושר, מתוך שיקולים ענייניים בלבד ובסבירות. עמד על כך המשנה לנשיא, השופט אלון, בצינו:

"רשות ציבורית [...] פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול בידינו, שנאמנות זו צריך ותופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים, ולטובת הציבור, שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה" (בג"צ 4566/90 דקל נ' שר האוצר ואח' [8], בעמ' 33) [ההדגשה של הח"מ].

141. לאורך העשורים האחרונים שרטטה ההלכה הפסוקה גדרי גבולות ברורים המציבים את עילת הסבירות בשורה אחת, ובקדמת הבמה לצדן של עילות ביקורת שיפוטיות נוספות הנוגעות להחלטות הרשות הציבורית.

142. כך, משמשת עילה זו מכשיר מרכזי וחיוני של הביקורת השיפוטית על המינהל, והיא ניצבת במוקד ההגנה על הפרט והציבור מפני שרירות השלטון. התייחסה לכך השופטת פרוקצ'יה בפסק הדין בבג"ץ 5853/07 אמונה - תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה, פ"ד סב(3) 445 (2007), בפס' 33:

"על פי תפיסת המשפט המינהלי בדורות האחרונים משמשת עילת הסבירות מכשיר מרכזי וחיוני של הביקורת השיפוטית על המינהל, והיא ניצבת במוקד ההגנה על הפרט והציבור מפני שרירות השלטון. באמצעות עילה זו, נבחנת הרציונליות שבהחלטת המינהל כמושג נורמטיבי, ולצורך בחינה זו נקבעו אמות מידה שעל בית המשפט לבחון, קרי: האם נשקלו על ידי הרשות המינהלית מלוא השיקולים הרלבנטיים לענין, והם בלבד, או שמא נשקלו שיקולים זרים וחיצוניים לענין; שנית, האם הרשות ייחסה לכל אחד מהשיקולים הרלבנטיים את משקלו היחסי הראוי, והגיעה באמצעות שקילה זו לנקודת איזון המצויה במתחם הסבירות הנתון לה. מיתחם סבירות זה עשוי להשתנות מענין לענין, בהתאם לנתוניו ולמאפייניו של המקרה. בלא הבטחה כי החלטת המינהל תהא סבירה ורציונלית, צפויים הפרט והציבור להיפגע פגיעה קשה. אין די בקבלת החלטה מינהלית בסמכות ובתום לב. על ההחלטה להיות רציונלית ונבונה במסגרת מיתחם שיקול הדעת הנתון לרשות המוסמכת" [ההדגשה של הח"מ].

143. והנה בענייננו, חרף חשיבותה הנושא וחרף היותו נוגע לקופה הציבורית ולנזקים שהסבה לה נתניהו, בחרו המשיבים 1-2 להפעיל שיקול דעת באופן מצומצם ובלתי סביר בעליל; תוך סטייה מוחלטת מכללי הדין המנהלי ומתחושת הצדק, השוויון וההגינות.

144. למעשה, מעבר לחולשת הטיעונים שהוצגו בהודעה נגד הגשת תביעה אזרחית, הרי שהיועץ המשפטי לממשלה לא שקל כראוי את השיקולים בעד הגשת תביעה אזרחית נגד נתניהו.

145. כך, בשיקולים שפירטו הגורמים המקצועיים לא צוינה העובדה שמדובר במקרה חוזר שבו הקופה הציבורית נאלצת לממן את מעשיה של נתניהו (ראו **עניין נפתלי**; סע"ש 14-04-16783 **אליהו נ' משרד ראש הממשלה** (18.11.2015); בג"ץ 9869/16 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה**); ועניין **שירה רבן**, לעיל – התלוי ועומד). על רקע אותם אירועים קודמים ואפשרות התרחשותם של אירועים עתידיים דומים עולה לשיטת העותרת, **שעיקרון ההרתעה** לא קיבל ביטוי הולם ומספק בהחלטה שלא להגיש תביעה אזרחית נגד נתניהו, ועל הגורמים הרלוונטיים להביאו בחשבון כראוי.

146. זאת ועוד, לשרה נתניהו עבר נוסף, שאינו מקבל כל משקל בהחלטה. נזכיר שמדובר באירוע פלילי שהוא במידה לא מבוטלת "שידור חוזר". כך, בשנת 2000 החליט היועץ המשפטי לממשלה דאז, אליקים רובינשטיין, שלא להגיש כתב אישום נגד שורת מעורבים, בראשם ראש הממשלה דאז, בנימין נתניהו, אך גם נגד רעייתו – המשיבה 3 – שרה נתניהו, בפרשה שזכתה לכינוי "פרשת עמדי" (להלן: "**החלטת פרשת עמדי**"). במסגרת זו נחקרה שרה נתניהו בחשד לניסיון לקבלת דבר במרמה ובסיום נקבע שלא נמצאו ראיות מספיקות להגשת כתב אישום (לא עילת היעדר אשמה), וכך הובאו הדברים בהחלטת פרשת עמדי:

"(58) החשדות נגד גב' נתניהו התמקדו ראשית **בניסיון לקבלת דבר במרמה**. אין היא עובדת ציבור, וסעיף המרמה והפרת האמונים אינו חל עליה. בלי ספק היה חלקה גדול במסכת המעשים והמחדלים שבה מדובר. **היא ללא ספק היתה מודעת לקיומו של חוב פרטי**. היא זו שהפעילה את מר עמדי, במיוחד בשנים שבהן כיהן מר נתניהו כראש ממשלה; היא שהזמינה אותו לעיתים קרובות לעבודות בביתה, במה שעל פניו, על פי הראיות באשר לסוג העבודות והאורח בו הופעל מר עמדי, כלל גם מה שנראה לכאורה כגחמה; בתקופות מסוימות הגיע לביתה כמעט מדי יום לצורך ביצוע עבודות שונות, דבר העולה מחומר הראיות מפי מספר עדים, הגם שאינטנסיביות הדברים מוכחשת על ידיה. היא זו שטיפלה בחשבונות שהוגשו, והיא גם מי שאמורה היתה לקבוע מה נכון ומה אינו נכון בהם. **השאלה היתה, מלבד אי התקינות בניהול הדברים שנחשפו, האם ניתן להוכיח את מודעותה למצג הכוזב הדרוש כחלק מיסודות העבירה של ניסיון לקבלת דבר במרמה**. בעניין זה, חרף חשדות העולים ממעשיה השונים, מגירסותיה ומהימנעותה להפנות תשומת לב אנשי משרד ראש הממשלה לקיום החוב הפרטי, שהיתה מודעת לו, אין די ראיות להוכחת העבירה. זאת, הן בשל בעייתיות עדותו של מר עמדי, שהעיד על עצמו בעליל כי ניפח את החשבונות כדי לכסות את החוב הפרטי, אך אין בעצם ראיה מדבריו שעשה כן בידעתה של הגב' נתניהו, והן מחמת שגב' נתניהו עצמה תיקנה את החשבון של כ-323,000 ש"ח והורידה הימנו חלקים מסויימים (כנראה כ-30%-20%). **מכל מקום, ככל שיש חשד שגב' נתניהו יכלה לחשוב שמר עמדי כלל בחשבון חוב פרטי, או ניפח את החשבון שהגיש בשל אכזבתו מכך שלא תוגמל בעבר, בין היתר בגין עבודות פרטיות שביצע עבור משפחת נתניהו, אין די ראיות לכך במונחי אישום פלילי, והתיק כולו נסגר בעילה של חוסר ראיות מספיקות**."

החלטת פרשת עמדי מצורפת ומסומנת כנספח ע/14

147. הנה כי כן, פרשת החמגשיות מהשנים 2010-2013 שבה הודתה והורשעה שרה נתניהו בעבירת "ניצול מכון של טעות הזולת", איננו אלא שידור-חוזר של "פרשת עמדי", משנת 1999, ואשר גם שם פעלה ב"הימנעותה להפנות תשומת לב אנשי משרד ראש הממשלה לקיום החוב הפרטי, שהיתה מודעת לו..."

148. בנוסף, המדינה הפעילה מדיניות אכיפה שקיבלה ביטוי בפרשת אבנון ביחס לנקיטה בפעולות אכיפה אזרחיות לאחר הרשעה בפלילים. החלת מדיניות זו על עניין שרה נתניהו מעלה שיש מקום להגשת תביעה גם בעניינה; וכל פעולה אחרת – היא פגיעה במדיניות האכיפה השוויונית וכללי המשפט המנהלי.

149. כמו כן, נושא מהותי שלא קיבל ביטוי כראוי בהחלטת היועץ המשפטי לממשלה שלא להגיש תביעה נגד נתניהו, הוא היות **החוטאת יוצאת נשכרת**. כזכור, כבר במסגרת הסדר הטיעון שנחתם עימה, ויתרה לה המדינה על גובה הנזק שגרמה. על אף שחקירת המשטרה ביססה נזקים בשיעור של 359,000 ₪ (כעולה מעצם הגשת כתב האישום המקורי), הרוויחה נתניהו מהסדר הטיעון את "שינמוך" טענות הנזק למחצית מאותו סכום. אלא שלא די בכך, נתניהו נדרשה לשלם רק רבע מאותו סכום מונמך, דהיינו **שמינית מהנזק הישיר שגרמה** לפי הממצאים שעמדו בבסיס כתב האישום.

150. במילים אחרות, מההחלטה בעניינה של נתניהו המסר המסוכן שמועבר לציבור הוא "תחטאו". ככל ואדם יחטא וייתפס, הוא יוכל להודות (גם בשלב מתקדם) ויידרש לשלם רק שמינית מסכום הנזק. בנוסף, הוא יזכה "לתשבחות" על כך שהוא הודה ו"נטל על עצמו את האחריות הפלילית" ולא תוגש נגדו תביעה אזרחית לשיפוי על הנזקים שגרם. **זהו המסר המצער והמטריד שעולה מההחלטה שלא להגיש תביעה אזרחית לשיפוי הנזקים שגרמה נתניהו, ואין להשלים עימו.**

151. ויובהר, הנזקים שגרמה נתניהו למדינת ישראל – עבורם יש להגיש תביעה אזרחית – אינם מתמצים בהוצאות האישיות הישירות שגרמה תוך ניצול טעות הזולת. **לעצם מעשיה של נתניהו ישנן השלכות חברתיות עצומות, הן על המדינה ועל אמון הציבור במוסדותיה, והן על החברה והציבור בכללותו.** הדוגמא השלילית שהעבירה נתניהו במעשיה – שאינם נעשים בפעם הראשונה; ושהקופה הציבורית נאלצת לשלם בגין מעשיה ומחדליה של נתניהו ולממן אותם שלא בפעם היחידה – גרמה לציבור נזקים גדולים אף יותר מאשר ההוצאות הפרטיות עצמן. נזקים אלה הם ברי פיצוי גם כן, ואל לה למדינה להסתפק בהשבת ההוצאות הפרטיות בלבד שמהן נהנתה נתניהו.

152. התוצאה החמורה שלפיה אדם שקיבל דבר בתחבולה או תוך ניצול מכון של טעות הזולת לא יידרש לשפות את המדינה על מלוא הסכום שנהנה ממנו, **היא בלתי מתקבלת על הדעת**. על כך כבר עמד בית המשפט וקבע שיש לגבות את מלוא אותו סכום, ואף לחרוג מהדינים הנהוגים במקרים רגילים – לרבות התעלמות מאשם תורם והתנהגות הניזוקים (וראו ע"א 9057/07 אפל נ' מדינת ישראל (נבו 02.04.2012)).

153. מטעמים אלה, החלטתו של היועץ המשפטי לממשלה שלא להגיש תביעה אזרחית נגד נתניהו חורגת ממתחם הסבירות, הן משום שניתן משקל מופרז לשיקולים לויתור על פיצוי המדינה, והן משום שלא ניתן משקל כנדרש לשיקולים בעד הגשת תביעה אזרחית בעניינה.

ד.2.ג. כלי האכיפה האזרחי

154. טרם חתימה, ועל מנת שעתירה זו לא תהא חסרה, העותרת מבקשת להדגיש שבידי המדינה נתונה הזכות המשפטית והכלים המתאימים לנקיטה בהליך האכיפה המתאים בעניין שרה נתניהו, על מנת לשמור על הקופה הציבורית. נסקור אותם בתמצית.

155. ראשית, בידי המדינה האפשרות לנקוט בהליך התביעה האזרחית הנגררת להרשעה בפלילים, בהתאם להוראת סעיף 77 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984. המדובר בהליך שננקט בפרשת אבנון. לא למותר לציין שמגבלת הימים להגשת תביעה נגררת הקבועה בסעיף 19 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018 של 90 ימים להגשת התביעה אמנם חלפו – ואולם, אין כל מניעה לבקש ארכה מתאימה (גם בחלוף המועד) מבית המשפט הנכבד, אשר ניתן להניח שייעתר לה מטעמים של יעילות דיונית ומערכתית.

156. שנית, בידי המדינה גם מצויה האפשרות להגיש תביעה בהתאם להוראת סעיף 77 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "**חוק העונשין**"), הקובע כי: "הורשע אדם, רשאי בית המשפט לחייבו, בשל כל אחת מן העבירות שהורשע בהן, לשלם לאדם שניזוק על ידי העבירה סכום שלא יעלה על 258,000 שקלים חדשים לפיצוי הנזק או הסבל שנגרם לו." (וראו עוד, עניין אסרף לעיל).

157. גם מבלי להידרש ליעילות הדיונית שמצויה בתביעה נגררת, בידי המדינה האפשרות להגיש תביעה אזרחית "רגילה", ובהתאם למגוון האפשרויות החוקיות השונות הנתונות לשיקוליה: כך היא האפשרות לתבוע בגין עוולת הרשלנות, בהתאם להוראות סעיף 35 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש] (להלן: "**פקודת הנזיקין**"). אפשרות אחרת היא לתבוע את המשיבה 3 בתביעת שיפוי, בהתאם להוראות סעיף 84 לפקודת הנזיקין. אפשרות נוספת, היא לתבוע את המשיבה 3 בגין עשיית עושר ולא במשפט, בהתאם להוראות חוק עשיית עושר ולא במשפט, התשל"ט-1979 (להלן: "**חוק עשיית עושר ולא במשפט**").

158. הנה כי כן, בידי משיבי המדינה נתונים כלים שונים ורבים לביצוע האכיפה האזרחית כנגד שרה נתניהו. למעשה, דומה שסוגיה זו כלל אינה שנויה במחלוקת שעה שבהודעת המדינה עצמה – נקודת המוצא לדיון היא שקיימת אפשרות בדין להגיש תביעה כאמור, ואולם שיקולים שונים (שיש לדחות, כמפורט בעתירה זו) מטים את הכף (לשיטת המדינה) שלא להגיש את התביעה האזרחית.

ה. סיכום

159. העתירה שבכותרת עניינה במילוי חובתם של גופים ציבוריים האמונים על אכיפת החוק וייצוג האינטרסים של הציבור למלא את תפקידם. כמו כן, עניינה של העתירה בחובת המענה הענייני של אותם גופים, הן בהתאם לחוק והן לגופן של אותן הפניות והתועלת שעשוי הגוף הציבורי להפיק מהן.

160. עתירה זו מבקשת לחייב את המשיבים 1-2 להשיב לעותרת, להפעיל שיקול דעת מחודש בהחלטה שלא להגיש תביעה אזרחית נגד המשיבה 3, ולחלופין להגיש תביעה כנגד המשיבה 3 על הנזקים הרבים שכבר גרמה.

161. מכל האמור, מתכבדת העותרת לבקש מבית המשפט הנכבד להוציא צווים על תנאי כמבוקש ברישא לעתירה ולעשות אותם צווים מוחלטים.

ירושלים, 9/1/2022, ז' בשבט תשפ"ב

אריאל ברזילי, עו"ד

ד"ר אליעד שרגא, עו"ד

נספח ע/9

העתק ההודעה מטעם היועץ
המשפטי לממשלה מיום 27.5.2021

עמ' 165

ט"ז בסיון, תשפ"א

27 במאי, 2021

הודעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה

הרינו לעדכן כי היועץ המשפטי לממשלה החליט לאמץ את עמדת מ"מ פרקליט המדינה ואת עמדתם המקצועית של גורמי החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה כי אין מקום להגיש תביעה אזרחית נגד הגב' שרה נתניהו.

רקע - ההליך הפלילי ופסק הדין בעניינה של גב' שרה נתניהו:

בהמשך להחלטתו של היועץ המשפטי לממשלה להעמיד לדין פלילי את הגב' נתניהו, ועל בסיס הליך גישור שהתקיים בהמלצת בית המשפט, התגבש הסדר טיעון בין התביעה הכללית לבין הגב' נתניהו, אשר כלל הסכמות בשני עניינים: הראשון, התביעה הכללית תגיש נגד הגב' נתניהו כתב אישום מתוקן בנוסח עליו יסכימו הצדדים, הגב' נתניהו תודה לפני בית המשפט במיוחד לה בכתב האישום המתוקן ותורשע בדין; והשני, הצדדים יעתרו במשותף לכך שבית המשפט יגזור על הגב' נתניהו עונש מוסכם הכולל קנס בסך 10,000 ש"ח ופיצוי למדינה בסך 45,000 ש"ח.

על פי כתב האישום המתוקן שהוגש במסגרת הסדר הטיעון המתואר ושבזו הורשעה על פי הודאתה, ניצלה הגב' נתניהו במכוון את טעות הגורמים הרלוונטיים במשרד ראש הממשלה, על מנת שהמדינה תישא בתשלומים עבור ארוחות מוכנות ממסעדות ושפים שהוזמנו למעון ראש הממשלה, כמו גם בשכרן של עובדות שהועסקו כמבשלות. כך, כמתואר בכתב האישום, החל מחודש ספטמבר 2010 ועד לחודש מרץ 2013, קיבלה הגב' נתניהו עבורה ועבור בני משפחתה ואורחיהם, ארוחות מוכנות ושירותי שפים בשווי של כ-175,000 ש"ח, תוך ניצול מכוון של טעות הזולת.

בהתאם לכך, הרשיע בית משפט השלום בירושלים את הגב' נתניהו בביצוע עבירה לפי סעיף 416 סיפא לחוק העונשין, התשל"ז-1977, שעניינה קבלת דבר בניצול מכוון של טעות הזולת, וגזר עליה את העונש לו עתרו הצדדים במשותף.

בחינת האפשרות להגיש תביעה אזרחית והחלטת היועץ המשפטי לממשלה בעניין:

גורמי החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה – המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), פרקליטת מחוז ירושלים (אזרחי) ומנהל היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה – שהם בעלי המומחיות הרלוונטית להגשת תביעות מהסוג הנדון, אחזו כולם בדעה לפיה אין מקום להגיש תביעה אזרחית נגד הגב' נתניהו בנסיבות העניין. כל זאת, על אף חומרת מעשיה של הגב' נתניהו; קיומו של פסק דין מרשיע; החשיבות הרבה שמערכת אכיפת החוק מייחסת להגשתן של תביעות אזרחיות לשם הטבת נזקי המדינה וההגנה על האינטרס הציבורי, גם בהמשך להליכים פליליים; ובשים לב להצטברותם של שיקולים מסוגים שונים הנוגעים להליך האזרחי הפוטנציאלי השלובים זה בזה, אותם יש לשקול על רקע העובדה שחומרת האירוע ומימוש הדין באו לידי ביטוי בראש

ובראשונה, בהודאתה של הגב' נתניהו ובנטילת אחריות פלילית מצדה. אל עמדה זו הצטרפו גם ממלא מקום פרקליט המדינה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) והמשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים).

בין השיקולים הנוגעים להליך האזרחי הפוטנציאלי נשקלו השיקולים הבאים: הגב' נתניהו נדרשה כאמור במסגרת ההליך הפלילי לשאת בפיצוי לקופת המדינה בסך 45,000 ש"ח, ובכך בוצעה השבה, חלקית, של הכספים שנטלה והטבה חלקית של נזקה של המדינה. אמנם, נותר סך כספי שלא הושב לקופה הציבורית, ברם, לנוכח הערת כבוד נשיא בית משפט השלום, כב' השופט אביטל חן, במסגרת גזר הדין בהליך הפלילי, לפיה לא ניתן להפריד בין הוצאות למטרות אירוח רשמי לבין הוצאות למטרות פרטיות, ספק אם במסגרת ההליך האזרחי יהא ניתן להשיב סכום זה במלואו או בחלקו. על כן, צפוי ההליך האזרחי להוליד – אם בכלל – תועלת מצומצמת למדינה; לכך מצטרפים העדר אמירה מפורשת במסגרת הסכמת הצדדים להליך הפלילי בדבר אפשרות הגשת תביעה אזרחית; קשיים משפטיים בניהול ההליך, לרבות טענות להתיישנות ולשיהוי, בגין מעשים שראשיתם בחודש ספטמבר 2010, לפני למעלה מעשור; וכן העובדה, כי ההליך הפלילי הסתיים בהסדר טיעון, שהסנקציה שהוטלה במסגרתו היא כספית ורובה ככולה פיצוי למדינה בגין מעשי הגב' נתניהו.

היועץ המשפטי לממשלה סבור כי לצד האכיפה הפלילית, ישנה חשיבות רבה גם בעשיית שימוש בכלים מהמשפט האזרחי כגון הגשת תביעות יזומות בשם המדינה נגד מי שגרם נזק לציבור, ויש בכך כדי להלוט את האינטרס הציבורי. בכך, יש גם כדי לייצר הרתעה, ואף להביא למניעתם של מצבים בהם החוטא יוצא נשכר. לפיכך, ככלל, יש ללכת בדרך זו בנסיבות המתאימות, ככל שהדין מאפשר זאת.

ביחס למקרה הפרטני, מקובלת על היועץ המשפטי לממשלה עמדתם המקצועית של גורמי החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה, אליה הצטרפו ממלא מקום פרקליט המדינה והגורמים הנוספים כמפורט לעיל, לפיה אין מקום להגיש תביעה אזרחית. היועץ המשפטי לממשלה הדגיש, שהצטברותם של כל אחד מהשיקולים שצוינו לעיל ואשר הובאו על-ידי אותם גורמים, היא זו שהכריעה את הכף בקבלת החלטה זו.

בברכה,

אפרת אורן

דוברת היחידות המשפטיות

אגף דוברות הסברה

נספח ע/10

**העתק התגובה המקדמית מטעם
המשיבים 1-2 בעתירה הקודמת**

עמ' 168

בג"ץ 199/22

בבית המשפט העליון

בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

התנועה למען איכות השלטון בישראל

ע"י עו"ד אליעד שרגא ואח'

מרח' יפו 208 ירושלים

טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076

כתובת דוא"ל: mqg@mqg.org.il

העותרת

נגד

1. היועצת המשפטית לממשלה

2. פרקליט המדינה

המשיבים 2-1 על ידי פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים, ירושלים

טלפון: 073-3925107; פקס: 02-6467011

3. שרה נתניהו

ע"י עו"ד יוסי כהן

מרח' קלישר 17, תל אביב

טלפון: 03-5168484; פקס: 03-5166066

המשיבים

תגובה מקדמית מטעם המשיבים 2-1

1. בהתאם להחלטת כבוד השופט י' עמית מיום 10.1.22, מוגשת בזאת תגובה מקדמית לעתירה מטעם המשיבים 2-1 (להלן: **המשיבים**).
2. עניינה של העתירה בבקשת העותרת כי בית המשפט הנכבד יורה למשיבים לבוא וליתן טעם:

1" ... מדוע לא יגישו תביעה אזרחית נגד המשיבה 3 בשל הנזקים שגרמה למדינה, בהתאם לעמדת פרקליטות מחוז ירושלים, ולמצער עבור הנזקים שהודתה המשיבה 3 שגרמה במסגרת הסדר הטיעון ונקבעו בפסק דינו של בית המשפט בת"פ (י-ם) 52605-06-18, והכל בהתחשב בהערות ששלחה העותרת בפנייתה מיום 6.6.2021.

2. ... מדוע לא יגישו תביעה אזרחית נגד המשיבה 3 עבור הנזקים שגרמה למדינה, בהתאם לעמדת פרקליטות מחוז ירושלים, ולמצער עבור הנזקים שהודתה המשיבה 3 שגרמה במסגרת הסדר הטיעון ונקבעו בפסק דינו של בית המשפט בת"פ (י-ם) 52605-06-18, בהיות החלטה זו בלתי סבירה ובלתי מידתית.

3. ... מדוע לא יגישו תביעה אזרחית נגד המשיבה 3 בשל הנזקים שגרמה למדינה, בניגוד למדיניות האכיפה האזרחית אשר ננקטה בפרשת אבנון (ע"א 6266/19 מדינת ישראל המינהל האזרחי באיר"ש נ' צבי אבנון (25.8.2021)).

4. ... מדוע לא יפרסמו את המדיניות בה הם נוקטים בהגשת תביעות אזרחיות לאחר סיום הליכים פליליים כנגד כל גורם שפגע בקופה הציבורית.

3. המשיבים יטענו כי דין העתירה להידחות על הסף, בהעדר עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד. לעמדת המשיבים, בהחלטת היועץ המשפטי לממשלה שלא לנקוט הליך

אזרחי נגד הגב' שרה נתניהו (להלן: **המשיבה 3**), לא נפל כל פגם, ובוודאי לא פגם המצדיק התערבות שיפוטית.

4. כפי שיפורט להלן, ההחלטה שלא להגיש תביעה אזרחית נגד המשיבה 3 התקבלה בתום שורת דיונים שנערכה בנושא, ולאחר שנשקלו כלל השיקולים הרלוונטיים לעניין, לרבות טענות דומות לאלו שהועלו בפניות העותרת וכן במסגרת העתירה. בין השיקולים שנבחנו היו כאלה התומכים בהגשת התביעה כמבוקש על ידי העותרים, וכאלה התומכים באי-הגשת תביעה, כאשר במכלול נסיבות העניין, הכף נטתה לטובת אי-הגשת תביעה; בנסיבות ענייננו, קיימות החלטות אפשריות שונות המצויות במתחם סבירות, ולא ניתן לומר כי ההחלטה שהתקבלה חורגת ממתחם סבירות, ובוודאי אין לומר כי החלטה זו חורגת ממתחם הסבירות באופן קיצוני, המצריך התערבות שיפוטית, לא כל שכן – התערבות בדמות סעד חריג שעניינו מתן הוראה למדינה לנקוט הליכים משפטיים.

הדברים נכונים ביתר שאת, בשים לב להלכה הפסוקה בדבר מתחם ההתערבות הצר והמצומצם בכגון דא.

5. יובהר, כפי שאף צוין במענים שנמסרו לעותרים, כי לעמדת המשיבים, לצד האכיפה הפלילית, קיים אינטרס ציבורי מובהק גם בעשיית שימוש בכלים מהמשפט האזרחי כגון הגשת תביעות יזומות בשם המדינה נגד מי שגרם נזק לציבור. בכך, יש גם כדי לייצר הרתעה, ואף להביא למניעתם של מצבים בהם חוטא יוצא נשכר. לפיכך, עמדת המשיבים היא כי ככלל, יש ללכת בדרך זו, בנסיבות המתאימות וככל שהדין מאפשר זאת.

יוסבר, כי ההחלטה שלא להגיש תביעה אזרחית במקרה דנן התקבלה על רקע נסיבותיו הקונקרטיות של המקרה שלפנינו, ואין בה כדי לגרוע מן העמדה הכללית האמורה.

6. אשר לסעד הנוסף שהתבקש בעתירה, שעניינו בדרישה לפרסום המדיניות הנקטת בהגשת תביעות אזרחיות "לאחר סיום הליכים פליליים כנגד כל גורם שפגע בקופה הציבורית", יטענו המשיבים כי דינו להידחות.

7. כפי שנמסר מן הגורמים הרלוונטיים בפרקליטות המדינה, הגשתן של תביעות אזרחיות לאחר הליכים פליליים הוא מהלך שהחל להתרחש באופן סדור בעשור האחרון ומובל על ידי פרקליטות המדינה. מדובר במהלך שעודו מצוי בגיבוש והתפתחות ואינו בשל עדיין לפרסום מסמך מדיניות כמבוקש. בשנים האחרונות הלכה והתפתחה התפיסה, לפיה נכון להרחיב את ארגז הכלים בו עושה שימוש פרקליטות המדינה, על מנת להתמודד עם תופעות פליליות שונות, ובין השאר באמצעות כלים מתחומי המשפט האזרחי והכלכלי. כחלק ממהלך זה מקודמות תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים. מטבע הדברים, תהליך גיבוש קווים מנחים לעבודת הפרקליטות בתחום זה מתרחש באמצעות ניסיון הנצבר במגוון מקרים הולך וגדל (במצבים שונים ובנסיבות שונות), והיזון חוזר מפסיקת בתי המשפט. לצד זאת, גורמי המטה בפרקליטות המדינה - היחידה לאכיפה אזרחית והמשנים

לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים ופליליים – מלווים ומנחים את עבודת המחוזות השונים, במטרה להבטיח התנהלות מתואמת של יחידות הפרקליטות, לימוד תובנות והעמקת הידע בתחום.

לצד הגשת תביעות אזרחיות רבות בשם המדינה לשם שמירה על זכויותיה, לשם הגנה על הקופה הציבורית ולשם הבטחת שלטון החוק וסיוע לממשלה בהובלת מדיניותה כדין, רק בעשור האחרון החלה המדינה בהגשת תביעות בודדות **בעקבות הרשעה בהליכים פליליים** כחלק מתהליך ארגוני סדור, ורק בשנה-שנתיים האחרונות החלו להינתן פסקי דין בתביעות מסוג זה. פסיקתו של בית המשפט הנכבד בתחום זה אף היא עדיין בראשיתה. בין היתר, על בסיסם של פסקי דין אלה, פועלים הגורמים האמונים על תחום זה לצורך גיבוש עקרונות פעולה וליווי יחידות הפרקליטות השונות בתחום זה.

בהתאם לפסקי הדין הניתנים ולשאר החומרים המצטברים בנושא, מתקיימים דיונים, אשר סיכומיהם עתידים להוות פרקים מתוך מסמך המדיניות האמור, אשר טרם בשל לכדי הנחיה, וממילא לא עבר את תהליכי העבודה המקובלים ואת אישורי הגורמים הרלוונטיים בפרקליטות המדינה ובמערך הייעוץ המשפטי לממשלה. עם הבשלת 'תורת ההפעלה' וגיבושה לכלל הנחיה, הדברים יפורסמו כמקובל.

כפי שיפורט להלן, עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות על הסף.

רקע עובדתי

8. בחודש יוני 2018 הוגש לבית משפט השלום בירושלים כתב אישום נגד המשיבה 3 ונגד ראש אגף בכיר משאבים חומריים ומבצעיים במשרד ראש הממשלה. כמפורט בכתב האישום, "על מנת לספק דרישות שונות של הנאשמת, פעלו הנאשמים, בין בצוותא חדא ובין בנפרד, לעקיפת הכללים והתנאים שקבעו הגורמים המוסמכים במשרד לניהול הוצאות המעון על חשבון אוצר המדינה, וזאת כדי להשיג במרמה את מימון המדינה להוצאות שונות של הנאשמת ובני משפחתה שלא היו אמורות להיות ממומנות בדרך זו".

צילום כתב האישום צורף כנספח 1 לעתירה.

9. בהמשך להחלטתו של היועץ המשפטי לממשלה להעמיד לדין את המשיבה 3 בגין עבירות מרמה, ועל בסיס הליך גישור שהתקיים בהמלצת בית המשפט השלום הנכבד, התגבש הסדר טיעון בין התביעה הכללית לבין המשיבה 3, אשר כלל הסכמות בשני עניינים: **הראשון**, התביעה הכללית תגיש נגד המשיבה 3 כתב אישום מתוקן, בנוסח עליו יסכימו הצדדים; המשיבה 3 תודה לפני בית המשפט במיוחד לה בכתב האישום המתוקן ותורשע בדין. **השני**, הצדדים יעתרו במשותף לכך שבית המשפט יגזור על המשיבה 3 עונש מוסכם הכולל קנס בסך 10,000 ₪ ופיצוי למדינה בסך של 45,000 ₪. על פי כתב האישום המתוקן שהוגש לבית משפט השלום שדן בהסדר הטיעון ובו הורשעה המשיבה 3 על פי הודאתה,

"החל מ-9.2010 ועד 3.2013 קיבלה עבודה ועבור בני משפחתה ואורחיהם מהמדינה ארוחות מוכנות (שכללו ככלל כל אחת מספר מנות) בשווי של כ-175,000 ₪, בד בבד עם שרותיה של מבשלת. זאת, בניצול מכוון של טעות הזולת שאין בו מרמה".

צילום כתב האישום המתוקן צורף כנספח 2 לעתירה.

10. בהתאם לכך, ביום 16.6.19 הרשיע בית משפט השלום בירושלים את המשיבה 3 בביצוע עבירה שעניינה קבלת דבר תוך ניצול מכוון של טעות הזולת, לפי סעיף 416 סיפא לחוק העונשין (ת"פ 52605-06-18 **מדינת ישראל נ' נתניהו**) (פורסם בנבו, 16.6.19)).

11. באותו יום, ניתן גזר הדין בהליך הפלילי במסגרתו נגזר על המשיבה 3 העונש לו עתרו הצדדים במשותף – קנס כספי בסך 10,000 ₪ וכן פיצוי לטובת אוצר המדינה בסך של 45,000 ש"ח.

בגזר הדין התייחס נשיא בית משפט השלום בירושלים א' חן, לשיקולי הענישה לחומרה ולקולה. במסגרת השיקולים לקולה ציין כב' הנשיא א' חן כי:

1. " מטענות הצדדים ואף מן הטיעונים שנשמעו לפניי בשתי הישיבות הראשונות, עולה כי בעיות משפטיות לא פשוטות מלוות את התיק. בעיות אלו לא הוכרעו בסופו של יום אך הציבו בפני התביעה מכשול משמעותי.

2. הארוחות שנצרכו הוזמנו גם, אולי בעיקר, לאורחיהם של ראש הממשלה ורעייתו. השפים הוזמנו לפי ניסוחו של כתב האישום המתוקן, לבשל במקום לאורחיהם של ראש הממשלה ורעייתו. אין חולק כי מדובר במעון אירוח רשמי המארח אנשים רמי מעלה בארוחות ערב רשמיות, ואין כיום במרחק הזמן את היכולת להבחין בין הוצאות למטרות אלו לבין הוצאות פרטיות, אם היו כאלו.

3. הנאשמת נעדרת עבר פלילי כלשהו וההתנהלות הפלילית זרה לעולמה.

4. הנאשמת נטלה אחריות על ביצוע המעשים שיוחסו לה בכתב האישום המתוקן, ובכך חסכה זמן שיפוטי רב ומשאבי ציבור יקרים. התיק שלפניי היה מתנהל ככל הנראה ע"י 3 שופטים משך תקופה לא קצרה, והיו אמורים להישמע במהלכו למעלה מ-100 עדים.

5. חלוף הזמן מאז ביצוע העבירה מהווה אף הוא נימוק להקל בעונש.

6. הצדדים הסתייעו בשופט אשר ביצע גישור פלילי, קיים מספר ישיבות, נכנס לעובי הקורה וסייע לצדדים לגשר על הפערים הקיימים בין כתב האישום כפי שהוגש במקורו, לבין כתב האישום המתוקן הנמצא לפנינו היום.

7. התביעה הסכימה לאחר בדיקת מכלול הראיות העומדות לרשותה, להסתפק בעבירה של ניצול מכוון של טעות הזולת, ולכך שהמעשים היו ללא יסוד של מרמה.

את רמת החומרה שאותה מייחסת התביעה למעשיה של הנאשמת ניתן ללמוד גם מעצם הסכמת התביעה להסתפק בקנס ובפיצוי ללא רכיב של מאסר מותנה, ומכאן להסיק גם על מידת הפגם המוסרי שבמעשים בהם הורשעה הנאשמת.

לבסוף קובע כב' הנשיא א' חן, כי: "במכלול הנסיבות, באתי לכלל מסקנה כי העונש המוסכם על הצדדים עומד במתחם העונש ההולם, עומד במבחן האיזון שנקבע בפסיקה, ולפיכך הינו עונש ראוי".

צילום גזר הדין צורף כנספח ע/3 לעתירה.

12. יצוין, כי עמדת גורמי התביעה היא כי סעיף 2 לעיל, בו קבע כב' הנשיא א' חן כי "הארוחות שנצרכו הוזמנו גם, אולי בעיקר, לאורחיהם של ראש הממשלה ורעייתו. השפים הוזמנו לפי ניסוחו של כתב האישום המתוקן, לבשל במקום לאורחיהם של ראש הממשלה ורעייתו. אין חולק כי מדובר במעון אירוח רשמי המארח אנשים רמי מעלה בארוחות ערב רשמיות, ואין כיום במרחק הזמן את היכולת להבחין בין הוצאות למטרות אלו לבין הוצאות פרטיות, אם היו כאלו" הוא שגוי מיסודו. לפיכך, הגישה המדינה בקשה לתיקון גזר הדין, לפי סעיף 81 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984, במסגרתה ביקשה המדינה כי סעיף 2 שלעיל יימחק מגזר הדין, אולם בקשה זו נדחתה בהחלטת כב' הנשיא א' חן מיום 17.6.19.

צילום בקשה לתיקון גזר דין מצורף ומסומן מש/1.

צילום החלטה הדוחה את הבקשה לתיקון גזר דין מצורף ומסומן מש/2.

13. כמפורט בעתירה, ביום 27.5.21 התפרסמה הודעה לתקשורת באמצעות דוברות משרד המשפטים, שבה פורטה החלטת היועץ המשפטי לממשלה דאז, שלא להגיש תביעה אזרחית נגד המשיבה 3. בהודעה פורטו השיקולים עליהם התבססה הכרעת היועץ המשפטי לממשלה בשאלת הגשתה של תביעה אזרחית נגד המשיבה 3, כדלקמן:

"...גורמי החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה – המשנה לפרקליט המדינה, פרקליטת מחוז ירושלים ומנהל היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה – שהם בעלי המומחיות הרלוונטית להגשת תביעות מהסוג הנדון, אחזו כולם בדעה לפיה אין מקום להגיש תביעה אזרחית נגד נתניהו בנסיבות העניין. כל זאת, על אף חומרת מעשיה, קיומו של פסק דין מרשיע, החשיבות הרבה שמערכת אכיפת החוק מייחסת להגשתן של תביעות אזרחיות לשם הטבת נזקי המדינה וההגנה על האינטרס הציבורי, גם בהמשך להליכים פליליים; ובשים לב להצטברותם של שיקולים מסוגים שונים הנוגעים להליך האזרחי הפוטנציאלי השלובים זה בזה, אותם יש לשקול על רקע

העובדה שחומרת האירוע ומימוש הדין באו לידי ביטוי בראש ובראשונה, בהודאתה של הגב' נתניהו ובנטילת אחריות פלילית מצדה. אל עמדה זו הצטרפו גם ממלא מקום פרקליט המדינה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) והמשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים).

בין השיקולים הנוגעים להליך האזרחי הפוטנציאלי נשקלו השיקולים הבאים: הגב' נתניהו נדרשה כאמור במסגרת ההליך הפלילי לשאת בפיצוי לקופת המדינה בסך 45,000 ₪, ובכך בוצעה השבה, חלקית, של הכספים שנטלה והטבה חלקית של נזקה של המדינה. אמנם, נותר סך כספי שלא הושב לקופה הציבורית, ברם, לנוכח הערת כבוד נשיא בית משפט השלום, כב' השופט אביטל חן, במסגרת גזר הדין בהליך הפלילי, לפיה לא ניתן להפריד בין הוצאות למטרות אירוח רשמי לבין הוצאות למטרות פרטיות, ספק אם במסגרת ההליך האזרחי יהא ניתן להשיב סכום זה במלואו או בחלקו. על כן, צפוי ההליך האזרחי להוליד – אם בכלל – תועלת מצומצמת למדינה; לכך מצטרפים העדר אמירה מפורשת במסגרת הסכמת הצדדים להליך הפלילי בדבר אפשרות הגשת תביעה אזרחית; קשיים משפטיים בניהול ההליך, לרבות טענות להתיישנות ולשיהוי, בגין מעשים שראשיתם בחודש ספטמבר 2010, לפני מעלה מעשור; וכן העובדה, כי ההליך הפלילי הסתיים בהסדר טיעון, שהסנקציה שהוטלה במסגרתו היא כספית ורובה ככולה פיצוי למדינה בגין מעשי הגב' נתניהו.

היועץ המשפטי לממשלה סבור כי לצד האכיפה הפלילית, ישנה חשיבות רבה גם בעשיית שימוש בכלים מהמשפט האזרחי כגון הגשת תביעות יזומות בשם המדינה נגד מי שגרם נזק לציבור, ויש בכך כדי להלום את האינטרס הציבורי. בכך, יש גם כדי לייצר הרתעה, ואף להביא למניעתם של מצבים בהם החוטא יוצא נשכר. לפיכך, ככלל, יש ללכת בדרך זו בנסיבות המתאימות, ככל שהדין מאפשר זאת.

ביחס למקרה הפרטני, מקובלת על היועץ המשפטי לממשלה עמדתם המקצועית של גורמי החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה, אליה הצטרפו ממלא מקום פרקליט המדינה והגורמים הנוספים כמפורט לעיל, לפיה אין מקום להגיש תביעה אזרחית. היועץ המשפטי לממשלה הדגיש, שהצטברותם של כל אחד מהשיקולים שצוינו לעיל ואשר הובאו על-ידי אותם גורמים, היא זו שהכריעה את הכף בקבלת החלטה זו.

הודעת הדוברות בעניין החלטת היועץ המשפטי לממשלה מיום 27.5.21 צורפה כנספח 5 לעתירה.

14. בהמשך להחלטת היועץ המשפטי לממשלה, ביום 6.6.21 פנתה העותרת למשיבים ולמנהל היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה, במכתב שכותרתו: "הגשת תביעה אזרחית נגד גב' שרה נתניהו". בפניה ביקשה העותרת, כי היועץ המשפטי לממשלה ישקול מחדש את החלטתו בעניינה של המשיבה 3 ויגיש תביעה אזרחית נגדה, תוך שנטען כי אין בשיקולים שפורטו בהודעה כדי להצדיק את ההחלטה שלא להגיש תביעה אזרחית נגד

המשיבה 3. העותרת הוסיפה וטענה בפנייה, כי לא נלקחו בחשבון שיקולי הרתעה והערך הציבורי שבהגשת תביעה אזרחית נגד המשיבה 3. כחודש לאחר פנייתה זו, שבה העותרת ופנתה למשיבים בבקשה כי ימסרו עמדתם בהתייחס לפנייה; זאת עשתה העותרת פעם נוספת, ביום 28.7.21, וביום 2.9.21.

מכתבי הפנייה של העותרת מימים 6.6.21, 28.7.21 ו-2.9.21 צורפו כנספחים 6 ו-7 לעתירה.

15. ביום 26.10.21 הגישה העותרת עתירה כנגד המשיבים (בג"ץ 7155/21 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם באר"ש; ניתן ביום 15.11.21) (להלן: **העתירה הקודמת**) במסגרתה התבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים לנמק כדלקמן:

א. מדוע לא ישיבו תשובה מנומקת לגופן של פניותיה של העותרת, בהתאם לחובתם על פי הוראות סעיף 2(א) לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות) התשי"ט-1958, וזאת לנוכח העובדה כי העותרת פנתה לראשונה לפני למעלה מארבעה חודשים, ומאז פנתה בשלוש תזכורות, וטרם זכתה היא לקבל כל מענה מהמשיבים – ולאחר שעברו המועדים הקבועים בדין למתן מענה כזה לפי חוק ההנמקות;

ב. מדוע לא יגישו תביעה אזרחית נגד המשיבה 3 עבור הנזקים שגרמה למדינה, בהתאם לעמדת פרקליטות מחוז ירושלים, ולמצער עבור הנזקים שהודתה המשיבה 3 שגרמה במסגרת הטיעון ונקבעו בפסק דינו של בית המשפט בת"פ (י-ם) 52605-06-18 והכל בהתחשב בהערות ששלחה העותרת בפנייתה מיום 6.6.2021;

ג. מדוע לא יגישו תביעה אזרחית נגד המשיבה 3 עבור הנזקים שגרמה למדינה, בהתאם לעמדת פרקליטות מחוז ירושלים, ולמצער עבור הנזקים שהודתה המשיבה 3 שגרמה במסגרת הטיעון ונקבעו בפסק דינו של בית המשפט בת"פ (י-ם) 52605-06-18, בהיות החלטה זו בלתי סבירה ובלתי מידתית;

ד. מדוע לא יגישו תביעה אזרחית נגד המשיבה 3 עבור הנזקים שגרמה למדינה, בניגוד למדיניות האכיפה האזרחית אשר ננקטה בפרשת אבנון (ע"א 6266/19 מדינת ישראל המינהל האזרחי באיר"ש נ' צבי אבנון (25.8.2021)).

16. ביום 26.10.21 ניתנה החלטה על ידי בית המשפט הנכבד בעתירה הקודמת, לפיה "המשיבים 1 ו-2 מתבקשים להגיש את התייחסותם לטענה כי פניות העותרת לא נענו (סעיפים 30-34 לעתירה), וזאת לא יאוחר מיום א' 14.11.2021".

17. סמוך לאחר מכן, ביום 27.10.21, נשלח מענה מטעם המשיבים לפניית העותרת. בפתח המענה הובע צער על העיכוב שחל במסירת המענה, וצוין כי זה נבע, בין היתר, מהצורך לשוב ולהידרש אל הדברים. במסגרת המענה ובהתייחס לגופם של דברים, צוין כי עמדת היועץ המשפטי לממשלה דאז בעניינה של המשיבה 3, נבחנה שוב, בעקבות פניות העותרת, והחלטתו בסוגיה נותרה בעינה. למענה צורף סיכום הדיונים שהתקיימו בראשות היועץ המשפטי לממשלה דאז ביום 4.11.2020 וביום 7.4.2021, בהשתתפות הגורמים הבכירים

הרלוונטיים בפרקליטות המדינה ובייעוץ המשפטי לממשלה בשאלת הגשתה של תביעה אזרחית נגד המשיבה 3 (להלן: **סיכום הדיונים**).

18. בסיכום הדיונים צוין, כי גורמי החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה – המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), פרקליטת מחוז ירושלים (אזרחי) ומנהל היחידה לאכיפה אזרחית – שהם בעלי המומחיות הרלוונטית להגשת תביעות מהסוג הנדון, אחזו כולם בדעה לפיה אין מקום להגיש תביעה אזרחית נגד המשיבה 3 בנסיבות העניין דנן. עוד צוין כי:

"... כל זאת, על אף חומרת מעשיה של הגב' נתניהו; קיומו של פסק דין מרשיע; החשיבות הרבה שמערכת אכיפת החוק מייחסת להגשתן של תביעות אזרחיות לשם הטבת נזקי המדינה והגנה על האינטרס הציבורי, גם בהמשך להליכים פליליים; ובשים לב להצטרבותם של שיקולים מסוגים שונים הנוגעים להליך האזרחי הפוטנציאלי השלובים זה בזה, אותם יש לשקול על רקע העובדה שחומרת האירוע ומימוש הדין באו לידי ביטוי בראש ובראשונה, בהודאתה של הגב' נתניהו ובנטילת אחריות פלילית מצדה. אל עמדה זו הצטרפו גם ממלא מקום פרקליט המדינה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים) המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) והמשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים).

6. בין השיקולים הנוגעים להליך האזרחי הפוטנציאלי נשקלו השיקולים הבאים: הגב' נתניהו נדרשה כאמור במסגרת ההליך הפלילי לשאת בפיצוי לקופת המדינה בסך 45,000 ש"ח, ובכך בוצעה השבה, חלקית, של הכספים שנטלה והטבה חלקית של נזקה של המדינה. אמנם, נותר סך כספי שלא הושב לקופה הציבורית, ברם, לנוכח הערת כבוד נשיא בית משפט השלום, כב' השופט אביטל חן, במסגרת גזר הדין בהליך הפלילי, לפיה לא ניתן להפריד בין הוצאות למטרות אירוח רשמי לבין הוצאות למטרות פרטיות, ספק אם במסגרת ההליך האזרחי יהא ניתן להשיב סכום זה במלואו או בחלקו. על כן, צפוי ההליך האזרחי להוליד – אם בכלל – תועלת מצומצמת למדינה; לכך מצטרפים העדר אמירה מפורשת במסגרת הסכמת הצדדים להליך הפלילי בדבר אפשרות הגשת תביעה אזרחית; קשיים משפטיים בניהול ההליך, לרבות טענות להתיישנות ולשיהוי, בגין מעשים שראשיתם בחודש ספטמבר 2010, לפני למעלה מעשור; וכן העובדה, כי ההליך הסתיים בהסדר טיעון, שהסנקציה שהוטלה במסגרתו היא כספית ורובה ככולה פיצוי למדינה בגין מעשי הגב' נתניהו".

בהמשך לכך, סיכם היועץ המשפטי לממשלה דאז את הדיונים והבהיר כי:

"7. לצד האכיפה הפלילית ישנה חשיבות רבה גם בעשיית שימוש בכלים מהמשפט האזרחי כגון הגשת תביעות יזומות בשם המדינה נגד מי שגרם נזק לציבור, ויש בכך כדי להלום את האינטרס הציבורי. בכך, יש גם כדי לייצר הרתעה, ואף להביא למניעתם של מצבים בהם החוטא יוצא נשכר. לפיכך, ככלל, יש ללכת בדרך זו בנסיבות המתאימות, ככל שהדין מאפשר זאת. ביחס למקרה הפרטני, מקובלת על היועץ המשפטי לממשלה עמדתם

המקצועית של גורמי החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה, אליה הצטרפו ממלא מקום פרקליט המדינה והגורמים הנוספים כמפורט לעיל, לפיה אין מקום להגיש תביעה אזרחית. היועץ המשפטי לממשלה הדגיש, שהצטרבותם של כל אחד מהשיקולים שצוינו לעיל ואשר הובאו על-ידי אותם גורמים, היא זו שהכריעה את הכף בקבלת החלטה זו.

צילום המענה לעותרת מטעם לשכת היועץ המשפטי לממשלה מיום 27.10.2021, לרבות סיכום הדיונים, צורף וסומן נספח ע/8 לעתירה.

19. ביום 14.11.21 הגישו המשיבים את תגובתם לעתירה הקודמת, על רקע המענה שניתן לפניית העותרת ביום 27.10.21. במסגרת התגובה הוסבר, כי בנסיבות אלה, דומה כי הסעד העיקרי שעומד במוקד העתירה שם בא על סיפוקו, והעתירה מיצתה את עצמה, וממילא עם מתן המענה השתנה הבסיס העובדתי שלאורו הוגשה העתירה ותקיפת המענה אינה יכולה להיעשות בגדרי העתירה הקודמת. על יסוד כל זאת, התבקש בית המשפט הנכבד להורות על מחיקת העתירה.

20. בהמשך לתגובת המשיבים, ביום 15.11.21 ניתן פסק דינו של בית המשפט הנכבד בעניין העתירה הקודמת, בו נקבע כדלקמן:

"לנוכח האמור בתגובה מטעם המשיבים 1 ו-2, ובהינתן השינוי שחל במסד העובדתי משנמסרה לעותרת תשובת המשיב 1 מיום 27.10.2021, העתירה במתכונתה הנוכחית מיצתה את עצמה ודינה להימחק. טענות הצדדים שמורות להם. בשים לב לכך שפניות העותרת לא נִעְנְוּ אלא לאחר הגשת העתירה דגן, המשיבים 1 ו-2 יישאו בהוצאות העותרת בסך 5,000 ₪."

21. ביום 16.11.21 פנתה העותרת למשיבים ולמנהל היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה בבקשה לשקול את ההחלטה, ולשנותה באופן שתוגש תביעה אזרחית כנגד המשיבה 3. לעמדת העותרת, ההחלטה לא להגיש תביעה אזרחית אינה יכולה לעמוד, ותוצאת בחינת כלל השיקולים צריכה היתה להביא לשינוי ההחלטה באופן כזה שתוגש תביעה אזרחית כנגד המשיבה 3.

22. ביום 14.12.21 השיב עוזר היועץ המשפטי לממשלה לפנייה. במענה פורטה עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה לפיה אין מקום לנקוט בהליך אזרחי בעניין זה, כדלקמן:

"... 2. החלטת היועץ המשפטי לממשלה התקבלה לאחר מספר דיונים שנערכו בנושא, ולאחר שהדברים נשקלו בכובד ראש על-ידי כלל הגורמים הרלוונטים במשרד המשפטים, לרבות הבכירים ביותר שבהם. במהלך הדיונים נשמעו, בין היתר, טיעונים דומים לטיעונים שפורטו במכתבכם שבסימוכין, והדברים לא נעלמו מעינינו.

3. כפי שציינתם וכפי שפורט בסיכום הדיונים שצורף אל מכתבי שבסימוכין, היועץ המשפטי לממשלה עצמו וכלל הגורמים בפרקליטות המדינה רואים חשיבות רבה בהגשת תביעות יזומות

בשם המדינה כלפי מה שגרם נזק לציבור, וסבורים כי יש בכך להלום את האינטרס הציבורי בכללותו.

4. עם זאת, קיימים מגוון רחב של שיקולים אותם יש לשקול עובר להגשת תביעות אזרחיות כלפי מי שהורשע בהליכים פליליים. לעיתים, על אף קיומה של הרשעה, לא נכון בנסיבות המקרה הקונקרטי לנקוט בהליכים אזרחיים נוספים. כך גם במקרה שלפנינו.

5. כפי שצוין בסיכום הדיונים שצורף למכתבי שבסימוכין, היו אלה **הצטברותם** של השיקולים ומשקלם הכולל, שהכריעו את הכף לטובת ההחלטה שהתקבלה, ולא בחולשתו או חוזקתו של שיקול כזה או אחר כפי שטענתם בפנייתכם.

6. יתרה מכך, גם בכל הנוגע לבחינת השיקולים בנפרד, אין באפשרותי לקבל את עמדתכם.

7. אכן במסגרת ההליך הפלילי שמרה לעצמה המדינה את האפשרות להגיש תביעה אזרחית. אולם, לאחר שההליך הפלילי הסתיים, והאפשרות להגיש תביעה אזרחית נשקלה לעומקה, נמצא כי אין מקום לנהל הליך נוסף.

8. עוד נזכיר, כי אחד השיקולים העיקריים בהגעה להסדר טיעון עם הגב' נתניהו, היה הרצון לחסוך במשאבים שיפוטניים יקרים. ניהול הליך אזרחי הדורש הצגת ראיות וניהול הליכי הוכחות מורכבים וארוכים, חותר תחת הישג זה ואינו הולם את המשאבים שידרשו לניהולו.

9. על רקע האמור, עמדה אפוא לפני היועץ המשפטי לממשלה שאלת האיזון בין התוחלת הצפויה למדינה מניהול ההליך, לנוכח הפיצוי הכספי החלקי שכבר שולם וסכום התביעה המצומצם יחסית שנותר על המדוכה, לבין האפשרות בניהולו של הליך אזרחי מלא. בתוך כך, נלקחו בחשבון אף המחלוקות והצורך להידרש לדיונים צפויים בסוגיות של התיישנות ושיהוי ממועד האירועים.

10. לכך מצטרפת העובדה שהמדינה לא ויתרה על דרישתה לפיצוי מסוים במסגרת הסדר הטיעון, כך שההיבט של ההשבה הכספית והטבת הנזק קיבל מענה, גם אם באופן חלקי.

11. באשר לטענתכם, כי הגב' נתניהו גרמה למדינה להוצאות כבדות בפרשות אחרות, אין באפשרותנו לקבלה. הוצאות אחרות, ככל שנגרמו, נגרמו בפרשות אחרות, והן לא יכולות להוות שיקול בעל משקל המצדיק בפני עצמו הגשת תביעה אזרחית בפרשה שבנדון.

12. גם ההשוואה שערכתם בפנייתכם ובעתירה שהוגשה מטעמכם בין הפרשה דנן, לפרשת אבנון אינה הולמת לדידנו. בפרשת אבנון נדונה עבירת טוהר המידות החמורה ביותר – נטילת שוחד בידי עובד ציבור, בנסיבות אחרות ובעילות שונות, בעוד שבעניינו כאן מדובר ב'ניצול מכוון של טעות הזולת שאין בו מרמה'.

13. באשר לאמור בדו"ח מבקר המדינה, ברי, כי אין בחשיבות הכללית של הנושא בכדי להימנע מלבחון כל מקרה לגופו, ואין זה נכון לקדם 'מדיניות אכיפה' במנותק מנתוניו הייחודיים של האירוע הנבחן. כפי שנאמר לעיל, החלטת היועץ המשפטי לממשלה התקבלה לאחר מספר דיונים שנערכו בנושא, ולאחר הדברים נשקלו בכובד ראש על-ידי כלל הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, לרבות הבכירים ביותר שבהם. במהלך הדיונים נשמעו, בין היתר, טיעונים דומים לטיעונים המפורטים במכתבכם, הסוגיה נבחנה לעומקה מנקודת מבט רחבה ונמצא, כי מקרה זה אינו מתאים להגשת תביעה אזרחית.

14. מכל מקום נציין כי בשנים האחרונות הוגשו מספר רב של תביעות בשם המדינה. דו"ח מבקר המדינה מתייחס לנתונים שעמדו לפניו עד לשנת 2019, לפיהם בשנה זו הוגשו 184 תביעות בשם המדינה בסכום כולל של כ-708 מיליון ש"ח. עיון בדו"ח סיכום שנת 2020 של פרקליטות המדינה מראה, כי בשנה זו הוגבר המאמץ והוגשו 243 תביעות בסכום כולל של למעלה מ-880 מיליון ש"ח.

15. סיכומו של דבר, לאחר שעיינו בקפידה בטענות והשיקולים שהעלינו במכתבכם, אנו סבורים כי ההיבטים שפירטנו נכונים אף כיום וכי אין מקום לנקוט בהליך אזרחי כלפי הגב' נתניהו בנסיבות העניין.

16. בשולי הדברים נוסיף, כי אין באפשרות היועץ המשפטי לממשלה להסכים להצעתכם, לפיה התנועה לאיכות השלטון תנהל את התביעה בעצמה, חלף הפרקליטות. להווי ידוע, כי מדינת ישראל יכולה להיות מיוצגת בהליכים משפטיים רק על-ידי היועץ המשפטי ובאי כוחו, והדברים ברורים וידועים. מכל מקום ברור הוא, שלא הקושי בגיוס משאבים לניהול ההליכים המשפטיים הוא שמונע את ניהול ההליך, כי אם עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה לגופו של עניין, כי אין מקום לנהל הליך נוסף זה בנסיבות העניין..."

צילום מכתבו של עוזר היועץ המשפטי לממשלה מיום 14.12.21 צורף לעתירה וסומן נספח ע/11 לעתירה.

23. ביום 9.1.22 הוגשה העתירה דנן.

עמדת המשיבים

24. עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות בהיעדר עילה להתערבות שיפוטית ולמתן מי מן הסעדים המבוקשים.

לא נפל כל פגם בהחלטה להימנע מנקיטת הליך אזרחי נגד המשיבה 3 בענייננו

25. כפי שתואר לעיל, שאלת הגשתה של תביעה אזרחית נגד המשיבה 3 נבחנה על ידי הגורמים הרלוונטיים הבכירים ביותר בפרקליטות המדינה ובמערך הייעוץ המשפטי לממשלה, באופן מקצועי ומעמיק, תוך בחינת מכלול השיקולים הנוגעים לעניין.

26. בסופו של יום, לאחר דיונים בראשות היועץ המשפטי לממשלה דאז, בהם נבחנו הדברים בכובד ראש, התקבלה החלטת היועץ המשפטי לממשלה, שקיבלה ביטוי בסיכום הדיונים בנושא (מיום 27.5.21), אשר צורף למענה לעותרת מיום 27.10.21 (נספח ע/8 לעתירה). נראה כי סיכום הדיונים מדבר בעד עצמו, ועל כן נשוב ונביאו במקורו, כמצוטט לעיל:

"הדיונים שהתקיימו בראשות היועץ המשפטי לממשלה:
5. גורמי החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה – המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), פרקליטת מחוז ירושלים (אזרחי) ומנהל היחידה לאכיפה אזרחית

בפרקליטות המדינה – שהם בעלי המומחיות הרלוונטית להגשת תביעות מהסוג הנדון, אחזו כולם בדעה לפיה אין מקום להגיש תביעה אזרחית נגד הגב' נתניהו בנסיבות העניין. כל זאת, על אף חומרת מעשיה של הגב' נתניהו; קיומו של פסק דין מרשיע; החשיבות הרבה שמערכת אכיפת החוק מייחסת להגשתן של תביעות אזרחיות לשם הטבת נזקי המדינה והגנה על האינטרס הציבורי, גם בהמשך להליכים פליליים; ובשים לב להצטרבותם של שיקולים מסוגים שונים הנוגעים להליך האזרחי הפוטנציאלי השלובים זה בזה, אותם יש לשקול על רקע העובדה שחומרת האירוע ומימוש הדין באו לידי ביטוי בראש ובראשונה, בהודאתה של הגב' נתניהו ובנטילת אחריות פלילית מצדה. אל עמדה זו הצטרפו גם ממלא מקום פרקליט המדינה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים) המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) והמשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים).

6. בין השיקולים הנוגעים להליך האזרחי הפוטנציאלי נשקלו השיקולים הבאים: הגב' נתניהו נדרשה כאמור במסגרת ההליך הפלילי לשאת בפיצוי לקופת המדינה בסך 45,000 ש"ח, ובכך בוצעה השבה, חלקית, של הכספים שנטלה והטבה חלקית של נזקה של המדינה. אמנם, נותר סך כספי שלא הושב לקופה הציבורית, ברם, לנוכח הערת כבוד נשיא בית משפט השלום, כב' השופט אביטל חן, במסגרת גזר הדין בהליך הפלילי, לפיה לא ניתן להפריד בין הוצאות למטרות אירוח רשמי לבין הוצאות למטרות פרטיות, ספק אם במסגרת ההליך האזרחי יהא ניתן להשיב סכום זה במלואו או בחלקו. על כן, צפוי ההליך האזרחי להוליד – אם בכלל – תועלת מצומצמת למדינה; לכך מצטרפים העדר אמירה מפורשת במסגרת הסכמת הצדדים להליך הפלילי בדבר אפשרות הגשת תביעה אזרחית; קשיים משפטיים בניהול ההליך, לרבות טענות להתיישנות ולשיהוי, בגין מעשים שראשיתם בחודש ספטמבר 2010, לפני למעלה מעשור; וכן העובדה, כי ההליך הסתיים בהסדר טיעון, שהסנקציה שהוטלה במסגרתו היא כספית ורובה ככולה פיצוי למדינה בגין מעשי הגב' נתניהו.

היועץ המשפטי לממשלה סיכם את הדיונים כלהלן:

7. לצד האכיפה הפלילית, ישנה חשיבות רבה גם בעשיית שימוש בכלים מהמשפט האזרחי כגון הגשת תביעות יזומות בשם המדינה נגד מי שגרם נזק לציבור, ויש בכך כדי להלום את האינטרס הציבורי. בכך, יש גם כדי לייצר הרתעה, ואף להביא למניעתם של מצבים בהם החוטא יוצא נשכר. לפיכך, ככלל, יש ללכת בדרך זו בנסיבות המתאימות, ככל שהדין מאפשר זאת.

8. ביחס למקרה הפרטני, מקובלת על היועץ המשפטי לממשלה עמדתם המקצועית של גורמי החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה, אליה הצטרפו ממלא מקום פרקליט המדינה והגורמים הנוספים כמפורט לעיל, לפיה אין מקום להגיש תביעה אזרחית.

9. היועץ המשפטי לממשלה הדגיש, שהצטרבותם של כל אחד מהשיקולים שצוינו לעיל ואשר הובאו על-ידי אותם גורמים, היא זו שהכריעה את הכף בקבלת החלטה זו.

27. אם לא די בכך, הרי שלאחר פנייתו הנוספת של העותרת מיום 16.11.21 (נספח ע/10 לעתירה), שב היועץ המשפטי לממשלה דאז ונדרש לסוגיה. לאחר בחינת טענות העותרת,

נמסרה עמדתו במכתב מיום 14.12.21 (נספח ע/11 לעתירה), במסגרתה הוסבר, כי היועץ המשפטי לממשלה לא ראה לשנות מהחלטתו. נביא את עיקרי הדברים במקורם, שאף הם מדברים בעד עצמם:

....”

2. החלטת היועץ המשפטי לממשלה התקבלה לאחר מספר דיונים שנערכו בנושא, ולאחר שהדברים נשקלו בכובד ראש על-ידי כלל הגורמים הרלוונטים במשרד המשפטים, לרבות הבכירים ביותר שבהם. במהלך הדיונים נשמעו, בין היתר, טיעונים דומים לטיעונים שפורטו במכתבכם שבסימוכין, והדברים לא נעלמו מעינינו.

3. כפי שצינתם וכפי שפורט בסיכום הדיונים שצורף אל מכתבי שבסימוכין, היועץ המשפטי לממשלה עצמו וכלל הגורמים בפרקליטות המדינה רואים חשיבות רבה בהגשת תביעות יזומות בשם המדינה כלפי מה שגרם נזק לציבור, וסבורים כי יש בכך להלום את האינטרס הציבורי בכללותו.

4. עם זאת, קיימים מגוון רחב של שיקולים אותם יש לשקול עובר להגשת תביעות אזרחיות כלפי מה שהורשע בהליכים פליליים. לעיתים, על אף קיומה של הרשעה, לא נכון בנסיבות המקרה הקונקרטי לנקוט בהליכים אזרחיים נוספים. כך גם במקרה שלפנינו.

5. כפי שצוין בסיכום הדיונים שצורף למכתבי שבסימוכין, היו אלה **הצטברותם** של השיקולים ומשקלם הכולל, שהכריעו את הכף לטובת ההחלטה שהתקבלה, ולא בחולשתו או חוזקתו של שיקול כזה או אחר כפי שטענתם בפנייתכם.

6. יתרה מכך, גם בכל הנוגע לבחינת השיקולים בנפרד, אין באפשרותי לקבל את עמדתכם.

7. אכן במסגרת ההליך הפלילי שמרה לעצמה המדינה את האפשרות להגיש תביעה אזרחית. אולם, לאחר שההליך הפלילי הסתיים, והאפשרות להגיש תביעה אזרחית נשקלה לעומקה, נמצא כי אין מקום לנהל הליך נוסף.

8. עוד נזכיר, כי אחד השיקולים העיקריים בהגעה להסדר טיעון עם הגב' נתניהו, היה הרצון לחסוך במשאבים שיפוטניים יקרים. ניהול הליך אזרחי הדורש הצגת ראיות וניהול הליכי הוכחות מורכבים וארוכים, חותר תחת הישג זה ואינו הולם את המשאבים שידרשו לניהולו.

9. על רקע האמור, עמדה אפוא לפני היועץ המשפטי לממשלה שאלת האיזון בין התוחלת הצפויה למדינה מניהול ההליך, לנוכח הפיצוי הכספי החלקי שכבר שולם וסכום התביעה המצומצם יחסית שנותר על המדוכה, לבין האפשרות בניהולו של הליך אזרחי מלא. בתוך כך, נלקחו בחשבון אף המחלוקות והצורך להידרש לדיונים צפויים בסוגיות של התיישנות ושיהוי ממועד האירועים.

10. לכך מצטרפת העובדה שהמדינה לא ויתרה על דרישתה לפיצוי מסוים במסגרת הסדר הטיעון, כך שההיבט של ההשבה הכספית והטבת הנזק קיבל מענה, גם אם באופן חלקי.

11. באשר לטענתכם, כי הגב' נתניהו גרמה למדינה להוצאות כבדות בפרשות אחרות, אין באפשרותנו לקבלה. הוצאות אחרות, ככל

שנגרמו, נגרמו בפרשות אחרות, והן לא יכולות להוות שיקול בעל משקל המצדיק בפני עצמו הגשת תביעה אזרחית בפרשה שבנדון.

12. גם ההשוואה שערכתם בפנייתכם ובעתירה שהוגשה מטעמכם בין הפרשה דנן, לפרשת אבנון אינה הולמת לדידנו. בפרשת אבנון נדונה עבירת טוהר המידות החמורה ביותר – נטילת שוחד בידי עובד ציבור, בנסיבות אחרות ובעילות שונות, בעוד שבענייננו כאן מדובר ב'ניצול מכוון של טעות הזולת שאין בו מרמה'.

13. באשר לאמור בדו"ח מבקר המדינה, ברי, כי אין בחשיבות הכללית של הנושא בכדי להימנע מלבחון כל מקרה לגופו, ואין זה נכון לקדם 'מדיניות אכיפה' במנותק מנתוניו הייחודיים של האירוע הנבחן. כפי שנאמר לעיל, החלטת היועץ המשפטי לממשלה התקבלה לאחר מספר דיונים שנערכו בנושא, ולאחר הדברים נשקלו בכובד ראש על-ידי כלל הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, לרבות הבכירים ביותר שבהם. במהלך הדיונים נשמעו, בין היתר, טיעונים דומים לטיעונים המפורטים במכתבכם, הסוגיה נבחנה לעומקה מנקודת מבט רחבה ונמצא, כי מקרה זה אינו מתאים להגשת תביעה אזרחית.

14. מכל מקום נציין כי בשנים האחרונות הוגשו מספר רב של תביעות בשם המדינה. דו"ח מבקר המדינה מתייחס לנתונים שעמדו לפניו עד לשנת 2019, לפיהם בשנה זו הוגשו 184 תביעות בשם המדינה בסכום כולל של כ-708 מיליון ש"ח. עיון בדו"ח סיכום שנת 2020 של פרקליטות המדינה מראה, כי בשנה זו הוגבר המאמץ והוגשו 243 תביעות בסכום כולל של למעלה מ-880 מיליון ש"ח.

15. סיכומו של דבר, לאחר שעיינו בקפידה בטענות והשיקולים שהעליתם במכתבכם, אנו סבורים כי ההיבטים שפירטנו נכונים אף כיום וכי אין מקום לנקוט בהליך אזרחי כלפי הגב' נתניהו בנסיבות העניין.

מכתב זה מיום 14.12.21 הוא למעשה ההחלטה המינהלית שהעותרת מבקשת כעת את העברת שבט ביקורתו השיפוטית של בית המשפט הנכבד עליה.

28. לעמדת המשיבים, בהחלטה זו של היועץ המשפטי לממשלה, לא נפל כל פגם. המדובר בהחלטה משפטית מקצועית שהתקבלה כאמור על סמך דיונים מעמיקים בהשתתפות הגורמים הבכירים ביותר בקרב גורמי התביעה ופרקליטות המדינה. במסגרת ההחלטה נלקחו בחשבון כלל השיקולים הרלוונטיים לעניין, התבצעה ביניהם מלאכת איזון, ובסופו של דבר התקבלה החלטה מנומקת ומפורטת. ההחלטה נסמכה על חומר הראיות הקיים ועל מכלול נסיבות העניין, ובגדרה נלקחו בחשבון שיקולים ענייניים מקצועיים בלבד.

הנה כי כן, המדובר בהליך מינהלי תקין, שהניב את תוצאתו – וגם אם סבורה העותרת כי מוטב היה, לשיטתה, להגיע לתוצאה אחרת – הרי שהדבר אינו מקים כל עילת התערבות שיפוטית.

אין מקום להתערבות שיפוטית – שיקול הדעת הרחב הנתון למדינה בהחלטה על נקיטת הליכים אזרחיים

29. כידוע, בכל הליך משפטי המדינה מיוצגת על-ידי היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו (סעיף 4 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחיים (המדינה כבעל דין), תשי"ח – 1958), כאשר הפרקליטות, על פי דין, היא באת כוח היועץ המשפטי לממשלה (סעיף 3 לפקודת הפרשנות). במסגרת סמכות זו נתונה מדיניות הגשת התביעות והחלטות פרטניות ביחס להגשה או אי הגשה של תביעה לשיקול דעת היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה, בשים לב למכלול ההיבטים והאינטרסים הכרוכים בעניין, ובהתאם לנסיבות הקונקרטיות של כל מקרה ומקרה.

30. המשיבים יטענו, כי ההחלטה שלא להגיש תביעה נגד המשיבה 3, היא החלטה סבירה, המצויה בלב שיקול הדעת של הפרקליטות, ואינה מקימה עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד בשיקולי הדעת הרחב הנתון לגורמי התביעה בכגון דא.

31. ההלכה הפסוקה העוסקת בשיקול הדעת הרחב הנתון לפרקליטות אמנם מתמקדת בעיקר בתחום ההעמדה לדין וניהול ההליך הפלילי. ביחס להתערבות בתחום העמדה לדין וניהול הליכים פליליים בית המשפט הנכבד שב ופסק כי התערבות בשיקול דעת רשויות התביעה תהא מצומצמת ביותר – רק במקרים של **עיוות מהותי או חוסר סבירות קיצוני** (ראו, בהקשר זה, האמור בבג"ץ 3425/95 **גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד נ(4) 1 (1996); בג"ץ 6271/96 **בארי נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד נ(4) 425 (1996); בג"ץ 2534/94 **יהב נ' פרקליטות המדינה**, פ"ד נא(3) 1 (1997).

בית המשפט הנכבד הוסיף וקבע כי הדבר נכון ביתר שאת לגבי החלטות הנמצאות בבסיס סמכות רשויות התביעה, ובהן החלטות לגבי העמדה או אי העמדה לדין, וכן בנוגע להחלטה של רשויות התביעה להגיע להסדר טיעון בעניינו של נאשם פלוני. ראו, בהקשר זה, דברי כב' הנשיאה ביניש בבג"ץ 5699/07 **פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד סב(3) 550, 681-682 (2008):

"... בית משפט זה אינו מעמיד עצמו במקום גורמי התביעה ואין הוא שוקל מה היה מחליט אילו הוא היה בעל הסמכות, משל היה "יועץ משפטי-על". בהתחשב בכל אלה, אין חולק כי העיקרון המנחה הינו כי התערבותו של בית משפט זה בהחלטות היועץ המשפטי לממשלה וגורמי הפרקליטות בנוגע לניהול חקירה ולהעמדה לדין פלילי – ובכלל זה החלטות בנוגע לעריכת הסדרי טיעון וקביעת פרטיהם של הסדרים אלה – הינה מצומצמת ביותר."

כן ראו האמור בבג"ץ 6711/16 **בני משפחת המנוח מיכאל מנשרוב ז"ל נ' פרקליטות מחוז תל אביב** (פורסם באר"ש, 9.11.16).

32. לעמדת המשיבים, מדברים אלה, שנכתבו בהקשר להחלטות על העמדה לדין פלילי – ניתן ללמוד היקף, בשינויים המחויבים ובהתאמות הנדרשות, גם לעניין היקף הביקורת השיפוטית על החלטות גורמי התביעה בעניין הגשת תביעה אזרחית.

השוו עוד: בג"ץ 3846/91 **מעוז נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פד"י מו(5), 423; בג"ץ 4550/94 **אישה נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד מט(5) 859; בג"ץ 2534/97 **ח"כ יונה יהב נ'**

פרקליטת המדינה, פד"י נא(3), 1; בג"ץ 5091/03 **תורק נגד היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם באר"ש, 13.7.03); בג"ץ 4405/06 **פליקן נ' פרקליט מחוז באר-שבע** (פורסם באר"ש, 16.11.06); בג"ץ 8749/06 **עמותת אומץ נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם באר"ש, 27.12.06).

33. בית המשפט הנכבד פסק – גם בהקשר הספציפי של נקיטת הליכים אזרחיים – כי שיקול הדעת הנתון לרשות הוא רחב, ובהתאם, מידת ההתערבות היא מצומצמת ביותר.

נפנה בהקשר זה לבג"ץ 7290/07 **דטה חוק ומשפט בעמ' נ' הנהלת בתי המשפט**, (פורסם באתר הרשות השופטת, 06.04.10), כדלקמן:

"לאחר ששקלנו את טיעוני הצדדים, לא מצאנו עילה להתערבותנו בהחלטת המשיבה. כאמור, לרשות מוקנה שיקול דעת רחב בשאלה אם יש מקום לנקוט בהליך אזרחי, ובאיזו נקודת זמן. ההחלטה נבחנת על רקע מערך שיקולים מורכב המתייחס הן לסיכויי ההצלחה של ההליך, והן לשיקולים של אינטרס הציבור - במישורים שונים - על רקע מדיניות האכיפה הכוללת והמשאבים המוקצים לכך. כפי שנפסק, "קיים יחס הפוך בין היקפו של מתחם שיקול הדעת הנתון לרשות, לבין מרחב הביקורת השיפוטית על אופן הפעלתו. ככל ששיקול הדעת רחב יותר, כך היקף הביקורת השיפוטית על סבירותו הולך וצר" (בג"צ 5669/07 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, סעיף 22 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'ה (לא פורסם, 26.2.08); ראו גם בג"ץ 2624/97 ידיד נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא(3) 78, 71 (1997))."

הדברים האמורים, יפים הם לענייננו ככתבם וכלשונם.

34. עוד נפנה לאמור בבג"ץ 1398/04 **בן חורין נ' רשמת העמותות**, (פורסם באתר הרשות השופטת, 19.1.06) אשר עסק בבקשה מרשם העמותות לעשות שימוש בסמכויות הנתונות לו:

"הדברים דומים – גם אם לא זהים – להלכה המושרשת בדבר נטייתו של בית-המשפט שלא להתערב בשיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה בדבר העמדה לדין. אכן, רק במקרים נדירים, שבהם עולה כי החלטת היועץ המשפטי לוקה בחוסר סבירות קיצוני או בעיוות מהותי, עשוי בית-המשפט להתערב בהחלטות מסוג זה (בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 523; בג"צ 5675/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, מני מזוז, תק-על 2004(3) 1550). נטייה זו גוברת כאשר היועץ המשפטי לממשלה הגיע לכלל מסקנה כי הראיות המצויות אינן מספיקות להגשת כתב-אישום. "רשויות התביעה קנו ידע, מקצועיות וניסיון רב, וחזקה עליהן כי תעשינה כמיטבן להעמיד לדין את מי שראוי כי יועמד לדין ושלא להעמיד לדין את מי שאין הוא ראוי כי יעמוד לדין. מרחב שיקול-הדעת של הפרקליטות, בעיקר בנושא זה, הינו מרחב רב, ובית-המשפט לא יתערב בהחלטתה אלא במקרים שבהם חרגה בִּיתָר ממיתחם שיקול-הדעת אשר ניתן לה" (בג"ץ 4736/98 מעריב הוצאת מודיעין בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נד(1) 659). בענייננו אין המדובר בהחלטה של היועץ המשפטי לממשלה בדבר העמדה לדין, אלא בהחלטה של המשיבה 1 בנושא הגשת בקשה לפירוק עמותה בשל פעילות בלתי-חוקית. ואולם, בסופו של יום נתקבלה ההחלטה, כאמור, על יסוד היוועצות ביועץ המשפטי לממשלה – שגם לו

הסמכות בעניין זה – מתוך שיקול דעת מקצועי הן לגבי דיות הראיות בעניינה של העמותה הן לגבי העניין הציבורי בפירוקה. לכן, יפה גם לכאן ההלכה בדבר הריסון בהתערבות בית המשפט ובשימת שיקול דעתו תחת שיקול דעת הרשות. יש להקנות לבעלי הסמכות לבקש את פירוקה של העמותה – סמכות שבשיקול דעת – מתחם רחב של סבירות, מתוך הנחה כי גורמים אלה מחזיקים בידע, בניסיון ובפרספקטיבה הכוללת, הדרושים בטרם נקיטה בהליך הקיצוני שתכליתו "גזר-דין מוות" לעמותה. גם המהות דומה ביחס לשני ההליכים – העמדתו לדין של אדם וגזירת דינה של האגודה."

כן נפנה להחלטת בית המשפט הנכבד בתיק רע"א 1574/17 פלוני נ' מדינת ישראל – משטרת ישראל (פורסם באתר הרשות השופטת, 23.3.17).

35. הדברים האמורים לעיל נכונים על דרך קל וחומר, במקרה דנן, שבו התקבלה ההחלטה הרלוונטית על ידי הגורם הבכיר ביותר במערכת אכיפת החוק, לאור עמדתם של הגורמים הבכירים ביותר בפרקליטות המדינה, בעלי המומחיות הרלוונטית לעניין – אשר בחנו את הנושא מלפני ולפנים. די אם נציין – כפי שעולה מסיכום הדיונים שהובא לעיל – כי ההחלטה נסמכה על עמדת גורמי החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה – המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), פרקליט מחוז ירושלים (אזרחי) ומנהל היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה, שהם בעלי המומחיות הרלוונטית להגשת תביעה מן הסוג שבנדון; ואל עמדתם הצטרפו גם ממלא מקום פרקליט המדינה דאז (פרקליט המדינה דהיום), המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) – ולבסוף, היועץ המשפטי לממשלה דאז. על רקע בחינת מכלול השיקולים, מצאו כלל הגורמים המומחים לדבר, כי אין מקום לנקוט הליך אזרחי נגד המשיבה 3 בנסיבות העניין.

36. הנה כי כן, מפסיקתו הענפה של בית המשפט הנכבד, עולה כי שיקול הדעת המסור למדינה בנושאים מעין אלה – המצויים בליבת הסמכות של הרשויות הרלוונטיות – הוא רחב ביותר. מטבע הדברים, ככל ששיקול הדעת הניתן לרשות המינהלית הוא רחב יותר, פירוש הדבר שמתחם הסבירות של ההחלטות המתקבלות על ידה הוא רחב יותר, ועל כן מידת ההתערבות של בית המשפט תהא מצומצמת יותר.

37. כפי שפורט לעיל, ההחלטה שלא להגיש תביעה נגד המשיבה 3, התקבלה משיקולים ענייניים ומקצועיים, והעותרת לא עמדה בנטל הכבד המוטל עליה – ואף לא במקצת – להוכיח כי עסקינן במקרה המצדיק את התערבותו של בית המשפט הנכבד.

38. אכן, נשוב ונדגיש, החלטת היועץ המשפטי לממשלה התקבלה לאחר בחינה מעמיקה של הנושא על-ידי הגורמים הרלוונטיים הבכירים ביותר, והיא נסמכה – עניינו הראות מפירוט נימוקיה – על קביעות מקצועיות ומהותיות, הלוקחות בחשבון שיקולים ענייניים מקצועיים בלבד. מדובר במכלול שיקולים הנוגעים לטיב המעשה, היקפו, סעיפי האישום הפלילי, גזר הדין, הפיצוי שניתן במסגרתו וכיו"ב. שיקולים אלה נבחנים תוך יישומם ועריכת האיזון

ביניהם בנסיבות המקרה הפרטני, כפי שנעשה במקרה זה. אם כן, ברי כי מדובר, למצער, בהחלטה סבירה, שאין בהקשרה מקום להתערבות שיפוטית.

39. יתר על כן, בפסיקת בית המשפט הנכבד הודגש, כי הכלל בדבר שיקול הדעת הרחב המסור בידי רשויות התביעה תקף ביתר שאת מקום שבו ההחלטה הנבחנת התבססה על טעמים ראייתיים. כעולה מהמענים שנמסרו לעותרת, החלטת היועץ המשפטי לממשלה התבססה על הערכת כלל השיקולים, ובין היתר, על שאלת היכולת להבחין בין הוצאות למטרות אירוח רשמי לבין הוצאות פרטיות, כאשר הקושי בעניינה מתעצם אף לנוכח חלוף הזמן מקרות האירועים. המדובר בטעם ראייתי ענייני מובהק.

השוו בהקשר זה דברי בית המשפט הנכבד בבג"ץ 6410/14 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה** (פורסם באר"ש, 4.2.15):

"מתחם ההתערבות בהחלטותיהן של רשויות התביעה, אשר מתקבלות על יסוד שיקולים ראייתיים, מצומצם עוד יותר. זאת, בין היתר, מכיוון שהמיומנות של הערכת הראיות מצויה בליבת הסמכויות של פרקליטות המדינה, אשר קנתה לעצמה מיומנות ומקצועיות בתחום זה. כדבריו של השופט (כתוארו אז) מ' חשין: 'אם על דרך הכלל לא ימהר בית-המשפט הגבוה לצדק להתערב בהחלטתו של היועץ המשפטי להעמיד לדין או שלא להעמיד לדין, יאמרו דברים אלה בראש ובראשונה בשאלת הערכתן של ראיות, שאלה הניתנת במובהק להכרעתן של רשויות התביעה.'"

40. נוסף, כי השיקולים ששקלו הגורמים המקצועיים, לרבות פרקליט המדינה והיועץ המשפטי לממשלה, הם **שיקולים מצטברים**, ומשקלם היחסי משתנה בנסיבות כל מקרה. בהתאם לכך, נבחנו הנסיבות השונות במקרה דנן, והתקבלה ההחלטה בנושא, על בסיס האיזונים השונים הנדרשים.

41. כן נוסף, כי גם ההשוואה שעורכת העותרת לפרשת אבנון (ע"א 6266/19 **מדינת ישראל – המנהל האזרחי באיו"ש נ' אבנון** (אר"ש, 25.8.21)) (להלן: **פרשת אבנון**), אינה הולמת בענייננו. המשיבים התייחסו לכך במסגרת המענה לפניית העותרת מיום 14.12.21, וצינו ביחס לכך כדלקמן:

"12.... בפרשת אבנון נדונה עבירת טוהר המידות החמורה ביותר – נטילת שוחד בידי עובד ציבור, בנסיבות אחרות ובעילות שונות, בעוד שבענייננו כאן מדובר 'בניצול מכוון של טעות הזולת שאין בו מרמה.'"

למען שלמות התמונה, נציין כי במסגרת פרשת אבנון, נתבע עובד מדינה שהורשע בלקיחת שוחד, מרמה והפרת אמונים, וזאת לאחר שתוצאתו של פסק הדין הפלילי הובילה לכך שכספי השוחד שהפיק, נותרו בכיסו. בעניין אבנון הגישה המדינה תביעה אזרחית נגרת להרשעה בפלילים בבית המשפט המחוזי, במסגרתה נדרש אבנון למסור למדינה את כספי

השוחד האסורים שהפיק. תביעה זו נדחתה בפסק דין של כבוד השופט ר' כרמל (ת"א 60320-10-17) מיום 23.6.19. המדינה הגישה ערעור על פסק הדין, וביום 25.8.21 קיבל בית המשפט הנכבד את הערעור.

בשונה מטענות העותרת, פרשת אבנון נבדלת מהאירוע שבפנינו בכמה מישורים. ראשית, בפרשת אבנון לא היתה כל מחלוקת עובדתית שנותרה לבירור בתום ההליך הפלילי. מאידך גיסא, בפרשייה שבפנינו, קבע בית המשפט בהליך הפלילי, כי נותרה מחלוקת עובדתית מסוימת בשאלה האם ההוצאות הוצאו למטרות אירוח אורחיהם של ראש הממשלה ורעייתו. בית המשפט הפלילי שדן בעניין נושא ההליך דן, אף ציין כי "אין כיום ממרחק הזמן את היכולת להבחין בין הוצאות למטרות אלו לבין הוצאות פרטיות, אם היו כאלו". המדינה אמנם מתנגדת נחרצות לקביעה זו של בית משפט השלום ואף הגישה בקשה לתיקון גזר הדין, במסגרתה התבקשה מחיקת הסעיף המציין זאת. אולם בקשה זו נדחתה ומשכך סברו מקבלי ההחלטות, כי קביעות אלו צפויות להוביל לשורה של התדיינויות עובדתיות בסוגיה במסגרת הליך אזרחי. כאמור, בעניין אבנון לא נותרה על הפרק כל מחלוקת עובדתית ולפיכך היה מדובר בהליך בו נטענו טענות משפטיות בלבד. שנית, בעניין אבנון עסקין בעובד מדינה שלא השיב לקופת המדינה מאומה מאותם כספים אסורים שנטל לכיסו. בענייננו, במסגרתו של הסדר הטיעון, נדרשה הגב' נתניהו להשיב סך של עשרות אלפי שקלים כפיצוי. אמנם מדובר בהשבה חלקית, אולם יש ליתן לעניין זה משקל, בפרט על רקע העובדה שהליכים אזרחיים מסתיימים אף הם לא פעם בהסכמים. שלישית, בעניין אבנון, במסגרת הסדר הטיעון סיכמו הצדדים כי כל צד יהיה רשאי לטעון לעונש כהבנתו ('הסדר פתוח') ולא הושגו כל הבנות בנושא העונש, הקנס והפיצוי. אולם, בעניין שבפנינו הסדר הטיעון כלל הבנות לגבי רכיבי העונש השונים לרבות רכיב של פיצוי והשבה. אמנם, במסגרת הדיונים בעל-פה בין הצדדים המדינה שמרה לעצמה את הזכות להגיש תביעה אזרחית, אולם הדבר לא קיבל ביטוי בהסדר הטיעון הכתוב, וגם נושא זה צפוי היה לעורר התנגדויות וטיעונים מסוגים שונים. רביעית, בעניינו של אבנון היה מדובר באירועים שטרם התיישנו במועד הגשת התביעה, ואילו בעניין שבפנינו כבר במועד גזר הדין עסקין באירועים שסביר היה שתעלה לגביהם טענת התיישנות ושיהוי. חמישית, העבירה הפלילית בה הורשע אבנון היתה עבירת טוהר המידות החמורה ביותר ואילו בעניינו, מבלי להפחית מחומרת העבירה ונסיבות ביצועה, מדובר בעבירה שאין בה רכיב של מרמה.

42. סיכומם של דברים הוא כי אין עניינו נופל בגדר אותם מקרים נדירים ויוצאי דופן, שבהם יתערב בית המשפט הנכבד בהחלטותיהן של רשויות אכיפת החוק והתביעה, והדברים נכתבים בלשון המעטה: זאת בשים לב לבחינה המקיפה, המקצועית והעניינית שנערכה בטרם קבלת החלטת היועץ המשפטי לממשלה.

אין מקום להתערבות שיפוטית בעניינו של הסעד הרביעי המבוקש

43. אשר לסעד הנוסף שהתבקש בעתירה, שעניינו בדרישה לפרסום המדיניות הננקטת בהגשת תביעות אזרחיות "לאחר סיום הליכים פליליים כנגד כל גורם שפגע בקופה הציבורית". כפי

שהוסבר לעיל, מסמך כאמור טרם גובש, ובדומה לתחומים רבים, תהליך גיבוש מלא של מסמך הנחייתי, הכולל קווים מנחים ונגיעה בכל השאלות הרלבנטיות, הנו תהליך ארוך המושפע מבחינתם של מקרים רבים על פני זמן, גיבושה של התורה המשפטית והמעשית, צבירת ניסיון בפועל במגוון מקרים (במצבים שונים ובנסיבות שונות), והיזון חוזר מפסיקת בתי המשפט. תהליך זה יחייב כמובן את אישורי הגורמים הרלוונטיים בפרקליטות המדינה ובמערך הייעוץ המשפטי לממשלה. כאמור, לצד זאת, גורמי המטה בפרקליטות המדינה – היחידה לאכיפה אזרחית והמשנים לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים ופליליים – מלווים ומנחים את עבודת המחוזות השונים, במטרה להבטיח התנהלות מתואמת של יחידות הפרקליטות, לימוד תובנות והעמקת הידע בתחום. מובן, כי עם הבשלתו וגיבושו של מסמך לכלל הנחיה, הדברים יפורסמו כמקובל.

סיכום

44. נוכח המפורט לעיל, עמדת המשיבים היא כי בהחלטת היועץ המשפטי לממשלה שלא לנקוט הליך אזרחי נגד המשיבה 3, לא נפל פגם, ובוודאי לא פגם המצדיק התערבות שיפוטית; לא כל שכן התערבות שיפוטית בדמות סעד חריג שעניינו מתן הוראה לגורמי התביעה לנקוט הליכים משפטיים; ההחלטה מושא ענייננו מצויה במתחם הסבירות, אינה חורגת ממנו – ובוודאי לא באורח קיצוני; על כן, ובשים לב למתחם ההתערבות הצר בכגון דא – דין העתירה להידחות בהיעדר עילה להתערבות שיפוטית, זאת תוך חיוב העותרת בהוצאות.

היום, ז' באדר ב' התשפ"ב

10 במרץ 2022



אבימליקובסקי, עו"ד
ממונה על ענייני בג"צים
בפרקליטות המדינה



נטע אורן, עו"ד
ממונה על ענייני בג"צים
בפרקליטות המדינה

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
מש/1	צילום בקשה לתיקון גזר דין	23
מש/2	צילום החלטה הדוחה את הבקשה לתיקון גזר דין	27

נספח מש/1

צילום בקשה לתיקון גזר דין

עמ' 23

בבית משפט השלום בירושלים

ת"פ 52605-06-18

בפני כב' הנשיא אביטל חן

המאשימה:

מדינת ישראל

באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (פלילי)

- נגד -

הנאשמת:

שרה נתניהו

באמצעות ב"כ עו"ד יוסי כהן

בקשה לתיקון גזר-דין לפי סעיף 81 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב]

תשמ"ד-1984, בעניינה של הנאשמת 1

בית המשפט הנכבד, מתבקש בזאת לעשות שימוש בסמכותו לפי סעיף 81 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב] תשמ"ד-1984 (להלן – "חוק בתי המשפט") ולתקן את גזר הדין שניתן אתמול בעניינה של הנאשמת, תיקון עובדתי בסעיף 2 בעמ' 8 לגזר הדין (בהתייחס לשיקולים לקולא). בית המשפט יתבקש למחוק את הסעיף כולו שנבע משגגה.

נקדים ונבהיר כי המאשימה סבורה שמדובר בטעות מן הסוג אותה מוסמך בית המשפט הנכבד לתקן, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 81 לחוק בתי המשפט, באשר היא מהווה אחת או יותר מהחלופות אליהן מתייחס הסעיף "'טעות לשון... פליטת קולמוס... הוספת דבר באקראי וכיוצא באלה", ובשים לב כי טעות זו אינה משנה מתוצאתם המעשית של הכרעת הדין וגזר הדין. כמו כן, בית משפט נכבד זה עדיין עוסק בתיק הפלילי שבכותרת וזאת בעניינו של נאשם 2, ועל כן טרם קם מכיסאו במובן זה שיש מקום להיעתר לבקשה על מנת לאפשר קביעות עובדתיות אחידות ככל הניתן בעניינם של שני הנאשמים בפרשה אחת.

להלן פירוט הבקשה ונימוקיה:

בעמ' 8 התייחס בית המשפט הנכבד לשיקולים לקולא בעניין עונשה של הנאשמת 1. אגב כך, צוין בסעיף 2 בעמ' 8:

"הארוחות שנצרכו הוזמנו גם, ואולי בעיקר, לאורחיהם של ראש הממשלה ורעייתו. השפים הוזמנו לפי הניסוח של כתב האישום המתוקן, לבשל במקום לאורחיהם של ראש הממשלה ורעייתו. אין חולק כי מדובר במעון אירוח רשמי המארח אנשים רמי מעלה בארוחות ערב רשמיות, ואין כיום במרחק הזמן את היכולת להבחין בין הוצאות אלו לבין הוצאות פרטיות אם היו כאלה".

המאשימה תטען כי האמור לעיל המתבסס לכאורה על כתב האישום המתוקן שהוגש בהסכמת הצדדים לבית המשפט הנכבד, הינו קביעה עובדתית שאין לה בסיס, ובפרט שאינה עולה בקנה אחד עם האמור בכתב האישום המתוקן, בו הרשיע בית המשפט הנכבד את הנאשמת על פי הודאתה. שכן, כתב האישום המתוקן שהוגש בהסכמה מתייחס כל כולו להוצאות פרטיות, להבדיל מהוצאות שהוצאו במסגרת היות בית רה"מ מעון אירוח רשמי. מדובר בקביעה שאף אין לה בסיס עובדתי בראיה כלשהי שהובאה בפני בית המשפט במסגרת הטיעונים לעונש. באי כוח הצדדים מחויבים על פי סעיף 3 להסדר הטיעון שהוגש אף הוא על ידי הצדדים בהסכמה לבית המשפט, לכך ש"בתיאור האירועים לא יחרגו הצדדים מהעובדות שבכתב האישום המתוקן – לא יסתרו אותו ולא יוסיפו עליהן".

לפיכך, ההגנה לא טענה בפני בית המשפט הנכבד במסגרת עתירתה לכבד את הסדר הטיעון, ואף לא היתה רשאית לטעון, כי מדובר בהוצאות שהוצאו בעיקר לאירוחים (בין רשמיים ובין שאינם רשמיים). כמו כן, ההגנה לא טענה בפני בית המשפט הנכבד, ואף לא היתה רשאית לטעון, שמדובר בהוצאות שהוצאו בחלקן עבור ארוחות רשמיות וכי "אין כיום יכולת להפריד ביניהן". זאת משום שעובדות אלה מנוגדות לעובדות כתב האישום המתוקן המוסכם על הנאשמת, ולמעשה מוסיפות עליהן עובדות שגויות חסרות בסיס.

כפי שהובהר בפני בית המשפט הנכבד, ניסוח כתב האישום נעשה במסגרת מו"מ בו היה מעורב גם השופט המגשר והניסוחים המדויקים המוסכמים גם על הנאשמת, הם תוצאה של מו"מ מממשך בין הצדדים. ממילא כל חריגה מהמסד העובדתי המוסכם מהווה למעשה תוספת עובדתית חסרת בסיס, ויש בה לפגוע בהסדר הטיעון.

המאשימה תדגיש כי במפגיע, ובאופן מוסכם, אירוחים רשמיים או מדיניים, כלל אינם מצוינים בכתב האישום (לא המקורי ולא המתוקן) כחלק ממעשי העבירה. מסלול הטיפול השונה והנהלים השונים החלים על אירוחים רשמיים כלל לא מוזכרים בכתב האישום, ולא בכדי, שהרי אלה אינם נוגעים או קשורים כלל לפרשה שלפנינו שעניינה הזמנת ארוחות עבור הנאשמת, בני משפחתה ואורחיהם הפרטיים. לפיכך במסגרת כתב האישום המוסכם לא נכתבה כל התייחסות לארוחות רשמיות, ומתוך כך ככל הנראה עקב שגגה תוספת מוטעית זאת, החורגת מן ההסכמה, מצאה ביטוי בגזר הדין.

בע"פ 8888/07 פלוני נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 06.07.2009) נפסק:

"בימ"ש ככלל אינו אמור להתייחס בגזר-דין לנסיבות נוספות, שאין להן אזכור בכתב האישום המתוקן ובראיות אחרות בתיק, ובפרט כאשר הצדדים הגיעו להסדר טיעון, במסגרתו נמחקו הנסיבות הנוספות מכתב האישום המקורי, וזאת כאשר הזליגה אל גזר הדין עומדת בניגוד להסדר הטיעון המוסכם."

וברע"פ 1931/15 אדריאן אברהם מויססקו נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 26.03.2015) נפסק:

"כפי שנאמר לא אחת בעבר, במסגרת הסדר טיעון כל אחד מהצדדים מכלכל את צעדיו תוך שקילת הסיכויים והסיכונים, גם כאשר להיקף הפירוט העובדתי וטיבו. ביהמ"ש אינו רשאי להביא בחשבון לצורך גזירת הדין עובדות שלא בא זכרן בכתב האישום בו הודה נאשם לצורכי הסדר טיעון."

המאשימה תוסיף ותטען כי אף הקביעה "אין כיום במרחק הזמן את היכולת להבחין בין הוצאות אלו לבין הוצאות פרטיות אם היו כאלה" היא קביעה החורגת מעובדות כתב האישום המתוקן, שהרי כתב האישום נוקב באופן מפורש בסכום שקיבלה הנאשמת בעבירה מהמדינה – קרי, ארוחות פרטיות בהיקף של 175,000 ₪.

אשר על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבל את הבקשה ולתקן את גזר הדין כמבוקש.

י"ד סיון תשע"ט, 17 יוני 2019



גיני אבני, עו"ד

ממונה בפרקליטות מחוז ירושלים



כ"ן ארזי פדו, עו"ד

משנה לפרקליט מחוז ירושלים

נספח מש/2

צילום החלטה הדוחה את הבקשה
לתיקון גזר דין

עמ' 27



בית משפט השלום בירושלים

ת"פ 52605-06-18 מדינת ישראל נ' נתניהו ואח'

תיק חיצוני: 83343/2015

בפני כבוד הנשיא אביטל חן

מאשימה מדינת ישראל

נגד

נאשמים 1. שרה נתניהו
2. עזרא סיידוף

החלטה

- 1
- 2 לפני בקשה לתיקון גזר הדין מיום 16.6.2019 שניתן בעניינה של נאשמת 1.
- 3
- 4 היום במהלך שעות הבוקר התקבלה בקשת המאשימה לתקן את גזר הדין ולמחוק ממנו את סעיף
- 5 2 המופיע בעמוד 8 לגזר הדין, בטענה שהסעיף כולו נכתב כתוצאה משגגה.
- 6
- 7 בסעיף 2 נכתב: "הארוחות שנערכו הזמנו גם, אחי בעיקר, לאורחיהם של ראש הממשלה ורעייתו.
- 8 השפים הזמנו לפי ניסוחו של כתב האישום המתוקן, לבשל במקום לאורחיהם של ראש הממשלה
- 9 ורעייתו. אין חולק כי מדובר במעון אירוח רשמי המארח אנשים דמי מעלה בארוחות ערב רשמיות,
- 10 ואין כיום במרחק הזמן את היכולת להבחין בין הוצאות למטרות אלו לבין הוצאות פרטיות, אם היו
- 11 כאלו".
- 12
- 13 המבקשת טוענת כי כתב האישום המתוקן שהוגש בהסכמה, התייחס כל כולו להוצאות פרטיות,
- 14 להבדיל מהוצאות שהוצאו במסגרת היות בית ראש הממשלה מעון אירוח רשמי.
- 15
- 16 אתייהס לטענת המאשימה:
- 17
- 18 לאורך שני כתבי האישום, הנקורי והמתוקן, הבחינה המאשימה עצמה בין "אורחים פרטיים" לבין
- 19 "אורחים".
- 20

1 מתוך 2



בית משפט השלום בירושלים

ת"פ 52605-06-18 מדינת ישראל נ' נתניהו ואח'

תיק חיצוני: 83543/2015

1 בכתב האישום המקורי מזכירה המאשימה 6 פעמים את התיבה "אירוחים פרטיים" בדרך כזו או
2 אחרת ("אורחים פרטיים", "אורחיה הפרטיים" או "חברים פרטיים"), כאשר הסכום הכולל
3 שהתקבל שלא כדין לפי כתב אישום זה עמד על 359,000 ₪.
4

5 כתב האישום המתוקן שגובש לאחר מו"מ ארוך בין הצדדים, שונה באופן מהותי מכתב האישום
6 המקורי בתיאור העובדות, בסכום שהתקבל (175,000 ₪) ובסעיפי החוק, ובו לא מוזכרת המילה
7 "פרטיים" או התיבה "אירוחים פרטיים", ולו פעם אחת. תחת זאת, טקסט כתב האישום המתוקן
8 בלשון "ארוחות בהן התארחו במעון אורחים", "עבור בני נשפחתה ואורחיהם מהמדינה" או "בני
9 המשפחה ואורחיהם".
10

11 טוענת המאשימה בבקשתה כי הניסוחים בכתב האישום המתוקן מדויקים ומהווים תוצאה של
12 מו"מ ממושך בין הדדים. אכן, כך התייחס אליהם בית המשפט.
13 מקריאה פשוטה ניתן להבין כי כאשר התכוונה המאשימה לאירוח של אורחים פרטיים צוין הדבר
14 היטב, במפורש ומספר פעמים בכתב האישום המקורי, וכאשר בכתב האישום המתוקן לא מופיעה
15 כאמור, ולו פעם אחת התיבה "אורחים פרטיים", מדובר בכל אורחי המעון ללא אבחנה ביניהם,
16 שאם לא כן, היה מצוין אחרת.
17

18 בית המשפט היה רשאי להניח שהפער בין שני כתבי האישום אינו מקרי, ונובע מהמו"מ בין הצדדים
19 אשר "הוליד" כתב אישום מתוקן שאינו דומה כלל לכתב האישום המקורי.
20

21 בנסיבות העניין ומהטעמים שהובאו לעיל, הבקשה לתיקון גזר הדין נדחת.
22 מזכירות תשלח ההחלטה לצדדים.
23

24 ניתנה היום, י"ד סיוון תשע"ט, 17 יוני 2019, בהעדר הצדדים.
25

אביטל חן, נשיא

26
27

נספח ע/11

העתק פסק הדין בעתירה הקודמת (בג"ץ 199/22)

עמ' 197



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 199/22

לפני:

כבוד השופט י' עמית
כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט ד' מינץ

העותרת:

התנועה למען איכות השלטון בישראל

נ ג ד

המשיבים:

1. היועץ המשפטי לממשלה
2. פרקליט המדינה
3. שרה נתניהו

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרת:

עו"ד אליעד שרגא; עו"ד אריאל ברזילי

בשם המשיבים:

עו"ד נטע אורן; עו"ד אבי מיליקובסקי

בשם המשיבה 3:

עו"ד יוסי כהן

פסק-דין

השופט י' עמית:

עתירה למתן צו על תנאי המורה למשיבים 1-2 (להלן: המשיבים), בין היתר, לבוא וליתן טעם מדוע לא תוגש תביעה אזרחית נגד המשיבה 3 (להלן: המשיבה), וזאת על רקע ההליך הפלילי שהתנהל נגדה בפרשה המוכרת במחוזותינו כ"פרשת החמגשיות".

רקע עובדתי

1. בחודש יוני 2018 הוגש לבית משפט השלום בירושלים כתב אישום נגד המשיבה ונגד עזרא סיידוף, ראש אגף בכיר משאבים חומריים ומבצעיים במשרד ראש הממשלה. כתב האישום ייחס למשיבה עבירה של קבלת דבר במרמה בנסיבות מחמירות ומרמה והפרת אמונים, זאת בשל יצירת מצג שווא לפיו לא מועסקת במעון ראש הממשלה מבשלת במשרה מלאה. על פי כתב האישום, הדבר נעשה במטרה להשיג במרמה את מימון המדינה לארוחות מוכנות בשווי כולל של כ-359,000 ₪, ארוחות שהוזמנו למעון ראש הממשלה משפים וממסעדות (ת"פ 18-06-52605).

2. בהמלצת בית משפט השלום, התקיים הליך גישור בפני ס' הנשיא השופט מ' כדורי, בעקבותיו התגבש הסדר טיעון לפיו כתב אישום יתוקן וייחס למשיבה קבלת ארוחות מוכנות עבודה ועבור בני משפחתה ואורחיהם, בתקופה שבין חודש ספטמבר 2010 לחודש מרץ 2013, בשווי כולל של 175,000 ₪; המשיבה תודה בכתב האישום המתוקן ותורשע בעבירה של ניצול מכוון של טעות הזולת שאין בו מרמה, עבירה לפי סעיף 416 סיפא לחוק העונשין, התשל"ז-1977; והצדדים יעתרו במשותף לעונש מוסכם הכולל קנס בסך 10,000 ₪ ופיצוי למדינה בסך 45,000 ₪. עתירה שהוגשה לבית משפט זה כנגד הסדר הטיעון, נדחתה (בג"ץ 3741/19 משגב נ' פרקליט המדינה (13.6.2019)).

ביום 16.6.2019 הרשיע בית משפט השלום (כב' הנשיא א' חן) את המשיבה על יסוד הודאתה בכתב האישום המתוקן, וגזר עליה את העונש המוסכם לו עתרו הצדדים. בית המשפט עמד על מידת הפגיעה בערך החברתי המוגן בעבירה של קבלת דבר תוך ניצול מכוון של טעות הזולת, והעמיד את מתחם הענישה בין קנס, לעיתים בצירוף של"צ, לבין מאסר מותנה. עוד עמד בית המשפט על שיקולים לחומרה ולקולה בעניינה של המשיבה, כשבין האחרונים נמנים קשיים משפטיים המאפיינים את התיק; העדר יכולת להבחין בין הוצאות שהוצאו עבור ארוחות פרטיות לבין ארוחות שהוזמנו עבור אורחי ראש הממשלה ורעייתו; עברה הנקי של המשיבה; ונטילת האחריות מצידה שהביאה לחסכון בזמן שיפוטי ובמשאבי ציבור. על כן נקבע כי במכלול הנסיבות, הסדר הטיעון הוא הסדר ראוי המשקף נכונה את מעשי המשיבה ואת חומרתם במישור הפלילי.

אציין כי המדינה הגישה בקשה לתיקון גזר הדין, בה טענה כי יש להשמיט את הקביעה הנוגעת לחוסר היכולת להבחין בין הוצאות ציבוריות להוצאות פרטיות שהוצאו על ידי המשיבה, בהיותה קביעה עובדתית שאין לה בסיס בכתב האישום המתוקן. בית המשפט דחה את הבקשה בהחלטה מנומקת, בהתחשב בנוסחם השונה של כתב האישום המקורי וכתב האישום המתוקן.

3. לאחר דברים אלה, ביום 27.5.2021 התפרסמה הודעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה על אודות החלטתו שלא להגיש תביעה אזרחית נגד המשיבה בגין הפרשה המתוארת לעיל. בהודעה צוין כי היועץ המשפטי לממשלה החליט לאמץ את עמדתם המקצועית של גורמים בחטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה בעלי המומחיות הרלוונטית לעניין (המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), פרקליטת מחוז ירושלים (אזרחי), ומנהל היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה), אליה הצטרפו ממלא מקום פרקליט המדינה וגורמים נוספים (המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול

ותפקידים מיוחדים), המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) והמשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים)).

בהודעה פורטו השיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה, ובין היתר צוין כי על אף חומרת המעשים; קיומו של פסק דין מרשיע; והחשיבות הרבה שבהגשת תביעות אזרחיות לשם הטבת נזקי המדינה וההגנה על האינטרס הציבורי – הצטברותם של שיקולים הנוגעים להשבה החלקית שביצעה המשיבה; התועלת המצומצמת שצפוי ההליך האזרחי להוליד למדינה, אם בכלל; קשיים משפטיים בניהול ההליך; ועוד – כל אלה הכריעו את הכף לטובת ההחלטה שלא להגיש תביעה אזרחית במקרה הפרטני. בהודעה אף הובהר כי לשיטתו של היועץ המשפטי לממשלה, ישנה חשיבות רבה בעשיית שימוש בכלים מהמשפט האזרחי כגון הגשת תביעות כנגד מי שהסב נזק לציבור, ולפיכך, ככלל, יש ללכת בדרך זו בנסיבות המתאימות וככל שהדין מאפשר זאת.

4. בעקבות החלטה זו של היועץ המשפטי לממשלה, פנתה העותרת למשיבי המדינה בבקשה לשקול מחדש את ההחלטה ולהגיש תביעה אזרחית נגד המשיבה. לטענת העותרת, במשך כארבעה חודשים פניותיה למשיבים לא זכו לכל מענה ותשובתם נמסרה רק לאחר הגשת עתירה בנושא לבית משפט זה (בג"ץ 7155/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (15.11.2021)). העתירה נמחקה לאחר הגשת התשובה בהינתן השינוי שחל במסד העובדתי ותוך שמירת טענות הצדדים וחוב המשיבים בהוצאות). בתשובת המשיבים נמסר, בהתייחס לגופם של דברים, כי עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין נבחנה לאחרונה פעם נוספת והחלטתו בסוגיה נותרה בעינה. לתשובה צורפו סיכומי דיונים שהתקיימו בראשות היועץ המשפטי לממשלה ביום 4.11.2020 וביום 7.4.2021 בשאלת הגשתה של תביעה אזרחית נגד המשיבה, ובהם פירוט הנימוקים העומדים בבסיס ההחלטה.

על רקע זה פנתה העותרת פעם נוספת למשיבים בבקשה לשקול בשנית את עמדתם אל מול טענותיה המפורטות של העותרת. משניתנה תשובתם המנומקת של המשיבים לפיה גם לאחר בחינת טענות העותרת לא נמצא כי יש מקום לנקוט בהליך אזרחי בנסיבות העניין, הוגשה העתירה שלפנינו.

תמצית טענות הצדדים לעתירה

5. לטענת העותרת, הימנעות המשיבים מנקיטת הליכי אכיפה אזרחיים נגד המשיבה חורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות והמידתיות ונוגדת את עקרונות המשפט המנהלי.

לשיטתה, שיקולי הרתעה, חיזוק אמון הציבור במוסדות השלטון, עקרון כיבוד שלטון החוק וההגנה על הקופה הציבורית – כל אלה מחייבים השבה מלאה של הכספים שנגזלו וכן שיפוי של המדינה בגין הנזק שנגרם ממעשי המשיבה ובגינם הועמדה לדין פלילי. העותרת הצביעה על ההפרש המשמעותי שבין הסכום המקורי שבו הואשמה המשיבה והסכום המתוקן שבו הודתה ובגינה הורשעה, לבין הסכום שנפסק לחובתה במסגרת ההליך הפלילי; על כך שלשיטתה של העותרת, הקופה הציבורית כבר נושאת בעלויות שונות שהסכו מעשי המשיבה בפרשות קודמות שבהן הייתה מעורבת; ועל כך שמדוח מבקר המדינה עולה כי השימוש בכלי אכיפה אזרחיים אינו ממוצה כראוי. לטענתה, הגשת תביעה אזרחית עולה עם עמדתו המוצהרת של היועץ המשפטי לממשלה, והחלטתו מתעלמת משיקולים משמעותיים ואינה עורכת את האיזון הראוי בנסיבות העניין.

עוד טענה העותרת, בין היתר, כי ההחלטה להימנע מהגשת תביעה אזרחית אינה עולה בקנה אחד עם מקרים אחרים שבהם ננקטו הליכי אכיפה אזרחיים בעקבות הרשעה בפלילים, ובפרט פרשת אבנון (ע"א 6266/19 מדינת ישראל המינהל האזרחי באיו"ש נ' אבנון (25.8.2021) (להלן: עניין אבנון)), שם הוגשה תביעה אזרחית נגד עובד מדינה שהורשע בלקיחת שוחד. השוואת מכלול נסיבות העניין לנסיבות המקרה הנדון בעניין אבנון, מחייבת לשיטת העותרת את המסקנה כי יש לפעול באופן דומה גם בעניינה של המשיבה. עוד נטען כי ההבחנה הבלתי סבירה בין הפרשות מצביעה על העדר עקביות ואחידות במדיניות המשיבים בנושא הגשת תביעות אזרחיות עקב הליכים פליליים, ומחזקת את תחושת אי השוויון ואת הפגיעה באמון הציבור. אי לכך, במסגרת העתירה התבקש סעד נוסף שעניינו בפרסום המדיניות הננקטת לגבי הגשת תביעות אזרחיות לאחר סיום הליכים פליליים כנגד מי שפגע בקופה הציבורית.

6. בתגובתם המקדמית טענו המשיבים כי דין העתירה להידחות על הסף, בהעדר עילה להתערבות שיפוטית. לשיטתם של המשיבים, שאלת הגשתה של תביעה אזרחית נגד המשיבה נבחנה בכובד ראש ובהליך מנהלי תקין על ידי הדרגים הבכירים והרלוונטיים ביותר בפרקליטות המדינה ובמערך הייעוץ המשפטי לממשלה, ולא נפל כל פגם בהחלטתם להימנע מנקיטת הליך אזרחי. המשיבים הדגישו את שיקול הדעת הרחב הנתון למדינה בהחלטה על נקיטת הליכים אזרחיים, וסברו כי ההחלטה שלא להגיש תביעה אזרחית במקרה הנדון היא החלטה סבירה שאינה מגלה עילה להתערבותו של בית משפט זה על פי אמות המידה הנהוגות בהקשרים דומים. החלטת היועץ המשפטי לממשלה התקבלה לנוכח הצטברותם של שיקולים ענייניים ומקצועיים, ראייתיים בחלקם, והעותרת לא עמדה בנטל להוכיח כי עסקינן במקרה המצדיק התערבות. לעניין הסעד שעניינו פרסום מסמך מדיניות, המשיבים טענו כי מסמך מעין זה טרם גובש



ותהליך גיבושו ארוך ומושפע מצבירת ניסיון ומפסיקות בתי המשפט בנושא. נטען כי גורמי המטה בפרקליטות המדינה מלווים ומנחים את עבודת המחוזות במטרה להבטיח התנהלות מתואמת, ועם הבשלתו וגיבושו של מסמך הנחיות, הדברים יפורסמו כמקובל.

7. אף המשיבה טענה כי דין העתירה להידחות על הסף, הן מחמת השיהוי שנפל בהגשתה הן לגופם של דברים. כן נטען כי דין העתירה להידחות אף בשל חוסר תום לבה של העותרת והטחת טיעונים מכפישים כלפי המשיבה, וכי הגשת העתירה נגועה בשיקולים פוליטיים. המשיבה הפנתה לגזר הדין של בית המשפט הפלילי שמצא כי העונש שעליו הוסכם הוא עונש המשקף כראוי את המעשים שנעשו ואת חומרתם במישור הפלילי; לקביעה כי הארוחות שנצרכו הוזמנו גם, ואולי בעיקר, לטובת הזנת אורחים רשמיים במעון ראש הממשלה, ולא ניתן להבחין בין הוצאות אלה לבין הוצאות פרטיות; ולכך שכתב האישום לוקה בקשיים ראייתיים ומשפטיים שהציבו בפני התביעה מכשול משמעותי. לשיטתה, ככל שתוגש תביעה אזרחית נגד המשיבה, יתנהל למעשה ההליך מחדש ויכלול הגשת ראיות בנוגע למעשים שהתבצעו בשנים 2010-2013, וברי כי אין בניהול ההליך כדי להיטיב עם אינטרס הציבור. אף המשיבה חזרה והדגישה את שיקול דעת רשויות התביעה בהחלטות מהסוג דנן, וטענה כי במכלול הנסיבות והשיקולים ההחלטה מצויה במתחם הסבירות.

דיון והכרעה

8. לאחר שבחנו את העתירה והתגובות, מצאנו כי דין העתירה להידחות על הסף, בהעדר עילה להתערבות בהחלטתו של היועץ המשפטי לממשלה.

9. נקודת המוצא של דיוננו היא שיקול הדעת הרחב המסור לרשויות התביעה והאכיפה, לצד אמות המידה המצומצמות שנקבעו להתערבותו של בית משפט זה בהחלטותיהן. "[...] בית המשפט אינו מחליף את רשויות החקירה ואכיפת החוק, אינו מסיג את גבולן ואינו פועל כ'תובע על' או כ'יועץ משפטי-על' או כ'שופט חוקר' (עע"מ 7485/19 קשקוש נ' מדינת ישראל - משרד המשפטים, פסקה 28 (6.7.2020); בג"ץ 6087/17 א"יבי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 4 (24.9.2017)).

הדברים נאמרו אין ספור פעמים בפסיקה בהתייחס להליכים פליליים ולשיקול דעת התביעה בהחלטה אם לפתוח בחקירה פלילית ולהעמיד לדין מאן דהוא. התערבות בית המשפט בכגון אלה, שמורה למקרים חריגים (וראו, מבין רבים, בג"ץ 6271/96 בארי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נ(4) 425, 428-429 (1996); בג"ץ 1689/02 נימרודי נ'

היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נז(6) 49, 55-56 (2003); בג"ץ 5305/08 עמותה לקידום מימשל תקין נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 9 (24.11.2009); בג"ץ 3194/20 הליכוד תנועה לאומית ליבראלית נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 1 לפסק דיני (29.12.2020). ההלכה שלעיל כוחה יפה גם בהקשרים קרובים כגון במישור המשמעתי (בג"ץ 10243/03 ארדן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נט(2) 306, 317-318 (2004); בג"ץ 6410/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה, פסקה 110 (4.2.2015) (להלן: עניין התנועה למען איכות השלטון); בג"ץ 7150/16 המרכז הרפורמי לדת ומדינה התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' שרת המשפטים, פסקה 15 לפסק דינו של השופט א' שטיין), וכוחה יפה אף במישור האזרחי, בשינויים המחויבים, ביחס לנקיטת הליך אזרחי על ידי מי מרשויות המדינה (ראו והשוו לאמור בבג"ץ 7290/07 דטה חוק ומשפט בע"מ נ' הנהלת בתי המשפט, פסקאות 9-10 (6.4.2010), שם נדחתה עתירה להורות להנהלת בית המשפט להגיש תביעה כנגד חברה מסוימת. עוד ראו והשוו לבג"ץ 1398/04 בן חורין נ' רשמת העמותות, פסקה 4 (19.1.2006), שם נתקפה החלטת רשם העמותות ליזום הליך לפירוק עמותה מחמת פעילות בלתי חוקית).

10. ההחלטה על הגשת תביעה אזרחית עקב הליך פלילי מצויה בליבת שיקול הדעת של המשיבים, ונדמה כי לא בכדי לא הוצג בפנינו תקדים שבמסגרתו נעתר בית משפט זה לסעד מהסוג הנדון. זאת ועוד, ההחלטה בעניינה של המשיבה התקבלה לאחר הליך סדור ומקיף על ידי הגורם הבכיר ביותר במערכת אכיפת החוק, בהתבסס על עמדתם של הגורמים הבכירים והרלוונטיים ביותר בפרקליטות המדינה ובמערך הייעוץ המשפטי לממשלה, הם בעלי המומחיות הדרושה לעניין (ונשוב ונמנה רק את חלקם: ממלא מקום פרקליט המדינה (דאז), המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), פרקליטת מחוז ירושלים (אזרחי) ומנהל היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה).

11. הן בהחלטתו המקורית הן במענה לפנייתה של העותרת, היועץ המשפטי לממשלה פירט את השיקולים השונים שעמדו ביסוד החלטתו, וכיניהם: קיומו של הליך פלילי ונטילת אחריות מצד המשיבה; ההשבה החלקית של הכספים שנטלה העותרת מקופת המדינה במסגרת ההליך הפלילי; הקצאת המשאבים שידרשו לניהול ההליך האזרחי ומורכבותו הצפויה, בין היתר בהתחשב בחלוף הזמן ממועד ביצוע העבירות, מה שצפוי לעורר דיונים בסוגיות של התיישנות ושיהוי, וקביעת בית המשפט הפלילי כי לא ניתן להפריד בין הוצאות למטרת אירוח רשמי לבין הוצאות פרטיות.

עניינו הרואות אפוא כי בין השיקולים שנמנו על ידי היועץ המשפטי לממשלה נמנים גם שיקולים ראייתיים, ובהיקש מהדין הפלילי, כאשר בדיוט ראיות עסקינן, היקף

הביקורת השיפוטית על החלטות רשויות התביעה מצומצם עוד יותר (בג"ץ 5675/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נט(1) 199, 209 (2004); דנ"פ 5387/20 רותם נ' מדינת ישראל, פסקה 7 לפסק דיני 15.12.2021); עניין התנועה למען איכות השלטון, פסקה 79). עוד בהקשר זה יוער, כי כפי שנלמד מגזר הדין בעניינה של המשיבה, כבר במסגרת הטיעונים לעונש הסביר כ"כ המאשימה כי התיק אינו נטול קשיים ראייתיים וניהולו צפוי להיות ארוך ומורכב, בהתחשב ברשימת עדי התביעה הכוללת למעלה מ-80 עדים הצפויים להעיד על אירועים שהתרחשו לפני שנים לא מעטות.

12. לשיטתה של העותרת, הנימוקים והקשיים הנזכרים בהחלטת היועץ נחלשים ולא "הכזעקתה", בין היתר לנוכח הודאת המשיבה ונטל הראיה הקיים בהליך אזרחי. העותרת מרחיבה ומפרטת על אודות פרשות קודמות שלשיטתה הסבו נזק לקופת המדינה בגין מעשי המשיבה (בעקבות אחת מהפרשות העותרת אף הגישה עתירה דומה לזו שבפנינו, בג"ץ 9869/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה (31.7.2017), שנדחתה לאחר שמיעת טענות הצדדים בעקבות המלצת בית המשפט); כמו גם על נסיבות פרשת אבנון והשוואתן לענייננו. עם זאת, אין לומר כי בהחלטת היועץ המשפטי לממשלה ניתן לשיקולים אלה משקל חסר. בתגובת המשיבים לעתירה פורטו מגוון תבחינים ומישורים בהם נבדלת פרשת אבנון מענייננו, פרט לחומרת העבירה (ולמשל, המחלוקת העובדתית שנותרה לבירור בכל אחת מהפרשות, בעיקר לנוכח קביעתו של בית המשפט הפלילי בנוגע ליכולת להבחין בין הוצאות ציבוריות לפרטיות). גם הטענה להוצאות אחרות-קודמות לא נעלמו מעיני היועץ המשפטי לממשלה, ועמדתו הייתה כי הוצאות אחרות, ככל שנגרמו, לא "יכולות להיות שיקול בעל משקל המצדיק בפני עצמו הגשת תביעה אזרחית בפרשה שבנדון".

13. במענה לפניית העותרת הודגש כי הצטברות השיקולים הביאה למסקנה כי חרף קיומה של הרשעה, לא יהיה זה נכון, בנסיבות המקרה הקונקרטי, לנקוט נגד המשיבה הליך אזרחי בנוסף להליך הפלילי. בסופו של יום, לאחר שקילת מכלול השיקולים הענייניים והמקצועיים, לרבות ההיבטים הציבוריים שבפרשה, היועץ המשפטי לממשלה מצא כי בנסיבות העניין, האיזון שבין התועלת הצפויה למדינה מניהולו של ההליך לבין ניהול ההליך עצמו אינו מצדיק את הגשת התביעה. החלטתו זו לקחה בחשבון כאמור את מכלול השיקולים, אינה חורגת ממתחם הסבירות ומשכך אינה מגלה עילה להתערבותנו.

14. יש להדגיש כי היועץ המשפטי לממשלה הבהיר את עמדתו לפיה קיים אינטרס ציבורי מובהק בעשיית שימוש בכלים מהמשפט האזרחי נגד מי שגרם נזק לציבור, זאת הן לנוכח שיקולי הרתעה הן לצורך מניעת מצב שבו "חוטא יצא נשכר". עמדת המשיבים כפי שהובאה גם במסגרת ההליך שלפנינו היא, כי ככלל יש ללכת בדרך זו ככל שהדין מאפשר זאת ובנסיבות המתאימות.

מתגובת המשיבים עולה כי המהלך של הגשת תביעות אזרחיות לאחר הליכים פליליים החל להתרחש באופן סדור בעשור האחרון ועודנו בשלבי גיבוש. בתקופה זו, המדינה הגישה תביעות אזרחיות בודדות ופסיקת בתי המשפט בנושא החלה להינתן רק במהלך השנה-שנתיים האחרונות. הגורמים האמונים על הנושא בפרקליטות פועלים לגיבוש עקרונות פעולה וליווי של יחידות הפרקליטות השונות, וזאת על סמך הניסיון הנצבר וההיזון החוזר מפסיקת בתי המשפט, שעודנה בראשיתה. במקביל, הגורמים הרלוונטיים בפרקליטות המדינה מנחים את עבודת המחוזות השונים במטרה להבטיח התנהלות מתואמת, לימוד תוכנות והעמקת הידע בתחום. בתגובת המשיבים אף נמסר, כי בהתחשב בכל אלה, הליך גיבושו של מסמך הנחייתי הכולל קווים מנחים לעבודת הפרקליטות, הינו מטבע הדברים הליך ממושך. נכון למועד זה, טרם אושר מסמך מדיניות בנושא אשר התגבש לכלל הנחייה, ועם הבשלתו וגיבושו הדברים יפורסמו כמקובל.

15. בהתחשב באמור בתגובת המשיבים, לא מצאנו במועד זה להורות על פרסום מדיניות או הנחיות שהליך גיבושן מצוי בעיצומו. חזקה על המשיבים כי יפעלו בהתאם להצהרתם ויפעלו לגיבוש הנחיות ביחס למדיניות הנוהגת בהגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים ולפרסום ההנחיות עם השלמת גיבושן.

16. סוף דבר, שהעתירה נדחת.

העותרת תישא בהוצאות המשיבה והמדינה בסך 5,000 ₪ כל אחת (סה"כ – 10,000 ₪).

ניתן היום, ה' בניסן התשפ"ב (6.4.2022).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

נספח ע/12

העתק פניית העותרת מיום 9.7.2024

עמ' 206



9 ביולי 2024, ג' בתמוז תשפ"ד

לכבוד

עו"ד אסנת דפנה מנהלת היחידה לאכיפה אזרחית משרד המשפטים <u>ירושלים</u>	עו"ד עמית איסמן פרקליט המדינה משרד המשפטים <u>ירושלים</u>	עו"ד גלי בהרב מיארה היועצת המשפטית לממשלה משרד המשפטים <u>ירושלים</u>
---	---	---

שלום רב,

הנדון: דרישה לשקול הגשת תביעה אזרחית נגד שרה נתניהו בעקבות פסק הדין מיום 16.6.2024 והצורך בפרסום הנחיה בדבר הגשת תביעות אזרחיות על-ידי המדינה בעקבות הליכים פליליים

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר), הרינו לפנות אליכם בדברים הבאים כדלקמן:

- ביום 16.6.2024 ניתן פסק דינו של בית הדין האזורי בירושלים בעניין תביעות של שלושה עובדים לשעבר במעון ראש הממשלה, שפסק כי על המדינה לשלם פיצויים לשלושת התובעים, וזאת בסכום מצטבר של 895,000 ₪ (להלן: "פסק הדין").¹
- על פי פרסומים, ההליך הנדון עסק בטענותיהם של העובדים בגין הפרת זכויות, אי-תשלום עבור שעות נוספות בגין עבודה בשבתות וחגים, וכן בגין התעמרות בעבודה מצד הממונים, ובהם הגב' שרה נתניהו. בין היתר, עולה מפרסומים שונים בתקשורת כי במסגרת אותה התעמרות תעסוקתית נטען כי הגב' נתניהו דרשה לבצע משימות שהן מוגזמות וזאת בשעות בלתי סבירות, כגון כי שף המעון לשעבר נדרש לבשל עבור בני משפחת נתניהו במעון לאירועים פרטיים ולא הורשה לסיים את המשמרות ללא קבלת אישורה של הגב' נתניהו; במקרה אחד פורסם כי הגב' נתניהו דרשה ממר אהרון נאור, שעבד בבית בקיסריה, להביא בקבוקי שמפניה ריקים לאחר חצות למעון בירושלים; וזאת כאמור לצד מקרים נוספים שפורסמו.²
- משפסק הדין ניתן בהתאם להסכמת הצדדים לפי הוראת סעיף 79א לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984, הרי שאין ביכולתנו לדעת אילו מבין הרכיבים נוגעים להתעמרות

¹ סעי' 64556-02-23 יוסף (ג') קורסון אהרון נאור יאיר יצחקי – נציבות שירות המדינה (פורסם בנבו, 16.6.2024).
² אביעד גליקמן "שלושה עובדים לשעבר במעון רה"מ תובעים: "הפכנו לעבדים מודרניים" חדשות 13 (5.3.2023), <https://13tv.co.il/item/news/domestic/crime-and-justice/loc7c-903451438>; רוני גרין שאולוב "עובדים לשעבר במעון רה"מ תבעו בגין התעמרות - ויזכו לפיצויים של 900 אלף שקל" YNET (21.6.2024), <https://www.ynet.co.il/news/article/hycwn871a>; יעל פרידסון "שלושה עובדים לשעבר במעון רה"מ יפוצו במאות אלפי שקלים בגין התעמרות והפרת זכויות" הארץ (21.6.2024), <https://www.haaretz.co.il/news/law/2024-06-21/ty-article/00000190-3b2e-da42-a1ba-7f6e0a880000>.



שמקורה בהתנהלותה של הגב' נתניהו. יחד עם זאת, לאור הפרסומים נדמה כי לכל הפחות חלק מאותו סכום משמעותי שהמדינה נדרשה לשלם מקורו בהתנהלותה הפסולה כאמור, ולכן אנו סבורים כי על הפרקליטות לפעול בהקדם להגיש תביעה כנגד הגב' נתניהו לפיצוי או שיפוי הקופה הציבורית בגין הנזק שהסבה לה.

4. נראה כי אין צורך להכביר במילים על תפקידה החשוב של הפרקליטות כנאמן הציבור במישור הפלילי והאזרחי, ובענייננו שמירה על האינטרסים הכלכליים של הקופה הציבורית. זאת בין היתר באמצעות אכיפה אזרחית בהגשת תביעות כנגד פרטים וחברות שגרמו למדינה נזק כלכלי. לראיה, אף הנחיית פרקליט המדינה מורה כי בכל מקרה שהמדינה נתבעת, על הפרקליט לבחון אם יש מקום, בין היתר, להגיש תביעה עצמאית יזומה נגד הגורם הרלוונטי.³ למותר לציין כי ההנחיה האמורה מורה כי על הפרקליט לבחון האם במקרה המתאים יש מקום להגשת הודעת צד שלישי,⁴ ולמיטב ידיעתנו גם דבר זה לא נעשה במקרה דנן.

5. נזכיר כי על החשיבות שהמדינה תנקוט בפועלות יזומות לצורך גביית זכויותיה השונות עמד מבקר המדינה עוד בשנת 2021 בדו"ח מקיף שפרסם בנושא.⁵ כפי שצוין בדו"ח האמור: "אכיפה אזרחית יזומה הוגדרה כנדבך מרכזי באסטרטגיית הפרקליטות האזרחית ובמיצובה של הפרקליטות בליבת השמירה על שלטון החוק".⁶

6. במקרה הספציפי הנדון, יש לדעתנו חשיבות מיוחדת ומוגברת להגשת תביעה יזומה כנגד הגב' נתניהו וזאת משלושה טעמים מרכזיים נוספים:

6.1. ראשית, בענייננו מתקיימים שיקולי הרתעה מוגברים לאור העובדה שהגב' נתניהו כבר גרמה נזקים כספיים קודמים למדינה בגין התנהלותה הפוגענית כלפי עובדי מעון רוח"מ.⁷ נזקים אשר עד כה המדינה לא פעלה לתבוע אותה בגינם, ומשכך הקופה הציבורית, קרי הציבור, ספגה את עלותם.

6.2. שנית, התנהלות הגב' נתניהו לא הסבה רק נזק כלכלי למדינה כי אם גם נזק תדמיתי למוסד הציבורי של מעון ראש הממשלה. כפי שהיטיב לבטא זאת בית הדין האזורי לעבודה: "דווקא מעון ראש הממשלה על כל המורכבות שבו, אמור לשמש מופת ודגל לשמירה

³ הנחיית פרקליט המדינה מס' 16.7 – הגשת תביעה שכנגד ומתן הודעה לצד שלישי על ידי המדינה, בסעי' 10.

⁴ שם, בסעי' 6.

⁵ דו"ח ביקורת שנתי 72א "פעולות המדינה להבטחת זכויותיה באמצעות אכיפה אזרחית" מבקר המדינה (2021).

⁶ שם, בעמ' 645.

⁷ כך למשל במסגרת תביעת מר מנחם נפתלי נדרשה המדינה לשלם פיצויים בסך 80,000 ₪ - סעי' 14-03-38335 מנחם נפתלי – מדינת ישראל - משרד ראש הממשלה (פורסם בנבו, 10.02.2016) בגין עוגמת נפש העסקה פוגענית; במסגרת תביעת מר גיא אליהו נדרשה המדינה לשלם 65,000 ₪ בגין העסקה פוגענית - סעי' 14-04-16783 גיא אליהו – משרד ראש הממשלה (פורסם בנבו, 31.5.2016) (להלן: "עניין אליהו").

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



קפדנית על זכויותיהם של העובדים בו, ועל קיומה של סביבת עבודה ששוררים בה יחסים של כבוד והערכה לעובדים, או לפחות יחסי עבודה המתאפיינים באדיבות ובענייניות".⁸

6.3. שלישית, הגב' נתניהו נהנית מהפריווילגיה הנתונה לה להתגורר במעון ראש הממשלה כאשר ראש הממשלה, ובכך להשתמש בנכסי ציבור ולהנות משירותי העובדים שמשכורתם משולמת מהקופה הציבורית. קשה להלום כי דווקא מי שנהנית ממשאבים ציבוריים חומקת (פעם נוספת) מאחריות בגין נזקים שהיא הסבה למדינה תוך השימוש בהם.

7. אשר על כן, אנו מבקשים כי תשקלו לנקוט בהליך אזרחי כנגד הגב' נתניהו על מנת להשיב לקופה הציבורית את סכום הפיצויים ששולמו עקב פסק הדין בגין התנהלותה.

8. בנוסף לזאת, נבקש להזכיר את הצורך בפרסום הנחיה המבטאת את המדיניות והעקרונות המנחים בהגשת תביעות אזרחיות על-ידי המדינה בעקבות הליכים פליליים. סוגיה שהתעוררה עוד במסגרת דרישתנו לנקוט בהליך אזרחי יזום כנגד הגב' נתניהו בפרשה קודמת – "פרשת החמגשיות".

9. בתמצית, נזכיר כי בשנת 2022 התנועה הגישה עתירה לבג"ץ בעקבות כך שהוחלט שלא להגיש תביעה אזרחית נגד הגב' נתניהו לאחר הרשעתה בפלילים בפרשה האמורה, והגעה להסדר טיעון במסגרתו נדרשה להחזיר למדינה רק סכום קטן מתוך הנזק שהסבה לה (להלן: "העתירה").⁹ במסגרת עתירה זו, התבקשה המדינה גם לפעול לפרסם את המדיניות בה היא נוקטת בהגשת תביעות אזרחיות לאחר סיום הליכים פליליים כנגד כל גורם שפגע בקופה הציבורית.

10. באשר לסוגיית הגיבוש ופרסום המדיניות של הגשת תביעות אזרחיות כאמור, במסגרת תשובת המדינה לעתירה, צוין כי בפרקליטות מתקיים הליך לגיבוש עקרונות הפעולה והמדיניות לעניין זה, וכי כאשר תתגבש הנחיה כאמור היא תפורסם כמקובל. מן הראוי להזכיר כי הדבר אף קיבל ביטוי בפסק הדין בעתירה (הדגש לא במקור):¹⁰

"בהתחשב באמור בתגובת המשיבים, לא מצאנו במועד זה להורות על פרסום מדיניות או הנחיות שהליך גיבושן מצוי בעיצומו. חזקה על המשיבים כי יפעלו בהתאם להצהרתם ויפעלו לגיבוש הנחיות ביחס למדיניות הנוהגת בהגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים ולפרסום ההנחיות עם השלמת גיבושן."

⁸ עניין אליהו, בפס' 27.

⁹ בג"ץ 199/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח'.

¹⁰ בג"ץ 199/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', בפס' 16 (פורסם בנבו, 6.4.2022).

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



11. למיטב ידיעתנו, עד כה לא פורסמה הנחיה שכזו, וזאת בחלוף כשנתיים (!). מן הראוי כי נוכח הצהרת המדינה כי היא פועלת בנושא, ונוכח החשיבות הציבורית הרבה לגיבוש הנחיה שכזו, הדבר יעשה בהקדם האפשרי.

12. משכך, נבקש לקבל הבהרה האם הנחיה כאמור גובשה ופורסמה, וככל שלא מה המועד הצפוי להשלמת עריכתה ולפרסומה.

13. לסיכום, נודה לתשובתכם בהקדם, ולכל המאוחר עד ליום 11.8.2024, בהתייחס לסוגיות שהועלו לעיל, ובפרט:

13.1. האם בכוונתכם להגיש תביעה אזרחית כנגד הגב' נתניהו בעקבות הפיצויים שנדרשה המדינה לשלם במסגרת פסק הדין.

13.2. ככל שהדבר נשקל והוחלט שלא להגיש תביעה כאמור, נבקש לקבל את הנימוקים להחלטתכם להימנע מהגשת התביעה.

13.3. האם פורסמה הנחיה ביחס למדיניות של הגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים כנגד גורמים שהסבו נזק למדינה; וככל שלא, מה המועד הצפוי לפרסומה.

בכבוד רב,

טלילה דביר, עו"ד

האגף הכלכלי

התנועה למען איכות השלטון

אריאל ברזילי, עו"ד

ראש האגף הכלכלי

התנועה למען איכות השלטון

העתיקים:

מר יוסי שלי, מנכ"ל, משרד ראש הממשלה
עו"ד שלומית ברנע-פרגו, יועצת משפטית, משרד ראש הממשלה
פרופ' דניאל הרשקוביץ, נציב שירות המדינה, נציבות שירות המדינה
עו"ד עידית ביטמן, יועצת משפטית, נציבות שירות המדינה
עו"ד כרמית יוליס, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי)
עו"ד שלמה למברגר, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים)
עו"ד אורית קוטב, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים)

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

עמוד 4 מתוך 4

נספח ע/13

**העתק מענה מיום 14.7.2024 מטעם
לשכת היועצת המשפטית לממשלה**

עמ' 211

לשכת היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, ח' תמוז תשפ"ד
14 יולי 2024

מס' מסמך: 004-99-2024-016199
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד

עו"ד אריאל ברזילי

עו"ד טלילה דביר

באמצעות דוא"ל: office@mqg.org.il

שלום רב,

הנדון: תגובה למכתבך מתאריך: 10.7.2024

סמך: מכתבך מיום 10 יולי 2024

הריני לאשר בזאת כי מכתבך שבנדון התקבל בלשכתנו ביום 10/07/2024.

לאחר עיון בפנייתך היא הועברה לטיפול של לשכת פרקליט המדינה.

לבירור ניתן לפנות לטלפון: 073-3925666.

למען הסר ספק, יובהר כי אין באמור משום חיווי דעה או נקיטת עמדה באשר לפנייה, לגופה.

בכבוד רב,


אוריאלן שם טוב - מיכאלי

ראש לשכת היועצת המשפטית לממשלה

העתק (בצירוף הפניה): פרקליט המדינה;

נספח ע/14

**העתק מענה מיום 21.7.2024 מטעם
לשכת פרקליט המדינה**

עמ' 213



משרד המשפטים
לשכת פרקליט המדינה

ט"ו תמוז תשפ"ד
21 יולי 2024

מס' מסמך: 047-99-2024-020024

לכבוד
עו"ד טלילה דביר
עו"ד אריאל ברזילי
התנועה למען איכות השלטון בישראל
באמצעות דוא"ל: Adam@mqg.org.il

שלום רב,

**הנדון: מענה לפנייתכם בנושא "דרישה לשקול הגשת תביעה אזרחית נגד שרה נתניהו
בעקבות פסק הדין מיום 16.6.2024, והצורך בפרסום הנחיה בדבר הגשת תביעות
אזרחיות על-ידי המדינה בעקבות הליכים פליליים"**

סימוכין: פנייתך ללשכת פרקליט המדינה מיום 10.7.2024

1. פנייתכם בנושא שבנדון שהועברה בדוא"ל התקבלה בתאריך 10 ביולי 2024 בלשכת פרקליט המדינה.
2. לאחר בחינת פנייתכם, היא הועברה לטיפול של לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), אשר התבקשה לבחון את הדברים, ולהשיבך במישרין בתום הבדיקה.
3. על מנת לסייע בידכם, בכל שאלה או בירור ניתן לפנות למזכירות לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים) בטלפון: 073-3925668, או בדוא"ל: lishkatmishne-civil@justice.gov.il.
4. למען הסר ספק יובהר כי אין באמור לעיל משום הבעת עמדה לגופם של דברים.

בברכה,

יעלה פרידמן

לשכת פרקליט המדינה

נספח ע/15

**העתק מענה מיום 12.8.2024 מטעם
עו"ד מלאכי פש**

עמ' 215

נספח ע/15

Ministry of Justice



מדינת ישראל
State of Israel

משרד המשפטים

ח' אב, תשפ"ד
אוגוסט, 12 2024

תשדורת פקסימיליה

מאת: MalachiP@justice.gov.il

מספר פקס:

מספר טלפון: 073-3928181

מחלקה:

כתובת: 02-6468053

Email: MalachiP@justice.gov.il

מס' העמודים כולל עמוד זה: 3

אל: To Whom it May Concern

שם החברה:

מספר הפקס: 025000076

מכותב:

הערות:

מענה לפניית התנועה למען איכות השלטון מיום 9.7.24

מסמך זה אינו חתום היות ונשלח במודם/פקס

,ùàí

.ðàà òà àíòðà àíò"á

ááááá,

ááááá áá, áá"á | áá+ááááá ááááá ááááá (ááááá)

á+á: 0733920000 ááá: 0733928181

áá"í: malachuk@justice.gov.uk



áá+áááá ááááá



מדינת ישראל
משרד המשפטים
פרקליטות מחוז ירושלים - אזרחי

תאריך: ח' באב, תשפ"ד

12.08.2024

לכבוד,

התנועה למען איכות השלטון בישראל

שלום רב,

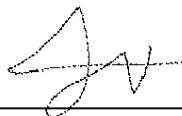
הנדון: מענה לפניית התנועה למען איכות השלטון מיום 9.7.24

סימוכין: מכתבכם מיום 9.7.24

1. פנייתכם שבסימוכין, הועברה אלינו.

2. לאחר קבלת התייחסות כלל הגורמים הרלוונטיים יועבר מענה לפנייתכם.

בברכה,



מלאכי פש, עו"ד

בפרקליטות מחוז ירושלים – אזרחי

נספח ע/16

העתק תזכורת מטעם העותרת מיום

15.10.2024

עמ' 219



15 באוקטובר 2024, י"ג תשרי תשפ"ה

לכבוד

עו"ד מלאכי פש
פרקליטות מחוז ירושלים - אזרחי
משרד המשפטים
ירושלים

שלום רב,

הנדון: תזכורת - מכתב דרישה לשקול הגשת תביעה אזרחית נגד שרה נתניהו ודרישה לפרסום

הנחיה בדבר הגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליימים

(סימוכין: פנייתנו בנושא שבנדון מיום 9.7.2024; מענה לשכת היועצת המשפטית לממשלה מיום 14.07.2024; מענה לשכת

פרקליט המדינה מיום 21.7.2024; מענה עו"ד מלאכי פש מיום 12.8.2024)

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר), הרינו לפנות אליכם בדברים הבאים כדלקמן:

1. כזכור, ביום 16.6.2024 ניתן פסק דינו של בית הדין האזורי בירושלים בעניין תביעות של שלושה עובדים לשעבר במעון ראש הממשלה (להלן: "המעון"), שפסק כי על המדינה לשלם פיצויים לשלושת התובעים, וזאת בסכום מצטבר של 895,000 ₪ (להלן: "פסק הדין" ו-"ההליך").¹
2. משכך, ביום 9.7.2024 נשלחה אליכם פנייתנו שבסימוכין, במסגרתה פורטה דרישת התנועה לשקול הגשת תביעה אזרחית נגד שרה נתניהו או שיפוי הקופה הציבורית בגין הנזק שהסבה לה. דרישתנו זו נסמכה על פרסומים תקשורתיים שעסקו בהליך הנדון, לפיהם עלתה בו טענת התעמרות בעבודה המיוחסת לגבי שרה נתניהו.
3. למרבה הצער, עד למועד כתיבת שורות אלו, בחלוף מעל שלושה חודשים מפנייתנו האמורה, לא קיבלנו כל מענה מהותי. לאור העיכוב הממושך במענה, נבקש להסב את תשומת ליבכם כי חלה עליכם החובה הקבועה בסעיף 2(א) לחוק תיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 להשיב לבקשה להשתמש בסמכות המוקנית לכם בדין, לא יאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום קבלת הבקשה.
4. מאז פנייתנו האמורה, התנועה פעלה לבקש לעיין בתיק בית המשפט מכח תקנות בתי המשפט ובתי הדין לעבודה (עיון בתיקים), תשס"ג-2003, על מנת לבחון את קורות ההליך. ביום 9.9.2024 העיון בתיק ניתן לתנועה בהחלטת כב' נשיאת ביה"ד (השופטת שרה ברוינר ישרודה), והתנועה פעלה בהתאם.

¹ סעי' 64556-02-23 יוסף (ג') קורסון אהרון נאור יאיר יצחקי – נציבות שירות המדינה (פורסם בנבו, 16.6.2024). רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076 شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076 208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076 E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



5. לאחר עיון ראשוני בכתבי בי-הדין השונים, נראה כי אכן כפי שפורסם גם בתקשורת, ההליך הנדון עסק, בין היתר, בטענות העובדים בגין התעמרות בעבודה מצד הממונים עליהם, ובהם הגב' נתניהו. נציין כי למיטב הבנתנו, טענות ההתעמרות המיוחסות ל-"דיירי המעון" ובהם הגב' נתניהו (כך בלשון כתבי התביעה) הועלו לכל הפחות על ידי שניים משלושת התובעים (האדוניים יצחקי ונאור).²
6. בין יתר הטענות הנוגעות להתעמרות בעבודה, הועלו למשל טענות אודות שעות עבודה לא סבירות שנקבעו על ידי דיירי המעון. בנוסף, נטען כי דיירי המעון, ובפרט הגב' נתניהו, היו אלו שאישרו לעובדים ימי חופש והפסקות ותוך כך לעיתים קרובות מנעו מהעובדים הפסקות עבור צרכים בסיסיים כמו נוחיות או מזון, וכן מנעו ניצול ימי חופש לתקופות ארוכות מאוד. כל זאת על אף שאינם בפועל המעסיקים של עובדים אלו.³
7. זאת ועוד, התובעים טענו כי התרחשו מספר מקרים בהם הגב' נתניהו דרשה מעובדי המעון לבצע משימות חריגות בשעות בלתי סבירות. למשל, באחד המקרים הגב' נתניהו דרשה ממר נאור, שעבד בבית בקיסריה, להעביר בקבוקי שמפניה ריקים לאחר חצות למחזורית על יד המעון בירושלים ורק לאחר מכן לשוב לביתו באשדוד, זאת כאשר נטען כי היה ברור שהמשימה אינה נדרשת או הכרחית גם לפי דעת הממונה הישיר של מר נאור במעון.⁴
8. למעלה מן הצורך יוער כי טענות ההתעמרות הועלו גם במסגרת סיכומי התובעים ולא נזנחו, ולראיה צוין במפורש כי הפיצויים נדרשים גם בגין "העסקה פוגענית, התעמרות והתנכלות".⁵
9. נוכח ממצאים מטרידים אלו, כפי שעמדנו על כך כבר בפנייתנו, ברי כי יש מקום להגיש תביעה לפיצוי או שיפוי הקופה הציבורית נוכח החלק היחסי מסכומי הפיצויים שנדרשה המדינה לשלם בגין ההליך – נגד הגב' נתניהו (וככל שרלוונטי- שאר דיירי המעון).
10. כפי שעמדנו על כך בפנייתנו, לא ניתן להמעיט בחשיבות תפקידה של הפרקליטות כנאמן הציבור ובשמירה על האינטרסים הכלכליים של הקופה הציבורית. זאת בין היתר באמצעות אכיפה אזרחית והגשת תביעות נגד פרטים שגרמו לקופה הציבורית נזק. כמו כן, ציינו כי על החשיבות שהמדינה תנקוט בפועלות יזומות לצורך גביית זכויותיה השונות עמד מבקר המדינה עוד בשנת 2021 בדו"ח מקיף שפרסם בנושא.

² ראו דוגמאות: כתב התביעה בפרשת יצחקי, בפס' 29, 31 ו-41; כתב התביעה בפרשת נאור בפס' 30, 46 ו-48.

³ כתב התביעה בפרשת יצחקי בפס' 21, 23, 29-30, 39-41.

⁴ כתב התביעה בפרשת נאור, בפס' 45.

⁵ סיכומים מטעם התובעים, בפס' 9.



11. במקרה הנדון, נבקש להדגיש פעם נוספת כי יש לדעתנו חשיבות מיוחדת ומוגברת להגשת תביעה יזומה כנגד הגב' נתניהו וזאת משלושה טעמים מרכזיים נוספים:

11.1. ראשית, בענייננו מתקיימים שיקולי הרתעה מוגברים לאור העובדה שהגב' נתניהו כבר גרמה נזקים כספיים קודמים למדינה בגין התנהלותה הפוגענית כלפי עובדי מעון רוה"מ.⁶ נזקים אשר עד כה המדינה לא פעלה לתבוע אותה בגינם, ומשכך הקופה הציבורית, קרי הציבור, ספגה את עלותם.

11.2. שנית, התנהלות הגב' נתניהו לא הסבה רק נזק כלכלי למדינה כי אם גם נזק תדמיתי למוסד הציבורי של מעון ראש הממשלה. כפי שעמדו על כך גם התובעים בסיכומיהם, על מדינת ישראל לעמוד בנורמות גבוהות של תום לב בהיותה מעסיק ציבורי, ומוסד כמעון ראש הממשלה צריך להוות דוגמה ומופת להעסקה תקינה. זאת ביחוד לאחר שהתנהלות מוסד זה כבר זכתה לביקורת במסגרת פסיקות קודמות.⁷

11.3. שלישית, הגב' נתניהו (ויתר דיירי המעון) נהנית מהפריווילגיה הנתונה לה להתגורר במעון ראש הממשלה כאשר ראש הממשלה, ובכך להשתמש בנכסי ציבור ולהנות משירותי העובדים שמשכורתם משולמת מהקופה הציבורית. קשה להלום כי דווקא מי שנהנית ממשאבים ציבוריים חומקת (פעם נוספת) מאחריות בגין נזקים שהיא הסבה למדינה תוך השימוש בהם.

12. אשר על כן, נחזור על בקשתנו לשקול נקיטת הליך אזרחי כנגד הגב' נתניהו על מנת להשיב לקופה הציבורית את סכום הפיצויים ששולמו עקב פסק הדין בגין התנהלותה.

13. בנוסף לזאת, נבקש להזכיר את בקשתנו ביחס לצורך בפרסום הנחיה המבטאת את המדיניות והעקרונות המנחים בהגשת תביעות אזרחיות על-ידי המדינה בעקבות הליכים פליליים, שהועלה בפרשה קודמת כנגד הגב' נתניהו ("פרשת החמגשיות").

14. כזכור, במסגרת עתירת התנועה משנת 2022 (בג"ץ 199/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח') התבקשה המדינה גם לפעול לפרסם את המדיניות בה היא נוקטת בהגשת תביעות אזרחיות לאחר סיום הליכים פליליים כנגד כל גורם שפגע בקופה הציבורית.

⁶ כך למשל במסגרת תביעת מר מנחם נפתלי נדרשה המדינה לשלם פיצויים בסך 80,000 ₪ - סעי' 14-03-38335 מנחם נפתלי - מדינת ישראל - משרד ראש הממשלה (פורסם בנבו, 10.02.2016) בגין עוגמת נפש העסקה פוגענית; במסגרת תביעת מר גיא אליהו נדרשה המדינה לשלם 65,000 ₪ בגין העסקה פוגענית - סעי' 14-04-16783 גיא אליהו - משרד ראש הממשלה (פורסם בנבו, 31.5.2016) (להלן: "עניין אליהו").

⁷ סיכומים מטעם התובעים, בפס' 11.
רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



15. באשר לסוגיית גיבוש ופרסום המדיניות צוין כי בפרקליטות מתקיים הליך לגיבוש עקרונות הפעולה והמדיניות לעניין זה, וכי כאשר תתגבש הנחייה כאמור היא תפורסם כמקובל. מן הראוי להזכיר כי הדבר אף קיבל ביטוי בפסק הדין (הדגש לא במקור):⁸

"בהתחשב באמור בתגובת המשיבים, לא מצאנו במועד זה להורות על פרסום מדיניות או הנחיות שהליך גיבושן מצוי בעיצומו. חזקה על המשיבים כי יפעלו בהתאם להצהרתם ויפעלו לגיבוש הנחיות ביחס למדיניות הנוהגת בהגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים ולפרסום ההנחיות עם השלמת גיבושן."

16. לסיכום, נודה לתשובתכם בהקדם, ולכל המאוחר עד ליום 16.11.2024, בהתייחס לסוגיות שהועלו בפנייתנו האמורה, ובפרט:

16.1. האם בכוונתכם להגיש תביעה אזרחית כנגד הגב' נתניהו, או מי מדיירי המעון, בעקבות הפיצויים שנדרשה המדינה לשלם במסגרת פסק הדין.

16.2. ככל שהדבר נשקל והוחלט שלא להגיש תביעה כאמור, נבקש לקבל את הנימוקים להחלטתכם להימנע מהגשת התביעה.

16.3. האם פורסמה הנחיה ביחס למדיניות של הגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים כנגד גורמים שהסבו נזק למדינה; וככל שלא, מה המועד הצפוי לפרסומה.

בכבוד רב,

דור שדה

האגף הכלכלי

התנועה למען איכות השלטון

טלילה דביר, עו"ד

האגף הכלכלי

התנועה למען איכות השלטון

אריאל ברזילי, עו"ד

ראש האגף הכלכלי

התנועה למען איכות השלטון

העתקים:

מר יוסי שלי, מנכ"ל, משרד ראש הממשלה

עו"ד גלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה, משרד המשפטים

עו"ד עמית איסמן, פרקליט המדינה, משרד המשפטים

עו"ד אסנת דפנה, מנהלת היחידה לאכיפה אזרחית, משרד המשפטים

עו"ד שלומית ברנע-פרגו, יועצת משפטית, משרד ראש הממשלה

⁸ בג"ץ 199/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', בפס' 16 (פורסם בנבו, 6.4.2022).

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



פרופ' דניאל הרשקוביץ, נציב שירות המדינה, נציבות שירות המדינה
עו"ד עידית ביטמן, יועצת משפטית, נציבות שירות המדינה
עו"ד כרמית יוליס, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי)
עו"ד שלמה למברגר, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים)
עו"ד אורית קוטב, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים)

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים : ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל : 02-5000073 פקס : 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

עמוד 5 מתוך 5

נספח ע/17

העתק תזכורת מטעם העותרת מיום

28.11.2024

עמ' 225



28 בנובמבר 2024, כ"ז חשוון תשפ"ה

לכבוד

עו"ד ענר הלמן
ראש מחלקת בג"צים
משרד המשפטים
ירושלים

עו"ד מלאכי פש
פרקליטות מחוז ירושלים - אזרחי
משרד המשפטים
ירושלים

שלום רב,

הנדון: תזכורת שנייה - מכתב דרישה לשקול הגשת תביעה אזרחית נגד שרה נתניהו ודרישה

לפרסום הנחיה בדבר הגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים

(סימוכין: פנייתנו בנושא שבנדון מיום 9.7.2024; מענה לשכת היועצת המשפטית לממשלה מיום 14.07.2024; מענה לשכת פרקליט המדינה מיום 21.7.2024; מענה עו"ד מלאכי פש מיום 12.8.2024; תזכורת מיום 15.10.2024)

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר), הרינו לפנות אליכם בשלישית בדרישה לשקול הגשת תביעה אזרחית נגד שרה נתניהו, ודרישה לפרסום הנחיה בדבר הגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים, כפי שיפורט להלן:

1. כזכור, ביום 16.6.2024 ניתן פסק דינו של בית הדין האזורי בעניין תביעות של שלושה עובדים לשעבר במעון ראש הממשלה (להלן: "**המעון**"), שפסק כי על המדינה לשלם פיצויים לשלושת התובעים, בסכום מצטבר של 895,000 ₪ (להלן: "**פסק הדין**" ו-"**ההליך**").

2. משכך, ביום 9.7.2024 נשלחה אליכם פנייתנו שבסימוכין, במסגרתה פורטה דרישת התנועה **לשקול הגשת תביעה אזרחית נגד שרה נתניהו או שיפוי הקופה הציבורית בגין הנזק שהסבה לה**. דרישתנו זו נסמכה על פרסומים תקשורתיים שעסקו בסוגיה, לפיהם עלתה טענת התעמרות בעבודה המיוחסת לגב' שרה נתניהו. ביום 15.10.2024, לאחר עיון בתיקים האמורים שחזקו טענות אלו, נשלחה פנייתנו שבסימוכין כתזכורת והתבקשתם להיענות לבקשה עד יום 16.11.2024.

3. נבקש להזכיר כי נדרשתם לתת את תשובתכם בשתי הסוגיות האמורות:

3.1. **האם בכוונתכם להגיש תביעה אזרחית כנגד הגב' נתניהו, או מי מדיירי המעון, בעקבות הפיצויים שנדרשה המדינה לשלם במסגרת פסק הדין.**

3.2. **ככל שהדבר נשקל והוחלט שלא להגיש תביעה כאמור, נבקש לקבל את הנימוקים להחלטתכם להימנע מהגשת התביעה.**

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



4. למרבה הצער, עד למועד כתיבת שורות אלו, בחלוף מעל ארבעה חודשים מפנייתנו הראשונה ומעל 40 ימים מהתזכורת האחרונה, לא קיבלנו כל מענה מהותי. לאור העיכוב הממושך במענה, נבקש להסב את תשומת ליבכם כי חלה עליכם החובה הקבועה בסעיף 2(א) לחוק תיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 להשיב לבקשה להשתמש בסמכות המוקנית לכם בדיון, לא יאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום קבלת הבקשה.
5. בנוסף, נבקש להזכיר את דרישתנו לפרסם הנחיה המבטאת את המדיניות והעקרונות המנחים בהגשת תביעות אזרחיות על-ידי המדינה בעקבות הליכים פליליים. הצורך בהנחיה הועלה בפרשה קודמת כנגד הגב' נתניהו ("פרשת החמגשיות").
6. באשר לסוגיית גיבוש ופרסום המדיניות צוין מטעמכם כי מתקיים הליך לגיבוש עקרונות הפעולה והמדיניות לעניין זה, וכאשר תתגבש היא תפורסם כמקובל. למיטב ידיעתנו, עד כה לא פורסמה הנחיה שכזו, וזאת בחלוף מעל שנתיים (!). מן הראוי כי נוכח הצהרת המדינה כי היא פועלת בנושא, ונוכח החשיבות הציבורית הרבה לגיבוש הנחיה שכזו, הדבר יעשה בהקדם האפשרי.
7. על כן נבקש לדעת האם פורסמה הנחיה ביחס למדיניות של הגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים כנגד גורמים שהסבו נזק למדינה; וככל שלא, מה המועד הצפוי לפרסומה.
8. נודה לתשובתכם בנוגע לשתי הסוגיות בהקדם, ולכל המאוחר עד ליום 10.12.2024, על מנת שנוכל לשקול את צעדינו, לרבות המשפטיים.

בכבוד רב,

דור שדה

האגף הכלכלי

התנועה למען איכות השלטון

טלילה דביר, עו"ד

האגף הכלכלי

התנועה למען איכות השלטון

אריאל ברזילי, עו"ד

ראש האגף הכלכלי

התנועה למען איכות השלטון

העתיקים:

מר יוסי שלי, מנכ"ל, משרד ראש הממשלה

עו"ד גלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה, משרד המשפטים

עו"ד עמית איסמן, פרקליט המדינה, משרד המשפטים

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504 القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

עמוד 2 מתוך 3

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



עו"ד אסנת דפנה, מנהלת היחידה לאכיפה אזרחית, משרד המשפטים
עו"ד שלומית ברנע-פרגו, יועצת משפטית, משרד ראש הממשלה
פרופ' דניאל הרשקוביץ, נציב שירות המדינה, נציבות שירות המדינה
עו"ד עידית ביטמן, יועצת משפטית, נציבות שירות המדינה
עו"ד כרמית יוליס, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי)
עו"ד שלמה למברגר, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים)
עו"ד אורית קוטב, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים)

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

עמוד 3 מתוך 3

נספח ע/18

העתק תזכורת מטעם העותרת מיום

6.5.2025

עמ' 229

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



6 במאי 2025 ; ח' באייר תשפ"ה

לכבוד

עו"ד ענר הלמן
 ראש מחלקת בג"צים
 משרד המשפטים
 ירושלים

עו"ד מלאכי פש
 פרקליטות מחוז ירושלים - אזרחי
 משרד המשפטים
 ירושלים

שלום רב,

הנדון: תזכורת שלישית – דרישה לפרסום הנחיה בדבר הגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים

(סימוכין: פנייתנו בנושא שבנדון מיום 9.7.2024; מענה לשכת היועצת המשפטית לממשלה מיום 14.7.2024; מענה לשכת פרקליט המדינה מיום 21.7.2024; מענה עו"ד מלאכי פש מיום 12.8.2024; תזכורת מיום 15.10.2024; תזכורת מיום 28.11.2024)

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) (להלן: "התנועה"), הרינו לפנות אליכם ברביעית בדרישה לפרסום הנחיה בדבר הגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים, כפי שיפורט להלן:

1. כזכור, לפני כשלוש שנים הוגשה מטעם התנועה עתירה בעניין הגשת תביעה אזרחית נגד הגב' נתניהו בשל הנזקים שגרמה לקופת המדינה עובר ההליך הפלילי שזכה לכינוי "פרשת החמגשיות" (להלן: "העתירה").¹
2. במרכז הפרשה עמד ההליך הפלילי (ת"פ 52605-06-18-18 **מדינת ישראל נ' נתניהו ואח'**) שניהלה המדינה נגד גב' שרה נתניהו ומר עזרא סיידוף. כתב האישום שהוגש ביוני 2018 ייחס לגב' נתניהו עבירות של קבלת דבר במרמה בנסיבות מחמירות ומרמה והפרת אמונים, וזאת בגין יצירת מצגי שווא לפיהם לא מועסקת במעון ראש הממשלה מבשלת במשרה מלאה. בהמלצת בית המשפט שדן בהליך הפלילי, במסגרת ההליך נערך הליך גישור וגובש הסדר טיעון, על בסיסו הורשעה הגב' נתניהו ונגזר עליה קנס בסך כולל של 55,000 ₪.
3. לאחר שניתן גזר הדין האמור, נשקל מטעם פרקליטות המדינה והיועמ"ש האם יש מקום להגיש תביעה אזרחית נגד הגב' נתניהו בגין הפרשה האמורה. ביום 27.5.2021 פורסמה הודעת היועץ המשפטי לממשלה, כי הנושא נבחן על ידו ועל ידי הגורמים הרלוונטיים, והוחלט שלא להגיש בשם המדינה תביעה אזרחית.
4. במסגרת העתירה, התבקש בנוסף סעד, מושא פניותינו, שיורה ליועצת המשפטית לממשלה ולפרקליט המדינה לנמק מדוע לא יפרסמו את המדיניות בה הם נוקטים בהגשת תביעות אזרחיות לאחר סיום הליכים פליליים נגד כל גורם שהסב נזק לקופה הציבורית.

¹ בג"ץ 199/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (פסק הדין בעניינה ניתן ביום 6.4.2022).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
The Movement for Quality Government in Israel
الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



5. באשר לסוגיית גיבוש ופרסום המדיניות להגשת הליכים אזרחיים מטעם המדינה לאחר הליכים פליליים, צוין בתגובת המדינה כי מתקיים הליך לגיבוש עקרונות הפעולה והמדיניות לעניין זה, וכאשר תתגבש היא תפורסם כמקובל. למותר לציין כי הצהרה זו מטעם המדינה אף קיבלה ביטוי מפורש בפסק דינו של בית המשפט הנכבד (הדגש אינו במקור):²

"בהתחשב באמור בתגובת המשיבים, לא מצאנו במועד זה להורות על פרסום מדיניות או הנחיות שהליך גיבושן מצוי בעיצומו. חזקה על המשיבים כי יפעלו בהתאם להצהרתם ויפעלו לגיבוש הנחיות ביחס למדיניות הנוהגת בהגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים ולפרסום ההנחיות עם השלמת גיבושן."

6. למיטב ידיעתנו, עד כה לא פורסמה הנחייה שכזו, וזאת בחלוף כשלוש שנים (!). מן הראוי כי נוכח הצהרת המדינה כי היא פועלת בנושא, ונוכח החשיבות הציבורית הרבה לגיבוש הנחיה שכזו, הדבר יעשה בהקדם האפשרי.

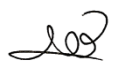
7. על אף הפניות החוזרות ונשנות מצד התנועה, הן במכתבים והן בפניות טלפוניות, לא התקבל מטעמכם מענה מהותי, פרט למענה שבסימוכין מחודש אוגוסט 2024, בו נכתב כי הנושא נמצא בטיפול. אם כן, בחלוף שמונה חודשים מיום פנייתנו הראשונה, נבקש את תשובתכם בעניין זה, שאין עוררין על חשיבותו הציבורית האדירה. זאת, באופן שלא עולה בקנה אחד עם מצוות חוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958.

8. על כן נשוב ונבקש שתשיבנו האם פורסמה הנחיה ביחס למדיניות של הגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים כנגד גורמים שהסבו נזק למדינה; וככל שלא, מה המועד הצפוי לפרסומה.

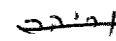
9. נודה לתשובתכם ללא שיהוי, ולכל המאוחר עד ליום 20.5.2025 על מנת שנוכל לשקול את צעדינו המשפטיים.

10. פנייה נוספת לא תשלח.

בברכה ובכבוד רב,


דור שדה
רכזת האגף הכלכלי


עו"ד טלילה דביר
האגף הכלכלי


עו"ד אורי הס
ראש האגף הכלכלי

² שם, בפס' 15.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
The Movement for Quality Government in Israel
الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



העתקים:

עו"ד גלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה, משרד המשפטים
עו"ד עמית איסמן, פרקליט המדינה, משרד המשפטים
עו"ד אסנת דפנה, מנהלת היחידה לאכיפה אזרחית, משרד המשפטים
עו"ד שלומית ברנע-פרגו, יועצת משפטית, משרד ראש הממשלה
עו"ד עידית ביטמן, יועצת משפטית, נציבות שירות המדינה
עו"ד כרמית יוליס, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי)
עו"ד שלמה למברגר, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים)
עו"ד איתן לדרר, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים)

נספח ע/19

**העתק מענה מטעם לשכת המשנה
לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים)**

מיום 8.7.2025

עמ' 233



מדינת ישראל

משרד המשפטים
המשנה לפרקליט המדינה
(עניינים אזרחיים)

י"ב תמוז תשפ"ה

08 יולי 2025

לכבוד
מר אדם הרצוג
באמצעות דוא"ל: Adam@mqg.org.il

שלום רב,

**הנדון: מענה לפנייתך "דרישה לפרסום הנחיה בדבר הגשת תביעות אזרחיות
בעקבות הליכים פליליים"**

סימוכין: מכתבך לשכת המשנה לפרקליט המדינה (אזרחי)

1. אנו מאשרים קבלת פנייתך בלשכתנו ביום 06.05.2025 באמצעות הדוא"ל.
2. במענה לפנייתכם ביחס לפרסום מדיניות של הגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים כנגד גורמים שהסבו נזק למדינה, נבקש להשיבכם כי מדובר במידע אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב ובשל כך אין באפשרותנו למסור את המידע המבוקש.
3. למען הסר ספק, אין לראות באמור לעיל ייעוץ משפטי או הבעת עמדה לגופו של עניין.

בברכה,

עידו סיון, סטודנט
לשכת המשנה לפרקליט המדינה
(עניינים אזרחיים)

נספח ע/20

העתק תזכורת מטעם העותרת מיום

19.3.2026

עמ' 235

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



19 במרץ 2026 ; א' בניסן תשפ"ו

לכבוד

עו"ד ענר הלמן
 ראש מחלקת בג"צים
 משרד המשפטים
 ירושלים

עו"ד מלאכי פש
 פרקליטות מחוז ירושלים - אזרחי
 משרד המשפטים
 ירושלים

שלום רב,

הנדון: תזכורת רביעית – דרישה לפרסום הנחיה בדבר הגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים

סימוכין: פנייתנו בנושא שבנדון מיום 9.7.2024; מענה לשכת היועצת המשפטית לממשלה מיום 14.7.2024; מענה לשכת פרקליט המדינה מיום 21.7.2024; מענה מטעם עו"ד מלאכי פש מיום 12.8.2024; תזכורת מיום 15.10.2024; תזכורת מיום 28.11.2024; תזכורת מיום 6.5.2025; מענה מטעמכם מיום 8.7.2025

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) (להלן: "התנועה"), הרינו לפנות אליכם בפעם החמישית בדרישה לפרסום הנחיה בדבר הגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים, כפי שיפורט להלן:

1. כזכור, לפני כארבע שנים הוגשה מטעם התנועה עתירה בעניין הגשת תביעה אזרחית נגד הגב' נתניהו בשל הנזקים שגרמה לקופת המדינה עובר ההליך הפלילי שזכה לכינוי "פרשת החמגשיות" (להלן: "העתירה").¹
2. במרכז הפרשה עמד ההליך הפלילי (ת"פ 52605-06-18 **מדינת ישראל נ' נתניהו ואח'**) שניהלה המדינה נגד גב' שרה נתניהו ומר עזרא סיידוף. במסגרת ההליך נערך הליך גישור וגובש הסדר טיעון, על בסיסו הורשעה הגב' נתניהו ונגזר עליה קנס בסך כולל של 55,000 ₪. לאחר שניתן גזר הדין האמור, נשקל מטעם פרקליטות המדינה האם יש מקום להגיש תביעה אזרחית נגד הגב' נתניהו בגין הפרשה. ביום 27.5.2021 פורסמה הודעת היועץ המשפטי לממשלה, כי הנושא נבחן על ידו ועל ידי הגורמים הרלוונטיים, והוחלט שלא להגיש בשם המדינה תביעה אזרחית.
3. במסגרת העתירה, התבקש בנוסף סעד, מושא פניותינו, שיורה ליועצת המשפטית לממשלה ולפרקליט המדינה לנמק מדוע לא יפרסמו את המדיניות בה הם נוקטים בהגשת תביעות אזרחיות לאחר סיום הליכים פליליים נגד כל גורם שהסב נזק לקופה הציבורית.

¹ בג"ץ 199/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (פסק הדין בעניינה ניתן ביום 6.4.2022).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) **The Movement for Quality Government in Israel** **الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل**



4. באשר לסוגיית גיבוש ופרסום המדיניות להגשת הליכים אזרחיים מטעם המדינה לאחר הליכים פליליים, צוין בתגובת המדינה כי מתקיים הליך לגיבוש עקרונות הפעולה והמדיניות לעניין זה, וכאשר תתגבש היא תפורסם כמקובל. למיטב ידיעתנו, עד כה לא פורסמה הנחיה שכזו, וזאת בחלוף כארבע שנים (!). מן הראוי כי נוכח הצהרת המדינה כי היא פועלת בנושא, ונוכח החשיבות הציבורית הרבה לגיבוש הנחיה שכזו, הדבר יעשה ויפה שעה אחת קודם.

5. במשך למעלה משנה, התנועה שלחה פניות רבות, הן במכתבים והן בפניות טלפוניות, לא התקבל מטעמכם מענה מהותי. במענה שבסימוכין מיום 8.7.2025, מטעם המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), צוין כי המידע המבוקש "מדובר במידע אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב ובשל כך אין באפשרותנו למסור את המידע המבוקש".

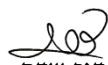
6. מדובר בתשובה תמוהה, בלשון המעטה, בשים לב לכך שנמעני מכתב זה עצמם הצהירו כבר לפני למעלה מארבע שנים כי ההנחיות מצויות בשלבי גיבוש וכי בכוונתם לפרסמן עם השלמתן. הצהרה זו אף ניתנה במסגרת הליך שיפוטי וקיבלה ביטוי מפורש בפסק דינו של בית המשפט הנכבד (הדגש אינו במקור):²

"בהתחשב באמור בתגובת המשיבים, לא מצאנו במועד זה להורות על פרסום מדיניות או הנחיות שהליך גיבושן מצוי בעיצומו. חזקה על המשיבים כי יפעלו בהתאם להצהרתם ויפעלו לגיבוש הנחיות ביחס למדיניות הנוהגת בהגשת תביעות אזרחיות בעקבות הליכים פליליים ולפרסום ההנחיות עם השלמת גיבושן."

7. משכך, ובכל הכבוד הראוי, לא ניתן לקבל מצב שבו בחלוף שנים כה רבות, נציגי המדינה ממשיכים להתלות בטענה כי המדיניות "מצויה בשלבי עיצוב", מבלי שנקבע מועד סביר להשלמתה או לפרסומה, וספק אם ניתן לראות בפרק זמן זה כעומק בדרישת הסבירות המינהלית.

8. נבקש לקבל את התייחסותכם המיידית למועד הצפוי לגיבוש ההנחיות ולפרסומן. נוכח חשיבות הנושא, בשים לב לחלוף הזמן הניכר מאז ההצהרה שניתנה לבית המשפט, נודה לקבלת תשובתכם ללא שיהוי, ולכל המאוחר עד ליום 30.3.2026, על מנת שנוכל לשקול את צעדינו והפנייה לערכאות.

בברכה,


 דור שדה
 רכזת האגף הכלכלי


 טלילה דביר, עו"ד
 האגף הכלכלי

יניב גולדברג, עו"ד
 ראש האגף הכלכלי

² שם, בפס' 15.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
The Movement for Quality Government in Israel
الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



העתקים:

עו"ד גלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה, משרד המשפטים
עו"ד עמית איסמן, פרקליט המדינה, משרד המשפטים
עו"ד אסנת דפנה, מנהלת היחידה לאכיפה אזרחית, משרד המשפטים
עו"ד שלומית ברנע-פרגו, יועצת משפטית, משרד ראש הממשלה
עו"ד עידית ביטמן, יועצת משפטית, נציבות שירות המדינה
עו"ד כרמית יוליס, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי)
עו"ד שלמה למברגר, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים)
עו"ד איתן לדרר, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים)

נספח ע/21

העתק הנחיית היועצת המשפטית
לממשלה מס' 1.0002 "הנחיות
מינהליות"

עמ' 239

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי עקרונות כלליים
כ"א אדר ב' התשמ"ו, 1 אפריל 1986 עדכון: כ"ג תמוז התשס"ב, 3 יולי 2002 מספר הנחיה: 1.0002 (60.013)	הנחיות מינהליות

הנחיות מינהליות

תוכן עניינים

1	מהות ההנחיות המינהליות	1.1
1	הגדרת ההנחיות	1.2
1	מטרת ההנחיות	1.3
2	ההנחיות כדרך להפעלת שיקול הדעת	1.4
3	שמות שונים להנחיות המינהליות	1.5
3	הבחנה בין הנחיות מינהליות לבין סוגים אחרים של הוראות	
4	חוקיות ההנחיות המינהליות	
5	בזכות ההנחיות המינהליות	3.1
5	עמדת בית-המשפט העליון	3.2
6	טעמי התנגדות להנחיות	3.3
8	יתרונות ההנחיות מבחינת הרשות	3.4
10	יתרונות ההנחיות מבחינת האזרח	3.5
10	ההנחיות מבחינת שלטון החוק	3.6
11	הנחיות ליועצים משפטיים	
12	תחולת ההלכות הכלליות של המשפט המינהלי	4.1
12	האיסור לחרוג מן הסמכות	4.2
13	מטרת החוק ושיקולים ענייניים	4.3
14	דרישת הסבירות	4.4
14	פרשנות ויישום ההנחיות	
15	גמישות ההנחיות: החובה לדון בכל מקרה והאפשרות לסטות מן ההנחיות	5.1
15	החובה לשקול כל מקרה	5.2
17	רשות לסטות מן ההנחיות	5.3
17	חובה לסטות מן ההנחיות	5.4
18	תוצאות הסטיה מן ההנחיות	
19	שינוי וביטול ההנחיות	6.1
19	הסמכות לשנות או לבטל הנחיות	6.2
20	מגבלות על הסמכות לשנות או לבטל הנחיות	6.3
21	החובה לשנות או לבטל הנחיות	
22	פרסום ההנחיות	
23	סיכום	
25	נספח	

הנחיות מינהליות**1. מהות ההנחיות המינהליות****1.1 הגדרת ההנחיות**

הנחיות מינהליות הן כללים גמישים שרשות מינהלית קובעת לעצמה כדי שידריכו אותה בהפעלת סמכותה. לדוגמא:

(א) חוק כלי היריה, התש"ט - 1949, קובע כי לא יחזיק אדם כלי יריה אלא על-פי רשיון, וכי רשיון לעניין זה, יינתן על-ידי פקיד רישוי שנתמנה על-ידי שר הפנים (סעיפים 1, 5, 11). פקיד הרישוי קבע לעצמו קריטריונים לעניין זה, בהם נקבעה הדרך לטיפול בבקשה לקבלת רשיון (כגון, ראיון אישי עם המבקש), והמבחנים לפיהם יחליט אם להיענות לבקשה (כגון, מקום מגורים וסוג העסק).

(ב) מינהל מקרקעי ישראל מנהל את מקרקעי המדינה מכוח חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך - 1960. המינהל דורש דמי הסכמה מחוכר המבקש להעביר את החכירה לחוכר אחר. לצורך זה הוציא המינהל הנחיות לפיהן נקבע שיעור דמי ההסכמה בכל מקרה ומקרה, בהתחשב במועד בו נעשתה החכירה, סוג המקרקעין, המיקום, ועוד.

אף כי אפשר שרשות מינהלית תקבע לעצמה הנחיות כמדיניות שאינה כתובה, בדרך-כלל רצוי לגבש את ההנחיות בכתב כמסמך.

1.2 מטרת ההנחיות

ההנחיות המינהליות אמורות לשרת הן את צרכי המינהל הציבורי והן את טובת האזרח:

1. מבחינת המינהל הציבורי, ההנחיות מכוונות לסייע בידי הרשות המינהלית בעיקר -
 - (א) לגבש מדיניות, לאחר בירור הנתונים ותוך התחשבות בגורמים ובשיקולים השייכים לעניין, ובכך להתוות דרך להשגת המטרות של הרשות;
 - (ב) להחליט בכל מקרה הנופל במסגרת ההנחיות במהירות וביעילות על יסוד ההנחיות;
 - (ג) להימנע במקרים דומים מהחלטות הסותרות זו את זו ואף את מטרות הרשות.

2. מבחינת האזרח יש בהנחיות כדי לאפשר לו בעיקר:

- (א) לשער מראש, במידה סבירה של בטחון, מה ההחלטה הצפויה במקרה מסויים, הנופל במסגרת ההנחיות, ולתכנן את מעשיו בהתאם לכך;
- (ב) למנוע החלטה הסוטה מן ההנחיות ומקפחת אותן ללא הצדקה.

על יתרונותיהן של ההנחיות המינהליות ראו בפירוט להלן סעיפים 3.3, 3.4 ו-3.5.

1.3 ההנחיות כדרך להפעלת שיקול הדעת

כמעט כל תפקיד וסמכות המוקנים לרשויות המינהל הציבורי יש עמם שיקול דעת, לעתים שיקול דעת צר, המוגבל או מונחה במפורש על-ידי המחוקק, ולעתים שיקול דעת רחב, המתיר לרשות לבחור על-פי הבנתה בין מגוון רב של דרכים ואפשרויות. בתיאוריה יכולה הרשות להפעיל את שיקול דעתה שלה בכל מקרה ומקרה הבא בפניה, כשבכל מקרה היא שוקלת מחדש את השיקולים השייכים לעניין, ללא קשר עם מקרים אחרים מסוג זה שכבר היו בפניה או מקרים דומים שודאי עוד יבואו בפניה. דרך זאת של הפעלת שיקול הדעת, לא זו בלבד שאינה יעילה, אף אין היא טבעית. בדרך-כלל, הרשות אינה רוצה ואף אינה יכולה להתעלם ממקרים דומים, אלה שבעבר ואלה שבעתיד, ובאופן טבעי היא מבקשת להסתייע בשיקול הדעת שכבר הפעילה במקרים מאותו סוג, גם כדי לייעל את התהליך וגם כדי לשמור על אחידות ושוויוניות במילוי תפקידה.

התוצאה היא שלאחר זמן מה מתגבשת למעשה, לעתים באופן מעורפל ואולי אף בלתי-מודע, מסורת, או דרך פעולה, או מדיניות, המנחה את הרשות בהחלטותיה. במקרים רבים, אם בשלב מוקדם של היווצרות מדיניות כזאת ואם בשלב מאוחר, מגיעה הרשות לכלל מסקנה שרצוי מבחינתה לגבש את המדיניות במסמך כתוב, שיציג באופן שיטתי את דרכי הפעולה שלה, בעניינים של נוהל ובעניינים של מהות. מסמך זה, שאנחנו קוראים לו הנחיה מינהלית, אינו אלא דרך של הפעלת שיקול הדעת המוקנה לרשות. אולם, להבדיל מהפעלת שיקול הדעת בכל מקרה ומקרה מחדש, לפי נסיבותיו של המקרה, ההנחיה המינהלית מהווה הפעלה של שיקול הדעת לגבי סוג של מקרים. ניתן לומר, כי ההנחיה המינהלית מבטאת "שיקול דעת קיבוצי".

מכאן גם נובע, שההלכות החלות על שיקול הדעת המינהלי, כגון החובה לשקול שיקולים ענייניים ולהתעלם משיקולים זרים. חלות גם על שיקול הדעת הקיבוצי, כלומר, על ההנחיה המינהלית.

ההנחיה המינהלית, כשיקול דעת קיבוצי, נמצאת בשטח שבין החיקוק, המקנה לרשות המינהלית את התפקוד או הסמכות, לבין ההחלטה המינהלית המיישמת את החיקוק על מקרה מסוים. כמו החיקוק, ההנחיה המינהלית היא כללית, שכן היא מתייחסת לסוג של מקרים ולא למקרה מסוים, אך להבדיל מן החיקוק, אין היא קובעת כלל נוקשה ומחייב. לשון אחרת, אין היא קובעת נורמה משפטית, אלא שומרת על שיקול הדעת של הרשות המינהלית. היא מהווה צעד לקראת יישום הנורמה הכללית שנקבעה בחיקוק. הצעד הנוסף, בעקבות ההנחיה המינהלית, בא עם ההחלטה המינהלית, המיישמת את הנורמה שבחיקוק, תוך התחשבות בהנחיה המינהלית, על מקרה מסוים.

1.4 שמות שונים להנחיות המינהליות

ההנחיות המינהליות זכו, בספרות ובפסיקה, לשמות משמות שונים: מדיניות, קריטריונים, אמות מידה, קווי פעולה, הוראות פנימיות, כללים, נהלים ועוד. ריבוי השמות עלול להטעות, משום שקיימת מערכת של הלכות מיוחדות החלות על ההנחיות המינהליות, ולפיכך ראוי להקל על זיהוין. רצוי, לכן, לכנות אותן בשם אחד, והשם הנחיות מינהליות מיטיב לתאר אותן מן השמות האחרים.

1.5 הבחנה בין הנחיות מינהליות לבין סוגים אחרים של הוראות

את ההנחיות המינהליות יש לאבחן מסוגים אחרים של הוראות הקיימות במסגרת המינהל הציבורי, מהן הוראות מחייבות ומהן הוראות מנחות. ואלה ההבחנות העיקריות:

(א) הבחנה בין הנחיות מינהליות לבין חיקוקים - אפשר שהחוק יאמר שרשות מינהלית מסויימת תקבע לעצמה "כללים" או "קווי פעולה" או "קווי פעולה" או הוראות הקרויות בשמות אחרים שנהוג לקרוא בהם גם הנחיות מינהליות. כך, לדוגמא, חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (הוראות שעה), התשמ"ג - 1983, מעניק בסעיף 24 סמכות למבקר המדינה לקבוע "הנחיות לסיעות ולרשימות בדבר דרך ניהול מערכת חשבונותיהן", "קווים מנחים לרואי חשבון" ו"כללים" בעניינים מסויימים. כל אלה הם שמות שונים לתקנות, שיש להן כוח מחייב וחלות עליהן ההלכות המתייחסות לחקיקת-משנה, ולא אלה המתייחסות להנחיות מינהליות, ולפיכך מן הראוי היה לקרוא להן בשם תקנות. מכל מקום, אף שהשמות אשר ניתנו להן בחוק עלולים להטעות, אין הן הנחיות מינהליות. ראו לדוגמא, בג"צ 596/75 מכבי תל-אביב נגד רשות השידור, פ"ד (1) 772, 775. ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 2.3100 "חקיקת משנה: נוהל והנחיות", סעיף 14.3.

(ב) הבחנה בין הנחיות מינהליות לבין הוראות חיצוניות - לעתים רשות מינהלית מקבלת הוראות מן הממונים עליה, יהיה זה השר, או המנהל הכללי של המשרד, או מנהל אגף, וכדומה, אם כהוראות מנחות ואם כהוראות המכוונות לחייב. הוראות כאלה, הבאות מן החוץ, נבדלות מן ההנחיות שהרשות קובעת לעצמה, ומן הבחינה המשפטית הן מהוות נושא נפרד ושונה.

(ג) ספק בסיווג - יש מקרים בהם קשה לקבוע בפסקנות אם מדובר בהנחיות מינהליות או בהוראות או מסמכים מסוג אחר. כך, לדוגמא, בבג"צ 302/72 סולימאן חילו נגד ממשלת ישראל, פ"ד כז(2) 169, נחלקו הדעות בשאלת הסיווג של צווים שמפקד צבאי מוציא בשטחים שנכבשו על-ידי הצבא (כגון, צו בדבר סגירת שטח). השופט לנדוי סבר, כי מבחינתו של בית-המשפט, צווים כאלה דומים להנחיות פנימיות (קרי, הנחיות מינהליות) שהמינהל קבע לעצמו, מבלי שיש להן יסוד בדין החרות (עמ' 176 - 177) ואילו השופטים ויתקון וקיסטר סברו שמדובר בדבר חקיקה (עמ' 179 - 180, 183).

2. חוקיות ההנחיות המינהליות

לכאורה היה מקום להטיל ספק בחוקיותן של ההנחיות המינהליות. הספק עשוי לנבוע, קודם כל, מהעדר הוראה מפורשת בחוק, המעניקה לרשות המינהלית סמכות להוציא הנחיות מינהליות. רק לעתים נדירות מסמיך החוק את הרשות בלשון מפורשת לקבוע מדיניות או הנחיות. דוגמא כזאת מצויה בחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך - 1960 האומר (בסעיף 3) כי מועצת מקרקעי ישראל "תקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל". אך בדרך-כלל אין החוק מדבר על קביעת מדיניות או הנחיות על-ידי הרשות. נוסף לכך, ובהעדר הוראת חוק המדברת על מדיניות או הנחיות, ניתן היה לטעון, לכאורה, כי הרשות המינהלית חייבת לבדוק ולשקול כל מקרה הבא בפניה באופן נפרד מכל מקרה אחר, לפי הנסיבות המיוחדות של אותו מקרה, ובלי שתהא לרשותה מראש מערכת של כללים או הנחיות.

אולם בית-המשפט לא קיבל טענות אלה והבהיר שכל רשות מינהלית רשאית לקבוע לעצמה הנחיות, אף אם אין הוראת חוק המרשה זאת במפורש, ולהסתמך על ההנחיות שעה שהיא באה להחליט במקרה מסויים. בבג"צ 80/54 נוחמובסקי נגד שר המשפטים, פ"ד ח 1941, נדונה הוראה של פקודת החברות אשר קבעה, בין היתר, כי ועדה שהוסמכה על-ידי שר המשפטים רשאית לתת לאדם תעודה של מבקר חשבונות. הועדה, שמונתה לפי הוראה זאת, קבעה לעצמה הנחיות להפעלת סמכותה ואף פרסמה אותן ברשומות. בעתירה לבית-המשפט הגבוה לצדק נטען כי הועדה לא היתה מוסמכת לקבוע לעצמה הנחיות. בית-המשפט דחה את הטענה ופסק (מפי הש' ברנזון בעמ' 1946):

"ההחלטות הנ"ל (כלומר, ההנחיות שקבעה הועדה) הן לא יותר מאשר עקרונות או קווי פעולה כללים שהועדה קבעה לעצמה. איננו רואים כל מניעה לכך, שגוף ציבורי, הממלא על-פי חוק תפקידים שיפוטניים, שיש בהם שיקול דעת לאותו גוף, יקבע לעצמו מדיניות אשר תהיה לו לקו ולמשקולת בבואו להשתמש בתפקידיו אלה. כמו כן, עלינו רק לשבח את הועדה, שלא השאירה את מדיניותה בגדר סוד, אלא ראתה לנכון לפרטה ברבים לתקנת הנזקקים אליה. ואני מוסיף ואומר: הלוואי שגופים ציבוריים אחרים יראו ממנה וכן יעשו".

לגוף העניין, התשובה לטענה נגד חוקיות ההנחיות היא כפולה: ראשית, ההנחיות אינן דבר חקיקה, ואין להן תוקף מחייב, ולפיכך אין הן צריכות הסמכה מפורשת בחוק (ראו בג"צ 80/54, שם); ושנית, ההנחיות אינן פוטרות את הרשות מבדיקת כל מקרה ומקרה לגופו, כפו שהחוק מחייב, ואין פסול בכך שהבדיקה נעשית לאור ההנחיות (שם).

במספר רב של פסקי דין חזר בית-המשפט העליון ואישר, במפורש או במשתמע, את חוקיותן של הנחיות מינהליות. ראו, לדוגמא, בג"צ 267/76 מגן נגד שר החקלאות, פ"ד לא (1) 634, 636 - 637; בג"צ 10/79 הורמן נגד ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לג (3) 60, 62 - 63. בבג"צ 596/75 מכבי תל-אביב נגד רשות השידור, פ"ד ל(1) 772, 775 - 776, הוסיף בית-המשפט וקבע שאף כי הרשות מוסמכת על-פי החוק להסדיר עניין מסויים ב"כללים" (שהינם, למעשה, חקיקת-משנה), אין היא מנועה מלהסדיר אותו באמצעות הנחיות מינהליות.

3. בזכות ההנחיות המינהליות

3.1 עמדת בית-המשפט העליון

בית-המשפט העליון לא זו בלבד שאישר את חוקיותן של ההנחיות המינהליות, אלא אף טרח פעמים אחדות לדבר בזכותן כמכשיר חשוב של מינהל תקין. בבג"צ 59/83 כהן נגד ראש עיריית ירושלים, פ"ד לו(3) 318, נדון סירובה של עיריית ירושלים להעניק לעותר רשיון לרכילות. בתשובתה לבית-המשפט טענה העירייה, בין היתר, כי מתן רשיון רוכלות לעותר במקום המבוקש על ידו "תחייב היענות לבקשות של רוכלים רבים נוספים מבלי שניתן יהא לשוב ולתחום קו וגבול ברורים שימנע התרחבות הרכילות בעיר והפיכת רחובות נוספים לשווקים צפופים והומים" (בעמ' 322). בית-המשפט השיב (שם), כי העובדה שצפויות בקשות רבות אינה כשלעצמה טעם לסרב רשיון, "שהרי אחרת לא יוענק לעולם רשיון כאשר מספר המבקשים הוא רב". הוסיף מ"מ הנשיא שמגר ואמר (שם):

"דומה, כי התקלה העיקרית העולה מן החומר שלפנינו נובעת מכך שחסרות אמות מידה כלליות ברורות, על-פיהן ניתן למיין את הבקשות ולקבוע לגבי כל אחת מהן שקלול, אשר קובע את מקומם ברשימה של מבקשי הרשיון (בדומה, למשל - ובשינויים הנובעים מן העניין - לשקלול הקיים לגבי בקשות למכשיר טלפון).

לו היה נקבע שקלול על יסוד תכנית-ניתוח-הבחנה שתיערך על-ידי המומחים לדבר (סוציולוגים, רופאים ומשפטנים), שתאפשר חלוקתה של אוכלוסיית המבקשים על-פי שורה של משתנים סוציו-דמוגרפיים, רפואיים ודומים, ותקבע את משקלם היחסי של המקדמים, ניתן היה לעבד קריטריון תיאורטי לסיווגם של כל מבקשי הבקשות, ואזי ממילא לא היתה יכולה להישמע טענה כלשהי, אם מוענק רשיון למי שעומד לפי השקלול המגיע לו בראש הרשימה. מגישי בקשות אחרים היו יודעים אז אל נכון, מהו מעמדם מבחינת זכויותיהם ומה הם סיכוייהם, והיתה מתאפשרת, כמובן, גם ביקורת נאותה של גורמי הביקורת המקומיים והממלכתיים."

ההנחיות, לא זו בלבד שהן מכשיר נוח במצב של עודף ביקוש על היצע, אלא אפשר שהן תהיינה חיוניות כדי לטפל כראוי במצב כזה. כפי שאמר השופט אלון בבג"צ 219/81 שטרית נגד שר החקלאות, פ"ד לו(3) 481, 484: "מרובים צרכי תושבי יבנאל, ומספר המבקשים הקצאת קרקעות עולה על הקרקעות המוצעות והמצויות, ועל כורחו זקוק המינהל, הממונה על מלאכת ההקצאה, לקריטריונים אשר לפיהם יפעל במשימה זו". ובבג"צ 627/82 ליבמן נגד המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואית בישראל, פ"ד לח(1) 645, בו נדונו הנחיות לעניין פטור מבחינות לצורך קבלת תואר מומחה ברפואה, אמרה המשנה לנשיא בן-פורת (בעמוד 653): "קביעת כללים מנחים היא, במקרה כזה, הדרך הסבירה כדי למנוע אפליות והחלטות ספוראדיות, הסותרות זו את זו חרף זהות או דמיון בסיסי בנתונים." ראו גם בג"צ 19/80 בוחבוט נגד שר הפנים, פ"ד לח(2) 415, 419.

בבג"צ 780/83 ישיבת תומכי תמימים מרכזית נגד מדינת ישראל (פ"ד לח(2) 273), הרחיק

בית-המשפט העליון לכת וחייב קביעת הנחיות מינהליות. באותו עניין הועלתה בפני בית-המשפט הטענה שמוסדות תורניים מסויימים מקופחים כתוצאה מחלוקת כספים שהוקצו בתקציב המדינה, על-פי ההסכם הקואליציוני, ל"מוסדות יחודיים". בית-המשפט קיבל את העתירה וציווה שכספים אלה לא יחולקו "אלא על-פי קריטריונים ברורים, ענייניים ושווים."

היום הדברים מעוגנים בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985 ובנוהל משרד האוצר שניתן על-פיו.

3.2 טעמי התנגדות להנחיות

לעתים ניתן לגלות אצל רשות מינהלית חשש מפני הנחיות מינהליות, ואפילו התנגדות להן, מתוך תחושה שהנחיות עלולות להכביד על הרשות במילוי תפקידיה. הטעם לכך, נוסף לקושי הקיים בעצם הגיבוש של ההנחיות, מוסבר בעיקר בשניים אלה: ראשית, ההנחיות מגבילות למעשה את שיקול הדעת ומצמצמות את מרחב התמרון של הרשות בכל מקרה ומקרה; ושנית, ההנחיות, כיוון שהן חושפות את דרך הפעולה של הרשות, עשויות להניע אנשים רבים לפנות אל הרשות ולהגיש תביעות או בקשות המסתמכות על ההנחיות, ובכך להכביד על הרשות ולהעמיס על משאביה.

אולם טעמים אלה, נראה שהם מוטעים ואף אינם מתיישבים עם דרישות המינהל התקין:

(א) אכן, קיים קושי בניסוח הנחיות מפורטות ושיטתיות במקום שיקול הדעת הקבוע בחוק בלשון רחבה, בדרך-כלל ללא פירוט או הנחיה. קושי זה הינו אחת הסיבות לכך שהמחוקק, אם המחוקק הראשי ואם מחוקק המשנה נמנע במקרים אלה מפירוט נוסף של הנורמה הכללית שנקבעה על ידו, ומניח את יישום הנורמה בכל מקרה ומקרה לשיקול הדעת של הרשות המינהלית. כך המצב, לדוגמא, כאשר המחוקק דורש קבלת רשיון מאת רשות מינהלית לעניין מסויים, ואינו מתווה בפני הרשות, ולו רק בקווים כלליים, את המקרים או התנאים בהם יש לתת את הרשיון.

הקושי בולט לגבי סמכויות שאינן מופעלות אלא במקרים מעטים ולעתים רחוקות, ובכל מקרה מותנית ההפעלה בצרכים ושיקולים מיוחדים לאותו מקרה, באופן שקשה לגבש מכנה משותף לכל המקרים. כך, לדוגמא, לגבי הסמכות של שר להתקין תקנות לביצועו של חוק או תקנות לשעת חירום. במקרים מעין אלה, לא זו בלבד שקיים קושי גדול לקבוע הנחיות, אלא גם הצורך בקביעתן קטן הרבה יותר, עד כדי כך שבמקרים רבים מסוג זה ניתן לוותר עליהן.

בסמכויות מסוג אחר, המופעלות לעתים קרובות ובאופן שגרתי, כמו הסמכות לתת רשיונות לעסק או לעיסוק, הקושי בגיבוש הנחיות עשוי להיות גדול במיוחד בתקופה הראשונה של הפעלת הסמכות, בהעדר נתונים וניסיון, ולפיכך אפשר שמן התבונה יהיה לדחות את גיבוש ההנחיות למועד מאוחר יותר. אך משנרכש ניסיון בהפעלת הסמכות

ולמעשה נוצרה מדיניות או דרך פעולה, גם אם לא מגובשת ומפורטת, ניתן וראוי לנסח אותה במתכונת של הנחיה. בשלב הראשון תוכל הרשות להסתפק בקווים כלליים או עקרונות רחבים ובשלב מאוחר יותר תוכל, באופן הדרגתי, להוסיף ולפתח אותם, ואף לשנות אותם, לאור הניסיון ובהתחשב בתנאים המשתנים. גם אם מלאכה זאת, של ניתוח שיקול הדעת וגיבושן כהנחיה כתובה, דורשת זמן ומאמץ, אין ספק שבדרך-כלל השקעה זאת משתלמת היטב. לאחר שההנחיות גובשו ונוסחו, ההחלטה של הרשות בכל מקרה ומקרה, לאור ההנחיות, תהיה קלה ומהירה הרבה יותר.

(ב) ההגבלה על שיקול הדעת של הרשות המינהלית, כתוצאה מקביעת הנחיות, אינה קשה. ראשית, חזקה על הרשות שלא תגביל את חופש הפעולה שלה באמצעות הנחיות אלא במידה שהניסיון מצדיק זאת ובאופן שלא יכביד עליה למלא את תפקידה כראוי. מטעם זה עשויה הרשות להעדיף, בנושא מסויים או בזמן מסויים, הנחיות כלליות בלבד, כדי להשאיר לעצמה מידה רבה של שיקול דעת, ואילו בנושא אחר או בזמן אחר תיראו אפשרות או אפילו צורך לקבוע הנחיות מפורטות יותר. לא זו בלבד, אלא שההנחיות, תהיינה כלליות או מפורטות, תמיד הן נשארות גמישות והרשות רשאית לשנות אותן לאור הניסיון והצרכים, ואף לסטות מהן במקרה מסויימים בהתחשב בנסיבות המיוחדות של המקרה, כפי שעוד יוסבר. משמע, ההגבלה על שיקול הדעת, כתוצאה מקביעת ההנחיות, אינה מוחלטת ואינה קיימת אלא לפי החלטתה של הרשות המינהלית, כל זמן שלדעתה ההנחיה מתיישבת עם הצרכים והמטרות של הרשות.

יתרה מזאת, גם אם רשות מינהלית סבורה שיהיה לה נוח יותר להפעיל את שיקול הדעת כפי שנקבע בחוק, ללא הנחיות, עדיין יש מקום, בדרך-כלל, לומר לאותה רשות כי מן הבחינה של שלטון החוק והמינהל התקין יש צורך בהנחיות, כפי שיוסבר להלן.

(ג) אי-אפשר לומר, בדרך של הכללה, אם קביעת הנחיות מינהליות ופרסומן ברבים יגדיל או יפחית את מספר הפונים אל הרשות בבקשה שתפעיל את סמכותה סביר להניח שהדבר תלוי במהות הסמכות ועשוי להשתנות לפי העניין והנסיבות. במקרים רבים לא תהיה לכך השפעה על מספר הפונים אל הרשות, ואולי אפילו תהיה הפחתה במספר הפונים שכן עם פרסום ההנחיות יפחת הצורך לבקש מן הרשות מידע והבהרות, וסביר להניח שיפחת גם מספר הפונים אל הרשות באותם מקרים בהם ברור על-פי ההנחיות כי דין הפנייה להידחות. בהקשר זה ראוי להביא דברים ממכתב שנשלח על-ידי היועץ המשפטי למינהל מקרקעי ישראל, ביום 18 במרץ 1983, אל היועץ המשפטי לממשלה:

"כידוע לך פרסם המינהל את ההחלטות בדבר דמי הסכמה בילקוט הפרסומים ומאז הוא מעדכן את הפרסומים בהחלטות חדשות שנעשות מפעם לפעם.

תחילה חששנו שמא הפרסום יכביד בהיטפלות (של עו"ד בעיקר), למלה זו או אחרת בפרסומים, אולם התברר כי הפרסום לא הכביד במאומה, בפרט בגלל העובדה שלקראת הפרסום הוא נערך ונוסח ע"י היועץ המשפטי.

מנסיונו, הסיר הפרסום את ההרגשה שהיתה בציבור, לפני הפרסום, כאילו הסכומים שנקבעים, הפטורים שניתנים, הניכויים למיניהם וכן דרכי החישוב היו שרירותיים.

לא אחת נתקלנו, לפני הפרסום, בפניות למכביר של ציבור שהיתה לו תחושה של קיפוח או תחושת אין-אונים כלפי הממסד, ולא אחת שמענו טענות, שרק בעלי ידיעה וקרובים לנושא יכולים להשיג הקלות וכו' - טענות שלא היה להן כמובן שחר במציאותן, וכל זאת עקב אי ידיעת הכללים לפיהם פועל המינהל בקביעת דמי ההסכמה.

מאז פרסום ההחלטות הפך ה"ידע" הנ"ל נחלת הכלל, פחת מספר הפונים למינהל בערעור על גובה דמי ההסכמה, או בבקשות התחשבות למיניהם, או בטרוניות ותלונות בצורה ניכרת.

הן העובדים והן הציבור יכלו להסתמך על מערכת ההחלטות שפורסמה. הפניות למינהל בנושא זה הצטמצמו, איפוא, רק לפרשנויות ורק במסגרת ההחלטות.

גם הפניות לממונה על תלונות הציבור - ירדו פלאים.

"וירא המינהל כי טוב" - הרחיק לכת המינהל והוציא קבצים עם סכומי דמי ההסכמה בכל מקום ומקום, תוך פירוט שנת רכישה, גודל הדירה וכיו"ב, כך שכל אדם יכול לברר בכל רגע כמה דמי ההסכמה עליו לשלם ואין הוא צריך אפילו לחשבם לפי הכללים שפורסמו.

קבצים אלה קיבלו כבר פרסום חלקי. הם נמצאים בכל משרדי המינהל, נשלחים ללשכת עו"ד וכיו"ב, כך שבבוא אדם לברר מה הם דמי ההסכמה שהוא צריך לשלם יוכל לדעת את הסכום מיד ובמקום.

הסדר זה כרגע קיים לגבי חלק מהמקרקעין של המינהל (כגון: דירות בבתים רוויים). אולם העיקרון שבו הביא להקלה ניכרת בעבודתנו מחד ומתן שרות נאות ושיפור היחסים עם האזרח מאידך."

עם זאת, אפשר לתאר מקרים בהם קביעת הנחיות ופרסומן ברבים יגדילו את מספר הפניות אל הרשות ומבחינה זאת אף יכבידו עליה. אפשר שכך יהיה, לדוגמא, כאשר מדובר במתן הענקות כספיות למוסדות ציבור לסוגיהם, כגון, מתן תמיכות למוסדות תורניים מתוך תקציב המשרד לענייני דתות או מתוך תקציב משרד החינוך והתרבות או מתן תמיכות למוסדות חינוך, תרבות, רווחה, ספורט וכיוצא בזה מתוך קרן העזבונו לטובת המדינה. יש ודאי מוסדות שאינם יודעים כלל על האפשרות לקבל תמיכות מסוג זה, וכן מוסדות שאינם יודעים כי על-פי המדיניות המקובלת יש להם סיכוי להיענות בחיוב, ומשום כך אינם פונים בבקשה לקבלת תמיכה. סביר, לכן, שאם יקבעו ויפורסמו הנחיות בדבר חלוקת התמיכות, יגדל מספר הבקשות לתמיכה. אולם תוצאה זאת, אף אם יש בה כדי להכביד מבחינה מסויימת על הרשות, נדרשת כדי להשיג חלוקה של כספי המדינה באופן ענייני, שוויוני וצודק, והיא מתחייבת מן ההלכה המשפטית והמינהל התקין, ולפיכך הנוחות המינהלית אסור שתעשה שיקול מכריע בעניין זה.

3.3 יתרונות ההנחיות מבחינת הרשות

ההנחיות המינהליות משרתות את טובתה של הרשות המינהלית מבחינות שונות. ואלה העיקריות שבהן:

(א) ההליך של קביעת הנחיות על-ידי הרשות המינהלית מסייע לרשות, ומבחינה מסויימת אף מחייב אותה לשקול ולקבוע את המדיניות הרצויה לה. בהעדר הנחיות גוברת הסכנה של העדר כיוון או סטיה מן הכיוון בהחלטות הרשות, במיוחד אם הרשות נאלצת לקבל החלטות רבות תחת לחץ של זמן ואולי אף לחצים אחרים, ועוד יותר מכך אם הרשות פועלת באמצעות שלוחות המפוזרות ברחבי הארץ. ההנחיות, לעומת זאת, משמשות לרשות מעין מצפן, שיש בו כדי להדריך אומה בכל צעד מצעדיה, בכיוון המטרה שקבעה לעצמה.

(ב) הנחיות נקבעות על-ידי הרשות המינהלית בדרך-כלל על יסוד בדיקה מקיפה ויסודית של הנתונים והשיקולים השייכים לעניין, תוך התייעצות עם הממונים בדרג המינהלי, ואם קיים צורך בכך גם עם הממונים בדרג המדיני, ובשיתוף גורמים מקצועיים לפי העניין. הליך זה מסייע להפעלה נכונה של שיקול הדעת, כלומר, הדיון והליבון הקודמים לניסוח ההנחיות יש בהם, במידה רבה, ערובה לכך שהרשות תקבע לעצמה מטרה נכונה וכשרה, שהשיקולים השייכים לעניין לא ייעלמו מעיניה ויקבלו את המשקל הראוי, ולא יילקחו בחשבון שיקולים זרים. רשות מינהלית יכולה לנקוט הליך כזה, הכרוך במאמץ רב, כדי לגבש לעצמה הנחיות שידריכו אותה בפעולתה לאורך זמן, אך אין היא יכולה לפעול באופן יסודי כל כך אם היא צריכה להפעיל את שיקול הדעת שלה כמעט מלכתחילה, בכל מקרה ומקרה, בהעדר הנחיות. יוצא מכאן שההליך של קביעת הנחיות משפר את האיכות של שיקול הדעת המינהלי וכתוצאה מכך אף את האיכות של ההחלטות המינהליות.

(ג) בדרך-כלל, קבלת החלטה על יסוד הנחיות מינהליות קלה ומהירה יותר מאשר קבלת החלטה ללא בסיס של הנחיות, כאשר הרשות חייבת בכל מקרה ומקרה לאסוף ולשקול מחדש את מערכת המטלות והנתונים השייכים לעניין. לפיכך, יש בהנחיות כדי לחסוך מזמנה של הרשות, במיוחד כאשר מדובר בסמכות המופעלת לעתים קרובות.

(ד) הפעלת הסמכות על יסוד הנחיות, כיוון שהיא מבוססת על העקרון של שוויון בפני החוק, מצמצמת במידה רבה את האפשרות של טעות משפטית, ויש בה כדי להפחית את הביקורת על הרשות, אם בדרך של תביעות ועתירות המוגשות לבית-המשפט ואם בדרך אחרת, ומכל מקום לשפר את מעמד הרשות כאשר מופעלת ביקורת כזאת.

(ה) ההנחיות עשויות לשפר את מעמד הרשות ביחסיה עם הציבור גם מבחינות נוספות. קביעת המדיניות של הרשות ופרסומה ברבים יש בהן כדי למנוע פניות מיותרות וטורדניות אל הרשות, אם בבקשות למידע והבהרה ואם בבקשות להפעלת הסמכות. כמו כן, הפעלת הסמכות באופן הנחזה להיות שוויוני וצודק מגבירה את האמון וההערכה כלפי הרשות המינהלית ובכך אף מסייעת לתפקוד נאות של הרשות.

3.4 יתרונות ההנחיות מבחינת האזרח

ההנחיות המינהליות, נוסף לכך שהן משרתות את טובתה של הרשות המינהלית, טובות גם לאזרח הנזקק לשירותי הרשות ואלה היתרונות העיקריים מבחינת האזרח:

(א) ההנחיות מאפשרות לאזרח לדעת מראש, במידה רבה של סבירות, מה ההחלטה הצפויה של הרשות המינהלית על יסוד נתונים מסויימים, ובהתאם לכך אף לתכנן את צעדיו. מבחינה זאת, ההנחות ממלאות תפקיד דומה לתפקידו של החוק. כלומר, מתן ידיעה מוקדמת על התוצאות המשפטיות של התנהגות מסויימת.

(ב) ההנחיות מקלות על האזרח, הנזקק לשירותיה של הרשות המינהלית, את הביקורת, המשפטית או הציבורית, במקרה של סטיה מן ההנחיות, הנראית מפלה או בלתי-צודקת מבחינה אחרת. בדרך זאת ההנחיות עשויות לסייע לעשיית הצדק במקרה נתון ונוסף לכך לשמש גורם מרתיע מפני קבלת החלטות פסולות.

3.5 ההנחיות מבחינת שלטון החוק

על כל אלה יש להוסיף ולהדגיש, כי ההנחיות המינהליות מחזקות במידה רבה את שלטון החוק. ריבוי התפקידים המוטלים על המינהל הציבורי, השינוי התכופ בנסיבות ובצרכים, המומחיות הנדרשת בתחומים רבים, כל אלה מונעים בדרך-כלל בעד המחוקק מלקבוע את דרך ההפעלה של הסמכויות המינהליות בפירוט, ולסמוך יותר ויותר על שיקול הדעת המינהלי. לשון אחר, כדי לאפשר הפעלת הסמכות באופן גמיש על-פי הנסיבות והצרכים של כל מקרה, נדרש שיקול דעת רחב. אולם ככל ששיקול הדעת של המינהל הציבורי מתרחב, שלטון החוק עלול להתרופף. כך הדבר משום שהתוצאה המשפטית בכל מקרה נקבעת פחות על-ידי כלל שנקבע מראש על-ידי הרשות המחוקקת, כפי שנדרש על-ידי העקרון של שלטון החוק, ויותר על-ידי החלטה המתקבלת לגבי אותו מקרה על-ידי הרשות המינהלית לפי שיקול דעתה. בכך טמונה סכנה גם לעקרונות של שוויון בפני החוק, מינהל תקין וטוהר המידות.

הפתרון לבעיה זאת מצוי, במידה רבה, בהנחיות המינהליות. ההנחיות יש בהן משום פשרה טובה בין מידת הוודאות המאפיינת את הכלל המשפטי לבין מידת הגמישות הנדרשת מן המינהל הציבורי.

המסקנה העולה מכל הטעמים האלה, היא שיש לעודד את רשויות המינהל הציבורי לקבוע לעצמן, בכל המקרים המתאימים, הנחיות למילוי התפקידים המוטלים עליהן.

בפועל רשויות מינהליות רבות קבעו לעצמן הנחיות. להלן דוגמאות של הנחיות מינהליות שנדונו בפסיקה של בית-המשפט העליון:

שידור הודעות בתשלום על-ידי רשות השידור (בג"צ 345/61 שוכרי אל-כאזן נגד מנהל שירות השידור, פ"ד טו 2364); נוהל הוצאת עובדי-מדינה לקיצבה (בג"צ 176/63 פרנס נגד נציב שירות המדינה, פ"ד יז 1796); מתן פטור ממס במקרים מסויימים (בג"צ 246/71 מגרש מסודר בע"מ נגד שר האוצר, פ"ד כו(1) 449); היתר לשמש יצואן של פירות (בג"צ 75/76 "הילרון" בע"מ נגד מועצה לייצור פירות ושיווקם, פ"ד ל(3) 645). מכרזים לאספקת שירותים לרשות השידור (בג"צ 389/80 דפי זהב בע"מ נגד רשות השידור, פ"ד לה(1) 421); מתן תעודת עתונאי על-ידי לשכת העתונות הממשלתית (בג"צ 509/80 יונס נגד מנכ"ל משרד ראש הממשלה, פ"ד לה(3) 589); מתן אשראי מסובסד ליהלומנים (בג"צ 198/82 מוניץ נגד בנק ישראל, פ"ד לו(3) 466); רכישת רכב מיובא על-ידי תייר (בג"צ 612/81 שבו נגד שר האוצר, פ"ד לו(4) 296). הקצאת קרקעות חקלאיות על-ידי מינהל מקרקעי ישראל (בג"צ 219/81 שטרית נגד שר החקלאות, פ"ד לז(3) 481). תכ"מ (תקנון כספים ומשק) בעניין רכישת טובין ושירותים על-ידי המדינה (בג"צ 528/81 "ספרא" - ספרים וכתבי עת נגד שר הבריאות, פ"ד לז(3) 561); מתן תואר "מומחה" ברפואה (בג"צ 627/82 ליבמן נגד המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואית בישראל, פ"ד לח(1) 645); מתן רשיון להחזקת נשק (בג"צ 423/84 עזאם נגד שר הפנים, פ"ד לט(1) 337).

במספר ניכר של תחומים החשיבות המעשית של ההנחיות רבה מאוד, לעתים יותר מזו של החוק והתקנות. כך, לדוגמא, חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך - 1960, קובע כי המינהל "ינהל את מקרקעי ישראל", אך הכללים בדבר ניהול המקרקעין אינם קבועים לא בחוק ולא בתקנות, אלא בהנחיות מינהליות.

משום כך נודעת חשיבות מעשית רבה גם למערכת ההלכות כפי שפותחה על-ידי בית-המשפט בעניין ההנחיות המינהליות. על הלכות אלה ידובר להלן.

3.6 הנחיות ליועצים משפטיים

על היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה ורשויות מינהליות אחרות לתת דעתם לשאלת הצורך והאפשרות לקבוע הנחיות בכתב להפעלת הסמכויות העיקריות של הרשות. באופן עקרוני רצוי, הן מבחינת הרשות והן מבחינת האזרח, לקבוע הנחיות כאלה. במצבים מסויימים, בעיקר כאשר הרשות אינה יכולה להיענות בחיוב לכל הבקשות המופנות אליה, אפשר שקביעת הנחיות תיעשה תנאי הכרחי, גם מבחינה משפטית, להפעלת הסמכות. ראו לעיל סעיף 3.1.

ברור שאין אפשרות מעשית, ואף אין חובה משפטית, לקבוע הנחיות לכל סמכות מסמכויות הרשות. יש סמכויות המופעלות לעתים רחוקות בלבד, וניתן להפעיל אותן בכל מקרה ומקרה ביעילות וכראוי אף ללא הנחיות; יש סמכויות שבאופן ענייני קשה מאוד, ואולי אף לא רצוי, לקבוע להן הנחיות ויש גם סמכויות בעלות חשיבות מעטה כל כך שאין הן שוות את הטרחה של הכנת הנחיות. אולם כל אלה ראוי שייחשבו כחריגים למגמה הכללית, לפיה רצוי שהרשות

תגבש את שיקול הדעת שלה בהנחיות כתובות.

ההנחיות צריכות לשקף את מדיניות הרשות, במסגרת הסמכות שנקבעה בחוק ובהתאם למסגרת החוק, ולהתבסס על שיקולים ענייניים בלבד. בגיבוש ההנחיות ראוי לשתף גורמים מדיניים, מינהליים ומקצועיים הנוגעים לנושא, ובכלל זה גורמים מחוץ למסגרת הרשות המינהלית, לפי העניין והצורך. על כך ראו בג"צ 296/80 בוקובזה נגד מדינת ישראל, פ"ד לה(1) 492, 497. ניסוח ההנחיות צריך להיעשות בפיקוח היועץ המשפטי. על שאלת הפרסום של ההנחיות ראו להלן.

4. תחולת ההלכות הכלליות של המשפט המינהלי

קביעת הנחיות מינהליות הרי היא מעשה מינהלי הכפוף להלכות המדריכות ומגבילות את מעשי המינהל. בדרך-כלל כך צריך להיות כיוון שקביעת ההנחיות היא, כאמור, דרך של הפעלת שיקול הדעת. לעניין תחולת ההלכות של המשפט המינהלי, אין בכך כדי לשנות ששיקול הדעת מופעל באמצעות ההנחיות באופן קיבוצי, על סוג של מקרים, ולא רק ביחס למקרה מסוים. שיקול הדעת הקיבוצי, המגובש בהנחיות, מועתק לאחר מכן על-ידי הרשות המינהלית ומיושם על מקרים רבים, כל מקרה בפני עצמו, כאילו היה שיקול דעת מיוחד לאותו מקרה ברור. לכן, ההנחיות חייבות להיות כפופות למגבלות ההלכותיות החלות בדרך-כלל על שיקול הדעת המינהלי, ובמיוחד האיסור לחרוג מן הסמכות, החובה לכוון אל מטרת החוק ולשקול שיקולים ענייניים בלבד, והצורך לפעול באופן סביר.

בהתאם לכך, גם הביקורת השיפוטית המופעלת על-ידי בית-המשפט על ההנחיות המינהליות, תואמת את הביקורת השיפוטית המופעלת על מעשי המינהל בדרך-כלל. בבג"צ 219/81 שטרית נגד שר החקלאות, פ"ד לז(3) 481, 484, אמר השופט אלון:

"בית-המשפט בבואו לבדוק טיבם של קריטריונים אלה אינו משים עצמו במקום הרשות המינהלית, ואינו בודק אם יש מקום להדגיש ולהוסיף עליהם עניין פלוני או לשנות ולהשמיט מהם דבר פלמוני. כדרכה של ביקורת בית-משפט זה, אין אנו מעבירים תחת שבת ביקורתנו החלטתה של רשות מינהלית, ואין אנו מתערבים בשיקול-דעתה, אלא אם נפלו בהם פגמים מהפגמים המצדיקים התערבות זו, כגון, שיקולים זרים שאינם לעניין, קביעות שרירותיות, חוסר תום-לב, חוסר סבירות קיצוני היורד לשורשו של עניין, וכיוצא באלה. זאת ועוד, מטבע הדברים, שכל מקום שבו המבקשים מרובים מהמקבלים, אזי רק חלק מהמבקשים באים על סיפוקם, ואחרים פניהם מושבים ריקם. זוהי הבחנה בלתי נמנעת והכרחית בין המבקשים השונים, וכל עוד הבחנה זו אינה פגומה באחד הפגמים שמנינו לעיל, כשרה היא לבוא בקהל שיקוליה של הרשות המינהלית, ואין היא לוקה בפסול של הפליה."

4.1 האיסור לחרוג מן הסמכות

כשם שחקיקת-משנה חייבת להישאר במסגרת הסמכות שנקבעה בחוק, כך אף הנחיות

מינהליות. חריגה ממסגרת הסמכות, שיש בה כדי לפסול חקיקת-משנה, יש בה כדי לפסול גם הנחיות מינהליות. ברור שאי-אפשר להסדיר או להכשיר באמצעות הנחיות מעשה החורג מן הסמכות של הרשות. כך נפסק, לדוגמא, בג"צ 355/79 קטלן נגד שירות בתי הסוהר, פ"ד לד(3) 294. כאן הועלתה שאלת החוקיות של "נוהל", אשר הוצא על-ידי שירות בתי הסוהר, לפיו ניתן לבצע חוקן בעצור, בעל כורחו, אם יש למנהל בית הסוהר יסוד ממשי לחשד כי העצור נושא בגופו סם. השופט ברק אמר (בעמ' 298): "כדי ששלטונות בית הסוהר יוכלו לבצע חוקן ללא הסכמתו של העצור, ובכך להצדיק מעשה פלילי ועוולה אזרחית של תקיפה, עליהם להצביע על הוראה חקוקה המאפשרת להם לעשות כן". בהעדר הוראה כזאת הגיע בית-המשפט למסקנה, כי "הנוהל" האמור הוא שלא כדין ואסור לפעול על-פיו¹. ראו גם בג"צ 75/76 "הילרון" בע"מ נגד המועצה ליצור פירות ושיווקם, פ"ד ל(3) 645.

4.2 מטרת החוק ושיקולים ענייניים

רשות מינהלית חייבת לפעול לשם השגת מטרה כשרה, היא המטרה שעמדה לנגד עיני המחוקק כשהעניק לה את הסמכות, ואם תקבע לעצמה הנחיות כדי להשיג באמצעותן מטרה זרה, יהיה בכך כדי לפסול אותן הנחיות.

כמו כן, ההנחיות המינהליות, כמו כל החלטה מינהלית, חייבות להתבסס על מערכת של שיקולים ענייניים, כלומר, שיקולים השייכים לעניין הנדון בהתחשב במטרת החוק, במהות הסמכות, בעקרונות יסוד של שיטת המשפט, וכיוצא באלה. התעלמות משיקולים ענייניים, אם הם שיקולים בעלי חשיבות של ממש לעניין הנדון, והתחשבות בשיקולים זרים, יש בהם כדי לפסול הנחיות שהרשות קבעה לעצמה.

והוא הדין אף לגבי טענת ההפליה, שגם היא מקובלת כעילה שיש בה כדי לפסול החלטות מנהליות, ובכלל זה גם הנחיות מנהליות.

ראו בג"צ 170/61 שיטי נגד עיריית חיפה, פ"ד טז 113; בג"צ 178/71 קקון נגד המפקח על התעבורה, פ"ד כו(1) 141; בג"צ 422/80 ששון נגד עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לה(4) 617; בג"צ 612/81 שבו נגד שר האוצר פ"ד לו(4) 296; בג"צ 219/81 שטרית נגד שר החקלאות, פ"ד לז(3) 481.

¹ מאז הוסדר העניין בחקיקה (חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - חיפוש בגוף החשוד), התשנ"ו - 1996)

4.3 דרישת הסבירות

הרשות המינהלית חייבת לפעול באופן סביר. אם החלטתה מצויה במתחם הסבירות יימנע בית-המשפט מלהתערב בשיקול הדעת שלה, אולם החלטה הנגועה בחוסר-סבירות קיצוני עלולה להיפסל. והוא הדין אף בהנחיות מינהליות.

כך נפסק, לדוגמא, בבג"צ 509/80 יונס נגד מנכ"ל משרד ראש הממשלה, פ"ד לה(3) 589. במרכזו של משפט זה עמדו הנחיות מינהליות, בצורת "כללים בדבר תעודות ואישורים לעתונאים", שהוצאו על-ידי לשכת העתונות הממשלתית. לפי כללים אלה ניתנת תעודת עתונאי לאדם המועסק כעתונאי על-ידי "עתון יומי או שבועון חדשות כללי". לכן סירבה לשכת העתונות הממשלתית לתת תעודת עתונאי לעותר, שהוציא לאור וכתב בשבועונים מקומיים, בטענה ששבועון מקומי איננו "שבועון חדשות כללי". בית-המשפט היה מוכן לקבל שהסירוב מעוגן בכללים אולם הוסיף והצהיר (בעמ' 593) "שהכללים כמו שהם אינם סבירים, בהפלותם את העותר לעומת כתבים מקומיים, הכותבים עבור העתונות הכלל ארצית". משום כך ציווה בית-המשפט לתת לעותר תעודת עתונאי. ראו גם בג"צ 558/79 ג'מל ושגיב נגד הסוכנות היהודית, פ"ד לד(1) 424, 429 ובג"צ 190/80 בוחבוט נגד שר הפנים, פ"ד לה(2) 415.

4.4 פרשנות ויישום ההנחיות

נוסף לכך, עשוי בית-המשפט להפעיל ביקורת בקשר להנחיות מינהליות, כפי שהוא נוהג לגבי חקיקת-משנה, בעניינים אלה:

(א) פרשנות ההנחיות: בית-המשפט יכול לבדוק אם הרשות המינהלית פירשה את ההנחיות שלה, בנושא מסויים או במקרה מסויים, כראוי. "פרשנותם של הקריטריונים, כפרשנותה של כל הוראה והנחיה, צריך שתיעשה - במסגרת ניסוחה - על-פי המטרה המונחת ביסוד קביעתם של הקריטריונים" (בג"צ 219/81 שטרית נגד שר החקלאות, פ"ד לו(3) 481, 487).

(ב) יישום ההנחיות: אפשר שתתעורר מחלוקת בשאלה אם מקרה מסויים נופל במסגרת ההנחיות לדוגמא, בבג"צ 423/84 עזאם נגד שר הפנים, פ"ד לט(1) 337, התעוררה השאלה אם העותר זכאי לקבל רשיון לשאת אקדח בהתאם לקריטריונים שנקבעו על-ידי הרשות המוסמכת לעניין זה.

לפי קריטריונים אלה היה מקום למתן רשיון לאדם שעיסוקו "העברה והובלה של כספים או חפצי ערך בהיקף גדול ובקביעות". העותר היה מנהל מדור גביה במועצה מקומית מסויימת, ובמסגרת תפקידו היה נוהג להעביר את הכספים שגבה לאחד הבנקים שבכפר. לאחר שבית-המשפט פירש את הקריטריונים ובירר את העובדות פסק, ברוב דעות, שהמקרה של העותר אינו עומד במבחן הקריטריונים, ולכן אין הוא זכאי לרשיון. ראו גם בג"צ 190/80 בוחבוט נגד שר הפנים, פ"ד לה(2) 415.

5. גמישות ההנחיות: החובה לדון בכל מקרה והאפשרות לסטות מן ההנחיות

נוסף להלכות הכלליות של המשפט המינהלי, חלות על ההנחיות המינהליות הלכות מיוחדות, הנובעות מן היחוד של ההנחיות, ובעיקר מן הגמישות שלהן. הגמישות היא התכונה העיקרית המייחדת את ההנחיות מן התקנות: התקנות נוקשות, וחובה על הרשות לנהוג בדיוק כפי שנקבע בהן, ללא סטיה, אפילו באשר מדובר ברשות שהיא עצמה התקינה אותן. ואילו ההנחיות גמישות וקיימת אפשרות לסטות מהן במקרים המתאימים.

הבדל זה בין התקנות לבין ההנחיות משקף את ההבדל במקור הסמכות. הסמכות להתקין תקנות נובעת מהוראה מפורשת בחוק, מכוחה רשאית הרשות המתקינה לסייג את הסמכות המוקנית לרשות בחוק עצמו, להטיל חובות או לקבוע תנאים, לפי העניין והצורך, ואילו ההנחיות המינהליות אינן נסמכות על הוראה דומה בחוק, ולפיכך אין בכוחן לסייג או להגביל באופן כלשהו את הסמכות שהוענקה לרשות בחוק או לשנות את הזכויות והחובות שנקבעו בחוק. לשון אחר, התקנות קובעות נורמה משפטית, ואילו ההנחיות, אף שמבחינה מעשית הן קרובות ליצירת נורמה, הרי מבחינה משפטית אין הן מגיעות לדרגה זאת. לפיכך, הרשות שקבעה את ההנחיות, עדיין היא מחויבת להפעיל את סמכותה כפי שנקבעה בחוק בכל מקרה ומקרה. ואין ההנחיות מתירות לה להתעלם או לסטות מן החוק.

מבחינה מעשית, נובעות ממצב זה שתי הלכות: ראשית, הרשות המינהלית אינה פטורה מן החובה לטפל בכל מקרה ומקרה הנופל במסגרת החוק, ואין היא פטורה מן החובה להפעיל את שיקול הדעת שלה בכל מקרה, אפילו אם המקרה אינו נופל כלל במסגרת ההנחיות, ולפיכך, על-פי ההנחיות, אין כלל צורך בטיפול ובשיקול דעתן; ושנית, אם הנסיבות המיוחדות של המקרה מצדיקות זאת, בהתחשב במהות הסמכות כפי שנקבעה בחוק, רשאית הרשות לסטות מן ההנחיות, ואפשר שאף תהיה חייבת לסטות מן ההנחיות, באותו מקרה.

5.1 החובה לשקול כל מקרה

מה פירוש החובה לשקול כל מקרה, גם אם לפי ההנחיות ברור לחלוטין כי יש לדחות את בקשה, ואפילו אם המקרה אינו נופל כלל במסגרת ההנחיות? נניח, לדוגמא, שהרשות המוסמכת לעניין רשיונות למוניות ("מספר ירוק") קובעת לעצמה הנחיות לעניין זה, ובהנחיות נקבע, בין היתר, כי רק אזרח ישראלי, להבדיל מתושב, יהיה כשיר לקבלת רשיון כזה. מה דין בקשה לרשיון המוגשת על-ידי תושב שאינו אזרח? את התשובה נתן בית-המשפט העליון בבג"צ 327/52 זמיר נגד המפקח על התעבורה, פ"ד ז 358. לפי סעיף 9 לפקודת התעבורה ניתנה למפקח על התעבורה סמכות בלתי-מסוייגת לתת רשיונות למוניות. בגלל ריבוי המבקשים רשיונות כאלה קבע המפקח על התעבורה סולם עדיפויות, לפיו יינתנו רשיונות, על-פי שיטת ניקוד, לנכי מלחמה, נהגים בעלי משפחות גדולות, ועוד. על-פי סולם עדיפויות זה, נדחתה בקשתו של העותר. וכך אמר השופט אולשן (בעמ' 362 - 363):

"איננו רואים כל פגם בכך שהמשיב קבע לעצמו מבחן עקרוני בדרך של "סולם העדיפות", שימש לו אמת-מידה שעה שהוא דן בבקשות המוגשות לפניו. מובן הדבר, שבקבעו מבחן כזה, אין הוא רשאי לבססו על נתונים וגורמים פסולים העלולים לעשות את שיקול הדעת מופרך מעיקרו. גם נכון הדבר שאילו היה המשיב, אחרי קובעו מבחן זה, מסרב לקבל בקשות או לדון בהן מחמת היותן מחוץ למסגרת המבחן שקבע מראש, כי אז אפשר היה לגלות בזה משום הכנסת סייג או הצרת השטח לשיקול דעתו הבלתי מוגבל לפי סעיף 9, ואפשר היה לטעון כנגדו שללא סמכות הוא הכניס בחוק שינוי המצמצם את סמכותו בניגוד לכוונת המחוקק או המצמצם את סוג האנשים הרשאים לבקש רשיונות. זאת ועוד, לפי סעיף 9 שיקול דעתו של המשיב הוא רחב מאוד, לכן עליו לדון בכל בקשה לפי נסיבותיה. אם הוא קובע מראש מבחן נוקשה, עד כדי סירוב לקבל ולדון בבקשה שאינה מתאימה למבחן זה, הרי ייתכן גם מקרה אשר נסיבותיו הן כאלה, שאילו ראו אותו המשיב מראש, היה מכניסו מלכתחילה לסוג המקרים אשר המבחן חל עליהם. במקרה כזה היה נוצר מצב בו היה נמנע המשיב, למרות שיקול הדעת הרחב שניתן לו בחוק מלדון בבקשה רק מפני שבעצמו הגביל את סמכותו מראש. אולם המשיב לא נהג כן, הוא דן בבקשה, אלא שלא ראה בנסיבות המבקש נסיבות המצדיקות סטיה מסולם העדיפות שהוא קבע. המשיב אמנם קבע מראש "סולם עדיפויות", אבל הוא דן בכל בקשה ומחליט עליה לפי מסיבותיה ולא חסם בפני עצמו את הדרך להענקת רשיון במקרה הראוי לפי שיקול דעתו, גם אם מקרה זה הוא מחוץ לתחומי המבחן שקבע מראש. לכן אין לומר, כטענת ב"כ המבקש, שהמשיב שינה את החוק או "עשה כאן דין לעצמו", ומבחינה משפטית אין למצוא פסול בשיטה שהמשיב נקט בשקילת דעתו לגבי הבקשות המובאות בפניו".

מכאן עולה השאלה: אם הרשות המינהלית, שקבעה לעצמה הנחיות, עדיין צריכה לטפל ולשקול כל מקרה ומקרה, מה הועילה הרשות בהנחיותיה? התשובה היא שיש הבדל בין שיקול הדעת המופעל על-ידי הרשות בכל מקרה כאשר אין לה הנחיות לבין שיקול הדעת המופעל על ידה כאשר היא מסתמכת על הנחיות. כאשר הרשות פועלת על יסוד הנחיות, אין היא חייבת לעבור את התהליך של שיקול הדעת מתחילתו, נדבך על נדבך, אלא היא מפעילה שיקול דעת מסוג אחר, פשוט וקצר הרבה יותר. כך, לדוגמא, המפקח על התעבורה אינו צריך לשקול בכל מקרה ומקרה האם יש לתת עדיפות לנכה מלחמה ומה המשקל שיש לתת לעובדה שהמבקש הוא נכה מלחמה. שיקול זה נעשה כבר וגובש על-ידי הרשות במסגרת ההנחיות, והרשות פטורה מלחזור עליו, מדי פעם בפעם.

מהו, אם כן, שיקול הדעת הנדרש במקרה כזה? ניתן לומר, באופן סכמתי, כי שיקול הדעת במקרה כזה מורכב משני שלבים. בשלב הראשון, הרשות בודקת מה התשובה העולה מן ההנחיות: האם יש להיענות לבקשה, לדחות אותה או להתנות לה תנאים? בשלב השני היא בודקת אם במקרה שלפניה קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות סטיה מן ההנחיות. אפשר, לדוגמא, להעלות על הדעת מקרה בו יהיה זה ראוי לתת רשיון למונית לנהג שאיננו נכה מלחמה ואף אין לו משפחה גדולה. אם הבדיקה מעלה שאין נסיבות מיוחדות תחליט הרשות על-פי ההנחיות. מבחינה מעשית, אלה יהיו רוב המקרים שיבואו בפני הרשות. אם, לעומת זאת, קיימות נסיבות מיוחדות, יתכן שהרשות תהיה רשאית, ואולי אף חייבת, לסטות מן ההנחיות. ראו גם בג"צ 422/80 ששון נגד עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לה(4) 617, 622; בג"צ 92/83 נגר נגד מנהלת ענף ביטוח נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי, פ"ד לט(1) 341, 353.

5.2 רשות לסטות מן ההנחיות

כאמור, עיקר השוני בין הנחיות לבין תקנות מתבטא באפשרות לסטות מן ההנחיות במקרה מסויים, בלי לשנות אותן. אם בא בפני הרשות מקרה בו ראוי היה להיענות לבקשה, בהתחשב במטרת החוק ובכל השיקולים השייכים לעניין, לא יהיה זה נכון אם הרשות תדחה את הבקשה רק מפני שכך נובע מן ההנחיות. הרשות אינה רשאית להגביל את סמכותה, כפי שניתנה לה בחוק, או לשנות את זכות האזרח, באמצעות הנחיות שהיא קובעת לעצמה. ההנחיות נועדו להדריך את שיקול הדעת של הרשות, אך אין הן מיועדות, ואף אין בכוחן, לשלול את שיקול הדעת. מכאן, שאם במקרה מסויים קיימים שיקולים ענייניים המצדיקים סטייה מן ההנחיות, אם לטובת האזרח ואם לרעתו, הסטייה מותרת.

בבג"צ 389/80 דפי זהב בע"מ נגד רשות השידור ואח', פ"ד לה(1) 421, נטען על-ידי החברה העותרת, כי על רשות השידור לנהוג על-פי הנהלים הפנימיים שלה בנוגע למכרזים, ובהתאם להם להימנע ממתן זכיון ללא מכרז לחברה אחרת, בקשר לשידורי הפרסומת ברדיו. בית-המשפט דחה את הטענה ואמר מפי הנשיא לנדוי (בעמ' 429):

"הטעם, שהצדיק אי-פרסום מכרז בנסיבות העניין הזה, אינו נעוץ בהוראות הנוהל עצמן אלא בהלכה הפסוקה האומרת שרשות מינהלית, אשר קבעה לעצמה הוראות פנימיות, מותר לה לסטות מהוראות אלה, כאשר קיימת סיבה עניינית מספקת לכך... סיבות ענייניות לסטות מן הנוהל קיימות כאן, בראש ובראשונה בניסיון המעשי המיוחד בנושא הזיכיון, שהמשיבה הספיקה לרכוש במשך השנים הרבות שהיא עוסקת בפועל במתן שירות זה לרשות... מותר היה לוועד המנהל להעדיף את נסיונה הספציפי של המשיבה בשטח, שרק בו היא פעילה, על-פני הניסיון העשיר של העותרת בשטחים שונים של מקצוע הפרסומת אך לא דווקא בשטח ספציפי זה, שבו לא עסקה עד כה".

ראו גם בג"צ 143/64 סלמון אדטו נגד עמידר בע"מ, פ"ד יח(3) 51, 56 - 57; בג"צ 178/71 שמעון קקון נגד המפקח על התעבורה, פ"ד כו(1) 141, 144; בג"צ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נגד ממשלת ישראל, פ"ד לד(3) 729, 735; בג"צ 422/80 ששון נגד עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לה(4) 617, 622; בג"צ 528/81 "ספרא" ספרים וכתבי עת נגד שר הבריאות, פ"ד לז(3) 561. והשוו בג"צ 176/63 פרנס נגד נציב שירות המדינה, פ"ד יז 1796, 1799; בג"צ 340/81 "אגד" נגד רשות שדות התעופה, פ"ד לח(3) 354, 358.

5.3 חובה לסטות מן ההנחיות

הסטייה מן ההנחיות מותרת, כאמור, אם היא נסמכת על שיקול ענייני, שיש בו כדי להצדיק את הסטייה. אם אין שיקול כזה, אין מקום לסטייה, לכיוון זה או לכיוון אחר: אין מקום לסטות מן ההנחיות לרעת האזרח, כדי שלא ייפגעו הוודאות והשוויוניות בפעולת הרשות; ואף אין מקום לסטות לטובת האזרח, ובית-המשפט לא ייענה, במקרה כזה, לעתירה המבקשת לחייב את הרשות לסטות מן ההנחיות. ראו, לדוגמא, בג"צ 308/63 דורון נגד מנהל אגף הנכסים מחוז הצפון, פ"ד יח(2) 320, 322; בג"צ 177/62 מתילדה ברד נגד רשות הפיתוח,

פ"ד טז 2142; בג"צ 246/71 מגרש מסודר בע"מ נגד שר האוצר, פ"ד כו(1) 449, 452. השווה בג"צ 295/61 וינשל נגד שר האוצר, פ"ד טז 2355. לעומת זאת, לעתים קיים שיקול ענייני המצדיק סטיה מן ההנחיות, שהוא חזק או חשוב עד כדי כך שהוא מחייב, ולא רק מאפשר, סטיה. במקרה כזה, אם הרשות תסרב לסטות מן ההנחיות, אפשר שבית-המשפט יחייב אותה לעשות כן. לדוגמא: בג"צ 10/79 הורמן נגד ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לג(3) 60. כאן נדונו קריטריונים, שקבע ראש העיר, לפיהם אין לתת רשיונות לבתי אוכל נוספים באיזור צפון תל-אביב, כדי להקטין את המטרד לתושבי האיזור. על יסוד קריטריונים אלה נדחתה בקשתה של העותרת לקבלת רשיון למסעדה טבעונית באיזור זה. בית-המשפט אמר שקריטריונים נראים סבירים בדרך-כלל. עם זאת, הוסיף. במקרה של העותרת חלים שיקולים מיוחדים, כיוון שאין לחשוש שהמסעדה הטבעונית תגרום למטרד בסביבה. לפיכך ציווה בית-המשפט של העיריה להוציא את הרשיון המבוקש בניגוד לקריטריונים. ראו גם בג"צ 278/73 הורה נגד ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד כח (1) 271.

5.4 תוצאות הסטיה מן ההנחיות

הסטיה של הרשות המינהלית מן ההנחיות שהיא קבעה לעצמה עלולה לעורר חשש וטענה בדבר שיקולים זרים והפליה פסולה. כך במיוחד כאשר הסטיה פוגעת באזרח. בית-המשפט נתן דעתו לכך בג"צ 143/64 סלמון אדטו נגד עמידר בע"מ, פ"ד יח(3) 51. במשפט זה נדונה סטיה מהוראות פנימיות של מינהל מקרקעי ישראל בדבר מכירת נכסים של המינהל השופט לנדוי אמר (בעמ' 57):

"מבחינת הסדר הפנימי אין מניעה לכך שהמינהל יורה לפקידיו לסטות מאת ההוראות הללו במקרה ספציפי זה או אחר. אולם נכון הדבר שעצם הוצאת ההוראות, אפילו הן פנימיות, נוטעת בלב האזרח ציפיה לכך, שהמינהל יכלכל את מעשיו בהתאם להוראות אלה, וכן רשאי האזרח לצפות לכך שסטיה מן ההוראות תבוא רק מטעמים ענייניים סבירים. נראה לי, שהחובה להראות שקיים טעם סביר לסטיה מן ההוראות הפנימיות מוטלת על הרשות המוכרת".

במשפט מאוחר יותר התייחס בית-המשפט לדברים אלה, והבהיר אותם. בבג"צ 106/66 אהוד חיים נגד מנהל מחלקת עבודות ציבוריות, פ"ד כ(3) 203, 207, מפי השופט בנימין כהן:

" 'החובה להראות' שאותה הטילה ההלכה על הרשות, מתייחסת ל'עול הראיה' גרידא (כלומר, לסיכון שבהעדר ראיות נוספות עלול, אך אינו חייב, בית-המשפט, להסיק מן הסטיה את השימוש לרעה בסמכות), להבדיל מ'עול ההוכחה' שהוא ממש עול השכנוע הנשאר תמיד על העותר הטוען את השימוש לרעה. "

פירוש הדבר, מבחינה מעשית, שעצם הסטיה מן ההנחיות עשוי להניע את בית-המשפט הגבוה לצדק להוציא נגד הרשות צו על-תנאי הדורש ממנה לבוא ולהסביר לבית-המשפט את הסטיה. כידוע, בדרך-כלל אין בג"צ מוציא צו על-תנאי אלא אם העותר הביא ראיה לכאורה, בעתירה הנתמכת בתצהיר, שהרשות נהגה שלא כדין, כגון שפעלה על יסוד שיקולים זרים. לא פעם מתקשה אדם, המבקש להתדיין עם רשות מינהלית, להרים את עול הראיה באופן שיניע את

בית-המשפט להוציא צו על-תנאי. אולם במקרה של סטיית הרשות מן ההנחיות, די יהיה, בדרך-כלל, בעצם הסטיה כדי לעורר חשש בדבר שיקולים זרים, וכך להצדיק הוצאת צו על-תנאי. עם הוצאת הצו עובר הנטל אל הרשות להוכיח שהסטיה מתבססת על שיקולים ענייניים.

ראו גם בג"צ 160/58 שניידר נגד מנהל רשות הפיתוח, פ"ד יג 891, 895; בג"צ 250/78 אביוב נגד שר החקלאות, פ"ד לב(3) 742, 747.

6. שינוי וביטול ההנחיות

6.1 הסמכות לשנות או לבטל הנחיות

הרשות שקבעה את ההנחיות המינהליות רשאית כמובן, לשנותן או לבטלן. אף זה ביטוי לגמישות ההנחיות, אם כי מבחינה זאת אין ההנחיות שונות מתקנות.

בבג"צ 198/82 מוניץ נגד בנק ישראל, פ"ד לו(3) 466, טען העותר, שעסק ביבוא ויצוא של יהלומים, כי המשיב לא היה רשאי לשנות את המדיניות בה נהג לגבי מתן אשראי (בתנאי סבסוד) ליהלומנים. בית-המשפט דחה את הטענה. וכך אמר השופט ברק (בעמ' 469 - 470):

"מה עילה לו לעותר? מערכת החוזרים, שהוצאו על-ידי בנק ישראל, לא יצרה כל חוזה, המחייב כדין את בנק ישראל ביחסיו עם העותר. אף הבטחה מינהלית - אפילו ניתן לראות בה מקור עצמאי לחיובים - לא נתגבשה בעניין שלפנינו... נמצא כי זכויות מתחום המשפט הפרטי, המעוגנות בחוזים או בהבטחות, אין לו לעותר כלפי בנק ישראל.

היש לו לעותר זכות מתחום המשפט הציבורי כלפי בנק ישראל? כידוע, הלכה פסוקה היא, כי אין לשום אדם זכות מוקנית לכך שמדיניות כלכלית, עליה ביסס את חישוביו העסקיים תימשך (בג"צ 394/78; בג"צ 363/71, בעמ' 298). מתן סובסידיה לאשראי, כמו כל סובסידיה או הטבה אחרת, הוא עניין לשיקול הדעת הכללי של המינהל. זוהי שאלה מובהקת של מדיניות ציבורית, הקשורה בקביעת סדר העדיפויות של השימוש בתקצוב הלאומי. שאלה זו נתונה, מעצם טבעה, להכרעתה של הרשות המבצעת, והפיקוח עליה הוא, בעיקרו, פיקוח פרלמנטרי של הרשות המחוקקת (בג"צ 175/71, בעמ' 840; בג"צ 787/80). משניתנה הטבה, אין לו לאזרח "חזקה או זכות קנויה במצב הקיים" (בג"צ 298/70 בעמ' 8) "ואין לשום אדם זכות קנויה שמדיניות כלכלית מסוימת, הנוחה לו, תימשך" (בג"צ 594/78 בעמ' 475 - 476). על-כן. רשאי המינהל, בכל עת לשנות את מדיניותו "ולא יישמע אדם בטענה ששם מבטחו בהסדר הקיים ושעל-סמך זה קיבל על עצמו התחייבויות. אין ביטול כזה אלא צרת הרבים, ולזה, כנראה, כל אחד חייב להיות מוכן" (בג"צ 298/70 בעמ' 8).

עקרונות אלה חלים גם על הנחיות בתחומים אחרים. כך, לדוגמא, בבג"צ 558/79 ג'מל ושגיב נגד הסוכנות היהודית, פ"ד לד(1) 424, נדון שינוי בקריטריונים שקבעו סדר עדיפות להקצאת בתים במסגרת תכנית הרחבה של המושבה מטולה. בית-המשפט פסק (בעמ' 429), כי הקריטריונים לא היו בגדר הבטחה מחייבת ומותר היה לשנותה. ראו גם בג"צ 185/79

דיסטפלד נגד השר לקליטת עליה, פ"ד לד(2) 645, 650 - 651.

שאלה בפני עצמה היא, אם הבטחה שניתנה לאדם על יסוד הנחיות מינהליות, מחייבת את הרשות כלפי אותו אדם. השאלה מהווה חלק מן השאלה הרחבה יותר של תוקף הבטחה מינהלית. הפסיקה עדיין לא נתנה תשובה ברורה לשאלה מתי הבטחה מינהלית יוצרת חיוב משפטי ובר-אכיפה כלפי הרשות המינהלית. מכל מקום, נראה שאין הבטחה מינהלית יוצרת חיוב משפטי אלא אם הרשות המינהלית נתכונה לתת להבטחה תוקף משפטי. ניתן להניח, שבדרך-כלל רשות מינהלית הקובעת לעצמה הנחיות אינה מתכוונת ליצור באמצעות ההנחיות התחייבות בעלת תוקף משפטי כלפי אדם כלשהו, ואם כך אין היא מניעה מביטול או שינוי ההנחיות. עם זאת, יתכן שכוונה לתת תוקף משפטי תתלווה להבטחתה הניתנת על-ידי הרשות המינהלית על יסוד ההנחיות. על נושא זה ראו, בין היתר, בג"צ 135/75 סאי-טקס בע"מ נגד שר המסחר והתעשייה, פ"ד (1) 673; בג"צ 640/78 בוריס קצאן נגד יושב-ראש הוועדה המקומית לתכנון עיר נתניה, פ"ד לד(2) 1; בג"צ 282/80 אלון נגד המועצה המקומית נתיבות, פ"ד לח(1) 601.

6.2 מגבלות על הסמכות לשנות או לבטל הנחיות

הסמכות של הרשות המינהלית לשנות או לבטל את ההנחיות אינה פטורה מן המגבלות המוטלות בדרך-כלל על כל מעשה מינהלי. מבחינה זאת, אין הבדל בין המעשה של קביעת ההנחיות, שהוא כפוף להלכות הכלליות של המשפט המינהלי (ראו לעיל סעיף 4), לבין המעשה של שינוי או ביטול ההנחיות, שאף הוא כפוף לאותן הלכות. בהתאם לכך, מוכן בית-המשפט הגבוה לצדק לבדוק אם שינוי ההנחיות נועד לשרת את מטרת החוק, מתבסס על שיקולים ענייניים, נעשה בתוך מתחם הסבירות, וכיוצא בזה. ראו לדוגמא, בג"צ 198/82 מוניץ נגד בנק ישראל, פ"ד לו(3) 466, 470 - 471; בג"צ 612/81 שבו נגד שר האוצר, פ"ד לו(4) 296.

שינוי ההנחיות פועל בדרך-כלל ממועד השינוי ולהבא, ולא למפרע. החלת השינוי למפרע עלולה, בנסיבות מסוימות, לפגוע באדם שלא כדין. אדם פועל על יסוד ההנחה שעניינו ידון ויוכרע על-ידי הרשות המינהלית לאור ההנחיות הקיימות, ובהתאם לכך הוא עשוי לתכנן את צעדיו ולשנות את מצבו בתום לב. מבחינה זאת, התחולה למפרע של הנחיות עלולה להיות בלתי צודקת ובלתי-סבירה, ובתור שכזאת אף פסולה מבחינה משפטית. כך פסק בית-המשפט בבג"צ 134/67 ואנונו נגד משרד התחבורה, פ"ד כא ל(2) 710. כאן שינה משרד התחבורה את מדיניותו בעניין העברת היתר להסעת נוסעים מתוך הנחה שההיתר צמוד למשאית. כשפנה אל רשות הרישוי כדי שההיתר יירשם על שמו, סירבה הרשות מטעמי מדיניות. על כך אמר בית-המשפט (בעמ' 716 מפי השופט הלוי): "המשיבים היו אמנם בני חורין בכל עת לשנות את מדיניותם מכאן ולהבא. אבל לא למפרע." ראו גם בג"צ 135/75 סאי-טקס בע"מ נגד שר המסחר והתעשייה, פ"ד (1) 673, 676 - 677. עם זאת, נראה שלא יהיה זה נכון לומר באופן גורף שבכל מקרה אסור לרשות המינהלית לשנות את ההנחיות שלה בתוקף למפרע. כידוע, בית-המשפט לא שלל את האפשרות שתקנות יותקנו בתוקף למפרע אם התחולה למפרע

עומדת במבחן הסבירות. ראו, לדוגמא, בג"צ 563/75 רסלר נגד שר האוצר, פ"ד (2) 337, 343. נראה שיש להחיל הלכה דומה על ההנחיות המינהליות.

6.3 החובה לשנות או לבטל הנחיות

כשם שאפשר כי הנסיבות יחייבו את הרשות המינהלית לסטות במקרה מסויים מן ההנחיות שלה (ראו לעיל סעיף 5.3), כך אפשר גם שהנסיבות יחייבו את הרשות המינהלית לשנות או אף לבטל את ההנחיות. והטעם הוא אותו טעם: שבכל מקרה חייבת הרשות לפעול על-פי השיקולים הנוגעים לעניין, כפי שהחוק דורש ממנה, ואין ההנחיות פוטרות אותה מחובה זאת. לפיכך, אם השיקולים הענייניים במקרה מסויים מחייבים את הרשות לפעול שלא על-פי ההנחיות, חובה עליה לסטות באותו מקרה מן ההנחיות, ואם השיקולים הענייניים מובילים למסקנה שבשום מקרה אין לפעול על-פי ההנחיות, חובה עליה לשנות את ההנחיות או אף לבטלן. וכיצד יתכן מצב כזה? כאשר ההנחיות נקבעו במצב מסויים, והתבססו על נתונים עובדתיים ושיקולים ענייניים נכונים לאותו מצב, ולאחר זמן נשתנה המצב, והנתונים והשיקולים שהיו יפים בשעתם אינם יפים יותר במצב החדש, ולפיכך נשמט הבסיס מן ההנחיות. "אין ספק שניתן גם ניתן לקבוע כללים שונים מעת לעת, וכאשר המציאות מחייבת שינויים או שקילתם מחדש, קיימת גם חובה לעשות כן" (המשנה לנשיא בן-פורת בבג"צ 627/82 ליבמן נגד המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואות בישראל, פ"ד (1), 645, 657).

והנה דוגמא. המועצה המקומית הרצליה קבעה לעצמה מדיניות לעניין סמכותה להעניק רשיונות לחלוקת חלב. על-פי מדיניות זאת, חולק תחום המועצה למספר איזורים ונקבע כי בכל איזור לא יינתן אלא רשיון אחד לחלוקת חלב. הטעם למדיניות זו היה שלפי שיקולי המועצה לא היה מקום בכל איזור, מבחינה כלכלית, אלא למחלק חלב אחד. בהתאם לכך דחתה המועצה בקשה לרשיון לחלוקת חלב באיזור מסויים, משום שבאותו איזור כבר ניתן והופעל רשיון לחלוקת חלב. בבג"צ 180/57 אלגרה נחסי נגד ראש מועצת הרצליה, פ"ד יב 272, דן בית-המשפט בעתירתו של מבקש הרשיון. וכך אמר השופט אגרנט (בעמ' 275):

"המדיניות שקבעה לעצמה המועצה המקומית הרצליה בעניין מתן רשיון לחלוקת חלב בתחום שיפוטה ושהזכרה לעיל, עומדת על יסוד חוקי מוצק. אולם מסקנה זו אין פירושה כי בבואה לדון בבקשתו של אדם פלוני להעניק לו רשיון כנ"ל בשטח שיפוטה, על המועצה לתלות את החלטתה הסופית באותה מדיניות גם אם אין בין זו לבין המציאות הכלכלית שלכאורה עליה להכריע בעניין - ולא כלום. למשל, אם התרבתה האוכלוסיה באיזור מסויים. כך שלדעת הכל - גם לדעתם של חברי המועצה המקומית גופם - לא קיימת ביד מחלק חלב אחד האפשרות המעשית לספק את הביקוש של כל התושבים באותו איזור, לא יתכן כי המועצה המקומית תסרב להעניק את הרשיון המבוקש רק משום שהתוותה מראש את הקו שאין להצמיד יותר מרשיון אחד לכל איזור. במקרה כזה לא קיים שום קשר הגיוני בין אותו קו של מדיניות לבין המציאות הכלכלית השוררת באיזור הנדון. להפך, מציאות זו מחייבת דווקא את מתן הרשיון הנוסף."

במצב החדש שנתהווה יש לומר, לכל הפחות, כי הרשות חייבת לסטות מן המדיניות שקבעה

לעצמה לגבי האיזור בו מדובר. ואולם, אם יתברר כי מספר התושבים גדל בכל האיזורים, או ברוב האיזורים, כך שבדרך-כלל יש מקום וצורך ליותר ממחלק חלב אחד באיזור אחד, מן הראוי יהיה לשנות את המדיניות, כדי שתהיה תואמת את הנתונים העובדתיים החדשים. אחרת עשוי בית-המשפט לפסול את המדיניות, במצב החדש שנתהווה, אם בשל כך שהיא מבוססת אותו זמן על עובדות מוטעות, ולכן גם על שיקולים מוטעים, ואם בשל חוסר סבירות. וראו גם בג"צ 118/62 לנדאו נגד שר החקלאות, פ"ד טז 2540; בג"צ 278/73 הורה נגד ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד כח(1) 271, 276.

7. פרסום ההנחיות

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998, רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות, שעל-פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור. זאת, בכפוף לסייגים למסירת מידע הקבועים בחוק. בין סייגים אלה ניתן למנות מידע אשר בגילוי יש חשש לפגיעה בבטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בבטחון הציבור או בבטחונו של אדם, מידע שיש במסירתו פגיעה בפרטיות ומידע שאין לגלותו על-פי כל דין. כן אין הרשות צריכה למסור מידע שאין לו נגיעה או חשיבות לציבור, כגון מרבית נושאי המנגנון והנהלים הפנימיים הטכניים. יצוין, כי ישנם גופים, המצויינים בסעיף 14 לחוק חופש המידע, שהחוק אינו חל עליהם, ועל מידע שנוצר, שנאסף או שמוחזק בידיהם.

טעמים רבים תומכים בפרסום ההנחיות ודי להזכיר אותם בתכלית הקיצור: הפרסום מאפשר לאזרח לדעת מראש את המדיניות של הרשות, ולתכנן את מעשיו בהתאם למדיניות זאת, ויש בכך חיוב הן מבחינת האזרח והן מבחינת הרשות; כתוצאה מן הפרסום ניתן למנוע, במידה רבה, פניות מיותרות וטורדניות של אזרחים אל הרשות, אם בבקשת מידע ואם בבקשה להפעלת הסמכות; הפרסום מקל על האזרח לברר אם הרשות נהגה עמו בהגינות וללא הפליה, ויש בזה כדי לחזק את המינהל התקין וטוהר המידות, להפחית ביקורת והתדיינות מצד האזרח, להגביר את האמינות ולחזק את המעמד של הרשות. באחת, ניתן לומר שבהעדר פרסום נחלשים מאוד היתרונות של ההנחיות המינהליות. על יתרונות אלה ראו לעיל סעיף 3.3.

יפים לעניין זה דבריו של בית-המשפט העליון, עוד טרם נחקק חוק חופש המידע:

"הסתרת מידע מהאזרח, לבד מכך שהיא נוגדת מושכלות ראשוניים במשטר דמוקרטי - ומוסיפה היא ומאפשרת שרירות בעשייה - אין בה לא סבירות ולא הגיון..." (בג"צ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד ואח', פ"ד מו(3) 501, 514).

אף כי ניתן להעלות טענות נגד פרסום ההנחיות, שהן במידת רבה טענות נגד עצם קביעתן של ההנחיות, ועיקרן, שפרסום עלול לכבול את הרשות ולשלול ממנה את הגמישות הנדרשת לפעולה תקינה ולהרבות פניות מצד הציבור אל הרשות, טענות אלה דומה שהן מבטאות חשש בלתי-מבוסס (ראו לעיל סעיף 3.2). מכל מקום, אין בהן כדי לגבור על הוראות חוק מפורשות, דוגמת חוק חופש המידע.

דרכי הפרסום קבועות בתקנה 3 לתקנות חופש המידע:

"רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות כאמור בסעיף 6(א) לחוק, כפי שיעודכנו מזמן לזמן, במשרד הראשי, וכן במשרדה המחוזיים, אם קיימים, אלא אם כן קבעה הרשות מקומות עיון אחרים שבהם תתאפשר גישה נוחה לציבור..."

האמור לעיל אינו שולל דרכי פרסום אחרות, נוספות. לא למותר לציין את החשיבות שבהבאת ההנחיות לידיעת הציבור, כדי שכל המעוניין יוכל לממש את זכותו לעיין בהן. זאת, על-ידי הפניית תשומת לב הציבור לקיום הפרסום הרלוונטי של ההנחיות, או על כל שינוי שחל בו. פרסום זה יכול שיעשה בכלי התקשורת או באמצעים אחרים, הכל לפי העניין. לדוגמא, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מופצות למספר ניכר של מנויים, ובכלל זה לספריות משפטיות ברחבי הארץ, והן נמסרות גם באופן שגרתי לפרסום באמצעי התקשורת. הנחיות של חברת בזק מתפרסמות במדריך הטלפון, והנחיות של משרד התקשורת בתחום הדואר מתפרסמות במדריך מיוחד בו ניתן לעיין בכל בית דואר. הנחיות המכוונות לציבור מוגדר של בעלי מקצוע או בעלי עניין מיוחד יכולות להתפרסם בכתב-עת של אותו ציבור או בחוזרים המופצים בקרב כל הנמנים על אותו ציבור, במקרים מתאימים פרסום ברשומות הוא דרך ראויה, וכיוצא בזה.

8. סיכום

לסיכום ניתן לתמצת את עיקר ההלכות וההנחיות בנושא זה כדלהלן:

1. רשות מינהלית רשאית לקבוע לעצמה הנחיות בדבר הדרך בה תפעיל את שיקול הדעת המוקנה לה, ולהסתמך על ההנחיות שעה שהיא באה להפעיל את סמכותה במקרה מסויים.
2. להנחיות המינהליות יתרונות חשובים, הן מבחינת האזרח והן מבחינת הרשות, והן מחזקות את שלטון החוק, ומשום כך יש לעודד את הרשויות המינהליות לקבוע לעצמן, במקרים המתאימים, הנחיות בכתב למילוי התפקידים המוטלים עליהן.
3. ההנחיות המינהליות כפופות להלכות הכלליות של המשפט המינהלי בדבר קבלת החלטות, ובכלל זה האיסור לחרוג מן הסמכות והחובה לפעול למען מטרת החוק, על יסוד שיקולים ענייניים ובתוך מתחם הסבירות.
4. ההנחיות המינהליות אינן פוטרות את הרשות המינהלית מן החובה לדון ולהפעיל שיקול דעת לגופו של עניין בכל מקרה המצוי במסגרת הסמכות שהוקנתה לה בחוק, אף אם לכאורה המקרה אינו נופל במסגרת ההנחיות או אם, לפי ההנחיות, ניתן וראוי לדחות אותו על הסף.
5. ההנחיות המינהליות, להבדיל מתקנות, הן גמישות, ולכן אם בא בפני הרשות המינהלית מקרה בו ראוי להיענות לבקשה, בהתחשב במטרת החוק ובנסיבות המקרה. רשאית הרשות לסטות מן ההנחיות ולהיענות לבקשה.

6. אפשר שהנסיבות המיוחדות של המקרה אף יחייבו את הרשות המינהלית לסטות מן ההנחיות.

7. עם זאת, סטיה של רשות מינהלית מן ההנחיות עלולה לעורר חשש וטענה בדבר שיקולים זרים או פגם אחר, ואם אזרח הרואה עצמו נפגע מן הסטיה יביא עניינו בפני בית-המשפט הגבוה לצדק, אפשר שעצם הסטיה מן ההנחיות תספיק להוצאת צו על-תנאי שיחייב את הרשות להציג בפני בית-המשפט את הטעם לסטיה.

8. הרשות המינהלית שקבעה את ההנחיות רשאית לשנותן או לבטלן, אם הנסיבות מצדיקות זאת, כגון כאשר חל שינוי בעובדות או במדיניות, ובנסיבות מיוחדות אפשר אף שתהיה חייבת לשנותן או לבטלן. גם הסמכות לשנות או לבטל את ההנחיות כפופה להלכות הכלליות של המשפט המינהלי, ובין היתר למגבלה בעניין תחולה למפרע.

9. לפי חוק חופש המידע, יש לפרסם הנחיות מינהליות כתובות, שיש להן נגיעה או חשיבות לציבור, בכפוף לסייגים הקבועים בחוק.

נספח

להלן מספר פסקי דין נוספים שניתנו מאז פורסמה ההנחיה, העוסקים בסוגיות שנידונו בהנחיה זו. אין הם מהווים רשימה ממצה. פסקי-הדין מוּיָנו לפי נושאי ההנחיה. ראו לנושא במכלולו "זמיר, הסמכות המינהלית, כך ב' (התשנ"ו), עמ' 773-793; "י דותן, הנחיות מינהליות (התשנ"ו).

1.4 שמות שונים להנחיות המינהליות
בג"צ 9486/96 איילון ואח' נ' ועדת הרישום על-פי חוק הפסיכולוגים, התשל"ז - 1977 ואח', פ"ד נב(1) 166.

1.5.5 ספק בסיווג
הבחנה בין הנחיות לתקנות - בג"צ 2740/96 שנס' נ' המפקח על היהלומים, פ"ד נא(4) 481.

3.4 יתרונות ההנחיות מבחינת הרשות והאזרח
בג"צ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות ואח', פ"ד נא(4) 259.

4.3 דרישת הסבירות (+ הסתמכות/שינוי הנחיות בלי קביעת תקופת מעבר)
ביטול הנחיות הפוגעות בזכות הקבועה בחוק-יסוד:
בג"צ 5936/97 ד"ר לם נ' מנכ"ל משי' החינוך ואח', פ"ד נג(4) 673.
בג"צ 4157/95 לדרר נ' שר הבריאות (תק-על 96(2) 119).
ביטול הנחיות שהן בלתי-סבירות:
בג"צ 3930/94 נביל ואח' נ' שר הבריאות ואח', פ"ד מח(4) 778.
בג"צ 6300 מכון להכשרת טוענות רבניות, פ"ד מח(4) 441.
בג"צ 2832/96 בנאי ואח' נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי-הדין, פ"ד נ(2) 582.

4.4 פרשנות ויישום החוק
רע"א 4127/95 זלקינד נ' בית זית - מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ ואח', פ"ד נב(2) 306.

5 גמישות ההנחיות (סטיה מהנחיות)
בג"צ 7053/96 אמקור בע"מ ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד נג(1) 193.
בג"צ 4382/98 גבאי נ' שר הבריאות ואח', פ"ד נב(3) 418.
בג"צ 2709/91 חפציבה נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מה(4) 428.
בג"צ 5277/96 חוד נ' שר האוצר ואח', פ"ד נ(5) 854.
בג"צ 4422/92 עפרן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פ"ד מז(3) 853.
רע"א 1221/94 חברת תרשיש בע"מ נ' מנהל מס רכוש נתניה, פ"ד מט(1) 353.

6.2 מגבלות על הסמכות לשנות או לבטל הנחיות
בג"צ 7691/95 שגיא ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד נב(5) 577.
בג"צ 5240/96 ג'ומעיס ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד נא(1) 289.
בג"צ 5290/97 עזרא - תנועת הנוער החרדי לאומי בא"י נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד נא(5) 410.
בג"צ 5496/97 מרדי ואח' ש' שר החקלאות ואח', פ"ד נה(4) 50.

7 פרסום הנחיות מינהליות (פסקי הדין ניתנו לפני חקיקת חוק חופש המידע)
בג"צ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד ואח', פ"ד מו(3) 501.
בג"צ 3081/95 רומיאו נ' המועצה המדעית של הר"י ואח', פ"ד נ(2) 177.
בג"צ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נ' משרד התמ"ס ואח', פ"ד נג(5) 193.

נספח ע/22

העתק הנחיית המשנה לפרקליט
המדינה (עניינים אזרחיים) בנושא
"תביעות המדינה נגד מפגעים" מיום
24.8.2022

עמ' 266



**מדינת ישראל
משרד המשפטים
המשנה לפרקליט המדינה
(עניינים אזרחיים)**

כז' אב תשפ"ב
24 אוגוסט 2022

אל: פרקליטי המחוזות האזרחיים
מר אלעד רוזנטל, מנהל היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה

הנדון: תביעות המדינה נגד מפגעים

1. בשנים האחרונות נבחנה האפשרות להגשת תביעות נגד מפגעים - פעילי טרור, לשם שיפוי המדינה והשבת כספי פיצויים ששולמו על ידה לנפגעי פעולות איבה בשל נזקי גוף ורכוש, ועל מנת להרתיע מפגעים פוטנציאליים מלבצע פיגועים ולעסוק בטרור.
2. הגשת תביעות כלפי אזרחים ישראלים שנטלו חלק בפיגועי טרור, היא כלי משפטי נוסף בו ראוי לנקוט כלפי מי שהעזו לפגוע בתושבי המדינה. תביעות אלו מוצדקות על-פי דין, מקיימות את זכותה הטבעית של המדינה לתבוע את מי שגרם לה לנזקים ולהוצאות, והן בעלות ערך הרתעתי משמעותי.
3. כחלק מהמהלך, אושרו על ידי פרקליט המדינה והוגשו תביעות בשנים 2015-2022. לאחר הגשתן של תביעות אלה נבחנו המקרים המתאימים להגשתן של התביעות, לרבות השאלה בדבר היתכנות כלכלית לקבל פיצוי מהמפגעים.
4. לאחר בחינת הנושא, לרבות היתכנות משפטית להגשת תביעות אזרחיות מטעם המדינה כלפי מפגעים, כפי שיפורט להלן, הוחלט כי יש מקום להגשת תביעות אזרחיות מסוג זה וכי הן רצויות ואפקטיביות.
5. לנוכח האמור, לאחר אישור פרקליט המדינה הופצה ביום 16.12.2019 הנחייה הקובעת את המקרים המתאימים להגשת תביעות כלפי מפגעים.
6. כעבור שנתיים, בהמשך לדו"ח מבקר המדינה שפורסם במאי 2021 במסגרתו הומלץ, כי הפרקליטות תשקול נוסף על שיקולים אזרחיים-כלכליים במהותם, גם את התועלת ההרתעתית מפני עבירה על החוק, נבחן הנושא מחדש והוצע לתקן את ההנחיה הקודמת שהופצה.

7. בעקבות עבודת מטה נוספת, סוכם כדלקמן:
- א. ככלל, יוגשו תביעות אזרחיות כלפי מי שנטלו חלק בפיגועי טרור אשר גרמו לנזק בגוף ורכוש.
 - ב. התביעות תוגשנה כלפי מפגעים חיים או כלפי יורשיהם.
 - ג. אם ימצא, כי אדם נוסף היה מעורב בפיגוע, בכל דרך שהיא, תבחן האפשרות לתבוע אף אותו.
 - ד. ככלל תביעות אזרחיות כלפי מפגעים יוגשו בתום ההליך הפלילי בעניינם, אולם אין באמור כדי לשלול מקרים רלוונטיים בהם יוגש הליך אזרחי במועד אחר, תוך התייעצות עם הגורמים הפליליים הרלוונטיים.
 - ה. בהתאם לקבוע בהנחית פרקליט המדינה 16.12 שכותרתה "הגשת תביעה יזומה במקרים המעוררים רגישות או מורכבות מיוחדת", מובהר כי יש להביא תביעות אלה לאישור המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים) לאחר היוועצות עם מנהל היחידה לאכיפה אזרחית.
8. מובן שכל מקרה ייבחן גם לגופו.



המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים)

העתק:
פרקליט המדינה

נספח ע/23

העתק לקט כתבות מהתקשורת
בעניין תביעות אזרחיות שניהלו
המשיבים לאחר הליך פלילי מאז
העתירה הקודמת

עמ' 269

בית < חדשות < תביעה תקדימית של רשות הטבע והגנים: פרח מוגן – מוגן בכל מקום, גם בשטח פרטי

תביעה תקדימית של רשות הטבע והגנים: פרח מוגן – מוגן בכל מקום, גם בשטח פרטי

01/04/2024

רשות הטבע והגנים, באמצעות פרקליטות מחוז מרכז- אזורי והיחידה לאכיפה אזורית, הגישה כתב תביעה תקדימי לבית המשפט השלום בפתח תקווה נגד אדם שהשמיד בניגוד לחוק וללא היתר בית גידול טבעי של אירוס הארגמן בחלקה פרטית בה עשה עבודות בינוי.



אירוס הארגמן, צילום: פקחי רשות הטבע והגנים



העבירה בה הורשע הנתבע, התרחשה במהלך שנת 2017, בהם היזם פיתח חלקה בשטח של עשרות דונמים בהם גדלו ערכי טבע מוגנים. הנתבע, הפר שוב ושוב וברגל גסה את החוק, ביצע עבודות ללא היתר מרשות הטבע והגנים לפגיעה בערכי טבע מוגנים, והרס בית גידול עצום בו פרחים מוגנים רבים, ובהם פרח הארגמן הנמצא בסכנת הכחדה חמורה. הנתבע אף הגדיל לעשות והודיע כי: "ההיתר בכלל לא מעניין אותי... ומהקרקע הזו אני מתכוון להתפרנס ומתפרנס".



השמדת בית גידול של אירוס הארגמן, צילום: פקחי רשות הטבע והגנים

רשות הטבע והגנים, כגוף האמון על שמירה והגנה על ערכי הטבע המוגנים, ניסתה בכל כוחה הניתן בחוק להגן על ערכי הטבע המוגנים בשטחו של הנתבע. לצערנו, הרשות נתקלה באדם שהתעלם לחלוטין מלשון החוק, הראה חוסר עניין ברווחת הטבע הישראלי הנדיר והתעניין אך ורק ברווחתו ורווחיו שלו. במעשיו והשלכותיהם גרם הנתבע לסביבה ולציבור נזקים משמעותיים. מטרת התביעה היא להשיב לידי הציבור, ולו באופן חלקי, את אשר נגזל ממנו באמצעות חיוב הנתבע בנזקים הסביבתיים להם גרם והעברתם לרשות הטבע והגנים הלאומיים לצורך שיקום ערכי הטבע המוגנים שנפגעו.



השמדת בית גידול של אירוס הארגמן, צילום: פקחי רשות הטבע והגנים

שי פרץ, עו"ד ברשות הטבע והגנים: "מדובר בתביעה בעלת מסר אכיפתי, ערכי והרתעתי ולפיו הרשות תבוא בדין בכלל האמצעים העומדים לרשותה, עם אלו הפוגעים באוצרות הטבע שהרשות אמונה על שמירתם. אחרי שמוצו ההליכים הפלילים כנגד הנתבע אשר פגע באופן אקוטי ובאדישות בבית גידול נדיר וייחודי של אירוס הארגמן, מבקשת עתה רשות הטבע והגנים, למצות את האינטרס הציבורי במישור האזרחי לטובת שיקומו של בית גידול זה. זאת לטובת כלל אזרחי מדינת ישראל שאוצר הטבע הייחודי נגזל מהם בזלזול ומתוך שיקולים כלכליים צרים."



עלפימיתח בית גידול של אירוס הארגמן, צילום: פקחי רשות הטבע והגנים

אחרי שהורשעה בשוחד - המדינה תובעת את פאינה קירשנבאום ב-6 מיליון ש"ח: "מפרשות השחיתות החמורות"

המדינה הגישה תביעה בסך של כשישה מיליון שקלים נגד פאינה קירשנבאום, וזאת בעקבות הרשעתה בשוחד • עורכי הדין שמייצגים את המדינה טענו בכתב התביעה: "לאור חומרת הפרשיה והנזק שנגרם למדינה, המדינה, האמונה על הגנת הקופה הציבורית, מחויבת לפעול להשבת הכספים" • בנוסף לקירשנבאום, המדינה תובעת גם את מנכ"ל משרד החקלאות לשעבר רמי כהן

יובל אראל N12

פורסם: 11:06, 13.12.22

אחרי שהורשעה בשוחד - המדינה תובעת את פאינה קירשנבאום ב-6 מיליון ש"ח בתביעה אזרחית נגררת. בהסבר לתביעה כתבו נציגי המדינה כי "מדובר באחת מפרשות השחיתות החמורות, רחבות ההיקף והמסועפות ביותר שנודעו במחוזותינו". יחד עם קירשנבאום, המדינה תובעת גם את מנכ"ל משרד החקלאות לשעבר רמי כהן, שהורשע גם הוא בשוחד.

"הנתבעים פעלו באופן שיטתי, מתוחכם וערמומי, במסגרת מספר רב של פרשות, על מנת לקדם את טובתם ורווחתם האישית על חשבון כספי הציבור, תוך רמיסת האינטרס הציבורי והמנהל התקין", נכתב עוד בכתב התביעה.

בהמשך, נטען גם כי "הנתבעים הוציאו כספים מקופת המדינה שלא כדין ונגרמו למדינה נזקים כבדים, כמפורט לעיל. לאור חומרת הפרשיה והנזק שנגרם למדינה, המדינה האמונה על הגנת הקופה הציבורית, מחויבת לפעול להשבת הכספים, לצמצום הנזק שנגרם לה ולהרתעה כלכלית כלפי הנתבעים, באמצעות הגשת תביעה זו".

עורכי הדין האמונים על הגשת התביעה, כתבו כי מדובר "בפרשייה מסועפת, אשר כללה, בין היתר, תשעה אישומים שונים, הרלוונטיים לכתב תביעה זה ומספר גדול בהרבה של התרחשויות עובדתיות ומעורבים".

"פאינה התעשרה שלא כדין, תוך ניצול מעמדה הציבורי והפוליטי ובשל כך היא חייבת למסור לידי המדינה את כספי השוחד האסורים", כך נטען בכתב התביעה, שהוגש לבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו.

בית < חדשות < תביעה תקדימית: 600 אלף שקלים על ציד לא חוקי של צבי ארץ ישראלי

תביעה תקדימית: 600 אלף שקלים על ציד לא חוקי של צבי ארץ ישראלי

10/09/2024

רשות הטבע והגנים הגישה תביעת נזיקין ע"י פרקליטות מחוז חיפה אזרחי והיחידה לאכיפה אזרחית, כנגד אדם שצד בניגוד לחוק נקבת צבי ישראלי, חיית בר מוגנת בסכנת הכחדה. התביעה הוגשה בבית משפט השלום בחיפה, לאחר הליכים פליליים נגדו במסגרתם הורשע והוטלו עליו בין היתר 8 חודשי מאסר



פקח הרשות עם הצבייה שניצודה, צילום: ליעד לינג, רשות הטבע והגנים

תביעת נזיקין תקדימית הוגשה אמש (שני) נגד ג'מאל חאג', אשר הורשע בסוף שנת 2021 ברדיפה והרג של נקבת צבי ישראלי, חיית בר המוגדרת כערך טבע מוגן בסכנת הכחדה, בניגוד לחוק.

בכתב התביעה דורשת הרשות שיפוי כספי על סך של כ- 600 אלף שקלים, הסכום המוערך לשיקום הנזק הנגרם מאובדן נקבת הצבי לעדר.

מדובר בתביעה ראשונה מסוגה, כחלק ממדיניות אותה החלה להחיל רשות הטבע והגנים, לפיה יוגשו תביעות נזיקין בגין ציד והרג חיות בר מוגנות וערכי טבע מוגנים. הרשות מקווה שמדיניות זו תרתיע את הציידים מפני ציד לא חוקי הפוגע בחיות הבר המוגנות ובערכי הטבע המוגנים, ובכך תבטיח לכל שלא משתלם לפגוע בטבע.

בשנת 2017, נתפס ג'אמל חאג' יחד עם שני נאשמים נוספים, לאחר שחאג' ירה מרכבו בנקבת צבי ישראלי באזור רמת סירין והסתייע תכוף לכך בשותפיו לאיסוף גוויית הצביה. השלושה נתפסו לאחר מרדף קצר על ידי פקחי רשות הטבע והגנים, כאשר הגווייה ברכבם, כשהיא מסוות בתוך שקית ומתחת ערמות של עגבניות כשמטרתם הייתה להסתיר את דבר העבירה.



הצבייה מוסתרת בשק עגבניות, צילום: ליעד לינג, רשות הטבע והגנים



שק העגבניות עם הצבייה, צילום: ליעד לינג, רשות הטבע והגנים

בתום המשפט הפלילי, ולאחר שמיעת ראיות, ניתן פסק דין מרשיע כנגד חאג', שהיה הדמות הדומיננטית, ונגזרו עליו, בין היתר, מאסר בפועל של 8 חודשים ותשלום קנס של 25 אלף שקלים.

לנוכח הנזק הרב שהסב הנתבע לסביבה ולמערכת האקולוגית, שעה שפגע בצביה באופן שפגע בעדר, מבקשת כעת הרשות מבית המשפט האזרחי להורות לנתבע לפצות בעלות שיקום העדר.

תביעה תקדימית זו מהווה נדבך נוסף במדיניות אכיפה אזורית סביבתית שגובשה בשנים האחרונות על ידי רשות הטבע והגנים ומדינת ישראל, ומקודמת בידי הפרקליטות האזורית, בהגשת תביעות ויזום הליכים משפטיים שנועדו להבטיח ולקדם הגנה על אינטרסים ציבוריים, ובכללם שמירה על הסביבה, ועל ערכי טבע מוגנים, עבור כלל הציבור והדורות הבאים.

עו"ד שי פרץ, מנהל אגף התביעות ברשות הטבע והגנים: "מדובר בתביעה שהיא סנונית ראשונה, שכן הרשות תקדם מעתה תביעה כספית כנגד כל צייד שיורשע בציד צבאים לא חוקי במסגרת ההליך הפלילי. מעבר לענישה הפלילית, תתווסף מעתה אף סנקציה כלכלית, הפעם של כ- 600 אלף שקלים, שיתבעו מהצייד במסגרת ההליכים האזוריים, לטובת שיקום עדר הצבאים שנפגע, תכלית עליה אמונה הרשות מכוח החוק, ונחושה לממשו לטובת כלל אזרחי מדינת ישראל.

אני מודה לפרקליטות האזורית על שיתוף הפעולה ההדוק ושילוב הכוחות בשורה של הליכים משפטיים יזומים להגנה על הסביבה וערכי הטבע.



צבי ארץ ישראלי, צילום: רועי גלעד, רשות הטבע והגנים

צבי ארץ ישראלי: מאמצים לשימורו

הצבי הארץ ישראלי הוא אחד משלשת המינים היחידים השייכים למשפחת הפריים שנותרו בטבע בישראל.

הצבי הוא חיה בר מוגנת וערך טבע מוגן ע"י חוק, המהווה מרכיב חשוב בבית גידולו הן כאוכל עשב ומפיץ זרעים, והן כמזון לטורפים ולאוכלי פגרים. תפוצתו ההיסטורית של הצבי השתרעה מחצי האי ערב, צפונה לסוריה ומערבה לסיני, אך הפצת הנשק החם במזרח התיכון אחרי מלחמת העולם הראשונה גרמה לצמצום דרסטי במספר הצבאים ע"י צייד, עד כדי הכחדתו במרבית המרחב, למעט בישראל.

המין הוערך בשנת 2015 כמין בסכנת הכחדה בדרגת ENDANGERED ע"י ארגון שמירת הטבע העולמי (IUCN). בישראל הצבי מאוים כיום ממספר גורמים, אשר מבין העיקריים שבהם צייד לא חוקי, העלול לגרום לקריסת אוכלוסיות אזוריות ולהכחדתן. בשנת 2022 נאמדה אוכלוסיית הצבאים בישראל בכ-5,500 פרטים בלבד.

על מנת לאמוד את הנזק שנגרם, ואת פעולות השיקום הנדרשות, בחן המומחה ד"ר נעם לידר, מנהל אגף האקולוגיה ברשות הטבע והגנים, את גודל ומצב אוכלוסיית העדר לאורך זמן, בעקבות אירוע הציד, ואת המשאבים הישירים והיעילים ביותר שיש להפעיל כדי לשקם את הפגיעה הדמוגרפית החזויה בעתיד, והשלכותיה האקולוגית בעקבות צייד של נקבת צבי ישראלי. זאת לאור החובה החוקית של רשות הטבע והגנים ובהתבסס על תפיסת השימור המדעית-מקצועית של חטיבת המדע ברשות.

מן המחקר עלה כי צייד של נקבה בוגרת אחת בלבד משפיע בהאטה משמעותית של קצב גידול האוכלוסייה המקומית לכדי 60% מהפוטנציאל הקיים בהיעדר ציד. האטת קצב הגידול אף מגביר את ההסתברות של אוכלוסייה זו להיכחד.

מההפרש החזוי בגודל האוכלוסייה ובשרידות בין שני המצבים שנבחנו במחקר, ניתן ללמוד שהתרומה הפוטנציאלית של כל נקבה מתרבה ליכולת גידול העדר היא משמעותית להגדלת הסתברות האוכלוסייה לגדול ולשרוד. המשמעות אם כך, שההשלכות של אירוע צייד בודד של נקבת צבי ישראלי אחת, היא פגיעה משמעותית באוכלוסייה המקומית כולה עד כדי סיכון להכחדתה, וזאת ע"י קטיעה של שושלת הצאצאים שנקבה זו אמורה לייצר בתקופת חייה ולמשך שלושה דורות, אבדן הנאמד בעשרות צבאים.

כדי לתקן את הנזק האקולוגי, נמצא כי דרך הפעולה המינימלית היעילה ביותר לשיקום הפגיעה ובניית כושר עמידות לאוכלוסיית הצבאים, תהיה באמצעות תוספת של 4 – 5 נקבות שמקורן בגרעין רבייה בשבייה, אשר מתוכנן שתי נקבות לפחות תיקלטנה בהצלחה בעדר קיים. כלומר, השבה מוצלחת של נקבות לעדר תסייע לחיזוק משמעותי לאוכלוסייה מבחינה דמוגרפית (מספר הפרטים), באופן שיפצה על אבדן הרבייה הצפוי כתוצאה מהצייד ותוביל להשבת חוסנה של האוכלוסייה, ועמידותה מפני הכחדה.

על פי הערכת המומחה, העלות הכספית של שחרור 5 נקבות משבייה לטבע ומעקב אחר שרידותן שטבע לאורך זמן בעזרת משדרים וספירות תעמוד על כ- 600,000 אלף שקלים, ומכאן נובעת תביעת הרשות לסכום זה.

ד"ר נעם לידר, מנהל אגף אקולוגיה ברשות הטבע והגנים: "הצבי הישראלי מהווה את אחד הסמלים המובהקים של הטבע בישראל והמאמצים הגדולים לשימורו. הצבי הוא כיום ייחודי בתפוצתו לישראל, לאחר שנכחד ממדינות שכנות, ועל-כן האחריות לשמירת המין מפני הכחדה עולמית מותנית אך ורק ביכולתה של מדינת ישראל לנקוט בפעולות הנדרשות לשימורו.

כיום אנו מעריכים שקיימים בטבע בישראל כ- 5,500 פרטים בלבד. כל אובדן של נקבת צבי ישראלי בגיל רבייה הוא אובדן עצום ומכה קשה לכל עדר מתרבה. אני מקווה שהציבור הישראלי כולו יבין בזכות תביעה זו את הנזק האמיתי שנגרם לטבע מפגיעה בערך טבע מוגן ובחיות בר מוגנות, וירתיע כל מי שחושב שפגיעה בחיית בר בסיכון שווה לו. ההפך הוא הנכון, כל הפוגע בערך טבע מוגן עליו לשלם את כל היקף הפגיעה."

נתקלתם בבעל חיים במצוקה או נטוש, דווחו למוקד 3639* ופקחי רט"ג יגיעו לטפל.



14.9.2024

השפעת המטיילים על חיות הבר

מחקר חדש שערכו חוקרי רשות הטבע והגנים והמחלקה לאקולוגי...



23.1.2025

מבצע צבי- החזיק שלושה צבאים בתנאים קשים ובניגוד לחוק ונתפס



16.7.2024

מבצע חילוץ נוסף הסתיים בהצלחה: 9 צבאים ניצלו ביו"ש

פקחי רשות הטבע והגנים במנהל האזרחי בעזרת גדוד מילואים, ...



31.7.2024

שוחררו לטבע שישה צבאים שהוחזקו בשבי

הצבאים נתפסו בחודש שעבר בבית פרטי באזור יו"ש, מהיום הם י...