

מדוע פיקוח פנימי על הפרקליטות אינו מספיק / פרופ' בועז סנג'רו*

השבוע התבשרנו בכותרות גדולות בעמודים הראשונים של עיתונים כי "הפרקליטות מגבשת קוד אתי; יוקם גוף פיקוח על הפרקליטים" וכי "היוזמה לנסח כללי התנהגות לעורכי הדין באה על רקע ביקורת ציבורית ומשפטית על הפרקליטות" (למשל, "הארץ", 21.3.10). אין כל רע בניסוח קוד אתי שכזה, אך המחשבה שניתן יהיה להסתפק בהסדרת פיקוח מוגבל שכזה (באיחור של 60 שנה) היא מוטעית. מדובר בגוף גדול וחזק מאוד, ולא מתקבל על הדעת שלא יהיה עליו פיקוח חיצוני. גם על השופטים יש כיום ביקורת – נציב תלונות הציבור על שופטים. אין הצדקה כלשהי לכך שהפרקליטות תהיה חסינה מביקורת.

ראשית, נדרש פיקוח על ההחלטה להעמיד לדין ועל ההחלטה באיזו עבירה להאשים שיקול-הדעת של הפרקליטות הוא רחב מדי, הן משום שהחוק הפלילי – שאותו ירשנו מהמנדט הבריטי – מכיל יותר מדי עבירות, עם הגדרות רחבות ומעורפלות, הן משום שהעונשים שבחוק מופרזים והן בשל הקריטריון "חוסר עניין לציבור". להחלטה כזו השפעה ניכרת על האדם, אפילו כשהוא מזוכה – "The process is the punishment" התובע שולט באמצעים הנוראים ביותר של השלטון. במדינות אחרות מקובל פיקוח שיפוטי על ההחלטה להעמיד לדין. יש לאמץ פיקוח כזה גם אצלנו. בתי-המשפט מבקרים את החלטותיהם של כל הגופים המנהליים, מתכנן ובנייה, דרך רפואה ומדע ועד לשיקולים תקציביים. ביקורת שיפוטית על ההעמדה לדין ועל יתר ההחלטות המתקבלות בפרקליטות היא בדיוק בתחום מומחיותו של בית-המשפט ודווקא בתחום זה כמעט ואין ביקורת.

מכיוון שרוב ההליכים הפליליים מסתיימים בעסקות-טיעון, הכרחי שתהיה גם בתחום זה מדיניות ושתהיה עליה ביקורת. במקום שבו נהוגות עסקות-טיעון, אין זה חסד של התביעה כלפי הנאשם אלא יש לו זכות להצעה הוגנת. פיקוח מוקדם גם ימנע ניפוח מלאכותי של כתבי-אישום, שמטרתו להוליך לעסקה מסוימת. זוהי סחיטה.

יש לפקח גם על גילוי חומר החקירה לנאשם ולסניגור – כיום הם תלויים בחסדי התביעה; על הקשר שבין הפרקליטות לבין המשטרה – חרף העבודה המשותפת, מתבקש יחס של "כבדהו חשדהו"; על ההדלפות לתקשורת; על ההכשרה שמקבלים התובעים; על הסחבת בטיפול בתיקים; על המעצרים שהולכים ומתרבים משנה לשנה – נדרשת מדיניות ברורה בעניין זה ועליה ביקורת ועל המדיניות הכללית של הפרקליטות – כגון קביעת סדרי העדיפויות בטיפול בסוגים שונים של תיקים.

אשר למתכונת הביקורת המוצעת, יש להבחין בין ההחלטה הגורלית על העמדה לדין - המחייבת פיקוח מיידי של שופט - לבין יתר ההחלטות המתקבלות בפרקליטות בהנחה שלא מעשי לבדוק כל אחת מהן מיידי, מוצעת בדיקה מדגמית בצירוף בדיקה של כל התלונות. את שתי הבדיקות יוכל לבצע נציב תלונות הציבור על עבודת הפרקליטות – לכשימונה. הכרחי לחקור לעומק כל כשל, כגון הרשעה של חף-מפשע וכל תקרית כגון הטעיה של בית-המשפט – גם אם לא גרמה לעיוות-דין. הגוף המפקח יוכל לבקר גם את המדיניות הכללית באשר לבקשות מעצר, באשר לעסקות-טיעון ועוד. יש לקבוע בחוק חובה על הפרקליטות ועל המשטרה להמציא למבקר באופן שוטף את כל הנתונים האמפיריים והאחרים על אכיפת החוק. הבדיקות חייבות להיות על-ידי גוף חיצוני עצמאי ו"בזמן אמת" ולא רק לאחר מעשה. הכרחי לקיים ביקורת חיצונית שוטפת ולהפעיל שיטה של לימוד לצורך הפקת לקחים גלויה. רק כך ניתן לשפר מערכת.

* פרופ' בועז סנג'רו הוא ראש החטיבה למשפט פלילי ולקרימינולוגיה במרכז האקדמי למשפט ולעסקים .