

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או נילי אבן חן ו/או  
תומר נאור ו/או יעל קריב-טייטלבוים ו/או זהר אלטמן –  
רפאל ו/או שקד בן-עמי

מרחי יפו 208 ירושלים

ת.ד. 4207 ירושלים 91043

טל': 02-5000073 ; פקס : 02-5000076

### העותרת

- נ ג ד -

1. שרת המשפטים, חה"כ איילת שקד

2. היועץ המשפטי לממשלה

שני המשיבים ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה

רח' צאלח א-דין 29, ירושלים

טל': 02-6466590 ; פקס : 02-6467011

3. רות דוד

ע"י ב"כ עוה"ד יאיר גולן ועוה"ד נחשון שוחט

הלל 18, ירושלים 9458118

טל': 02-6244204 ; פקס : 02-6251360

### המשיבים

## עתירה למתן צווים על תנאי

1. מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צווים על תנאי כנגד המשיבה 1 כדלקמן:
  - 1.1. צו על תנאי כנגד המשיבה 1 המורה לה לבוא ולנמק מדוע לא תורה על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית בראשות שופט בדימוס על פי סעיף 8א לחוק הממשלה, תשס"א-2001 (להלן: "חוק הממשלה"), וזאת לשם בדיקת כלל ההיבטים הנוגעים להתנהלותה של הגב' רות דוד (המשיבה 3 לעתירה) במהלך כהונתה כפרקליטת מחוז תל-אביב (פלילי). וזאת לנוכח הטענות הקשות העולות משורה ארוכה של פרסומים בכלי התקשורת וכן מדוח ביקורת של נציב הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות, השופט (בדימוס) דוד רוזן, המעלים חשד לפיו פעלה המשיבה 3 בניגוד לחוק בעת כהונתה זו.

1.2. צו על תנאי כנגד המשיבה 1 המורה לה לבוא ולנמק מדוע לא תורה על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית בראשות שופט בדימוס על פי סעיף 8א לחוק הממשלה, תשס"א-2001, וזאת לשם בדיקת אופן טיפולה של מערכת אכיפת החוק בפרשות הנוגעות להתנהלותה של המשיבה 3 במהלך כהונתה כפרקליטת מחוז תל-אביב (פלילי). זאת, לנוכח הטענות הקשות העולות משורה ארוכה של פרסומים בכלי התקשורת וכן לנוכח דוח ביקורת של נציב הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות, השופט (בדימוס) דוד רוזן, המעלים חשד לפיו פעלה המשיבה 3 בניגוד לחוק בעת כהונתה זו. זאת, אף לאור החלטת הסגירה של התיק הפלילי כנגדה על ידי המשיב 2, היועץ המשפטי לממשלה.

1.3. צו על תנאי כנגד המשיבה 1 המורה לה לבוא ולנמק מדוע לא תשיב תשובה מנומקת לפניוניה של העותרת, בהתאם לחובתה לפי הוראות סעיף 2(א) לחוק סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 (להלן: "חוק ההנמקות") ולנוכח העובדה כי העותרת פנתה אל המשיבה לראשונה לפני למעלה מ-11 חודשים בבקשה כי זו תפעיל את סמכותה ותורה על הקמת ועדת בדיקה בראשות שופט על פי סעיף 8א לחוק הממשלה, ומאז שבה ופנתה אל המשיבה עוד מספר פעמים, וטרם קיבלה כל מענה ענייני לפניוניה.

## ואלה נימוקי העתירה:

### תוכן עניינים:

- א. מבוא.....3.
- ב. הצדדים לעתירה.....5.
- ג. רקע עובדתי.....5.
- ג.1 כהונתה של המשיבה 3 בשירות הציבורי.....5.
- ג.2 שילובה של המשיבה 3 בחברת "ב. יאיר" ובמשרדו של עוה"ד רונאל פישר, ופרסום החשדות כנגדה.....6.
- ג.3 החלטת המשיב 2 על סגירת התיק בעניין התנהלות המשיבה 3 כפרקליטת מחוז.....8.
- ג.4 החשדות העולים מהתנהלות המשיבה 3 בפרשת רשות המיסים.....11.
- ג.5 החשדות העולים מהקלטות עוה"ד פישר בשיחותיו עם מר שוקי משעול.....14.
- ג.6 החשדות העולים מהתנהלות הגב' דוד והפרקליטות בחקירת החשדות בעניין בכירי קופת חולים מאוחדת.....16.
- ג.7 "מריחת" תיק החקירה בעניינו של ראש העיר רמת השרון, מר יצחק רוכברגר.....18.
- ג.8 הסדר הטיעון המקל בעניינם של האחים אלן וברוך דדוש.....20.
- ג.9 החשדות העולים מסגירת תיק החקירה בעניינו של יואל לביא.....20.
- ג.10 טענות נוספות אשר הושמעו כנגד המשיבה 3.....21.

- ג. 11. מיצוי הליכים מטעם העותרת..... 23.
- ד. הטיעון המשפטי..... 26.
- ד. 1. הפרת חוק סדרי המינהל (החלטות וההנמקות), התשי"ט-1958..... 26.
- ד. 2. התשתית הנורמטיבית להקמת ועדת בדיקה ממשלתית..... 28.
- ד. 3. התשתית הראייתית הנדרשת לקבלת החלטה על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית מחייבת הקמת ועדה במקרה זה ..... 31.
- ד. 4. החלטת המשיב 2 על סגירת תיק החקירה בטעות יסודה, ובכל מקרה מבוססת על שיקולים השונים מהשיקולים להורות על הקמת ועדת בדיקה ..... 33.
- ד. 5. התשתית הנדרשת להחלטה על סגירת תיק שונה מהתשתית הנדרשת להקמת ועדת בדיקה..... 39.
- ד. 6. סירוב המשיבה 1 להורות על הקמת ועדת בדיקה הינו בלתי סביר בצורה קיצונית ועל כן הוא בטל ..... 41.
- ד. 7. החלטת המשיבה 1 להימנע מהקמת ועדת בדיקה פוגעת פגיעה קשה ביותר באמון הציבור במערכת אכיפת החוק ובשלטון החוק ומשכך הינה בלתי סבירה באופן קיצוני..... 44.
- ד. 8. בנסיבות העניין, סמכות המשיבה 1 להורות על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית הופכת לסמכות שבחובה – ועל כן היא חורגת מסמכותה..... 48.
- ה. סיכום ..... 52.

## **א. מבוא**

1. רעידת אדמה של ממש במערכת המשפט ואכיפת החוק במדינת ישראל. לא ניתן לתאר אחרת את "פרשת רות דוד" שהתפוצצה בשנים 2014-2015.
2. דומה כי די לעיין בהחלטתו של כב' השופט (בדימוס) דוד רוזן, נציב הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות, שניתנה ביום 20 בנובמבר 2017 ומובאת בהרחבה במורד עתירה זו – כמו גם החלטות נוספות שלו המובאות במורד העתירה, בכדי להבין את מה שדומה כי צריך היה להיות ברור גם למשיבה 1 – כי יש צורך דחוף בהקמה של ועדת בדיקה חיצונית ובלתי תלויה בכדי שתבדוק את מעלליה של מי שהייתה אחת הדמויות הבכירות בין גורמי אכיפת החוק במדינת ישראל.
3. דומה כי כל בר דעת הקורא החלטות מסמרות שיער אלו, הסוקרות שורה של התנהלויות "מעוררות תמיהה" של פרקליטה בכירה, מבין כי נדרשת פה בדיקה מעמיקה של מכלול הטענות הקשות העולות מהן. ואולם, העותרת תביא בעתירה זו שורה של פרסומים נוספים, המתייחסים כולם אל התנהלותה הבעייתית של המשיבה 3, ומקימים כולם ביחד קול זעקה הדורש את הקמתה של הוועדה כפי המתבקש בצווים אשר ברישא לעתירה.

4. זהו סיפורה של פרקליטת מחוז, הנושאת באחד מהתפקידים הרמים ביותר במערכת אכיפת החוק, אשר בידיה כוח עצום להכריע גורלותיהם של אנשים רבים ב"דיני נפשות" של ממש, המואשמת בעבירות חמורות ביותר מתחום טוהר המידות ונאשמת במעורבות בפרשיות של העולם התחתון.
5. המשיבה 3, כך על פי פרסומים אשר יובאו במורד עתירה זו, ואשר עדיין עולים וצצים בכלי התקשורת השונים, ניפצה באבחה חדה את אמון הציבור במערכת אכיפת החוק בכלל ובפרקליטות בפרט, כאשר ההאשמות המיוחסות לה מזעזעות את אבני היסוד עליהן נשענות מערכת המשפט ומערכת אכיפת החוק.
6. אמנם האישומים בגינם עומדת המשיבה 3 לדין כיום, עניינם מעורבותה בפרשיות שונות שאירעו לאחר תום כהונתה כפרקליטת המחוז, אולם העותרת תטען כי ראשיתם של דברים עוד בתקופה בה כיהנה כפרקליטת המחוז, וכי מערכת הקשרים המעוותת שלה, אשר אליה נחשף הציבור בשורת פרסומים, עם הגורמים הנוגעים לפרשיות האמורות, נוסדה והתחזקה במהלך שנות כהונתה זו.
7. עתירה זו תציג בפני בית המשפט הנכבד מספר פרשיות מסמרות שיער אשר התרחשו לכאורה בתקופת כהונתה של המשיבה 3 כפרקליטת המחוז, ואשר מכל אחת מהן עולים חשדות כבדים להתנהלות בעייתית ביותר של המשיבה 3 - עד כדי התנהלות שאינה חוקית הכוללת הטיות תיקים, החלטות מוטות ועוד - כאשר הסתכלות רחבה על כלל הפרשיות יחד מעלה תמונת מצב בעייתית ביותר של התנהלות לקויה של פרקליטת המחוז דוד, המבוססת בין היתר על קשריה הבעייתיים.
8. הסעד המבוקש של הקמת ועדת בדיקה ממשלתית, נדרש דווקא על רקע החלטתו של המשיב 2 להורות על סגירת תיק החקירה הפלילי כנגד המשיבה 3 בכל הנוגע לחשדות כנגדה בתקופת כהונתה כפרקליטת מחוז. החלטה זו, המתמקדת אך ורק בהיבט הפלילי של מעשיה של המשיבה 3, אינה ממצה את כלל את הדיון הראוי בשאלות אלו, ומותירה סימני שאלה רבים בנוגע להתנהלותה בתפקיד האמור.
9. התמונה הקשה המצטיירת לפיה הייתה המשיבה 3 מעורבת בהטיות תיקים, בסגירת תיקים שלא כדין ובעבירות מתחום טוהר המידות בתקופת כהונתה כפרקליטת מחוז - **משמעותה ערעור אמות הסיפים של מערכת אכיפת החוק, פתיחת תיבת פנדורה שמשמעותה עלולה להיות הרת גורל על תיקים פליליים כאלו ואחרים, על נאשמים שנדונו שלא כדין לעונשי מאסר, על עבריינים שנותרו חופשיים ועל תיקים שלא נחקרו.**
10. משכך - מבוקש הסעד בעתירה זו של הקמת ועדת בדיקה חיצונית, בראשות שופט בדימוס **לבחינת כלל ההיבטים** הנוגעים לכהונתה של המשיבה 3 כפרקליטת מחוז תל-אביב ולהתנהלות מערכת אכיפת החוק בעת כהונתה ובחקירת הפרשה.

11. לא ניתן שלא לעשות בדיקה עמוקה ויסודית על מנת להאיר באור השמש, שהוא המחטא הטוב ביותר - מה בדיוק אירע בפרקליטות המחוז בשנים בהן המשיבה 3 כיהנה כפרקליטת המחוז, בעודה מקיימת קשרים חבריים עם הגורמים שלעתיד תעמוד לדין יחד עמם בפני בית המשפט.

12. יש לבחון היטב איזו השפעה היתה לקשרים אלו על החלטותיה של המשיבה 3 ועל התנהלותה, וחשוב מכך - הכיצד. הכיצד ייתכן שפרקליטת המחוז, בעלת אחד התפקידים הבכירים ביותר ובעלת כוח רב – התנהלה בצורה כה בעייתית, ויתכן שאף פלילית, והכל "מתחת לרדאר" של מערכת אכיפת החוק.

13. והכל כפי שיפורט להלן בעתירה זו.

## **ב. הצדדים לעתירה**

### **העותרת**

14. העותרת הינה עמותה, רשומה כדין, אשר חרטה על דיגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והטמעת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.

### **המשיבים**

15. המשיבה 1, השרה איילת שקד, הינה שרת המשפטים בממשלת ישראל השלושים וארבע וחברת כנסת מטעם סיעת "הבית היהודי".

16. המשיב 2, הוא היועץ המשפטי לממשלה הד"ר אביחי מנדלבליט, אשר בחן את החשדות לקיומן של עבירות פליליות אותן בצעה המשיבה 3 בעת שכיהנה בתפקיד פרקליטת מחוז תל אביב, וסגר את תיק החקירה.

17. המשיבה 3 היא עוה"ד רות דוד, מי שכיהנה בתפקיד פרקליטת מחוז תל אביב בין השנים 2002-2010, ואשר על פי פרסומים הייתה מעורבת במספר פרשיות מתחום טוהר המידות בעת שכיהנה בתפקיד.

## **ג. רקע עובדתי**

### **ג.1. כהונתה של המשיבה 3 בשירות הציבורי**

18. המשיבה 3 למדה לימודי משפטים באוניברסיטת תל אביב, ולאחר התמחות בפרקליטות מחוז תל אביב ובבית המשפט המחוזי בתל אביב, החלה לעבוד כעורכת דין בפרקליטות מחוז תל אביב, בשנת 1977. במהלך שנות עבודתה בשירות המדינה שימשה תובעת במספר משפטים מתוקשרים, ביניהם: משפטו של יעקב אלפרון, משפטו של שר המשפטים יעקב נאמן ועוד.

19. בשנת 2002 נבחרה הגב' דוד לכהן כפרקליטת מחוז תל אביב (פלילי), וכיהנה בתפקיד זה עד שלהי שנת 2010, אז פרשה מן הפרקליטות.

**העתק כתבתה של נסלי ברדה, "תיק רות דוד" בתוכנית עובדה מיום 26.12.2016 באתר "Mako" (כתבה מוסרטת, דקות 05:06-28:04) מצורפת ומסומנת ע/1**

20. בתקופת כהונתה כפרקליטת מחוז תל אביב הייתה מעורבת במספר תיקים מתוקשרים, ועל התנהלותה בחלקם נמתחה עליה ביקורת על ידי גורמים כגון מבקר המדינה דאז מיכה לינדשטראוס ונציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, השופט (בדימוס) דוד רוזן. על חלק מן הביקורות תרחיב העותרת בהמשך.

**2.ג. שילובה של המשיבה 3 בחברת "ב.יאיר" ובמשרדו של עו"ד רונאל פישר, ופרסום החדשות כנגדה**

21. לאחר פרישתה של המשיבה 3 מן הפרקליטות, מונתה זו בשנת 2011 לדירקטורית בחברת ב. יאיר, חברה קבלנית לעבודות בניה 1988 בע"מ (להלן: "ב. יאיר"), שמר יאיר ביטון מכהן כיו"ר בה. מינוי זה התקבל בתמיהה על ידי הציבור, עקב העובדה שבפרשת המעילה בבנק למסחר, פרשה אותה ניהלה המשיבה 3 כפרקליטות המחוז, עלה מידע מודיעני לפיו כספים שנגנבו מהבנק למסחר הושקעו בחברת ב.יאיר.

**העתק כתבתו של יוסי אלי "המעילה ששינתה את עולם הפשע הישראלי" מיום 08.01.2015 באתר "וואלה! News" מצורף ומסומן כנספח ע/2**

22. נוסף על כך, המשיבה 3 כפרקליטת מחוז ניהלה את המצוד הבינלאומי אחר גבי בן הרוש, ראש "הכנופייה הירושלמית", בשל הלבנת כספים לארגון הפשע של אברגיל על ידי החברה שברשותו. יוזכר כי גבי בן הרוש היה שותפו של יאיר ביטון, כך על פי החשדות שהיוו בסיס לאישומים שבגינם הועמד לבסוף לדין יאיר ביטון בשנת 2015.

**העתק כתבתה של אלה לוי-וינריב "חוקר המשטרה ליאיר ביטון: "אמרת שהעברייני גבי בן הרוש רוצה להרוג אותך. שהוא רוצה חצי מחברת ב. יאיר" מיום 13.11.2017 באתר "גלובס" מצורף ומסומן כנספח ע/3**

23. במקביל למינויה כדירקטורית בחברת ב.יאיר, פתחה זו משרד עורכי דין פרטי ובהמשך הצטרפה כשותפה למשרדו של מר רונאל פישר. בשנת 2014 פרשה בפתאומיות מתפקידה בחברת ב.יאיר.

**העתק כתבתם של שחר לוי ותומר גנון "מדוע פרשה רות דוד במפתיע מדירקטוריון ב. יאיר 4 חודשים לפני שהחקירה הפכה גלויה?" מיום 10.05.2015 באתר "ynet" מצורף ומסומן כנספח ע/4**

24. ביום 6.7.14 פורסם בכלי התקשורת כי מספר ימים קודם לכן נעצר עוה"ד רונאל פישר בחשד כי ניצל את קשריו בצמרת המשטרה כדי לקבל מידע פנימי מתוך חקירות רגישות על מנת לשווק את משרדו ללקוחות נבחרים. כן נחשד פישר כי הציע ללקוחות לסגור עבורם תיקי חקירה תמורת סכומי כסף גדולים. בין היתר נחשד פישר בעבירות של תיווך לשוחד ושיבוש הליכי משפט וחקירה.

**העתק כתבה "תיעוד: עו"ד רונאל פישר מבקש 150 אלף דולר; "לא יהיה כתב אישום, הפרשות ימותו" מיום 19.08.2014 באתר "ynet" מצורף ומסומן כנספח ע/5**

25. בהמשך התברר כי הפרשה היא פרשה חמורה ביותר, פרשה מסועפת שכללה חשודים רבים נוספים שנעצרו במהלך התקופה שלאחר פרסום הפרשה. בין החשודים, שבהמשך הוגש כנגדם כתב אישום בפרשה:

- רפ"ק ערן מלכה, ששימש קצין חקירות וראש צוות ביחידה הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית (יאל"כ) ביחידת להב 433, שנעצר בחשד שקיבל שוחד מפישר בתמורה למידע שהעביר אליו בעניינין של חקירות רבות - מי יחקר ומתי, אילו שאלות צפויות להישאל בחקירה, מתי חקירה מסויימת תהפוך מחקירה סמויה לחקירה גלויה, מתי יבוצעו מעצרים ועוד.
- הקבלן יאיר ביטון, בעליה של חברת ב. יאיר, שנחקר בחשד למתן שוחד למלכה באמצעות פישר על מנת לקבל מידע על חקירות בעניינו.
- מר שי ברס, מנכ"ל נתיבי ישראל לשעבר שנחקר בחשד למתן שוחד לערן מלכה דרך פישר על מנת לקבל מידע על חקירות בעניינו.
- יוסף ואביב נחמיאס, בעליה של חברת הבנייה "תען" שנחקרו בפרשית החשבוניות הפיקטיביות ובחשד ששילמו לפישר סכום גבוה על מידע אודות חקירתם ומעצרים הצפוי. על פי החשד, אחד מהם אף קיבל סיוע ממלכה על מנת שלא ייכלא.

26. אל החשודים בפרשה הצטרפה המשיבה 3, הגב' רות דוד, אשר שימשה באותה התקופה, כאמור, עו"ד במשרדו של פישר. המשיבה 3 נעצרה ביום ה 6.5.15 ונחקרה בחשד למעורבות בשיבוש החקירות על ידי תיאום עדויות, וכן בתיווך לשוחד.

**העתק כתבתם של יניב קובוביץ ורויטל חובל "פרשת פישר: רות דוד, לשעבר פרקליטת מחוז תל אביב, היא עורכת הדין הבכירה שנעצרה" מיום 06.05.2015 באתר "הארץ" מצורף ומסומן כנספח ע/6**

27. הפרשה נחקרה במשך מספר חודשים, כאשר במהלכם הפך מלכה לעד מדינה, וכן נחשפה "שיטת הפעולה" של פישר ומלכה. על פי החשדות, פישר ומלכה תיאמו ביניהם פניות של פישר אל חשודים שכנגדם מתנהלות חקירות ואל עדים, בהן הוא הציע להם לשכור את שירותיו כעורך דין.

28. בפניות אלו הציג פישר לחשודים חומרים מסווגים אשר הועברו אליו על ידי מלכה, חומרים שמטרתם להרשים את החשודים והעדים בבקיאותו ברזי החקירה שלהם. החשודים שמעוניינים בשירותיו בשל נגישותו הגבוהה לחקירות ובשל כוחו להשפיע על החקירות באמצעות גורם במשטרה נדרשו לשלם שכ"ט גבוה ביותר ואף נדרשו לשלם סכומים עבור הגורם במשטרה שפועל בעניינם.

העתק כתבתה של גלי גינת "יש לו כסף? אני מביא אותו עוד הלילה" מיום 15.05.2015 באתר "וואלה!" מצורף ומסומן כנספח ע/7

29. כנגד החשודים הוגש כתב אישום ביום ה 15.05.15 בת"פ 28759-05-15 מדינת ישראל נ' ערן מלכה, כאשר נכון למועד כתיבת שורות אלו משפטם עדיין מתנהל, פרט לרפ"ק ערן מלכה אשר משפטו הופרד בשל הפיכתו לעד מדינה בפרשה, ועליו נגזרו 7 שנות מאסר בשל מעורבותו. העבירות המיוחסות למשיבה 3 בכתב האישום הינן מספר עבירות של שיבוש הליכי משפט ועבירה של קבלת נכסים שהושגו בפשע.

העתק העמודים הרלוונטיים מכתב האישום בת"פ 28759-05-15 מצורף ומסומן כנספח ע/8

### ג.3. החלטת המשיב 2 על סגירת התיק בעניין התנהלות המשיבה 3 כפרקליטת המחוז

30. ביום 11.06.15 פורסם כי במקביל לניהול המשפט האמור, היועץ המשפטי לממשלה (דאז) יהודה וינשטיין הורה על פתיחה בחקירה פלילית בעניין התנהלותה של המשיבה 3 כפרקליטת מחוז תל אביב (פלילי). וינשטיין החליט על כך, לאור ממצאים שהציגה בפניו המשטרה לפיהם קיים חשד לביצוע עבירות על ידי המשיבה 3 במהלך כהונתה.

העתק כתבתם של רויטל חובל ויניב קובוביץ' "וינשטיין החליט לפתוח בחקירה פלילית בעניין התנהלותה של רות דוד כפרקליטת מחוז" מיום 11.06.2015 באתר "הארץ" מצורף ומסומן כנספח ע/9

31. באמצעי התקשורת פורסם כי עיקר החשדות העולים מהממצאים קשורים לעבירות של טוהר המידות, ובמרכזן מתנות יקרות ערך שקיבלה המשיבה 3 מפישר הכוללות שני עטים יוקרתיים בשווי משוער של כ-2,500 שקלים, שעון "קרטטיה" יוקרתי בשווי של אלפי שקלים, וכן זרי פרחים ועציצי סחלבים בשווי של מאות עד אלפי שקלים.

העתק כתבתה של טובה צימוקי "רות דוד קיבלה מתנות יוקרתיות מעו"ד פישר כשהייתה פרקליטת מחוז – אך לא תועמד לדין" מיום 01.03.2016 באתר "ynet" מצורף ומסומן כנספח ע/10

32. כמו כן, במהלך החקירות נבדק אף חשד להטיית תיקים על ידי המשיבה 3 במהלך כהונתה כפרקליטת המחוז.

העתק כתבתם של איציק סבן וצבי הראל "בדיקה: האם רות דוד הייתה תיקים כפרקליטת מחוז" מיום 22.06.2015 באתר "ישראל היום" מצורף ומסומן כנספח ע/11



33. ביום ה 15.12.15 התקיים דיון בפני היועץ המשפטי לממשלה (דאז) וינשטיין ובו הוצגו על ידי גורמי אכיפת החוק ממצאי החקירה. בסיומו של הדיון החליט היועץ המשפטי לממשלה לגנוז את התיק מהטעם שחומר הראיות שבתיק החקירה לא מגבש סיכוי סביר להרשעה בעבירה פלילית, וכי עבירת המרמה והפרת האמונים, אף לו היו די ראיות להעמדה לדיון בעניין, כבר התיישנה.

34. היועץ המשפטי לממשלה (דאז) וינשטיין לא הספיק לתת החלטה מנומקת בעניין בטרם פרש מתפקידו וביום ה 1.3.16 פורסמה עמדתו של מחליפו, המשיב 2, שעל פיה, לאחר בחינה של חוות הדעת והנימוקים להחלטה - סבור הוא כי אין מקום לשנות מהחלטתו והוא מחליט לסגור את תיק החקירה האמור.

**העתק החלטת המשיב 2 בעניין סגירת תיק החקירה מיום 01.03.2016 מצורף ומסומן כנספח 12/ע**

35. בחינת החלטתו של המשיב 2 לסגירת תיק החקירה כנגד המשיבה 3, מעלה כי במסגרת חומר ראיות שנאסף בהליך עליו הועמדה לדיון המשיבה 3, **התגבשה תשתית ראייתית המצדיקה פתיחה בבדיקה מקדימה כנגדה על עבירות מתחום טוהר המידות בתקופת כהונתה כפרקליטת מחוז (בפס' 4 להחלטת המשיב 2).**

36. כך, לאור ממצאי הבדיקה המקדימה, החליט היועץ המשפטי לממשלה לשעבר וינשטיין להורות על פתיחה בחקירה פלילית אשר התמקדה בשאלות: האם המשיבה 3 קיבלה מתנות מפישר בתקופת כהונתה ומה טיבן וערכן; האם היתה מעורבות של המשיבה 3 בתיקי פרקליטות בהם היתה זיקה לפישר או למי ממשרדו (בפס' 5-6 להחלטת המשיב 2).

37. על פי ממצאי החקירה, כך עולה מהחלטת המשיב 2 (בפס' 7 להחלטת המשיב 2), כבר בשנת 2004, עת כהנה המשיבה 3 כפרקליטת המחוז, התפתח קשר אישי בינה לבין פישר, קשר שהלך והעמיק עם השנים, ושכלל גם מפגשים ב 4 עיניים במשרדה בפרקליטות – ולאחר פרישתה אף הבשיל כאמור לעיל לכדי שילובה של המשיבה 3 במשרדו של פישר. בסביבות שנת 2007 או 2008 התפתח קשר אישי גם בין המשיבה 3 לביטון שכלל אף הוא מפגשים אישיים עם ביטון.

38. עוד נמצא כי במהלך כהונתה כפרקליטת מחוז קיבלה המשיבה 3 מפישר שני עטים של חברת "מון בלאן" בשווי של כ 2500 ₪ וכן זרי פרחים רבים ועיצוי סחלבים בשווי משוער של מאות עד אלפי שקלים. בנוסף, ייתכן שקיבלה מפישר גם שעון יקר בשווי של כמה אלפי שקלים אך לא ניתן היה להגיע למסקנה וודאית בעניין. מתנות אלו ככל הנראה ניתנו בשנים המאוחרות של כהונתה (שם). לאחר סיום כהונתה, ככל הנראה במסיבה שערכה לכבוד פרישתה, קיבלה המשיבה 3 דוד מביטון תיק וצעף של חברת "לואי ויטון" ושעון יקר בשווי של כמה עשרות אלפי שקלים (שם).

39. עוד עולה מתוך ממצאי החקירה כי בין השנים 2004-2006 המשיבה 3 **לא הדירה עצמה באופן מלא ומוצהר** מתיקים בהם פושר מייצג, אך בשנים שלאחר מכן לא נמצאה מעורבותה בתיקים בהם פושר מייצג. לגבי התיקים בהם נמצאה מעורבות שלה נערך עיון בתיקים ונגבו הודעות מהפרקליטים שטיפלו בניהול התיקים ובקבלת החלטות המרכזיות בהם והבחינה לא העלתה אינדקציה כלשהי לקבלת החלטות מוטות או לא סבירות בעקבות התערבותה (שם).

40. בהחלטה נטען כי באשר לחשד לביצוע עבירת שוחד, אין בחומר הראיות לבסס עבירת שוחד - לא מצד הנותן ולא מצד המקבל, בשים לב לחברות העמוקה בין השניים, ובשים לב לכך שלא ניתן להוכיח כי המתנות ניתנו "בעד פעולה" הקשורה בתפקידה. כך לגבי פושר וכן לגבי ביטון (בפס' 9א להחלטת המשיב 2).

41. ביחס לעבירת מרמה והפרת האמונים, נטען כי המעשים, אף אם מגבשים עבירה, התיישנו. מעבר לכך, הגם שנמצא כי המשיבה 3 הייתה מעורבות במספר תיקים בהם ייצג פושר או מי ממשרדו, בעיקר בין השנים 2004-2006, לא ברור מחומר הראיות האם בתקופה זו כבר שררה בין השניים חברות ברמה כזו שחייבה אותה להדיר עצמה ממעורבות בתיקים בהם ייצג.

42. כן נטען כי הראיות מצביעות על כך שהמתנות ניתנו ככל הנראה בשנים המאוחרות של כהונתה, בהן הדירה עצמה ממעורבות בתיקים בהם ייצג. לפיכך נטען כי אין בחומר הראיות להוכיח, ודאי שלא ברף הראיות הדרוש בפלילים, כי כתקופה בה הייתה מעורבת בתיקים בהם פושר ייצג כבר התבסס הקשר המשמעותי יותר ביניהם. כמו כן, פרקליטים מנוסים ניהלו את התיקים בהם ייצג פושר ומעורבותה, גם אם היתה כזו, הייתה מועטה (בפס' 9ב להחלטת המשיב 2).

43. בנוסף לכך – נטען כי אף אם החקירה היתה מניבה ראיות מספיקות כדי להוכיח ברף הדרוש בפלילים את האמור לעיל ובכך את ניגוד העניינים, בהתאם לפסיקת בית המשפט לא ניתן לבסס הרשעה בפלילים בנסיבות תיק זה נוכח היעדר ראיות המצביעות על השפעה פסולה מצד המשיבה 3 על ניהול תיק כלשהו. בהקשר זה הוטעם כי מדובר בקשר בין המשיבה 3 למייצג, שהאינטרס שלו נמוך משל בעל דין (שם).

44. עם זאת, סבור המשיב 2 כי "התנהגותה של רות דוד כפי שהתגלתה בחקירה היא בעייתית ואינה עולה בקנה אחד עם נורמות ההתנהגות המצופות מפרקליט בפרקליטות המדינה, לא כל שכן פרקליט בדרגה כה בכירה. קיימת בעייתיות בכך שפרקליט מחוז מקבל מתנות בשווי אלפי שקלים מסנגור המייצג לקוחות בתיקים שמתנהלים מול פרקליטות המחוז בו הוא מכהן, אף אם הוא מדיר עצמו מטיפול בתיקים אלה" (שם).

45. כבר בנקודה זו תציין העותרת כי דבריו של המשיב 2 בהחלטתו, מהם עולה באופן ברור כי המשיבה 3 חרגה מכללי ההתנהגות הראויים והמצופים מפרקליטה כה בכירה, אך מדגישים את הצורך בבדיקה רוחבית ומקיפה של התנהלותה של המשיבה 3 כפרקליטת מחוז, בין אם במישור הפלילי ובין אם במישור המנהלי והמשמעותי, כפי שתרחיב בהמשך.

46. בחינה של מכלול הפרשות שהתרחשו בעת שהמשיבה 3 שימשה פרקליטת המחוז, מעלה סימני שאלה כבדים באשר להתנהלותה בתפקיד זה, נוכח **אינדיקציות ברורות לקבלת החלטות מוטות או בלתי סבירות על ידי המשיבה 3**. זאת, הן במקרים בהם נמצאה מעורבות של עוה"ד פישר והן במקרים אחרים. כך, נראה כי פרשות אלו לא נחקרו כלל או לכל הפחות לא נחקרו כל צרכן, בטרם התקבלה החלטת המשיב 2 על סגירת התיק בעניין המשיבה 3.

47. פרשות אלו, אף אם אינן יכולות להבשיל לכדי הליך פלילי (אף כי העותרת חולקת על כך, כפי שתרחיב בהמשך), בכל מקרה **מחייבות בדיקה מקיפה ויסודית שתסייע להסרת הכתמים והספקות שהפרשה הטילה על מערכת אכיפת החוק, לחיזוקו המחודש של אמון הציבור במערכת אכיפת החוק, אמון שהתנפץ לרסיסים בעקבות פרשה עגומה זו, וכן לצורך הגדרת קווים מנחים ברורים לעתיד לבוא שיסייעו למערכת למנוע הישנותן של פרשות דומות**.

48. כפי שיורחב להלן בטיעון המשפטי, אף מבחינה משפטית נדמה כי פרשותו של המשיב 2 את עבירת השוחד היא בעייתית ולא עולה בקנה אחד הן עם לשון החוק והן עם הפסיקה, ועל כך יורחב בהמשך.

49. הצירוף של כלל הפרשות המתוארות בעתירה הנוכחית מחייב בדיקה על ידי ועדה חיצונית, שתבחן לעומק את כלל היבטי הפרשות והשלכותן. זאת, כאשר סביר להניח שהפרשות המתוארות לעיל מהוות "קצה הקרחון" בלבד, קצה קרחון המחייב בחינה מעמיקה שתבדוק את עומקו והיקפו, וכפי שיתואר להלן.

#### **4.ג. החשדות העולים מהתנהלות המשיבה 3 בפרשת רשות המיסים**

50. בשנת 2003 דיווח מר רפי רותם, מי ששימש אז קצין מודיעין ופרויקטים מיוחדים ביחידה הארצית לחקירות מכס ומע"מ ברשות המיסים, על חשדות לשחיתות של מספר בכירים במחלקת החקירות של רשות המיסים, שכוללות בין היתר סגירת תיקים למשפחות פשע ול"טייקונים".

51. תחילה פנה מר רותם לממונים עליו ולקצין הביטחון של יחידת המע"מ. מאוחר יותר, אף הגיש תלונה במחלקת ההונאה של משטרת תל אביב, בדבר חשדות לביצוע עבירות פליליות ולקשרים פסולים בין מר רפי עמיאל, מנהל מחלקת החקירות של רשות המיסים, ומר שמואל גונן, ראש מדור החקירות דאז, ובין גורמים עבריינים.

52. מר רותם המשיך לפנות למשטרת ישראל ולמשרד מבקר המדינה בשנים 2006-2007, במטרה להביא לחקירתן של חשדות לביצוע עבירות פליליות נוספות, כולל הפחתת חיובי מס שלא כדין בשל קשרים אישיים בין מר איתן רוב, מנהל רשות המיסים דאז, לגורמים שונים.

53. פניותיו בשנים אלו, שחלקן נעשו יחד עם עוד 14 חוקרים ואנשי ביקורת במחלקת החקירות של רשות המיסים (להלן: "קבוצת ה-15"), מעולם לא נחקרו ולא נבדקו בצורה מעמיקה, בפרט אלו שעליהם דיווח בשנת 2003.

54. בשנת 2015 פנה מר רותם אל נציבת הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות

דאז, כבוד השופט (בדימוס) הילה גרסטל, בבקשה לבחון את טיב תפקודו של מערך התביעה בפרשת השחיתות ברשות המיסים – ובפרט לבחון את התנהלותה של העומדת בראש מערך התביעה המחוזי דאז – המשיבה 3.

55. ביום 20.11.2017 נשלחה אל מר רותם תשובת נציב הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות כב' השופט (בדימוס) דוד רוזן, אשר החליף את כבוד השופט גרסטל בתפקידה, ובה מתוארים הממצאים שהתגלו בעקבות הבחינה שערך ואשר מצביעים באופן חד משמעי על כך שטיפול של מערכת אכיפת החוק בתלונותיו של מר רותם בשנת 2003 לא הייתה ממצה, בלשון המעטה, ושהתנהלותה של המשיבה 3 בתיק מעלה תמיהות קשות.

56. ממכתבו של כב' השופט בדימוס רוזן עולה ומצטיירת התמונה הבאה:

א. בעקבות תלונתו האמורה של מר רותם במשטרה בשנת 2003, הועברו לפרקליטות מחוז תל אביב (פלילי) ביום 24.06.2004 תיק חקירה שכלל מספר רב של ארגזים, עשרות קלסרים, עדויות וחומרי חקירה, יחד עם המלצה להעמיד לדין גורמים שונים ברשות המיסים. תיק החקירה, תיק פמת"א 5394/04 נמסר למר מנחם מזרחי, דאז פרקליט בפרקליטות המחוז וכיום שופט.

ב. מר מזרחי הכין חוות דעת לגניזה של התיק, הנושאת את התאריך 08.07.2004 ומונה למעלה מ-160 עמודים, כולל סיכום מפורט של כל הראיות שנאספו בתיק וכן חוות דעת מנומקת ויסודית מאוד המתייחסת ומנתחת כל ראייה והודעה לגופה.

ג. ביום שני ה-12.07.2004 התיק נגנז על ידי המשיבה 3, בהיותה פרקליטת המחוז, **ארבעה ימים בלבד** לאחר שחוות הדעת שהכין מר מזרחי הועברה לעיונה ושבוועיים וחצי בלבד מיום קליטתו בפרקליטות.

ד. בשנת 2014 ה**תיק בוער**.

57. במכתבו מביע נציב הביקורת תמיהה הכיזד המשיבה 3 החליטה על סגירת התיק שהינו "מגה תיק", המגלם חשדות כבדים כנגד נושאי משרה רמים ונכבדים ברשות המיסים תוך ימים ספורים בלבד. לדבריו, אף פרקליט מנוסה אינו מחליט על סגירת תיק בעל חשיבות ורגישות שכזו על בסיס קריאת חוות דעת בלבד אלא נדרש לעיין בתוצרי חקירה מרכזיים, דבר אשר קשה להניח כי עלה בידי המשיבה 3 לעשות בזמן הקצר עד מתן החלטתה..

58. כמו כן, קבע נציב הביקורת כי על פני הדברים מסתמן שההחלטה על גניזת התיק נעשתה מבלי להתייעץ עם פרקליט המדינה דאז או עם מי מפרקליטות המדינה, דבר אשר בפני עצמו מעורר שאלות כאשר מדובר בתיק שכזה.

59. עוד במכתבו מעלה כבוד השופט (בדימוס) מספר רב של דוגמאות לשאלות העולות מחוות הדעת עצמה, שנראה כי לא זכו לטיפול או למענה בטרם גניזת התיק. כך למשל, מדוע המידע שמסר מר רותם כנגד מר גונן ומר עמיאל, ובו חשדות לעבירות פליליות על ידם, הועבר לטיפול של נציבות שירות המדינה ולא לטיפול משטרת ישראל.

60. שנית, גם ביעור התיק מעלה שאלות קשות עליהן לא הצליח להשיב פרקליט המדינה. לפי תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), רשאית

הייתה הפרקליטות לבער את התיק תוך שנתיים מיום ההחלטה על גניזתו, כבר בשנת 2006.

61. ביעורו במועד מאוחר יותר היה בשל הגדרתו כתיק "מיוחד", עליו חלות הנחיות מחמירות יותר ושלגבי ביעורו מופעל שיקול דעת פרטני, בחלוף שנים רבות יותר - כך עולה ממכתבו של פרקליט המדינה. ואולם, **שיקול הדעת הפרטני שהוביל לביעורו של התיק לא הובהר. מסיבות עלומות, התיעוד באשר להחלטה לבער את התיק, נעלם או בוער, יחד עמו.**

**העתק מכתבו של כב' השופט בדימוס דוד רוזן מיום 20.11.17 מצורף ומסומן כנספח ע/13**

62. להשלמת התמונה, ולהרחבתה, יצוין, כי ביום 27.03.18 הוגשה עתירה בבג"ץ 2606/18 רפי רותם נ' משטרת ישראל ובה נתבקש בית המשפט להורות על פתיחה בחקירה בדבר ביעור תיק רשות המיסים האמור.

63. בתגובה המקדמית מטעם המדינה לעתירה, שהוגשה ביום 13.05.18, נטען כי "ביעור תיק החקירה העומד ביסוד העתירה, נעשתה על ידי בית-הגנזים בירושלים, משיקוליו ובהתאם למדיניותו, וללא כל מעורבות של הפרקליטות" (בס' 3 לתגובה) וכן כי "כפי שפורט לעיל, ברישום הממוחשב בפרקליטות צוין כי התיק מיועד לביעור בשנת 2010. מעבר לכך, מטעמיו של בית הגנזים אשר אינם ידועים לפרקליטות המדינה, התיק בוער במהלך שנת 2014, כשמונה שנים לאחר מועד הביעור הקבוע בדיון וכארבע שנים לאחר מועד הביעור שצוין ברישום הממוחשב של הפרקליטות...".

**העתק תגובת המדינה בבג"ץ 2606/18 רפי רותם נ' משטרת ישראל מצורף ומסומן כנספח ע/14**

64. יצוין כי "בית הגנזים" הינה חברה פרטית הנותנת שירותי גניזה למגזר הפרטי והציבורי. תמוה בעיני העותרת כי לחברת הגניזה שיקולים ומדיניות בכל הנוגע לביעור תיקי חקירה השמורים אצלה, וכי ביעורם איננו מוסדר בהסכם העבודה עם הפרקליטות או בהנחיות מטעמה לעניין זה.

65. מכל מקום, מועד ביעור התיק נקבע במערכת הממוחשבת ליום 12.07.10, כך על פי תגובת המדינה המצורפת (ס' 5 לתגובה).

66. תאריך זה הוא בעל משמעות מיוחדת – זהו **מועד יציאת הגב' דוד לחופשה מהפרקליטות לקראת סיום תפקידה כפרקליטת המחוז.**

העתק כתבתו של משה ליכטמן "הפרקליטות: תיק השחיתות ברשות המסים הושמד מסיבה לא ידועה. לא ברור מי החליט" מיום 21.05.2018 באתר "גלובס" מצורף ומסומן כנספח ע/15

העתק כתבתה של יסמין גואטה "המשפט שנמרח, ההתערבות של דוד רוזן – והתיק שהושמד בנסיבות עלומות" מיום 28.11.2018 באתר "The Marker" מצורף ומסומן כנספח ע/16

67. ייתכן כי הדבר הוא "מקרי", ואולם - עובדה זו של מועד הביעור ביום יציאת המשיבה 3 לחופשה בצירוף העובדה כי התיעוד על ההחלטה לבער את התיק נעלם אף הוא "באורח פלא", מעלים חשש כבד לניסיון מודע להעלים את קצה החוט שיוביל לבחינת התנהלותה של

המשיבה 3 בפרשה זו, ובכל מקרה, עניין זה מעולם לא נבדק בצורה מקיפה ובמלואו.

68. גם בעניין זה יצוין כי הגם שביום 22.06.16 הודיע מבקר המדינה כי "קבוצת ה-15" תוזמן להעיד בפרשת השחיתות ברשות המיסים וכי הוא פותח את התיק מחדש, ככל הידוע לעותרת פרט לרפי רותם אף לא אחד מחברי הקבוצה הוזמנו לתת עדות בעניין – ועל כן עניין זה מעולם לא נבדק על ידי גורם רשמי זה או אחר.

העתק כתבתו של משה ליכטמן "שפירא: קבוצת ה-15 תוזמן להעיד בפרשת השחיתות ברשות המיסים" מיום 22.06.2016 באתר "גלובס" מצורף ומסומן כנספח ע/17

#### **ג.5. החשדות העולים מהקלטות עוה"ד פישר בשיחותיו עם מר שוקי משעול**

69. בשנים 2004-2005 התנהלה חקירה סמויה כנגד מר שוקי משעול, שחשף שחיתות ברשות המיסים ונמנה על "קבוצת ה-15". כחלק מחקירה זו התבצעו האזנה ותיעוד סמוי של משרדו. על פי פרסומים שונים, בתקופה זו התייצב מר פישר במשרדו של מר משעול ואמר לו אמירות שמהן עולה כי נוכח יחסיו האינטימיים עם המשיבה 3, ביכולתו להשפיע על קבלת החלטותיה המקצועיות כפרקליטת המחוז.

העתק כתבתו של משה ליכטמן "גלובס חושף את הקלטות השיחות בין שוקי משעול ורונאל פישר" מיום 15.05.2015 באתר "גלובס" מצורף ומסומן ע/18

70. פישר התייחס ליחסיו עם הגב' דוד ולכך שיחסים אלו מעבירים אותו מהערוץ ה"פורמלי" לערוץ ה"לא פורמלי" וכן דיבר באופן גלוי על "טובה" שעושה עבורו פרקליטת המחוז. מהשיחה עולה כי המשיבה 3 היתה ממש "שותפה" לניסיונות של פישר למסמס את התיק של משעול, וכי היא פעלה לשם כך בדרכים "חכמות" כך שהדבר ייראה כאילו ההחלטה התקבלה כדין ובאופן מבוסס ומנומק. להלן תסב העותרת את תשומת הלב לחלקים רלוונטיים מתוך השיחות.

א. בשיחה מיום 28.06.05 נאמר על ידי פישר כך :

"מה שאני עושה זה לגרום לכך שהתוצאה של מה שהפרקליטות עושה, לא יוליד את הצורך בלהמשיך ולשחק איתך. היינו, מצדי שרותי תכתוב שהיא מעבירה את התיק לנציבות לבדיקה, מצדי שהיא תכתוב שאין מה להעביר, שאין כלום, מצדי שתכתוב מה שהיא רוצה. בסדר? אני לא אומר לה איך לכתוב, היא יותר חכמה ממני, אני מבחינתי רוצה סוף סאגה, בסדר? היא תגיד לי 'רונאל, תקשיב, מה אתה רוצה שאני אקח ראיות ואני אקרע אותם? אני לא יכולה לעשות דברים כאלה'. היא נתנה להם עד ראשון, בראשון הכל נגמר... אני, די לי בכך שרותי היום בתמונה. היא מאמינה בי, היא מאמינה לי, היא מתעבת, מתעבת, מתעבת את איתן רוב. היא יודעת טוב מאוד מה יש בחקירה, מה אין בחקירה, היא יודעת על ההחלטה של הנציבות, שאין על מה להשעות אותך, הכול. היא מודעת לכל, זה הכול... עכשיו, אני לא רוצה לפגוע ברותי, כי היא צריכה להתנהל בתבונה גם, אז היא הורידה החלטה שנראית סבירה, ראויה. אמרתי לנחום היום 'אתה

תלך בשני לחודש, ותבקש הארכה, והיא לא תיתן לך, אז אין לך מה לעשות. אתה רוצה ללכת להתלונן אצל פרקליט המדינה? לך... היא לקחה את התיק. היא לא לקחה חומר ראיות, היא קיבלה דיווחים, יש לה את התרשומות שלה, את הדיווחים שהיא קיבלה, מה שהיא ביקשה, אני מניח שנתנו לה והראו לה... יכול להיות שבשני-שלישי היא תקרא לי, או ברביעי או חמישי, היא תקרא לי ותגיד לי 'רונאל תקשיב, לוחצים להמשיך את החקירה, אני צריכה עזרה, תעשה לי רעש בתקשורת', יכול להיות שזה מה שאני אעשה. אני מעדיף, אתה יודע, שזה ייגמר, אבל אם אני צריך, אני אלון ברעש."

ב. בהמשך, בשיחה מיום 14.07.05 נאמר כך:

פישר: "פרקליטת המחוז קיבלה את הטענה שלי ואמרה שעד למחר היא תחליט מה המגמה. ברגע שהמגמה היא לא להגיש, אתה ב-15 חוזר לעבודה. זה הכל".

משעול: "חשבתי שזה הליך קצת אחר - שצריך להעביר את הממצאים לפרקליטת המדינה, ושם יחליטו להמליץ על המשך ההליכים, ואז הנציב, כפי שכתב במכתב צריך לנקוט נגדי בהליך מינהלי.."

פישר: "אבל אתה צריך להבין משהו. אנחנו כרגע לא בהליך פורמלי. אנחנו בהליך בלתי-פורמלי. זכותה של פרקליטת המחוז במצב דברים רגיל לומר את הדבר הבא: 'החקירה טרם הסתיימה, או אנחנו מבצעים השלמות חקירה, או קיבלנו את החומר לעיוננו ואנחנו מבקשים שלושה חודשים לעיין בו ולהחליט בו'... זה תשובות פורמליות. אבל אני ביקשתי הליך בלתי פורמלי. אמרתי 'בואי נקשור בין המועד של ה-15 (חזרתו המתוכננת של משעול לעבודה - מ'ל') לבין הכיוון הכללי של ההחלטה שלך, רותי. ולכן בואי תגידי לי - אם ממילא אין כיוון לכתב אישום ואין ראיות וזה 'חרטא', אז למה לגרור את האיש עכשיו עוד חודשיים לא בתפקיד שלו. למה לסבך לו עוד את החיים? אין צורך. זה לא מונע ממך להגיש נגדו עוד חצי שנה כתב אישום, כי התחרטת ואת חושבת שכן יש. אבל כרגע, אם את חושבת שאין, נחזיר אותו לעבודה. זה לא הליך פורמלי. אתה מדבר איתי פורמליסטיקה, ואני מדבר איתך פה על חברות, על יחסי אנוש ביני לבין פרקליטת המחוז".

משעול: "בזה אתה צודק. אם נעזוב את יחסי החברות ונתייחס למכתב של הנציב..."

פישר: "אבל זה מה שאתה אומר נכון במידה שרותי תודיע לי עד מחר - 'תראה רונאל, יש פה קאדר של עורכי דין שטוענים שיש פה ראיות להגשת כתב אישום, אבל אני, רותי, אולי בדעה קצת אחרת, אבל יש פה שלושה עורכי דין שחושבים שכן, ולכן אני אומרת לך שמבחינתנו אני לא יכולה להגיד לנציבות שאין צורך בהמשך הארכת ההשעיה. אני לא יכולה להגיד את זה', ועכשיו תתחיל פורמליות".

משעול: "הבנתי. בסדר".

פישר: "חכה, אנחנו עוד לא שם. יכול להיות שנקבל בשורה טובה. אם נקבל בשורה רעה, נלך אל הפורמליות. כרגע, תסלח לי שאני אומר את זה בבוטות, מה שפרקליטת המחוז עושה היא עושה טובה. היא לא חייבת לעשות את זה. היא יכולה להגיד לי, 'אדוני, אל תזיין לי את המוח, רק עכשיו קיבלתי את החומר, אני זקוקה לשלושה חודשים, יש לך בעיה אדוני, לך לבית הדין לעבודה, לך תטפס על עץ. אני עוד לא קראתי את החומר, ואני אגיע אליו רק בעוד שלושה חודשים'. זה המצב הנורמלי, אבל אנחנו לא במצב נורמלי. אנחנו לא בנורמלי. בוא נמתין עוד יום אחד ונראה. זה הכל".

העתק כתבתו של משה ליכטמן "רותי היא אישה יקרה, באמת אשה יקרה, וקיבלה את מה שאמרת" מיום 11.05.15 באתר "גלובס" מצורף ומסומן כנספח ע/19  
העתק כתבתה נסלי ברדה "שיטת פישר" מיום 17.11.14 מתוך "עובדה" באתר "Mako" (כתבה מוסרטת, דקות 12:50-13:40) מצורף ומסומן כנספח ע/20

71. הנה, מתוך תמלולי ההקלטות המובאים לעיל עולים חששות כבדים ביותר למעורבות של המשיבה 3 בטיוח תיקים, בניסיונות להטות ולפעול שלא כדין, בשיתוף פעולה עם עוה"ד פישר. דבריו של מר פישר מעלים חשש כי בשנים בהן לא הדירה עצמה המשיבה 3 דוד מתיקים בהם ייצג מר פישר, ההחלטות שקיבלה בתיקים אלו היו מוטות. כל אלו מחייבים בדיקה יסודית.

#### **6.ג. החשדות העולים מהתנהלות הגב' דוד והפרקליטות בחקירת החשדות בעניין בכירי קופת חולים מאוחדת:**

72. ביום 15.11.10 פרסם מבקר המדינה דו"ח חמור במיוחד לגבי התנהלות בכירי קופת חולים מאוחדת, אשר הוגדרה על ידו "הגוף המושחת ביותר" בו נתקל.

העתק עמודים נבחרים מדו"ח מבקר המדינה מיום 15.11.10 מצורף ומסומן כנספח ע/21  
73. טרם פרסום הדו"ח זימן מבקר המדינה פגישה בנושא עם היועץ המשפטי לממשלה דאז וביקש כי תפתח חקירה פלילית של חשדות לפלילים שבוצעו על ידי גורמים בכירים בקופת חולים מאוחדת, ביניהם מר שמואל מועלם ששימש מנכ"ל הקופה.

העתק כתבתו של חיים ריבלין "איך חמקו בכירי מאוחדת מאישום?" מיום 17.05.2017 באתר "Mako" מצורף ומסומן כנספח ע/22

74. למרות שבין השנים 2009-2010 פנה היועץ המשפטי לממשלה דאז שבע פעמים לפרקליטות והעלה חשדות לפרשות שחיתות לכאורה הדורשות חקירה, ועל אף כי פרקליט המדינה נדרש לעניין ושלה מכתב למשיבה 3 ובו כתב כי יש לבחון את הנושא "תוך מתן קדימות לטיפול בו" - אף בכיר לא נחקר ולא הואשם, למעט מי שהתלונן על שחיתויות בצמרת קופת החולים, מר משה חברוני שניהל את מחוז ירושלים בקופה.

75. בעקבות פנייתו של מר חברוני אל נציב הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות,



כבוד השופט (בדימוס) רוזן, זה האחרון שלח ב 14.05.17 מכתב מפורט בנושא לפרקליט המדינה שי ניצן. במכתבו מפרט כבוד השופט (בדימוס) אודות שבע הפניות שנעשו על ידי היועץ המשפטי לממשלה ומתייחס לכך שחלקן הגדול הופנו לטיפול של המשיבה 3.

76. במכתבו כותב הנציב רוזן כך :

"כאמור במכתבך, פרקליטות מחוז תל אביב (פלילי), וכן פרקליטות מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה), שאליה הועברה פנייתו האחרונה של מבקר המדינה אל היועץ המשפטי לממשלה, לא ליוו את החקירה בעניין קופת חולים מאוחדת. יתרה מכך, בסיום החקירה התיק לא הועבר לפרקליטות מחוז תל אביב (פלילי), ובהתאם, אף לא נפתח בפרקליטות המחוז תיק בעניין ולא התקבלו שם החלטות על סגירת התיק. עוד עולה ממכתבך, כי שלוש מתוך שבע הפניות של מבקר המדינה בעניין קופת חולים מאוחדת, שהועברו מהיועץ המשפטי לממשלה לפרקליטות, ככל הנראה מעולם לא טופלו על ידי הפרקליטות, וזאת, מבלי שקיים לכך כל הסבר. שלוש פניות נוספות מתוך השבע הועברו על ידי עו"ד למברגר ועו"ד דוד למשטרה, אך בכך ככל הנראה מוצה טיפולם בפניות, ומעולם לא נדרש, על ידם או על ידי גורם אחר בפרקליטות, מידע ביחס לחקירה שביצעה המשטרה, אם בכלל בוצעה חקירה, לרבות תוצאותיה של אותה חקירה וממצאיה... תמונה עובדתית זו, שהיטבת לתאר בהתייחסותך, מעלה תמיהה רבתית לטיפול שניתן לפרשה חמורה זו".

העתק מכתבו של נציב הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות, כב' השופט בדימוס רוזן מיום 14.05.2017 מצורף ומסומן כנספח ע/23

77. בהמשך לכך, ביום 06.09.2017 הוגשה בקשה בעניין עובדות מוסכמות בת"פ 66313-12-15 מדינת ישראל נ' עליאש, שהינו התיק הפלילי העוסק בפרשת קופת חולים מאוחדת, על ידי עו"ד עדי אפלבוים גרוזמן, סגן בכיר בפרקליטות מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה), ועו"ד אמיר אבני. מבקשה זו עולה כי ביחס לשתיים מהפניות אשר פורטו במכתבו של כבוד השופט (בדימוס) רוזן, ואשר הועברו לטיפול של המשיבה 3, כלל לא הצליחה הפרקליטות לאתר תיעוד באשר לאופן הטיפול בפנייה הספציפית.

העתק בקשה בעניין עובדות מוסכמות מת"פ 66313-12-15 מיום 06.09.2017 מצורף ומסומן כנספח ע/24

78. לבסוף - ביום 25.12.17 שלח הנציב מכתב למר חברוני ובו ציין כך :

"ככל שהעמקתי חקר בתלונתך, הצטיירה בפני תמונה מטרידה ביותר, שלפיה – מסיבות לא ברורות – הרוב המכריע של החשדות הנוגעים למר מועלם לא נחקרו מעולם. וזאת, למרות שמדובר בחשדות כבדים לביצוע עבירות פליליות משמעותיות, הכרוכות בסכומי עתק. הדברים מקבלים נופך מיוחד נוכח האמור לעיל, שלפיו בכל החשדות נגד מר מועלם שטרם נחקרו הייתה מעורבת בדרך כלשהי מי ששימשה פרקליטת המחוז דאז, הגב' דוד".

העתק מכתבו של נציב הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות, כב' השופט (בדימוס) דוד רוזן מיום 25.12.17 מצורף ומסומן כנספח ע/25

79. העובדה שהחשדות לא נבדקו, זאת על אף שפרקליט המדינה דאז, משה לדור, הורה למשיבה 3 בפברואר 2010 "לתת קדימות לטיפול בתלונת המבקר על חשש למעשים פליליים במאוחדת", והעובדה שהעבירה למשטרה את פניית מבקר המדינה רק 100 ימים אחרי שנכתבה, ואף העבירה בצורה לקונית שאיננה כלל מבקשת לתת לעניין קדימות - "מבקשת להביא לידיעתך את טיוטת דוח המבקר שהוכן בקשר לחשש למעשים פליליים במאוחדת", מעלה חשדות כבדים שהחקירה בעניין טויחה באופן מודע.

העתק כתבתו של חן מענית "דוד רוזן: התנהלות רות דוד בתיק קופ"ח מאוחדת מעלה שאלות" מיום 25.12.2017 באתר "גלובס" מצורף ומסומן כנספח ע/26

80. בשולי הדברים יצוין, כי המשיבה 3, לאחר שפרשה מתפקידה כפרקליטת המחוז בסוף שנת 2010, מונתה לדירקטורית בחברת ב. יאיר. בראשית שנת 2010, עוד כשהמשיבה 3 כיהנה כפרקליטת מחוז, רכשה קופת חולים מאוחדת מחברת ב. יאיר את בית הדיור המוגן "מצודת ירושלים" בעבור 103 מיליון שקלים, זאת בתיווכו של עו"ד ממשרדו של פישר. שלוש שנים לאחר מכן, במהלכן לא אוכלס המבנה, נמכר אותו מבנה שוב בעבור 103 מיליון שקלים לחברת מגדלי הים התיכון. אך הריבית על ההלוואה שלקחה מאוחדת לשם הרכישה הייתה כ-800 אלף שקלים בחודש ולפיכך התועלת שבעסקה אינה ברורה כלל.

העתק כתבתה של עינת פז-פרנקל "מאוחדת מוכרת את בית הדיור המוגן "מצודת ירושלים" ב-103 מליון שקל" מיום 09.02.2014 באתר "כלכליסט" מצורף ומסומן כנספח ע/27

81. מהאמור עולה החשש שהעסקה המתוארת בין קופת החולים מאוחדת וחברת ב. יאיר, בה השתלבה המשיבה 3 מספר חודשים ספורים לאחר מכן, היוותה בסיס למתן שוחד למשיבה 3 על מנת שהחקירה בעניינם תטוּח.

העתק כתבתו של חיים ריבלין "פרשת מאוחדת: השאלות שעדיין פתוחות" מיום 23.02.2018 באתר "Mako" מצורף ומסומן כנספח ע/28

82. יתר על כן, בתגובה לכתבה של חיים ריבלין המצורפת כנספח ע/28 לעתירה זו, מסרה הפרקליטות כי המשיבה 3 "לא ליוותה את חקירת הפרשה וכל חלקה מתמצה בשליחת שני מכתבים שמיידיעים את יאח"ה במידע על חשדות לפלילים".

83. הודעת הפרקליטות מנוגדת לחלוטין לאמור במכתבו של כבוד השופט (בדימוס) רוזן, כי הפרשה הועברה לטיפול של המשיבה 3 על ידי היועץ המשפטי לממשלה. העותרת רואה בחומרה רבה מסירת הודעה שכזו, שאיננה מתיישבת כלל וכלל עם ממצאי הבדיקה של כבוד השופט (בדימוס) רוזן ואשר מעלה ניחוח של ניסיון להגן על שמה הטוב של הפרקליטות.

7.ג. "מריחת" תיק החקירה בעניינו של ראש העיר רמת השרון, מר יצחק רוכברגר:

84. בחודש נובמבר 2007 העבירה המשטרה לפרקליטות מחוז תל-אביב את עמדתה לפיה יש

מקום להעמיד לדין את יצחק רוכברגר, ראש עיריית רמת השרון דאז, בגין ביצוע עבירות של מרמה והפרת אמונים, קבלת דבר במרמה, סיוע לקבלת דבר במרמה ורישום כוזב במסמכי תאגיד נגד אחרים, עקב החשד שחתם על קבלות פיקטיביות בשנים 2004-2006 כאשר כיהן כיו"ר קרן ההשתלמות של עובדי הרשויות המקומיות המסונפת להסתדרות. באמצע שנת 2008 המליצה שנית המשטרה לפרקליטות להעמיד לדין את רוכברגר בחשד לקבלת דבר במרמה, זיוף מסמך והפרת אמונים, עקב החשד כי קיבל החזרי הוצאות שלא כדין במהלך תפקידו כיו"ר קרן ההשתלמות כאמור.

85. התיק נתון היה להחלטת הפרקליטות זמן רב ביותר, ובמשך שנים לא הוחלט על הגשת כתב אישום כנגד רוכברגר, כאשר המשיבה 3 אף הצהירה כי היא התנגדה להעמדתו לדין של רוכברגר. בא כוחו של רוכברגר בשנים אלו, בתיקים אחרים וגם בשלב מסויים של החקירה בתיק זה, היה עוה"ד פישר, אשר פנה אל רוכברגר והציע לעזור לו.

**העתק כתבתו של גור מגידו "למה התנגדה עו"ד רות דוד-בלום להעמדת רוכברגר לדין?" מיום 10.05.2015 באתר "גלובס" מצורף ומסומן כנספח ע/29**

86. כשראש אגף החקירות במשטרה דאז, מר יואב סגלוביץ, הבין כי בכוונת פרקליטות המחוז בראשות המשיבה 3 לסגור את תיק רוכברגר, פנה זה אל פרקליט המדינה דאז לדור והתריע בפניו שכוונת הפרקליטות לסגור את התיק איננה תואמת את העובדה כי בתיק ישנן ראיות משמעותיות. לבסוף, פרשה המשיבה 3 ללא שהוחלט על הגשת כתב אישום או סגירת התיק, וכתב האישום כנגד רוכברגר הוגש רק במאי 2013, לאחר פרישתה של המשיבה 3 מהפרקליטות.

**לעניין זה ראו כתבתה של נסלי ברדה "תיק רות דוד" מיום 26.12.2016 המצורף כנספח ע/1 (כתבה מוסרטת, בדקות 24:45-21:45)**

87. יודגש, כי לבסוף הורשע יצחק רוכברגר בעבירות חמורות ביותר של מרמה והפרת אמונים, רישום כוזב במסמכי תאגיד, זיוף מסמך ושימוש במסמך מזויף, וכן נקבע כי במעשיו דבק קלון. עם זאת, עונשו של רוכברגר בפרשה נקבע לקולא בשל הימשכות ההליכים המתוארת לעיל על ידי הפרקליטות בראשות המשיבה 3 כך שהלכה למעשה, השתהות הפרקליטות זמן כה רב בעניינו הובילה לפגיעה במיצועי הדין עם הנאשם ולפגיעה באינטרס הציבורי. וכך נאמר בגזר הדין על ידי כב' השופט עידו דרויאן:

"לא אדרש בשלישית לנושא זה, ודי כי אפנה לכל שנאמר בהכרעת הדין ולעיל, בגזר הדין. נסיבה זו של התנהגות רשויות האכיפה לסעיפיהן הפכה למרכזית לעניין העונש, לנוכח פגמי הרשלנות והשיהוי שדבקו בה. די היה באלו לבדם כדי להצדיק הפחתה מהותית בעונש בתוך המתחם, קל וחומר בהצטרפם לשיקולים נוספים" (פס' 72 לגזר הדין).

**העתק העמודים הרלוונטיים מגזר הדין בת"פ (ת"א) 37164-05-13 מדינת ישראל נ' יצחק רוכברגר מצורף ומסומן כנספח ע/30**

88. נראה כי לא ניתן להתעלם מהחשדות העולים מהימשכות הליכים זו אשר השליכה בפועל על

מיצוי הדין עם רוכברגר, כאשר עורך דינו בשנים אלו הוא עוה"ד פישר והתיק מתנהל על ידי הפרקליטות בראשות המשיבה 3.

### 8.ג. הסדר הטיעון המקל בעניינם של האחים אלן וברוך דדוש

89. בשנת 2002 הועמדו לדין האחים אלן וברוך דדוש בת"פ 40020/02 מדינת ישראל נ' ברוך בן ששון דדוש בגין עבירות חמורות: קשירת קשר לביצוע פשע; סחר וייצוא סמים מסוכנים; ניסיון לסחר ויצוא סמים; החזקת סם שלא לצריכה עצמית.

90. בשנת 2004 נגזר עליהם עונש של 18 שנות מאסר. למרות זאת, האחים זכו להסכם עד מדינה עם הרשות למלחמה בסמים של ארה"ב, משטרת ישראל ופרקליטות מחוז תל אביב ובצעד חריג ביותר, כחלק מהסכם זה, בוטלו עונשי המאסר הכבדים שהוטלו עליהם בישראל והם זכו לזהות בדויה ואזרחות אמריקנית במסגרת התכנית להגנת עדים. זאת בתמורה לעדותם שבזכותה נכלא זאב רוזנשטיין ל-17 שנות מאסר.

91. על פי ידיעות בתקשורת מאותה העת, לאחר שנגזר עונש המאסר הכבד על האחים דדוש החליטו חוקרי ימ"ר תל אביב לנסות לגייסם כעדי מדינה. באותה עת יוצגו האחים על ידי עו"ד עמית בר. ואולם על פי פרסומים, באופן תמוה ביותר, הפרקליטות אפשרה למר פישר להיכנס לתאי המאסר של האחים דדוש - וזמן קצר לאחר מכן זה נכנס בנעליו של עו"ד בר.

92. עוה"ד פישר הוא שסגר לבסוף את הסכם עדי המדינה המקל באופן חריג עם האחים, מול פרקליטת המחוז דאז, המשיבה 3, החתומה על ההסכם.

93. בין ההטבות להן זכו האחים דדוש כחלק מההסכם שנחתם עמם: עצירת הליכי החילוט נגדם בתיק פלילי בו היו מעורבים (במסגרת ההליך נאמד רכושו של ברוך דדוש במיליוני שקלים); בלימת הליכי החילוט בתיקים אחרים; החזר של 20 אלף דולר שנתפסו באמתחתו של ברוך דדוש ושמקור הכנסתם עלום; הסרת צווי עיקול מנכסים של האחים ששוים יותר ממיליון וחצי דולר; העברת חצי מיליון דולר במזומן, שמקורם עלום, מישראל לארה"ב לאחר העדות.

העתק כתבתה של נעמה כהן פרידמן "פישר תיווך, דוד אישרה: זה הסכם עד המדינה ששלח את רוזנשטיין לכלא" מיום 02.06.2015 באתר "ynet" מצורף ומסומן כנספח ע/31

העתק כתבתו של אמיר זוהר "זאב רוזנשטיין, רות דוד ורונאל פישר: הסיפור האמיתי" מיום 01/01/2017 באתר "מעריב" מצורף ומסומן כנספח ע/32

### 9.ג. החשדות העולים מסגירת תיק החקירה בעניינו של יואל לביא:

94. בפברואר 2009 הודיעה המשטרה כי בכוונתה להמליץ להעמיד לדין את ראש עיריית רמלה דאז, יואל לביא, בחשד כי לא פעל כנדרש בחוק הרשויות המקומיות בעניין ההסכמים הקואליציוניים בבחירות לעירייה.

העתק הכתבה "המשטרה: להעמיד לדין את ראש עיריית רמלה יואל לביא בגין הפרת חוק הרשויות המקומיות" מיום 12.02.2009 באתר "גלובס" מצורף ומסומן כנספח ע/33

95. בקיץ 2009, **התקשרה עיריית רמלה עם עוה"ד פישר בנימוק הפורמאלי שזה יסייע לה במחלוקת עם רכבת ישראל בעניינים תכנוניים**. זאת, על אף שבאותה העת העסיקה כבר העירייה שני מומחים בתחום. **מאוחר יותר נסגר תיק החקירה בעניינו של יואל לביא**.

96. יתר על כן, ביוני 2015 פנה מי ששימש בתקופה בה התנהלה החקירה כמבקר הפנימי של עיריית רמלה ליאח"ה, ליועץ המשפטי לממשלה ולמח"ש וציין בפניהם, כי כשהעביר ליאח"ה חומרים הנוגעים לחקירה, נאמר לו כי **הפרקליטות מונעת ביצוע מעקב והאזנת סתר נגד לביא מסיבה לא ברורה**, וכי זכור לו שהועלה בפניו שמה של המשיבה 3, הגב' דוד. התנהלות זו של מערכת אכיפת החוק ובפרט בהקשר של המשיבה 3 ושל מר פישר מעלה תהיות קשות.

**העתק כתבתו של משה ליכטמן "עיריית רמלה שכרה את עו"ד רונאל פישר- וראש העיר לא הואשם" מיום 29.06.2015 באתר "גלובס" מצורף ומסומן כנספח ע/34**

### **10.ג. טענות נוספות אשר הושמעו כנגד המשיבה 3**

97. במסגרת ההליך הפלילי בת"פ 28759-05-15 **מדינת ישראל נ' ערן מלכה**, בו עומדת כיום לדין המשיבה 3, נחקר רפ"ק ערן מלכה, ובאמצעי התקשורת פורסמו תמלילים מתוך חקירתו במשטרה בפרשה שעליה הועמד לדין. על פי הפרסומים, ביום 19.05.15 מלכה נתן עדות בחקירה משלימה בתיק, עדות ממנה עולה באופן חד משמעי כי המשיבה 3 פעלה במהלך כהונתה כפרקליטת מחוז באופן מוטא במטרה לגנוז תיקים שעוה"ד פישר מייצג בהם, וייתכן ואף קיבלה בתמורה לכך כסף.

98. כך נאמר על ידי מלכה בחקירה:

"אני מכיר את רות דוד כפרקליטת מחוז תל-אביב. יצא לי לעבוד מולה במסגרת עבודתי במשטרה. בסוף שנת 2012, כשיחסיי עם רונאל פישר נהיו ממש חבריים, רונאל סיפר לי שהוא ורותי חברים מאוד טובים ומתכוונים גם להיות שותפים. תוך כדי התקדמות היחסים ביני לבין רונאל, סיפר לי רונאל שהוא עשה הרבה דברים עם רותי - הוא כינה את זה 'גנבנו סוסים יחד', וככל שהעמיק הקשר ביני לבינו הוא סיפר לי יותר ויותר פרטים.

"רונאל סיפר לי שאת הבית שלו בצהלה הוא קנה בזכות הקשרים שלו עם רותי. לשאלתי למה הכוונה הוא סיפר לי על הרבה תיקים שהוא קיבל בהם הקלות בדמות ענישה מקלה, הסדרים מקילים, גניזות ללא ראיות והתערבויות כאלה ואחרות של רותי בחקירות המלוות בפרקליטות שלה.

"מדובר ברמה של אמירות, בלי לרדת לפרטי התיקים, למעט שני תיקים: האחד - או ראש עיריית פ"ת או ראש עיריית רחובות נכון לשנת 2009-2010 לדעתי, שרונאל אמר לי

שהוא ורותי קיבלו שם מיליון שקל ורותי גנזה את התיק מחוסר ראיות. רונאל סיפר לי שהיא עשתה את זה בצורה מאוד חכמה אחרי שהיא מינתה פרקליט שייתן לה חוות דעת שאין ראיות והיא למעשה אימצה את ההמלצה.

"תיק נוסף של ראש עיר או סגן ראש עיר... אני לא יודע איזה כי רונאל לא אמר לי שם... התיק באורח פלא נגנז מחוסר ראיות. שם אותו סיפור - עזרה של רותי שהיתה פרקליטת מחוז. לדבריו של רונאל, רק בתיק ההוא של המיליון שקל רותי לקחה כסף. לשאלתך, חצי-חצי. בשאר הדברים רותי לא רצתה כסף אלא עזרה לו 'בשם החברות', אבל מעת לעת הוא היה קונה לה מתנות יקרות ערך שברובן נרכשו ע"י יאיר ביטון בחו"ל - יאיר ידע כמובן שזה בשביל רותי - למשל תיק של לואי ויטון, שעון מאוד יקר, משקפי שמש מאוד יקרים. זה הסגנון פחות או יותר. מדובר על פריטים שכל אחד מהם עולה אלפי דולרים".

כמו כן, מלכה סיפר גם כי "באותה פגישה עלו הסיפורים של המתנות ורותי אמרה "אם אני איחקר אני אגיד שאת כל המתנות קיבלתי במסיבת הפרידה שלי מהפרקליטות ולא כשהייתי בתפקיד עצמו".

העתק כתבתה של גלי גינת "רפ"ק מלכה לחוקריו: "רות דוד גנזה תיקים עבור פישר" מיום 21.05.2015 באתר "וואלה חדשות" מצורף ומסומן כנספח ע/35

העתק הכתבה "עדויות מלכה נחשפות: "פישר סיפר על הרבה תיקים בהם קיבל הקלות בגלל דוד" ששודרה במהדורה המרכזית של חדשות ערוץ 10 ביום 24.06.2015 (כתבה מוסרטת, דקות 4:00-10:2) מצורף ומסומן כנספח ע/36

העתק כתבתו של משה ליכטמן "האם הפרקליטות עשתה לדוד הנחות בכתב האישום?" מיום 12.02.2017 באתר "גלובס" מצורף ומסומן כנספח ע/37

העתק הכתבה "פרסום ראשון: ערן מלכה עבר בדיקת פוליגרף, נמצא דובר אמת ברוב התשובות" ששודרה במהדורה המרכזית של חדשות ערוץ 10 ביום 26.05.2015 (כתבה מוסרטת) מצורף ומסומן כנספח ע/38

99. מעבר לכך יש לציין כי מפרסומים בכלי התקשורת המסקרים את דיוני בית המשפט בתיק ת"פ 13268-09-15 מדינת ישראל נ' פינס ואח', עולה כי בקלטות של הגב' שולה זקן שנתפסו כחלק מחקירת תיקי אולמרט, מתועדות שיחות המתייחסות לקשרים בין המשיבה 3 לעוה"ד רונאל פישר ולערן מלכה. אלא שעל אף שתוכן הקלטות ידוע לפרקליטות, אשר ביקשה להגיש אותן לבית המשפט כראיה בתיק הפלילי האמור שבו מואשם גם יאיר ביטון, לא נראה שנבחנו גם בפן של התנהלותה של המשיבה 3 בתקופת כהונתה ושנבדק האם יש בהן כדי לשפוך אור על החשדות המוזכרות בהחלטתו של היועץ המשפטי לממשלה מיום ה-01.03.2016.

**העתק כתבתו של אמיר זוהר "חשיפה: שולה זקן והקבלן יאיר ביטון בסדרת שיחות נדירות לפני שהפכה לעדת מדינה" מיום 23.12.17 באתר "מעריב" מצורף ומסומן כנספח ע/39**

100. הנה כי כן, ולסיכום חלק זה, אין מנוס מן התחושה הקשה לפיה קיימים חשדות כבדים לכך ש"פרשת רות דוד" איננה מסתכמת בקבלת כמה מתנות מעורך דין פרטי לאחר סיום כהונתה כפרקליטת מחוז וניסיון לשבש הליכי משפט כעורכת דין פרטית.

101. מהמתואר עולים חששות כבדים לכך שאף במהלך כהונתה כפרקליטת מחוז, המשיבה 3 פעלה שלא כדין במקרים שונים, חששות לכך שהטתה תיקים וגנזה תיקים ממניעים זרים וחששות לביצוע עבירות קשות מתחום טוהר המידות כגון שוחד והפרת אמונים – ולהפיכת פרקליטות מחוז תל אביב לממלכת שחיתות של ממש – בדרך המחייבת בחינת עומק מקיפה והסקת מסקנות הצופות פני עתיד.

### **11.ג. מיצוי הליכים מטעם העותרת**

102. ביום 1.10.17 פנתה העותרת אל המשיבה 1 לראשונה, בבקשה שתורה על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית בראשות שופט בדימוס, מכוח סמכותה לפי סעיף 8א לחוק הממשלה, אשר תבחן לעומק את אופן טיפולה של מערכת אכיפת החוק בפרשות רות דוד. זאת, על מנת להבטיח כי פרשות אלו וגרורותיהן ייחקרו לעומק ולרוחב, במטרה להשיב את אמון הציבור בטוהר מערכת אכיפת החוק ולהביא למיצוי הדין עם אלו שפגעו והשחיתו מערכת זו.

103. במכתבה, העותרת פרשה בפני המשיבה 1 חלק גדול מן הפרשיות המתוארות לעיל, וציינה כי מערכת אכיפת החוק התחמקה מביצוע חקירה מעמיקה ונוקבת של התנהלותה בפרשות אלו. העותרת ציינה בפני המשיבה 1 את פניותיה הרבות של העותרת אל הגורמים השונים בעניין, פניות אשר לדאבונה של העותרת לא הובילו לכדי קיום בדיקה יסודית כמבוקש. על פי המתואר במכתב, הפניות של העותרת אל גורמי אכיפת החוק כוללות:

א. פניה מיום 04.01.11 אל מבקר המדינה בבקשה להביא לידיעתו סוגיות שונות הנוגעות לפרשת רשות המיסים.

ב. פניה מיום 03.02.11 לפרקליטת מחוז תל אביב, בבקשה לעדכון בנוגע למצב הטיפול בנושא התנהלות ראש עיריית רמת השרון יצחק רוכברגר.

ג. פניה מיום 07.05.15 לראש מח"ש בבקשה להביא לבחינה מחודשת של הטענות שהועלו בנוגע להתנהלות גורמי האכיפה בנושא יואל לביא.

ד. פניה מיום 10.05.15 לנציבת הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות דאז, כב' השופט (בדימוס) הילה גרסטל בבקשה לבחינה כללית של התיקים בהם הגיעה הפרקליטות להסדרים עם פישר ומרשיו על מנת לבחון טיפולה של המשיבה 3 בתיקי פישר. בעניין זה, הנציבה גרסטל ענתה לעותרת ביום 25.06.15 כי פנייתה הועברה לצוות הרלוונטי ביחידת להב 433 האחראית על החקירה באשר לתקופת כהונתה של המשיבה 3 כפרקליטת המחוז. עם זאת, לעותרת נודע כי אף לא אחד מאנשי "קבוצת ה-15" זומנו

למתן עדות במשטרה בעניין.

ה. פניה מיום 23.07.15 למפקד יחידת להב 433 בבקשה לחקור את תלונות חברי "קבוצת ה-15" לגבי טיוח לכאורה של החקירה בעניינים שחשפו.

ו. פניה מיום 06.03.16 למשיב 2 בבקשה לשנות את החלטתו לגבי גניזת תיק החקירה של המשיבה 3 בעבירות מרמה והפרת אמונים.

ז. פניות מיום 05.04.17 ומיום 05.06.17 לנציב הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות דאז, כב' השופט (בדימוס) רוזן בבקשה כי יבחן את הפרשות המתוארות לעיל. ביום 29.06.17 נענתה העותרת כי מכיוון שעומדת ותלויה עתירה בבג"ץ 3049/16 **שוקי משעול נ' היועץ המשפטי לממשלה**, במסגרתה מבקש העותר לבטל את החלטת היועץ המשפטי שעניינה סגירת תיק החקירה כנגד המשיבה 3, אין באפשרותו להידרש לבקשת העותרת.

#### **העתק מכתבה של העותרת אל המשיבה 1 מיום 1.10.17 מצורף ומסומן כנספח ע/40**

104. משפנייתה של העותרת למשיבה 1 לא נענתה, שלחה זו ביום 22.10.17 מכתב תזכורת אל המשיבה 1 ובו שבה וביקשה כי זו תורה על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית בראשות שופט בדימוס לבדיקת אופן טיפולה של מערכת אכיפת החוק ב"פרשת רות דוד".

#### **העתק מכתבה של העותרת אל המשיבה 1 מיום 22.10.2017 מצורף ומסומן כנספח ע/41**

105. גם לפניה זו, לא השיבה המשיבה 1 מטוב ועד רע, ולכן ביום 3.12.17 שלחה העותרת מכתב נוסף אל המשיבה 1 ובו חזרה וביקשה את הקמת ועדת הבדיקה בראשות שופט בדימוס ואף הרחיבה ופירטה פרשות נוספות אשר לא גוללו במכתבה הראשון, אשר מהן עולים חשדות להתנהלות מוטת ולא תקינה של המשיבה 3 במהלך כהונתה כפרקליטת המחוז.

#### **העתק מכתבה של העותרת אל המשיבה 1 מיום 03.12.2017 מצורף ומסומן כנספח ע/42**

106. לבסוף, ביום 26.07.18, בחלוף כ-9 חודשים ממועד פנייתה הראשון אל המשיבה 1, ומשפניות אלו לא נענו, פנתה העותרת במכתב תזכורת נוסף אל המשיבה 1 ובו חזרה על בקשתה בדבר הקמת ועדת בדיקה בראשות שופט בדימוס לבחינת התנהלות מערכת אכיפת החוק ב"פרשת רות דוד".

#### **העתק מכתבה של העותרת אל המשיבה 1 מיום 26.07.2018 מצורף ומסומן כנספח ע/43**

107. גם לפניה זו, כמו לכל פניות העותרת שקדמו לה, לא השיבה המשיבה 1 כלל.

108. במקביל לפניות העותרת את המשיבה 1, העותרת לא ישבה על המדוכה אלא פנתה אף אל המשיב 2 לאור החלטתו לסגור את תיק החקירה בעניינה של המשיבה 3 מיום 1.3.16 ולאור מכתבו של נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, כב' השופט (בדימוס) רוזן אל מר משה חברוני, המתואר לעיל, אשר נשלח ביום ה' 25.12.17.



109. העותרת פנתה אל המשיב 2 ביום 22.1.18 במכתב אשר בו ביקשה כי זה יורה על פתיחה בחקירה מחודשת של החשדות כנגד המשיבה 3 ובפרט בפרשת קופת חולים מאוחדת המתוארת לעיל, וזאת לאור קביעתו של השופט (בדימוס) רוזן לפיה חשדות כבדים לביצוע עבירות פליליות על ידי מר מועלם מנכ"ל קופ"ח מאוחדת לשעבר, לא נחקרו מעולם ובכל החשדות שלא נחקרו מעורבת המשיבה 3, פרקליטת המחוז דאז.

**העתק מכתבה של העותרת אל המשיב 2 בעניין מאוחדת מיום 22.01.2018 מצורף ומסומן כנספח 44/ע**

110. בו ביום, פנתה העותרת אל המשיב 2 אף בבקשה להורות על פתיחת חקירה מחודשת של החשדות בתיק רשות המיסים, ובפרט של החשדות הנוגעים למר רפי עמיאל ולמר שמואל גוון, וזאת בעקבות מכתבו של השופט בדימוס רוזן אל מר רפי רותם מיום 20.11.17 אשר ממנו עולה כי תיק החקירה של פרשת השחיתות ברשות המיסים נגזר על ידי המשיבה 3 בתוך ארבעה ימים מיום קבלת חוות הדעת לגניזתו, וכי התיק בווער יחד עם ההחלטה לבערו כך שלא ניתן לעקוב אחרי מהלך קבלת ההחלטה לבערו, כמתואר לעיל. כן מתואר במכתבו של השופט בדימוס רוזן, מספר שאלות שלא זכו למענה או לטיפול בטרם גניזת התיק.

**העתק מכתבה של העותרת אל המשיב 2 בעניין רשות המיסים מיום 22.01.2018 מצורף ומסומן כנספח 45/ע**

111. ביום 01.2.18 התקבל אצל העותרת מכתב לאקוני מאת המשיב 2 לפיו פניית העותרת בעניין רשות המיסים ומאוחדת התקבלה והיא הועברה לטיפול של לשכת פרקליט המדינה.

**העתק מכתב המשיב 2 מיום 1.2.18 מצורף ומסומן כנספח 46/ע**

112. ביום ה 12.6.18 שלחה העותרת מכתב אל פרקליט המדינה, עוה"ד שי ניצן, על מנת להתעדכן בטיפול בפנייה שהועברה אליו מלשכת המשיב 2. העותרת הדגישה במכתבה זה את החשדות ההולכים ומתחזקים לפיהם המשיבה 3 התערבה באופן פסול בהליכים פליליים אשר נוהלו בפרקליטות המחוז וכן לא אפשרה מיצוי החקירות בפרשיות שעל פניו צריכות היו להתברר בבית המשפט. כן הדגישה העותרת כי לעמדתה, לאור האמור, כתב האישום שהוגש כנגד המשיבה 3 ואשר נסוב אך ורק על פרשיות שעניינן תפקודה לאחר פרישתה מכהונתה כפרקליטת מחוז, אינו מספק.

**העתק מכתבה של העותרת לעוה"ד שי ניצן, פרקליט המדינה מיום 12.06.2018 מצורף ומסומן כנספח 47/ע**

113. למכתב זה, לא קיבלה העותרת כל תשובה עד למועד הגשת עתירה זו.

114. משהמשיבה 1 בחרה שלא לענות לפנייתיה החוזרות של העותרת משך תקופה של מעל אחד עשר חודשים, ומשהמשיב 2 לא השיב לעותרת כל תשובה עניינית, לא נותרה בידי העותרת כל ברירה כי אם לפנות לבית המשפט הנכבד בעתירה זו.

## ד. הטיעון המשפטי

115. הטיעון המשפטי בעתירה דגן נסמך על שתי קומות. לצערה הרב של העותרת, בחרה המשיבה 1 להפר בבוטות את חובותיה המנהליות על פי חוק ועל פי כל דין, ולהתעלם מפניותיה החוזרות והנשנות של העותרת, ועל כן, התייחסות להתעלמות גסה זו תעמוד בבחינת הקומה הראשונה עליה תונח הקומה השנייה והיא החובה להקים ועדת בדיקה בפרשה זו.

116. לפיכך, סדר הדברים בטיעון המשפטי יהא כדלקמן: ראשית, תידרש העותרת לטענה בדבר הפרתו של החוק לתיקון סדרי מינהל (החלטות והנמקות) על-המשיבה 1 אשר עד ליום הגשת עתירה זו לא השיבה באופן ענייני לפניותיה המרובות.

117. **כבר בנקודה זו יובהר, כי בהתאם לחוק לתיקון סדרי מינהל, אי מענה זה לבדו מהווה סירוב ללא נימוקים, ולכן לשיטתה של העותרת יש בו כדי להצדיק מתן צווים על תנאי בכל הנוגע לצו המהותי המבוקש בעתירה דגן.**

118. לאחר מכן תעמוד העותרת על התשתית הנורמטיבית החלה בעניין הקמת ועדת בדיקה ממשלתית, ועל הסיבות והגורמים המחייבים הקמתה של ועדה בעניין דגן, ולאור האמור בחלקה העובדתי של עתירה זו.

### 1.ד הפרת חוק סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958

119. על הרשות ציבורית חלה חובה, על פי סעיף 2(א) לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 (להלן: "**חוק סדרי המינהל**"), להשיב לבקשת הציבור להשתמש בסמכותה עפ"י דין, לא יאוחר מ-45 ימים מיום קבלת הבקשה, וזאת בין אם העניין מושא הבקשה טעון בדיקה או דיון נוספים, ובין אם לאו.

120. כך מורנו סעיף 2(א) האמור:

#### **"2. חובת מתן תשובה במועד**

**(א) נתבקש עובד הציבור, בכתב, להשתמש בסמכות שניתנה לו על פי דין, יחליט בבקשה וישיב למבקש בכתב בהקדם, אך לא יאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום קבלת הבקשה."**

121. העותרת פנתה למשיבה 1 לפני מעל אחת עשרה חודשים ואף שלחה לפניו משורת הדין מכתבי תזכורת רבים בבקשה לעשות שימוש על פי החובות והסמכויות הנתונות לה על פי דין, ולפעול כמפורט לעיל.

122. **למרות כן, ובניגוד בוטה להוראת סעיף 2(א) הנזכר, פניות העותרת לא נענו, לא באופן ענייני ולא בכלל - עד עצם היום הזה.** העותרת לא קיבלה כל מענה, אף לא מענה טכני ולאקוני המאשר את קבלת מכתבה.

123. על המדיניות הראויה שיש לנקוט בה עת ממאן בר סמכה מלהשיב לפניות האזרחים, עמד כב'

השופט [כתוארו דאז] שמגר, ב-בג"ץ 153/77 ששון פרג' נ' עיריית פתח-תקה, פ"ד לא(3), 427, 432, כשקבע כדלקמן:

"אי-מתן תשובות לאזרח הפונה אל הרשות הוא בגדר רעה חולה ונפוצה במציאות שלנו וככל הנראה לא ניתן לשרש תופעה זו, אלא אם יינקטו צעדים החלטיים ויעילים יותר מאלה הנוהגים עתה, לרבות נקיטת הליכים משמעותיים נגד פקידי הציבור שאינם משיבים במועד על פנייתו של אזרח (ראה סעיף 6(א), סיפא, לחוק הנ"ל). יש יסוד להניח כי תגובות כאמור, בלויית הדרכה והסברה נאותות יהיה בהן כדי להגביר את המודעות לחובת מתן-התשובה, המעוגנת בחוק ואשר מתחייבת גם בלעדי זאת מיחסי אנוש נאותים."

124. מתוך כך, המחוקק לא הסתפק בקביעת המועד הסופי למתן מענה לתשובת הפונה, אלא אף קבע את הנפקות של היעדר מענה כזה בסעיף 6 לחוק סדרי מינהל:

**"6. תוצאות אי מילוי אחר החוק**

(א) החלטה או פעולה של עובד הציבור לא יהיו פסולות בשל כך בלבד שהוא לא מילא אחרי הוראות הסעיפים 2א, 2ב, 4 או 5; ואולם בכל הליך לפני ועדת ערר או ועדת ערעור או לפני בית המשפט, על עובד הציבור הראיה כי החלטה או פעולה שלא ניתנה לגביהן תשובה או הודעה כאמור, נעשו כדין. הוראות סעיף זה אינן גורעות מאחריותו המשמעותית של עובד הציבור על אי-מילוי חובתו לפי חוק זה.

**(ב) לא השיב עובד הציבור או לא הודיע תוך שלושת החדשים כאמור בסעיף 2 (א) או (ג), רואים בכך, לענין כל דין, החלטה לסרב לבקשה, ללא מתן נימוקים."**

125. כך, משלא נתקבלה כל התייחסות לפניית העותרת במשך יותר מעשרה חודשים, יש לראות בכך כסירוב לכל דבר ועניין לבקשות העותרת, ללא כל נימוק.

126. כתוצאה מכך, ובהתאם למצוותו של סעיף 6(א) הנ"ל, במחדלה המתמשך קיבלה המשיבה 1 החלטה שלא לפעול בסוגיה המועלית בעתירה, ומכאן, מאבדת המשיבה את חזקת החוקיות ועליה הנטל להוכיח חוקיות התנהלותה זו - וזאת בהתאם למצוות סעיף 6 האמור לעיל.

127. הנה אנו נוכחים לגלות, כי חובת ההיענות וההנמקה הופרו על ידי המשיבה 1, וכל תשובה עניינית, כאמור, לא נתקבלה. במצב עניינים זה יש לראות בהיעדר מענה כסירוב המשיבה להפעיל שיקול דעת לעניין מימוש סמכותה להקמת ועדה לבחינת האירועים, למרות בקשת העותרת, וזאת ללא כל נימוק, וכך תתייחס העותרת להיעדר המענה של המשיבה 1 בהמשך עתירה זו - כמצוות החוק.

128. לסיכומו של דבר, המשיבה 1 לא הפעילה כלל את שיקול דעתה בשאלות המהותיות המועלות במכתבי העותרת, ומכאן, הפרה את חובתה לשיקול הפעלת סמכותה זו (בעניין הפרת חובת הרשות לפעול, ראו אף טיעון מורחב להלן).

129. לפיכך, עתירה זו, כנדבך ראשון, מבקשת מהמשיבה 1 הפעלת שיקול דעת כאמור ומתן

התייחסות לפניית העותרת ולסוגיות החשובות שבמרכז עתירה זו. העותרת תטען כי מצב עניינים זה מחייב כשלעצמו הוצאת צווים על תנאי על סמך היפוך נטל הראיה הסטטוטורי.

130. ואולם, להלן תצביע העותרת על כך שהחלטת המשיב 2 לסגור את תיק החקירה כנגד המשיבה 3, מעבר לבעייתיות עליה הצביעה העותרת בפרק העובדתי, אף איננה עומדת מבחינה משפטית ומכל מקום – החלטה זו אך תומכת בבקשת העותרת להקים ועדת בדיקה לבחינת הפרשה בכללותה.

131. כן תצביע העותרת על כך שהמשיבה 1 הפרה חובותיה המנהליות וכי הימנעותה באופן שיטתי מלהשיב לעותרת, המהווה כאמור סירוב להפעיל סמכותה, איננה סבירה באופן קיצוני וגורמת לפגיעה אנושה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק ובשלטון החוק, ואף משום סיבות אלו יש לתת לעותרת את הסעדים המבוקשים בעתירה.

#### **2.ד. התשתית הנורמטיבית להקמת ועדת בדיקה ממשלתית**

132. חוק יסוד: הממשלה קובע אחריותו של שר לתפקידים שעליהם הוא ממונה. כך קובע סעיף 4 לחוק יסוד: הממשלה:

”הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת; שר אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם ממונה השר.”

133. המשיבה 1, שרת המשפטים, עומדת בראש משרד המשפטים הכולל, כך על פי המתואר באתר משרד המשפטים, את מערכת בתי המשפט, הפרקליטות, הוצאה לפועל, הייעוץ משפטי לממשלה ולמשרדי הממשלה ואחראי על אכיפת החוק הפלילי באמצעות מערכת התביעה הכללית. שרת המשפטים, כחברת הממשלה, ממונה על משרד המשפטים מבחינה מנהלית ותקציבית ומבחינה מקצועית. בתחומי אחריותה של שרת המשפטים מצויים כל מערכות בתי המשפט ובתי הדין וכן משרדי ההוצאה לפועל.

#### **העתק צילום מסך מאתר האינטרנט של משרד המשפטים מצורף ומסומן כנספח ע/48**

134. אם כן, פרקליטות המדינה וכן מחוזותיה של הפרקליטות- כולם נמצאים תחת תחום אחריותה וסמכותה של שרת המשפטים והדבר הוא בגדר ידיעה שיפוטית.

135. סמכותה של המשיבה 1 להקים ועדת בדיקה ממשלתית לבדיקת עניין הנמצא תחת תחום אחריותה מעוגנת בסעיף 8א לחוק הממשלה שלשוננו:

”8א. (א) מינה שר ועדה לבדיקת נושא או אירוע מסוים המצוי בתחום אחריותו (בסעיף זה – השר הממנה), ובראש הועדה עומד שופט בדימוס, רשאי שר המשפטים, לבקשת השר הממנה ובאישור הממשלה, לקבוע כי לאותה ועדה יהיו הסמכויות של ועדת חקירה, לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ”ט-1968 (להלן – ועדת בדיקה ממשלתית); השר הממנה יפרסם ברשומות הודעה על מינויה של ועדת בדיקה ממשלתית, הרכבה, תפקידיה וסמכויותיה.

(ב) לא יתמנה ולא יכהן כחבר בוועדת בדיקה ממשלתית מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר הועדה לבין תפקיד אחר שהוא ממלא או ענין אחר שלו.

(ב) בהרכב ועדת בדיקה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים.

(ג) על ועדת בדיקה ממשלתית יחולו הוראות סעיפים 14 ו-22 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968.

(ד) מצאה ועדת בדיקה ממשלתית כי קיים חשש לביצוע עבירה פלילית, תביא את הענין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

(ה) ועדת בדיקה ממשלתית תגיש לשר הממנה דין וחשבון על תוצאות בדיקתה והמלצותיה; השר יביא את הדין וחשבון בפני הממשלה.

(ו) לענין סעיף זה, "שר" - לרבות כמה שרים הממנים ועדה אחת."

136. כפי שניתן לראות, סעיף 8א לחוק הממשלה מקנה לשר סמכות למנות ועדה לבדיקת נושא או אירוע מסוים המצוי בתחום אחריותו. במקרה שבראש הועדה עומד שופט בדימוס, או אז רשאי שר המשפטים לבקשת השר הממנה, באישורה של הממשלה, להקנות לאותה הועדה סמכויות מסוימות של ועדת חקירה, שעניינן הסמכות לזמן עדים ולהטיל סנקציות על עדים שלא מתייצבים. הדו"ח יוגש לשר הממנה אשר יביא אותו בפני הממשלה.

137. על פי דברי ההסבר לחוק, מטרתה של ועדת בדיקה ממשלתית הינה "ליצור כלי לבדיקת נושאים ואירועים במקרים שבהם אין מקום להקמת ועדת חקירה ממלכתית, ואין די בהקמת ועדת בירור אשר נטולת סמכויות חוקיות" (דברי ההסבר להצעת החוק, בעמ' 726).

**העתק הצעת חוק הממשלה (תיקון מס' 2) (ועדת בדיקה ממשלתית), התשס"ב-2002 מצורף ומסומן כנספח ע/49**

138. אם כן, המשיבה 1 מוסמכת להקים ועדה לבדיקת האירועים העומדים במרכז העתירה, ואף להקנות לוועדה זו, במידה ובראשה מעמידה שופט בדימוס ובאישורה של הממשלה, סמכויות מסוימות של ועדת חקירה.

#### **מקרה בוחן: ועדת זיילר - ועדת בדיקה בראשות שופט בדימוס**

139. בסמכות זו להקמת ועדת בדיקה ממשלתית, המעוגנת בסעיף 8א לחוק הממשלה, נעשה לראשונה שימוש בשנת 2005, עת הוקמה על ידי שרת המשפטים ציפי לבני והשר לביטחון פנים גדעון עזרא, ועדה בראשות השופט בדימוס ורדי זיילר לבדיקת פעילות משטרת ישראל ופרקליטות המדינה בפרשת האחים פריניאן. לוועדה זו ניתנו סמכויות של ועדת חקירה על פי ההסדר המצוי בסעיף (להלן: "ועדת זיילר").

140. לאור הקווים הדומים בין פרשה זו לענייננו, המדגישים את הצורך בהקמת ועדה בלתי תלויה, בראשות שופט בדימוס, תבקש העותרת להרחיב מעט אודות הפרשה.

141. פרשת האחים פריניאן הינה פרשה חמורה ביותר שנחשפה בשנת 2005 שעניינה רשלנות חמורה של פרקליטות המדינה ומשטרת ישראל וחשדות כבדים לשחיתות של דרגים בכירים במשטרה.

142. הפרשה עסקה ברצח של העבריין פנחס בוחבוט, אשר בוצע בשנת 1999 על ידי שוטר פעיל, צחי בן אור, עבור משפחת פריניאן, שהינה משפחת פשע המתמחה בתחום ההימורים. השוטר בן אור, שנעצר, הזהיר את חוקריו על קשרים של גורם בכיר במשטרה, סגן ניצב יורם לוי, עם

אותה משפחת פשע. בשנת 2002 השוטר לשעבר ברח מהארץ.

143. במרץ 2003, מפקד מחוז דרום משה קראדי, שלימים ימונה למפקח"ל המשטרה, רצה לקדם את אותו סגן ניצב יורם לוי לתפקיד מפקד ימ"ר דרום ואולם הוזהר על ידי קציני משטרה ופרקליטים כי המינוי בעייתי בשל החשדות לקשריו עם משפחת פריניאן. על אף שהוזהר, וחרף קיומה של בדיקת פוליגרף בעייתית של סני"צ לוי, קראדי החליט למנות את לוי לתפקיד.

144. במאי 2004, מונה קראדי בהפתעה גמורה לתפקיד מפקח"ל המשטרה. בעודו מכהן בתפקיד, בדצמבר 2004, נרצח השוטר לשעבר בן אור במקסיקו. חודשיים לאחר מכן נחשפה הפרשה בתכנית "עובדה" ונפתחה חקירה נגד לוי בגין קשריו עם משפחת פריניאן. בהמשך, אותה החקירה נסגרה בשל חוסר ראיות ואולם נרשמה ללוי עבירה משמעותית על כך שנפגש עם משפחת פריניאן בביתם בניגוד להוראות. באוגוסט 2008 נתפסו האחים פריניאן והועמדו לדין באשמת רצח בוחבוט ואולם שוחררו בהחלטת בית המשפט לפיה התשתית הראייתית איננה מספקת.

145. בדצמבר 2005 הוקמה ועדת זיילר, לחקירת פעילות המשטרה והפרקליטות בפרשה, ולה ניתנו סמכויות של ועדת חקירה על פי החלטת ממשלה, כאמור.

146. במאי 2006 הועדה החליטה לשלוח מכתבי אזהרה ל 13 קציני משטרה ופרקליטים, בהם המפקח"ל קראדי והמפקח"ל שלפניו, שתי פרקליטות ממחוז דרום ומנהל המחלקה לחקירות שוטרים. במקביל לכך, נחתם הסדר טיעון עם האחים פריניאן שהואשמו בקשירת קשר לביצוע פשע ולא ברצח.

147. לבסוף, בפברואר 2007 פורסמו המלצות ועדת זיילר, בדו"ח שאורכו 193 עמודים, המגולל מסכת ארוכה של כשלים בעבודתה של המשטרה ובעבודתה של הפרקליטות בפרשה, מחדלים, רשלנות ואף חשש לשחיתות - אשר גרמו לכך שהגורמים העומדים מאחורי רצח בוחבוט לא הועמדו לדין באשמת רצח. כשלים אלה הובילו אף להתנהלותם של שני תיקי חקירה נפרדים זה מזה וממודרים זה מזה, שהתנהלו במקביל בימ"ר דרום. כל אלה אפשרו את מינויו הלא תקין של סני"צ לוי לתפקיד מפקד ימ"ר דרום על אף קשריו עם משפחת פריניאן.

148. מסקנותיה והמלצותיה של ועדת זיילר כללו קביעה לפיה בכירים במשטרה ניהלו קשרים עם עבריינים ממשפחת פריניאן. כן כללו המסקנות וההמלצות ביקורת קשה ביותר שנמתחה כנגד המפקח"ל קראדי אשר מחייבת את אי הארכת כהונתו לכהונה נוספת בשל התנהלותו במהלך השנים בפרשה זו ובפרשות נוספות. חשוב להביא פסקה מדו"ח הוועדה, הנוגעת לרני"צ קראדי, על מנת להבין את חומרת הדברים שדו"ח ועדת זיילר קבע:

"התלבטנו לא מעט בשאלת התגובה הראויה נוכח המעשים והמחדלים האמורים. סופו של דבר החלטנו בלב כבד שצריך לצאת מוועדה זו מסר חד וברור שמי שנהג כך איננו יכול לכהן כמפקח"ל משטרה. הוא גילה חוסר רגישות, במקרה הנוח לו, ופעל בדרך רשלנית הסותרת הלכות נוהל תקין, היגיון מקצועיות ומיומנות, הכל כפי שפורט בדו"ח זה, במקרה הפחות טוב לו. הוא לא חש מהי המכשלה שיכולה להיגרם למשטרה ולמשטר

במדינה ממינויו של מי שצל כבד של חשדות לקיום קשרים פסולים עם עבריינים בכירים מוטל עליו, לאחד הצמתים המרכזיים בפעילות המודיעינית והחקירתית. הוא לא הבין שיש להישמר מכל משמר שכזאת לא יארע, ולא העריך את ההכרח לקיים חקירות ראויות בכלל ובתיקי פשע חמור ורצח בכלל זה בפרט. הוא גילה חוסר יכולת להשליט נורמות תקינות, וליצור משטר שיחשוף פעילויות כאלו ויגרום להבאתן בפניו. בכל אלה הוא כשל במילוי תפקידו הפיקודיים" (דו"ח וועדת זיילר, בעמ' 157).

149. בהמשך לכך, נקבע כי רנ"צ קראדי לא יוכל להאריך כהונתו כמפכ"ל. בתגובה, התפטר מפכ"ל המשטרה קראדי. כמו כן, ניתנו המלצות אף כנגד מפקד מחוז ירושלים במשטרה, הופסקה לאלתר כהונתם של נצ"מ יורם לוי ושל סגנו רפ"ק רובי גלבע, והומלץ להדיח מתפקידו את ראש היחב"מ (יחידת בטחון מידע). כן ניתנו המלצות אישיות ומערכתיות אף כנגד פרקליטים והפרקליטות.

150. המסקנות החמורות וההמלצות שבדו"ח ועדת זיילר, אשר בעקבותיהן התפטר מפכ"ל משטרה מכהן מתפקידו – **מעידות כאלף עדים על החשיבות שבמינוי שופט בדימוס לעמוד בראש ועדת בדיקה שעניינה בחינת התנהלות מערכת אכיפת החוק בפרשה כזו או אחרת.**

151. כאשר מערכת נדרשת לבדוק את עצמה, קיים כשל מובנה שמחייב ספקנות כלפי הבחינה שנערכה. הייתכן שהפרקליטות תבחן את התנהלות הפרקליטות בפרשה כה חשובה וגורלית?

152. אך ורק ועדה חיצונית, בלתי תלויה, עצמאית, אשר איננה יראה מחקר האמת ומהממצאים שעלולים לעלות בחקירת הפרשה, תוכל לערוך חקירה עמוקה ויסודית, להסיק מסקנות מתבקשות ולתת המלצות ראויות ומשמעותיות.

153. דו"ח ועדת זיילר, שעניינו חקר מערכת אכיפת החוק על כל דרגיה בגין התנהלותה בפרשה האמורה, מוכיח שאף בתוך מערכת אכיפת החוק ישנם "עשבים שוטים", אשר התנהלותם לוקה ברשלנות, לכל הפחות, ואף בחשש לשחיתות. חקירת התנהלותה של מערכת אכיפת החוק מחייבת הקמת ועדת בדיקה חיצונית, בלתי תלויה, אשר מסקנותיה לא יוטו מקרבת חבריה אל הגורמים הנבדקים או אל הסוגיות הנבדקות, ואשר תזכה לאמונו של הציבור בה ובמסקנותיה.

### **3.ד. התשתית הראייתית הנדרשת לקבלת החלטה על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית מחייבת הקמת ועדה במקרה זה**

154. כלל הראיה המנהלית, מעגן את התשתית הראייתית שצריכה לעמוד בפני רשות מנהלית בבואה לקבל החלטה מנהלית כזו או אחרת. כלל זה נוסח על ידי כב' השופט אגרטל בבג"ץ 442/71 לנסקי נ' שר הפנים פ"ד כו(2) 337 :

"העדות צריכה להיות - בשים לב לנושא, התוכן והאדם שמסר אותה- עדות כזאת, אשר כל אדם סביר היה רואה אותה כבעלת ערך הוכחתית והיה סומך עליה במידה זו או אחרת".

155. כלומר, הראיה צריכה להיות כזו שהאדם הסביר היה רואה אותה כראיה בעלת ערך הוכחתית,

והיה סומך עליה.

156. כב' הנשיא (כתוארו דאז) שמגר התייחס לעניין בע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת האחת עשרה, פ"ד לט(2) 249, 225 :

"בעל הסמכות, אשר משתמש בשיקול הדעת שהוענק לו על-פי דין, אינו כבול בדיני הראיות החלים בבתי המשפט אם לא נקבע אחרת בחיקוק (ובענייננו אכן לא נקבע אחרת), והוא רשאי לבסס את החלטותיו על ידיעות שהגיעו אליו אף שלא ניתן היה להוכיחן בדיון בבית-משפט לו הוחלו דיני הראיות (בג"צ 581/80, בעמ' 328; ע"מ 1/66, בעמ' 78). כך רשאים טריבונל או רשות אחרת שהוענקה לה סמכות החלטה לפי חוק לבסס החלטתם על ראיה שלא נסתייעה, מקום בו היה נדרש סיוע בבית-משפט, או לקבל ראיה שלא הייתה קבילה בהליכים משפטיים רגילים (ע"א 292/66, בעמ' 391; בג"צ 245/66, בעמ' 446; אך השווה בג"צ 1/49, בעמ' 84, בו הובהר, כי שמועות פורחות גרידא אין די בהן כדי לשמש חומר שעל יסודו ניתנת החלטתה של רשות; וראה גם בג"צ 74/51, בעמ' 1552, ובג"צ 517/72 בעמ' 637). כאמור, ייטה בית המשפט לפסול החלטה, המעוגנת אך ורק בשמועות פורחות או בהשערות ובהנחות לא בדוקות, אך אם מובא לפני הרשות חומר עובדתי, על-פיו היא יכולה להגיע להערכתה ולמסקנתה, היינו חומר אשר ערכו הראיתי הוא כזה שאנשים סבירים היו רואים בו יסוד מספיק למסקנה בדבר אופיים ועיסוקם של הנוגעים בדבר (ראה גם בג"צ 442/71), לא ייטה בית המשפט להתערב במסקנתה של הרשות. כפי שנאמר בבג"צ 442/71 הנ"ל, לא כל עדות שמיעה יכול שיהיה לה משקל בעיני הרשות, כגון עדות שאין בה יותר מאשר שמועות בעלמא. אך שאלת המשקל של עדות (עדות, הטעות במקור) ואמינותה היא עניין בשביל הרשות לענות בו, ואין לקבוע מראש כללים לפיהם עליה לנהוג זולת הכלל, שעדות צריכה להיות - בשים לב לנושא, לתוכן ולאדם שמסר אותה - כזאת, אשר אדם סביר היה רואה אותה כבעלת ערך הוכחתי והיה סומך עליה".

157. כלומר- החלטה מנהלית אמנם לא יכולה להתבסס על "שמועות פורחות גרידא" ואולם, יכולה וצריכה היא להתבסס אף על ראיות שאינן בהכרח קבילות בבית המשפט, כל עוד האדם הסביר היה רואה מקום לסמוך עליהן.

158. הפרופ' יצחק זמיר בספרו "הסמכות המינהלית" (מהדורה ראשונה, תשנ"ו), התייחס כך לתשתית העובדתית העומדת בפני הרשות בבואה לקבל החלטה וכתב כך (בעמ' 753):

"ברור כי הרשות המינהלית, המוסמכת לקבל החלטה, מוסמכת ואף חייבת להחליט גם בשאלת המשקל של הראיות שבפניה. זוהי, בהכרח, שאלה של שיקול דעת: האם להאמין לפלוני? איזה משקל לתת לאמירה של פלמוני? ומה האמינות של מסמך מסויים? אך שיקול הדעת בשאלה זאת, כמו שיקול הדעת של הרשות המינהלית בכל שאלה אחרת, אינו מוחלט. הוא חייב, כרגיל, להיות מופעל באופן סביר. פירוש הדבר שהרשות חייבת לתת לראיה משקל סביר. זהו חלק ממבחן הראיה המינהלית".



159. יפים לעניין זה גם דברי כבי' השופטת דפנה ברק ארז בספרה "משפט מנהלי" אשר מבהירה כי למעשה מדובר בשתי שאלות- שאלת האמינות ושאלת המשקל. כך כותבת בספרה (בעמ' 446):

"נהוג לתאר את דיני הראיות המינהליים כמושתתים על עיקרון הסבירות. הראיות שעליהן יכולה הרשות לבסס את החלטתה הן ראיות שאדם סביר היה סומך עליהן. לאמיתו של דבר, יישומו של מבחן הסבירות מכוון בהקשר זה לשתי שאלות: ראשית, האם כל אחת מן הראיות שנאספו היא ראיה שניתן לסמוך עליה באופן סביר? שנית, מהו המשקל שיש לתת לכל ראיה והאם המשקל המצטבר של כלל הראיות תומך באופן סביר בהחלטתה של הרשות?"

160. בענייננו: כל הממצאים המתוארים בפרק העובדתי - אף אם אינם בהכרח מבוססים על ראיות הקבילות בבית המשפט- ללא ספק אינם בגדר "שמועות פורחות", ולראיה ניתן לראות את קביעותיו של השופט רוזן בעניין אשר הובאו לעיל בחלק העובדתי.

161. כל אירוע ואירוע מהאירועים המתוארים בחלק העובדתי, מעורר בפני עצמו חשדות כבדים להתנהלות לקויה ואף פלילית של המשיבה 3 במהלך כהונתה כפרקליטת המחוז, לא כל שכן הצטברות כלל האירועים המתוארים, – המעידה כאלף עדים על התנהלות לקויה זו ומחייבת קבלת החלטה מנהלית של הקמת ועדה לבדיקת אותם האירועים, ולבדיקת התנהלות מערכת אכיפת החוק בבחינת הפרשה.

162. ממצאים אלו צריכים – חייבים - לעמוד בפניה של המשיבה 1 עת נדרשה לקבל החלטה בעניין הקמת ועדה לבדיקת האירועים העומדים בבסיס העתירה וצריכה היתה לתת לממצאים אלו משקל סביר.

#### **4. ד החלטת המשיב 2 על סגירת תיק החקירה בטעות יסודה, ובכל מקרה מבוססת על שיקולים השונים מהשיקולים להורות על הקמת ועדת בדיקה**

163. כמצוין במבוא – בעתירה זו לא מתבקש בית המשפט הנכבד להתערב בהחלטת המשיב 2 לסגור את תיק החקירה כנגד המשיבה 3, אף על פי שהעותרת סבורה כי החלטה זו שגויה היא, הן מבחינה ראייתית-עובדתית והן מבחינה משפטית, ועל כך תרחיב להלן.

164. מכל מקום, החלטת המשיב 2 לסגור את תיק החקירה כנגד המשיבה 3, אף אם עומדת ונכונה היא מבחינה משפטית וראייתית, איננה חזות הפרשה כולה ואיננה יכולה להשליך על הדרישה של העותרת להורות על הקמת ועדת בדיקה – אלא אך לחזק אותה במובן שסגירת החקירה הפלילית כנגד המשיבה 3 מחייבת בדיקה מקיפה ועמוקה של הפרשה.

#### **החלטת המשיב 2 לסגירת תיק החקירה בעניין המשיבה 3 איננה עומדת ראייתית ומשפטית**

165. בחלק העובדתי של עתירה זו הורחבה היריעה אודות הפרשיות הרבות מעליהן מרחפים סימני שאלה לעניין מעורבות המשיבה 3 בתיקים בהם ייצג פישר בתקופת כהונתה כפרקליטת מחוז, פרשיות שמהן עולות תמיהות רבות לעניין החלטת המשיב 2, בה נאמר כי נבחנו התיקים בהם

הייתה מעורבות של המשיבה 3 ולא נמצאו ראיות להטיה כלשהי.

166. אולם בחינה של החלטת המשיב 2 לסגור את תיק החקירה איננה חפה מקשיים אף מבחינה משפטית, והנימוקים שהובאו בהחלטתו לפיהם לא ניתן להעמיד את המשיבה 3 לדין בעבירות שוחד ומרמה והפרת אמונים, אינם מדויקים משפטית ומכל מקום, בוודאי שתומכים בהקמת ועדת בדיקה ממשלתית לבחינת הפרשה כולה.

167. כפי המתואר לעיל, המשיב 2 קבע בהחלטתו, על סמך המלצותיהם של פרקליט המדינה ושל המשנה למשיב 2 (עניינים פליליים) כי אין בחומר הראיות לבסס עבירת שוחד לא מצד פישר ולא מצד המשיב 3, בשים לב לחברות העמוקה בין השניים, ובשים לב לכך שלא ניתן להוכיח כי המתנות ניתנו "בעד פעולה" הקשורה בתפקידה. כך גם לגבי ביטון.

168. ואולם, הוראות החוק העוסקות בשוחד המובאות בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין") כמו גם הפסיקה הענפה בעניין עבירת השוחד – קובעות אחרת.

169. למקרא סעיף 290 לחוק העונשין בצירוף עם סעיף 293, לא ניתן, בכל הכבוד, להשלים עם פרשנותו של המשיב 2 לעבירת השוחד כפי שמוצגת בהחלטתו לסגור את תיק החקירה כנגד המשיבה 3.

170. סעיף 290(א) לחוק העונשין מורנו כך:

"(א) עובד הציבור הלוקח שוחד בעד פעולה הקשורה בתפקידו, דינו – מאסר עשר שנים או קנס שהוא אחד מאלה, הגבוה מביניהם:  
(1) פי חמישה מהקנס האמור בסעיף 61(א)(4), ואם נעברה העבירה על ידי תאגיד – פי עשרה מהקנס האמור בסעיף 61(א)(4);  
(2) פי ארבעה משווי טובת ההנאה שהשיג או שהתכוון להשיג על ידי העבירה."

171. סעיף זה יוצר קשר סיבתי בין קבלת המתת לבין עשיית פעולה הקשורה בתפקיד, ואולם בהמשך, סעיף 293 לחוק קובע כך:

"אין נפקא מינה בשוחד –

- (1) אם היה כסף, שווה כסף, שירות או טובת הנאה אחרת;
- (2) אם היה בעד עשייה או בעד חדילה, השהיה, החשה, האטה, העדפה או הפליה לרעה;
- (3) **אם היה בעד פעולה מסויימת או כדי להטות למשוא פנים בדרך כלל;**
- (4) אם היה בעד פעולה של הלוקח עצמו או בעד השפעתו על פעולת אדם אחר;
- (5) אם ניתן מידי הנותן או באמצעות אדם אחר; אם ניתן לידי הלוקח או לידי אדם אחר בשביל הלוקח; אם לכתחילה או בדיעבד; ואם הנהנה מן השוחד היה הלוקח או אדם אחר;
- (6) אם תפקידו של הלוקח היה של שררה או של שירות; אם היה קבוע או זמני ואם כללי או לענין מסויים; אם מילויו היה בשכר או בלי שכר, אם בהתנדבות או תוך קיום חובה;

(7) אם נלקח על מנת לסטות מן השורה במילוי תפקידו או בעד פעולה שעובד הציבור היה חייב לעשותה על פי תפקידו.

172. מס"ק 3 עולה כי שוחד לא צריך להיות בעד פעולה מסוימת של עובד הציבור, אלא יכול ויינתן שוחד אף לשם הטיה למשוא פנים בדרך כלל.

173. כלומר, שוחד יכול שיהא אף ב"מתת-מקדים", או מתת המנותק לכאורה מתמורה כזו או אחרת, שמטרתו לרכך את לבב עובד הציבור ולייצר קשר של מחויבות, של הדדיות, שבמסגרתו תהא הטית חסד כלפי נותן המתת, ויתקיים משוא פנים. יפים לעניין זה הדברים של כב' השופט לוין בעפ 355/88 **רפאל לוי נ' מדינת ישראל**, פ"ד מג(3) 221, בפס' 18:

"אין כלל צורך להצביע על מתת שניתנה לעובד הציבור במקרה פלוני של פעולה מסוימת דווקא, שהרי קובע סעיף 293 לאמור, שאין נפקא מינה בשוחד, "אם היה בעד פעולה מסוימת או כדי להטות למשוא פנים בדרך כלל."

בתי המשפט הבהירו הבהר היטב את המשמעות מרחיקת הלכת של מאפיין זה בדרכי השוחד. נאמר לא אחת, כי יש שניתנת לעובד הציבור מתת שוחד, בבחינת "שלח לחמך על פני המים כי ברבות הימים תמצאנו" (קוהלת, יא א[י]). שהרי אפשר שהמעוניין בהפקת תועלת מעובד הציבור ביום מן הימים רואה לנכון, בדרך פסולה של מתן שלמונים, לפלס את דרכו כבר עתה אל נתיבות נדיבותו של עובד הציבור. מכך חייב עובד הציבור להזהיר עצמו הזהר היטב. הדגיש כבוד השופט אגרנט (כתוארו אז) בע"פ 584/72 [6], בעמ' 839, לאמור:

"המילה 'בעד' מצביעה על הצורך בקשר סיבתי בין הלקיחה והפעולה... אין זה חשוב מתי עולה בדעתו של עובד הציבור לבקש ולקבל את 'התמורה' עבור מעשהו" (ההדגשה שלי - ד' ל').

על כך נאמר בע"פ 265/70 [7], כי משוא פנים בדרך כלל יכול שיהא גם בבחינת "שלח לחמך", ואין כלל צורך להצמיד את המתת לעיסקה מוגדרת וברורה. יתרה מזאת, די לנו בהטיה למשוא פנים בדרך כלל, כדי שקבלת המתת תמלא אחר יסוד הבעד שברכיבי העבירה. אמור מעתה, כי כמעט כל מתת לעובד ציבור וכל זכייה בטובת הנאה על-ידי עובד הציבור בעד פעולה הקשורה בתפקידו הופכות למעשה שוחד."

174. כן נאמר בע"פ **אביגדור קלנר נ' מדינת ישראל**, בפס' 126 לפסק דינו של השופט הנדל:

"אין הכרח להוכיח סמיכות זמנים כאמור לשם גיבושה של עבירת השוחד, שכן שוחד יכול להתקבל גם בבחינת "שלח לחמך", במטרה לזכות באהדתו של עובד הציבור ולגייסו למען צרכים עתידיים שטרם לבשו פנים קונקרטיים."

175. כמו כן, נקבע בפסיקה כי אף מתנות בין מכרים או חברים עשויות לעלות לכדי שוחד, כאשר הדגש הוא על מטרת המתת. כך נאמר על ידי כב' השופטת בין פורת בע"פ 794/77 **יורם מיכאל חייט נ' מדינת ישראל**, פ"ד לב(2) 127 (בעמ 130):

" אולם טעות היא לחשוב כי טובת-הנאה שערכה קטן, ולו גם בין מכרים, לעולם אינה בגדר שוחד. מטרת הנתינה או הלקיחה היא הקובעת. אם יש ראייה שטובת הנאה ניתנה או נלקחה "בעד פעולה הקשורה בתפקידו"

של עובד הציבור - אשם אותו אדם בעבירת שוחד (וכן השני - אם הוא ידע על כך)."

176. בעניין זה, של מודעות של עובד הציבור למטרת המתת, העומדת בבסיס היסוד הנפשי, נקבעה בפסיקה חזקה שבעובדה לפיה עובד ציבור הלוקח מתת מודע לכך שהמתת ניתנה בעד פעולה הקשורה בתפקידו, וחזקה זו מעבירה את נטל ההוכחה לעובד הציבור:

"מתת לעובד הציבור מאת אדם הנמצא עמו בקשר רשמי, ניתנת בעד פעולה הקשורה לתפקידו. מכאן נובעת גם חזקה שבעובדה (הניתנת, כמוכח, לסתירה) כי עובד הציבור הלוקח מתת כזאת מודע לכך שהמתת ניתנת לו בעד פעולה הקשורה בתפקידו. מודעות זאת יכולה להתבטא, לפי סעיף 20(ג)(1) לחוק העונשין, גם בעצימת עיניים מצד עובד הציבור..." (ע"פ 1877/99 **מדינת ישראל נ' בן עטר**, פ"ד נג (4) 695).

177. מעבר לכך, אף לא חייבת להיות הסכמה ברורה בין הנותן למקבל על מתן השוחד, לא חייבת להתקיים "עסקה" מוגדרת, ויכול להתקיים מצב בו ניתנה מתנה, ניתנה תמורה וזאת בלא תכנון ואפשרי שהדבר התקיים אף באופן "חד סטרי" כאשר רק לאחד הצדדים היתה כוונה לשוחד. לעניין זה ראו דבריו של כב' השופט מודריק בת"פ (ת"א) 40039/01 **מדינת ישראל נ' דנון אלי** (בעמ' 51):

"יש שעבירה של נטילת שוחד מתגבשת בלי הסכמה מוקדמת בין הנוטל לנותן. כך הדבר, לפעמים, כאשר השוחד הוא בבחינת "שלה לחמך על פני המים". הנותן, נותן והנוטל, נוטל בלי שמתקיים ביניהם שיג ושיח אודות תכלית השוחד. וכך הדבר כאשר הנותן אינו תכוון דווקא לשוחד ואילו הנוטל, נוטל את המתת מתוך הבנה שהיא שוחד."

178. יישום של הפסיקה בענייננו מעלה כי נימוק החלטתו של המשיב 2 לסגור את תיק החקירה בגין עבירת השוחד, איננו עומד.

179. כאמור, אין צורך בפעולה ספציפית שנעשתה בעד המתת, ודי בנתינת מתת לשם הטיית הלבב ויצירת קשר הדדי שעלול להביא למשוא פנים.

180. מהחלטת המשיב 2 עולה כי במהלך השנים ניתנו מתנות מפישר ומביטון אל המשיבה 3. המשיב 2 מציין בהחלטתו בעניין המתנות מפישר כי "הגם שלא ניתן לקבוע במדויק אימתי במהלך כהונתה ניתנו הפריטים שהוזכרו לרות דוד, כפי הנראה אלה ניתנו בשנים המאוחרות של כהונתה כפרקליטת מחוז, שנים בהן לא נמצאה מעורבות של רות דוד בתיקים בהם פישר שימש כמייצג".

181. ואולם, לעניין זה חשוב להעיר מספר הערות. ראשית, יש להדגיש כי הטענה לפיה בשנים המאוחרות לא נמצאה מעורבות של המשיבה 3 בתיקים בהם פישר ייצג, היא בכל הכבוד טענה בעייתית. ישנן הוראות חוק בחוק סדר הדין הפלילי המחייבות החלטה של פרקליט המחוז, בסוגיות מסוימות. כך למשל, סעיף 60(ה)(2) קובע כי פרקליט המחוז רשאי להחליט כי חומר חקירה מסויים יועבר לתביעות המשטרות אם מצא כי חומר החקירה איננו מגלה עבירה מסוג העבירות שבטיפול הפרקליטות. דוגמא נוספת היא סעיף 60א(א) הקובע את חובת היידוע על העברת חומר חקירה בעבירת פשע, מסייג ומציין כי פרקליט מחוז (או ראש

יחידת התביעות, לפי העניין) יכול להחליט להימנע מיידוע החשוד על העברת חומר החקירה בעניינו, אם קיימת מניעה לכך.

182. מכך עולה כי אף אם אכן המשיבה 3 "מידרה את עצמה" מתיקים בהם מייצג פישר, כפי שמובא בהחלטתו של המשיב 2, ישנן החלטות בהן הסמכות הבלעדית הייתה שלה, מתוקף תפקידה, והיא לא יכולה הייתה להימנע מלקבל החלטות בתיקים אלו, והדבר מעלה את החשש שבהחלטות אלו נהגה במשוא פנים (או שהפרה את חובתה לקבל את ההחלטה בתיקים אלו) – ולכל הפחות ראוי כי הדברים ייבדקו לעומק, ולא רק במישור הפלילי.

183. בנוסף, עבירת השוחד היא עבירת התנהגות, אשר איננה דורשת תוצאה של ביצוע בפועל של פעולה בתמורה למתן. כלומר, אף אם המשיבה 3 מידרה עצמה באופן מוצהר מתיקו של פישר, ולא התכוונה או לא יכולה הייתה להתערב בתיקים אלו בפועל – **הדבר איננו משנה דבר לעניין עבירה זו ולעניין הפגיעה האנושה בערכים המוגנים על ידי סעיף עונשי זה**. לעניין זה ראו דבריו של כב' השופט זמיר בע"פ 1877/99 **מדינת ישראל נ' בן עטר**, פ"ד נג(4) 695, בפס' 11-13:

"דברים אלה מעלים את השאלה אם כוונה של לוקח המתת להיטיב עם נותן המתת היא מרכיב הכרחי בעבירה של לקיחת שוחד, אם לא בדרך-כלל, אזי לפחות כאשר אין הוכחה שלוקח המתת היטיב בפועל עם נותן המתת. נראה, כי שאלה זאת אינה צריכה כלל תשובה מאת בית-המשפט, שכן התשובה ניתנה זה מכבר על-ידי בית המחוקקים. ראשית, סעיף 290 לחוק העונשין, הקובע את העבירה של לקיחת שוחד, אינו דורש, לפי פשוטו של מקרא, כוונה להיטיב עם נותן השוחד. שנית, כדי להסיר ספק, בא סעיף 294(ד) לחוק זה (המעתיק מילה במילה את סעיף 5(ד) לחוק לתיקון דיני העונשין (עבירות שוחד), תשי"ב-1952) ושולל במפורש את הצורך בכוונה של לוקח השוחד להיטיב עם נותן השוחד. וכך אומר סעיף זה:

"במשפט על שוחד לא ייזקק בית המשפט לטענה –

...

(2) שהלוקח לא עשה או אף לא התכוון או לא היה מוסמך או רשאי לעשות את הפעולה."

אם כן, לפי סעיף זה **אין צורך בכוונה של הלוקח לעשות פעולה כלשהי שתיטיב עם הנותן. הסעיף, לפי פשוטו של מקרא, אינו מבחין בין מקרה שבו היטיב הלוקח בפועל עם הנותן לבין מקרה שבו לא היטיב הלוקח בפועל עם הנותן**. במקרה זה כמו במקרה זה אין כלל צורך להוכיח כוונה של הלוקח להיטיב עם הנותן. פשוטו של מקרא הוא גם תכליתו של מקרא. **התכלית העיקרית של עבירת השוחד היא לשמור על ההגינות ועל האמינות של המינהל הציבורי**. אכן, הפגיעה הקשה של השוחד נגרמת כאשר במקרה הרגיל, עובד הציבור הלוקח שוחד מתכוון להיטיב עם נותן השוחד במילוי תפקידו, כתמורה לשוחד, והוא אף עושה כך בפועל. במקרה כזה, עובד הציבור מפעיל את הסמכות שלו על יסוד של שחיתות, בניגוד לתכלית החוק, וכתוצאה מכך הוא פוגע לא רק בחובת הנאמנות שלו, אלא גם בטובת הציבור. אך **השוחד פוגע בטובת הציבור אף כאשר עובד הציבור הלוקח שוחד חוזר בו, לאחר זמן, מן הכוונה להיטיב עם נותן השוחד, ואפילו כאשר מלכתחילה הוא אינו מתכוון כלל להיטיב עם נותן השוחד**... האמון הציבורי הוא תנאי חיוני לתפקוד תקין של המינהל הציבורי... אין בכך הבדל מהותי אם עובד הציבור שלקח

שוחד התכוון או לא התכוון, בינו לבין עצמו, לסטות מן השורה ולהיטיב עם נותן השוחד. אפילו החליט עובד הציבור לעצמו, באופן נחרץ, כי השוחד לא יעזור את עיניו וכי לא יסטה מן השורה, הנזק כבר נגרם עם לקיחת השוחד. מבחינתו של נותן השוחד, עובד הציבור שלקח שוחד הוא אדם מושחת, והוא נשאר מושחת לא פחות, גם אם לא התכוון להיטיב עם נותן השוחד. לכן, מבחינת התכלית של עבירת השוחד, אין להוציא מגדר שוחד לקיחת מתת על-ידי עובד הציבור בעד פעולה הקשורה בתפקידו, רק משום שלא הוכח כי התכוון להיטיב עם הנותן או אפילו רק משום שהוכח כי לא התכוון להיטיב עם הנותן.”

184. ואולם- הגם שממילא על פי סעיפים אלו, קבלת המתנות מפישר ומביטון עולים לכדי שוחד אף אם לא הייתה כוונה של המשיבה 3 להיטיב עמם - כפי שמתואר לעיל בחלק העובדתי, בפרשיות שונות אף מהשנים המאוחרות יותר, נמצאה מעורבות של המשיבה 3 וזאת על רקע קבלת מתנות מפישר וייתכן שאף מביטון באותן השנים. כך שספק אם אף בפן העובדתי קביעתו של המשיב 2 נכונה.

185. מעבר לכך - מצב אפשרי נוסף הוא של מעורבות של המשיבה 3 בתיקי פישר, או בתיקיו של ביטון, בידיעה כי הדבר "ישתלם לה" בעתיד. ולא ניתן להתעלם, לעניין זה, מהעובדה כי המשיבה 3 מיד עם פרישתה מונתה לדירקטורית בחברת ב. יאיר, ולאחר מכן אף לשותפה במשרדו של פישר. הבטחה שניתנה לה עוד במהלך כהונתה לשילובה במקומות אלו, או אפילו הערה בעניין שנאמרה על ידי פישר או ביטון כלפי המשיבה 3 במהלך פגישותיהם הרבות בארבע עיניים - יכולות בהחלט אף הן לעלות לכדי שוחד וליצור הטייה כלפיהם או משוא פנים.

186. הערה נוספת תבקש העותרת להעיר בעניין טענת המשיב 2 לפיה "הקשר בין השניים, שלא היה מבוסס על אינטרס כלכלי ממשי של דוד, היה בין עובד למייצג, שהאינטרס שלו הוא בעוצמה נמוכה מזה של בעל דין הנוגע בדבר" (וראו בעמ' 8 להחלטת המשיב 2). בעניין זה יש לציין כי על פי האישומים התלויים ועומדים כיום כנגד פישר והמשיבה 3 עצמם - עולה כי פישר לא בחל לכאורה ממתן שוחד לגורמים בתוך מערכת אכיפת החוק, כגון רפ"ק מלכה, על מנת להשיג לעצמו לקוחות תוך שמציג להם עובדות המוכיחות שהוא מקורב לגורמים במערכת. לפיכך, לא ניתן לכחש כי האינטרס של פישר עצמו כמייצג, לתת שוחד לגורמים במערכת, הוא אינטרס כלכלי חזק ביותר.

187. העותרת תשוב ותבהיר כי בעתירה זו לא מבוקש להתערב בהחלטת המשיב 2 לסגור את התיק, כי אם מבוקש להורות על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית בעניין – ולעניין זה, אין היא גם מבקשת מבית המשפט להכנס בנעליו של המשיב 2 לעניין החלטתו זו, אלא אך לעמוד על הקשיים הרבים והליקויים המבניים בנימוקים המופיעים בה.

188. בכל מקרה, אף אם החלטת המשיב 2 עומדת, תצביע העותרת על כך שהשיקולים בהחלטה על סגירת תיק פלילי כנגד המשיבה 3 אינם זהים לשיקולים להורות על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית, ואדרבה- החלטת המשיב 2 תומכת למעשה בהקמת ועדת בדיקה ממשלתית. ובכל מקרה, הדין הפלילי הוא בוודאי אינו חזות הכל מקום בו קיימת גם חשיבות ציבורית עליונה בבחינת הפרשה.

#### 5.ד. התשתית הנדרשת להחלטה על סגירת תיק שונה מהתשתית הנדרשת להקמת ועדת בדיקה

189. כאמור לעיל, אף אם פרשנותה של העותרת לעבירת השוחד ומדוע יש ליישמה במקרה דנן איננה מקובלת על בית המשפט הנכבד, החלטת המשיב 2 לסגור את תיק החקירה כנגד המשיבה 3 איננה חזות הכל. רוצה לומר, השיקולים שעומדים בבסיס החלטתו שונים מהשיקולים שצריכים לעמוד בבסיס החלטת המשיבה 1 לעניין הקמת ועדת הבדיקה הממשלתית, והחלטת המשיב 2 לסגור את תיק החקירה רק מחזקת את הצורך שבהקמת ועדת בדיקה ממשלתית.

190. כמתואר, החלטת המשיבה 1 להורות על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית או להימנע מכך, הינה החלטה מנהלית, הדורשת תשתית ראייתית על פי "כלל הראיה המנהלית", שמהותו מוסברת במעלה עתירה זו.

191. לעומת זאת, השיקולים שנוקטת רשות אכיפת החוק בבואה לקבל החלטה על סגירת תיק חקירה, על אף שהחלטה זו הינה החלטה מנהלית, הינם שיקולים הלקוחים מעולם התוכן של המשפט הפלילי.

192. כך נקבע בסעיף 3 להנחיית פרקליט המדינה מספר 1.3 (11.10.89, עדכון אחרון : 14.01.18) :

"תנאי סף להעמדתו לדין פלילי של חשוד הנו הערכה מסתברת של התובע על בסיס חומר הראיות הגולמי שנאסף בחקירה, כי קיים "סיכוי סביר" שעיוּבּוּדן של הראיות ב"כור ההיתוך" של המשפט – בחקירות ובקביעת אמינות, ולאחר שמיעת גרסת ההגנה – יבסס את אשמת הנאשם מעבר לכל ספק סביר".

193. כן מפנה ההנחיה לבג"ץ 2534/97 **חבר הכנסת יונה יהב ואח' נ' פרקליטות המדינה ואח'**, פ"ד נא(3) 39 (פורסם בנבו, 15.6.1997), שם נאמר (בפס' 5) :

"עצם בחינת הסתברות ההרשעה פירושה התחקות גם אחר אופן החלטתו של בית-המשפט במשפט. היינו, הסתברות סבירה להרשעה אין פירושה רק הסתברות סבירה כי על-פי חומר הראיות אכן ביצע הנאשם את העבירה המיוחסת לו, אלא הסתברות סבירה שבית-המשפט יפסוק שאין כל ספק סביר שהנאשם אשם בביצוע העבירה".

194. כלומר - התובע, המחליט האם להעמיד לדין אדם, הוא מעין "שופט קטן" שצריך לקבל החלטות מעין-שיפוטיות על פי התשתית הראייתית הנדרשת בפלילים, כלומר, האם יש סיכוי סביר להרשעה שכן אין כל ספק סביר שהנאשם ביצע את העבירה (לעניין זה ראו מאמרו של יניב ואקי "מרחב שיקול הדעת בהחלטה על העמדה לדין", פורסם בתקדין, בפס' ב).

195. לפיכך, אף אם הנימוקים העומדים בבסיס החלטתו של המשיב 2 לסגור את תיק החקירה כנגד המשיבה 3 עומדים – אין הדבר משליך בשום צורה ואופן על החלטת המשיבה 1 לעניין הקמתה של ועדת בדיקה ממשלתית לבחינת הפרשה בכללותה, לבחינת התנהלות מערכת אכיפת החוק בתקופת כהונתה של המשיבה 3 כפרקליטת המחוז, שכן מדובר בשיקולים שונים ובתשתית ראייתית שונה הנדרשת לקבלת ההחלטה.

196. בנוסף לכך – המשיב 2, בחן את התיקים בהם נמצאה מעורבותה של המשיבה 3, ובדק האם בתיקים אלו יש אינדיקציות להחלטות בלתי סבירות או מוטות בעקבות מעורבות המשיבה 3. ואולם, כפי שיורחב להלן, רשות מנהלית צריכה לקבל את החלטותיה על פי עקרונות המנהל התקין – כלומר בסבירות, בתום לב וכד' – וגם אם בבדיקה בדיעבד קשה למצוא תיקים בהן התקבלו החלטות בלתי סבירות, שאלת המניעים של המשיבה 3 נותרה על כנה. כך נותרנו עם השאלות האם היו במניעים השפעות פסולות, האם שקלה שיקולים זרים בבואה לקבל את ההחלטות בפרשות המתוארות לעיל, וכדומה.

197. מעבר לכך, ניתן לראות לאורך כל החלטתו של המשיב 2 ביטויים לכך שעל אף שלטעמו לא ניתן להעמידה לדין (ושוב, העותרת חולקת עליו בעניין זה) – הוא סבור כי התנהלותה היתה בעייתית ביותר, ואיננה תואמת את ההתנהלות הנדרשת מעובדת ציבור בכלל ומפרקליטה בתפקיד בכיר כל כך בפרט. המשיב 2 אף מציין כי לעמדת פרקליט המדינה, לולא היתה חלה התיישנות על חלק מן העבירות שנחקרו, ייתכן והיה מקום לטפל בעניין בדין משמעתי.

198. כך אומר המשיב 2 בהחלטתו:

"התנהלותה של רות דוד כפי שהתגלתה בחקירה היא בעייתית ואינה עולה בקנה אחד עם נורמות ההתנהגות המצופות מפרקליט בפרקליטות המדינה, לא כל שכן פרקליט בדרגה כה בכירה. קיימת בעייתיות בכך שפרקליט מחוז מקבל מתנות בשווי אלפי שקלים מסניגור המייצג לקוחות בתיקים המתנהלים מול פרקליטות המחוז בה הוא מכהן, אף אם הוא מדייר עצמו מטיפול אישי בתיקים אלה. זאת, במיוחד עת פרקליטים במחוז עדים לחברות אמיצה זו הכוללת הענקת מתנות. עם זאת, לא כל התנהגות שהינה בעייתית מבחינה אתית או משמעתי הינה התנהגות המגבשת עבירה פלילית. עוסקים אנו במשפט פלילי, שמושכלת יסוד שלו היא כי לצורך העמדה לדין פלילי, על חומר חקירה לבסס סיכוי סביר להרשעה, וכי על התביעה הכללית להוכיח במשפט את אשר טעון הוכחה" (עמ' 7 להחלטת המשיב 2).

199. אם כן, מהמתואר עולה כי אף לעמדת המשיב 2 עצמו, אין מקום לחקירה פלילית בעניין התנהלותה של המשיבה 3 בתקופת כהונתה בשל רמת ההוכחה הנדרשת בפלילים, ואולם התנהגותה בעייתית מבחינה אתית ומבחינה משמעתי.

200. החלטה זו של המשיב 2 לסגור את תיק החקירה, אך מחזקת את הצורך שבהקמת ועדת הבדיקה הממשלתית, שכן ההתיישנות החלה, לטענת המשיב 2 והעובדה כי לא ניתן לעמדתו להעמידה לדין – מותירות את הציבור חסר אונים מול הפרשה, מותירות את השבר הגדול שפרשה זו יצרה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק ומחייבות בחינה מקיפה ועמוקה של הפרשה והוצאת האמת לאור בערוץ אחר, אף אם איננו מכוון להעמדתה לדין דווקא.



201. לעניין זה, של הפער שיכול להתקיים בין "האמת המשפטית" המתבררת במשפט לבין "האמת העובדתית" שיכולה להתברר בוועדת בדיקה או חקירה, לא ניתן שלא להביא מדבריו הנכוחים של כב' השופט לוי ב"בג"ץ 152/82 **דניאל אלון נ' ממשלת ישראל**, פ"ד לו (4) 449, בעמ' 465 :

"ההגדרות המקובלות במערכת המשפטית בדבר קיומה של עבירה פלונית או אלמונית, ומתוך כך הנורמות של אשם וזכאי במערכת זו, אינן עולות תמיד בקנה אחד עם ההגדרות והנורמות, הנקוטות שלא במסגרת המערכת המשפטית; והכללים הפרוצדוראליים ודיני הראיות, שעל-פיהם מתקיים הברור המשפטי, אינם נחלתו של הברור, המתקיים בוועדת החקירה. הליכה של ועדת החקירה אינם הליכים שיפוטיים, שהרי "אינה חייבת לנהוג לפי סדרי הדין של בית משפט, והיא רשאית לקבל כל ראיה שהיא בכל דרך הנראית לה מועילה", ואין היא כפופה לדיני הראיות הנהוגים בבית המשפט (סעיף 8 לחוק ועדות חקירה). ומשום כך "דין וחשבון של ועדת חקירה לא ישמש ראיה בכל הליך משפטי" (סעיף 22 לחוק הנ"ל). אשר על-כן כל מסקנה שהיא, אליה תגיע ועדת החקירה, אינה מתיימרת, ולא יכולה להתיימר, לשנות מן האמת המשפטית, שנקבעה בפסיקתו של בית המשפט. אך **ועדת החקירה רשאית להגיע - ומתיימרת היא לשאוף להגיע - בדרכי חקירה וראיות הנראות בעיניה, לחקר האמת העובדתית, שלא תמיד מוכרחה היא לעלות בקנה אחד עם האמת המשפטית. שתי אמיתות אלה יחסיות הן, ולא תמיד זהות הן, ולא זו בלבד אלא אף אין צרות זו לזו. שהרי יודעת היא מערכת המשפט, ומודע הוא השופט, כי נקודות המוצא, דרכי הברור, מהותן של נורמות וכללי ההכרעה בעולם המשפט ומלאכת השיפוט שונים הם מאלה שבחקר העובדתי-ההיסטורי, ומתוך כך יודעים ומודעים הם, כי יש שמסקנות ו"אמיתות" שונות יעלו בידי כל אחד מהם.**"

202. בענייננו, בסוגיה דנן, ברור האמת העובדתית חשוב בצורה בלתי רגילה, על מנת להגן על אמון הציבור במערכת אכיפת החוק, על מנת להגן על שלטון החוק ועל מנת לתקן מעט מן השבר ש"פרשת רות דוד" יצרה בין הציבור לבין מערכת אכיפת החוק.

203. סירובה של המשיבה 1 להורות על הקמת ועדת בדיקה, איננו עולה בקנה אחד עם חובתה כנאמנת הציבור, ואיננו סביר בצורה קיצונית, כפי שתרחיב להלן העותרת.

#### **6.ד. סירוב המשיבה 1 להורות על הקמת ועדת בדיקה הינו בלתי סביר בצורה קיצונית ועל כן הוא בטל**

204. כפי שתואר לעיל, חוסר המענה מצד המשיבה 1 עומד בניגוד להוראות חוק סדרי מינהל המגדירות מועדים למענה לפניית הציבור אל הרשות הציבורית. כפי שתואר, אי עמידה במועדים אלו מהווה, על פי סעיף 6(ב) לחוק סדרי מינהל, סירוב ללא נימוקים לבקשה שהופנתה אל הרשות הציבורית. משכך- העותרת תתייחס אל חוסר המענה של המשיבה 1 כסירוב ללא נימוקים, על פי החוק.

205. עקרון על במשפט הציבורי הוא כי על הרשות להפעיל סמכויותיה בסבירות, וכי הפעלה בלתי-סבירה של הסמכות היא עילה עצמאית שיכולה להביא אף לבטלותה של הפעולה שנעשתה, או

לחייב לפעול מקום שהרשות נמנעה באופן בלתי-סביר מפעולה [לעניין זה ראו למשל בג"צ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421 (1981), וכן בג"צ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749 (1991) (להלן: "פרשת ז'רז'בסקי")].

206. בעשורים האחרונים עיצבה ההלכה הפסוקה את עילת הסבירות, ובכך הופקדו בידי בית המשפט הכלים ליתן פתרונות לבעיות החברתיות שהקדימו את חזונו של המחוקק. ואכן, משמשת כיום 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 בפס' 33 לבפסק דינה בבגץ 5853/07 אמונה תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה (להלן: "עניין אמונה"):

"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 החלטה להיות רציונלית ונבונה במסגרת מיתחם שיקול הדעת הנתון לרשות המוסמכת".

207. לעיתים, וכך נקבע בפסיקה שוב ושוב, די בעילת חוסר הסבירות הקיצונית בכדי להביא להתערבות במעשה של הרשות. לעניין זה יפות קביעותיו של כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין בבג"ץ 3997/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר החוץ ואח' (ניתן ביום 12.02.2015 ומופיע בנבו):

"כשלעצמי סבורני ובמפגיע, כי אין דופי בשימוש בעילת הסבירות כעילה לביקורת שיפוטית, שכמובן צריכה להיות מופעלת באורח מושכל וזהיר במקום הראוי. אם במינויים עסקינן, תולדות המינהל הציבורי בישראל עמוסות מקרים, לא אחד ולא שניים, שבהם ניתן היה למנוע מינויים לא ראויים בעליל רק בגדרי סבירות, כיון שבצד ה"פורמלי" היה הציון "עובר". למיטב הבנתי, גם הנשיא לנדוי, שהסתייג מעילת הסבירות [...], היה מודה, מתוך יושרתו והקפדתו היתרה על טוהר המינהל הציבורי, כי יש מקרים שבהם עילה זו היא הדרך היחידה למניעת מינוי פסול. עילת הסבירות, ושוב – בכל הזהירות – מאפשרת לבית המשפט לשמש כמה שקרוי בלשון עידננו "המבוגר האחראי", ולא אחטא לאמת אם אניח כי לא מעטים בין ראשי

הממנים עצמם מייחלים בסתר ליבם להתערבות הבג"צית, כדי למנוע מינוי שנוגד מלחצים כאלה ואחרים... וכדברי חברי השופט עמית בענייננו, יש בעילת הסבירות כדי "לחזק ולהטמיע נורמות של אתיקה ציבורית ולהגן על האינטרס של נקיון כפיים בשירות הציבורי" ...אוסף שלטעמי במקרים מסוימים אף לא נעשה די שימוש בדוקטרינת הסבירות..."

208. מהאמור עולה כי עילת הסבירות הינה עילה חשובה ביותר לביקורת שיפוטית, עילה זו מאפשרת חיזוק נורמות המנהל התקין ושמירה על האינטרס של ניקיון כפיים בשירות הציבורי- ונדמה כאילו שדברים אלו נכתבו על המקרה דן, בו התערערו כל יסודות המנהל התקין וערכי היסוד שעליהם מושתתת הדמוקרטיה הישראלית, כמו שלטון החוק.

209. אם כן, יש לבחון האם החלטתה של המשיבה 1 שלא להקים ועדת בדיקה, אשר עליה ניתן ללמוד מהימנעותה השיטתית של המשיבה 1 מלענות לפנייתיה של העותרת, הינה החלטה המצויה בתוך מתחם הסבירות בהתאם לנתוני ומאפייני הפרשה.

210. בעניין זה תבקש העותרת לטעון כי החלטת המשיבה להימנע מהקמת ועדת בדיקה ממשלתית, החלטה הבאה לידי ביטוי בהתעלמותה מפניות העותרת, הינה החלטה החורגת ממתחם הסבירות באופן קיצוני ולפיכך היא בטלה, מתוך הטעמים הבאים אשר עומדים כל אחד בנפרד ובמצטבר, וכפי שיוצג להלן.

#### מהות החלטה על הקמת ועדת בדיקה מצרה את מתחם שיקול הדעת הנתון למשיבה 1

211. על מנת לבחון האם החלטתה של המשיבה 1 להימנע מהפעלת סמכותה להורות על הקמת ועדת בדיקה עומדת במתחם הסבירות או לא, יש להגדיר תחילה את מתחם הסבירות.

212. לקביעת רוחב מתחם הסבירות שבתוכו צריכה להתקבל החלטת הרשות, יש לבחון, בין השיקולים השונים, האם החלטה הינה החלטה "טכנית" באופייה או שמא המדובר בהחלטה מהותית, כגון החלטה שעניינה מנהל תקין וטוהר המידות, או אז מתחם הסבירות צר יותר.

213. כך כתב יצחק זמיר בספרו "המשפטי המינהלי- עילות ההתערבות" (בעמ' 242) לעניין השיקולים הקובעים את רוחב מתחם הסבירות:

"רוחב המתחם מושפע ממהות העניין. קיימת הבחנה בין החלטות טכניות באופיין לבין החלטות מהותיות, כגון החלטה המגבילה זכויות אדם או החלטה שעניינה מינהל תקין וטוהר מידות. החלטות העוסקות בזכויות אדם או במינהל תקין מצרות את מתחם הסבירות. לדוגמה, נפסק שמתחם הסבירות, שבגדרו רשאית רשות השידור לקבל החלטות המגבילות את חופש הביטוי, הוא צר".

214. בעניינו, מדובר בהחלטה על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית לבדיקת אירועים שעניינם מנהל

תקין וטוהר המידות, ואף אירועים שעלולים לפגוע בזכויות נחקרים ונאשמים בהליך הפלילי, מקום שהמדובר בהטיית תיקים או בהשפעה על עמדת הפרקליטות וכיוצא בזה.

215. משכך, מהות ההחלטה אליה נדרשת המשיבה 1 מצרה את מתחם הסבירות.

216. המשיבה 1 בהחלטתה, ללא נימוקים, להימנע מהקמת ועדת בדיקה, חרגה ממתחם זה. החלטתה איננה סבירה באופן קיצוני, זאת בשל הפגיעה האנושה בשלטון החוק ובאמון הציבור במערכת אכיפת החוק שעולה מחשדות אלו, כמו גם בשל חומרת החשדות העולים מן הפרשות השונות וכמות הפרשות שבהן נותרו סימני שאלה על התנהלותה של המשיבה 3.

#### **ד.7. החלטת המשיבה 1 להימנע מהקמת ועדת בדיקה פוגעת פגיעה קשה ביותר באמון הציבור במערכת אכיפת החוק ובשלטון החוק ומשכך הינה בלתי סבירה באופן קיצוני**

217. הלכה רבת שנים של בית המשפט נכבד זה מורה לרשות הציבורית לפעול כנאמן הציבור בכל אשר תלך, בכל החלטה אשר תקבל. דבריו של כב' השופט חיים כהן עודם מהדהדים בפסיקותיו השונות של בית משפט זה, ונמצאים הם בפיהם של כל סטודנט וסטודנטית למשפטים בישראל. כך לשונם:

"לא 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 בידיה 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." [בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד כה (1) 325, 331]

218. הפרשות המתוארות בחלק העובדתי של עתירה זו, מעלות חשדות כבדים ביותר להפרה דרמטית של החובות החלים על עובדת מדינה שהינה נאמנת הציבור, והדבר חמור שבעתיים כאשר המדובר בעובדת מדינה שהינה חלק ממערכת אכיפת החוק המופקדת על השמירה על הסדר הציבורי ועל המלחמה בפשיעה.

219. החשדות העולים מן פרשות המתוארות לעיל עומדים בסתירה למנהל תקין וחלקן אף נוגעים לשחיתות פר-אקסלנס, אשר פוגעים באופן קשה ביותר באמון הציבור במערכת אכיפת החוק, ואף פוגעים בשלטון החוק בצורה קיצונית.

220. אמון הציבור בשירות הציבורי איננו אך בבחינת "בונוס" או "יתרון", כי אם הוא מהווה תנאי הכרחי לקיומו של שלטון תקין. כך נאמר ב ע"פ 121/88 מדינת ישראל נ' דרויש, פ"ד מה (2) 663, על ידי המשנה לנשיא אלון:

"תדמיתו של השירות הציבורי בעיני הציבור, האמון שרוחש הציבור לתקינות פעולותיו וטוהר המידות של עובדיו הם **תנאים הכרחיים** לקיומו של שלטון תקין, ועל-כן הינם אינטרסים חברתיים, הראויים להגנת המשפט הפלילי" (בעמ' 692).

221. כן ראו את הדברים שנאמרו בבג"צ 6163/92 **אייזנברג נ' נ' שר הבינוי והשיכון** פ"ד מז (2) 229, (1993) בעמ' 266, בו חזר והדגיש בית המשפט את חשיבות אמון הציבור ברשויות:

"אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית, ושל המדינה. כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות השלטון, הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים משותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור, כי משרתיו אינם אדונו וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר ונקיון כפיים. אכן, **טוהר השירות והשורות עומד בבסיס השירות הציבורי ובבסיס המבנה החברתי שלנו...**"

222. כך באשר לשירות הציבורי בכלל וכך אף ביתר שאת ביחס למערכת אכיפת החוק, החייבת לשם פעילותה התקינה את אמון הציבור בטוהר פעילותה ושיקוליה. (ראו פרשת **גנור**, לעיל, עמוד 530).

223. אי חקירת הפרשה, בירור החשדות והעמדה על כנן של נורמות ההתנהגות הראויות בצמרת מערכת אכיפת החוק של מדינת ישראל – גורמת לנזק אדיר לאינטרס הציבור ולגורמי אכיפת החוק.

224. שכן, ובשורה התחתונה - אי בדיקה כוללת של הפרשה - משדרת מסר של "אין דין ואין דיין" במערכות אכיפת החוק, מסר המביא לפגיעה אנושה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק, בשיקול דעתה וטוהר שיקוליה.

225. אי קיום של בדיקה מקיפה באשר לפרשות המתוארות, אף פוגעת פגיעה אנושה בשלטון החוק, ופוגעת קשות בהרתעה מפני התנהלות לא חוקית ומוטה של עובדי השירות הציבורי.

226. לפני כ 20 שנה כתב נשיא בית המשפט העליון דאז, מאיר שמגר כך:

"לא יתואר ממשל תקין, אם אינו שוקד על קיומו של שלטון החוק, כי הוא שבונה את חומת המגן בפני האנרכיה והוא שמבטיח את קיום הסדר הממלכתי. סדר זה הוא היסוד לקיומן של המסגרות המדיניות והחברתיות ולהבטחת זכויות האדם. הללו אינם מתקיימים באווירה של לית דין". (בגצ 428/86, **יצחק ברזילי, עו"ד נ' ממשלת ישראל** פ"ד מ 3, 505 (1986), בעמוד 555).

227. שלטון החוק, הוא אחד מהעקרונות הדמוקרטיים הבסיסיים ביותר. כך נאמר בא"ב 11280/02 **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' ח"כ טיבי**, פ"ד נז(4) 1:

"כמו בפרשנותו של הדיבור "מדינה יהודית", כך גם בפרשנותו של הדיבור "מדינה דמוקרטית", יש להתרכז במאפיינים ה"גרעיניים" וה"מינימליים". יש לשים הדגש על מה שבית-המשפט האירופי לזכויות האדם מכנה "הבסיסיים שבעקרונות הדמוקרטיים" ( fundamental democratic principles). מאפיינים אלה מבוססים לדעתנו על הכרה

בריבונות העם המתבטאת בבחירות חופשיות ושוות; הכרה בגרעין של זכויות אדם, ובהן כבוד ושוויון, קיום הפרדת רשויות, שלטון החוק ורשות שופטת עצמאית".

228. שלטון החוק נדרס במצב בו פרקליטת מחוז האמונה על אכיפת החוק, אשר כוח רב נמצא בידיה, והשימוש בכוח זה הוא חורף גורלותיהם של רבים – חשודים, נאשמים, ונפגעי עבירה – עולים כנגדה חשדות רבים על מעורבות בקשרים עם גורמים עברייניים, שימוש בכוח שבידיה לרעה ובניגוד לחוק ולעקרונות המנהל התקין, הטיית תיקים ושימוש סלקטיבי באמצעי אכיפת החוק שבידיה.

229. מהחשדות האמורים נפגע שלטון החוק במובן של החובה לנהוג על פי החוק, בשוויון ולא באכיפה סלקטיבית פרסונלית המבוססת על מיהות החשוד או עורך דינו.

230. אי קיום בדיקה של הפרשה בכללותה פוגע גם בשלטון החוק במובן של פגיעה בהרתעה, במקום בו נראה כי פרקליטת מחוז נוהגת ככל העולה על רוחה, ואין דבר שימנע את המקרה הבא, משל "הכלבים נובחים והשיירה עוברת". הדבר מעביר מסר בעייתי מאוד בכל הנוגע להתנהלות גורמי אכיפת החוק וגורם לפגיעה אנושה בשלטון החוק ובאמון הציבור במערכת אכיפת החוק.

231. בבג"ץ 7232/01 יוסוף נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(5) 561, נדונה עתירה של אחיו של החייל מדחת יוסוף ז"ל, שנפצע בקבר יוסוף ולא פונה משם משך שעות ארוכות עד שלבסוף נפטר מפצעיו. בעתירה, מלין העותר על כך שנערכה בדיקה במסגרת של תחקיר מבצעי ושלא הוקמה ועדת חקירה לבחינת התנהלות גורמי מערכת הביטחון. בית המשפט דחה את העתירה, שכן **קבע כי די בתחקיר המבצעי היסודי והמקיף שנערך בעניין, ולפיכך לא נפל פגם בשיקול דעתו של ראש הממשלה שהסתפק בתחקיר זה**. כך נאמר על ידי כבי השופט טירקל (בעמ' 572-573):

"מרחב שיקול-הדעת של הממשלה שלא להקים ועדת חקירה גדול מאוד. בשל כך גם נטייתו של בית-המשפט להתערב במקרה שהממשלה החליטה שלא להקים ועדת חקירה תהיה מצומצמת ביותר... יש המצמצמים עוד יותר ואינם פותחים פתח כלשהו להתערבותו של בית-המשפט (ראו: דברי המשנה לנשיא שי לוי בפרשת רונאל [3], בעמ' 84; רובינשטיין [8], בעמ' 837-838), ויש הפותחים פתח צר ביותר (ראו, בין היתר, פרשת גבאי [1]; דברי השופט זמיר בפרשת רונאל [3], בעמ' 79-80). דרכי עם אלה שאינם נועלים דלת במקרים כאלה בפני העותרים אלא פותחים להם פתח, שהוא אמנם צר ביותר. לטעמי, הייתי אומר כי בית-המשפט יחייב את הממשלה להורות על הקמת ועדת חקירה רק במקרים חריגים ונדירים ביותר, כאשר עולה מן הנסיבות מסקנה אחת ובלתי נמנעת – המגיעה עד כדי חובה כמעט – שיש לחקור את העניין על דרך של ועדת חקירה דווקא. לעניין זה יש להביא בחשבון, לדעתי, גם את

**השיקול של אמון הציבור בתוצאות החקירה, המוסיף משקל לשיקולים לטובת הקמתה של ועדת חקירה לפי החוק.** מכל מקום, קשה להגדיר מראש את הנסיבות שיחייבו חקירה על-ידי ועדת חקירה. **כל פרשה ונסיבותיה שלה..** עוד ראינו ששיקול-דעתה של הממשלה הוא רחב מאוד וחל לא רק לגבי עצם ההחלטה לחקור אלא גם לגבי דרך החקירה (ראו קלגסבלד [9], בעמ' 356). משום כך מקום שמחליטה הממשלה לחקור עניין מסוים בדרך מסוימת, בין על-ידי ועדת חקירה או בדרך אחרת, תהיה נטייתו של בית-המשפט שלא להורות לממשלה לחקור את העניין בדרך מסוימת דווקא. כך היה בפרשת אמיתי [6], שבה לא הביע בית-המשפט את דעתו בדבר הדרך המועדפת לבדיקת האירוע שנדון שם, וכן בפרשת מור חיים [7], שבה תמך בית-המשפט בדרך של תחקיר מבצעי שערך צה"ל והעדיף אותו על פני בירור בדרך של ועדת חקירה".

232. מהדברים עולה כי על אף שבית המשפט איננו מרבה להתערב בשיקול דעת הממשלה בעניין חקירת אירועים מסוימים, ישנם מקרים בהם **עולה מהנסיבות מסקנה חד משמעית שיש לחקור את העניין בדרך זו או אחרת.** בניגוד לפרשת יוסוף, בה בוצע תחקיר מבצעי שהיה מקיף דיו, לפי קביעת בית המשפט - בענייננו, לא התקיימה אפילו ראשית בדיקה מטעם המשיבה 1, שמתעלמת מפניות העותרת בעניין זה למעלה מאחת עשרה חודשים והלכה למעשה מסרבת לפנייתה של העותרת, וזאת ללא החלטה מנומקת כדין. **מכלול הפרשות בעניין זה כלל לא נבדק,** ובוודאי שאין די בבדיקת המשיב 2 שעניינה סגירת תיק פלילי בנוגע לפרשיות בודדות בלבד, כאשר שיקוליו של המשיב 2 לסגירת התיק הפלילי, אינם זהים לשיקוליה של המשיבה 1, העומדים בבסיס הצורך להורות על הקמת ועדת בדיקה כללית שתבחן את מכלול הפרשות.

233. כשמדובר בפרשות בסדר גודל כמו אלו שלפנינו; כשמדובר בהתנהלות כה לא תקינה של גוף חיוני כל כך לקיומה של מדינת ישראל; וכשאמון הציבור בהתנהלות עובדי הציבור שהוא מאבני היסוד לחוסנה של החברה הישראלית נפגע בצורה כה קשה – **בלתי סביר באופן קיצוני שלא לרדת לחקר האמת, ולפתוח בבדיקה לשם חשיפת האמת במכלול הפרשות ומכלול האספקטים.**

**ריבוי הפרשות בהן נותרו סימני שאלה וחומרתן, מובילים לכך שהחלטת המשיבה 1 להימנע מהקמת ועדת בדיקה הינה בלתי סבירה באופן קיצוני**

234. לדאבונה של העותרת, נראה כי אין המדובר בפרשה בודדת או בפרשיות מעטות בהן חרגה המשיבה 3 מכללי המנהל התקין, אלא, כפי המתואר בחלק העובדתי, עולים חשדות למקרים רבים ביותר בהם סימני שאלה כבדים מרחפים מעל התנהלותה של המשיבה 3 כפרקליטת המחוז.

235. הן חומרתן של הפרשות המתוארות, בהן עולים חשדות כבדים להתנהלות שבוודאי שחורגת מכללי המנהל התקין, ואף ייתכן וכוללת שחיתות של ממש, והן ריבוי הפרשות – מצביעים על כך שהחלטה שלא להקים ועדה לבדיקת האירועים הינה החלטה בלתי סבירה באופן קיצוני.

236. במסגרת בחינת התשתית הראייתית העומדת בפני הרשות בבואה לקבל החלטה, על הרשות לקחת בחשבון לא רק כל ראיה וראיה אלא אף את משקלן המצטבר של הראיות, את הצטברותם של המקרים או הפרשות. כך נאמר בבג"ץ 1993/03 **התנועה לאיכות השלטון נ' ראש הממשלה פ"ד נז(6) 817** (בפס" 17 לפס' דינו של המשנה לנשיא (כתוארו דאז) אור):

"האם הצטברות הפרשות בענייננו יכולה להביא למסקנה שלפיה החלטת ראש-הממשלה לוקה בחוסר סבירות קיצוני גם אם כל מקרה לגופו אינו מקים עילה כזו? בענייננו, מבקשת העותרת לטעון כי התנהגות המשיב כפי שהיא משתקפת ממכלול הפרשות שהיה מעורב בהן, מעידה על אי-התאמתו לכהן כשר לביטחון פנים. אכן, בעת שרשות מינהלית מחליטה על מינוי אדם למשרה ציבורית, עליה להביא בחשבון לא רק את ערכה של כל ראיה מינהלית לקיומה של עבירה פלילית כשלעצמה, אלא גם את משקלן המצטבר של הראיות. ייתכן כי בנסיבותיו המיוחדות של מקרה ספציפי הראיות ישתלבו זו בזו באופן המקנה למכלול הראיות תרומה מצטברת שהיא מעבר לערכה של כל ראיה וראיה בנפרד. על הרשות המוסמכת להביא ערך מוסף זה בגדר שיקוליה. בית-המשפט יתערב בהחלטה של הרשות רק כאשר משקלן המצטבר של הראיות מעיד על ערך מוסף מיוחד אשר התעלמות ממנו הופכת את החלטה לבלתי סבירה באופן קיצוני."

237. בענייננו, עולה באופן ברור כי מעבר לחומרתה של כל פרשה ופרשה מן הפרשות המתוארות לעיל, ואף מתוך הנחה שישנן פרשות נוספות שלעותרת אין כל מידע בעניינן, החומרה היתרה של הדברים נובעת מריבוי הפרשות שמהן עולים חשדות כבדים להתנהלות לא תקינה ואף פלילית.

238. התעלמות המשיבה 1 מריבוי הפרשות שמעליהן מרחפים סימני שאלה כבדי משקל, הופכת את החלטה שלא להקים ועדת בדיקה ממשלתית להחלטה שאיננה סבירה באופן קיצוני ומחייבת התערבות שיפוטית.

#### **8. ד. בנסיבות העניין, סמכות המשיבה 1 להורות על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית הופכת לסמכות שבחובה – ועל כן היא חורגת מסמכותה**

239. המשיבה 1, היא שרת המשפטים בממשלת ישראל, מחויבת למלא את תפקידה תוך שמירה על פעילותו התקינה של משרדה ותוך שהיא נאמנת לאינטרס הציבורי ולאמון הציבור ברשויות.

240. לשם ביצוע תפקידה, הוענקו לה סמכויות רבות שבשיקול הדעת (סמכויות רשות), לרבות הסמכות להקים ועדת בדיקה ממשלתית. העותרת טען כי בנסיבות הקיצוניות בהן עוסקת העתירה דנן, חשדות כבדים להתנהלות לא חוקית הסותרת את כללי המינהל התקין של המשיבה 3, המובילה לפגיעה אנושה בשלטון החוק ובאמון הציבור ברשויות אכיפת החוק, סמכות זו שברשות להקים ועדת בדיקה ממשלתית הופכת לסמכות חובה ועל כן באי הפעלתה של הסמכות, חורגת היא מסמכותה.



## חובת הרשות לפעול

241. מהותה של חובת הרשות לפעול הינה כי רשות מינהלית אינה רשאית להימנע מהפעלת הסמכויות שבידה בלא כל טעם ענייני כדין. ביסודה של חובה זו עומדת חובת הנאמנות של הרשות הציבורית כלפי הציבור (ראו עע"מ 10398/02 וייס נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון, פסי' 8 לפסק דינו של כב' הנשיא (בדימוס) ברק (פורסם בנבו, 25.5.2005)).

242. ראו דבריו של פרופ' זמיר בספרו "הסמכות המינהלית" (למצוא מקור):

"סמכות מוענקת לרשות מינהלית על מנת שהרשות תפעיל אותה, לפי נסיבות העניין, כדי לשרת את תכלית הסמכות. לפיכך חובה על הרשות להיות ערה לנסיבות, ולהפעיל אותה לפי הצורך. זוהי החובה לפעול".

243. הפרת חובת הרשות לפעול – מהווה חריגה מסמכות. הדבר רלוונטי הן לסמכות שבחובה והן לסמכות שברשות, כפי שניתן לראות מדבריו של הנשיא שמגר בבג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל פ"ד מז(5) 404 (1993):

"...זאת ועוד, כפי שצוין כבר בעבר אין לצורך העניין שבפנינו, היינו עניין הפעלתו של שיקול דעת, הבדל בין הפעלת סמכות לבין הימנעות מהפעלת סמכות: בהתקיים התנאים המקדמיים הדורשים הפעלת הסמכות, גם חייבת הרשות הסטוטורית לפעול. מכאן, כי גם אם הרשות ממאנת להפעיל סמכות שבשיקול דעת ניתן לבחון הימנעותה האמורה מפעולה לפי אמות המידה המקובלות בעת בחינתן של סמכויות סטוטוריות, היינו ניתן לבחון אם ההימנעות משימוש בסמכות נבעה משיקולים סבירים או שמא חייב מכלול הנסיבות את הפעלת הסמכות; כן נבחן אם ביסוד ההימנעות אינם מונחים חוסר סבירות, שרירות או הפליה העלולות לפסול את מעשיה או מחדליה של הרשות.

משמע, לא רק הפעלת סמכות בנסיבות בהן הפעלתה אינה סבירה, אלא גם הימנעות מהפעלת סמכות שבשיקול דעת בשל טעמים בלתי סבירים, יכולים להוליך למסקנה כי ההימנעות מפעולה היא בטלה."

244. ומסכם :

"סמכות הרשות הופכת לסמכות שבחובה כאשר הנסיבות העובדתיות הן כאלה שערכי היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית שלנו הופכים את אי הפעלתה של הסמכות לבלתי סבירה, באופן היורד לשורשו של העניין." [הדגשות הוספו ע"י הח"מ]

245. בענייננו, בפני המשיבה 1 עמדה התשתית העובדתית המחייבת הפעלת שיקול דעת בשאלת הקמת ועדת הבדיקה הממשלתית, על פי סעיף 8א לחוק הממשלה. העותרת סבורה כי החשדות הכבדים שנתרו ללא מענה, עליהם הצביעה בעתירה זו, הפכו את סמכותה של המשיבה 1 להורות על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית מסמכות שברשות לסמכות שבחובה. אך המשיבה 1 התעלמה לחלוטין מפניית העותרת וכלל לא הפעילה שיקול דעתה בעניין.

התנהלות זו מהווה הפרת חובתה של הרשות לפעול. הימנעות מהפעלת חובתה עומדת בבחינת חריגה מסמכות, אשר אי מילויה מהווה חוסר סבירות קיצוני ומחייב התערבות שיפוטית.

### **חובת הרשות לפעול במהירות הראויה**

246. על הרשות המנהלית מוטלת החובה לפעול במהירות ראויה. משמע- להציב לוח זמנים סביר לביצוע החלטות ולעמוד בו. כך אמר בעניין השופט (כתוארו דאז) חשין בבג"ץ 4681/97 **היועץ המשפטי לממשלה נ' ועדת השחרורים- גוש צפון פ"ד נא(4) 679**, בעמ' 686-685 (1997):

"הסמכה לעשות דבר, כך הורנו המחוקק בסעיף 11 לחוק הפרשנות, משמעה סמכות לעשות אותו דבר "במהירות הראויה". במהירות הראויה לנושא בו מדובר: לא מאוחר מן הראוי ולא מוקדם מן הראוי".

247. החובה לפעול במהירות הראויה אף מבטיחה כי הרשות תפעיל את הסמכות שנתן לה המחוקק, ולא תזנח אותה. על כך נאמר בבג"ץ 4915/00 **רשת חברת תקשורת והפקות (1992) בע"מ נ' ממשלת ישראל**, תק-על 2000(3) 881, עמ' 894 (2000):

"אי-יישומה של הסמכות במהירות הראויה חותרת תחת כוונתו של המחוקק כי סמכות שהקנה בידי הרשות תופעל ולא תיזנח".

248. כן, מתייחסים לכך א. שרגא ור. שחר בספרם **"המשפט המנהלי, עילות ההתערבות"** (2008) בעמוד 343:

"מצד אחד, אין הרשות נדרשת לפעול בחיפזון... מצד שני, הפעלת הסמכות באיחור פירושה, פעמים רבות, "עינויי" הציבור או "עינויי" יחידים, פגיעה באינטרסים שונים ושיבוש מהלכים התלויים בהפעלת הסמכות המנהלית".

249. הנה כי כן, מקום בו פנתה העותרת פעמים רבות למשיבה 1 ושטחה בפניהם מידע רב שיש בו בכדי לבסס תשתית ראייתית להפעלת הסמכות של הקמת ועדת בדיקה - נדרשת המשיבה 1 להפעיל את שיקול הדעת ולקבל הכרעה לגבי הפעלת הסמכות, ונדרשת היא לעשות זאת במהירות הראויה.

250. על כן, התעלמותה של המשיבה 1 מטענותיה של העותרת במשך זמן רב העולה לכדי מעל לעשרה חודשים והימנעותה מהפעלת שיקול דעת לעניין הפעלת סמכות זו הינה בלתי סבירה באופן קיצוני.

### **מתן סמכות שבשיקול דעת מחייבת הפעלת שיקול הדעת, על פי כללי המנהל התקין**

251. שיקול הדעת מוענק לרשות סטטוטורית כלשהי, בדרך כלל, כדי שיהיה לה חופש פעולה במילוי תפקידיה הרב-גוניים, על נסיבותיהם השונות והמשתנות מידי פעם לפעם. בכך מתאפשר לרשות לשקול בדעתה את נסיבותיו של כל עניין המובא בפניה ולמצוא לו את הפתרון המתאים (ראו: ד"נ 16/61 **רשם החברות נ. כרדוש**, פד"י ט"ז 1215, 1209).

252. מתן הסמכות למשיבה 1 להקים ועדה לבחינת האירועים המתוארים, שביסוסה הנורמטיבי

מתואר לעיל- מטיל עליה את החובה להפעיל את הסמכות בסבירות, ללא שרירות או הפליה, בתום לב וכד'. אמות המידה לבחינת סוגיית הפיכת הסמכות שברשות לסמכות שבחובה, יהיו אותן אמות המידה המקובלות בפסיקה בעת בחינתן של הפעלת סמכויות סטטוטוריות אחרות ואשר נסקרו לעיל, ובהן, בין היתר, סבירות, מידתיות, שרירות או הפליה.

253. כך נאמר בבג"ץ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל פ"ד מז(5) 404, 418** (1993) על ידי כב' הנשיא (כתוארו דאז) שמגר:

"מכאן כי גם אם הרשות ממאנת להפעיל סמכות שבשיקול-דעת, ניתן לבחון את הימנעותה האמורה מפעולה לפי אמות המידה המקובלות בעת בחינתן של סמכויות סטטוטוריות, היינו ניתן לבחון אם ההימנעות משימוש בסמכות נבעה משיקולים סבירים או שמא חייב מכלול הנסיבות את הפעלת הסמכות; כן נבחן אם ביסוד ההימנעות אינם מונחים חוסר סבירות, שרירות או הפליה, העלולים לפסול את מעשיה או מחדליה של הרשות. משמע, לא רק הפעלת סמכות בנסיבות שבהן הפעלתה אינה סבירה, אלא גם הימנעות מהפעלת סמכות שבשיקול דעת בשל טעמים בלתי סבירים, יכולה להוליך למסקנה כי ההימנעות מפעולה היא בטלה."

254. וכן ראו לעניין זה דבריו הנכוחים של כב' השופט (כתוארו דאז) ברק בבג"צ 297/82 **ברגר נ. שר הפנים**, פד"י ל"ז(3) 29:

"נמצא, כי רשות מינהלית, המסרבת לעשות שימוש בסמכות הרשות הנתונה לה ומסרבת להתקין אקט מינהלי כללי, חייבת לבסס סירוב זה באמות המידה המקובלות. עליה להראות, כי החלטתה זו נעשית מתוך שיקולים סבירים, וכי אין בה שרירות והפליה וכיוצא בכך עליות, הפוסלות מעשה מינהלי. אכן, אם חוסר סבירות בהתקנתה של תקנה יש בו כדי להביא לבטלותה של התקנה, הרי גם חוסר סבירות באי-התקנתה יש בו כדי להביא לבטלות ההחלטה שלא להתקינה. איני רואה כל יסוד ראציונאלי להבחנה משפטית - להבדיל מהבחנה באשר למרחב השיקולים - בין שני סוגי החלטות. בבג"צ 295/65 [2] נפטלה החלטה מינהלית באשר לאי-התקנתה של תקנה כללית. הייתה זו סמכות שבחובה. לדעתי, **מחייב הגיון הדברים להחיל אותו עיקרון משפטי גם לעניין סמכות שברשות, ובלבד שהשימוש בסמכות אינו כדיון**. אכן, המרחק בין סמכות חובה לבין סמכות רשות לעניין התקנתה של נורמה כללית אינו רב כלל ועיקר. בשני המקרים חייבת הרשות לשקול בדבר, ואינה יכולה להימנע ממעשה בלא מחשבה תחילה. ומששקלה בדבר, הרי בשני המקרים חייב השיקול להיות כשר, כלומר במסגרת החוק המסמיך. בסמכות חובה - השיקול חייב להובילה לביצוע הסמכות במהירות הראויה; בסמכות רשות - הפעלת הסמכות חייבת להתבסס על שיקולים רלוואנטיים לחוק המסמיך. אין רשות מינהלית רשאית להימנע מהפעלת סמכויות הרשות שבידה להתקנתה של חקיקת משנה בלא כל טעם ענייני כדיון. המינהל פועל במסגרת החוק, וכל החלטה משלו חייבת

להתקבל במסגרת החוק, ועל-פי שיקולים כדין" (בפס' 6 לפסק הדין).

255. אם כן, אותה סמכות מנהלית שניתנה בידי המשיבים, שומה כי תופעל בסבירות, בהגינות, בנאמנות ובהתאם לאמות המידה שנקבעו בדין ובהלכה הפסוקה – ומתוך כך, גם על ההחלטה להימנע מהפעלת הסמכות חלים אותם הכללים בדבר סבירות, הגינות, תום לב, היעדר שרירות והפליה ואמות מידה כיוצא באלה.

256. בנסיבות המקרה דנן, בהן הפגיעה בערכי היסוד ובאינטרסים החיוניים היא כה קשה והרסנית, אין חולק כי מתחייבת הפעלתה של סמכות זו. הימנעות מהפעלת סמכות הינה בטלה, ועל כן בהימנעותה של המשיבה 1 מהקמת ועדת הבדיקה, מפרה המשיבה 1 את חובתה המנהלית, ובכך חורגת היא מסמכותה.

## **ה. סיכום**

257. הנה כי כן, הונחה על שולחנו של בית המשפט הנכבד עתירה בעלת חשיבות אדירה, ולא בלשון המליצה, להשבת אמונו של הציבור במערכת אכיפת החוק במדינת ישראל.

258. על פני כ-52 עמודים גוללה העותרת את אחת הפרשיות החמורות בדברי הימים של גורמי שמירת ואכיפת החוק במדינה, של פרקליטת מחוז רמת דרג אשר עשתה בחייהם של אזרחי מדינת ישראל כבקניינה הפרטי, אשר עירבה שיקולים זרים, פגומים ואישיים בתוך מארג השיקולים אשר היה אמור להנחותה, ואשר השחירה מערך שלם בעשותה כן.

259. העותרת תטען כי **ההליך הפלילי אינו חזות הכל**. גם אם סבר המשיב 2 כי אין עניין בחקירה פלילית, די בפרסומים אליהם נחשף הציבור עד כה בכדי שהמשיבה 1 תשתמש בסמכות המוקנית לה ותורה על הקמתה של ועדת בדיקה כמבוקש ברישא לעתירה – וממה נפשך? לו סבורה המשיבה 1 כי המשיבה 3 פעלה כשורה (וזאת על אף אמירותיו הברורות של המשיב 2 בהחלטתו דלעיל), הרי שאור השמש הציבורי, וניקיון השירות הכפיים בשירות הציבורי מחייבים אף הם כי הפרשיות הקשורות למשיבה 3 ייבחנו וייבדקו וכי יצא דוח בהתאם.

260. אשר על כן, לאור כל האמור לעיל, תתכבד העותרת לבקש כי יוצאו הצווים המפורטים ברישא לעתירה זו, ויעשו לצווים מוחלטים. כאמור בראשית העתירה, חוסר המענה מצד המשיבה 1 מהווה סירוב ללא נימוקים, ולכן יש בו כדי להצדיק מתן צווים על תנאי בכל הנוגע לצווים המהותיים המבוקשים בעתירה דנן, עקב איבוד חזקת חוקיות המנהל.

261. בית המשפט יתבקש להורות על חיוב המשיבים בהוצאות משפט העותרת ושכ"ט עורכי דינה.

262. מן הדין ומן הצדק להיענות לאמור בעתירה זו.

---

זהר אלטמן – רפאל, עו"ד

תומר נאור, עו"ד

ד"ר אליעד שרגא, עו"ד

ב"כ העותרת