



נתונים מרכזיים



תיקים שנפתחו במחוזות 20,247

20,247

תיקים שהסתיים הטיפול בהם במחוזות 21,100

21,100

הליכים אזרחיים נפתחו בבית המשפט העליון וטופלו על ידי המחלקה האזרחית 567

567

תיקים נפתחו במחלקת הבג"צים 1,937

1,937

תביעות יזומות הוגשו בשם המדינה בסכום של למעלה מ-880 מיליון ₪ 243

243

הליכים בהם התייצב היועץ המשפטי לממשלה, לשם הגנה על אינטרסים ציבוריים 44

44

למעלה מ-390 מיליון ש"ח - סכום המס המצטבר הנובע מפסקי דין והחלטות שניתנו בעניין חשבוניות מס פיקטיביות

מבצעי אכיפה משולבת ופעולות אכיפה משלימות 85

85

הליכים נפתחו שנבעו במישרין ממגפת הקורונה 330

330

מהם - עתירות לבג"ץ שטופלו על ידי מחלקת הבג"צים כ-45%

כ-45%

ישראלים שנולדו או צפוי היה להיוולד להם ילד בפונדקאות חו"ל במהלך משבר הקורונה כ-300

כ-300

מטרותיה של החטיבה האזרחית

1 לתמוך בממשלה בביצוע מדיניותה ובהפעלת סמכויותיה בכפוף לדין, בהמשך לעשייה השלטונית של המדינה, כאשר הדברים מגיעים לזירה של בתי המשפט.

2 לשמור על הקופה הציבורית ועל נכסי המדינה והציבור הרחב.

3 להגן על זכויות האדם, שלטון החוק והאינטרס הציבורי.

כל אחד מ"הערכים המוגנים" הללו עומד לנגד עיני הפרקליטים בחטיבה האזרחית ובא לידי ביטוי בכל אחת מהפעולות שמבצעת החטיבה. בהמשך יובאו דוגמאות קונקרטיות לחלק מהמהלכים והתופעות שבלטו בשנת 2020 בפעילות החטיבה האזרחית, בהתאם למטרות הללו.

בראש החטיבה האזרחית עומדת [המשנה לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים](#). החטיבה מורכבת מיחידות מטה וממחוזות בפריסה גיאוגרפית.

בחלק שיעסוק בחטיבת האזרחית ננסה לספק הצצה לתפקידיה החשובים של החטיבה האזרחית תוך הפניית "זרקור" למקצת הנושאים שבהם היא טיפלה במהלך שנת 2020.

תפקידיה של החטיבה האזרחית בפרקליטות

פרקליטי ופרקליטות החטיבה הם באי כוחו של היועץ המשפטי לממשלה ומי שמוסמכים מטעמו לייצג את המדינה בהליכים משפטיים. לפיכך הם "עורכי הדין" של המדינה. הם מייצגים את משרדי הממשלה ואת עובדי הציבור בבתי המשפט.⁸⁰

נוסף על כך, הם מייצגים את היועץ המשפטי לממשלה כשהוא עושה שימוש בסמכות הייחודית הנתונה לו, להתייצב בתיקים שעשויים להשפיע על האינטרס הציבורי, אף אם המדינה אינה צד להם.

תחומי העיסוק של החטיבה האזרחית מגוונים ביותר. במרבית התיקים הפרקליטים מייצגת את המדינה בהליכים המוגשים נגדה בתחומי המשפט השונים:

- עתירות מנהליות ועתירות לבג"ץ שבהם נתקפת מדיניותה השלטונית של המדינה (למשל, סוגיות הנוגעות למכרזים, תכנון ובניה, כניסה לישראל, החלטות ממשלה, רגולציה ועוד);
- הליכים נזיקיים שבהם המדינה נתבעת כ"מזיקה" או כרגולטור המפקח על פעילויות שונות;
- הליכים מסחריים העוסקים בהתקשרויותיה החוזיות של המדינה;
- הליכים מתחום המעמד האישי המתנהלים בבתי המשפט לענייני משפחה ובבג"ץ;
- הליכים מתחום המקרקעין;
- הליכים פיסקאליים הנוגעים למיסים שמטילה המדינה;
- הליכים מתחום משפט העבודה שבהם המדינה נתבעת כמעסיק או רגולטור ועוד.

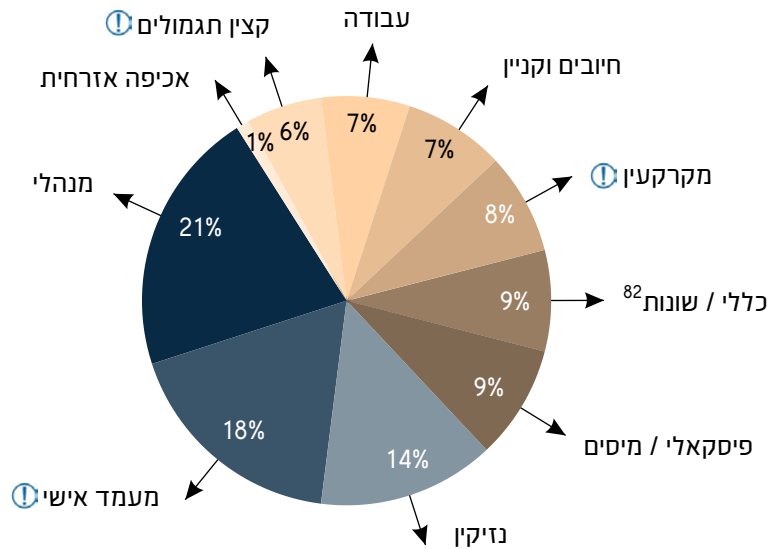
מזה למעלה מעשור המדינה פועלת גם להגשת תביעות יזומות מטעמה. כלומר, במקרים בעלי חשיבות אסטרטגיה המדינה אינה רק "מתגוננת" בבית המשפט, אלא תובעת בעצמה. נוסף על כך, היא מנהלת מבצעי "אכיפה משולבת" מחוץ לבתי המשפט, שבמסגרתם עושה המדינה שימוש בכלים אזרחיים ומינהליים לטיפול ביעדי אכיפה אסטרטגיים.

⁸⁰ סעיף 4 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), התשי"ח-1958; סעיף 2 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש].



תרשים 63

התפלגות התיקים שנפתחו בשנת 2020 לפי נושא התביעה
 *(הפילוח נעשה לפי קבוצת מהות התביעה העיקרית של התיק)



פרקליטויות המחוז מייצגות את רשויות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה בהליכים המתנהלים בעיקר בבתי משפט השלום והמחוזי (כ-64% מההליכים) וכן בבתי המשפט לעניינים מינהליים (כ-8%), בבתי הדין לעבודה (כ-9%) ובבתי הדין לענייני משפחה (כ-19%) בכל רחבי הארץ.

תיקים שהטיפול בהם הסתיים בשנת 2020

בשנת 2020 הסתיים הטיפול בכ-21,100 תיקים במחוזות הפרקליטות.⁸³ בחינת נתון זה למול כמות התיקים שנפתחו במחוזות הפרקליטות (20,247) מלמדת **שלא זו בלבד שבשנת 2020 - חרף כל אתגריה - לא נצברו פיגורים, אלא שהיא נוצלה כדי להשלים טיפול בתיקים שנפתחו בשנים עברו.**

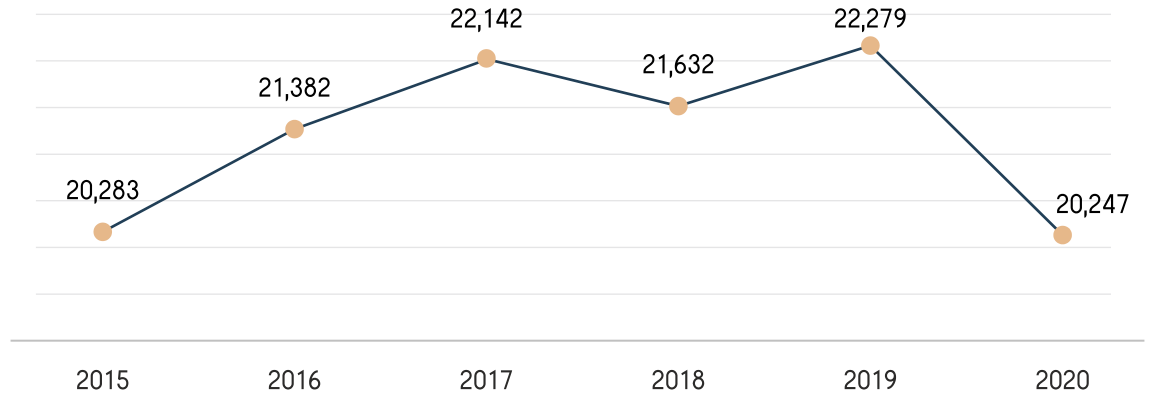
⁸² למשל, אגרות, בקשות לחומר חקירה ועדים, בירור סכסוך אצל הממונה על המחוז, בקשת להעדת עדים/להגשת תצהיר ועוד.

⁸³ הנתון עדכני לחודש מאי 2021. בנתון זה עשויים לחול שינויים לאורך הזמן בין השאר לאור החלטות שיפוטיות שונות, למשל, בדבר פתיחה מחדש של תיקים.

פעילות מחוזות הפרקליטות

בשנת 2020 נפתחו 20,247 תיקי פרקליטות במחוזות הפרקליטות האזרחיים.⁸¹ מדובר בירידה של כ-9% אחוזים לעומת שנת 2019.

תרשים 62



נראה כי ניתן להסביר את הירידה במספר התיקים שנפתחו בהשלכות נגיף הקורונה. בשבועות הראשונים של המשבר חלה ירידה דרמטית בכמות התיקים שנפתחו במחוזות הפרקליטות האזרחית. זאת, בעיקר לנוכח תקנות שעת החירום והחלטות הממשלה והנהלת בתי המשפט לצמצם את תחומי עיסוקה של המערכת השיפוטית באותה עת.

המצב השתנה עד מהרה ועם התחדשות הפעילות בבתי המשפט חלה עלייה משמעותית בקצב פתיחת התיקים. התיקים החדשים שנפתחו כללו לא רק את התיקים המוגשים בשגרה (ובהם גם שטף של תיקים שהגשתם עוכבה עם פרוץ המשבר), אלא גם הליכים שהם תולדה של מצב החירום והשלכותיו (להרחבה ראו בפרק [בנושא הקורונה](#)).

⁸¹ מתוכם 19,424 תיקים שיפוטיים (שנפתחו בבתי המשפט), והיתר תיקים לא שיפוטיים.



פעילות יחידות המטה

יחידות המטה בחטיבה האזרחית הן יחידות ארציות, הנחלקות בהתאם לתחומי העשייה וענפי המשפט השונים המטופלים בחטיבה -



יחידות אלה ממלאות תפקיד כפול -

1. ייצוג המדינה והיועץ המשפטי לממשלה בערכאות השיפוטיות הגבוהות, בדגש על בית המשפט העליון ובית הדין הארצי לעבודה, בתיקים שבתחומי אחריותו.
2. יחידות מטה מקצועיות שבהיותן מוקד ידע בתחומן, הן מרכזות סוגיות בעלות השלכות רחב ומנחות את עבודת פרקליטות המחוז. זאת, בין השאר בעזרת פורומים מקצועיים המשותפים לנציגי הפרקליטות ומשרדי הממשלה שבהם מגובשות מדיניות משפטית והנחיות מקצועיות.

בעמודים הבאים תוצג מקצת העשייה של יחידות המטה בשנת 2020 לפי תחומי המשפט הללו.

הליכים אזרחיים

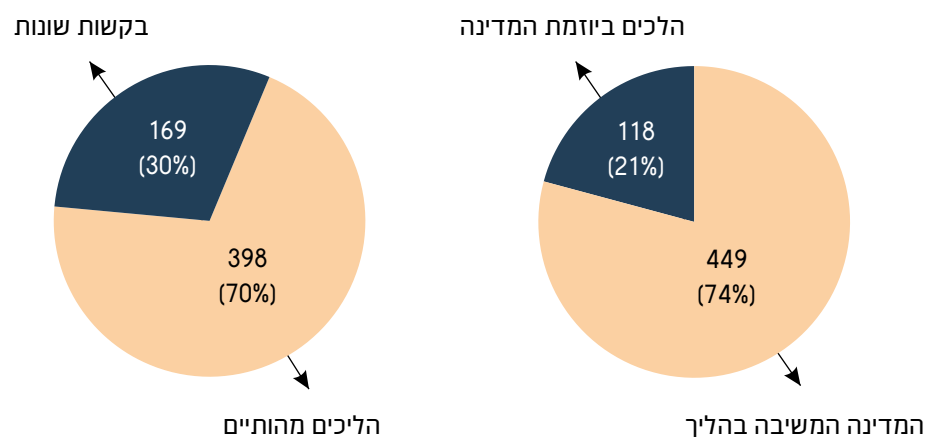
המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה מייצגת את המדינה בהליכי ערעור שונים בתחומי המשפט האזרחי, המתבררים בפני בית המשפט העליון. נוסף על כך, היא מייצגת את היועץ המשפטי לממשלה כשהוא מתייצב בתיקים אזרחיים בעלי חשיבות ציבורית, אשר המדינה אינה צד להם.

בשנת 2020 נפתחו 567 הליכים מעין אלה בבית המשפט העליון, שטופלו על ידי המחלקה.

ב-118 (כ-21%) מההליכים הללו יוזמת ההליך הייתה המדינה וב-449 תיקים (כ-79%) היא הייתה המשיבה. 398 (כ-70%) מההליכים היו הליכים מהותיים (מסוג ערעור) או בקשת רשות ערעור) והיתר - בקשות שונות.⁸⁴

הליכים אזרחיים שנפתחו בשנת 2020 וטופלו ע"י המחלקה האזרחית

תרשים 64



⁸⁴ לרבות בקשות לדין נוסף, תיקים מינהליים (מסוג בע"מ) ובקשות דינויות שונות כגון בקשות העברת מקום דיון, בקשות להארכת מועד, ערעורים על החלטת רשם, בקשות לאיחוד תובענות.

פעילות יזומה

לצד תפקידה של הפרקליטות בהגנה על המדינה כאשר היא נתבעת, היא עוסקת גם בפעילות אקטיבית ויזומה לשם שמירה על קופת המדינה והגנה על נכסיה. [היחידה לאכיפה אזרחית](#) בפרקליטות המדינה מובילה פעילות זו במשותף עם מחוזות הפרקליטות ברחבי הארץ.

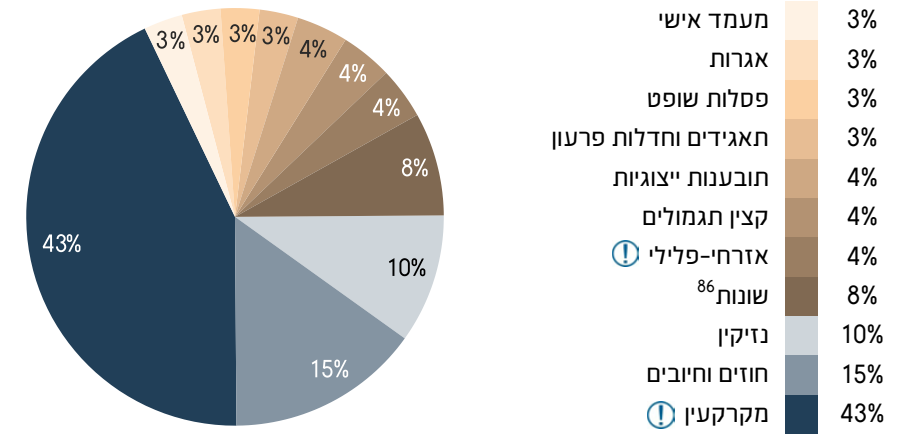
היחידה משמשת כיחידת מטה שבאחריותה לאתר את תחומי הפעילות המצדיקים נקיטה בהליכים, ריכוז הנתונים וליווי ההחלטות בנושאים אלה, ובמקביל - פועלת כיחידה מבצעת לשם הגשמת היעדים הללו בפועל. זאת, באמצעות הגשת תביעות יזומות מטעם המדינה ומבצעי אכיפה משולבת (ופעולות אכיפה משלימות).

בפעילות זו - המכונה "אכיפה אזרחית" - עושה הפרקליטות שימוש בכלים מתחומי המשפט האזרחי והמינהלי בשלושה תחומים -

1. **אכיפת החוק** - הגשת תביעות מטעם המדינה בעקבות הליכים פליליים, ליווי הליכים לשלילת רישיונות כתוצאה ממידע פלילי בנושא הרלוונטי (כגון רישיון לנשיאת נשק, רישיונות לחברת שמירה וכדומה) ופעולות רגולציה (כגון הוצאת צווים ומתן הוראות בהסתמך על ההרשעה הפלילית או המידע הפלילי ומבצעי אכיפה). זאת, בשילוב זרועות בין גורמים מתחומים שונים, המכוון נגד גורם עברייני או תופעה פלילית.
2. **הגנה על נכסי הציבור וזכויותיו** באמצעות הגשת תביעות אזרחיות בתחומים שונים. למשל, הליכים לפינוי מקרקעין ותביעת דמי שימוש⁸⁵, תביעות השבה⁸⁶ לכספי תמיכות ומענקים במקרים הרלוונטיים, תביעות בגין נזקים לנכסי המדינה, תביעות בגין שימוש בקניין רוחני שלה, תביעות חוזיות ועוד.
3. **סיוע להגשמת מדיניות ממשלתית ורגולציה** - באמצעות הגשת תביעות אזרחיות וליווי של הפעלת סמכויות לפי החוק כגון שלילת רישיונות, הוצאת צווים, דרישת תיקון מפגעים וכו'.

בשנת 2020 הוגשו 243 תביעות יזומות בשם המדינה, בסכום כולל של למעלה מ-880 מיליון ש"ח. בנוסף, בוצעו 85 מבצעי אכיפה משולבת ופעולות אכיפה משלימות. על כך ניתן לקרוא ביתר הרחבה בהמשך (בזרקור בנושא [תביעות יזומות](#) ובזרקור בנושא [אכיפה משולבת](#)).

התפלגות הליכים המהותיים שנפתחו במחלקה האזרחית לפי נושאים (מהויות תביעה)⁸⁵ תרשים 65



בשנת 2020 הוגשו לבית המשפט העליון 8 עתירות לדין נוסף אזרחי⁸⁵, 5 מהן נדחו באותה שנה. שתיים מהעתירות הוגשו על ידי המדינה (אחת מהן נדחתה בשנת 2020 והאחרת נקבעה לדין).

מעבר לכך, כחלק מתפקידה כיחידת מטה, העוסקת בקביעת מדיניות וגיבוש הנחיות מקצועיות בתחום האזרחי, טיפלה המחלקה האזרחית בשנת 2020 ב-558 תיקי ליווי וייעוץ שבהם ליוותה את מחוזות הפרקליטות. זאת, בשים לב לסוגיות עקרוניות, תקדימיות, חדשניות ובעלות השלכות רחב שהתעוררו בתיקים המדוברים.

⁸⁵ הכוונה להליכים מסוג ע"א ו-רע"א.

⁸⁶ לרבות אשפוז כפוי, תיקי רשות המים ועוד.



הליכים מינהליים וחוקתיים



מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה אחראית על ייצוג משרדי הממשלה, רשויות שלטוניות נוספות והיועץ המשפטי לממשלה בהליכים המתנהלים בבית המשפט העליון בתחומי המשפט המינהלי והחוקתי.

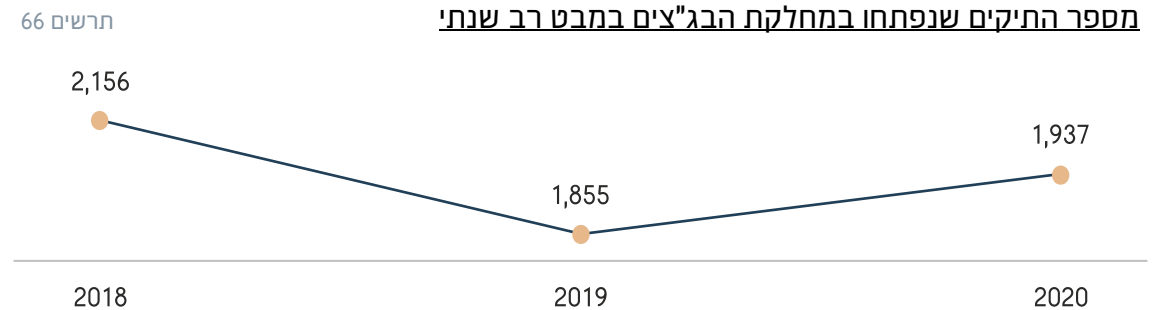
ההליכים החוקתיים והמינהליים עוסקים בעניינים משפטיים וכן ביחסים שבין הפרט לבין רשויות המדינה. בהליכים משפטיים אלה, עשוי הפרט לתקוף החלטה פרטנית שקיבלה רשות ממשלתית בעניינו, ואף להעמיד לביקורת שיפוטית חקיקה ראשית או חקיקת משנה.

ככלל, סוגיות אלה יכולות להתברר במסגרת עתירות לבג"ץ - המוגשות לבית המשפט העליון כערכאה יחידה - או בהליכים אחרים בהתאם להוראות החוק (בעיקר עתירות מינהליות לבתי המשפט המחוזיים בשבתם כבתי משפט לעניינים מינהליים).

פרקליטויות המחוז מטפלות בהליכים המתנהלים בבתי המשפט לעניינים מינהליים ברחבי הארץ, ומחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה עוסקת בהליכים המינהליים והחוקתיים הנדונים לפני בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ וכבית משפט לערעורים מינהליים על החלטות בתי המשפט לעניינים מינהליים.

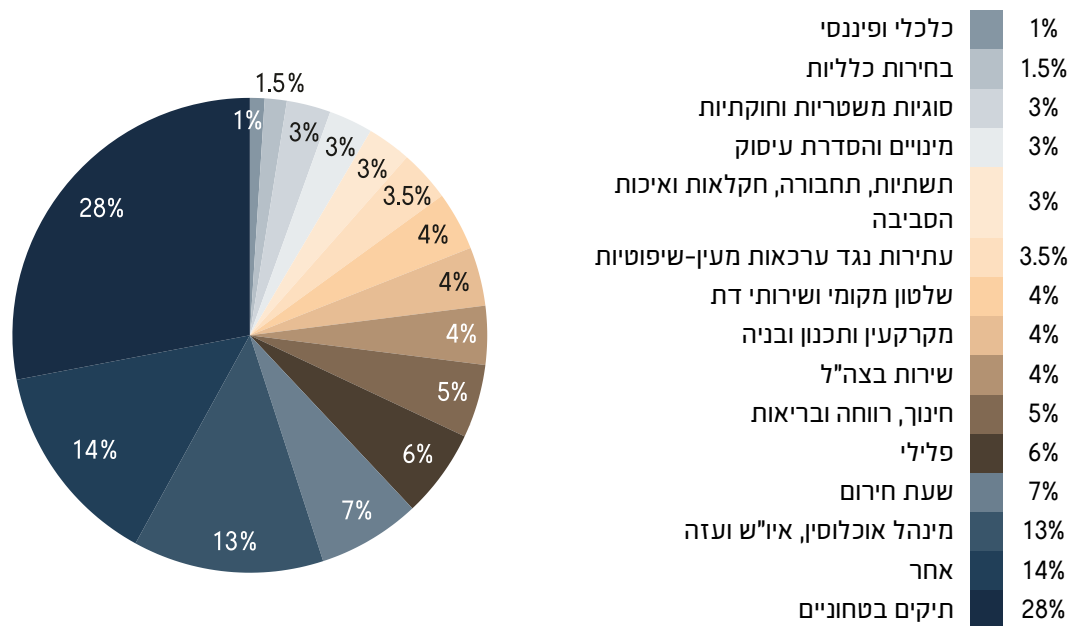
בשנת 2020 נפתחו במחלקת הבג"צים 1,937 תיקים אשר הוגשו לבית המשפט העליון (עתירות, ערעורים, בקשות רשות ערעור, בקשות לדין נוסף ועוד) ועסקו בשאלות מינהליות וחוקתיות שונות. מטבע הדברים ישנם עתירות והליכים מינהליים שלהם המדינה אינה צד, ולכן הן אינן מטופלות על-ידי פרקליטות המדינה.

מספר התיקים שנפתחו במחלקת הבג"צים במבט רב שנתי



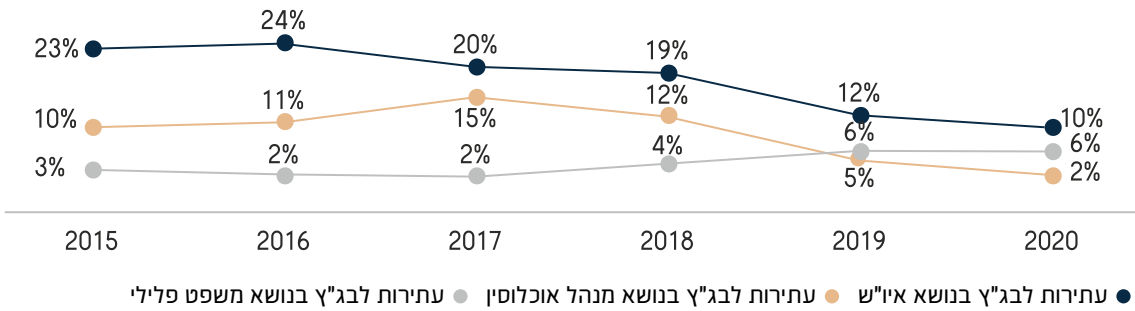
נתונים אלה דומים לנתוני שלוש השנים הקודמות. את העלייה (הקלה) במספר התיקים שנפתחו בשנת 2020 בהשוואה לשנה שקדמה לה (כ-4%) ניתן לייחס בין היתר, למשבר הקורונה ולצעדים הממשלתיים הרבים שנקטו לצורך התמודדות עמו, אשר הובילו בתורם להתדיינות מרובה בבג"ץ (להרחבה - ראו בפרק הקורונה).

התפלגות העתירות שהוגשו לבג"ץ וטופלו על ידי מחלקת הבג"צים בשנת 2020 לפי נושאים



תרשים 67

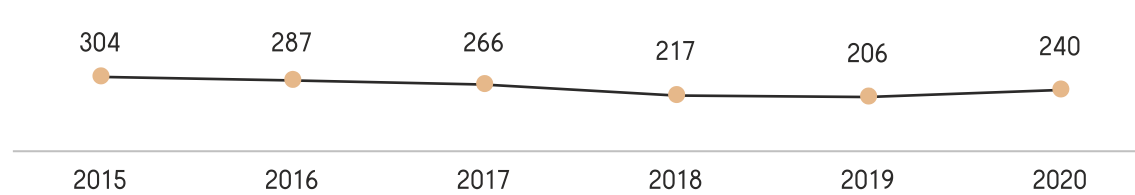
70 תרשים מבט רב שנתי על מקצת העתירות שנפתחו במחלקת הבג"צים



בשנים האחרונות - ובמיוחד מאז שנת 2018 - עלה מספרן וחלקן היחסי (מכלל העתירות) של העתירות לבג"ץ שבהן נתקפו החלטות של רשויות התביעה בתחום הפלילי, האכיפה ובתי המשפט.

בשנים האחרונות - ובמיוחד לאחר שנת 2018 - ניתן לזהות ירידה עקבית במספרן ובחלקן היחסי מתוך כלל העתירות לבג"ץ, של העתירות בענייני אזור יהודה ושומרון ובענייני רשות האוכלוסין. זו תוצאה טבעית של תיקוני החקיקה שנעשו באותה תקופה והסמיכו גם ערכאות אחרות לדון בנושאים אלה, שבעבר נדונו רק בבג"ץ.

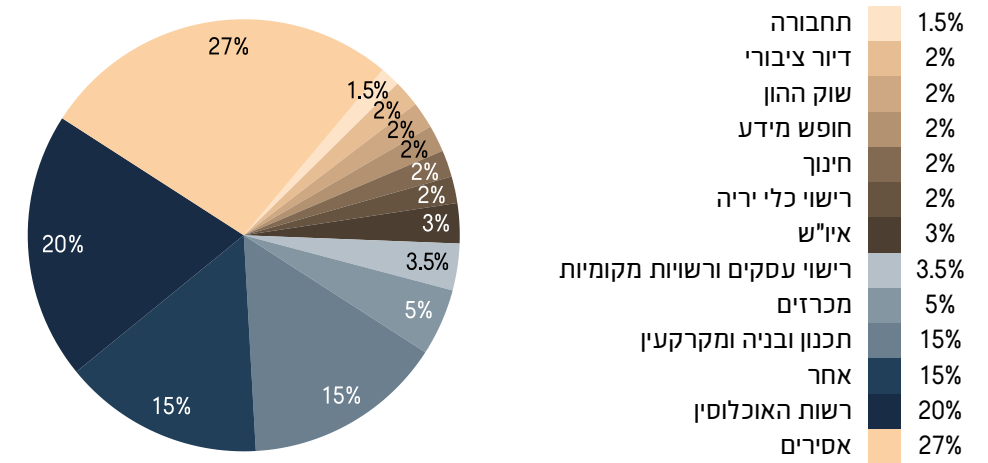
71 תרשים הליכי ערעור ובקשת רשות ערעור מינהלי



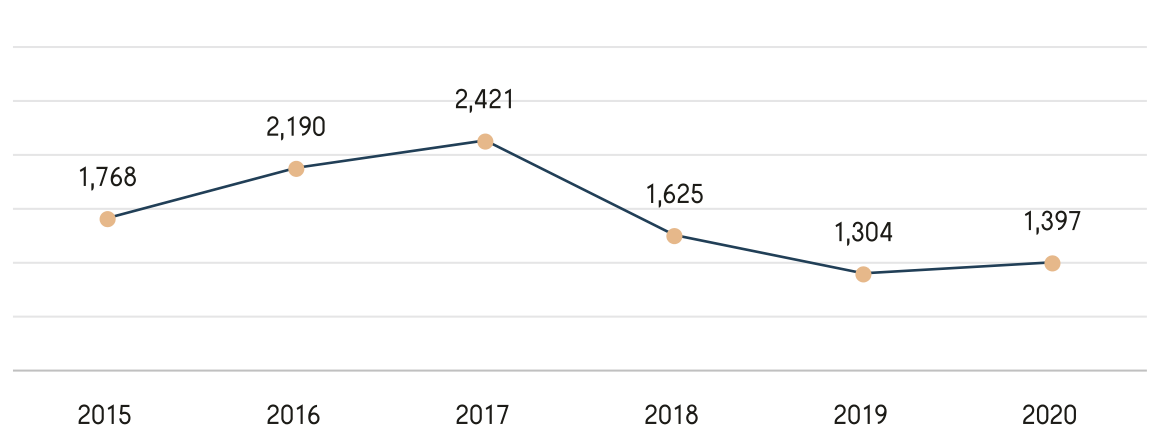
מהכיוון ההפוך, כפועל יוצא מתיקוני החקיקה הללו, באותן שנים הייתה עלייה במספרם ובחלקם היחסי של ההליכים הערעוריים (ערעור עתירה מינהלית (עע"ם) ובקשת רשות ערעור מינהלית (בר"ם)) מתוך כלל ההליכים שטופלו במחלקת הבג"צים.⁸⁸

⁸⁸וער כי ביחס לבקשות רשות ערעור על עתירות אסירים וענייני ועדות שחרורים (הליכי רע"ב), דווקא ניכרת ירידה במספר התיקים שטופלו במחלקת הבג"צים.

68 תרשים התפלגות ההליכים הערעוריים⁸⁷ שנפתחו במחלקת הבג"צים בשנת 2020 לפי נושאים



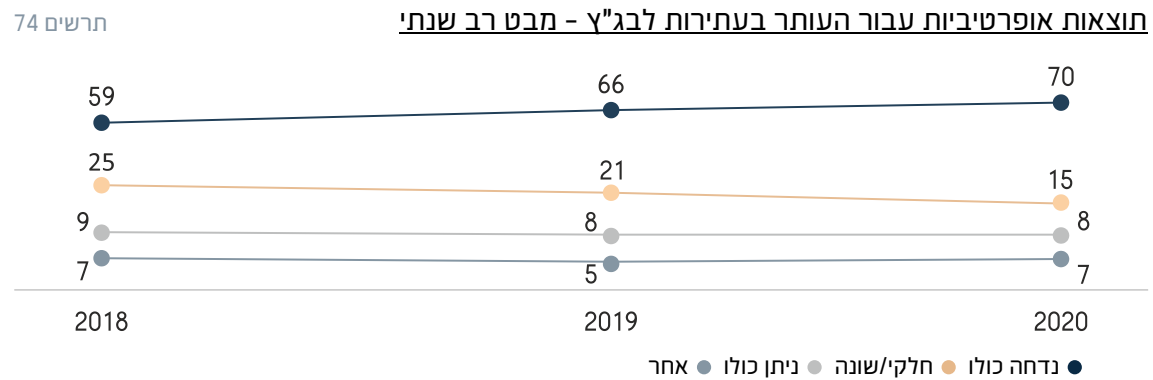
69 תרשים מספר העתירות לבג"ץ שנפתחו במחלקת הבג"צים - מבט רב שנתי



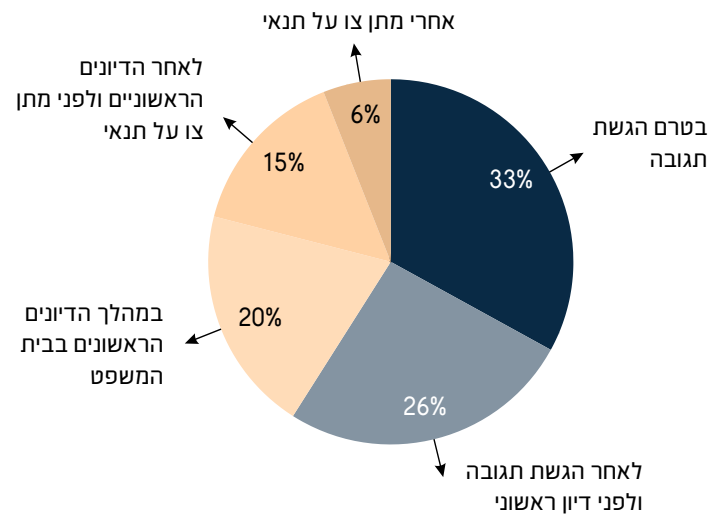
⁸⁷הכוונה להליכים מסוג עע"ם, בר"ם ו-רע"ב.

המשמעות היא שברוב המקרים (כ-70%) של פסקי הדין שניתנו בשנת 2020 בעתירות לבג"ץ שטופלו על-ידי מחלקת הבג"צים, לא ניתן לעותר הסעד המלא שהתבקש על ידו.

בכך נמשכת המגמה, בשלוש השנים האחרונות, של גידול בשיעור פסקי הדין בעתירות לבג"ץ (שטופלו על-ידי המחלקת הבג"צים) שבהם לא ניתן לעותר כל הסעד שהתבקש.



התפלגות העתירות לבג"ץ שהסתיימו בשנת 2020 לפי סיום העתירה

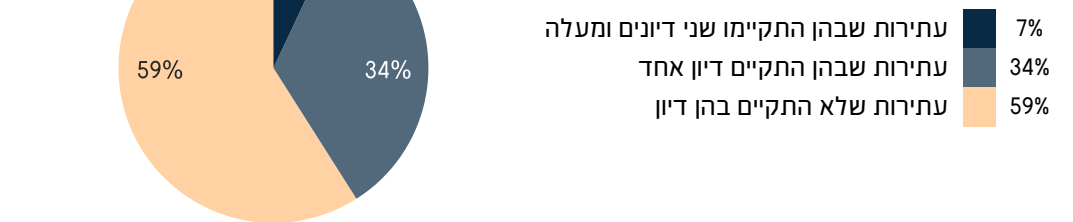


עתירות לבג"ץ שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2020 הסתיים הטיפול במחלקת הבג"צים בלמעלה מ-1,100 עתירות לבג"ץ (שהוגשו באותה שנה או בשנים קודמות).

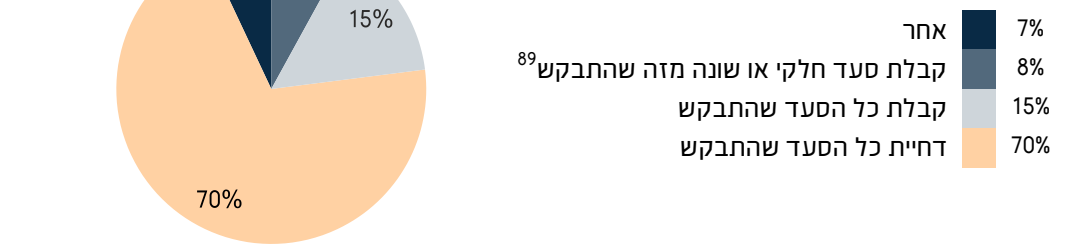
ב-2/3 מהמקרים העתירה הסתיימה לאחר הגשת תגובת המדינה וב-1/3 מהם - בלא שהוגשה לבית המשפט העליון כל תגובה מצד המדינה.

בדומה לשנים קודמות, במרבית העתירות שהטיפול בהן במחלקת הבג"צים הסתיים בשנת 2020 (כ-59%), כלל לא התקיים דיון בפני בית המשפט העליון.

דיונים בעתירות לבג"ץ בטיפול מחלקת הבג"צים שהסתיימו בשנת 2020



תוצאות פסקי הדין שניתנו בשנת 2020 בעתירות לבג"ץ בטיפול מחלקת הבג"צים, לפי התוצאה האופרטיבית עבור העותר



⁸⁹ לרבות החזרה לרשות לצורך קבלת החלטה חדשה.



משפט העבודה והביטחון הסוציאלי

המחלקה למשפט העבודה בפרקליטות המדינה ומחלקות משפט העבודה בפרקליטות המחוז מייצגות את המדינה בכובעה כמעסיק הגדול במשק וכאשר מתבקשת עמדתה כגורם מאסדר (רגולטור) או מפקח. מעבר לכך, הפרקליטים מייצגים את היועץ המשפטי לממשלה כשהוא מתייצב בהליכים המעוררים שאלות בתחומי העבודה והביטחון הסוציאלי, ואשר להם השפעה על האינטרס הציבורי הרחב. הפרקליטים שותפים אפוא להתוויית ההלכות החשובות בתחום זה.

ההליכים השונים המטופלים בתחומים אלה מעלים מגוון של נושאים:

- נושאי ליבה של יחסי העבודה, כגון תביעות עובדים ביחס לתנאי העסקה, יחסי עובד-מעסיק, הפליה בעבודה ובקבלה לעבודה, הטרדה מינית בעבודה, התעמרות בעבודה, פיטורין והשעיה.
- סכסוכים קיבוציים ושבתות לעיתים בעלי השלכות כלכליות נרחבות, המלווים תהליכים של קיום משא ומתן והסדרת יחסי העבודה בין ארגוני העובדים לבין המדינה ומעסיקים אחרים בשירות הציבורי, בין היתר אגב רפורמות משמעותיות שיוזמת המדינה.
- תחום הביטחון הסוציאלי, כולל זכויות הנצברות במסגרת העבודה או נובעות ממנה (למשל, פנסיה, גמלאות וקצבאות).
- זכויות המצויות בסמכות בית הדין לעבודה אף שאינן קשורות ישירות לעבודה, לדוגמה קצבאות ביטוח לאומי, נושאים מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי והחלטות ועדות רפואיות.
- עתירות מנהליות וחוקתיות בתחום הרחב של משפט העבודה ודיני הביטחון הסוציאלי, הן בבית המשפט העליון והן בבתי הדין לעבודה.

בשנת 2020 נפתחו למעלה מ-1,500 תיקים במחלקות משפט העבודה במחוזות הפרקליטות.

במחלקה למשפט העבודה נפתחו בשנה זו 256 תיקים, מתוכם 205 הליכים בערכאות שיפוטיות והיתר תיקי ליווי ויועץ משפטי.



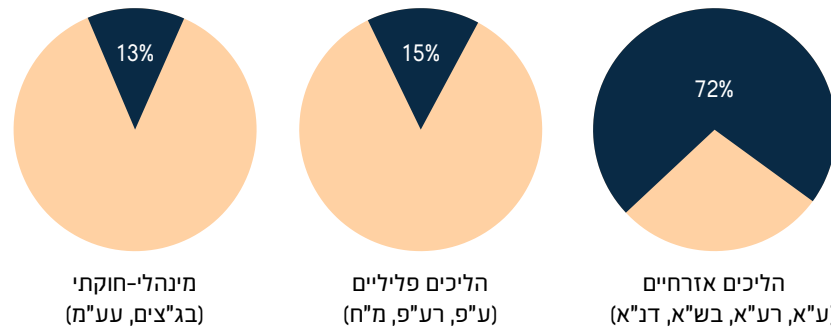
משפט פיסקאלי

המשפט הפיסקאלי עוסק בשאלות מתחום המס. בנושא זה קיים ממשק משמעותי בין האזרח לבין המדינה, מאחר שמיסים הם המקור העיקרי להכנסות המדינה והם מממנים את הוצאותיה המרכזיות. ההליכים בתחום המס מטופלים על ידי המחלקה הפיסקאלית בפרקליטות המדינה, שהיא יחידת המטה הרלוונטית בנושא זה ועל ידי מחלקות ייעודיות בפרקליטות המחוז.

המחלקה הפיסקאלית עוסקת בשאלות מס במגוון תחומי המשפט - אזרחי, מינהלי-חוקתי ופוליטי-והיא אחראית על ייצוג המדינה בבית המשפט העליון. נוסף על כך, היא מקיימת ממשק משמעותי עם רשות המיסים ומספקת לה ייעוץ שוטף, מעורבת בהליכים נגדה, נוטלת חלק בוועדת הכופר⁹¹ של הרשות, ומנחה את תובעי רשות המיסים המופיעים בבתי המשפט כנציגי היועץ המשפטי לממשלה.

בדומה לשנה שקדמה לה, בשנת 2020 נפתחו בבית המשפט העליון 127 הליכים מהותיים שטופלו על ידי המחלקה הפיסקאלית.⁹⁰ זאת, לפי ההתפלגות הבאה:

תרשים 76



התפלגות ההליכים המרכזיים שנפתחו בבית המשפט העליון בשנת 2020

בהליכים אלה נכללו, בין השאר, 4 בקשות לדיון נוסף אזרחי ו-2 בקשות למשפט חוזר (פלילי).

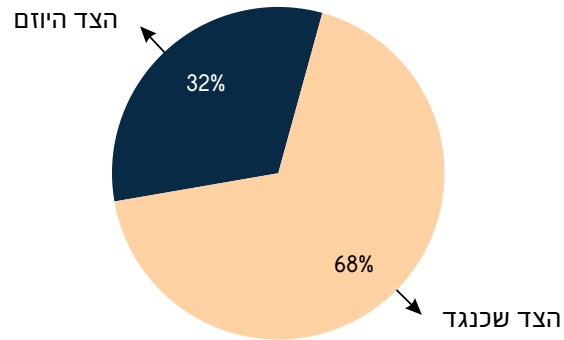
⁹⁰ בכך לא נכללו:

- 15 בש"פים (בקשות להארכת מעצר ועררי מעצר) שטופלו על-ידי המחלקה.
- 37 בקשות לנקיטת הליכי עיקול זמני או תפיסת נכסים (סעיף 194 לפקודת מס הכנסה) שנבחנו על-ידי מנהל המחלקה.
- 41 בקשות לעיכוב הליכים שטופלו על-ידי המחלקה.
- בש"אות שאינן מהותיות (בקשות להארכת מועד לנקיטת הליך ערעורי, בקשות להעברת מקום דיון ובקשות לאיחוד דיונים).
- תיקים בבתי-המשפט המחוזיים ובוועדות הערר לפי חוק מיסוי מקרקעין שטופלו על-ידי פרקליטים במחלקה.

הליכים פיסקאליים פליליים

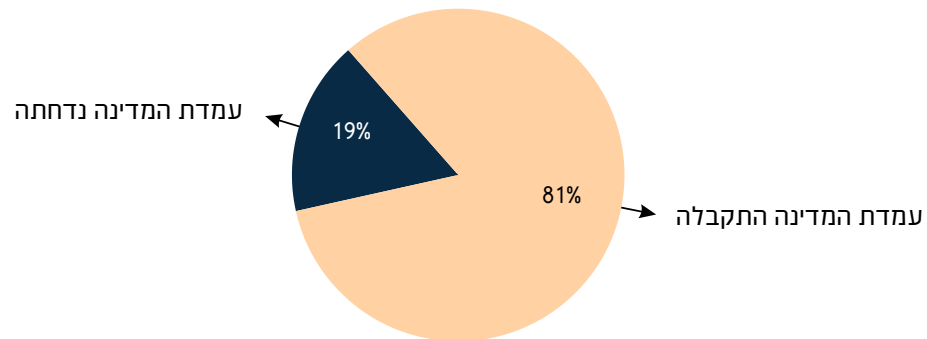
תיקים שנפתחו בשנת 2020 במחלקה הפיסקאלית⁹¹ - הצד היוזם

תרשים 79



תוצאות הליכים פליליים בבית המשפט העליון שטופלו במחלקה הפיסקאלית

תרשים 80



בשנת 2020 התקבלו 27 פסקי דין והחלטות של בית המשפט העליון בהליכים פליליים שטופלו על ידי המחלקה הפיסקאלית. בכ-81% מהם התקבלה עמדת המדינה ובכ-19% נדחתה.

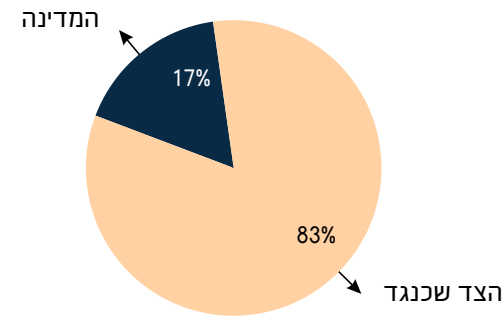
⁹¹התפלגות זו מתייחסת להליכים מסוג ע"פ ו-רע"פ בלבד, ואינה כוללת בש"פים.

בדומה לשנים קודמות, במרבית ההליכים הפיסקאליים שנפתחו בשנת 2020 במחלקה הפיסקאלית - הן בתחום האזרחי-מינהלי הן בתחום הפלילי - המדינה לא הייתה זו שיזמה את ההליך. ברוב המקרים של פסקי הדין שניתנו על ידי בית המשפט העליון בהליכים פיסקאליים בכל תחומי המשפט התקבלה במלואה עמדתה של המדינה. בכך יש כדי ללמד על הזהירות היתרה והחשיבות שמיוחסת על ידי בית המשפט לעמדות המובאות על ידי הפרקליטות בנושאים הללו.

הליכים פיסקאליים אזרחיים-מינהליים

תיקים שנפתחו בשנת 2020 במחלקה הפיסקאלית - הצד היוזם

תרשים 77



תוצאות ההליכים בערעורים אזרחיים ומינהליים שטופלו במחלקה הפיסקאלית

תרשים 78



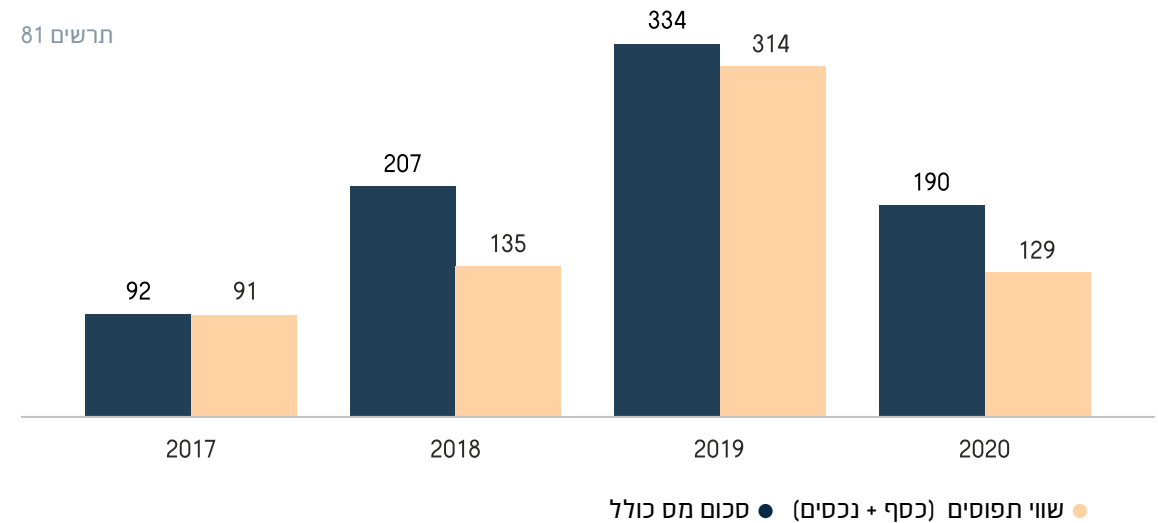
בשנת 2020 התקבלו פסקי דין של בית המשפט העליון בכ-74% הליכים אזרחיים ומינהליים שטופלו על ידי המחלקה הפיסקאלית. בכ-91% מהמקרים התקבלה עמדת המדינה במלואה.

הליכי גבייה בנסיבות מיוחדות

לרשות המיסים נתונה סמכות ייחודית לגבות מס מנישומים עוד בטרם הפיכתן של השומות לסופיות, למשל כשמתעורר חשש כי לא ניתן יהיה לגבות את המס משום שהנישום מתכוון לצאת מהארץ או מסיבה אחרת. הליכים אלה ננקטים על ידי מחוזות הפרקליטות, בהנחיית המחלקה הפיסקאלית.⁹²

בשנת 2020 נפתחו 37 הליכים כאלה, בסכום כולל של למעלה מ-190 מיליון ש"ח. בהליכים הללו הוטלו עיקולים על כסף ורכוש בשווי כולל של קרוב ל-129 מיליון ש"ח.

סכום המס הכולל ושווי התפוסים (מזומן + נכסים) בהליכי גבייה בנסיבות מיוחדות (במיליוני ש"ח)



⁹²ראו סעיף 194 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]. הנתונים אינם כוללים תיקים לפי סעיף 112א לחוק מע"מ (מקבילו של סעיף 194) המופעל על ידי רשות המיסים (בהנחיית מנהל המחלקה הפיסקאלית).





החטיבה האזרחית

תמיכה בממשלה בביצוע מדיניותה
ובהפעלת סמכויותיה בכפוף לדיון



שמירה על הקופה הציבורית ועל
נכסי המדינה והציבור הרחב



הגנה על זכויות האדם, שלטון
החוק והאינטרס הציבורי



- אתגרים משטריים וחוקתיים חדשים
- בחירות לכנסת
- אכיפה משולבת



תמיכה בממשלה בביצוע מדיניותה ובהפעלת סמכויותיה בכפוף לדין

אחת ממטרותיה המרכזיות של החטיבה האזרחית בפרקליטות היא לאפשר את המשך העשייה השלטונית של המדינה כאשר הדברים מגיעים לזירה של בתי המשפט. תפקידה הוא לתמוך בממשלה בביצוע מדיניותה ובהפעלת סמכויותיה גם בגזרה זו והכל בכפוף לדין.

אתגרים משטריים וחוקתיים חדשים

שנת 2020 הייתה שנה מאתגרת מבחינה משפטית בכל הנוגע למישור הפוליטי והמשטרי, לצד ההתמודדות עם מגפת הקורונה. תופעות אלה באו לידי ביטוי, בין השאר, בעתירות שהוגשו לבג"ץ ועוררו שאלות משפטיות חדשניות ומורכבות שנגעו, בחלקן, בשאלות יסודיות הנוגעות לשיטת המשטר שלנו.

הליכים אלה טופלו על ידי [מחלקת הבג"צים](#) בפרקליטות המדינה, שהביאה בפני בית המשפט העליון את עמדתם המשפטית של משרדי המשלה והיועץ המשפטי לממשלה בסוגיות הללו.

בעקבות הבחירות לכנסת ה-23, שנערכו במרץ 2020, תוקן חוק יסוד: המשלה, והוקמה מכוחו לראשונה בישראל "ממשלת חילופים". בממשלה זו כיהנו ראש ממשלה וראש ממשלה חלופי, שיועדו להתחלף בתפקידיהם במועד שעליו הודיעו בעת השבעת המשלה, ולכל אחד מחברי המשלה נקבעה זיקה על פי דין לאחד מן השניים. בחוק היסוד אף נקבע כי ממשלת החילופים תהיה ממשלה פריטטית-שוויונית. כלומר, תקנה יחס זהה של כוח הצבעה וזכויות בממשלה לכל אחד משני הגושים הפוליטיים שהרכיבו אותה.

ברקע הדברים, התעוררו שאלות הנוגעות להשלכות הגשת כתב אישום נגד ראש המשלה דאז, חה"כ בנימין נתניהו, בראשית שנת 2020, על המצב המשפטי הכרוך בהרכבת המשלה וכהונתו בתפקיד.

בהמשך שנת 2020 תוקן חוק התקציב ונדחה המועד האחרון לאישור תקציב המדינה לשנת 2020, עד לסוף חודש דצמבר. משהגיע מועד זה בלא שאושר תקציב המדינה - התפזרה הכנסת.

על רקע הקשיים הפוליטיים שאליהם נקלעה ממשלת החילופים, נמנעה המשלה מאיש משרות בכירות בשירות הציבורי.

הסוגיות הללו ואחרות נדונו בהליכים רבים שהוגשו לבג"ץ ותקפו במישורין את התנהלות המשלה והכנסת במישור החוקתי והמינהלי, לרבות הליכים שנדונו בפני הרכבים מורחבים:

3 עתירות לבג"ץ בנושא התיקון לחוק יסוד: המשלה שאיפשר את הקמת ממשלת החילופים.

8 עתירות לבג"ץ שעסקו בהסכם הקואליציוני ובהטלת המנדט להרכבת המשלה על ראש המשלה דאז, חה"כ בנימין נתניהו.

2 עתירות לבג"ץ שתקפו את דחיית המועד לאישור תקציב המדינה.

מעבר לעתירות אלה שהתמקדו בסוגיות שתוארו, בשנת 2020 הוגשו לבית המשפט העליון הליכים נוספים שעוררו אף הם שאלות יישומיות ביחס לפעילות המשלה הפריטטית, למשמעויות של העדר תקציב מדינה, וסוגיות אחרות שמקורן במצב הדברים ששרר בתקופת כהונתה של המשלה ה-35 והכנסת ה-23.



בחירות לכנסת

להליכים הנוגעים לבחירות יש דינים וכללים ייחודיים. רוב ההליכים מתנהלים בפני ועדת הבחירות המרכזית לכנסת והעומד בראשה, וחלק נוסף מתנהל בבתי המשפט, בדגש על בית המשפט העליון. בוועדת הבחירות חברים נציגי הסיעות בכנסת והיא ברובה גוף פוליטי, למעט יושב הראש שהוא שופט בית המשפט העליון. בין יתר תפקידיה מוסמכת הוועדה להכריע האם מועמד או רשימה מסוימת מנועים מלהשתתף בבחירות. בשל המשמעויות הדרמטיות של החלטה זו, ההחלטה לפסול מועמד מלהתמודד בבחירות טעונה אישור של בית המשפט העליון. נוסף על כך, ניתן לערער או לעתור לבג"ץ על החלטות הוועדה בעניין פסילת רשימות מועמדים ובעניינים נוספים. במקביל, יושב ראש הוועדה מוסמך לתת צווי מניעה בענייני תעמולת בחירות והיבטים מסוימים של מימון בחירות.

בחלק לא מבוטל מהליכי הבחירות מתבקשת עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, המוצגת על ידי מחלקת הבג"צים פרקליטות המדינה.

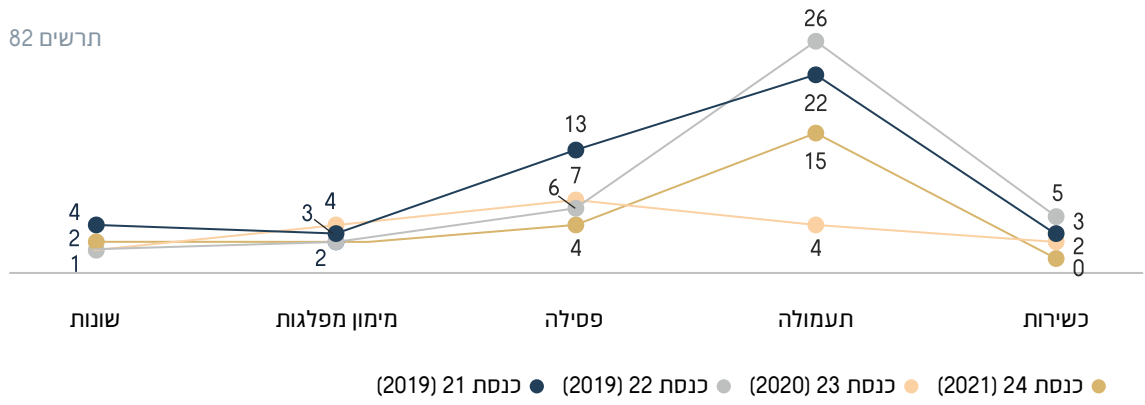
בבחירות לכנסת ה-23 שהתקיימו בשנת 2020 התבקשה עמדת היועץ המשפטי לממשלה על ידי יו"ר ועדת הבחירות והוצגה בפני הוועדה ב-18 הליכים. מדובר בירידה בכמות ההליכים בהשוואה לשתי מערכות הבחירות שנערכו בשנת 2019 (ירידה של כ-55% לעומת הבחירות לכנסת ה-22 ושל כ-60% ביחס לבחירות לכנסת ה-21).⁹³



הנושא המרכזי בעמדות שהובאו על ידי היועץ המשפטי לממשלה בפני ועדת הבחירות בשנת 2020 היה תעמולת הבחירות (למשל, שאלות שנגעו לשימוש אסור במשאבי ציבור או פרסומים אנונימיים). נושאים נוספים שעלו במסגרת זו היו היבטי מימון מפלגות; פסילת מועמדים ורשימות; וכשירות מועמדים להתמודד בבחירות (למשל משום שהוטל עליהם קלון או בשל תקופת צינון).

⁹³ למען שלמות התמונה יצוין, כי במערכת הבחירות לכנסת ה-24, בשנת 2021, הובאה עמדת היועץ המשפטי לממשלה בפני ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ב-23 הליכים (עלייה קלה ביחס לבחירות לכנסת ה-23 שהתקיימו בשנת 2020).

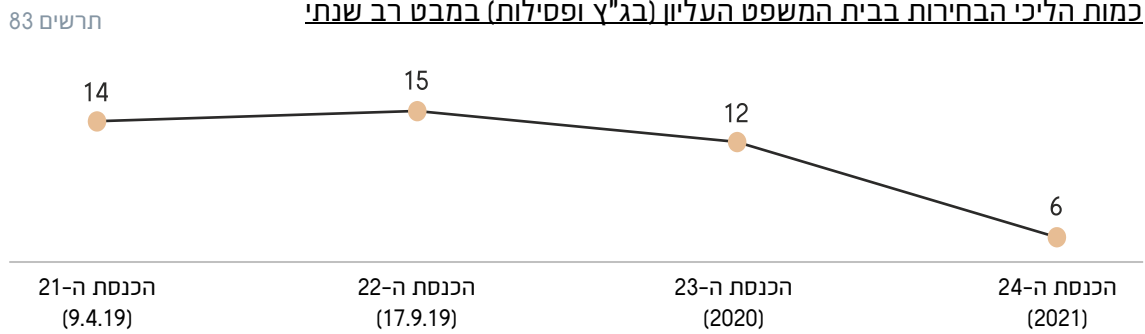
הליכים בוועדת הבחירות שבהם הוגשה עמדת היועץ המשפטי לממשלה לבקשת וועדת הבחירות



מעבר להליכים בפני ועדת הבחירות המרכזית, עולות שאלות בנושא הבחירות בהליכים בפני בתי המשפט, בעיקר בבית המשפט העליון. חלק מההליכים מוגשים בעקבות החלטות של וועדת הבחירות וישנן עתירות המוגשות ישירות לבג"ץ.

בבחירות לכנסת ה-23 הייתה ירידה קלה בכמות ההליכים בבית המשפט העליון בנושאי הבחירות שטופלו על-ידי מחלקת הבג"צים, בהשוואה לשתי מערכות הבחירות שקדמו לה ואשר נערכו בשנת 2019.⁹⁴

כמות הליכי הבחירות בבית המשפט העליון (בג"ץ ופסילות) במבט רב שנתי



⁹⁴ מגמת הירידה נמשכה גם בבחירות לכנסת ה-24, שנערכו בשנת 2021, שבמסגרתה התנהלו 6 הליכים בלבד.

אכיפה משולבת

אכיפה משולבת היא שם כולל לפעילות משולבת ומתואמת של גורמי האכיפה ממגוון תחומים לשם מאבק כנגד יעדי פשיעה. הרעיון שביסוד הפעילות הוא ניצול הכלים מתחומי המשפט האזרחי והמינהלי (למשל, תביעות כספיות או הליכים לשלילת רישיונות) כאמצעי **אכיפה משלימים לכלים ה"מסורתיים" של המשפט הפלילי**.

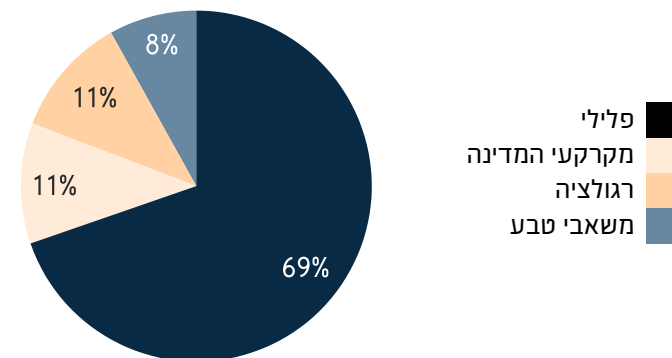
בכך מסייעת הפרקליטות האזרחית בהגשמת מדיניות הממשלה ובמימוש היעדים שהוגדרו על ידה, באכיפת החוק ובהגנה על נכסי הציבור וזכויותיו.

בשנת 2020 התקיימו **85 פעולות** בתחום האכיפה המשולבת, שאותן ניתן לחלק לשני סוגים -

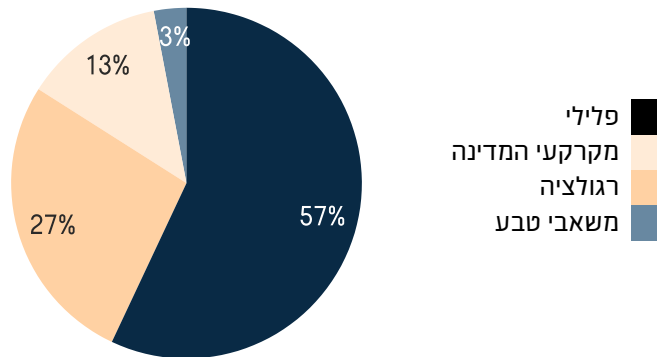
א. **מבצעי אכיפה משולבת** - מבצעים שנערכים ככלל לאחר "שולחנות עגולים" המנוהלים על ידי הפרקליטות בהשתתפות גורמי אכיפה רבים (למשל, רגולטורים רלוונטיים, גופי אכיפה כגון משטרה, רשויות המס, רשות מקרקעי ישראל ומשטרה ירוקה). **בשנת 2020 בוצעו 52 מבצעים**.

ב. **פעולות אכיפה משלימות נוספות** - מגוון פעולות שנוקטת המדינה נגד עבריינים, שאינן כוללות "מבצע בשטח". למשל: שלילת רישיונות, הוצאת צווי סגירה, הגשת תביעות כספיות לאחר הליכים פליליים ועוד. בשנת 2020 בוצעו **33 פעולות אכיפה משלימה** שכללו, לדוגמה, תביעות אזרחיות בגין גניבת רכוש צבאי, הוצאת צו להפסקת פעילות באתר שפיכת פסולת פיראטי, חילוט אזרחי של רכוש בעבירות סמים, סגירת מועדוני חשפנות שבשטחם התבצעה פעילות העולה כדי מעשה זנות ועוד.

מבצעי אכיפה משולבת בשנת 2020 לפי תחומים
תרשים 84

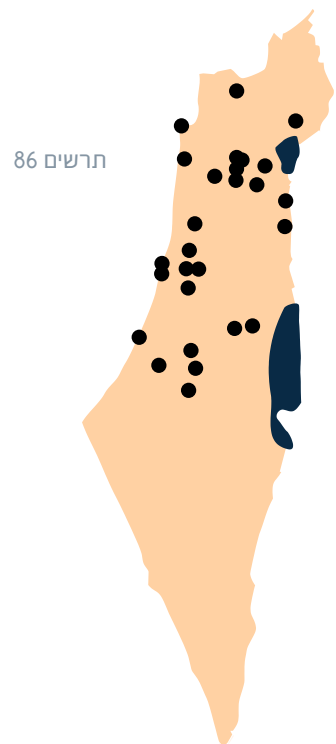


אכיפה משלימה בשנת 2020 לפי תחומים
תרשים 85



פריסה גיאוגרפית של מבצעי האכיפה האזרחית המשולבת בשנת 2020 (לפי ה-א"ב)

אום בטין, אופקים, אשקלון, ביר הדאג', בית שמש, בת ים, ג'לג'וליה, ג'ת, גני תקווה, חוסן, חיפה, טורעאן, טייבה, טירת כרמל, יבנאל, יהוד, יפיע, ירושלים, כפר כנא, כפר קאסם, לוד, מגדל העמק, מלילות, נצרת, עילוט, עפולה, ערערה, קצרין (מג'דל שמס), קרית גת, ראמה, רהט, רותם, ריינה, רעננה, שדרות, תל-אביב-יפו



מאבק בארגוני פשיעה וגורמים עבריינים

מרבית מבצעי האכיפה המשולבת שבוצעו בשנת 2020 (כ-69%) כוונו נגד ארגוני פשיעה וגורמים עבריינים. 28 מבין המבצעים הללו (כ-54% מכלל מבצעי האכיפה המשולבת בשנה זו) נערכו כחלק מהמאמץ המוגבר להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית.

במסגרת זו, בין השאר, נערך מבצע מתמשך (בשלוש פעימות, שנמשך אף בשנת 2021) נגד עסקים המהווים "כיסוי" ומייצרים תשתית כלכלית לפעילותו של ארגון פשיעה גדול הפועל ברחבי הארץ. מהלכים אלה התפרשו במקביל על פני שלושה מחוזות גיאוגרפיים ונגעו לעשרות עסקים ומוקדים בשלל תחומים.

במסגרת מבצעי האכיפה שנערכו בשנת 2020 ננקטו פעולות אכיפה רבות ומגוונות **למיגור תופעות בלתי חוקיות, לפגיעה כלכלית בארגוני פשיעה ולשמירה על שלום הציבור**, למשל: גביית חובות למדינה; הוצאת צווי סגירה למקומות שסיכנו את שלום הציבור; החרמת עשרות אלפי ליטרים של דלקים שנמכרו בתחנות דלק פיראטיות וחשודים כמהולים; השמדת מזון בלתי ראוי למאכל; החרמת בלוני גז פיראטיים; איתור גניבות חשמל; איתור עבירות מס; איתור והחרמת בעלי חיים שהוחזקו שלא כדין ועוד.

הגנה על זכויות אדם

פעילות האכיפה המשולבת מכוונת גם לשמירה על זכויות אדם.

כך, בשנת 2020 נעשתה עשייה משמעותית במאבק נגד ניצול נשים, זאת, בהובלת הפרקליטות האזרחית במחוז תל-אביב, בשיתוף עם הפרקליטות הפלילית באותו מחוז, נציגי המשטרה וגורמי ממשלה שונים. במסגרת זו נערך מבצע אכיפה נרחב נגד מועדונים שלפי החשד נעשתה בהם פעילות העולה כדי מעשי זנות. בהמשך לכך, שלושה מועדוני חשפנות נסגרו בצו מינהלי ונוהלו הליכים משפטיים מנהליים.



- מגמות במקרקעין
- תביעות אזרחיות יזומות
- אכיפת נורמות שכר בשירות הציבורי
- הגנה על נכסי תרבות ומורשת
- מאבק בהעלמות מס – חשבוניות מס פיקטיביות
- פשרות במסגרת הליכים אזרחיים



שמירה על הקופה הציבורית ועל נכסי המדינה והציבור הרחב

החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה אחראית על ייצוגה של המדינה בערכאות והיא פועלת גם כנאמן הציבור. בהתאם, אחת ממטרותיה המרכזיות היא לשמור על קופת המדינה, על נכסיה וכן על נכסים השייכים לציבור כולו ולטובתו.

מגמות במקרקעין

"המקרקעין הם נכס יחיד ומיוחד במינו מבין נכסיה של המדינה. קשה להפריז בחשיבותם לחברה ולמדינה. אם האומה ומפעלה התרבותי מהווים את ה"נשמה" של העם, הרי שמקרקעיה מהווים את "הגוף" שלו. על בסיס הקרקע מנהלים הפרט והחברה את כל מעגל חייהם...."

"המקרקעין ... הוא משאב לאומי. כמות המקרקעין אינה ניתנת להגדלה. חיי החברה מותנים ביכולת הציבור לעשות שימוש במקרקעין, כגון לבנות כבישים, לסלול מסילות, להסדיר אמצעי תקשורת, להבטיח בנייתם של מוסדות ציבור, לשמר עתיקות ונכסים תרבותיים, לשמר שטחים פתוחים, ולקיים שמירה על בטחון הציבור ושלומם..."

המקרקעין הם, על כן, משאב חיוני מאין כמותו ובעל ערך רב. יש להם חשיבות גדולה במיוחד במדינה כמו ישראל, אשר גבולותיה צרים, צפיפות האוכלוסיה בה גדולה, ובהיותה ארץ קולטת עולים. אי אפשר לייצר קרקע, ועל כן על מדינה לכלכל צעדיה בהתחשב במצאי המקרקעין שבידה".⁹⁵

אחד התחומים המרכזיים שבהם מייצגת הפרקליטות האזרחית את מדינת ישראל הוא תחום המקרקעין.

יותר מ-1,700 מההליכים שנפתחו בשנת 2020 במחוזות הפרקליטות האזרחית וכ-42% מההליכים (169 הליכים) שהוגשו לבית המשפט העליון וטופלו [במחלקה האזרחית](#) עסקו בדיני מקרקעין.

ריבוי ההתדיינויות במעורבות המדינה אינו מפתיע בהתחשב בכך שכ-93% משטח המדינה מצוי בבעלות מדינת ישראל, קרן קיימת לישראל ורשות הפיתוח.

החטיבה האזרחית פועלת בתיקים הללו להגנה על מקרקעי המדינה, כחלק ממחויבותה העמוקה להגנה על נכסי הכלל ושמירה על הקופה הציבורית ובהתאם לעקרונות השוויון והצדק החלוקתי.

ההליכים בתחומי המקרקעין מעלים סוגיות מורכבות ומגוונות, למשל: שאלות הנוגעות לעצם הזכויות בקרקעות; להליכי הקצאתן; רישומן בטאבו; היכולת לעשות שימוש בקרקע (למשל, באמצעות סילוק פולשים); שאלות בנוגע לקרקעות שהופקעו לטובת המדינה; נכסי נפקדים שהועברו לחזקת המדינה לאחר הקמתה, ועוד.

מתוך הנושאים המרובים בתחום המקרקעין המטופלים בחטיבה האזרחית נבקש להצביע על כמה מבין התופעות שבלטו בשנת 2020, בבית המשפט העליון ובבתי המשפט המחוזיים ובבתי משפט השלום, לפי פיזור גיאוגרפי.

הליכים בבית המשפט העליון - תיקי הפקעות

[המחלקה האזרחית](#) בפרקליטות המדינה מטפלת בהליכים האזרחיים הנדונים בבית המשפט העליון. נוסף על כך, שאלות בנושאי מקרקעין מתעוררות לעיתים גם במסגרת עתירות לבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ, ואלה מטופלות [במחלקת הבגצ"ם](#).

התופעה הבולטת בשנת 2020 בתחום המקרקעין שטופלה על ידי המחלקה האזרחית, הייתה ערעורים בתחום ההפקעות⁹⁶, שבהם נתקפו פסיקותיהם של בתי המשפט המחוזיים.

בין השנים 2016-2019 הוגשו לבתי המשפט המחוזיים מאות רבות של תביעות לפיצויים בגין הפקעות מקרקעין שבוצעו על ידי המדינה עשרות שנים קודם לכן, בעיקר לצורך הקמת יישובים ברחבי הארץ. ברקע לכך עמדה פסיקה של בית המשפט העליון שאפשרה להגיש תביעות פיצויים במשך תקופה מוגבלת ותחומה בזמן שבמהלכה לא תוכל המדינה להעלות טענת התיישנות.⁹⁶

הסוגיה העקרונית העיקרית שנותרה במחלוקת כיום בין המדינה לבין התובעים נוגעת להיקף הפיצויים בגין הקרקעות שהופקעו. בעניין זה התקיימה ועדיין מתקיימת התדיינות ענפה בבתי המשפט ברחבי הארץ וכן בבית המשפט העליון.

בשנת 2020 הוגשו 107 הליכים ערעוריים לבית המשפט העליון (94 ערעורים ו-13 בקשות רשות ערעור) בעניין שיעור פיצויי ההפקעה שפסקו בתי המשפט המחוזיים, ואשר טופלו על ידי [המחלקה האזרחית](#) בפרקליטות המדינה. חלקם המכריע של הערעורים הוגשו על ידי המדינה. היקפם הכספי של התיקים נאמד במאות מיליוני ש"ח.

בד בבד, הוגשו על ידי המדינה בקשות רשות ערעור המשיגות על החלטות שונות של בתי המשפט המחוזיים שלא לעכב ביצועם של פסקי הדין, שמטרתן לאפשר במסגרת הערעור את הבירור האם התובעים אכן זכאים לסכומים שנפסקו לטובתם בטרם הוצאת כספי המדינה. בקשות אלה, ככלל, התקבלו באופן מלא או חלקי על ידי בית המשפט העליון.

⁹⁶ דנ"א 1595/06 עזבון המנוח יעקב ארידור ז"ל נ' עיריית פתח תקווה, פ"ד (סו) 58 (2013).

⁹⁵ בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד (נו) 62-63 (2002).

במחוז דרום - קודמו הליכים משמעותיים בעניין בעלותה של המדינה בקרקעות, ובכלל זה תביעות שהגישה וקידמה המדינה ותביעות שהוגשו נגדה בעקבות הליכי הפקעה. כן נמשך הטיפול בהליכים שונים הקשורים להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, בהליכים שעניינם השבת קרקע חקלאית לידי הציבור ובהליכים יזומים על ידי המדינה בעקבות שימוש שלא כדין בחופי ים, בפרט בחוף ניצנים.

תביעות יזומות

לצד הטיפול במחוזות הפרקליטות, ביחידה לאכיפה אזרחית בלטה במהלך השנה מגמה חדשה שעניינה השבת נכסים של המדינה המיועדים לשיכון אוכלוסיות מוחלשות. במסגרת זו הוגשו תביעות נגד רשויות מקומיות לפינוי דירות המוחזקות על ידן ומיועדות לשימוש מאגר זכאי הדיור הציבורי וכן הוגשו תביעות נגד קבלנים לפיצויים על פי חוק המכר, עקב איחור במסירת דירות המיועדות אף הן לשימוש זכאי הדיור הציבורי. במתכונת דומה הוגשו תביעות לפינוי נגד יחידים המחזיקים שלא כדין בדירות משרד הביטחון המיועדות לשיכון נכי צה"ל זכאים. כל זאת נוסף על הפעילות הענפה בנוגע לחופי הים (ראו עוד בזרקור בנושא [התביעות היזומות](#)).

תופעות בולטות במקרקעין - לפי מחוזות הפרקליטות

במחוז צפון - נמשך הטיפול בתביעות הרבות לקבלת פיצויי הפקעה. נוסף על כך טופלו הליכים שעניינם שמירה על מקרקעי המדינה, וסיכול ניסיונות להעברת מקרקעין לידיים פרטיות באמצעות מרמה וזיוף. בין השאר, הוגשו על ידי המדינה תביעות יזומות לביטול עסקאות ורישומים שונים ובלתי חוקיים ביחס לקרקעותיה.

במחוז חיפה - נמשך גם כן הטיפול בתביעות הרבות לקבלת פיצויי הפקעה ובהליכים שעניינם סיכול ניסיונות לבצע מרמה וזיוף במטרה להעביר קרקעות מדינה לידיים פרטיות. נוסף על כך, במהלך השנה טופלו במחוז שורת הליכים שנועדו לפנות את אחת ממחצבות האבן שבאזור.

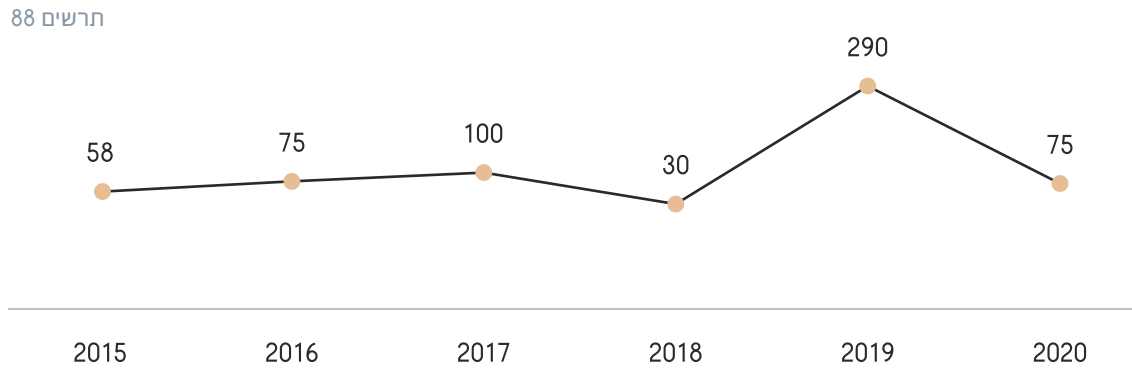
במחוז מרכז - הושם דגש על טיפול אקטיבי בתופעות של ניצול קרקע שלא כדין, באמצעות הגשת תביעות יזומות (למשל נגד מטמנות פיראטיות, כריית חול לא חוקית וגידול קנאבים על קרקעות מדינה לשם סחר בסמים). כן ננקטו מגוון פעולות בשילוב ידיים עם הפרקליטות הפלילית לצמצום מעשי מרמה במקרקעי מדינה. לצורך כך הוקמו צוותים משותפים והוגשו תביעות אזרחיות כהשלמה לאכיפה במישור הפלילי. כמו כן, רוכזו מאמצים בהליכים שנועדו לסייע בפתרון מצוקת הדיור באזור המרכז, למשל, על ידי הגשת תביעות שתכליתן להשיב לידי הציבור קרקעות שייעודן שונה מחקלאות למגורים (בהתאם להסכמי ההרשאה).

במחוז תל אביב - בלטו במהלך השנה מספר מגמות חדשות ובהן הגשת הליכים נגד רשם המקרקעין על רקע טענות לזיופים במרשם: הליכים חדשים שלא היו קיימים בעבר לפינוי מכוח התיקון לחוק הותמ"ל, כחלק מהמאמצים להגדלת היצע הדיור; והליכים הנוגעים לפרויקט "מחיר למשתכן".

במחוז ירושלים - התנהלו הליכים שנועדו להשיב לידי הציבור קרקעות שניתנו לגורמים פרטיים בפטור ממכרז להפעלת מחצבות ולטענת המדינה הגיעה העת להשבתן אליה. כמו כן טופלו ניסיונות חוזרים של גורמים פרטיים לעקוף את רשויות המרשם, תוך פגיעה אפשרית בצדדים שלישיים. סוג נוסף של הליכים שבלט בשנת 2020 הוא תביעות בנוגע לדמי היתר או דמי חכירה שהוגשו נגד המדינה ומטרתן הקטנת התשלומים שמשולמים למדינה על ידי גורמים פרטיים שעושים שימוש בקרקעותיה תוך פגיעה בעקרון השוויון. גם במחוז זה נמשך הטיפול בתיקי הפקעות מרובים.



סכומים שנפסקו לטובת המדינה בתביעות יזומות מטעם היחידה לאכיפה אזרחית (במלש"ח)



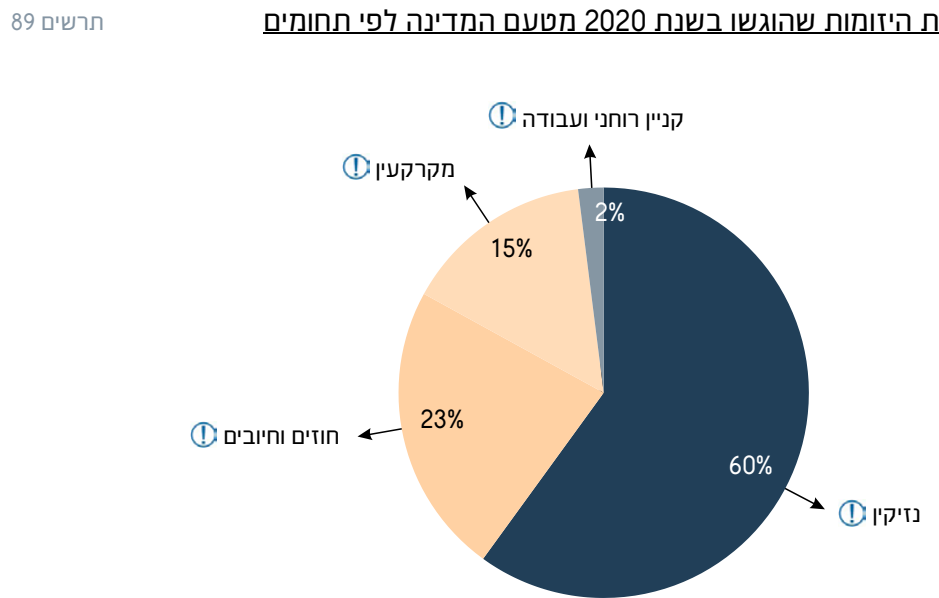
תביעות אזרחיות יזומות

במטרה לשמור על קופת המדינה ונכסי הציבור, להבטיח את אכיפת החוק, לסייע בהגשמת המדיניות הממשלתית ולתת בידי המדינה אמצעי משלים לכלים פליליים, הפרקליטות האזרחית מגישה תביעות יזומות בהובלת יחידת המטה האמונה על כך - [היחידה לאכיפה אזרחית](#).

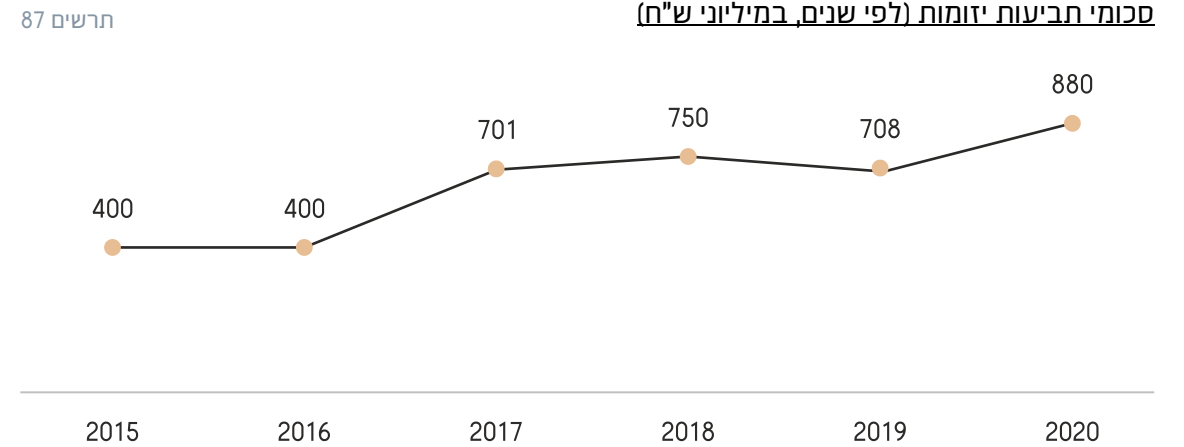
בשנת 2020 הוגשו בשם המדינה 242 תביעות יזומות בסכום כולל של למעלה מ-880 מיליון ש"ח.

מדובר בכמות התביעות הגדולה ביותר בשלוש השנים האחרונות (עלייה של 37.5% לעומת שנת 2019, שאז הוגשו 184 תביעות, וכ-17% לעומת שנת 2018, שאז הוגשו 217 תביעות). הדבר משקף את המאמצים הרבים המושקעים בתחום זה.

התפלגות התביעות היזומות שהוגשו בשנת 2020 מטעם המדינה לפי תחומים



סכומי תביעות יזומות (לפי שנים, במיליוני ש"ח)



בהליכים שהסתיימו בשנת 2020 שעניינם תביעות יזומות שנוהלו בליווי היחידה לאכיפה אזרחית, נפסקו לטובת המדינה בסך הכל כ-75 מיליון ש"ח.⁹⁷

⁹⁷(הליכים אלה לא בהכרח החלו בשנת 2020: מאחר שתיק אזרחי ממוצע מתנהל בבית המשפט במשך כמה שנים, הסכומים שנפסקו לטובת המדינה בשנה מסוימת מתייחסים גם להליכים שהוגשו בשנים קודמות).


מה מסתתר מאחורי המספרים?

תביעות בגין מפגעים סביבתיים שהזיקו לציבור בכללותו - בשנים האחרונות, הגישה הפרקליטות האזרחית מספר תביעות תקדימיות בתחום הסביבתי, למשל בגין זיהומי נפט, פגיעה בנחלים ועוד, במטרה לקדם את השמירה על ערכי הטבע והסביבה, להגן על בריאות הציבור ולהביא להרתעה יעילה באמצעות חיוב הגורם המזהם לשלם על הנזק שגרם (עקרון "המזהם משלם").

בשנת 2020, הוגשו, למשל, תביעה בסך **חצי מיליארד ש"ח** נגד יצרניות רכב, אלקטרוניקה ויבואניות כלי רכב בעקבות פרשה שבה זויפו נתוני פליטת גזים במנועי דיזל שגרמו לזיהום האוויר; ותביעה אחרת שנועדה לפצות את המדינה בגין הפגיעה הנרחבת שנגרמה לאלמוגים במפרץ אילת בשל עבודות תשתית שבוצעו במקום.

שמירת החופים מפני מסחורם בידי גורמים פרטיים - היחידה לאכיפה אזרחית מרכזת "פורום חופים" העוסק בתופעת ההשתלטות על חופי הים על ידי גורמים פרטיים ובפגיעה בחופים, כמשאב טבע ציבורי מתכלה. הפורום פועל במתכונת של "שולחן עגול", באמצעות אכיפה משולבת של מחוזות הפרקליטות ורשויות המדינה הרלוונטיות, הכוללת, בין השאר, הגשת תביעות יזומות ושימוש בכלים מינהליים כדי להגן על זכויות הציבור בחופי הים.

במסגרת זו, בשנת 2020, הגישה המדינה תביעה בגין פלישה למקרקעין באזור חוף הים באילת והפעלת עסק לאטרקציות ימיות והפקת אירועי חוף פרטיים. כן הוגשה תביעה בגין הפעלת מתחם לשם קיום אירועים מסחריים, מסיבות וקמפינג בחוף ניצנים תוך גביית תשלום בכניסה לחוף.

עמידה על זכויות המדינה בתחום הקניין רוחני  - בשנת 2020 הוגשה מטעם המדינה תביעה על סך 12 מיליון ש"ח בגין הפרת הסכמים ואי-תשלום תמלוגים למכון וולקני בנוגע לפיתוח זנים לחקלאות וסחר בהם. תביעה נוספת הוגשה נגד חברה מסחרית בגין מכירת מהדורת הכנה לבגרות שכללה פרק שהועתק מיצירה של משרד החינוך ופורסמה על ידו לשימוש הציבור בחינם.



אכיפת נורמות שכר בשירות הציבורי

"ההוראה שבסעיף 29... מצויה, בעולם הכלכלה הלאומי, ברמה נורמטיבית גבוהה ביותר, כמעט 'קדושה'".
 (המשנה לנשיאת בית המשפט העליון, א' רובינשטיין) [בר"ש 4252/16 אלג'י נ' נציבות שירות המדינה (5.7.2016)]

סעיף 29 לחוק יסודות התקציב מסמיך את הממונה על השכר לפקח על השכר בגופים מתוקצבים ונתמכים, כגון: רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות, מוסדות להשכלה גבוהה, קופות חולים ועוד, במטרה לשמור על הקופה הציבורית ועל האינטרס הציבורי.⁹⁸
 הוראת החוק נותרה כמעט אות מתה במשך שנים רבות, בהעדר גוף ייעודי לאכיפתה. לפיכך, נוצרו **חריגות שכר** רבות בגופים המתוקצבים והנתמכים השונים.

בהתאם להחלטת הממשלה בשנת 1997, הוקמו שתי יחידות שתפקידן לעבוד יחד במטרה להעמיק ולהיטיב את האכיפה בנושא זה: האחת - באגף לשכר והסכמי עבודה משרד האוצר, והשנייה - במחלקה למשפט העבודה בפרקליטות המדינה.

במסגרת התפקיד הייחודי שהוטל עליה, יחידת האכיפה בפרקליטות אחראית על הליווי המשפטי ועל הייעוץ השוטף לממונה על השכר וליחידת האכיפה במשרד האוצר ועל ייצוג הממונה בערכאות השונות. היחידה מעורבת בכל שלבי הטיפול, החל מהבדיקה והחשיבה אגב גילוי חריגות שכר, עבור בהליכי שימוע לגופים ולעובדיהם ועד להחלטת הממונה על השכר להתערב בחריגה, להורות על הפסקתה ולחייב את העובדים להשיב את הסכומים שקיבלו ביתר.

האפשרות להורות לגופים להפחית את שכרם של העובדים מעתה ואילך ואף להשיב סכומים ששולמו להם ביתר בעבר, אינה מובנת מאליה ואף נוגדת הלכות שונות שהיו קיימות בתחומים אחרים של משפט העבודה.

אף על פי כן, בתי הדין לעבודה, שמרבית ההליכים נדונו בפניהם, קיבלו במשך השנים את העמדה המשפטית שלפיה על מנת ליצור הרתעה ולהבטיח אכיפה אפקטיבית יש לאפשר לממונה על השכר להפעיל את סמכותו הן בהפחתת שכר הן בהוראה בדבר השבת סכומים ששולמו בעבר.

בשנת 2020 נפתחו 25 תיקים בנושא זה במחלקה למשפט העבודה, מתוכם 17 הליכים משפטיים ו-8

תיקי ליווי משפטי של החלטות הממונה על השכר.⁹⁹ בפרקליטות המחוז נפתחו כ-59 תיקים משפטיים בנושא זה.

במשך השנים השיגו יחידות האכיפה הישגים משפטיים רבים בערכאות השיפוטיות לרבות בבית המשפט העליון. כתוצאה מכך, במרבית הגופים המתוקצבים והנתמכים קיימת כיום יותר זהירות בכל הנוגע לתשלום הטבות הקשורות בעבודה והממונה על השכר ויחידת האכיפה זוכות לשיתוף פעולה הודות לתשתית המשפטית המוצקה המעגנת את פעולתם.

פעילות יחידות האכיפה הובילה מאז הקמתן לשינוי דרמטי בנורמות תשלום השכר בשירות הציבורי, תוך חיזוק שלטון החוק וחלוקה צודקת יותר של משאבים. ברמה המעשית עשייה זו הובילה לחסכון בכספי ציבור בכמה דרכים:

- השבת סכומים ששולמו בעבר תוך חריגות שכר
- הפחתת התחייבויות לעתיד (הסכמים שבוטלו במבט צופה פני עתיד)
- חסכון המבוסס על הרתעה.

על פי הערכות משרד האוצר, כתוצאה מפעילות זו נחסכו לציבור ב-20 השנים האחרונות כ-7 מיליארד ש"ח, ובשנים 2017-2019 לבדן - כ-1.2 מיליארד ש"ח.

רוב החסכון הוא אקטוארי. לשם המחשה, בשנים 2017-2019 בלבד הושבו לקופה הציבורית למעלה מ-72 מיליון ש"ח, ששולמו ביתר לעובדים. לכך מצטרפים סכומים ניכרים שנחסכו בשל ביטול עתידי של חריגת שכר ובגין שיפור בתקינות התנהלות הגופים. כך, בשנת 2020 נחתם הסכם קיבוצי בין ההסתדרות לבין התעשייה האווירית (שהיא גוף מתוקצב בהיותה חברה ממשלתית), במטרה להסדיר חלק מחריגות השכר בחברה זו. ההסכם הקיבוצי אושר על ידי הממונה על השכר ובזכותו ייחסכו מאות מיליוני ש"ח לקופה הציבורית.

במקביל לפיקוח על תנאי ההעסקה בגופים האמורים, פועלים הגורמים המוסמכים גם באמצעים משמעותיים נגד בעלי התפקידים המאשרים הטבות שכר חורגות. אלה מסייעים להרתעה ולמניעה מראש של תשלומים חורגים. המחלקה למשפט העבודה בפרקליטות המדינה סייעה להקמת יחידת החקירות המשמעתיות ומלווה את ההליכים המשמעתיים. בכלל זה, פרקליטי המחלקה מופיעים בערעורים על בית הדין למשמעת בבתי המשפט המחוזיים ובבית המשפט העליון, וזאת בסיוען ובשיתופן של המחלקה הכלכלית ולעיתים אף המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה.

⁹⁹ נתונים אלה כוללים גם ערעורי משמעת לפי חוק יסודות התקציב.

⁹⁸ סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

הגנה על נכסי תרבות ומורשת

בעת האחרונה זוהה צורך גובר בנקיטת הליכים משפטיים שמטרתם להשיב לידי המדינה והציבור נכסי תרבות ולאום ולהבטיח את שמירתם בידיהם. זאת, מתוך הכרה באינטרסים הציבוריים המשמעותיים והייחודיים הגלומים בכך ובחשיבות שימור נכסי התרבות של המדינה והעם למען מורשתנו ולמען הדורות הבאים, ולשם הכוונת ההתנהגות הראויה בתחום.

מדובר לא פעם בנכסים בעלי חשיבות היסטורית, תרבותית, לאומית, ציבורית, ערכית וסמלית מן המעלה הראשונה, אשר גורמים שונים מבקשים להפיק מהם רווחים על ידי מכירתם לידיים פרטיות.

הדוגמה הבולטת היא ההליך שיזמו המדינה והיועץ המשפטי לממשלה כדי להשיב לידי המדינה את הטיטות הראשונות של מגילת העצמאות שהועמדו על ידי גורם פרטי למכירה פומבית לכל המרבה במחיר. מהלך זה צלח, לאחר שבית המשפט העליון קיבל את ערעור המדינה והיועץ המשפטי לממשלה.¹⁰⁰

בשנת 2020 נוהלו על ידי המדינה 5 הליכים בבתי המשפט השלום והמחוזי. 4 מהם הוגשו באותה שנה ואחד בשנה שקדמה לה:

- הליך בעניין הכרזת "כתרי דמשק" כהקדש ציבורי, שבמסגרתו הוגשה עמדת היועץ המשפטי לממשלה;
- תביעתו של היועץ המשפטי לממשלה להכריז על "פנקס העגונות של ברגן בלזן" כהקדש ציבורי ולהפקידו בידי מוסד "יד ושם";
- תביעת המדינה להשבת מסמכים מודיעיניים שהועמדו למכירה פומבית;
- תביעת המדינה להשבת מסמכים מאוסף השר המנוח דב יוסף;
- מכירת נכסים מאוסף המוזיאון לאומנות האיסלאם שבמסגרתו הוגשה עמדת המדינה והיועץ המשפטי לממשלה.

לשם הבטחת טיפול מתואם של המדינה בתחום, הוקם בשנת 2020 פורום של גורמי כלל המדינה הרלוונטיים, המרוכז על-ידי [המחלקה האזרחית](#) בפרקליטות המדינה, ושותפים בו נציגים מכלל מחוזות הפרקליטות ויחידותיה הרלוונטיות, נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, נציגי ארכיון המדינה ומשרדים ויחידות נוספות. הפורום פועל לתכלול הטיפול הפרקליטות בתחום, תוך שיתוף פעולה מיטבי ומעמיק בין הגורמים הרלוונטים לנושא, לטובת האינטרסים הציבוריים החשובים הגלומים בשימור נכסי המורשת.

¹⁰⁰ ע"א 8323/17 מדינת ישראל נ' בעהם (20.5.2019).



כדי לעקור מהשורש רעה חולה זו, הפוגעת בכלל המשק, נדרשת פעילות משולבת של רשות המסים, הפרקליטות וגורמים נוספים ובהם המשטרה ורשות התאגידים. יש להבטיח ענישה מחמירה במישור הפלילי ולהביא לכך שסכומי הכסף הנגזלים מהמדינה יושבו אליה, במישור האזרחי.

[המחלקה הפיסקאלית](#) בפרקליטות המדינה ופרקליטות המחוז האזרחיות והפליליות ניצבות **בחוד החנית** המשפטית במאבק בתופעה זו.

בשנת 2020 ניתנו פסקי-דין והחלטות מהותיות בבתי המשפט השונים בלמעלה מ-30 תיקים אזרחיים ופליליים שעניינם חשבוניות מס פיקטיביות. סכום המס המצטבר הנובע מהם, ונגזל מקופת המדינה בדרכי רמיה, **עמד על למעלה מ-390 מיליון ש"ח**. עשרות נוספות של הליכים שטופלו הסתיימו שלא במסגרת פסק דין; ועשרות רבות נוספות של הליכים עודם מתנהלים. סכומי המס המצטברים הנובעים מהם מוערכים **במאות מיליוני ש"ח נוספים**.

מאבק בהעלמות מס – חשבוניות מס פיקטיביות

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

על רקע האמור, נדרש מאבק נחוש ועיקש בהעלמות המס, השוחקות את בסיס המס.

המדינה, באמצעות רשות המסים המיוצגת על-ידי הפרקליטים [במחלקה הפיסקאלית](#) בפרקליטות המדינה ובמחלקות הפיסקאליות בפרקליטות המחוז, מרכזת מאמץ בתיקים שבהם נישומים מבקשים לצמצם את בסיס המס ולשחוק אותו. לא אחת מתעורר צורך לנקוט אמצעי גבייה מיוחדים כדי להבטיח שהמס המגיע יגבה בסופו-של-יום ושהציבור כולו לא יצטרך לשאת בנטל ההתחמקות ממס של נישום כזה או אחר.

בשורות הבאות נבקש להאיר בזרקור את אחת התופעות הקשות שעמה מתמודדת המדינה ואשר הפכה זה מכבר ל"מכת מדינה" – השימוש בחשבוניות-מס פיקטיביות.

חשבוניות מס פיקטיביות

חשבוניות מס פיקטיביות הן מסמכים הנחזים להיות חשבוניות-מס, שאינם משקפים עסקה אמיתית ואשר מקבלן מבקש להשתמש בהן כדי להוציא מידי המדינה – במרמה – החזרי מע"מ שאינם מגיעים לו. השימוש בחשבוניות-מס פיקטיביות הן אצל נישומים "פרטיים" והן בקרב ארגוני פשיעה גורם **לנזק עצום לקופה הציבורית**. נזק זה מוערך באופן שמרני, על פי אומדנים מקובלים והצלבה בין החשבונאות הלאומית לסל הגבייה בפועל, **במיליארדי שקלים לשנה**.

מעבר לכך, הונאה זו גורמת נזקים נוספים כגון פגיעה חמורה בתחרות ההוגנת והקטנת החבות במס הכנסה ובדמי הביטוח הלאומי ולה השלכות קשות גם בתחום הלבנת ההון. במציאות הקיימת, התוצאה היא שרק אחוזים בודדים מהמס המגולם בחשבוניות-המס הפיקטיביות, נגבה בסופו-של-דבר על ידי המדינה.

השימוש בחשבוניות מס פיקטיביות פוגע **בתודעת האחריות המשותפת של אזרחי המדינה לנשיאה** שוויונית בעול המס **ובאמון** בין הציבור לבין השלטון האחראי על גביית המס.





פשרות במסגרת הליכים אזרחיים



הפרקליטות האזרחית רואה ערך רב בסיום הליכים משפטיים שמנוהלים נגד המדינה על דרך של פשרה במקרים המתאימים לכך, שבהם זו התוצאה הראויה והמיטבית.

זאת, אף שמוכן כי לא כל תיק מתאים לפשרה ויהיו מקרים רבים שבהם תהיה כל הצדקה להמשיך ולנהל את ההליך השיפוטי עד תום, בלא פשרה. כך, למשל, מקרים שבהם מדובר בתיקים בעלי השלכות רוחב, הנוגעים לסוגיות שלטוניות או תיקים המבקשים לתקוף החלטה מינהלית ככלל לא יתאימו לפשרה.

מדדי ההצלחה של הפרקליטות האזרחית אינם "זכיה בתיקים". הפרקליטות היא נאמן הציבור והיא פועלת לקידום האינטרס הציבורי במובנו הרחב, בכל ההיבטים. סיום הליכים מתאימים בפשרות מקדם ערכים אלו במספר מישורים:

 **טיוב השירות לציבור וחיזוק אמון הציבור ברשויות המדינה** - התפיסה המנחה את הפרקליטות - כחלק מחובתה להגינות ולצדק - היא כי ראוי שתובע שהגיש נגד המדינה תביעה מוצדקת (במלואה או בחלקה) יזכה לסעד המגיע לו.

 **חסכון במשאבים** - הגעה לפשרה מונעת בזבוז כספי ציבור במקרים שבהם הסיכון והעלות הכרוכים בניהול ההליך גבוהים מהתועלת שבהמשך ניהולו ותוצאת התיק עלולה לפגוע בקופה הציבורית. נוסף על כך, סיום הליך בפשרה ראויה תורם לחסכון משמעותי במשאבים הכרוכים בעצם ניהול ההליך המשפטי, מבחינת הצדדים להליך, משרדי הממשלה ובתי המשפט, ותורם להפחתת העומס המוטל על בתי המשפט ובכך משרת את כלל ציבור המתדיינים.

 **מיקוד מאמצים** - סיום הליכים כאמור מאפשר להפנות את משאביה המוגבלים של המדינה (משרדי הממשלה והפרקליטות) לטיפול בתיקים בעלי חשיבות אסטרטגית, שלטונית או רוחבית. מגמה זו מקבלת משנה תוקף לנוכח רוח תקנות סדר הדין האזרחי החדשות,¹⁰¹ שנכנסו לתוקף בתחילת שנת 2021, אשר שמות דגש רב על יעילות דינית.

¹⁰¹ תקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018.

מכל הטעמים האמורים, הפרקליטות משקיעה מאמצים בזיהוי ובאיתור התיקים המתאימים לפשרה מוקדם ככל הניתן.

חשוב להדגיש שכל האמור אינו גורע מהזהירות ומהאחריות שבהן נוהגת הפרקליטות בתיקים שבטיפולה. ההחלטה על סיום הליך על דרך הפשרה מחייבת הליך מעמיק, מתוך אחריות לקופה הציבורית וכדי להבטיח עמידה בעקרונות השוויון.

ככלל וכתפישה עקרונית, הסכמי פשרה שהמדינה צד להם אינם חסויים שכן היא אינה מתפשרת מתוך מטרה להעלים מעין הציבור את תוצאת ההליך אלא כאמור מתוך הכרה כי זוהי התוצאה הראויה.

זיהוי יזום של התיקים המתאימים לפשרה וקידום המהלך מחייבים **שיתוף פעולה הדוק של הפרקליטות עם משרדי הממשלה הרלוונטיים ונקיטת מהלכים אקטיביים לשם קידום התוצאה הראויה בתיק מתוך הכרה משותפת בחשיבות הדבר.**

לצד זאת, היכולת לסיים הליך בפשרה כפופה תמיד לתנאים ולנהלים שלפיהם פעולות רשויות המדינה ובכלל זה הפרקליטות (ראו למשל, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.1002). מנגנוני בקרה אלה חיוניים ונדרשים בכל מקרה שבו המדינה נוטלת על עצמה מחויבות תקציבית שאינה נובעת מחיוב בפסק דין.

בדיקה מדגמית שנערכה ביחס לתיקי נזיקין שטופלו במחוזות הפרקליטות והטיפול בהם הסתיים בשנת 2020 העלתה כי **לפחות 31% מהתיקים הסתיימו בדרך של פשרה**.¹⁰² בשל אופן סימון התיקים במערכת, סביר להניח כי מדובר בנתון מינימלי בלבד וסביר כי ישנם תיקים רבים נוספים שהסתיימו בדרך זו.

¹⁰² תיקים אלה, שעניינם הליכים שהסתיימו על דרך הפשרה, אינם כוללים מקרים שבהם ההליך השיפוטי הסתיים בפסק דין בהסכמת הצדדים. עוד יובהר כי תיקים אלה מתייחסים אך ורק לתיקים שנוהלו על ידי הפרקליטות. הם אינם כוללים תיקים שהועברו למיקור חוץ ומקרים שבהם המדינה לא הייתה הנתבעת/המשיבה (כגון התייצבויות מטעם היועץ המשפטי לממשלה. בנוסף, תיקים אלה אינם כוללים תיקי קצין תגמולים.



הגנה על זכויות האדם, שלטון החוק והאינטרס הציבורי

ערך נוסף העומד לנגד עיני החטיבה האזרחית ומלווה אותה בכל פעולותיה, הוא השמירה על זכויות האדם והבטחת שלטון החוק והאינטרס הציבורי. במובן זה המדינה, כאשר היא מנהלת הליכים בבתי המשפט, אינה בגדר מתדיין "רגיל". אלא היא מחויבת לשקול לא רק את טובתה, אלא גם את טובת הציבור במובנו הרחב. בעמודים הבאים נביא כמה דוגמאות לנושאים ומהלכים שבהם ערכים הם שהובילו את החטיבה האזרחית.

- פרשת "ילדי תימן, מזרח והבלקן"
- התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה להליכים למען האינטרס הציבורי
- התנגדויות מטעם היועץ המשפטי לממשלה להסדרי פשרה והסתלקויות מתוגמלות בתובענות ייצוגיות
- צווי הורות פסיקטיים

פרשת "ילדי תימן, מזרח והבלקן"

"בעקבות פרשת ילדי עולי תימן, המזרח והבלקן שהתרחשה בשנים הראשונות שלאחר קום המדינה, פרשה כואבת בתולדות מדינת ישראל, המלווה את סדר היום הציבורי מזה עשרות שנים ומהווה פצע פתוח בחברה הישראלית, מביעה ממשלת ישראל צער על האירועים שהתרחשו בימיה הראשונים של המדינה ומכירה בסבלן של המשפחות אשר ילדיהן היו חלק מפרשה כאובה זו".¹⁰³

רקע

עם קום המדינה ובשנים שלאחר מכן, כחלק מגלי העלייה ההמוניים לארץ, עלו כ-50,000 אלף מיהודי תימן בין היתר במסגרת מבצע "כנפי נשרים". עם הגעתם לארץ, שוכנו העולים במחנות ארעיים, שהשהות בהם התארכה חודשים רבים.

בשנות ה-50' התחילו להגיע תלונות למשטרה, של הורים שעלו מתימן ומארצות המזרח והבלקן, על היעלמות ילדיהם. בעדויות ההורים תוארו תרחישים דומים, לפיהם בהגיעם לבית התינוקות או לבית החולים לבקר את ילדם השוהה שם, נמסר להם כי הוא נפטר ונקבר. עם זאת, פעמים רבות ההורים לא ראו את הקבר ולא נמסרה להם תעודת פטירה, פרטים נוספים על אודות נסיבות מותו או פרטי נתיחה שלאחר המוות. חלק מההורים אינם יודעים עד היום מה עלה בגורל ילדם.

פרשה זו עלתה לסדר היום הציבורי ביתר שאת בשנות ה-60' ולאחר מכן בסוף שנות ה-80' ותחילת שנות ה-90'. הלחץ הציבורי הביא להקמת שלוש וועדות שחקרו בעניין: ועדת בהלול-מינקובסקי, ועדת שלגי וועדת כהן-קדמי. ממצאי הוועדות העלו כי רבים מהילדים אכן נפטרו ונקברו. בהתאם למסקנות ועדת כהן-קדמי, הכשל המרכזי היה באי-מסירת הודעה להורים בזמן אמת על פטירת הילדים והוא נבע מהנתק ששרר בין הילדים להוריהם במחנות העולים.

לאחר ששלוש הוועדות סיימו את תפקידיהן הופקדו המסמכים שנאספו בארכיון המדינה, בהתאם לחוק. מסקנות הוועדות פורסמו לציבור, והמשפחות שעניינן נדון על ידן קיבלו מכתב המסכם את הבחינה שנערכה בעניינן. בעקבות לחץ ציבורי, בשנת 2016 התקבלו שתי החלטות ממשלה (מס' 1712 ומס' 2040) שהורו על הסרת החיסיון ממרבית המסמכים, בהתאם למתווה שנקבע בהן.

¹⁰³ מתוך [החלטת הממשלה מס' 821](#) "הסדר כספי למשפחות עולי תימן, המזרח והבלקן אשר עניין ילדיהן נדון במסגרת ועדות".

התביעות המשפטיות

משנת 2016, עת נחשפו חומרי ועדות החקירה, הוגשו מספר תביעות נזיקין בכל רחבי הארץ על-ידי בני משפחות הילדים (הוריהם ואחיהם). בתביעות הועלו טענות כלפי המדינה שעיקרן הפרת חובות שבדין והתנהלות רשלנית, על פי הנטען, הן בנוגע לילדים שלא נודע מה עלה בגורלם והן בנוגע לקבורת הילדים והיעדר תיעוד מסודר בעניינם. התובעים הפנו את טענותיהם ביחס לשורה ארוכה של משרדים ממשלתיים וגופים, ובהם משרד הפנים, המשרד לשירותי דת, משרד הבריאות, גופים שונים שהיו ממונים בקום המדינה על קליטת עולים, ועוד. התובעים דרשו פיצוי בגין נזקים ועוגמת נפש שנטען כי נגרמו למשפחות כתוצאה מהחיים לאורך שנים בחוסר וודאות, מתחושות של זלזול והפליה מצד הממסד ומכך שאין להם חלקת קבר לפקוד ולהתייחד לצדה עם זכר יקיריהם.

תיקי הנזיקין הללו טופלו במחוזות הפרקליטות בכל רחבי הארץ. במסגרת זו הוגשו 16 תביעות, שהתייחסו ל-27 ילדים-12 מהם שנטען כי נעלמו ו-15 ילדים נוספים שנטען כי נפטרו ולא נמסרה הודעה מספקת למשפחותיהם בדבר נסיבות הפטירה ומקום הקבורה. אחד ההליכים הגיע לבירור בבית המשפט העליון ונדחה, לאחר שטופל על ידי [המחלקה האזרחית](#) בפרקליטות המדינה.¹⁰⁴

לצד זאת, הוגשו 8 תיקים נוספים שטופלו במחוזות הפרקליטות, שאחד מהם הגיע לבירור בבית המשפט העליון וטופל על ידי המחלקה האזרחית, ואשר בהם נדונו בקשות של משפחות ילדים יוצאי תימן, המזרח או הבלקן לפתיחת קברים לשם זיהוי ועריכת בדיקות גנטיות.¹⁰⁵ עם זאת, היה ברור כי זהו רק קצה הקרחון.

הטיפול הפרקליטותי - התגייסות לטובת פתרון כולל

עם תחילת הגעתם של התיקים הראשונים ולצד ניהול ההליכים המשפטיים, סברו גורמי משרד המשפטים - החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה וייעוץ וחקיקה - כי ראוי לטפל בנושא זה בצורה שונה מהרגיל (זאת, בלא קשר לשאלה מהם סיכויי התביעות, שהוגשו שנים רבות לאחר האירועים והיו חשופות בין השאר לטענה כי התיישנו זה מכבר). ובמילותיו של בית המשפט העליון, בעת שדחה את ההליך שהגיע לפתחו מחמת התיישנות:

¹⁰⁴ רע"א 6614/19 מדינת ישראל נ' ג'הסי (30.6.2021) (להלן: עניין ג'הסי).

¹⁰⁵ בהתאם לחוק פתיחת קבר של קטין יוצא תימן, המזרח או הבלקן לשם זיהוי ועריכת בדיקה גנטית לקשר משפחה (הוראת שעה), התשע"ח-2018.

לידי סיום ואין בו כדי להביא מזור מלא למשפחות שנפגעו, הוא מהווה פתרון ראוי לסוגיה הכספית ופתח לאיחוי הפצע החברתי רב השנים בנושא טעון זה.

"...בירור הפרשה לא מוצה, אך הדרך המתאימה לבירורה אינו הליך משפטי. אכן, מצד הדין דין התובענה להידחות כאמור, אך חובה משפטית לחוד וחובה ציבורית-מוסרית לחוד. על כן, יפה נהגה הממשלה עת קיבלה את החלטתה מס' 821 מיום 22.2.2021, בדבר 'הסדר כספי למשפחות עולי תימן, המזרח והבלקן אשר עניין ילדיהן נדון במסגרת ועדות'..."¹⁰⁶

לפיכך, במטרה לסייע לאיחוי הפצע החברתי, ליתר הגשת תביעות נוספות ולהביא גם לסיימן של התביעות התלויות ועומדות מחוץ לכותלי בית המשפט, הוחלט לקדם מתווה רחב של הסדרה ופיצוי בעניין ילדי תימן המזרח והבלקן. המהלך נועד בין השאר, לכלול מנגנון לבירור תביעות ומתן פיצוי למשפחות מחוץ לכותלי בית המשפט, לצד הכרה בקיומה של הפרשה.

למהלך זה נרתמו גם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, בייחוד אגף החשב הכללי במשרד האוצר, משרד הבריאות ורשות האוכלוסין, מתוך הבנה של חשיבות המהלך מבחינה ציבורית וחברתית. בסופו של דבר הובאו הדברים בפני משרד ראש הממשלה.

המהלך נשא פרי, וביום 22.2.2021 התקבלה החלטת ממשלה במסגרתה הביעה ממשלת ישראל צער על האירועים שהתרחשו במסגרת מה שמכונה "פרשת ילדי תימן, מזרח והבלקן".

לצד ההכרה בסבל המשפחות, אושר מתווה כספי בסך כולל של 162 מיליון ש"ח.

עיקרי המתווה כללו תשלום סך כולל של 150,000 ש"ח לבני משפחה של ילד שעניינו נדון באחת הוועדות והמסקנה הייתה כי נפטרו; וסך כולל של 200,000 ש"ח לבני משפחה של ילד שעניינו נדון באחת הוועדות והמסקנה הייתה כי לא ניתן לדעת מה עלה בגורלו. ההערכה היא כי למעלה מ-1,000 משפחות יוכלו לפנות לקבלת פיצוי כאמור.

נוסף על חלקם בקידום המתווה, נציגי החטיבה האזרחית וייעוץ וחקיקה צפויים להשתתף גם בצוות ההיגוי ובצוות היישום לצורך הוצאת המתווה מהכוח אל הפועל.

מעורבותה הרבה של החטיבה האזרחית ביוזמה ובגיבוש של מהלך זה - החורגת בהרבה מגבולות הטיפול בתיקים הקונקרטיים שהגיעו לפתחה - נבעה מראייה כללית של הפרשה והשלכותיה החברתיות והציבוריות על החברה הישראלית. אף שאין בכוחו של המתווה להביא את הפרשה כולה

¹⁰⁶ניין ג'הסי, פסקה 36 לפסק דינו של כב' השופט מ' מזוז.



התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה להליכים למען האינטרס הציבורי

ליועץ המשפטי לממשלה נתונה סמכות להתייצב ולהשמיע דברו בהליכים שיפוטיים העלולים להשפיע על זכות של מדינת ישראל או על אינטרס ציבורי, כאשר המדינה אינה צד להליך.¹⁰⁷

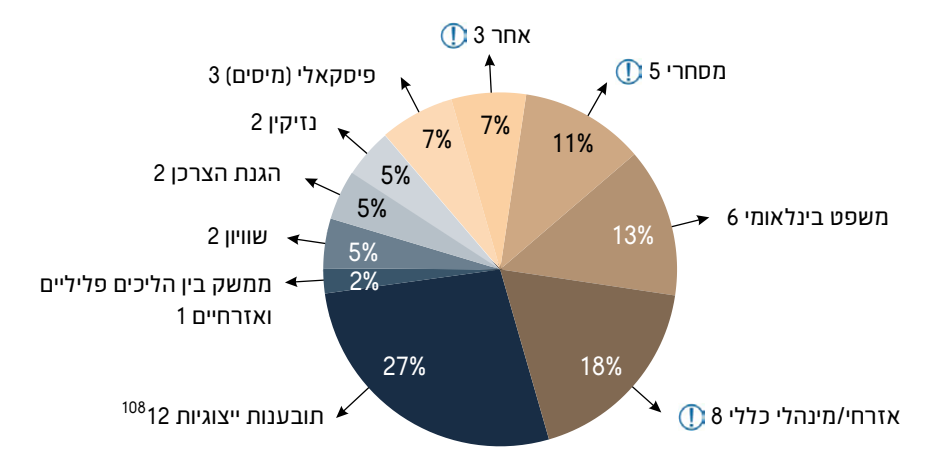
ככלל, מדיניות היועץ המשפטי לממשלה היא לעשות שימוש בסמכות זו ולהתייצב להליכים שבהם קיים אינטרס ציבורי משמעותי, אשר עשויים להיות להם השלכות מעבר למקרה הספציפי הנדון. הגשת העמדה יכולה להיעשות מיוזמתו של היועץ המשפטי לממשלה או לבקשת בתי המשפט המעוניינים לקבל את עמדתו בטרם יפסקו בסוגיה חדשה או בעלת השלכות רחב.

בהליכים הללו מייצגת הפרקליטות האזרחית את היועץ המשפטי לממשלה לפני בתי המשפט ומובילה את תהליך גיבוש העמדה בשילוב עם משרדי הממשלה, מאסדרים ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

בשנת 2020 התייצב היועץ המשפטי לממשלה, באמצעות יחידות הפרקליטות האזרחית, ל-44 הליכים במגוון נושאים וסוגיות חדשניות ובעלות חשיבות מבחינת הציבור. העמדות שהוגשו נועדו להבטיח, בין השאר, שמירה על זכויות אדם, הגנה על הציבור בסוגיות צרכניות ועוד.

התפלגות עמדות היועץ המשפטי לממשלה שהוגשו בשנת 2020 לפי נושא ההליך

תרשים 90



¹⁰⁷ סעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש].
¹⁰⁸ לא כולל הליכים לפי סעיפים 16 ו-18 לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006, שיידונו בנפרד בהמשך.

מתוך הבנה של חשיבות העמדות שמוגשות מטעמו בהליכים הללו ועל מנת לקדם את ערך השקיפות, החליט היועץ המשפטי לממשלה לפרסמן לציבור - [ראו קישור למאגר העמדות](#).¹⁰⁹

הנה כמה דוגמאות מתוך עשרות העמדות שהוגשו בשנה החולפת מטעם היועץ המשפטי לממשלה:

- **שמירה על זכויות אדם** - באחד ההליכים שאליהם התייצב היועץ המשפטי לממשלה עלתה השאלה מתי רשאית רשות מקומית להעדיף את תושביה על פני מי שאינם תושביה במתן שירותים או בהפעלת מקומות ציבוריים (למשל כניסה לקאנטרי קלאב, כפי שהיה באותו מקרה). היועץ המשפטי לממשלה הבהיר כי נקודת המוצא היא שעל המרחבים והמקומות הציבוריים להיות פתוחים לשימוש הכלל. אולם, הרשות המקומית מוסמכת לסטות מכך ולתת עדיפות לתושביה לשם מילוי תפקידיה או הפעלת סמכויותיה, בתנאי שהדבר נעשה בצורה סבירה ומידתית. נוסף על כך הובהר, כי אסור לרשות לייצר הבחנה מחמת גזע, דת, לאום, ארץ מוצא, מין, נטייה מינית או כל מאפיין טבוע אחר. בפסק הדין קיבל בית המשפט העליון את עמדת היועץ המשפטי לממשלה.
- **התחום המסחרי** - בשנת 2020 התייצב היועץ המשפטי לממשלה להליכים בהם עלו סוגיות חדשות שטרם נדונו בעבר. למשל, הליך שבו נדונה השאלה האם בנק רשאי לסרב להעניק ללקוח שירותים הקשורים למסחר בנכסים וירטואלים בדגש על ביטקוין, כדי למנוע הלבנת הון; והליך שעסק בשאלה האם בעידן של כלכלה גלובלית ניתן להחיל את דיני התחרות על חברות מחוץ לישראל, אשר יש להן השפעה על התחרות בשוק הישראלי, ועוד.
- **הגנת הצרכן** - בהמשך לעמדה שהוגשה בעבר על ידו, קבע היועץ המשפטי לממשלה כי חברת סליקה¹ רשאית לסרב לספק לעסק שירותי סליקה או לבצע פעולה מסוימת עבורו אם מתעורר חשש ממשי כי בפעילותו יש משום הטעיית לקוחות או הטעיית הציבור, בהתחשב בכך שלחברות אלו הכלים המעשיים והמהירים ביותר להפסיק את חיוב הלקוחות ולסייע בהגנה על אוכלוסיות מוחלשות בכלל ועל קשישים בפרט.
- **ניהול הליכים משפטיים נגד מדינות זרות** - במספר הליכים שונים הביע היועץ המשפטי לממשלה עמדתו כי לאו"ם ולאורגניו יש חסינות מוחלטת מפני תביעות בישראל, וכך גם למדינות זרות, כשהנזק הנטען נגרם מחוץ לשטח מדינת ישראל. זאת למשל, אגב תובענות ייצוגיות שהוגשו נגד ממשלת סין בעקבות התפרצות משבר נגיף הקורונה.

¹⁰⁹ מספרן וסיווגן הנושאי של העמדות שונה בחלקו מזה המופיע במאגר העמדות המצוי באתר האינטרנט של משרד המשפטים. זאת, בין השאר, משום שהנתונים המספריים בדוח כוללים גם עמדות שלא פורסמו בשל איסור פרסום.

התנגדויות מטעם היועץ המשפטי לממשלה להסדרי פשרה והסתלקויות מתוגמלות בתובענות ייצוגיות

תובענה ייצוגית היא הליך שבו מוגשת תביעה בשם נפגעים רבים כקבוצה, כשלעיתים לכל אחד מהם נזק קל יחסית (ולכן לא משתלם להם לתבוע בנפרד עקב העלויות והטרחה הכרוכים בניהול תביעה פרטנית). במקרים אחרים (בכפוף למכלול הנסיבות) תובענה ייצוגית עשויה להיות הכלי הדינוני ההולם גם כשסכומי התביעה האישיים אינם פעוטים. זאת לנוכח מספרם הגדול של הנפגעים ועל מנת לייתר את הצורך בניהול הליכים פרטניים רבים, למנוע פסיקות סותרות ולחסוך במשאבים שיפוטיים. התובענה מוגשת על ידי "תובע מייצג" בשמה של הקבוצה.

בהליך הייצוגי עלולה להתעורר "בעיית נציג", הנובעת מכך שהתובע המייצג ובא כוחו מייצגים קבוצת נפגעים שקולה אינו נשמע במישרין בבית המשפט והם עלולים להעדיף את האינטרסים האישיים שלהם על פני האינטרסים של חברי הקבוצה.

חשש זה בעיקר במקרים שבהם מגיעים הצדדים להסדר פשרה והתובע הייצוגי והנתבע שוב אינם מעומתים ביניהם ויש להם אינטרס משותף לסיום מהיר של ההליך, תוך הפקת רווח מהיר של שכר טרחה למייצגים. החשש הוא כי האינטרס האישי עלול לבוא על חשבון מיצוי זכויות קבוצת הנפגעים, שאינה שותפה פעילה לעיצוב הסדר הפשרה.

בדומה, בעיית הנציג קיימת גם במקרים שבהם התובע הייצוגי "מסתלק" (נסוג) מהתובענה הייצוגית שהגיש (או מבקשתו לאשר תובענה כייצוגית), ובמיוחד כאשר הסתלקותו "מתוגמלת" על ידי הצדדים המבקשים לתת תגמול כספי למייצגים לצד סילוק ההליך הייצוגי וזניחתו.

לכן הטיל המחוקק על בתי המשפט חובת פיקוח מוגברת בנסיבות הללו וחייב את הצדדים לקבל את אישורם להסדר פשרה או לבקשת הסתלקות מתביעה ייצוגית או לאישור תביעה כייצוגית.¹¹⁰ על פי הדין היועץ המשפטי לממשלה רשאי להגיש התנגדות להסדרי פשרה ולבקשות הסתלקות מתובענות ייצוגיות.¹¹¹

¹¹⁰ סעיפים 16 ו-18 לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006.

¹¹¹ ראו, בין השאר, סעיף 18 לחוק תובענות ייצוגיות וסעיף 11 לתקנות תובענות ייצוגיות, התש"ע-2010.

על רקע האמור, קיימת חשיבות רבה בהגשת עמדות מטעם היועץ המשפטי לממשלה בנוגע להסדרי פשרה ובקשות הסתלקות במקרים המתאימים, שכן בעמדותיו הוא:

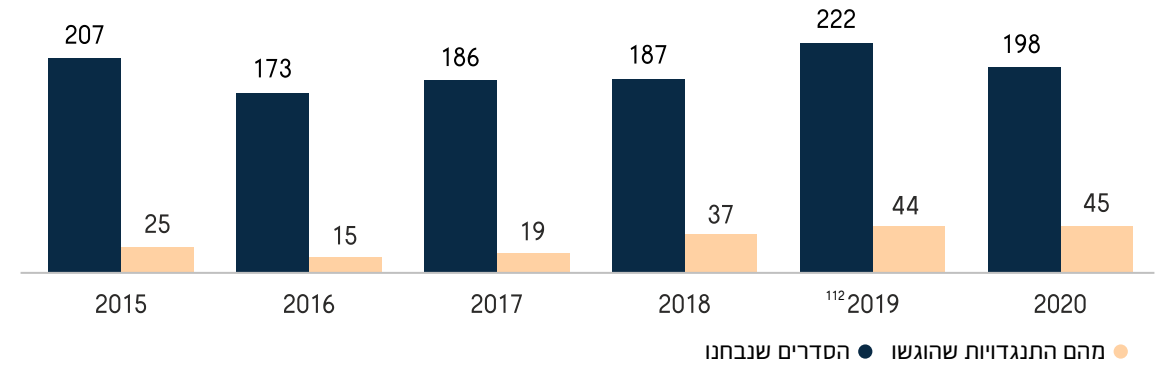
- משמש פה לחברי הקבוצה שקולם אינו נשמע במישרין ומאיר בפני בית המשפט את האינטרסים של חברי הקבוצה הנוגעים לסוגיות העולות מההסדר;
- עומד על האינטרס הציבורי בכללותו בעניין;
- מביא לפני בית המשפט מידע חשוב ורלבנטי לדין בהסדר על בסיס התמונה העובדתית השלמה (מידע שנמסר בין היתר ממשרדי הממשלה הנוגעים לעניין ואינו מצוי בהכרח בפני בית המשפט);
- מציג את עמדתו העקרונית בסוגיות המשפטיות הנדונות תוך בחינה, בין היתר, האם הוראות הסדרי הפשרה וההסתלקות אינן סותרות את הוראות הדין. במובן זה מהווה היועץ המשפטי לממשלה מעין "שומר סף" של האינטרס הציבורי ושל חברי הקבוצה בפרט.

בחינת הסדרי הפשרה ובקשות הסתלקות נעשית על ידי פרקליטות המדינה עם מחלקת ייעוץ וחקיקה ומשרדי הממשלה הרלבנטיים להליך. התנגדויות להסדר פשרה מוגשות על ידי היועץ המשפטי לממשלה, באמצעות הפרקליטות האזרחית, לאחר שהגורמים השונים בפרקליטות, בייעוץ וחקיקה ובמשרדי הממשלה מביאים בפני היועץ המשפטי לממשלה את המלצתם.

מדובר במגוון רחב של הסדרי פשרה ובקשות שעוסקים בתחומים כגון: צרכנות, בנקאות, דיני עבודה, בריאות, רשויות מקומיות, הגנת הסביבה, זכויות אנשים עם מוגבלות, שוויון ומניעת אפליה ודיני ביטוח. בעמדותיו תורם היועץ המשפטי לממשלה את תרומתו לאכיפה ראויה של הדין ולשמירה על האינטרס הציבורי באמצעות התובענות הייצוגיות והסדרי הפשרה המובאים בפניו.

בשנת 2020 הועברו לבחינה 198 הסדרי פשרה, מתוכם ב-45 הליכים הוגשה התנגדות מטעם היועץ המשפטי לממשלה, וב-66 הליכים הוגשו הערות מטעם גורמי המקצוע במשרד המשפטים וברשויות המדינה הרלוונטיות. באותה שנה אף הוגשו לבית המשפט העליון שני ערעורים מטעמו של היועץ המשפטי לממשלה על פסקי דין שבהם נדחתה התנגדותו להסדרי פשרה וערעור נוסף הוגש לבית הדין הארצי לעבודה. ערעורים שכאלה עוסקים בדרך כלל במקרים חשובים ועקרוניים.

91 תרשים הסדרי פשרה שנבחנו על ידי היועץ המשפטי לממשלה והתנגדויות שהוגשו מטעמו



נוסף על כך, בשנת 2020 הועברו לעיונו של היועץ המשפטי לממשלה 16 בקשות הסתלקות מתובענות ייצוגיות או מבקשות לאישור ניהול תובענות כייצוגיות ב-4 מהן הוגשה התנגדות מטעם היועץ המשפטי לממשלה וב-2 הליכים הוגשו הערות מטעם גורמי המקצוע במשרד המשפטים וברשויות המדינה הרלבנטיות.

¹¹² נתונים אלה שונים מהנתונים שפורסמו בדוח הפרקליטות בשנת 2019, והם הנתונים המעודכנים.



צווי הורות פסיקטיים

צו הורות פסיקטי הוא **מוסד משפטי חדש**, שהתפתח בעשור האחרון בפסיקה. תכליתו לספק מענה למצבים בהם בן/בת זוג של הורה ביולוגי מבקשים **לכונן יחסי הורות בינם לבין ילדו של ההורה הביולוגי, שלא באמצעות צו אימוץ**.¹¹³

ראשיתו של צו ההורות הפסיקטי בהליך בייצוג החטיבה האזרחית, שבו נדונה מסכת עובדתית חריגה יחסית וייחודית.¹¹⁴ באותה פרשה אושר, בנסיבות רפואיות ייחודיות, לאישה לתת **תרומת ביצית לבת-זוגה אשר נשאה את ההיריון וילדה את היילוד** (תוך שימוש בזרע מתורם אנונימי). לפי המצב המשפטי הקיים בישראל, ככלל היולדת נרשמת כאם היילוד. בהתאם, היולדת נרשמה כאמו לאחר הלידה. לגבי בת הזוג, שלה הקשר הגנטי ליילוד, התבקש בית המשפט לענייני משפחה לקבוע את אמהות המשפטית, בהיותה האם הגנטית.

בית המשפט חידש באותו הליך וקבע כי בנסיבות העניין יש להכיר בהורות המשפטית של האם הגנטית, אך אין לעשות זאת באופן אוטומטי, ויש לשאוב השראה בעניין זה מחוק הפונדקאות.¹¹⁵ בדומה לנהוג בהליכים לפי חוק הפונדקאות, הורה בית המשפט על הגשת תסקיר. לאחר שזה הוגש ובהתאם להמלצותיו, ניתן פסק דין שבמסגרתו כוננה הורות המשפטית של בת הזוג בעלת הביצית.

מאז הלך מוסד צו ההורות הפסיקטי והתפתח בפסיקת בתי המשפט לענייני משפחה, בתי המשפט המחוזיים ובית המשפט העליון. במרוצת השנים עלו מגוון שאלות משפטיות ביחס לצו ולגבולותיו, וזאת לאור העובדה שמדובר במוסד משפטי חדש, יציר הפסיקה, שאינו מעוגן בחוק. כך, למשל, האם צו ההורות הפסיקטי הוא צו **מכונן** (שיוצר את ההורות) או צו **הצהרתי** (שמצהיר על מצב עובדתי קיים)? האם מתן הצו מותנה בכך שלכל המעורבים יש **מעמד קבוע** בישראל (בדומה לאמור בחוק הפונדקאות ובחוק האימוץ)?

כמו כן, עלתה השאלה **האם ניתן לכונן הורות באופן רטרואקטיבי ליום הלידה**. בעניין זה קיבל בית המשפט העליון את עמדת המדינה כי ניתן לכונן הורות באופן רטרואקטיבי בהליך פשוט יחסית ללא צו אימוץ וללא תסקיר עובד סוציאלי, ביחס לילד של בן/בת הזוג של המבקש/ת. זאת, בתנאי שנעשתה פניה בסמוך ללידה ועד 9 חודשים לאחריה בהליך מתאים ובכפוף לעמידה בתנאים.

¹¹³ לפי חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981 (להלן: חוק האימוץ).

¹¹⁴ תמ"ש (ת"א) 60320/07 ת.צ. נ' היועץ המשפטי לממשלה-פרקליטות מחוז תל אביב (4.3.2012).

¹¹⁵ חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד), התשנ"ו-1996.

לצד זאת, התעוררה שורת שאלות נוספות בנושאים משיקים. לדוגמה, האם אפשר לתת צו באופן רטרואקטיבי לאחר הליך פונדקאות שביצעו בני זוג מחוץ לישראל ומה משמעות הדבר ביחס **להכרה בשלושה הורים לילד אחד** בזמן נתון (עניין שאינו אפשרי בדין הישראלי)? מה לגבי מקרה שבו נעשה שימוש בתרומת זרע אנונימית ולא מתעורר חשש להכרה בשלושה הורים לילד אחד בה בעת?

שאלות אלה הגיעו עד לפתחו של בית המשפט העליון ובחלקן עוד ממתינות להכרעתו.

שאלה נוספת שעלתה הייתה **האם ניתן לתת צו הורות פסיקטי לעובר בעודו ברחם אמו**. סוגיה זו עוררה מגוון שאלות מתחום הכשרות המשפטית, טובת הילד, דיני המרשם ועוד. בעניין זה התקבלה עמדת המדינה ונפסק כי צו הורות פסיקטי ניתן רק לאחר הלידה.

את הייצוג בהליכים הללו מובילה החטיבה האזרחית בפרקליטות יחד עם מערך הייצוג המשפטי במשרד הרווחה, רשות האוכלוסין ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

נוסף על כך, נציגת **המחלקה האזרחית** הייתה שותפה **בצוות בין משרדי** שמינה שר הרווחה לבחינת התנאים למתן צו הורות פסיקטי, ואשר מסקנותיו אומצו על ידי שר הרווחה, והיועץ המשפטי לממשלה החליט כי הן יוצגו בערכאות המשפטיות.

לפי נתוני משרד הרווחה, ניתן לזהות **מגמה עקבית של גידול** במספר ההליכים העוסקים בנושאים אלה מדי שנה בשנים האחרונות. לפי הערכות המשרד, בשנת 2020 טופלו על ידי מערך הייצוג במשרד הרווחה קרוב ל-610 תיקי צווי הורות פסיקטיים, כ-60% נגעו לילדים שנולדו בישראל כתוצאה מתרומת זרע אנונימית וכ-40% - לילדים שנולדו בהליכי פונדקאות מחוץ לישראל. הליכים אלה לוו, במידת הצורך על ידי החטיבה האזרחית בפרקליטות.

נוסף על כך, בשנת 2020 ניתנו שלושה פסקי דין בבית המשפט העליון, בהליכים שטופלו על ידי **המחלקה האזרחית** בפרקליטות המדינה. בהליכים הללו נקבעו הלכות משמעותיות, עקרוניות ובעלות השלכות רחב בנוגע **למהותו של צו ההורות הפסיקטי ולגבולותיו**.

ייחודם של ההליכים בנושא זה המיוצגים בידי החטיבה האזרחית נעוץ בניסיון למצוא לכל מצב אנושי מענה מתאים ונכון, שיעלה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי, עם הדין החל בישראל ועם טובתם של כל הגורמים המעורבים. בעניין זה מתקיים שיתוף פעולה ייחודי בין כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים (לרבות משרדי המשפטים, הפנים, הרווחה, החוץ והבריאות), המתגייסים לחשיבה משותפת בכל נושא ונושא שעל הפרק, ללא גבולות של זמן ומקום.



פרקליטות המדינה

סיכום שנה

2020

