

טיפול ועדת הפשרות בהסכמי פשרה בהליכים משפטיים נגד משרד האוצר

תקציר

נוהל הטיפול בהסכמי פשרה בהליכים משפטיים שהמדינה צד להם נקבע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה (להלן - הנחיית היועמ"ש)¹ ובתקנות כספים ומשק של החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - הוראות תכ"ס). בהנחיית היועמ"ש הוסמכה ועדת הפשרות לאשר הסכמי פשרה בסכום העולה על 125,000 ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי ואוגוסט 2008, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את טיפול ועדת הפשרות ב-18 הליכים משפטיים שבהם היו מעורבים משרד האוצר ויחידות סמך שונות של המשרד², אשר הסתיימו בהסכמי פשרה בשנים 2006-2008. הבדיקה בוצעה בעיקר במשרד האוצר ובמשרד המשפטים.

בכל המקרים שנבדקו משרד האוצר ויחידות הסמך היו הנתבעים בתיק. הסכמי הפשרה שנבדקו התייחסו לסכומים שנעו בין כ-150,000 ש"ח ועד למעלה מ-13 מיליון ש"ח ועסקו בנושאים מגוונים בתחומי דיור, כוח אדם, גמלאות, נכסי נפקדים ועוד.

עיקרי הממצאים

התגלו אי-התאמות בין הנחיית היועמ"ש ובין הוראת תכ"ס בנוגע לגורמים המוסמכים לאשר הסכם פשרה בהליכים שהמדינה צד להם ובנוגע להכללת הוראה בדבר קבלת כתב ויתור וסילוקין מתביעות נגד המדינה והפועלים מטעמה בהסכמי הפשרה.

אין בוועדת הפשרות נציג של נציבות שירות המדינה, ואין הנחיה המחייבת את קבלת התייחסותה של הנציבות להסכם הפשרה המובא לאישור במקרים שבהם ההליכים המשפטיים הם סביב עניינים שבתחום עיסוקה.

בהנחיית היועמ"ש נקבע כי פשרות בסכום גבוה יובאו לאישורם של היועמ"ש ושל פרקליט המדינה, אולם לא נקבע רף לגובה הסכום האמור. נמצא כי גם הסכמי פשרה בסכומים שעולים על 10 מיליון ש"ח לא הובאו לאישורם של גורמים אלו.

התברר כי אין נוהל המסדיר את אופן פעולתה של ועדת הפשרות, וכי הוועדה איננה פועלת כדרך פעולתן של ועדות בשירות המדינה בהתאם להוראות התקשי"ר, ובכלל זה כינוס ישיבות מסודרות, רישום פרוטוקולים וכו'.

1 הנחיה 6.1002 מיום 1.10.84, אשר עודכנה לאחרונה ביום 1.6.03.
2 האפטרופוס לנכסי נפקדים, מינהל הדיור הממשלתי, רשות המסים ומינהלת הגמלאות.

נמצאו ליקויים שונים בפעילות ועדת הפשרות, לרבות אי-קבלת הסכמתם של חלק מהגורמים בוועדה, מתן אישורים רטרואקטיביים להסכמי פשרה שכבר נחתמו, אישור הפשרה בלא עיון בהסכם הפשרה עצמו ואי-הקפדה על קבלת כתב ויתור וסילוקין מתביעות.

סיכום והמלצות

קיימת תועלת רבה ביישוב סכסוכים מחוץ לכותלי בתי המשפט, ובכלל זה בהסכמי פשרה. עם זאת, על ועדת הפשרות להקפיד על קיום מלא של הנחיות היועמ"ש והוראות התכ"ס, המסדירות את הטיפול באישור הסכמי הפשרה, על מנת לוודא שהאינטרסים של המדינה נשמרים כנדרש.



מבוא

עידוד הפנייתם של בעלי דין ליישוב מחלוקות מחוץ לכותלי בתי המשפט, לרבות בדרך של הסכם פשרה, הוא אינטרס חברתי מובהק עם תועלות רבות: הוא מקדם את תחושת הצדק של הצדדים המגיעים לפתרון המחלוקת בדרך מוסכמת, מקטין את העלויות המוטלות על הצדדים, את הסיכונים שהצדדים נוטלים על עצמם ואת העומס המוטל על המערכת השיפוטית.³ לפיכך, הנחה היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש) כי יש לראות בחיוב ולעודד פתרון סכסוכים מחוץ לכותלי בית המשפט, לרבות בדרך של פשרה, במקרים המתאימים לכך.⁴

נוהל הטיפול בפשרות במסגרת הליכים משפטיים שהמדינה צד להם, נקבע בהנחיה של היועץ המשפטי לממשלה⁵ (להלן - הנחיית היועמ"ש). הנחיה אחרת של היועמ"ש קובעת את נוהל הטיפול בדרישות נגד המדינה בטרם הגשת תביעה לבית המשפט.⁶

הנחיית היועמ"ש קובעת את הסמכויות לאישור הסכמי פשרה בהליכים משפטיים אזרחיים או מנהליים שיש להם השלכות כספיות. ההנחיה חלה ללא אבחנה בין הערכאות השונות (בית משפט השלום, בית המשפט המחוזי, בית המשפט העליון ובית הדין לעבודה).

בחודשים יולי ואוגוסט 2008, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול ב-18 הליכים משפטיים כנגד משרד האוצר ויחידות סמך שונות של המשרד.⁷ הליכים אלו הסתיימו בהסכמי פשרה בשנים 2006-2008. ככל המקרים שנבדקו, משרד האוצר ויחידות הסמך השונות היו הנתבעים בתיק. הסכמי הפשרה שנבדקו התייחסו לסכומים שנעים בין כ-150,000 ש"ח ועד למעלה

3 ראו רע"א 2235/04 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' שירי, תקדין.

4 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.1203.

5 הנחיה 6.1002 מיום 1.10.1984, אשר עודכנה לאחרונה ביום 1.6.2003.

6 הנחיה 6.1000.

7 על פי המידע שנמסר ממשרד האוצר, המדובר בכל הליכים שהסתיימו בפשרה, להוציא הליכים שהסתיימו בפשרה ושעניינם בתביעות בעלות סיווג ביטחוני גבוה, אשר לא נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה במסגרת דוח זה. יחידות הסמך שנבדקו הן האפורטרופוס לנכסי נפקדים, מינהל הדירור הממשלתי, רשות המסים ומנהלת הגמלאות.

מ-13 מיליון ש"ח, ועסקו בנושאים מגוונים בתחומי דיוור, כוח אדם, גמלאות, נכסי נפקדים ועוד. הבדיקה בוצעה בעיקר במשרד האוצר ובמשרד המשפטים.

1. על פי הנחיית היועמ"ש, חלוקת הסמכויות בין הגורמים הרלוונטיים לעניין אישור הסכמי פשרה נקבעת בהתאם לסכום הפשרה בתביעה. המוסמכים לאשר פשרה בסכום של עד 125,000 ש"ח הם פרקליט המדינה, המשנה לפרקליט המדינה, מנהל מחלקת הפרקליטות המדינה או פרקליט מחוז. הנחיית היועמ"ש קובעת כי למעט נסיבות חריגות, קיימת חובה להתייעץ טרם אישור הסכם הפשרה עם היועץ המשפטי ועם החשב של המשרד הנוגע בדבר.

ביחס להסכמי פשרה בסכומים גדולים יותר, קובעת הנחיית היועמ"ש, כי "הסכמה לפשרה בסכום העולה על 125,000 ש"ח טעונה הסכמת הגורמים הבאים: נציג הפרקליטות, היועץ המשפטי והמנהל הכללי של המשרד הנוגע בדבר; החשב הכללי או מי שהוסמך לכך על ידו (להלן - ועדת פשרות)".

נוהל לאישור פשרות כתביעות שהמדינה צד להן קבוע גם בתקנות כספים ומשק של החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) במשרד האוצר (להלן - הוראות התכ"ם). בהוראת שעה שפרסם החשכ"ל לשעבר ב-29.10.01, נקבע כי באישור הסכמי פשרה בסכום שמעל ל-125,000 ש"ח נדרשת הסכמת נציג הפרקליטות הרלוונטי, מנכ"ל המשרד הנוגע בדבר או מנהל מחלקת התביעות של המשרד, חשב המשרד הנוגע בדבר, וכן נדרש אישורו של החשכ"ל או מי שהוסמך על ידיו.

ב-1.8.08 פרסם החשכ"ל נוסח מתוקן של הוראות התכ"ם. בהוראה הרלוונטית נקבע, כי לפשרה מעל לסכום של 125,000 ש"ח תידרש הסכמת נציג הפרקליטות, המנהל הכללי של המשרד או מנהל מחלקת התביעות שלו, חשב המשרד, היועץ המשפטי של המשרד, סגן החשכ"ל הממונה על המשרד והחשכ"ל או מי שהוסמך על ידיו. כמו כן נקבע, כי החשכ"ל מסמיך שלושה מסגניו הבכירים לשמש כנציגיו, בהתאם למהות התביעה⁸. מהוראות התכ"ם עולה לפיכך, כי לאישור הסכם פשרה נדרשת הסכמה של שני חברים נוספים שלא נזכרו בהנחיית היועמ"ש: חשב המשרד וסגן החשכ"ל הממונה על המשרד. ראוי לציין כי המונח "ועדת פשרות" אינו מוזכר כלל בהוראות התכ"ם.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהרכב הגורמים המוסמכים לאשר הסכם פשרה בסכום העולה על 125,000 ש"ח, יהיה זהה בהנחיית היועמ"ש ובהוראת התכ"ם שמפרסם החשכ"ל. עם זאת, אין כל מניעה כי החשכ"ל יקבע כי הסכמתו או הסכמת מי שהוסמך על ידיו לעניין הסכם פשרה תינתן לאחר התייעצות בחשב המשרד ובסגן החשכ"ל הממונה על המשרד.

בתשובתה מנובמבר 2008 ציינה המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים) (להלן - המשנה), כי הוראות התכ"ם אינן באות במקום הנחיות היועמ"ש, אלא מתווספות אליהן, כהוראות פנימיות באגף החשכ"ל שנועדו להבטיח תהליך עבודה מובנה ותקין בתחומי הסמכויות של החשכ"ל ושל חשבי המשרדים הכפופים לו בניהול כספי המדינה. המשנה הוסיפה בתשובתה, כי הדרישה להסכמה של חשב המשרד וסגן החשכ"ל הממונה על המשרד משמעותה התייעצות עם גורמים אלה בטרם גיבוש עמדת המוסמך מטעם החשכ"ל לאישור פשרה. שני הסגנים הבכירים לחשכ"ל השיבו למשרד מבקר המדינה בתשובתם מנובמבר 2008 (להלן - תשובת האוצר) באופן דומה.

8 סגן בכיר לחשב הכללי הממונה על חטיבת השכר הוסמך לעניין תביעות שעניינן שכר, הטבות נלוות לשכר, הפרשות לקופות גמל, תשלומי פנסיה מאוצר המדינה ועניינים דומים; סגן בכיר לחשב הכללי הממונה על משרדים בטחוניים הוסמך לעניין תביעות בעלות סיווג בטחוני גבוה; לעניין יתר התביעות הוסמך סגן בכיר לחשב הכללי הממונה על המשרדים החברתיים והכלכליים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור תשובת המשנה ותשובת האוצר, יש להבהיר בהוראות התכ"ם כי על החשכ"ל, או מי שהוסמך על ידיו, להתייעץ עם חשב המשרד ועם סגן החשכ"ל הממונה על המשרד טרם אישור ההסכם.

בתשובת האוצר צוין, כי התוספת בהוראות התכ"ם נעשתה בידיעת משרד המשפטים. מאידך, ציינה המשנה בתשובתה מנובמבר 2008, כי נוסח הוראות התכ"ם לא הועבר מראש לפרקליטות המדינה המופקדת מטעם היועמ"ש על הטיפול בתביעות שהמדינה צד להן, ובכלל זה בגיבוש פשרות, אם כי הפרקליטות אינה רואה צורך להתערב בתהליכים פנימיים לגיבוש עמדת החשכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העדר תיאום עלול ליצור הבדלים בין הנחיות היועמ"ש לבין הוראות התכ"ם, עד כדי גרימת תקלות באישור הסכמי פשרה.

2. חלק מהסכמי הפשרה נוגעים לתביעות עובדי המדינה בנושאים הקשורים בעבודה או בהפסקתה ובתנאיה, שבהם מעורבת באופן רגיל נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).

על אף הקשר הישיר שבין נושאים אלו ובין תפקידיה וסמכויותיה של נש"ם, המהווה את הגוף המקצועי האחראי ליחסי העבודה בשירות המדינה, אין נציג של נש"ם בהרכבה של ועדת הפשרות. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהיועמ"ש, בשיתוף החשכ"ל, ישקלו להנחות כי בהסכמי פשרה שעילתם היא בתביעות בנושא יחסי עבודה בין עובד המדינה והמדינה, ישותף נציג של נש"ם בהרכבה של ועדת הפשרות.

המשנה ציינה בתשובתה כי, ככלל, נוהגת הפרקליטות כעניין שבשגרה להעביר ללשכה המשפטית של נש"ם כל תביעה והליך שבטיפול, הנוגעים לעניינים שבתחום סמכויות וטיפול הנציבות. משכך, נש"ם שותפה בניהול ההליך המשפטי על כל שלביו, לרבות בשלב גיבוש ואישורה של פשרה. בכל העניינים שבתחום סמכויותיה של נש"ם, קרי, ביחסים שבין עובד למדינה כמעביד, תקנים, דרגות, קידום, מינויים, מכרזים, משמעת והשעיה, וכלל העניינים הנדונים בתקשי"ר, לא תיחתם פשרה ללא אישור של נש"ם או הודעתה כי היא אדישה להליך מסוים ולתוצאותיו. כמו כן, לאור הערת הביקורת, הנושא יובא בפני היועמ"ש כדי שישקול להסדירו בהנחיה פורמאלית. גם משרד האוצר השיב ברוח זו.

3. על פי הנחיית היועמ"ש, כאשר "העניין הוא בעל חשיבות ציבורית או עקרונית או הסכום הנדון במשפט הוא גבוה, יובא העניין על ידי פרקליט המחוז או מנהל מחלקה בפרקליטות המדינה להחלטתם של היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי אף לא אחד מהסכמי הפשרה שסוכמו בהליכים המשפטיים שנבדקו הובא לאישור היועמ"ש ופרקליט המדינה. זאת, אף שבין הסכמי הפשרה שאושרו היו הסכמים בסכומים העולים על 10 מיליון ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, יש להבהיר בהנחיית היועמ"ש מהו גובה סכום הפשרה המחייב את הבאת אישור ההסכם להחלטת היועמ"ש ופרקליט המדינה.

בתשובתה, מסרה המשנה, כי סכום הפשרה אינו מבטא בכל המקרים את ההשלכה הכספית של הפשרה או את ייחודיות התביעה. לפיכך, לא רצוי לקבוע רף פורמאלי של סכום פשרה, ויש לסמוך על תהליכי העבודה הפנימיים שבהם שגורה התנהלות של דיווח ואישור במקרים המיוחדים שאליהם מכוונת ההנחיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שהסכמי פשרה בסכומים העולים על 10 מיליון ש"ח לא הובאו לאישור היועמ"ש ופרקליט המדינה, מעידה על קיומה של פרשנות סובייקטיבית של הביטוי "סכום גבוה". קביעת רף לסכום הפשרה ישיש לאשרה על ידי היועמ"ש ופרקליט המדינה, אינה שוללת את הבאתם של הסכמי פשרה בעלי חשיבות ציבורית או עקרונית, אף בסכומים נמוכים יותר, לאישור דרגים אלה.

4. כאמור, בהנחיית היועמ"ש נקבע כי ועדת הפשרות היא שתכריע אם להסכים לפשרות בסכומים העולים על 125,000 ש"ח. דרכי פעולתן של ועדות בשירות המדינה מוסדרות בתקשי"ר. בין היתר נקבע שם כי על חברי הוועדה להיות נוכחים בכל ישיבותיה, ובהן יוכל כל אחד מחברי הוועדה להביע דעתו, להציג שאלות וכו', וכי הוועדה תנהל פרוטוקולים של הנושאים שנדונו בה ושל החלטותיה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה את הממצאים הבאים:

(א) לא נמצא נוהל המסדיר את אופן פעילות ועדת הפשרות, ובכלל זה קביעת יו"ר לוועדה, סדרי התכנסותה, הפצת חומר מוקדם וכו'.

המשנה הסבירה בתשובתה, כי כאשר מדובר בפשרה בתביעה שהמדינה צד לה, המגעים לפשרה מתנהלים מול הצד שכנגד על ידי הפרקליטות. גיבוש הפשרה מתועד ונעשה בעבודת צוות של הפרקליט, היועץ המשפטי והחשב של המשרד הרלוונטי. הפשרה מובאת לאישור מוקדם במשרד הממשלתי באמצעות היועץ המשפטי של המשרד וכמו כן לאישור פרקליט המחוז, שבחלק גדול מהמקרים נוטל חלק מכריע במגעים לפשרה. בהמשך, מובא הנושא בכתב ובמנומק לאישור פנימי שהוסמך על ידי החשכ"ל לעניין זה. עמדתו של נציג החשכ"ל מתגבשת בהליך פנימי באגף החשכ"ל, ובמקרים שבהם מדובר בנושא רגיש או מורכב, או כאשר יש חילוקי דעות, מכנסים דיון לליבונו הנושא. גם משרד האוצר השיב תשובה דומה.

משרד מבקר המדינה מצוין, כי בהסכמי הפשרה שנבדקו לא נמצא כל תיעוד לחלק מהמהלכים שתוארו בהסברי המשנה, ובכלל זה, מעורבותם של חשב המשרד הרלוונטי ופרקליט המחוז, וכן לא נמצא תיעוד לקיומו של הליך פנימי לגיבוש עמדה באגף החשכ"ל או לקיומם של דיונים.

(ב) במרבית המקרים, ועדת הפשרות איננה נוהגת לקיים ישיבות, ולמעשה איננה פועלת כלל כפי שנדרשת ועדה לפעול על פי הוראות התקשי"ר. מתברר כי הוועדה פועלת בדרך של העברת המלצות בכתב בין הגורמים המשתתפים בה. לעתים, חלק מחברי הוועדה מקיימים התייעצות בעל פה בינם לבין עצמם באופן שאחד מהם מדווח לגורם המוסמך באגף החשכ"ל על עמדתו, תוך ציון כי היא משותפת גם לחבר אחר בוועדה. בדרך פעולה זו, השיקולים השונים המועלים בהתייעצות כאמור אינם מובאים לידיעת יתר חברי הוועדה, על אף שהם עשויים להיות רלוונטיים להחלטה. כמו כן, וכעולה מדרך פעולת הוועדה, לא נערכים פרוטוקולים של דרך קבלת החלטותיה.

המשנה השיבה, כי הביטוי "ועדת פשרות" המופיע בהנחיית היועמ"ש איננו בבחינת הוראה מכוננת, אלא כינוי בלבד לאלו המוסמכים לאשר הסכמי פשרה. הוראות התקשי"ר אינן מתייחסות לאישור פשרה על ידי המוסמכים בהנחיית היועמ"ש אלא רק לוועדות שקיבלו כתב מינוי. בשל ריבוי הסכמי הפשרה, ריבוי הגורמים המוסמכים לאשרה, ופיזורם ברחבי הארץ, גובשו דרכי הפעולה של קבלת החלטות בכתב. משרד האוצר השיב תשובה דומה.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם ועדת הפשרות איננה "ועדה" כאמור בהוראות התקשי"ר, קיימת חשיבות בהעברה יעילה של מידע בין כל חבריה, על מנת שכל אחד מהם יוכל לקבל את כל המידע הנדרש לקבלת החלטה על ידיו. הדרך שבה פועלת הוועדה, איננה מביאה את המידע הרלוונטי לידיעת כל חבריה.

(ג) בכל המקרים שנבדקו, העלו המסמכים שהועברו בין חברי ועדת הפשרות (או חלקם) תמיכה מוחלטת באישור הסכם הפשרה המוצע. לא נמצא כי גורם כלשהו מבין הגורמים המרכיבים את ועדת הפשרות העלה שיקול כלשהו כנגד אישורם של הסכמי הפשרה שהובאו לאישורם.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לקיים ישיבות מסודרות של ועדת הפשרות, גם כדי שלכל אחד מחברי הוועדה תינתן ההזדמנות לשמוע את עמדתו המלאה של כל אחד מחבריה האחרים, להעלות שאלות ולקבל את המידע המלא הרלוונטי לצורך קבלת החלטה. יש לתעד גם את השיקולים כנגד אישור הסכמי פשרה, ככל שהיו.

(ד) בכל המקרים שנבדקו, לא אותר אישור של מנכ"ל המשרד להסכם הפשרה, כנדרש על פי הנחית היועמ"ש. במספר מקרים לא נמצא אישור של היועץ המשפטי של המשרד לפשרה.

משרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה, כי היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי "פועל מכוח סמכותו של מנכ"ל המשרד". המשנה מסרה בתשובתה כי ההנחה היא שהעמדה שמציג היועץ המשפטי של המשרד משקפת את עמדת מנכ"ל המשרד ועמדת חשב המשרד. לדבריה, הניסיון מעלה שאלה בדבר הצורך באישור המנכ"ל לכל הסכם פשרה, ולפיכך מוצע לשקול הבהרה של הנחית היועמ"ש באופן שהאישור שיידרש יהיה מהמנכ"ל או מי שהוסמך לכך מטעמו.

משרד מבקר המדינה אינו מקבל את עמדת משרד האוצר והמשנה. היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה אינם כפופים מקצועית למנכ"ל המשרד אלא ליועמ"ש. גם חשבי המשרדים אינם כפופים מקצועית למנכ"ל המשרד אלא לחשכ"ל. לפיכך, אישור ההסכם צריך להתבצע בידי כל הגורמים המנויים בהנחית היועמ"ש.

(ה) נמצא כי במספר מקרים התבקש החשכ"ל על ידי היועץ המשפטי לרשות המסים וחשבי רשות המסים לתת אישור רטרואקטיבי להסכם פשרה שכבר נחתם והוגש לבית המשפט. באותם מקרים אמנם אישר הסגן הבכיר לחשכ"ל את הסכמי הפשרה באופן רטרואקטיבי, אולם ספק רב אם המדינה יכולה הייתה להתנער מהסכם הפשרה החתום אילו החשכ"ל היה מסרב לאשרו, קל וחומר במקום בו כבר ניתן להסכם הפשרה תוקף של פסק דין על ידי בית המשפט.

משרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה, כי במקרים הספורים שבהם נאלצו לתת אישור רטרואקטיבי, בשל פסק דין מחייב בנושא, הובא הדבר לידיעת הפרקליטות והיא התבקשה לערוך בירור בנסיבות המקרה כדי שהדבר לא יישנה. המשנה השיבה כי יש לפעול לרענון ההנחיות ברשות המסים.

(ו) בחלק מהמקרים, העבירו גורמי הפרקליטות המטפלים בתיק את עקרונות הפשרה לאישור הגורמים המוסמכים לאשר את הסכם הפשרה, מבלי שצורף הסכם הפשרה הסופי שאישורו מבוקש. מתן אישורים על ידי היועץ המשפטי למשרד, מנכ"ל המשרד והחשכ"ל כאשר הסכם הפשרה איננו עומד במלואו לנגד עיניהם, עלול להביא למצב בו הגורמים המאשרים אינם יכולים לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים לצורך אישור הפשרה, או למצב בו הסכם הפשרה הסופי שיוגש לאישור בית המשפט יכלול עניינים מהותיים שלא אושרו על ידי כל חברי ועדת הפשרות.

המשנה הסבירה בתשובתה כי הדרישה שהנוסח הסופי של הסכם הפשרה יובא בפני כל הגורמים אינה מעשית ואינה נדרשת. ההסכם מאושר מבחינה עקרונית ומהותית בטרם נוסח לגופו. הנוסח הסופי מגובש על ידי הפרקליט בהתייעצות ובאישור היועץ המשפטי של המשרד הנוגע בדבר, והם אחראים להבטיח כי הסכם הפשרה ישקף את ההסכם שאושר. עוד הוסיפה המשנה כי לא ייתכן מצב שהסכם הפשרה הסופי כולל עניינים מהותיים שלא אושרו. משרד האוצר השיב תשובה דומה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין סיבה ראויה שלא להביא את הנוסח הסופי של הסכם הפשרה לאישור ועדת הפשרות, במקום אישור עקרונית הפשרה בלבד. מתן אפשרות לשינוי נוסח ההסכם, לאחר אישור עקרוניתו, באישור היועץ המשפטי של המשרד בלבד, עלול להביא לשינוי מהותי בהסכם הפשרה, שלא על דעתם של יתר חברי הוועדה. יתר על כן, הנחיית היועמ"ש אינה מטילה על היועץ המשפטי של המשרד את האחריות לאשר כי הסכם הפשרה בנוסחו הסופי תואם את העקרונות שאושרו על ידי ועדת הפשרות.

(ז) בהוראות התכ"ם נקבע כי כל הסכמה על פיצוי הניתן מהמדינה במסגרת הסכמי הפשרה, תותנה בקבלת כתב התחייבות מטעם התובע, מאומת בפני עו"ד, בדבר הסתלקות סופית ומוחלטת מכל תביעה או דרישה בשל האירוע נשוא התביעה או הדרישה, לרבות כנגד המדינה ורשויותיה, עובדי המדינה או כל גורם הפועל מטעם המדינה. הוראה כאמור אינה קיימת בהנחיית היועמ"ש.

נמצא כי בפועל אין ועדת הפשרות עומדת על קבלת כתב ויתור וסילוקין מתביעות כנדרש על פי הוראות התכ"ם. הסכמי הפשרה המוגשים לאישור בית המשפט אינם כוללים בדרך כלל הצהרה כאמור מטעם התובע, או שהצהרה זו אינה מתייחסת לכלל הגורמים הנזכרים בהוראות התכ"ם. לדעת משרד מבקר המדינה, על ועדת הפשרות להקפיד על הכללת הצהרה מלאה מטעם התובע במסגרת הסכמי הפשרה. מן הראוי שפרקליט המדינה ישקול להסב את תשומת לב הפרקליטים המטפלים בתיקים לתוכן הוראות התכ"ם.

המשנה ומשרד האוצר השיבו, כי לאור הערות משרד מבקר המדינה, יש לרענן את ההנחיה בנושא זה.

(ח) בדיקת משרד מבקר המדינה באגף הייעוץ המשפטי במשרד האוצר העלתה כי אין בו מאגר מידע מלא אודות הליכים משפטיים נגד המשרד, ואודות הסכמי הפשרה שאושרו, באופן המאפשר שליפת מידע לצורכי בקרה ולייעול הטיפול בהליכים המשפטיים ובהסכמי הפשרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר לשפר את אופן שמירת המידע אודות הליכים משפטיים נגד המשרד, והסכמי הפשרה המאושרים.

משרד האוצר השיב בנובמבר 2008, כי המסמכים הקשורים באישור הפשרות נשמרים כבר במערכת ממוחשבת, באופן שיוביל לריכוז מובנה של המידע בנושא ולשימור הידע לאורך זמן.

סיכום

הנחיית היועמ"ש והוראות התכ"ם בדבר אישור הסכמי פשרה בהליכים שבהם מעורבת המדינה נועדו להבטיח כי הסכמי פשרה יאושרו על ידי הגורמים שהוסמכו לכך. זאת כדי למנוע מצב שבו לא נשקלים כל השיקולים הרלוונטיים טרם הגעה להסכם פשרה. לצורך כך, נקבעו המוסמכים לאישור הסכמי פשרה באופן שיביא לידי ביטוי הן את ההיבט המשפטי, הן את ההיבט התקציבי, והן את ההיבט המקצועי הרחב בתחום הרלוונטי.

קיימת תועלת רבה ביישוב סכסוכים מחוץ לכותלי בתי המשפט, ובכלל זה בהסכמי פשרה. עם זאת, על ועדת הפשרות להקפיד על קיום מלא של הנחיות היועמ"ש והוראות התכ"ם, המסדירות את הטיפול באישור הסכמי הפשרה, על מנת לוודא שהאינטרסים של המדינה נשמרים כנדרש.