

לכבוד

חבר הכנסת שמחה רוטמן, יו"ר ועדת החוקה חוק ומשפט

חברי הוועדה

שלום רב,

הנדון: חוות דעת לעניין ההשלכות הביטחוניות של הצעות החוק בעניין פיצול תפקידי היועץ המשפטי לממשלה:

1. הצעת חוק היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי (הפרדת סמכויות, מינוי, כהונה והוראות שונות), התשפ"ו – 2025
[ונכלל שיוחזרו לדיון - הצעת חוק פיצול תפקידי היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה – 2025;
הצעת חוק עצמאות היועץ המשפטי של משרד ממשלתי, מעמדו וסמכויותיו, התשפ"ה – 2025]

הקדמה

1. שמי אלי בכר. אני עורך דין בהשכלתי. שירתתי שנים רבות במערכת הביטחון ובתפקידי האחרון כיהנתי כיועץ המשפטי של שירות הביטחון הכללי. צברתי היכרות עמוקה עם הממשק העדין שבין משפט וביטחון לאומי, במיוחד בארגון שחוה אירועים משמעותיים ביותר שהייתה להם השפעה גדולה מאד ברמה הלאומית והארגונית. גם לאחר סיום שירותי עסקתי בממשק בין ביטחון ודמוקרטיה. במשך מספר שנים עבדתי במכון הישראלי לדמוקרטיה, בין היתר בתפקיד מנהל התכנית לביטחון ודמוקרטיה ולימדתי עד לאחרונה באוניברסיטת תל אביב קורסים בנושאי ביטחון לאומי ומשפט.

כמו כן, כתבתי לא מעט בנושאים אלה, בין היתר מחקר מדיניות שכותרתו "ייעוץ משפטי בארגון ביטחוני" (מחקר מדיניות 101, הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה, תשע"ד 2013) וכן את הספר "שב"כ במבחן – ביטחון, משפט וערכי הדמוקרטיה" (הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה, תש"ף 2020). בנוסף, כתבתי עם רון שמיר את מחקר המדיניות בנוגע להתקפות סייבר על בחירות, וגם לעניין זה קשר, גם אם עקיף יותר, לנושא שלפנינו (רון שמיר ואלי בכר, התקפות סייבר על מערכת הבחירות – איך מתמודדים, הוצאת המכון

הישראלי לדמוקרטיה, תשע"ט 2019). חלק מהדברים שאציין להלן נשענים על המחקרים הללו.

2. להצעת החוק שבנדון, שקדמו לה הצעות החוק לפיצול תפקידי היועץ המשפטי לממשלה ולניתוק זיקת הכפיפות בין היועץ המשפטי לממשלה לבין היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה חשיבות והשלכות החורגות הרבה מעבר לאמור במסמך זה ויש בה כדי להקרין על המבנה המשטרי עצמו. בנייר זה הגבלתי עצמי להשפעת המהלכים המוצעים על ארגוני הביטחון וכתוצאה מכך על ביטחון המדינה עצמו, אולם מובן שהארת היבט אחד, חשוב וחיוני כשלעצמו, אין בה כדי לגרוע מהתמונה הכוללת שצריכה לעמוד בפני המציעים, בפני הכנסת ובפני הציבור כולו אלא רק להוסיף עליה.

3. אבקש להביא בפני הוועדה הנכבדה את עמדתי בעניין התפקיד הייחודי והמשמעותי שיש ליועץ המשפטי לממשלה באיזונים שבין ביטחון ומשפט ובעניינה של ההשפעה שעשויה להיות לשינויים המוצעים בהצעת החוק על ביטחון המדינה הן במובן הצר והן במובן הרחב.

רקע: תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה מול ארגוני הביטחון

4. לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה משמעות ומשקל בעבודת הרשות המבצעת כולה. חלק ממאפייני התפקיד של היועץ המשפטי לממשלה משותפים לכלל משרדי הממשלה. לצדם יש מאפיינים ייחודיים למערכת הביטחון, על הארגונים השונים המרכיבים אותה. לאור משקלה המיוחד של מערכת הביטחון במדינת ישראל, יש למאפיינים אלה ערך משמעותי בעיצוב אופן הפעלת הסמכויות של ארגוני הביטחון ומכאן גם השפעה על האיזונים העדינים שבין הביטחון לערכים דמוקרטיים.

5. היחס בין מערך היועץ המשפטי לממשלה לארגוני הביטחון התפתח באופן אבולוציוני, לאורך שנותיה של המדינה והאירועים שעברה בתחומים אלה. כידוע, עיצובם של מוסדות, לרבות מוסד היועץ המשפטי לממשלה, הוא ייחודי לכל מדינה ומדינה ונובע מההיסטוריה ומהמשק בין המערכות והמוסדות השונים הפועלים בתוכה, כך שהתחקות אחר הגיון הפעולה של המערכות מחייב מבט לאחור.

בנייר זה אבקש, בתמצית, לסקור את העניינים הבאים:

- א. המאפיינים הייחודיים של מערכת הביטחון בהקשר לממשק עם הייעוץ המשפטי;
- ב. תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה מול מערכת הביטחון, בדגש על שירות הביטחון הכללי;
- ג. היחס בין היועץ המשפטי לארגוני הביטחון ליועץ המשפטי לממשלה;
- ד. המשמעות הקונקרטית של הצעות החוק שבנדון על הביטחון הלאומי;

מאפיינים ארגוניים ותרבותיים המייחדים ארגוני ביטחון

6. ארגוני הביטחון בישראל רבים ושונים אלה מאלה. ארגוני הביטחון העיקריים כוללים את צה"ל, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר, את משרד הביטחון על שלוחותיו ואת שירותי הביטחון – שב"כ והמוסד. לכל אחד מארגונים אלה היסטוריה ואבולוציה התפתחותית שונה ותפקידים שונים שהולידו מאפיינים ייחודיים ושונות ארגונית.
7. על אף השונות בין ארגוני הביטחון אפשר, להבנתי, להצביע על מאפיינים משותפים רבים ההופכים אותם לבעלי תרבות ארגונית דומה, אך השונה במידה ניכרת ומשמעותית מזו של ארגונים ממשלתיים וציבוריים אחרים. מאפיינים אלה משפיעים על משקל ההיבט המשפטי בהתנהלות של גופי הביטחון.

(א) משימתיות גבוהה:

ארגוני הביטחון מוכוונים כל כולם למימוש הפן המבצעי, וגורמי המטה בארגונים אלה – לרבות הייעוץ המשפטי – נתפסים, כמי שאמורים בראש ובראשונה לסייע להתנהלות המבצעית, ודאי שלא לבלום או לעכב אותה.

לצד זאת, מערכת הביטחון היא הראשונה להבין כי משימתיות גבוהה שאין לה תמיכה משפטית עלולה לפגוע בלגיטימציה של הארגון ושל מדינת ישראל, ולסכן את הארגון ואנשיו.

לכן, ביסוס התמיכה המשפטית לעשייה המשפטית היא יעד מרכזי של הארגונים הביטחוניים.

(ב) היררכיה ומשמעת

ארגוני הביטחון מתאפיינים במבנה היררכי נוקשה, במשמעת גבוהה ובמחויבות לציות. ראשי ארגוני הביטחון מרכזים בידיהם כוח רב, הן כוח פנים-ארגוני והן כוח ואשראי ציבורי. הם סמכותיים, ובעלי סגנון ניהולי ריכוזי ופיקודי. למרות זאת, היועצים המשפטיים אינם חלק מציר ההיררכיה והציות הארגוני הרגיל, ויש להם ממונה מקצועי אחר – היועץ המשפטי לממשלה. לכן הם נתפסים כקבוצה נבדלת במארג הארגוני ההומוגני מבחינת הכפיפות ההיררכית. יש בכך יתרון יותר מחיסרון: תפקידו של היועץ המשפטי לסייע לארגון לפעול בגדרי החוק, לעזור לראשי הארגון לקבל החלטות ולספק לארגון את המטריה המשפטית הנדרשת לפעולתו. בשל חיוניותה של מטריה משפטית זו לארגון וכדי שהיועץ יוכל למלא את תפקידו בגידור המסגרת החוקית לפעולת הארגון, קווי ההיררכיה חייבים, מבנית ועקרונית, להיות שונים ומורכבים יותר מאשר ציר ההיררכיה המבצעי הרגיל.

(ג) ציפייה למענה בטווחי זמן קצרים

ארגוני הביטחון נדרשים, מטבעו של עניין, לתת מענה מהיר לאתגרים שלפתחם. גם כשמדובר בסוגיות סבוכות יחסית יש ציפייה למענה מהיר מכל הגורמים, לרבות מהגורם המשפטי. מאפיין זה עלול לגרור הפעלת לחץ, אמיתי או מדומה גם על היועצים המשפטיים ועלול להביא לקבלת החלטת מוטעות. מכאן שהיכולת לקיים התייעצות מקצועית ואיכותית בקווים וטווחים קצרים היא חיונית ולכן הממשק עם הייעוץ המשפטי לממשלה הוא בדרך כלל הדוק יותר מאשר במשרדי ממשלה אחרים.

(ד) חסר בתשתית משפטית בתחומים רחבים של הפעילות

ארגוני הביטחון פועלים, בחלקם הגדול, תחת מורכבות כפולה:

בהיבט המבצעי, הם פועלים בסביבת איומים דינמית ומשתנה המחייבת היערכות מתמדת לאתגרים המשתנים - פעילות בטווח הקצר והארוך; פעילות בכיסוי ובהסתר; התמודדות עם זירות לוחמה מורכבות כמו הזירה הקיברנטית ועוד.

בהיבט המשפטי הם נדרשים לפעול תחת מספר משטרים משפטיים המציבים דרישות שונות – הוראות המשפט הישראלי, הדין החל באיו"ש וכללי המשפט הבינלאומי.

חלק ניכר מתחומי עיסוקם סובל מהיעדר תשתית משפטית מתאימה.

מורכבות כפולה זו מחייבת, מצד אחד, נכונות לנטילת סיכונים משפטיים, ומצד שני – נכונות של הארגון להישען על חוות דעת משפטיות בנושאים מהותיים, המבססות תשתית חיונית לפעילות הארגון. פעמים רבות חוות הדעת מתמודדות עם אתגרים חדשים, ולכן מתבססות לא על חוק או על תקדים משפטי ידוע אלא על עקרונות משפטיים כללים יותר, ולכן הן חשופות יותר לביקורת.

די להזכיר את פעולות הסיכול הממוקד, שנשענו על חוות דעת פנימיות של הייעוץ המשפטי בארגוני הביטחון, זכו לגיבוי מהייעוץ המשפטי לממשלה ורק לאחר שנים ארוכות קבע בית המשפט העליון בפסק דין עקרוני את גבולות המותר והאסור.

הממשק בין הצורך הביטחוני-מבצעי להיבטים המשפטיים הוא ממשק שוטף, חיוני ונדרש בפעילותם של כלל גורמי הביטחון.

(ה) חשאיות ומידור

חלק ניכר מהפעילות ברוב ארגוני הביטחון מתקיימת בסביבה ארגונית המחייבת סודיות ומידור, לרבות מידור פנימי בתוך הארגונים עצמם. מטבע הדברים, בארגוני המודיעין – שב"כ, המוסד ואמ"ן – רוב רובה של הפעילות מתנהלת תחת מעטה חשאיות. גם בצה"ל ובמשטרה, ובמידה מוגבלת יותר בשירות בתי הסוהר, יש תחומי פעילות המחייבים שמירה על חשאיות.

פעולה בתנאי חשאיות ומידור מגבילה את מעגל ההיוועצות למספר מצומצם של שותפי סוד, ומטבע הדברים מקשה על קבלת היזון חוזר.

נוסף על כך, הפעולה בתנאי סודיות מרחיקה את הארגונים מביקורת ובקרה ציבורית, ודאי שבזמן, אמת ועשויה להביא לנטילת סיכונים רבים מבחינה מבצעית ולעתים גם משפטית.

בהיעדר אפשרות לקבל לגיטימציה ציבורית מראש, כשהפעילות מתגלה, מבצעה חשופים לביקורת ציבורית שבדיעבד, פנימית ולעתים גם בין-לאומית.

לא למותר לציין כי פעולה בתנאי סודיות מחייבת כשלעצמה הצדקה משפטית ועשויה להיות מושא לביקורת.
לנוכח האמור, חיוני להבטיח כי בגופי הביטחון במדינה דמוקרטית, מעגל שותפי הסוד שעמם תתקיים היוועצות **באשר לגבולות המותר והאסור יהיה מעגל איכותי ומקצועי.**

(i) החלטות בעלות משמעות ציבורית כבדה

סביבת האיזמים הייחודית והקיומית שבה נתונה מדינת ישראל מאז הקמתה מקנות חשיבות מיוחדת להחלטות המתקבלות בארגוני הביטחון. ההשלכות של ההחלטות המתקבלות ומחיר הטעות – במתן היתר משפטי או בשלילתו – עלולים להיות יקרים וקריטיים במונחים של ביטחון לאומי, של חיי אדם וזכויות אדם והשפעה על המרקם והאקלים החברתי במדינה.
מאפיין זה הוא העומד ברקע המעורבות הגדולה יחסית של היועץ המשפטי לממשלה ובכירי משרד המשפטים בהחלטות משפטיות הנוגעות לארגוני הביטחון.
זהו חלק מביטחונה הלאומי ומחוסנה של מדינת ישראל, פנימית ובינלאומית, ועל כן, ראוי שההחלטות יתקבלו בשיקול דעת ולאחר שקילת כלל ההיבטים המשפטיים.

(r) מעורבות המערכת הפוליטית

השב"כ והמוסד כפופים ישירות לראש הממשלה ועד למינוים האחרונים נראה כי הם היו נקיים יחסית מפוליטיזציה פנימית וממינויים פוליטיים למעט מינוי ראש הארגון ואולי גם סגנו. לצה"ל ולמשטרה יש שר ממונה ודומה כי המערכת הפוליטית הייתה מעורבת יותר במינויים הפנימיים בארגונים אלה וביתר שאת בשנים האחרונות.

מעורבות פוליטית בארגוני ביטחון בכלל ובארגוני ביטחון שיש להם ממדים של אכיפת חוק בפרט היא עניין מסוכן ביותר מבחינה ציבורית ועלולה לפגוע מהותית באמון הציבור. לכן, ליועצים המשפטיים בארגונים אלה יש תפקיד מיוחד כ"שומרי סף" ועליהם לוודא כי השיקולים הנוגעים להפעלת הסמכויות שהופקדו בידי הארגונים הביטחוניים הם ענייניים ומקצועיים.

תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה מול מערכת הביטחון ובדגש על שירות

הביטחון הכללי

8. כאשר מדובר בארגונים ביטחוניים, ליועץ המשפטי לממשלה יש תפקיד מיוחד, בעל חשיבות יוצאת מגדר הרגיל הנוגעת לכל אזרח ואזרח, להבטחת פעולתו של הגוף הביטחוני בגדרי הדין ובהתאמה לעקרונות היסוד של מדינה דמוקרטית.

כדי להבין את חשיבות תפקידו של היועץ המשפטי, אבקש להמחיש את הדברים באמצעות הדוגמה של שירות הביטחון הכללי:

9. בראשית שנותיו של השב"כ הוא פעל, במידה רבה, מחוץ לפיקוח אפקטיבי של מערכת המשפט בכלל ושל הייעוץ המשפטי לממשלה בפרט. שתי הפרשות שזיעזעו את המדינה - פרשות קו 300 ופרשת עדויות השקר בבתי המשפט שהסתיימה בוועדת החקירה הממלכתית בראשות השופט לנדוי - התאפיינו בכך שהשב"כ, ארגון עתיר עוצמה וסמכויות, שחרר עצמו מעמידה בנורמות בסיסיות של ציות לחוק ופיקוח משפטי אפקטיבי על פעולותיו ומכאן קצרה הדרך לביצוע פעולות כמו חיסול עצורים ועדויות שקר לבתי משפט ולמערכות הבדיקה המשפטיות והכל בשם הביטחון.

בעקבות פרשות אלה חל שינוי יסודי בתפיסתו העצמית של השירות ובתפיסת המערכת כולה את אופן פעולתו ואת מנגנוני הפיקוח שיש להשית עליו. כחלק מהשינויים המפליגים שחלו הוקנה מעמד מיוחד ליועץ המשפטי לממשלה שהפך למעורב בפעולותיו של השב"כ ובהבטחת פעילותו בהתאם לדין.

10. כאמור, בשונה ממשטרת ישראל, חלק גדול מסמכויות השב"כ ומפעילותו לסיכול טרור אינן חשופות לציבור ואינן מצריכות אישור מבית המשפט לביצוען. לפיכך, מערכות הפיקוח האזרחיות הרגילות אינן רלוונטיות לשב"כ ומכאן החשיבות המיוחדת של מנגנוני הפיקוח הפנים- מנהליים המיוחדים על השירות, בראש ובראשונה פיקוח היועץ המשפטי לממשלה.

11. בתמצית, הקשר בין השב"כ ליועץ המשפטי לממשלה נמצא בשני תחומים עיקריים:

הראשון - בתחום הפיקוח העיתי על הפעלת סמכויות חריגות שניתנו בידי השב"כ, והשני – תחום הפעולות שביצוען מצריך אישור מראש של היועץ המשפטי לממשלה.

12. עיקרי סמכויות הפיקוח של היועץ המשפטי לממשלה על פעולות השב"כ הן:

היועץ המשפטי לממשלה מפקח על הפעלת סמכויות חודרניות של השב"כ שיש בהן משום פגיעה חמורה בפרטיות:

א. האזנות סתר: חוק האזנת סתר קובע כי היתרים שניתנו להאזנת סתר למטרת ביטחון המדינה ידווחו ליועץ המשפטי לממשלה אחת לשלושה חודשים.¹ כנגזרת מכך, היועץ המשפטי לממשלה מקבל אחת לרבעון את רשימת כלל האזנות הסתר שניתנו לטובת ביטחון המדינה באותו רבעון.

ב. שימוש בנתוני תקשורת: חוק שירות הביטחון הכללי מורה לראש השב"כ לדווח אחת לשלושה חודשים ליועץ המשפטי לממשלה על היתרים שניתנו בהתאם לחוק. פרטי הדיווח נקבעו בכללים שאינם מפורסמים לציבור.² הפיקוח של היועץ המשפטי לממשלה נועד בראשונה לבחון אם השירות עומד בכללים המשפטיים, הפרוצדורליים והמהותיים בתחום זה. מעבר לכך על היועץ המשפטי לממשלה לגבש את הפרשנות המוסמכת לעניין היקף סמכויות השירות, בין היתר לעניין היקף השימוש, אופי השימוש ותנאי השימוש כשמדובר בסוגיות רגישות כמו עיתונאים או בעלי חיסיון, וכן את אופן השימוש בנתוני תקשורת במשימות השירות השונות, את הכללים הנוגעים לנסיבות בהן תותר העברת מידע שהופק מנתוני תקשורת לרשויות שלטוניות אחרות ועוד.

ג. חיפוש סמויים בכלי רכב ובחצרים: החוק קובע כי גורם הפיקוח על היתרים לחיפוש סמוי בכלי רכב ובחצרים הוא היועץ המשפטי לממשלה וכי על ראש השירות לדווח לו אחת ל-30 ימים על היתרים שניתנו לחיפוש סמוי בכלי רכב ובחצרים.³

ד. פיקוח היועץ המשפטי לממשלה על חקירות תחת הגנת הצורך: חקירות תחת הגנת הצורך הן חקירות שמתבצעות בהתאם לחריג שהותיר בית המשפט העליון בפסק דינו

¹ סעיף 4(ד) לחוק האזנת סתר, התשל"ט-1979.

² סעיף 11(ד) לחוק השב"כ.

³ שם, סעיף 10(ד).

בבג"ץ העינויים.⁴ בפסק הדין נקבע כי "היועץ המשפטי לממשלה יכול להדריך עצמו באשר לנסיבות בהן לא יועמדו לדין חוקרים, אשר לפי הטענה פעלו במקרה בודד מתחושה של 'צורך'". החלטת היועץ המשפטי לממשלה תהיה פרטנית, תבחן את הפרמטרים הרלוונטיים, בהם "מידתיות הצורך ומיידיותו, חומרת הסכנה והפגיעה שנמנעו ומוחשיותו, החלופות למעשה ומידתיות האמצעים [...] תנאי נקיטת המעשה, הפיקוח עליו ותיעודו",⁵ ובלבד שאמצעים אלו אינם עולים כדי עינויים. בהתאם לכך, היועץ המשפטי לממשלה עצמו מקבל דיווח לאחר מעשה, בכל מקרה ומקרה, אם וכאשר מופעלים אמצעי חקירה ומתבקשת הגנת ה"צורך".⁶

13. מעבר לתפקידי הפיקוח המסורים בידי היועץ המשפטי לממשלה, ישנן סמכויות

„שלא צורך הפעלתו נדרש אישור מאת היועץ המשפטי לממשלה.

סמכויות האישור העיקריות של היועץ המשפטי לממשלה הן:

א. סמכות לאשר בקשה לבית המשפט לאישור האזנת סתר לבעלי חיסיון

האזנת סתר לבעלי חיסיון מטעמי ביטחון המדינה טעונה אישור של נשיא או סגן נשיא בית המשפט המחוזי, לאחר שקיבל בקשה מנומקת מראש רשות ביטחון בצירוף אישור בכתב מהיועץ המשפטי לממשלה או מפרקליט המדינה.⁷

ב. סמכות לבטל היתר להאזנת סתר לבעלי חיסיון שניתן במקרים דחופים⁸

כאשר ראש השירות משתמש בסמכותו להתיר במקרים דחופים האזנת סתר לבעל חיסיון הוא נדרש להודיע על כך מייד ליועץ המשפטי לממשלה, ובהתאם לחוק האזנת סתר היועץ המשפטי לממשלה מוסמך לבטל את ההיתר. אם היועץ מחליט שלא לבטל את ההיתר הדחוף שניתן, עליו לפעול בדרך הרגילה לאישור האזנת סתר לבעלי חיסיון ולצרף לבקשה את אישורו בכתב. במקרה כזה מדובר באישור למפרע, ממועד תחילת האזנת הסתר.

⁴ בבג"ץ 5100/94, הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, נג (4): 817.

⁵ שם: 421.

⁶ שם.

⁷ סעיף 9א(ב) לחוק האזנת סתר, התשל"ט-1979.

⁸ שם, סעיף 5(ג).

ג. סמכות לתפוס חפץ במעבר גבול בלא להודיע על כך לבעליו

הסמכות לתפוס חפץ במעבר גבול בלא ידיעת בעליו קבועה בחוק השב"כ ובתקנות מכוחו. ההחלטה שלא להודיע לבעלי החפץ על כך שהוא נתפס ולא יוחזר טעונה אישור של היועץ המשפטי לממשלה.⁹

14. בנוסף, לשב"כ סמכויות מנהליות חריגות המגבילות זכויות יסוד חוקתיות: כך למשל, השב"כ הוא הגורם היוזם מעצרים מנהליים, המהווים מעצר מניעתי ואינם כרוכים מטבע הדברים בהגשתו של כתב אישום וברף הראייתי הנדרש להגשת כתב אישום; שב"כ הוא הגורם הממליץ על הריסות בתים המהוות מעשה בלתי הפיך הפוגע באופן משמעותי בקניין, הוא היוזם של צווי הרחקה וצווי פיקוח המגבילים את חופש התנועה ועוד.

בשל חריגותן של הסמכויות המנהליות, היועץ המשפטי לממשלה מהווה כתובת מרכזית לפיקוח.

15. לצד הדרישות הקונקרטיות האמורות לעיל, ליועץ המשפטי לממשלה משקל משמעותי בפיקוח על השב"כ ובהסדרת פעילותו גם כנובע מכך שלשב"כ סמכויות איסוף מידע נרחבות, לרבות על אזרחי ישראל. הפיקוח נועד להבטיח שלא ייעשה שימוש בסמכויות דרקוניות אלה באופן שיהא בו כדי לסתור מושכלות יסוד דמוקרטיות.

בנוסף, הכפיפות של השב"כ לדרג הפוליטי מחייבת אף היא פיקוח על כך שהסמכויות לא יופעלו לצורך מטרות מפלגתיות ופוליטיות ובניגוד להוראת חוק שירות הביטחון הכללי המורה כי "...השירות יפעל באורח ממלכתי; לא תוטל על השירות משימה לשם קידום אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים"¹⁰.

16. כתוצאה מכך, הקשר בין ראשי השב"כ לבין היועץ המשפטי לממשלה התאפיין בעשרות השנים האחרונות במערכת הדוקה של שיתוף פעולה. לא מדובר ביחסי כפיפות כמובן, אך לאורך השנים נבנו מנגנוני עבודה וליבון מחלוקות שיושמו בהצלחה גם בתקופות קשות של פיגועי טרור מזויעים שחייבו פתרונות מבצעיים מחד גיסא ומתן מענה משפטי שיעמוד בביקורת שיפוטית ויעמדו בנורמות משפטיות וחברתיות מאידך.

⁹ סעיף 2(ב) לתקנות שירות הביטחון הכללי (חפץ שנתפס), התשס"ד-2004.

¹⁰ חוק שירות הביטחון הכללי, סעיף 4(ג);

17. דוגמה בולטת, אחת מני רבות, היא גיבוש כלי הסיכול הממוקד בתקופת האינתיפאדה השנייה, ומתן מסגרת משפטית לשב"כ ולצה"ל לפעול באופן שמסייע לצה"ל ולשב"כ למלא את ייעודם המבצעי, תוך שמירה ואיזון עם עקרונות המשטר הדמוקרטי, כל זאת, שנים לפני שבית המשפט נתן את פסק דינו בסוגיה כבדת משקל זו.

ויש כמובן דוגמאות נוספות רבות.

18. במילים אחרות, המערכת המסועפת שנבנתה בין שירות הביטחון הכללי לייעוץ המשפטי לממשלה לא רק שלא פגעה בכלי הסיכול של השב"כ אלא סייעה לשירות למלא את ייעודו תוך שמירה ואיזון עם עקרונות של משטר דמוקרטי.

היחס בין היעוץ המשפטי לארגוני הביטחון לייעוץ המשפטי לממשלה

19. תפקיד היעוץ המשפטי לשב"כ מאז ועד היום, עבר שינויים רבים והתפתחויות רבות. הבנת ההתפתחות האבולוציונית הזו מאפשרת לנו היום להבין מהו היחס הנכון בין היעוץ המשפטי לארגון הביטחוני לבין היעוץ המשפטי לממשלה.

השנים הראשונות: במשך קרוב לעשרים וחמש שנותיו הראשונות לא היה לשב"כ ייעוץ משפטי פנימי, בוודאי לא כזה התואם את הייעוץ המשפטי המוכר לנו היום. התפיסה הכללית, בתוך השירות ולא מעט גם במערכות שסבבו אותו, הייתה שהשירות פועל במידה רבה מחוץ לדין ועל כן, מי שנתן לשירות את הייעוץ המשפטי החיצוני היו היעוץ המשפטי לממשלה ואנשיו, וזאת רק באותם עניינים בהם פנו אליהם.

במהלך כל השנים האלה השירות חקר ועצר מרגלים ומחבלים רבים, ניהל משפטים, הפעיל סמכויות סטטוטוריות כמו האזנת סתר ורבות אחרות, ומי שאישר פעולות אלה היה ראש אגף החקירות בשב"כ. הייעוץ המשפטי בשב"כ, ככל שהיה כזה, נשען על ההשכלה המשפטית של ראשי אגף החקירות שהיו כולם – משנת 1948 ועד 1980, בעלי השכלה משפטית.

אין כל דמיון כמובן בין מצב עניינים זה שנהג עשרות שנים, לבין ייעוץ משפטי במובן המקובל.

20. זו הסיבה לכך שבשנת 1973, כשקמה היחידה המשפטית, היא הוקמה כחלק מאגף החקירות. ומפקד המחלקה שעמד בראשה היה כפוף לראש אגף החקירות. רק בשנת 1981 הופרדה היחידה המשפטית מאגף החקירות, והוכפפה למשנה לראש השירות.

מבחינה ארגונית, ראש היחידה המשפטית דאז לא היה חבר במטה השירות, לא היה חלק מהניהול הבכיר של השירות ולא היה משולב בקביעת מדיניות השירות. היחידה המשפטית הייתה קטנה מאד יחסית למשימות השירות (ארבעה משפטנים) ולא הייתה משולבת, בוודאי לא באופן משמעותי ומבני, בתהליכי העבודה בשירות.

21. המשברים הגדולים, המעצבים והמכוננים - קו 300 ופרשת עדויות השקר - פגשו יחידה משפטית קטנה מאוד שזה לא מכבר זכתה למעמד עצמאי למחצה.

22. בפרשת קו 300 היועץ המשפטי וסגן היועץ המשפטי היו מעורבים בצורה פעילה ביותר בחלק של החיפוי והטיוח. הם לא שיתפו פעולה עם היועץ המשפטי לממשלה יצחק זמיר ואף סירבו לפגוש אותו. הם המשיכו בתפקידם, עד שחרם מקצועי שהוטל עליהם על ידי משרד המשפטים הביא בסופו של דבר להעברתם מתפקידם ובסופו של יום בין מקבלי החנינה מנשיא המדינה בפרשה.

23. צוות המשפטנים שמינה היועץ חריש לסיכום חקירת המשטרה שהתקיימה לאחר החנינות, כתב על היועצים המשפטיים לשב"כ את הדברים הבאים: "... גם פקודה לשבש הליכי משפט היא פקודה בלתי חוקית בעליל. צר עד מאד שהדגל השחור לא הונף גם בענייננו וצר עוד יותר שאף יועצים משפטיים במערכת לא ידעו להניפו ולמנוע בכך את התקלה הגדולה שבאה על מדינתנו".

24. את נקודת המבט של היועצים המשפטיים דאז אפשר ללמוד מתוך התצהיר שהגישו היועץ המשפטי לשב"כ וסגנו בבג"צ ברזילי כנגד החנינות –

"3.. במהלך הליכי החקירה סייעתי לעדים לתאם עדותם על מנת להעלים חלקו של שירות ביטחון כללי בהריגת המחבלים. בכך עברתי עבירה או עבירות על חוקי מדינת ישראל.
4. עברתי העבירות לצורך מילוי תפקיד ולמיטב הבנתי לקיום ביטחון המדינה".

25. בהמשך ישיר לפרשת 300, הן עניינית והן כרונולוגית, "התפוצצה" פרשת חקירות השב"כ ששיאה בוועדת החקירה הממלכתית בראשות השופט לנדוי. על פי ממצאי ועדת לנדוי שיטת השקר בה נקטו חוקרי השב"כ במשפטי הזוטא בהם העידו החלה בשנת 1971, ונמשכה עד לפיצוץ הפרשה בשנת 1987.

26. לגבי המשפטנים קבעה ועדת לנדוי בתמצית, כך - "...אחריות שונה במקצת בטיבה, אך לא פחותה בחומרתה מייחסת הוועדה לעמדתם וגישתם של היועצים המשפטיים של השירות. כאן המדובר במשפטנים שעבורם אמירת אמת בבית המשפט חייבת להיות ערך עליון. על-אף זאת כיהנו בתפקידיהם שנים רבות בידיעה ברורה על השיטה הנקוטה בידי החוקרים לשקר בבית המשפט, ולא הגיבו...הוועדה סבורה שהיועצים המשפטיים של השירות, שהיו מודעים לשיטה הנהוגה היו חייבים להזהיר להתריע ולהזעיק שמים וארץ. בכך שלא עשו כן והשלימו עם המצב, עשו עצמם שותפים לאחריות במידה -לא. פחותה מזו של ראשי השירות."

27. הן בפרשת קו 300 והן בדו"ח לנדוי חזרה ונשנתה אצל היועצים המשפטיים האמונה כי הם פעלו לקידום הערך העליון, שהיה מבחינתם הערך היחיד, של ביטחון המדינה כפי שהם הבינו אותו. לשם קידום ערך זה, היו היועצים המשפטיים מוכנים לתת ידם, במודע, לביצוע פעולות שהם הבינו שהן חוצות קו אדום משפטי ומוסרי שאין מובהק ממנו. בכך הם הכשילו את השב"כ ואת מדינת ישראל.

28. אחרי שתי הטלטלות העצומות הללו לשירות בכלל וליחידה המשפטית בפרט, הוקמה היחידה המשפטית בשירות הפעם במעמד ארגוני של אגף. על אף שחלפו למעלה משנות דור - הצלקת הארגונית של פרשות אלה שימשה בסיס להבנה ראויה של תפקיד היועץ המשפטי לשב"כ אל מול המערכת המשפטית כולה ובכלל זה הייעוץ המשפטי לממשלה, וזאת מבלי לוותר כהוא זה על היעדים הארגוניים.

29. העניינים העיקריים שאותם ניתן ללמוד מהיסטוריה קשה כזו לגבי תפקיד היועץ המשפטי בארגון ביטחוני ובשירות המדינה בכלל, הם:

א. קיומה של תפיסת תפקיד נכונה וכנגזרת מרכזית מכך - עצמאות בשיקול הדעת;

ב. תנאים ארגוניים החיוניים לתפקודה התקין של מערכת ייעוץ משפטי;

ג. מערכת מאזנת אפקטיבית מצד היועץ המשפטי לממשלה.

30. מהי תפיסת התפקיד הנכונה של יועץ משפטי:

מספר ועדות דנו בנושא, לרבות ועדת אברמוביץ שפרסמה את הדו"ח שלה בשנת 2007. ניתן ללמוד מוועדות אלה שהיועץ המשפטי חייב לכוון עצמו לאינטרס הציבורי המגולם בחוק ובעקרונות המשפט המנהלי. מכאן שבתפקיד היועץ המשפטי יש מורכבות אינהרנטית, הנובעת מריבוי הכובעים של היועץ המשפטי – ככזה המסייע להנהלה לבצע את מדיניותה אולם זאת בגבולות הסמכות, בוודאי אם הפעלת הסמכויות חורגת מהחוק ומעקרונות המשפט, מכאן שתפקידו הוא תפקיד מובהק של נאמן הציבור וכשומר שלא ייחצה סף החוקיות.

31. בהקשר הזה אבקש להדגיש, כלקח ישיר מפרשות 300 ועדויות השקר, כי יועץ משפטי ראוי לשמו חייב לבחון את טווח האפשרויות המשפטיות המותר ולסייע לארגון בו הוא פועל לפעול בתוך הטווח הזה, אך לגדור את טווח האפשרויות הללו בשים לב לאינטרס הציבורי העמוק, המורכב מאלמנטים של חוק, עקרונות היסוד הדמוקרטיים, תקינות שלטונית, וממלכתיות.

32. אם נחזור לטיב השיקולים שיועץ משפטי חייב להפעיל בארגון כמו שב"כ – מובן מאליו הוא כי קידום האינטרס הביטחוני הוא הגורם המוליך, תמיד, את הארגון. ואולם - יועץ משפטי חייב לבחון ולהתייחס תמיד גם לשאלת המחיר, במונחים חוקיים, חברתיים ומוסריים של קידום האינטרס הביטחוני. זו המשמעות של ראיית האינטרס הציבורי. קונקרטי לשירות, קבעה ועדת לנדוי כי חובה על השירות לאזן בין "הצורך החיוני לשמור על עצם קיום המדינה ועל חיי אזרחיה לבין שמירת אופייה כמדינת חוק המחזיקה בערכי מוסר בסיסיים.. קל וחומר בדרכי החקירה של שירות בטחון שסכנת גלישה אל עבר שיטות של משטרים השנואים עלינו אורבת לו תמיד..."

ועדת לנדוי ראתה כחיוני לאזן בין האינטרס הביטחוני לאינטרסים האחרים – החוקיים והמוסריים ואיזון זה, הלכה למעשה, הוא לקח מרכזי, המוטל לרוב, בעיקר על היועץ המשפטי.

33. כל ארגון ביטחוני, והשב"כ בכלל זאת, מעצם טיבו וטבעו, ייתן תמיד משקל גדול יותר לאינטרס הביטחוני. מכאן החובה המוגברת המוטלת על היועצים המשפטיים לשקול את האינטרסים החברתיים המאזנים ורק כך יוכלו לגבש עמדה מקצועית עצמאית

אמיתית. לפיכך, ב"אפוד" של יועץ משפטי לשירות חייבת להיות, בצד הערך הביטחוני, גם הבנת החובה לאזן בין הערך הביטחוני לערכים החברתיים הנפגעים, והכל כמובן, בתוך מסגרת החוק.

34. לנוכח כל האמור - תנאי למימוש התפקיד הוא עצמאותו המקצועית של היועץ

המשפטי:

המשמעות האמיתית של עצמאות מקצועית היא משמעות מנטלית, היינו האומץ והנכונות לבטא עמדות הנובעות מהמסקנות המקצועיות גם כאשר הן אינן מתיישרות באופן מלא עם העמדה אותה רוצה הארגון לקדם. עצמאות מקצועית היא עניין שתלוי באישיותו של היועץ המשפטי אבל גם במבנה הארגוני המבטיח ומאפשר עצמאות זו וגם בציפיות הסביבתיות המוקרנות אליו הן מהסביבה הארגונית ולא פחות מכך – מהסביבה הציבורית הכללית.

35. כאשר ועדת לנדוי קבעה כי ראוי שימונה לשב"כ יועץ משפטי "בעל שיעור קומה", היא התייחסה בעיקר ליכולת ולבטא עמדה משפטית עצמאית המסתכלת בראש ובראשונה על האינטרס הציבורי. לכך בדיוק נדרש אותו "שיעור קומה" המצופה מיועץ משפטי בארגון ביטחוני-היררכי.

36. הביטוי המובהק ביותר, אולי, של אותה עצמאות מקצועית הוא במימוש הציפייה לפיה **היועץ המשפטי יתפקד ברגע האמת כ"שומר סף"**. בשתי פרשיות אלה היועצים המשפטיים כשלו בתפקידם, זאת כעולה מדו"ח לנדוי – "... הם שהיו חייבים להתריע ולהזעיק שמיים וארץ כדי להפסיק עם הנוהג הנפסד הזה", ומפרשת קו 300 במילים לפיהן על היועצים המשפטיים היה "להניף את הדגל השחור".

37. **תנאי חיוני לכך שהיועץ המשפטי יוכל לגבש ולבטא עמדה מקצועית עצמאית הוא המעמד הארגוני שלו בארגון הקונקרטי בו הוא מתפקד.** הדבר מותנה בכמה מרכיבים. רכיב אחד במעמדו הארגוני של היועץ המשפטי ובמיקומו בהיררכיה הארגונית: היותו חלק מהנהלה הבכירה של הארגון ומשולב בתהליכי העבודה שלו אינה רק שאלה של סטטוס אלא גם יכולת השפעה המקרינה בחזרה על מעמדו המקצועי של היועץ המשפטי ומכאן

חשיבותה. כפיפות ארגונית ישירה לראש הארגון, והיותו חלק אינטגרלי משדרת הניהול הבכיר של הארגון הם תנאים בסיסיים וחשובים מאין כמותם.

38. רכיב נוסף במעמד הארגוני של היועץ המשפטי הוא הבנייה של תהליכי עבודה בארגון המאפשרים לו מעורבות של ממש בצמתים המשמעותיים של פעולת הארגון, כשיש לו די כוח אדם באופן המאפשר לו מעורבות אפקטיבית.

39. המישור השלישי החיוני לתפקודם הנכון של היועצים המשפטיים הוא קיומה של

מערכת מאזנת אפקטיבית מצד היועץ המשפטי לממשלה:

התוכן הנכון של כפיפות כזו משתרע על כל המימדים של מערך הייעוץ המשפטי, הן במינוי, הן תהליכי עבודה נכונים במהלך התפקיד והן בתהליכי סיום העסקה. למותר לציין שפגיעה בעצמאות המקצועית היועץ המשפטי לממשלה תפגע ישירות בעצמאות המקצועית של היועץ המשפטי למשרדי הממשלה ולארגונים הביטחוניים.

40. בעניין מינוי יועצים משפטיים: חובה לקבוע כי מינויים של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה ולארגונים המרכזיים, בעיקר ארגוני הביטחון יתקיים באמצעות ועדת מכרזים או ועדת איתור שהיועץ המשפטי לממשלה או נציגו עומד בראשה. כמו כן, העברה מתפקיד של יועץ משפטי של משרד מחייבת הסכמה של היועץ המשפטי לממשלה.

41. גם במהלך העניינים הרגיל, בחיי העבודה השוטפים, יש מקום להגברה משמעותית של מעורבות היועץ המשפטי לממשלה בצמתים המקצועיים והארגוניים של היועצים המשפטיים, בוודאי של ארגוני הביטחון. זאת על מנת שהיועץ המשפטי לממשלה יוכל להוות גורם ממשי וזמין באיתורן ובפתרון של הבעיות המהותיות בהם נתקלים היועצים המשפטיים או שבהן הם זקוקים לגיבוי המקצועי של היועץ המשפטי לממשלה.

42. מעורבות כזו לא רק שלא תביא להחלשת מעמד היועץ המשפטי המשרדי מול דומיננטיות של היועץ המשפטי אלא תחזק את שניהם. ראש ארגון או מנכ"ל משרד שיוודע כי ליועץ המשפטי שלו יש גיבוי מהיועץ המשפטי לממשלה, יכיר בכוחו של היועץ המשפטי שלו וכך גם להיפך – מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה יהא חזק ומשמעותי יותר ככל שיהיה

מעורב יותר בצמתי ההחלטה של היועצים המשפטיים הכפופים לו. אבל מעבר לשיקולים אלה – זוהי פשוט תפיסת תפקיד נכונה יותר המקדמת בצורה טובה יותר את האינטרס הציבורי.

43. לסיכום עניין זה: היועץ המשפטי של ארגון ביטחוני מחוייב לקיים מערכת של שיתוף, התייעצות ומעורבות של היועץ המשפטי לממשלה בהחלטות המשמעותיות ובדילמות מרכזיות העומדות בפניו. לצורך כך יש הכרח במעורבות בתהליכי מינוי והפסקת כהונה ובקיום מערכת התייעצויות שוטפת. זהו עניין חיוני ביותר לתפקודו התקין של הארגון ולקיומה של עצמאות מקצועית של היועץ המשפטי בארגון ביטחוני. פגיעה בעצמאות המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה תקרין ישירות על עצמאותו המקצועית של היעוץ המשפטי בארגון הביטחוני ולכך משמעות חמורה של פגיעה באינטרס הציבורי.

44. במצב בו קיימת התקפה משמעותית על הערכים הדמוקרטיים והממלכתיים של המדינה – אי אפשר להגזים בחשיבותה של מערכת ייעוץ משפטי העומדת על בסיס מקצועי וארגוני איתן ובעלת אתוס נכון. זוהי מערכת המהווה רכיב חיוני בשמירה על צלמה ודמותה של המדינה הזו.

45. מפרשות העבר ניתן להבין מהם המרכיבים הבסיסיים החיוניים לקיומה של מערכת כזו ולפעול לקיימה ולחזקה לטובת אזרחי המדינה ותפקודן התקין של המערכות השלטוניות, כדי לא ליפול בחזרה לכישלונות שאירעו גם כתוצאה מהיעדרם של מרכיבים אלה. כמובן שאין כל ערובה לכך שפרשות כמו החשדות בעניין הפצ"רית לא תקרנה, אולם ללא מרכיבים אלה הסיכוי לתקלות מערכתיות חמורות גבוה בסדרי גודל מאשר בהתקיימם.

המשמעות הקונקרטית של הצעות החוק שבנדון על הביטחון הלאומי

46. הצעות החוק שעל הפרק מערערות מהיסוד את האיזונים החיוניים לקיומו של ביטחון לאומי, הן במובנו הצר והן במובנו הרחב, זאת בהיבטים העיקריים הבאים

47. הצעות החוק מפרקות, הלכה למעשה, את מוסד היועץ המשפטי לממשלה כפי שהתפתח מאז קום המדינה לשלושה גורמים שאין ביניהם כפיפות: ייעוץ משפטי, תובע כללי ומייצג המדינה בערכאות.

בוודאי שאם תתקבל הצעת החוק שבאה לקטוע את הכפיפות של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה ליועץ המשפטי לממשלה, ייווצר כאוס מוחלט בשאלות של פרשנות המצב המשפטי והיעדר מחוייבות של משרדי הממשלה, ובכלל זה מערכות הביטחון, לפעול בכפוף לפרשנות משפטית שיש לה אחידות וראיה ציבורית כוללת.

48. החלשה-רבתי של מוסד היועץ המשפטי לממשלה המגולמת בהצעות החוק עלולה לפגוע פגיעה משמעותית במנגנוני הפיקוח על ארגוני הביטחון ועלולה לגרום לכך שבעניינים הרגישים ביותר לא יהיה משקל של ממש לסמכות הפיקוח. בארגונים מבצעיים שמטבע ברייתם נוטים לשימוש יתר בסמכויותיהם על חשבון ערכים אחרים, פגיעה במנגנון הפיקוח העיקרי על ארגוני הביטחון עלול להוביל, בסבירות גבוהה מאד, לשימוש לרעה בסמכויות הנרחבות שניתנו להם.

הדוגמאות של פרשות העבר מלמדות שאין מדובר בחשש בעלמא. אי הכפיפות, הלכה למעשה, לחוות הדעת המחייבות של היועץ המשפטי לממשלה פירושה התרת רסן. כאשר מדובר בארגונים עם סמכויות כה רחבות, זו סכנה ממשית לאזרחי המדינה כולם.

49. הצעות החוק יובילו להפרת האיזון העדין בין הצרכים המבצעיים לשיקולים רחבים יותר שנוגעים למשטר הדמוקרטי עצמו. ככל שתתקבל ההצעה לניתוק הכפיפות בין היועץ המשפטי לממשלה ליועץ המשפטי למשרד, זה עלול להוביל בהכרח לראייה צרה יותר, מצומצמת יותר, על חשבון האינטרס הציבורי. ככל שיופר האיזון המתקיים בתוך ארגוני הביטחון בין הצרכים המבצעיים לשיקולים אחרים שעיקרם זכויות אזרח ומידתיות, הפעלת הכוח תתרום תרומה ישירה והרסנית לאבדן אמון הציבור במקצועיות ההחלטה ובסבירותה.

50. פגיעה באמון הציבור במערכות הביטחון כתוצאה מהפרת האיזון בין צרכי הביטחון לאינטרסים הציבוריים הרחבים תפגע בלכידות החברתית שהיא מרכיב חיוני בביטחון הלאומי. אמון הציבור הוא מושג חמקמק שקשה לבנותו וקל להרוס אותו. במשטר דמוקרטי אמון הציבור הוא יסוד חיוני בתפקודן של רשויות הביטחון ואבדן האמון פירושו

אבדן האמון במערכות השלטון המרכזיות, מה שיוביל למשטר פחות ופחות דמוקרטי ובכך לפגיעה משמעותית בלכידות החברתית ובביטחון המדינה.

51. במדינה שהצופן הגנטי שלה מורכב מהתיבה "מדינה יהודית ודמוקרטית", החלשה כה גדולה של הרכיב הדמוקרטי עלולה לערער את היסודות עליהן בנויה החברה בישראל, ואין לך סכנה ביטחונית גדולה יותר.

52. הפוליטיזציה הגלומה בהצעות החוק של מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה תוביל לפוליטיזציה של היועצים המשפטיים של ארגוני הביטחון ושל ארגוני הביטחון עצמם. התפיסה לפיה שירות הציבור מבוסס על מנגנון מקצועי עומדת ביסוד השירות הציבורי בישראל, ולפיכך, הכפפת השיקולים המקצועיים לאינטרסים הפוליטיים תהווה הרס המקצועיות של השירות הציבורי. הרס המקצועיות יגרום להחלשתו של השירות הציבורי ומכאן להחלשת היכולת של הרשות המבצעת לפעול ביעילות ובמקצועיות לטובת הציבור. למותר לציין שפוליטיזציה של ארגוני הביטחון היא בעלת משמעות הרסנית במיוחד ליכולתה של המדינה לפעול אל מול האיומים הביטחוניים הגדולים בפניהם היא ניצבת.

לסיכום

כמפורט בהרחבה לעיל, למערכת הביטחון מאפיינים ייחודיים במארג משרדי הממשלה ומאפיינים ייחודיים אלה מחייבים בהבנת עומק של תפקידים המיוחד של היועצים המשפטיים בארגוני הביטחון. תפיסת תפקיד נכונה של היועצים המשפטיים חיונית לתפקודם התקין של הארגונים הביטחוניים והיעדרה הולך בעבר את ארגוני הביטחון לכישלונות חמורים ביותר.

במהלך עשרות השנים האחרונות הלך ונבנה מעמד ייחודי ליועץ המשפטי לממשלה בעיקר מול ארגוני הביטחון וזאת לנוכח מאפייניהם הנבדלים. הייעוץ המשפטי לממשלה הוא גורם בעל סמכויות אישור ופיקוח נרחבות על ארגוני הביטחון, זאת כנובע מהסמכויות הרחבות שניתנו לארגוני הביטחון ביחד עם אופן פעולתם שאינו חשוף לציבור.

מכאן שהגורם המרכזי הפועל, ביחד עם ארגוני הביטחון עצמם, לשמירה על האיזון כן הערכים השונים הוא מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה. ממבט של עשרות שנים ניתן לקבוע ללא היסוס

כי איזון זה לא פגע ביעילותם של ארגוני הביטחון אלא להיפך, תרם לאמון הציבור בשיקוליהם ובכך תרם לחוסנם ולחוסן הלאומי בהיבט הרחב שלו.

תהליכי העבודה שנבנו לאורך השנים ביחס בין היועץ המשפטי לממשלה ליועצים המשפטיים בארגוני הביטחון משקפים איזון עדין אך חיוני בין תפקידם המרכזי של היועצים המשפטיים לאפשר לארגונים בתוכם הם פועלים לממש את תפקידם וייעודם, בד בבד עם חיוניות תפקידם לשמש כשומרי סף במידת הצורך וכגורם המאזן בין צרכי הביטחון לערכים חיוניים אחרים.

מכאן שהצעות החוק, הבאות לשנות מהיסוד את מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה ולפרקו לגורמים יביאו לפגיעה משמעותית בביטחון המדינה הנשען על איזון בין הסמכויות המפליגות שנמסרו לארגוני הביטחון לבין אפקטיביות סמכויות האישור והפיקוח בנושאים רגישים, יחלישו עד מאד את משקל היועץ המשפטי בארגוני הביטחון בפרט ויפגעו באמון הציבור בהחלטותיהם. הדבר עלול להוביל לפגיעה חמורה בלכידות החברתית ובחוסנה של החברה ובכך לפגיעה ישירה בביטחון המדינה, במובן הצר ובמובן הרחב.

ההצעות בנוסח הנוכחי פוגעות אפוא, בביטחון המדינה ובהגנה על אזרחי המדינה מפני שימוש לרעה בסמכויות ארגוני הביטחון.

בכבוד רב

אלי בכר, עו"ד

לשעבר – היועץ המשפטי לשב"כ