

## כנס חיפה 2021

### פיצול תפקיד י.מ – הגיונה של התפיסה המלוכדת

#### א. רקע

- על היוזמה לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה יש להתבונן בפרספקטיבה היסטורית, של תולדות המתח והעימות שליוו את תפקיד היועץ מאז קום המדינה ועד ימינו.
- תפקיד היועץ המשפטי לממשלה כתפקיד מאוחד – כראש התביעה הפלילית וכראש מערך הייעוץ המשפטי לכל זרועות הרשות המבצעת - גובש עוד לפני כ- 100 שנים, ב- 1922, עם הקמת ממשלת המנדאט הבריטי בא"י, והוא כונה Attorney General, כפי מקבילו בלונדון, בשינוי מהותי אחד, שהוא נקבע כתפקיד מקצועי ולא כתפקיד פוליטי.
- עם קום המדינה, שר המשפטים פ' רוזן, והיועץ הראשון, י. ש. שפירא, עמדו בתוקף על שימור מודל זה - של תפקיד מקצועי, עצמאי וא-פוליטי.
- מתחילת הדרך, היו במערכת הפוליטית מי שלא אהבו את העצמאות המקצועית של היועץ, ולאורך השנים היו ניסיונות לא מעטים לשינוי מצב זה, אשר לבשו ופשטו צורה:
- בשלב הראשון: ב- 1950, עם פרישת י.ש. שפירא מתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, היו ניסיונות לבטל בכלל את תפקיד היועץ המשפטי, ולהעביר את סמכויותיו לשר המשפטים. מהלך זה נבלם ע"י בן-גוריון.
- בשלב הבא – נעשו ניסיונות להכפיף את היועץ, בהחלטותיו המקצועיות, למרותו של שר המשפטים. מהלך שהגיע לשיאו בעימות החריף שפרץ בין שר המשפטים, דב יוסף, ליועץ המשפטי גדעון האוזנר, בעקבותיו מונתה ועדת אגרנט להכרעה במחלוקת.
- בדו"ח שלה מ- 1962 דתה הוועדה את עמדת דב יוסף, וקבעה חד-משמעית, כי היועץ אינו כפוף לשר בהפעלת סמכויותיו בתחום הפלילי; ועלין להפעילן באופן עצמאי וללא כפיפות לדרג הפוליטי. הוועדה גם הדגישה כי במילוי תפקידיו בתחום הפלילי היועץ מייצג את העם/הריבון, ולא את הממשלה.

- דו"ח אגרנט סתם את הגולל על הניסיונות להכפיף את היועץ לשר, אך לא על המשך הניסיונות של הדרג הפוליטי להשיג שליטה והשפעה על התפקיד, והפעם ע"י מינוי "מישהו בראש שלנו", כפי שהתבטא מי שהתבטא בפרשת מינוי רוני בר-און כיועץ המשפטי לממשלה. ניסיון זה, שלא עלה יפה, הוביל, כזכור, לחקירה פלילית ולהקמת ועדת שמגר, שעסקה בעיקר בקביעת הליך המינוי הראוי של היועץ המשפטי, במטרה להבטיח מינוי ראוי ועצמאות מקצועית.
- וכך הגענו ליוזמות של פיצול מוסד היועץ המשפטי לממשלה – בין תפקיד ראש התביעה הפלילית, לבין תפקיד הממונה על הייעוץ המשפטי לממשלה - שאינן אלא "אותה גברת בשינוי אדרת": השגת אותן מטרות בדרך אחרת - לפגוע בסמכויותיו ובעצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה, להחליש את כוחו באכיפת החוק, ולהשיג שליטה והשפעה על תפקיד רגיש זה.
- יוזמה זו עלתה בפני ועדת שמגר, שהרכבה כלל, מלבד נשיא בימ"ש העליון, מאיר שמגר, שלושה שרי משפטים לשעבר (צדוק, ניסים וליבאי), וכן את פרופ' ר' גביוון. בדו"ח שלה, ועדת שמגר שללה לחלוטין, פה אחד, את הרעיון.
- זה אפוא הרקע, בקליפת אגוז, למהלך של פיצול התפקיד. כאשר בחינת תולדות מוסד היועץ המשפטי והמאבקים הלא פשוטים שניהלו היועצים לדורותיהם להבטחת שלטון החוק, מבהירים מדוע המערכת הפוליטית מבקשת להחליש את מוסד היועץ ולקנות בו שליטה, ומאיך – מדוע חיוני וקריטי לשמור על התפקיד כתפקיד מאוחד, עצמאי וא-פוליטי, שרק כך תישמר, כפי שקבעה וע' שמגר, האפקטיביות שלו.

## ב. השיקולים נגד הפיצול - "מבחן היום שאחרי"

- את הגיונה של התפיסה בדבר אחדות התפקיד יש לבחון על פי מבחן היום שאחרי הפיצול. בחינה כזו תצביע לדעתי על פגיעה ונזק משמעותיים כמעט בכל מישור אפשרי.
- אעמוד מאוד בקצרה על ההשלכות בארבעה מישורים עיקריים:
  - פוליטיזציה של תפקיד היועץ ובעקבותיו כל מערך הייעוץ המשפטי הציבורי
  - פגיעה בתפקיד היועץ כגורם מבקר ומרסן של התביעה
  - פגיעה בתיפקוד הממשלה (משילות)

▪ פגיעה באפקטיביות של האכיפה הפלילית

פירוט

**(1) פוליטיזציה של תפקיד היועץ וכל מערך הייעוץ המשפטי**

- העצמאות המקצועית והא-פוליטיות של תפקיד היועץ נשענות במידה רבה על אופי סמכויותיו בתחום הפלילי, כפי שקבעה ועדת אגרנט, שהן סמכויות מעין-שיפוטיות, ובהן היועץ מייצג את העם ולא את הממשלה.
- ברגע שהסמכויות בתחום הפלילי ייצאו מאחריות היועץ, יוסר המחסום לפוליטיזציה של התפקיד, כולל שינוי דרך המינוי.
- הפוליטיזציה של תפקיד היועץ תוביל מיידית גם לפוליטיזציה של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, והיו וישנן כבר יוזמות בכיוון.
- התוצאה תהיה אפוא פוליטיזציה של כל מערך הייעוץ המשפטי הציבורי, אשר תרוקן מתוכן את תפקידו כ"שומר סף", וכמי שמופקד על הבטחת חוקיות פעילות רשויות השלטון.
- חשוב לזכור כי האכיפה הפלילית היא רק במקרי קצה ובדיעבד, בעוד שהאכיפה היום-יומית בזמן אמת בחדרי החדרים של רשויות השלטון, נעשית ע"י מערך הייעוץ המשפטי. שהוא שומר הסף במינויים, בתמיכות כספיות, במכרזים, כמו גם בהגנה על זכויות האזרח.

**(2) פגיעה בתפקיד היועץ כגורם מבקר ומרסן של התביעה**

- ליועץ המשפטי תפקיד חשוב כגורם מפקח על עבודת הפרקליטות. לא בכדי לא מונה מעולם יועץ משפטי לממשלה מקרב הפרקליטות.
- הניסיון מלמד כי היועץ גם מהווה גורם מאזן ומרסן לפרקליטות ולמשטרת ישראל, בהיותו גורם עם ראייה רחבה והכרות קרובה עם פעילות גורמי השלטון, הכרות שהיא חשובה מאוד בהבנת תהליכים והחלטות, בעיקר ב"תיקים ציבוריים".
- ואכן, לא רק כל היועצים בדימוס מתנגדים לפיצול, אלא גם פרקליטי המדינה לדורותיהם.

**(3) פגיעה בתיפקוד הממשלה וזרועותיה (משילות)**

הפיצול יוביל כאמור לפוליטיזציה של התפקיד ולהחלשת מעמד היועץ, וכתוצאה מכך אובדן המעמד של חוות הדעת של היועץ, הן ציבורית והן בפני בתי המשפט.

אם היום יכולים הממשלה והשרים לסמוך על כך, שאם היועץ המשפטי אשר הצעת החלטה או הצעת חוק, או יוזמה אחרת, כחוקיות, הסיכוי כי אלה יבוטלו ע"י ביהמ"ש הוא נמוך מאוד. לעומת זאת, במצב של מערך ייעוץ משפטי חלש ופוליטי, לא יהיה כמעט שום משקל וערך לחוות דעת היועץ המשפטי, לא ציבורית ולא משפטית, ומהלכים ויוזמות "ייתקעו" חודשים ושנים בבתי המשפט.

בכך תיפגע קשות המשילות של הממשלה, אותה נושאים הפוליטיקאים על נס, דווקא בשל החלשת המשפטנים.

#### **(4) פגיעה באפקטיביות של האכיפה הפלילית והאכיפה בכלל**

אכיפה פלילית, כשהיא לעצמה, אינה אפקטיבית, בעיקר כאשר עוסקים בתחום טוהר המידות במערכות השלטון, או במאבק בארגוני פשיעה.

מאבק אפקטיבי בתופעות שחיתות וארגוני פשיעה מחייב פעילות משולבת ומתואמת של כל רשויות האכיפה, והפעלה משולבת של מכלול כלים - פליליים, מינהליים, כלכליים ואזרחיים.

איחוד סמכויות האכיפה והייעוץ והחקיקה בידי היועץ המשפטי לממשלה הוא חיוני לצורך הפעלה משולבת ואפקטיבית של סמכויות האכיפה.