

הכנסת העשרים וחמש

יוזם : חבר הכנסת אליהו רביבו

פ/25/5282

הצעת חוק התובע הכללי, התשפ"ה-2024

1. מטרה
- מטרתו של חוק זה היא להפריד בין התביעה הפלילית לבין הייעוץ המשפטי לממשלה.
2. מינוי תובע כללי
- שר המשפטים ימנה תובע כללי באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.
3. כשירות
- כשיר לכהן כתובע כללי מי שנתקיימו בו כל אלה :
- (1) הוא אזרח ישראלי ;
- (2) הוא חבר לשכת עורכי הדין ;
- (3) הוא עסק לא פחות מעשר שנים בייצוג צדדים להליכים פליליים, מהן לפחות חמש שנים בישראל.
4. משך כהונה
- תובע כללי יכהן תקופת כהונה אחת בלבד בת שבע שנים.
5. ייחוד כהונה
- תובע כללי לא יעסוק בכל עבודה זולת תפקידו.
6. ניהול הליכים פליליים
- (א) לא ינוהל הליך פלילי מטעם המדינה אלא בידי התובע הכללי או נציגו.
- (ב) סמכויות שהיו ליועץ המשפטי לממשלה ערב תחילתו של חוק זה, ושעניינן אחד מאלו, יהיו סמכויותיו של התובע הכללי :
- (1) אמצעי והליכי חקירה פליליים ;
- (2) הגשת כתב אישום, תיקון כתב אישום או חזרה מכתב אישום ;
- (3) עיכוב הליכים ;
- (4) כל בקשה או פעולה אחרות הדורשות את הכרעת היועץ המשפטי לממשלה או את אישורו, ועניינם חקירה או משפט פלילי המתנהלים נגד אדם.

7. ייחוד עיסוק בהליכים פליליים
- בכפוף לאמור בסעיף 11, התובע הכללי ונציגיו לא ינהלו הליכים משפטיים זולת הליכים פליליים.
8. נציגי התובע הכללי (א) אלה נציגי התובע הכללי:
- (1) המשנה לתובע הכללי, תובעים מחוזיים ותובעים אחרים מן התביעה הכללית ששר המשפטים קבע את תואריהם בצו שפורסם ברשומות;
- (2) מי שהתובע הכללי הסמיכו להיות תובע, דרך כלל, לסוג של משפטים, לבתי משפט מסוימים או למשפט מסוים;
- (3) שוטר שנתקיימו בו תנאי הכשירות שקבע שר המשפטים בהתייעצות עם השר לביטחון פנים, ונתמנה להיות תובע בידי התובע הכללי בהסכמת המפקח הכללי של המשטרה.
- (ב) תובע כאמור בסעיף קטן (א)3 מוסמך לשמש תובע בבתי משפט השלום, בבתי המשפט העירוניים ובסוגי הליכים בבתי משפט אחרים, הכול כפי שיקבע שר המשפטים בהתייעצות עם השר לביטחון פנים; ואולם, רשאי התובע הכללי להורות שהליכים מסוימים ינוהלו בידי תובע אחר.
9. אי-תלות בהפעלת סמכויותיו, אין על התובע הכללי מרות זולת מרותו של הדין.
10. אי-כפיפות ליועץ המשפטי התובע הכללי ונציגיו לא יפעלו מטעם היועץ המשפטי לממשלה ולא יישאו בתפקיד הכפוף למרותו.
11. התייצבות התובע הכללי ראה התובע הכללי כי להליך פלוני שלפני בית משפט עשויה להיות השפעה על ניהול הליכים פליליים, רשאי הוא, לפי ראות עיניו, להתייצב באותו הליך ולהשמיע דברו או להסמיך במיוחד את נציגו לעשות זאת מטעמו.
12. סמכות ייעוץ בתחומי חקיקה פלילית התובע הכללי רשאי להעניק לשר המשפטים או לממשלה ייעוץ בנושאי חקיקה בתחומים הקשורים למשפט הפלילי.
13. שמירת סמכויות היועץ המשפטי לממשלה (א) אין בחוק זה כדי לפגוע בפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש]¹.

¹ ס"ח התשכ"ה, עמ' 182.

(ב) אין באמור בסעיף 12 כדי לפגוע בסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה להעניק לממשלה ייעוץ בנושאי חקיקה, לרבות חקיקה בתחום המשפט הפלילי.

- תחילה 14. תחילתו של חוק זה שישה חודשים מיום פרסומו.
- הוראות מעבר 15. על אף האמור בסעיפים 6, 7, 8 ו-10, יוכלו מי שהיו תובעים ערב תחילתו של חוק זה להמשיך בתפקידם עד שנתיים מיום תחילתו של חוק זה, ובלבד שימלאו את תפקידם תוך כפיפות לתובע הכללי.
- תיקוני חקיקה 16. בכל מקום שבו מופיע "היועץ המשפטי לממשלה" בדברי החקיקה הבאים יבוא במקומו "התובע הכללי":

(1) חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982²;

(2) חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996³;

(3) חוק-יסוד: הממשלה⁴;

(4) חוק-יסוד: הכנסת⁵;

(5) חוק-יסוד: השפיטה⁶.

דברי הסבר

מטרתו העיקרית של חוק זה היא להבטיח את עצמאותה המוחלטת של התביעה הפלילית כמוסד מעין שיפוטי החף משיקולים מוסדיים זרים. בכך מבקש חוק זה להבטיח אמון מרבי של הציבור במוסד התביעה הפלילית. מכיוון שמוסד היועץ המשפטי לממשלה אמון, מעצם תפקידו, על אינטרסים נוספים על אלה של תביעה פלילית, מבקש חוק זה להפריד בין מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה לבין מוסד התביעה הכללית. עוד מבקש חוק זה להכיר בהתמחות הייחודית הנדרשת מתובע כללי ולקבוע תנאי כשירות בהתאם.

בשלב שבו מוגש כתב אישום כנגד נאשם, הנאשם כבר נדרש לתשלום מחירים גבוהים מאוד. שמו הטוב נפגע, נאמנותו מוטלת בספק באופן המונע ממנו ביצוע תפקידים המחייבים נאמנות גבוהה, הוא נדרש להוצאות כבדות לשם הגנתו המשפטית ואם הוא נושא תפקיד ציבורי הוא נדרש לא פעם להפסיק את תפקידו. מודעות ציבורית גדלה והולכת לחובת ניקיון הכפיים של נושאי תפקידים ציבוריים בכל הדרגות, ואף של פרטים הנושאים ונותנים בשוק הפרטי, גורמת לכך שהחלטה על הגשת כתב אישום הופכת יותר ויותר פוגענית לנאשם, עוד בטרם הכריע בית המשפט את דינו. כתוצאה מכך גדל והולך הצורך להכיר באופייה השיפוטי המובהק של החלטה על הגשת כתב אישום כנגד אדם.

החלטת בית המשפט בעניינו של אדם מתאפיינת בפומביות, בהנמקה, בזכות טיעון מקיפה ובזכות ערעור. בשונה ממנה, החלטת תובע להגיש כתב אישום כנגד אדם, מתקבלת מטבע הדברים בינו לבינו,

² ס"ח התשמ"ב, עמ' 41.

³ ס"ח התשנ"ו, עמ' 338.

⁴ ס"ח התשס"א, עמ' 158.

⁵ ס"ח התשי"ח, עמ' 69.

⁶ ס"ח התשמ"ד, עמ' 78.

ללא הנמקה רחבה, ללא זכות ערעור ועם זכות טיעון מוגבלת. אופייה זה של ההחלטה על הגשת כתב אישום מחייב להקפיד ביתר שאת על אופייה השיפוטי ועל מראית פניה כהחלטה שיפוטית טהורה. מדינת ישראל מתברכת מאז הקמתה ועד ימים אלה ביועצים משפטיים לממשלה הממלאים את תפקידם כתובעים כלליים בנאמנות ובמסירות מלאות. מבלי לפגוע בהערכה אישית זו, חובתו של המחוקק להתייחס לניגודי עניינים מוסדיים בין תפקיד היועץ המשפטי לממשלה לבין תפקיד ראש התביעה הכללית. דווקא יועץ משפטי הממלא בנאמנות את חובותיו בשני תפקידים אלה נקלע ביתר שאת לניגוד עניינים מוסדי זה.

יועץ משפטי לממשלה מהווה חלק מהותי מן הרשות המבצעת. תפקידו הוא לסייע לממשלה הנבחרת להגשים את מטרותיה במסגרת החוק. לשם כך עליו למצוא פתרונות משפטיים להגשמת יעדיה של הממשלה ככל שהחוק מאפשר זאת; לשם כך עליו לנסח הצעות חקיקה ראשית ומשנית המיועדות להגשמת יעדים אלה; ולשם כך עליו לייצג את הממשלה כבעלת דין בהליכים מנהליים ואזרחיים בהם היא מבקשת לקדם את ענייניה. מבחינה אישית נדרש יועץ משפטי לממשלה, לשם השגת המטרות האמורות, לעבוד בעצה אחת עם נבחר הציבור מתוך קשר אישי תקין ומתוך נאמנות למטרות משותפות במסגרת החוק.

מאפיינים ראויים אלה של יועץ משפטי לממשלה, זרים הם לאופיו השיפוטי של תפקיד ראש התביעה הכללית. ראש התביעה הכללית פועל אף הוא מן הבחינה הפורמלית כחלק מן הרשות המבצעת, אך אופי תפקידו מן הבחינה המהותית הוא שיפוטי באופן מובהק. אין זה מן הראוי כי תובע יושפע מסדר יומה (אג'נדה) של הממשלה. כמו כן, אין זה מן הראוי כי תובע יקבל החלטות על כתבי אישום בגין חוקים שהוא עצמו היה המנסח שלהם. בשני מקרים אלה לא נשמרת מן הבחינה המהותית הפרדת הרשויות בין הרשות השיפוטית לבין הרשות המבצעת ואף המחוקקת. ודוק, אין המדובר בפגיעה פורמלית בהפרדת הרשויות אלא בפגיעה מהותית ברעיון הפרדת הרשויות לפיו מנסח החוק לא יהיה מי שישפיע על השיפוט על פיו, ולפיו ממשלה המבקשת לקדם סדר יום מסוים אינה נאמנה לשפוט את מי שמפריע לסדר יום זה.

ניגוד עניינים מובנה מתקיים גם בין תפקיד ייצוג המדינה בהליכים מנהליים או אזרחיים לבין ייצוגה בהליכים פליליים. מבחינה חיצונית בשני המקרים מדובר בייצוגה של מדינת ישראל, אך מבחינה מהותית מדובר בייצוג לקוחות שונים המצויים בניגוד עניינים. בא כוח המדינה בהליכים מנהליים מייצג את הממשלה הנבחרת. לממשלה זו יש סדר יום פרטיקולרי שאותו היא מבקשת לקדם כנגד דעותיהם של מתנגדים רבים בקרב הציבור. בהליכים מנהליים מגן היועץ המשפטי לממשלה מן הבחינה המשפטית על יכולתה של ממשלה לקדם את סדר היום הפרטיקולרי אשר לשמו היא נבחרה. עולה מכך כי באופן ישיר היועץ המשפטי לממשלה לא מייצג בהליכים מנהליים את הציבור בכללו אלא ממשלה נבחרת מסוימת בעלת סדר יום פרטיקולרי. גם בהליכים אזרחיים, בא כוחה של מדינת ישראל אינו מייצג את כלל הציבור. בהליך אזרחי המדינה מתנהגת ככל תאגיד העומד על האינטרסים הפרטיקולריים שלו כנגד בעלי דין מתחרים. לעומת זאת, תובע כללי, אסור שיגלה נאמנות ללקוח מסוים ועליו לגלות נאמנות מוחלטת לציבור בכללותו. אסור לו לגלות נאמנות מיוחדת לאינטרסים של ממשלה נבחרת ואסור לו לגלות נאמנות מיוחדת לאינטרסים של התאגיד הנקרא מדינת ישראל. עולה מן הדברים כי ראוי להפריד בין ייצוג המדינה בהליכים פליליים ובין ייצוגה בהליכים מנהליים או אזרחיים.

מן הבחינה האישית אין זה ראוי כי תובע כללי יקיים קשרים אישיים כלשהם עם קברניטי המדינה. הדבר אינו הולם את אופיו השיפוטי והבלתי תלוי של תפקידו. במצבים של חקירות פליליות כנגד שרים יכולים קשרים אישיים אלה להוות בעיה קיומית. דא עקא, קשרי עבודה רצופים ותקינים עם שרי ממשלה מהווים חלק אינטגרלי מתפקידו של יועץ משפטי לממשלה.

קיימים גם מצבים הפוכים המהווים בעיה לא פחות קשה; יועץ משפטי לממשלה מעצם תפקידו מהווה שחקן בזירה הציבורית. בהיותו כזה הוא נכנס לא פעם לעימותים עם נושאי תפקידים שונים בשלטון. יכולים אלה להיות חיכוכים מוסדיים ויכולים אלה להיות חיכוכים אישיים. במצב כזה יכולתו של יועץ משפטי לממשלה לקבל הכרעות בענייניהם הפליליים של אישי ציבור עימם הוא נתון בעימות או בניגוד עניינים, אינה פשוטה. אמון הציבור בהכרעותיו הפליליות במצבים מעין אלה פשוט עוד פחות. לכן, סוגיית כתבי האישום כנגד אישי ציבור מצטרפת כשיקול נוסף בעד הפרדת התביעה הכללית מן הייעוץ המשפטי לממשלה.

קיימת עוד אפשרות לפיה יועץ משפטי שהוא גם ראש תביעה כללית יחשוש מניגודי העניינים המתוארים וידבק באופי השיפוטי של תפקידו כראש התביעה הכללית. במצב זה הוא יתרחק מקשרים אישיים עם שרי ממשלה ויאפיין את תפקידו כיועץ משפטי לממשלה כסוג של שופט, המבקר מן הבחינה המשפטית את מעשיה של הממשלה מבלי לנסות להעניק לממשלה סיוע משפטי. במצב זה היועץ המשפטי לממשלה ימתן אמנם את פגיעתו בתפקידו כראש התביעה הכללית אך ייפגע בתפקידו כיועץ המשפטי לממשלה. חוק זה מבקש למנוע גם מצבים כגון אלה.

בנוסף לשיקולים המתוארים עומדים שיקולי עומס העבודה וההתמחות המקצועית כשיקולים התומכים בהפרדת התפקידים הקבועה בחוק זה. ראש התביעה הכללית בישראל הוא תפקיד הדורש משרה מלאה וכך גם היועץ המשפטי לממשלה. הפרדת התפקידים תאפשר התמסרות מלאה של נושאי התפקידים לכל אחד מהם. היא גם תמנע אילוצים של ביזור סמכויות בתחומים בהם ראוי כי ראש המערכת יחזיק בסמכות. מבחינת ההתמחות המקצועית היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי הם תפקידים הדורשים התמחות שונה. בעוד שהראשון כרוך בעיקרו במשפט מינהלי השני דורש מקצועיות מובהקת בתחום הפלילי. חוק זה מבטיח בתנאי הכשירות לתפקיד התובע הכללי כי נושא תפקיד זה יהיה מומחה המנוסה במשפט פלילי.

בשל כל האמור לעיל מבוקש לקבוע בחוק זה הסדר אשר יפריד את מוסד התביעה הכללית ממוסד הייעוץ המשפטי לממשלה ויסדיר את תפקידו.

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חבר הכנסת מכלוף מיקי זוהר (פ/24/157), על ידי חברת הכנסת שרון מרים השכל (פ/24/255) ועל ידי חבר הכנסת שמחה רוטמן (פ/24/1138; פ/24/3327) ועל שולחן הכנסת העשרים וחמש על ידי חברת הכנסת שרון מרים השכל (פ/25/113) ועל ידי חבר הכנסת מכלוף מיקי זוהר (פ/25/876).

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חבר הכנסת מתן כהנא וקבוצת חברי הכנסת (פ/24/49) ועל שולחן הכנסת העשרים וחמש על ידי חבר הכנסת חנוך דב מלביצקי (פ/25/877), על ידי חבר הכנסת יצחק קרויזר (פ/25/2785), על ידי חבר הכנסת אריאל קלנר (פ/25/3198) ועל ידי חבר הכנסת ניסים ואטורי (פ/25/3448).

הצעת החוק זהה לפ/25/3448 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
כ"ט בכסלו התשפ"ה (30.12.2024)