

**המכללה לביטחון לאומי**

**מחזור מ' 2013 - 2012**

**אוניברסיטת חיפה**

**המחלקה למדעי המדינה**

**השפעת פיצול מוסד היועץ המשפטי לממשלה על המאבק הפלילי**

**בשחיתות הציבורית**

**עבודה בקורס שחיתות שלטונית**

**והשפעתה על הביטחון הלאומי**

**שם המנחה : פרופ' יצחק זמיר**

**מדריך אחראי: נצ"מ גדעון מור**

**מגיש: 985671 תנ"צ אבי נוימן**

**תוכן עניינים**

מבוא ע"מ 3-4

השיקולים העיקריים בעד כדאיות הפיצול ע"מ 5-6

השיקולים העיקריים נגד הפיצול ע"מ 7-8

דעה אישית וסיכום ע"מ 9-12

**מבוא**

אהרון ברק, לשעבר נשיא בית המשפט העליון ויועץ משפטי לממשלה בשנות ה-70 טען כי במדינה בה "אנשי השלטון ילכו עד הסוף בתחום הלא חוקי, חשוב יועץ משפטי חזק".1

בשלהי חודש יולי שנת 2008 הציע שר המשפטים דניאל פרידמן לערוך הפרדה בין תפקידיו השונים של היועץ המשפטי לממשלה. הצעתו של פרידמן עלתה על רקע ניגוד האינטרסים המלווה את תפקיד היועמ"ש, מצד אחד הוא משמש כמעין עורך דין של הממשלה ומצד שני הוא גם התובע המייצג אותה בבית המשפט.

הצעה זו כמו הצעות נוספות שעלו (שר המשפטים פרופסור נאמן) עוררו מחלוקות והתנגדויות רבות, כולן נסבו סביב חשיבות מעמדו ומהותו של היועץ המשפטי כמי שאמור להיות ראש חץ במאבק בשחיתות השלטונית.2

ממש בימים אלה מגיע נושא טעון זה לשיא בעקבות השינויים הפוליטיים והכוחות החדשים שנבחרו לכנסת ה-19.

מצד אחד יאיר לפיד שבמידה וייכנס לממשלה יעמוד על כך שלא תהייה פגיעה במערכת המשפט וכך ימלא הלכה למעשה את מקומם של בגין ומרידור. מאידך בנט הצהיר בראיונות שהעניק בעבר שיש להקטין את כוחו של בית המשפט העליון בכל הקשור לאקטיביזם שיפוטי. הוא גם מבקש לבטל את כפיפות היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה ליועמ"ש ולפצל את מוסד היועמ"ש ליועץ משפטי ולתובע כללי. בדרך זו הוא מבקש להחליש את כוחו של היועץ בטענה שהוא "תוקע מקלות בגלגלים" ביכולת המשילות של הממשלה. אם יתאפשר לבנט ליישם את מדיניותו הרי שליועמ"ש לא יהיה יותר כוח הרתעה על שרי הממשלה וראשיה. גם יריב לוין יו"ר ועדת הכנסת היוצאת ניהל לכל אורך הקדנציה סדר יום לוחמני מאוד נגד כוחה של מערכת המשפט. כבר בעוד ימים ספורים עם כינוס הכנסת ה- 19 הוא מתכנן להגיש הצעות חוק מהפכניות ברוח זו. גם הוא כמו בנט תומך בפיצול מוסד היועמ"ש.3

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1אסף מצקין, 2013, **קרוב מדי לקצה**, סיפורה של השחיתות הישראלית ע"מ 153.

2 שחיתות שלטונית ע"מ 154.

3טובה צימוקי, (2013) שומר הסף, **ידיעות אחרונות** , 29.1.2013 ע"מ 12.

בעבודתי זו אעסוק בסוגיה הטעונה סביב הדרישה לפצל את מוסד היועמ"ש. אעמוד על הטיעונים המרכזיים של כל אחד מהמחנות בעד ונגד וזאת על ידי הצגת דעות בכירי המשפטנים בעבר ובהווה שהתייחסו לסוגיה המורכבת. לבסוף ולאחר שאביא את הטענות המרכזיות אביע את עמדתי שמסתמכת על שלושים שנות עובדה כבכיר במערכת אכיפת החוק וידע רב בנושא שהובא לי בקורס שחיתות שלטונית והשפעתה על הביטחון הלאומי שנערכה בתאריך 29-31 בינואר 2013 במרכז לאתיקה בירושלים, משכנות שאננים.

**השיקולים העיקריים בעד כדאיות הפיצול**

את המחנה בעד הפיצול מובילים הפרופסורים שהיו שרי משפטים פרידמן ונאמן. בבסיס הדרישה לפיצול עומדת הטענה לניגוד העניינים המובנה שבין שני התפקידים. תפקידו הכפול של היועץ הן כראש התביעה הכללית הין כמיצגה המשפטי של הממשלה הפכו במידה לא מבוטלת את מאבק היועמ"ש בשחיתות של אישי ציבור כתלוי ומותנה באישיותו ובסדר היום אותו הוא מעוניין לקדם. 4

פרופסור קרמניצר סובר כי בנוסף לכך שאין זיקה טבעית – אורגנית בין סמכות הייעוץ וסמכות התביעה הכללית הרי ששני הגופים סובלים מעומס יתר הנובע מריבוי דרישות המופנות אליהם, כך שהפיצול יגביר את היעילות הן בעבודת הפרקליטות והן בעבודת הייעוץ המשפטי. ניתן להראות שהעומס הן בצד של אכיפת החוק הפלילי והן בצד של הייעוץ המשפטי לממשלה הוא גדול לאין שיעור היום משהיה לפני כעשור. די ברור שהיועץ במתכונת הקיימת לא מסוגל למלא את התפקיד החיוני בתחום אכיפת החוק הפלילי של קביעת אסטרטגיה למאבק בעבריינות ושל ניהול מערך בקרה שוטף על פעילות מערכת החוק.5

לדעת עורך הדין דן אבי יצחק הסמכויות והתפקידים שנמצאים בידי היועמ"ש מזיקים ומופרזים, העובדה שלממשלה יש השפעה מכריעה בבחירת התובע הכללי, למרות שבוחרת אותו רק לאחר שמועמדותו אושרה בוועדה מיוחדת, יש בה טעם לפגם שכן לעיתים החלטות השרים מקורן בפחד אישי מפני חקירות והליכים שנמצאים על שולחנו של היועמ"ש. יש גם פגם בעובדה שהייעוץ שמעניק היועמ"ש הוא "יעוץ כופה" שמחייב את הממשלה לפעול באופן מסוים.

פרופסור סוזי נבות תומכת בפיצול תוך שהיא מציינת את הפגמים בהגדרה הנוכחית של היועמ"ש: ריכוז סמכויות, העדר פיקוח על עבודתו, חשש לניגוד עניינים בין תפקידו כתובע לבין תפקידו כיועץ, עומס רב הנובע כתוצאה מתופעת המשפטיזציה של החברה הישראלית אשר מעמיסה גם היא על תפקיד היועמ"ש.6

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

4 יוסף מצקין, 2013, ע"מ 154.

5 פרופסור מרדכי קרמניצר (עדכון אחרון 15.11.2007) מתוך פורום השולחן העגול ע"ש ג'ורג' שולץ בנושא סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, תפקיד טבעי או חיבור מלאכותי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, www.idi.org.il

6 עורך דין אבי יצחק, 2009 מתוך פורום השולחן העגול ע"ש ג'ורג' שולץ בנושא סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, תפקיד טבעי או חיבור מלאכותי. המכון הישראלי לדמוקרטיה, www.idi.org.il

**השיקולים העיקריים נגד הפיצול**

הפרשה שזכתה לכינוי "בראון חברון" האירה והבהירה קבל עם ועדה את הקשר שבין היועץ המשפטי לבין הממשלה, והדגישה את חשיבותו הרבה בעניינים שבהם קיים חשד למעשי שחיתות מצד אישי שלטון. פרשה זו מעידה יותר מכל על החשיבות הרבה של מקומו ותפקידו של היועמ"ש ביחס למעשי שחיתות פוליטית בהם מעורבים אנשי שלטון במקרים בהם קיימים חשדות למעשי עבירה מצד נבחרי ציבור. 7

לדעת מני מזוז( היועמ"ש הקודם) החיבור בין יעוץ משפטי לתביעה הוא קריטי, הפיצול יחליש בראש ובראשונה את מעמד הייעוץ המשפטי שהוא שומר הסף המרכזי במערכת שמירת טוהר המידות. השילוב מאפשר טיפול אפקטיבי. ריכוז סמכויות מעניק כוח רב לבעל התפקיד המהותי במאבק בשחיתות והדבר חשוב בעיקר בימים אלה מאחר שמעשי שחיתות פוליטית מצד נבחרי ציבור יצרה תחושת מיאוס שפשטה בציבור ומלמדת על חשיבות מעמדו וחוזקו של היועמ"ש במלחמה הבלתי נגמרת בשחיתות. על כך אמר מני מזוז כי "השחיתות נמצאת בשלטון וקשה להיאבק באנשים בעלי יכולת ובעלי חסינות... בשנים האחרונות היו לא מעט ניסיונות מכוונים של גופים שונים למנוע ולהחליש את מנגנוני אכיפת החוק". 8

לדעת נשיא בית המשפט העליון לשעבר, השופט מאיר שמגר, פיצול הסמכויות יחליש את שני האגפים וייצור מציאות רעה מזו שאנו מכירים. פיצול לדבריו אינו אמצעי להגברת יעילות של גופים נפרדים. גם ההשוואה עם מדינות אחרות שיש שם הפרדה אינה רלוונטית כיוון שהן מדינות שיש להן חוקה. בשנת 1997 עמד שמגר בראש ועדה שבדקה את החיבור בין היועמ"ש לתביעה. בוועדה היו שלושה שרי משפטים לשעבר: חיים צדוק ז"ל, דוד ליבאי, משה ניסים ופרופסור גביזון. דווח הוועדה שלל פה אחד את ההפרדה. 9

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

7 אסף מצקין, 2013, ע"מ 156

8 שחיתות שלטונית ע"מ 159.

9 פרופסור גד ברזילי ופרופסור דוד נמיאס (1997), היועץ המשפטי לממשלה, סמכויות ואחריות, נייר עמדה 9 המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרופסור זמיר שופט בית המשפט העליון לשעבר ונשיאת בית משפט העליון לשעבר דורית בייניש, שניהם ממשתפי סמינריון שחיתות שלטונית במרכז לאתיקה בירושלים שהתקיים בתאריכים 29-31 לינואר 2013 מתנגדים לפיצול מהנימוקים שפורטו לעיל שיביאו להחלשת מעמד היועמ"ש וכדברי פרופסור זמיר "הפיצול יהיה לא פחות מאסון חברתי".

יוסי ביילין, ששימש כשר המשפטים, אומר כי כוונתם של כל המצדדים בפיצול המוסד היא להחליש את מוסד היועמ"ש. לדעתו הפיצול הינו טעות איומה ואסור לבצע אותו, תפקיד היועמ"ש חשוב ביותר וחלק בלתי נפרד מעוצמתו הוא רשות התביעה לדבריו: "אין סיבה לפצל את סמכויות היועמ"ש, עיקר הבעיה מקורה בכהונתו של שר המשפטים דניאל פרידמן, שתפקידו היה להרוס את בג"צ ואת מוסד היועץ המשפטי לממשלה". 10

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

10שחיתות שלטונית ע"מ 14

**דעה אישית, סיכום**

אקדים ואומר שאני מתנגד לרעיון פיצול מוסד היועמ"ש, אומנם לכל הצעה, בעד ונגד, יש יתרונות וחסרונות אך כשאנו בוחנים את מכלול הנושאים בראייה כוללת לדעתי השיטה הנהוגה כיום היא הטובה ביותר.

רבות נכתב על תפקידה של התביעה הכללית במשטר דמוקרטי וחשיבות המאבק בשחיתות השלטונית. מחקרים רבים הראו עד כמה רווח השימוש הפוליטי במערכות ענישה למטרות דיכוי של "אויבים" פוליטיים.11

לדעתי ככל שבחנתי את הנימוקים בעד ונגד ומהיכרות אישית של המערכת, פיצול מוסד היועמ"ש תחליש ותיפגע במאבק בשחיתות הציבורית אך לא רק שתיפגע במלחמה בשחיתות השלטונית אלא גם בתחומים חשובים לא פחות במאבק בפשיעה השגרתית ובמאבק בפשיעה המאורגנת.

המלחמה בפשיעה המאורגנת ובמשפחות הפשיעה גיבשה בשיתוף עם רשויות האכיפה השונות כלים חדשים לרבות אמצעי חקירה חדשים, תשתיות מודיעין ושיתופי פעולה בין רשויות האכיפה ורשויות המס וזאת לשם הגברת אפקטיביות האכיפה הפלילית נגדם. במסגרת זו הוקם פורום משותף, צוות על למאבק בפשיעה החמורה והמאורגנת בראשות היועמ"ש לצידם נבנה גם מערך תקיפה כלכלית משולבת כוחות משימה, וזאת על בסיס ההגנה כי לשם מאבק אפקטיבי בארגוני פשיעה, הכרחי לפגוע בתשתיות הכלכליות שלהם, ואין להסתפק רק באכיפה במישור הפלילי ואכן בשנים האחרונות כתוצאה מפעילות זו, חלק ניכר מראשי משפחות הפשיעה וארגוני הפשיעה נעצרו, הועמדו לדין ונכלאו ופעילותם צומצמה ולעיתים הופסקה כליל.12

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

11 פרופסור גבי ברזילי ופרופסור דוד נמיאס (1997), היועץ המשפטי לממשלה: סמכויות ואחריות, נייר עמדה 9 המכון הישראלי לדמוקרטיה, ע"מ 6.

12 הקמת כוחות המשימה, החלה במשטרת ישראל ב- 2010 עפ"י המודל האמריקאי לפיו סביב השולחן יושבים משטרה, רשות המיסים והפרקליטות וביחד תוקפים את ארגון הפשיעה. כיום פועלים שמונה כוחות משימה כנגד ארגוני הפשיעה הארציים והמקומיים.

 דעתי מדוע אסור לפצל את מוסד היועמ"ש התחזקה מבדיקת הטענות כדלקמן:

הטענה כי יש סתירה בין התפקידים של מוסד היועמ"ש ולכן הוא מתקשה לתפקד אינה נכונה ולדעתי אין כלל סתירה ביניהם. זהו המצב הרגיל במערכות המשפטיות השונות: בצבא הפרקליט הצבאי הראשי גם ממונה על הייעוץ, הוא גם התובע הראשי ברמה המוניציפאלית היועץ המשפטי הוא גם ראש התביעה העירונית, ברוב המשרדים בהם יש יועץ משפטי כמו רשות המיסים, משרד איכות הסביבה, משרד התחבורה, היועץ המשפטי הוא הממונה על התביעה של אותו משרד.

הטענה התומכת בפיצול מאחר וליועמ"ש קושי בהגשת כתבי אישום נגד בכירים אינה עומדת בקנה אחד עם עשרות כתבי אישום נגד שרים וחברי כנסת לרבות כתב אישום כנגד ראש הממשלה, נשיא המדינה, שר האוצר ודוגמאות רבות שהיריעה קצרה מלהכיל. לא רק זאת אלא שהנימוקים בעד הפיצול ניתנים לפתרון באמצעות רפורמות ולאו דווקא באמצעות פעולה דרסטית כמו פיצול, לדוגמה בנושא ניגוד העניינים כבר בתקופת היועץ מזוז הוא נמנע מלהשתתף בישיבות הממשלה למעט במקרים מיוחדים ובלטה העובדה כי כאשר ההחלטה חייבה לא הייתה ליועמ"ש כל בעיה להגיש כתב אישום כנגד בכירים ודוגמאות לכך יש כאמור למכביר.

גם הטענה כי יש לפצל את מוסד היועמ"ש בגלל העומס הרב המוטל עליו ניתנת להתמודדות (ולא בפיצול) שהרי ברוב משרדי הממשלה המורכבים יש עומס כבד שאנשי המשרד יודעים להתגבר ולתת מענה בזכות מקצועיות, תהליכי התייעלות, רפורמות ועוד.

סיבה נוספת מדוע אסור לפצל את מוסד היועמ"ש נעוצה לדעתי בתופעה שמתעצמת בשנים האחרונות והיא שהמוסדות זוכים לדה- לגיטימציה ונמצאים תחת איום מתמשך וביקורת שלוחת רסן מצד המערכת הפוליטית. מטרתם של חלק מהפוליטיקאים להחליש את משרד היועמ"ש, פרקליט המדינה, בתי המשפט אשר לא תמיד נוחים לשלטון בהחלטותיהם. בתקופה זו שאנו נמצאים בעיצומו של מאבק איתנים נגד שלטון החוק, מאבק על טוהר המידות, צריך לדעתי יותר מבעבר יועץ משפטי חזק שיעמוד במאבקים הרבים.

לפני כעשור מונתה ועדה ציבורית לבחינת משרת היועמ"ש שבראשה עמד נשיא בית המשפט העליון לשעבר מאיר שמגר שדחתה באופן נחרץ את ההצעה לפצל את סמכויות היועץ ואף הציגה שורה של נימוקים נגד הפיצול.13

הממשלה קיבלה בזמנו את המלצותיה ונמנעה מלפגוע במבנה התפקיד. בשנת 2009 התקיימו מספר דיונים במכון הישראלי לדמוקרטיה ו"שולחנות עגולים" בהם השתתפו מיטב המשפטנים, אנשי אקדמיה ודנו בנושא. גם בימים אלה מוביל שר המשפטים נאמן את תכנית הפיצול, אך סיום כהונת הממשלה אינו מאפשר קבלת החלטה בנושא המורכב והרגיש.

מבחינת היתרונות והחסרונות, הדעות והמחקרים הרבים בנושא, לדעתי השיטה הקיימת כיום היא השיטה הטובה ממה שיש בתקופה כה רגישה כאשר אויבנו מאיימים עלינו מבחוץ יש לטפל ברגישות יתרה בגוף החשוב ששומר על החברה הדמוקרטית בישראל מבפנים.

פיצול טומן בחובו החלשה של ריכוז יכולות תחת קורת גג אחת. מערכת אחת, מחזקת ומעצימה, פירוק לקבוצות משנה יביא לרידוד משקל חלקיו ולהנמכת קומתן. מערכת השירות המשפטית הציבורית המרכזית והמאוחדת ומוסד היועמ"ש כשהפרקליטות עמו משמשת חומת מגן בפני הסיכונים של פגיעה בשלטון החוק. פיצולה יוביל ללא ספק לנטרול יכולות משוכללות המצויות כיום בידיה ומשרתות את הציבור נאמנה.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

13 דו"ח הוועדה הציבורית, ועדת שמגר, לבחינת דרכי המינוי של היועמ"ש ונושאים הקשורים לכהונתו, 1998, הודפס במדפיס הממשלתי ירושלים.