



## היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, כ"א טבת תשפ"א

05 ינואר 2021

מס' מסמך: 004-99-2021-000387

### הסכמת היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 17 לחוק יסוד: הממשלה

כפי שיפורט להלן, מסמך זה משקף הסכמות שניתנו על ידי, במועדים המפורטים בחלק ג' למסמך זה, לפי הוראת סעיף 17(א) לחוק יסוד: הממשלה, לכך שרשויות האכיפה יבצעו פעולות בדיקה וחקירה בעניינו של ראש הממשלה.

#### א. סעיף 17(א) לחוק יסוד: הממשלה

סעיף 17 לחוק יסוד: הממשלה שעניינו "חקירת ראש הממשלה בתקופת כהונתו ואחריה, הגשת כתב אישום והרשעה" קובע בסעיף קטן א' פרוצדורה ייחודית ביחס לאפשרות לנקוט הליכים פליליים נגד ראש ממשלה, כדלקמן: "לא תיפתח חקירה פלילית נגד ראש הממשלה אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה".

הוראה זו נוספה לחוק יסוד: הממשלה, לראשונה, בנוסח חוק היסוד שהתקבל בשנת 1992. זאת על פי הצעתו של חבר הכנסת דאז אמנון רובינשטיין להעתיק את ההוראה הייחודית על פתיחה בחקירה והגשת כתב אישום נגד שופט הקבועה בסעיף 12(א) לחוק יסוד: השפיטה, אל חוק יסוד: הממשלה (ראו פרוטוקול ישיבת ועדת חוק חוקה ומשפט של כנסת ישראל מיום 12.5.1991).

אחד מספר דברים על סמכות ייחודית זו אשר קבועה בהוראת חוק היסוד, הקשורים זה בזה:

**הראשון:** הוראה זו קובעת מאפיין תהליכי ולא מאפיין מהותי. ההוראה היחידה העוסקת בחקירת ראש ממשלה והעמדתו לדין פלילי היא ההוראה דנא, ואין בה דבר ביחס לדין המהותי: אין בה הוראות ביחס לרף הראייתי בעטיו יש לפתוח בחקירה פלילית נגד ראש ממשלה או להגיש נגדו כתב אישום; אין בה הוראות בדבר סוגי העבירות שבגינן ניתן לחקור ראש ממשלה או להעמידו לדין; ואין בה הוראות על המועד בו ניתן לעשות כן. כל שיש בהוראה זו הוא אחד: מאפיין תהליכי לפיו על היועץ המשפטי לממשלה ליתן הסכמה לעצם הפתיחה בחקירה, ולהגיש את כתב האישום בעצמו. המבחנים המהותיים שאותם על היועץ המשפטי לממשלה להפעיל לעניין פתיחה בחקירה והעמדה לדין של ראש ממשלה – כמו גם ביחס לשופט בישראל שלגביו כאמור יש הוראה דומה, הם זהים בדיוק לאלה שעליו להפעיל לעניין פתיחה בחקירה והעמדה לדין של כל אדם (ראו גם: בג"ץ 5023/16 רוזנטל נ' היועץ המשפטי לממשלה (12.03.20); בג"ץ



## היועץ המשפטי לממשלה

10665/05 שטנגר נ' היועץ המשפטי לממשלה (16.7.2006); בג"ץ 5675/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה פ"ד נט(1), 199, 235 (2004)).

**השני:** הוראה ייחודית זאת הקובעת כי אך היועץ המשפטי לממשלה יהיה בעל הסמכות ליתן הסכמה לעצם פתיחה בחקירה בעניין ראש הממשלה או שופט, או להחליט להעמידם לדין פלילי, אינה באה להגן על אינטרס אישי של מי שמכהן כראש הממשלה או כשופט. הוראה זו אינה מקנה לנושא המשרה הציבורית באופן אישי זכות יתירה כלשהי. כל שהוראה זו מבקשת לעשות הוא להגן על אינטרס ציבורי. אינטרס שהוא מנותק מהזכויות האישיות של האדם המכהן, ואינו קשור לזכויותיו שלו כחשוד או להליך הוגן. המדובר באינטרס ציבורי לכך שהחלטה בעניינם של אלה תתקבל על ידי ראש מערכת אכיפת החוק בעצמו, מתוך הנחה כי הוא ייטיב לפעול בעניין זה בעצמאות ובראיה כוללת וקפדנית של ההיבטים הציבוריים הצריכים לעניין. זאת במיוחד כדי להבטיח את כוחם של ראש ממשלה ושופטים למלא את תפקידם כשהם משוחררים מטרדות של חקירה פלילית לא מוצדקת, ואף לאיין את החשש שמא אלה יטו חלילה את שיקול דעתם מתוך חשש שיעשה נגדם שימוש לרעה בסמכויות אכיפת דין, וכדי למנוע הצרת צעדיהם. כך מופיע ההסבר להוראה בדבר הצורך בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה בדברי ההסבר לחוק יסוד: השפיטה שהיא כאמור המקור להוראה העוסקת בראש ממשלה מכהן בחוק יסוד: הממשלה: "בשל מעמדו המיוחד של השופט והרצון להבטיח את אי-תלותו, מותנית הפעלת הליך פלילי נגדו בביקורת בלתי תלויה ובהרכב שיפוטי נכבד, אם חלילה יעלה הצורך להעמידו למשפט. הסעיף המוצע מגבש את האמור בסעיף 26 לחוק השופטים (שעסק רק בדרך העמדה לדין ולא בהליך חקירה – הח"מ), בחידוש אחד, והוא שגם חקירה פלילית נגד שופט לא תיפתח אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה" (הצעת חוק יסוד: השפיטה, הצ"ח התשל"ח 1348).

**השלישי:** הוראה זו מייחדת את החובה לקבל את הסכמת היועץ המשפטי לממשלה על עצם הפתיחה בחקירה. היא אינה קובעת חובה לקבל את הסכמת היועץ המשפטי לממשלה לכל פעולה ופעולה המתבצעת במסגרת החקירה שנפתחה לכתחילה בהסכמתו. משום שתכלית ההוראה היא להגן על אינטרס ציבורי להבטיח את כוחו של ראש הממשלה המכהן למלא את תפקידו כאשר הוא משוחרר מטרדות של חקירה פלילית לא מוצדקת, הרי שמשעה שאישר היועץ המשפטי לממשלה את פתיחת החקירה, יכולה היא להמשיך להתנהל. פשוט שמטבע הדברים יועץ משפטי לממשלה שהורה על פתיחה בבדיקה או חקירה נגד ראש ממשלה מעודכן תדיר בהתפתחויות ופעמים רבות מתווה את הדברים, אך אין כל חובה למתן הסכמה של היועץ המשפטי לממשלה על כל צעד ושעל במהלך החקירה או הבדיקה. יחד עם זאת, ככל שהחשדות הנחקרים משתנים באופן מהותי, יש מקום לשוב לקבל הסכמה מהיועץ המשפטי לממשלה לחקור את החשדות החדשים. באופן דומה קובע סעיף קטן ג' לסעיף 17 לחוק יסוד: הממשלה בו עסקינן, כי "כתב אישום נגד ראש הממשלה יוגש בידי היועץ המשפטי לממשלה". אין בהוראה זו כל חובה לכך שהיועץ





## היועץ המשפטי לממשלה

המשפטי לממשלה הוא זה שיגיש בקשות או יטען טענות במסגרת ההליך הפלילי, יחקור עדים, או יגיש את הסיכומים.

**הרביעי:** הוראה זו קובעת שני כללים צורניים שונים, אשר ביניהם מדרג. האחד מתייחס לפתיחה בחקירה, שהיא במוקד ענייננו, והשני מתייחס לשלב הגשת כתב האישום.

ביחס לשלב הנמוך במדרג, פתיחה בחקירה בעניין ראש ממשלה מכהן, קובע הסעיף בחוק יסוד: הממשלה דרישה אך ל-"הסכמה" של היועץ המשפטי לממשלה. אין בסעיף חובה ליתן "הסכמה בכתב" של היועץ המשפטי לממשלה, ודאי שלא אישור, ואין לקרוא לתוך הסעיף מה שאין בו. הדבר אינו עולה מהסעיף מבחינה לשונית, וגם אינו הולם את תכלית ההוראה משום הערך של שוויון בפני החוק והצורך להגן על אינטרס ציבורי ולא אישי. היינו, החוק אינו דורש כי הסכמת היועץ המשפטי לממשלה תיכתב בפורמט מסויים דווקא, ודי בכך שניתנה הסכמתו.

יש לראות את האמור על רקע העובדה כי כאשר רוצה המחוקק לקבוע דרישת "הסכמה" מסוג נוקשה יותר כמו "הסכמה בכתב", עושה הוא זאת במפורש. ראה לעניין זה את ההבדל בין נוסח דרישת ה-"הסכמה" בהוראה דנא, לדרישת "הסכמה בכתב" הקבועה למשל בסעיף 144ה' לחוק העונשין, העוסק בעבירות ביטוי, ולפיו "לא יוגש כתב אישום לפי סימן זה אלא בהסכמה בכתב של היועץ המשפטי לממשלה"; או הוראת סעיף 291א', העוסק בשוחד לעובדי ציבור זרים, ולפיו "לא יוגש כתב אישום בעבירה לפי סעיף זה אלא בהסכמה בכתב של היועץ המשפטי לממשלה". דרישת "הסכמה", כאמור, אפשר שתהיה מתועדת בתרשומת פנימית בלבד או בכל דרך אחרת, אך היא אינה צריכה להיות כתובה במסמך ייעודי (פורמט) והיא אף אינה צריכה להיות פומבית. בנוסף לכך, אבהיר שני דברים על דרישת "הסכמה בכתב" הקשורים זה בזה: האחד, זו דרישה הקבועה בדין הפלילי, ככלל, רק ביחס לפעולה המהותית של הגשת כתב אישום. השני, דרישת "הסכמה בכתב" שקולה לדרישה לכך שהיועץ המשפטי לממשלה יגיש את כתב האישום בעצמו. ראו לעניין זה את לשון סעיף 9(ב) לחוק העונשין, הקובע הוראות ביחס לאפשרות העמדה לדין בגין "עבירות-חוץ", ולפיו "לא תהיה העמדה לדין על עבירות-חוץ אלא בידי היועץ המשפטי לממשלה או בהסכמתו בכתב, אם ראה כי יש בכך ענין לציבור"; סעיף 123 לחוק העונשין העוסק בדרך העמדה לדין בגין עבירות של פגיעה ביחסי חוץ של מדינת ישראל, ולפיו "לא יוגש כתב אישום לפי פרק זה אלא בידי היועץ המשפטי לממשלה או בהסכמתו בכתב"; וסעיף 214(ד) לחוק העונשין הקובע כי כתב אישום בעבירות חומר תועבה יוגש "בידי פרקליט מחוז או בהסכמתו בכתב".

ביחס לשלב הגבוה במדרג, העמדה לדין של ראש ממשלה מכהן, קובע הסעיף בחוק יסוד: הממשלה כי "כתב האישום יוגש בידי היועץ המשפטי לממשלה". דהיינו, המחוקק יצר הפרדה בין השלב הראשוני של החקירה, בו נדרשת אך "הסכמה", לבין השלב החמור יותר של העמדה לדין,







