



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4507/18

בג"ץ 4509/18

לפני: כבוד השופט י' עמית
כבוד השופט י' אלרון
כבוד השופטת י' וילנר

העותרת בבג"ץ 4507/18: התנועה למען איכות השלטון בישראל

העותר בבג"ץ 4509/18: אורי משגב

נגד

המשיבים בבג"ץ 4507/18: 1. היועץ המשפטי לממשלה
ובבג"ץ 4509/18: 2. ראש הממשלה

עתירות למתן צווים על תנאי ובקשה לצו ביניים

בשם העותרת בבג"ץ 4507/18: עו"ד אליעד שרגא, עו"ד תומר נאור
ועו"ד זוהר אלטמן-רפאל

בשם העותר בבג"ץ 4509/18: בעצמו

בשם המשיב 1: עו"ד יונתן ברמן

פסק-דין

השופט י' עמית:

שתי עתירות המבקשות להורות למשיב 1 (להלן: היועץ המשפטי לממשלה או היועץ) להימנע מקיום פגישות אישיות ביחידות עם משיב 2 (להלן: ראש הממשלה) כל עוד מתנהלות נגדו חקירות פליליות, בהינתן שהיועץ המשפטי לממשלה הוא ראש התביעה הכללית ובעל הסמכות הבלעדית להכריע בשאלת העמדתו לדין של ראש הממשלה.

עיקרי העתירות ועמדת המדינה

1. העותרת בבג"ץ 4507/18 היא התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן: העותרת). העותרת תקפה בעתירתה את הפרקטיקה לפיה היועץ המשפטי לממשלה מקיים פגישות אישיות "בארבע עיניים" עם ראש הממשלה, לטענתה, במועדים הסמוכים למועדי חקירתו. במסגרת העתירה, עמדה העותרת על כך שהיועץ המשפטי לממשלה ממונה באופן בלעדי על ניהול ההליך הפלילי נגד ראש הממשלה ולו הסמכות להכריע אם להעמידו לדין. לעמדת העותרת, תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה

כעומד בראש מערך התביעה מונע ממנו להיפגש ביחידות עם חשוד מרכזי שלא במסגרת הליך החקירה. העותרת טענה כי הכלל האוסר על הימצאות בניגוד עניינים אינו מצריך כי יתקיים ניגוד עניינים בפועל, וכל עוד היועץ המשפטי לממשלה ממשיך להיפגש עם ראש הממשלה ביחידות, הוא נמצא במצב תמידי של חשש לניגוד עניינים בביצוע תפקידו כראש מערך התביעה. לגישת העותרת, היועץ המשפטי לממשלה פועל בחשש לניגוד עניינים חריף ואף למשוא פנים, והוא חושף את עצמו ואת ראש הממשלה "לביצוע עבירות של שיבוש הליכי משפט וזיהום ההליך הפלילי" תוך פגיעה אנושה באמון הציבור. עוד נטען כי כל עוד היועץ המשפטי לממשלה נפגש עם ראש הממשלה, עליו להעביר את סמכויותיו לממלא מקום; כי קיימות חלופות אחרות לפגישותיו עם ראש הממשלה וכי התעקשותו לקיים פגישות ביחידות עם ראש הממשלה על אף היותו חשוד מרכזי בשלושה תיקים אינה סבירה באופן קיצוני.

2. העותר בבג"ץ 4509/18 הוא עיתונאי המייצג את עצמו (להלן: העותר). לשיטתו, פגישות ב"ארבע עיניים" מעוררות סימן שאלה באשר להשפעתן על התנהלות החקירות נגד ראש הממשלה, ועל טיב קבלת ההחלטות של היועץ המשפטי לממשלה. לטענת העותר, בעבר לא היו נהוגות פגישות במתכונת זו בין היועץ המשפטי לממשלה לבין ראש הממשלה, וניתן לקיים את הפגישות בנוכחות של משתתפים נוספים וליצור תיעוד לתוכן. לחלופין, ביקש העותר כי היועץ המשפטי לממשלה "ימשוך" את ידיו מכל תיקי החקירה של ראש הממשלה ושל בני משפחתו ומקורביו.

3. המדינה ביקשה לדחות את העתירות על הסף. נטען, בין היתר, כי העתירות תוקפות, הלכה למעשה, את תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה בכובעיו השונים, לרבות התפקיד הנדרש ממנו על פי סעיף 17 לחוק-יסוד: הממשלה.

דיון והכרעה

4. לאחר שבחנו את העתירות והתגובה להן, מצאנו כי דינן להידחות, בהעדר עילה להתערבות בהתנהלותו ובשיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה.

תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה אוצר בתוכו סמכויות שונות. הוא עומד בראש התביעה הכללית וממונה על פרקליטות המדינה; אחראי על ייצוג המדינה בבתי המשפט; משמש כראש מערכת הייעוץ המשפטי לרשות המבצעת, לממשלה ולמשרדיה ומופקד על שמירת האינטרס הציבורי בתחום המשפטי ("תפקידי היועץ המשפטי לממשלה" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.000 (התשס"ג)).

בגדר תפקידיו כראש התביעה הכללית, היועץ הוא בעל הסמכות הסטטוטורית בכל הנוגע לנקיטת הליכי חקירה והעמדה לדין ביחס לראש הממשלה. סמכות זו מעוגנת בסעיף 17 לחוק-יסוד: הממשלה:

17. חקירת ראש הממשלה בתקופת כהונתו ואחריה, הגשת כתב אישום והרשעה
 (א) לא תיפתח חקירה פלילית נגד ראש הממשלה אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה.
 (ב) לא תיפתח חקירה פלילית נגד מי שכהן כראש הממשלה, בשל חשד לביצוע עבירה שנעברה בעת כהונתו או בשנה לאחר שחדל לכהן, אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה.
 (ג) כתב אישום נגד ראש הממשלה יוגש בידי היועץ המשפטי לממשלה לבית המשפט המחוזי בירושלים, שישב בהרכב של שלושה שופטים; הוראות בענין כתב אישום שהוגש בטרם החל ראש הממשלה לכהן בתפקידו ייקבעו בחוק.
 (ד) בית המשפט שהרשיע את ראש הממשלה בעבירה, יקבע בפסק דינו אם יש באותה עבירה משום קלון.

5. לצורך ביצוע תפקידיו השונים, מסור ליועץ המשפטי לממשלה שיקול דעת רחב, בפרט בתפקידיו הנוגעים לתביעה, חקירה והעמדה לדין (בג"ץ 2534/97 י"ב נ' פרקליטות המדינה פ"ד נא(3) 1, 31 (1997)); בג"ץ 5699/07 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(3) 550, 743-746 (2008) (להלן: עניין פלונית)). פעולות היועץ, ובכלל זה החלטותיו בנושא העמדה לדין, עומדות לביקורת שיפוטית במסגרת הכלל הרחב לפיו כל פעולה שלטונית נתונה לביקורת (עניין פלונית, בעמ' 145). עם זאת, התערבות בשיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה בנושאים של ניהול חקירה פלילית והחלטה על העמדה לדין שמורים למקרים שבהם ההחלטה התקבלה בחוסר סבירות קיצוני, בחוסר תום לב, או על יסוד שיקולים זרים (ראו, כדוגמה אחת מני רבות, בג"ץ 1689/02 נמרודי נ' היועץ המשפטי לממשלה פ"ד נז(6) 49, 55 (2003); לדיון כללי אודות ביקורת שיפוטית על החלטות היועץ, ראו דוד קרצ'מר "ביקורת שיפוטית על החלטות היועץ המשפטי לממשלה" פלילים ה' 121 (1996)).

כאמור, בגדר תפקידיו של היועץ הוא נותן ייעוץ שוטף לממשלה, ובמסגרת זו הוא אמון בין היתר על הגשת חוות דעת משפטיות בנושאים שונים. גם בכובע זה נתון ליועץ המשפטי שיקול דעת רחב, ופרשנותו היא הפרשנות המוסמכת מבחינת רשויות

השלטון, כל עוד לא נקבע אחרת בידי בית המשפט (בג"ץ 4247/97 סיעת מרץ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 241, 275, 278 (1998)).

6. קבלת טענתם של העותרים, לפיה על היועץ להפסיק לעסוק בחקירות ראש הממשלה כל עוד הוא ממשיך לקיים עמו פגישות אישיות, משמעה כי עליו "לנטרל" עצמו מ"כובעו" כמי שעומד בראש התביעה הכללית. טענות דומות, כבר הועלו ונדחו בפסיקתו של בית משפט זה. כך, בעתירה שביקשה למנוע את מעורבותו של היועץ המשפטי לממשלה בחקירת תיק '4000':

"על כל פנים, סוגיית ריבוי ה'כובעים' של היועץ המשפטי לממשלה היא סוגיה מורכבת ויש לגביה עמדות שונות (ראו דוח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו 52-56 (1998)), אולם כל עוד מקובל ריבוי ה'כובעים' הללו בשיטת המשטר שלנו, הרי שבכך אנו מניחים שהיועץ המשפטי לממשלה מסוגל להתמודד עם המורכבות שהדבר גורם; אין טעם להטיל דופי מיוחד בכך בנדון שלפנינו" (בג"ץ 18/1948 התנועה לטוהר המידות נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס" 9 (2018.6.21)).

וכך בעתירה שביקשה למנוע מהיועץ המשפטי לממשלה לקיים בעצמו שימוע לרעיית ראש הממשלה ב'פרשת המעונות':

"לא מצאתי טעם להדרש לטענות העותר בדבר קשריו הקודמים של המשיב עם ראש הממשלה והמשיבה, ושאלת השפעתם על עריכת השימוע למשיבה. בית משפט זה נדרש בעבר לטענות בדבר ניגוד עניינים של המשיב, המונע ממנו לעסוק בחקירות פליליות של ראש הממשלה, ואלו נדחו... (בג"ץ 88/18 משגב נ' היועץ המשפטי לממשלה (16.1.2018))."

ובכלל, שורה של עתירות שהוגשו נגד היועץ המשפטי לממשלה בטענה לניגוד עניינים בכל הכרוך לחקירות ראש הממשלה נדחו בבית משפט זה:

"אשר ליועץ המשפטי לממשלה, כזכור החליט בית משפט זה בהרכב חמישה שופטים בבג"ץ 43/16 הנזכר לדחות עתירות כנגד מינויו של ד"ר מנדלבלויט ליועץ משפטי לממשלה. זו ההכרעה המחייבת. ממנה עולה כי ליועץ המשפטי ניתן לעסוק בכל נושא, לרבות כאלה שבהם היה מעורב במזכיר הממשלה בכובע מקצועי.

חזקה על היועץ המשפטי כי ימנע עצמו מטיפול במה שהיה מעורב בו באופן החורג מהתנהלות מקצועית כאמור, אך לא מצאנו דופי בהודעת משיבי המדינה בהקשר זה" (בג"ץ 955/17 יניב נ' מנדלבלית, פס' ו (9.3.2017)).

7. את העתירות שבפנינו, יש לבחון אפוא על רקע פסקי הדין בעתירות קודמות, ועל רקע סעיף 17 לחוק-יסוד: הממשלה, אשר מחייב את מעורבותו של היועץ המשפטי לממשלה בכל הקשור לחקירה ולהעמדה לדין של ראש הממשלה.

היועץ המשפטי לממשלה מפרסם באופן יזום את יומנו, מדי שלושה חודשים, וביומן מפורטות גם פגישות העבודה השוטפות עם ראש הממשלה. כפי שעולה מתשובת היועץ, כחלק משגרת העבודה, הוא נוהג להיפגש עם ראש הממשלה לפגישת עבודה שבועית, כאשר רשימת הנושאים שנדונים בפגישה מתואמת בין לשכתו לבין לשכת ראש הממשלה, ובסיום הישיבה נערכת תרשומת פנימית על סיכום הדברים. במסגרת ישיבות אלה, נדונים נושאים מגוונים, ומשתתפים גם גורמים נוספים בהתאם לצורך ובהתאם לנושא שעל הפרק (כמו מזכיר הממשלה, ראש הסגל, ראש המל"ל, המזכיר הצבאי של ראש הממשלה ועוד). רשמנו לפנינו כי מיעוט הנושאים – כאלה בעלי רגישות מיוחדת – נדונים בארבע עיניים, ובנוסף לכך, היועץ המשפטי לממשלה גם משוחח לעיתים עם ראש הממשלה טלפונית כאשר עולים נושאים המצריכים זאת.

גם אם מפגשים כאמור עלולים לעורר תחושת אי נוחות בהיבט של אמון הציבור, מן הראוי ליתן אמון בשיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, מקום בו הוא מוצא כי צרכי התפקיד מחייבים שיחה ב"ארבע עיניים" עם ראש הממשלה. חזקה על היועץ המשפטי לממשלה – חזקה הנובעת הן מתפקידו הרם והן מחזקת תקינות המינהל – כי בפגישות אלה הוא שומר על "חומה סינית" בין כובעיו השונים, ואין לייחס לו חלילה "עירוב פרשיות".

8. אשר על כן, דין העתירות להידחות. אין צו להוצאות.

ניתן היום, י' באב התשע"ח (22.7.2018).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט