

בכל זאת פיצול (בין תפקידי היועץ המשפטי לממשלה) / פרופ' בועז סנג'רו*

לפי רשימתו של פרופ' אוריאל פרוקצ'יה ("הארץ", 6.11.09) הצעתו של שר המשפטים פרופ' יעקב נאמן להפריד בין תפקידי היועץ המשפטי לממשלה לבין תפקיד ראש התביעה הכללית היא "הצעה מגונה", הכרוכה ב"ניסיונות לקעקע את היסודות החוקתיים של בית המשפט העליון", "לגמד את משרתו של היועץ המשפטי", ולהביא ל"שיבוש עקרונות שלטון החוק".

מנגד, לפי רשימתו של ישראל הראל ("הארץ", 5.11.09) "כשבוחנים את זהות רוב רובם של מתנגדי הפיצול, ובמיוחד את מובילי מסע הצלב נגד נאמן, מתברר שניציגי המחנה שבבחירות עבר בקושי את אחוז החסימה הם המנהלים את המערכה האגרסיבית כדי להמשיך ולקיים בידם, באמצעות המערכת המשפטית שבה יש להם השפעה רבה, את ההגמוניה הפורמלית שאבדה להם. עובדה היא שבעבר, כשהפיצול נדון באופן עיוני בלבד, לא מעט משפטנים מובילים, באקדמיה ובקרב עורכי הדין, הביעו תמיכה בהפרדה, ואף תמיהה על היותנו הדמוקרטיה היחידה שבה התובע הכללי הוא גם היועץ המשפטי לממשלה המתערב, לעתים בצורת דיקטט, בהחלטותיה הפוליטיות."

כל קוראת וכל קורא וודאי מזדהים יותר עם אחד משני התיאורים הללו. אך אלו הם תיאורים פוליטיים, ומהמשפטנים מצופה להעשיר את הדין הציבורי בטיעונים מקצועיים תקפים, שעומדים במבחן "מסך הבערות" שלימדנו ג'ון רולס: עלינו לשכוח איזו מפלגה ניצבת בשלטון וכיצד אנו מעריכים את עמדותיו של היועץ הנוכחי, ולעצב מודל שיתאים לכל המצבים.

בעיצובו של מודל כזה, יש לתת את הדעת על כך שמדובר בשני תפקידים שונים לחלוטין: האחד הוא מתן ייעוץ והנחייה משפטית לממשלה בעניין פעולותיה המתוכננות כממשלה; והשני הוא עמידה בראש התביעה הכללית. על פני הדברים, אין קשר משמעותי בין התפקידים. יתרה מזו: כל אחד מהתפקידים הוא תובעני מאוד, אחראי מאוד, ומצריך משרה מלאה. מדוע, אפוא, לחסוך דווקא כאן? הרי העומס הרב המוטל על היועץ בעל שני הכובעים הכל-כך שונים צפוי לפגוע בתפקודו, בין בכך שבדיקת כל סוגיה ומתן ההנחיה יארכו זמן רב יותר, ובין בכך שהיועץ יאלץ להאציל יותר ויותר סמכויות לאחרים שיגבשו את הייעוץ ואת ההחלטות במקומו. מהו הטעם בהפקדת שני תפקידים כה שונים וכה תובעניים בידי אדם אחד? מהו בכלל הקשר בין התפקידים?

פרופ' פרוקצ'יה ברשימתו הנ"ל מציע לנו תשובה: "בימי היועצים המשפטיים הגדולים שקמו לנו, במסורת שייסד מאיר שמגר, הוטמע הכלל כי על מוסדות השלטון לקבל על עצמם את החלטות היועץ בעניינים משפטיים... העובדה שהיועץ הוא גם ראש התביעה הכללית היא הנותנת שיניים בפיו של כלב השמירה... יכולתו לנשוך את הסוררים...".

אודה כי קראתי הנמקה זו כמה וכמה פעמים וחשדתי בעצמי כי נכשלתי בהבנת הנקרא. אכן, קשה להאמין, אך זהו הטיעון המוצע לנו לקשירת שני התפקידים יחדיו: היועץ יעץ לממשלה באשר לפעולותיה השלטוניות. אם השרים יקבלו את ייעוץ-הנחייתו - מה טוב. אם לא - עליהם לחשוש מן האפשרות שיעמיד שר זה או אחר לדין פלילי(!). אך הרי האישומים הפליליים המוגשים מדי פעם כנגד פוליטיקאים אינם קשורים בדרך-כלל לחוקיות פעולתה של הממשלה, אלא נוגעים לעבירות פליליות "רגילות", שביצעו (אם ביצעו) כפרטים (כגון גניבה). אם אכן ישנן ראיות כנגד פוליטיקאי כי עבר עבירה פלילית, יש להעמידו לדין בכל מקרה וללא דיחוי. אם הדבר לא נעשה, משמע שאין חשד ואין ראיות. היעלה על הדעת שעל שר בממשלת ישראל לחשוש להתנגד לעמדתו של היועץ, שמא בעקבות התנגדותו ייווצר חשד ויחפשו ראיות? לו כזה היה המצב, ייתכן שהיה מדובר בעבירה פלילית חמורה של סחיטה באיומים, כשהקורבן הוא השר. כך או אחרת, הדבר עלול לפגוע בתפקודו התקין של השר: הרי בחרנו בו כדי שיפעיל את שיקול-דעתו שלו, ובהתאם למצע שעל בסיסו נבחר. דווקא הנמקתו של פרופ' פרוקצ'יה צריכה לחזק את היזמה להפרדה בין תפקידי היועץ.

* פרופ' בועז סנג'רו הוא ראש החטיבה למשפט פלילי ולקרימינולוגיה במרכז האקדמי למשפט ולעסקים.