

אל תגמדו את היועמ"ש

עודד מודריק 26.06.2021 20:00

עם תחילת כהונתו הכריז שר המשפטים גדעון סער: "באתי לתקן ולא להרוס". בה בעת פורסמה כוונתו להגיש הצעת חוק מטעם הממשלה, שתכליתה להסדיר את פעילות היועץ המשפטי לממשלה. הצעת החוק תכלול רכיב של הפרדת מערך התביעה הכללית מהאחריות הכללית של היועמ"ש, ומגדר הכפיפות לו. מן הראוי לבחון מהו ה"תיקון" הגלום בהצעה, ואם אין חשש שרצון נמהר לתקן עלול דווקא להרוס.

עקרון הבסיס שנקבע בידי בית המשפט העליון הוא, ש"היועץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך של החוק כלפי רשויות המינהל, וחווה דעתו מחייבת אותן — כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת". אניח, לפחות על פי דברים שהשר ושותפיו לממשלה אומרים, שהחוק אינו מכוון לשנות עיקרון זה. אם כך, מהי התועלת "המתקנת" שברעיון פיצול הסמכויות? האם אין חשש שהפיצול יפגע בעקרון הבסיס?

כל עוד ההצעה אינה נפרשת לנגד עיני הציבור, ניתן לשער שהמציאות הקיימת נתפשת כפגומה משלושה טעמים: א. השלכות של עומס פעילות בעצימות גבוהה; ב. הטיה אפשרית מחמת קרבה הדוקה לשרים וראשי הדרג המבצע; ג. עוצמת יתר שמרוכזת בידי גורם אחד.

על היועץ המשפטי לממשלה מוטל עומס עבודה רב מאוד. העומס עלול לעכב את מהלכי קבלת ההחלטות, ובמקרים קיצוניים אפילו לסכל החלטות. מקובל כי "צדק נדחה הוא דחיית הצדק". פיצול סמכויות עשוי להקטין את עומס הפעילות של היועמ"ש ולקצר את משך הזמן לקבלת החלטה. לא תמיד כך. לעתים דווקא הפרדת תחומי אחריות עלולה לסרב את תהליך קבלת ההחלטות ולהשהות אותו. מכל מקום, קשה לראות בעומס הגדול כשלעצמו, "קלקול" שמחייב הפרדת סמכויות לשם תיקונו. ועדת שמגר, שנדרשה לנושא, סברה כי עדיף ביזור סמכויות, שיקל על פעילות היועמ"ש אך יותיר בידו פיקוח עליון.

הימצאותו המתמדת של היועמ"ש בסביבת הפעולה של שרים ונבחרים, עשויה ליצור היכרות ויחס מסוים של קרבה. זה לא פועל יוצא הכרחי. הדבר תלוי באישיותו של היועמ"ש וביכולתו לגדור עצמו אל דל"ת אמות מחויבותו התפקודית. אלא שאין סיבה לחשוב שיחס קרבה כזה בכוחו להטות את שיקול הדעת של היועמ"ש. הניסיון שנרכש בשבעה העשורים ויותר של קיום מוסד היועמ"ש מראה, כי אף לא אחד מן היועצים המשפטיים לא נכשל בקבלת החלטה מוטית בשל זיקת נאמנות או קרבה אל ראשי הממשלות ושריהן. היפוכו של דבר: יועצים שונים נתפשו עד מהרה בעיני מי שמינו אותם כ"רודפים" ושוחרי רע. פיצול הסמכויות מחשש להטיה, מטיל דופי שווא ביועצי העבר ומחשיד את יועצי העתיד, בלי שמץ תשתית לחשד.

הטעם השלישי לפיצול הסמכויות הוא בעיני הטעם העיקרי לשלילת הצורך בפיצול כזה: היועץ המשפטי לממשלה מרכז בידיו עוצמה גדולה מאוד; יותר מכל בעל תפקיד אחר בזרוע המבצעת. החשש מפני העוצמה האמורה מצדיק את שימורה בידי. תפקידו העיקרי של היועמ"ש הוא להבטיח את שלטון החוק ברשות המבצעת. הוא "שומר הסף" של שלטון החוק. ככזה, עליו לעמוד יחידי נגד מעוז הכוח השלטוני. עליו להיות מצויד בכלים מתאימים לכך. עוצמת התפקיד ואיתנותו היא כלי באשפת החצים של היועמ"ש. גימוד התפקיד הוא גימוד המעמד. מפרשן מוסמך שפרשנותו מחייבת הוא יהיה "נותן עצה" שכוחה תלוי במקבל העצה.

טעם חשוב מאוד להימנע מפיצול הסמכויות נעוץ בראייה הרחבה שמשמשת את היועמ"ש. פרקליט המדינה, על פי טבע תפקידו, בוחן את החלטותיו דרך משקפת (פריזמה) תביעתית. על פי רוב זו נקודת הסתכלות מספקת. אולם בהפעלת אמצעי האכיפה הפלילית נחוצה לעתים ראייה שמביאה בחשבון אינטרס ציבורי רחב יותר מן ה"עינית" הצרה יחסית של פרקליט המדינה. יתר על כן, ההכרעה הסופית בעניין העמדה לדין של אישי הציבור הבכירים ביותר נתונה בידי היועץ המשפטי לממשלה. יש יתרון גדול בכך שבחינת חומרי החקירה בעניינים כאלה עוברת בקרה עליונה של היועמ"ש. הוא עשוי לראות, מנקודת ההסתכלות ה"חיצונית" שלו, את מה שלא נגלה לעיני הפרקליטים מזווית ההתבוננות הפנימית. הכוח למתן את ההחלטות במקרים ראויים, הוא יתרון גדול.

רוחות הפיצול מנשבות מצד מי שרוממות ההגנה על שלטון החוק ושמירה על מעמד אוכפי החוק בגרום כבר עת רבה. עד כה הופנו חיצונית הביקורת דווקא כלפי מי שנחשדו במגמה או בכוונה לקצץ כנפיהם של גורמי האכיפה. החשודים ב"מגמה" האמורה לא נקפו אצבע כדי להוציאה לפועל. דווקא המבקרים, שאוחזים כעת בהגה השלטון, עלולים לפעול במהופך לביקורת שנשמעה עד הנה. נפלאות הדמוקרטיה.

פרופ' מודריק הוא סגן נשיא (בדימוס) של בית המשפט המחוזי תל אביב, חבר סגל בכיר באוניברסיטת אריאל ויועץ מיוחד למשרד עורכי הדין AYR (עמר רייטר ז'אן שוכטוביץ ושות')