



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 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 רזנטל 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 144' 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 "עבירת-חוץ", ולפיו "לא תהיה העמדה לדין על עבירת-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,



היועץ המשפטי לממשלה

שבו נדרש כי כתב האישום יוגש בידי היועץ המשפטי לממשלה, שהיא כאמור דרישה שקולה לדרישת "הסכמה בכתב".

הסכמה בכתב אינה נדרשת אפוא לפתיחה בחקירה נגד ראש ממשלה מכהן. אף על פי כן, ניתנה הסכמתי והיא תועדה בזמן אמת, כפי שיפורט להלן.

ב. הליך ברור החשדות לפיהן ראש הממשלה ביצע עבירות פליליות:

לאחר שהתחלתי לכהן כיועץ המשפטי לממשלה, בתחילת שנת 2016, נדרשתי לשאלה האם יש מקום להסכים לכך שמערכת אכיפת החוק תברר טענות וחשדות בעניינו של ראש הממשלה. נוכח ממצאים שבאו בפניי, החלטתי שתפתח בדיקה ובהמשך החלטתי שגם תפתח חקירה נגד ראש הממשלה, כך שממילא גם נתתי הסכמתי לכך. מאז שהעניין בא בפניי לראשונה בפתח כהונתי ועד הגשת כתב האישום קיימתי עשרות רבות מאוד של ישיבות בנושא, בתקופות מסוימות בתדירות של כמעט מדי שבוע, בהשתתפות בכירי מערכת אכיפת החוק. בתוך כך, ההחלטה לפתוח בבדיקה בעניינו של ראש הממשלה בתיקים – 1000, 2000 ו-4000, ההחלטה לפתוח בחקירה בעניינו של ראש הממשלה בתיקים 1000, 2000 ו-4000, וההחלטה להעמיד לדין את ראש הממשלה על פי ממצאי הבדיקות והחקירות הללו בכל אחד משלושת התיקים, התקבלו על ידי, בהחלטות שנתתי באופן אישי. קיבלתי את החלטותיי בהליך עבודה סדור ומקצועי. נדרשתי לטענות ולממצאים שהוצגו לי בחוות דעת ובישיבות, וקיבלתי באופן אישי החלטות על כיווני הבדיקות והחקירות וגדריהן. לעיתים החלטתי לזנוח אפיק בדיקה או חקירה מסויים, ולעיתים החלטתי להעמיק חקר באפיק בדיקה או חקירה מסויים. הכל על פי העניין. מעת לעת ממצאי הבדיקה והחקירה באו בפניי, ועל פי אלה היו מתקבלות החלטות על המשך הפעילות. לבסוף, בחנתי את כלל ממצאי הבדיקה והחקירה, וקיבלתי החלטה לשקול העמדת ראש הממשלה לדין ולזמנו לשימוע. לאחר שימוע שנערך לבאי-כוח ראש הממשלה החלטתי להעמיד לדין את ראש הממשלה על פי כתב האישום שהוגש לבית המשפט הנכבד.

אוסף על כך, כי לא רק הסכמה לפתיחת בדיקה או חקירה נתתי, אלא נתתי אישור לרוב פעולות החקירה המהותיות שנעשו בתיקים. בכך מילאתי את חובתי על פי סעיף 17(א) לחוק יסוד: הממשלה, ליתן הסכמה לפתיחה בחקירה נגד ראש ממשלה מכהן. לפי תיעוד שנכתב "בזמן אמת" אפרט את הנתונים להלן.

ג. הסכמה על ביצוע פעולות חקירה במסגרת בדיקה מקדימה וחקירה פלילית:

הרשימה להלן כוללת את ההסכמות הראשוניות שנתתי בכל אחד משלושת תיקי החקירה נושא כתב האישום. מעבר לכך, כאמור, אישרתי בשלבים שונים של הבדיקות והחקירות שהתנהלו עוד



היועץ המשפטי לממשלה

עשרות רבות של פעולות חקירה לפי העניין, אולם כאמור, מצווה החוק רק על מתן הסכמה לפתיחה בהליך.

תיקים 1000 ו-2000

- **הסכמה לכך שמערכת אכיפת החוק תנקוט פעולות לבדיקת מידע אודות ביצוע עבירות על ידי ראש הממשלה - תיק 2000:** בתאריך 3.3.2016, במסגרת ישיבה שקיימתי בראשותי ובהשתתפות פרקליט המדינה, ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל, גורמים בכירים מהייעוץ המשפטי לממשלה ומפרקליטות המדינה, וגורמים בכירים ממשטרת ישראל, אישרתי לרשויות התביעה לבדוק טענות לביצוע עבירות על ידי ראש הממשלה, במסגרת עניין שיהפוך לימים לתיק 2000. אישרתי כי משטרת ישראל תבקש מבית משפט צו חיפוש ותפיסה בקשר למידע שעומד בבסיס החקירה שלימים תהפוך לתיק 2000. **הסכמתי מתועדת בפרוטוקול הישיבה, וכן במסגרת תרשומת פנימית מאוחרת שנכתבה על דעתי ביום 7.3.2016.**

- **הסכמה לכך שמערכת אכיפת החוק תנקוט פעולות לבדיקת מידע אודות ביצוע עבירות על ידי ראש הממשלה - תיקים 1000 ו-2000:** בתאריך 26.6.2016, במסגרת ישיבה שהתקיימה בראשותי ובהשתתפות פרקליט המדינה, ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל, גורמים בכירים מהייעוץ המשפטי לממשלה ומפרקליטות המדינה, וגורמים בכירים ממשטרת ישראל, הסכמתי כי משטרת ישראל תבדוק טענות לפיהן ראש הממשלה ביצע עבירות פליליות בעניינים שונים של טוהר המידות. בתוך כך אישרתי כי משטרת ישראל תחקור אדם מקורב לראש הממשלה במסגרת בחינת טענות לביצוע עבירות על ידי ראש הממשלה הניצבות בבסיס תיק 2000 ונושאים נוספים. **הסכמתי מתועדת בפרוטוקול הישיבה, וכן בתרשומת פנימית שנכתבה על דעתי ביום 26.6.2016.** העדויות שנגבו באו בפניי ועל בסיסן אישרתי למערכת אכיפת החוק לנקוט פעולות חקירה נוספות.

- **הסכמה לכך שמערכת אכיפת החוק תפרסם כי היא בודקת בצורה סמויה מידע אודות ביצוע עבירות על ידי ראש הממשלה בתיקים 1000 ו-2000:** בתאריך 6.7.2016, במסגרת ישיבה שהתקיימה בראשותי ובהשתתפות פרקליט המדינה, ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל, גורמים בכירים מהייעוץ המשפטי לממשלה ומפרקליטות המדינה, וגורמים בכירים ממשטרת ישראל, אישרתי להודיע לציבור את דבר הפעילות הסמויה של מערכת אכיפת החוק בעניינו של ראש הממשלה. **הסכמתי מתועדת בפרוטוקול הישיבה.** הדבר פורסם בהודעה רשמית של משרד המשפטים בתאריך 10.7.2016 ובה נאמר, בין השאר, כדלקמן: "נבקש להודיע כי בעקבות מידע שהתקבל בעניינים הנוגעים בין היתר לראש הממשלה, ושהוצג בפני היועץ המשפטי לממשלה על ידי אגף החקירות והמודיעין של המשטרה, קיים היועץ מספר דיונים בהשתתפות פרקליט המדינה, גורמים בכירים נוספים במשרד המשפטים ואגף רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 91010 ☎ 073-3925511 , 073-3925521 פקס: 02-6467001



היועץ המשפטי לממשלה

החקירות והמודיעין במשטרה. בסיומם, החליט היועץ המשפטי לממשלה להורות על קיום בדיקה בנושא. יודגש כי המדובר בבדיקה וכי לא נפתחה חקירה פלילית בעניינו של ראש הממשלה".

- **הסכמה לכך שמערכת אכיפת החוק תחקור אדם בחשד למתן שוחד לראש הממשלה ותנקוט פעולות נוספות לבדיקת מידע אודות ביצוע עבירות על ידי ראש הממשלה - תיקים 1000, ו-2000:** בתאריך 1.9.2016, במסגרת ישיבה שהתקיימה בראשותי ובהשתתפות פרקליט המדינה, ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל, גורמים בכירים מהייעוץ המשפטי לממשלה ומפרקליטות המדינה, וגורמים בכירים ממשטרת ישראל, אישרתי כי משטרת ישראל תחקור אדם כחשוד במתן שוחד לראש הממשלה במסגרת תיק 2000. בנוסף לכך אישרתי בישיבה זו כי משטרת ישראל תחקור מספר בני אדם בהליך בדיקה שלימים יהפוך לחקירה בתיק 1000. **אישורים אלה מתועדים בפרוטוקול הישיבה וכן בתרשומת פנימית שנכתבה על דעתי ביום 12.9.2016 וביום 18.9.2016.**

- **הודעה לראש הממשלה כי הוא מוזמן לחקירה:** בתאריך 12.12.2016 הודעתי באופן אישי לראש הממשלה כי החלטתי לזמנו לחקירה. בישיבה שהתקיימה ביום 15.12.2016 עדכנתי את בכירי מערכת אכיפת החוק בדברים. **תיעוד ההודעה מופיע בפרוטוקול הישיבה.**

- **הסכמה לכך שמערכת אכיפת החוק תחקור את ראש הממשלה כחשוד בביצוע עבירות - תיקים 1000 ו-2000:** בתאריך 25.12.2016, במסגרת ישיבה שהתקיימה בראשותי ובהשתתפות פרקליט המדינה, ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל, גורמים בכירים מהייעוץ המשפטי לממשלה ומפרקליטות המדינה, וגורמים בכירים ממשטרת ישראל, אישרתי כי משטרת ישראל תחקור את ראש הממשלה כחשוד בעבירות מתחום טוהר המידות בתיק 1000. בהמשך, בישיבה שהתקיימה בתאריך 5.1.2017 בהשתתפות בכירי פרקליטות המדינה, אישרתי כי משטרת ישראל תחקור את ראש הממשלה גם כחשוד בעבירות מתחום טוהר המידות בתיק 2000. **אישורים אלה מתועדים בפרוטוקולים של הישיבות.**

תיק 4000

- **הסכמה לכך שמערכת אכיפת החוק תנקוט פעולות לבדיקת מידע אודות ביצוע עבירות על ידי ראש הממשלה - תיק בזק (שלימים הפך לתיק 4000):** בתאריך 2.10.2017 אישרתי לבדוק טענות לפיהן המניע לכך שבוצעו פעולות במשרד התקשורת לטובת חברת בזק (כפי שאלה עלו בתיק בזק) קשור ליחסי ראש הממשלה ובעל השליטה בחברת בזק. **האישור מתועד בתרשומת פנימית שנכתבה על דעתי ביום 2.10.2017.**

- **הסכמה לכך שמערכת אכיפת החוק תנקוט פעולות לבדיקת מידע אודות ביצוע עבירות על ידי ראש הממשלה - תיק בזק (שלימים הפך לתיק 4000):** בהמשך לחוות דעת שהונחו בפניי,



היועץ המשפטי לממשלה

והתייעצויות שקיימתי, ולהשלמות החקירה בתיק בזק, בתאריך 14.12.2017 אישרתי לחקור עדים לבדיקת טענות לביצוע עבירות על ידי ראש הממשלה במסגרת תיק בזק. **האישור מתועד בתרשומת פנימית שנכתבה על דעתי ביום 14.12.2017.** העדויות שנגבו באו בפניי ועל בסיסן אישרתי למערכת אכיפת החוק לנקוט פעולות חקירה נוספות.

- **הסכמה לכך שמערכת אכיפת החוק תחקור אדם בחשד למתן שוחד לראש הממשלה ותנקוט פעולות נוספות לבדוק טענות לביצוע עבירות על ידי ראש הממשלה – תיק 4000:** בתאריך 17.1.2018, במסגרת ישיבה שהתקיימה בראשותי ובהשתתפות פרקליט המדינה, גורמים בכירים מייעוץ וחקיקה, מהרשות לניירות ערך וגורמים מפרקליטות המדינה, אישרתי לחקור אדם בחשד לשיבוש מהלכי משפט ומתן שוחד לראש הממשלה במסגרת תיק 4000. **האישור מתועד בפרוטוקול הישיבה.**
- **הסכמה לכך שמערכת אכיפת החוק תחקור את ראש הממשלה כחשוד בביצוע עבירות – תיק 4000:** בתאריך 5.2.2018 במסגרת ישיבה שהתקיימה בראשותי ובהשתתפות פרקליט המדינה וגורמים בכירים נוספים מפרקליטות המדינה, ייעוץ וחקיקה והרשות לניירות ערך, אישרתי לחקור את ראש הממשלה כחשוד בעבירות מתחום טוהר המידות בתיק 4000, והנחיתי לזמן אותו לחקירה. **האישור מתועד בפרוטוקול הישיבה.**


אביחי מנדלבליט