



היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, כ"ג אדר א' תשע"ט

28 פברואר 2019

מס' מסמך: 004-99-2019-003879

החלטת היועץ המשפטי לממשלה בתיקי החקירה בהם נחקר ראש הממשלה כחשוד

א. פתח דבר:

1. החלטה זו עוסקת בממצאי שלושה תיקי חקירה בהם נחקר ראש ממשלת ישראל מר בנימין נתניהו (להלן: "נתניהו") כחשוד. תחילה אעמוד על השתלשלות העניינים בטיפול בשלושת התיקים, לאחר מכן אציג את העמדות השונות שהובאו בפניי ביחס אליהם ואת עמדתו של פרקליט המדינה, ולבסוף אפרט את החלטתי.

2. אפתח את ההחלטה בהדגשת שני דברים משמעותיים השזורים לכל אורכה:

הראשון: החלטתי בעת הזו משמעה שאני **שוקל** להעמיד לדין את החשודים שעניינם יפורט להלן. פשוטו כמשמעו. טרם התקבלה החלטה סופית. ככל שהחשודים יחפצו בקיום הליך שימוע, הליך השימוע יתקיים בלב פתוח ובנפש חפצה.

השני: החלטה זו אינה פורסת את מלא התמונה העובדתית העולה מתיקי החקירה, ואת מכלול הטעמים הניצבים בבסיס ההמלצות שבאו בפניי ובבסיס החלטותיי, מעבר לאשר יפורט בהחלטה זו, ובתקצירים של כתבי החשדות שהוחלט להביא לידיעת הציבור. השתדלתי ליתן את עיקרי הדברים במסגרת זו אולם לא ניתן להרחיב מעבר לכך מן הטעם שהרחבת התמונה העובדתית בעת הזו, מעבר למפורט, עלולה לפגום בהליך השימוע ובהליך הפלילי, ככל שיתנהל.

ב. השתלשלות העניינים:

המידע שהתקבל וההחלטה לפתוח בחקירה פלילית

3. ביום 10.7.16 הודעתי כי על פי המלצת פרקליט המדינה, מר שי ניצן, וראש אגף החקירות והמודיעין דאז, ניצב מני יצחקי, אישרתי למשטרת ישראל לקיים בדיקה הנוגעת למידע בענייניו של נתניהו לפיו נתניהו ביצע לכאורה עבירות מתחום טוהר המידות. המדובר היה בבדיקה של שני נושאים. הראשון הוא בחינת שתי הקלטות שהיו מצויות בטלפון הנייד של



היועץ המשפטי לממשלה

ארי הרו (להלן: "הרו"), מי שכיהן בתקופות שונות כראש הסגל בלשכת ראש הממשלה. הקלטות אלה תיעדו שני מפגשים בין נתניהו למו"ל ידיעות אחרונות, מר ארנון מוזס (להלן: "מוזס"), שנערכו במעון ראש ממשלה בחודש דצמבר 2014. השני הוא בחינת מידע מחשיד בעניינים שונים נוספים הנוגעים לטוהר המידות אשר התקבל בידי משטרת ישראל.

4. המידע שהתגלה בבדיקה האמורה, לימד כי לאורך שנים נתנו אנשי העסקים ארנון מילצין (להלן: "מילצין") וגיימס פאקר (להלן: "פאקר") טובין בעלויות ובהיקפים משמעותיים לנתניהו ולרעייתו גבי שרה נתניהו, שעיקרם סיגרים ושמפניות. במקביל, ניתוח הדברים שנשמעו בשתי הקלטות וברור פרטים מסויימים מהשיחות במסגרת הבדיקה, לימדו על "חשד סביר לביצוע עבירה" שנעברה באותן שיחות וסביבן. לפיכך, הוריתי על פתיחה בחקירה פלילית - הן ביחס לקבלת טובות ההנאה והן ביחס לעולה מן הקלטות.

5. בהתאם לכך נפתחו שני תיקי החקירה. האחד הוא תיק 1000, שעניינו במערכת היחסים בין נתניהו למילצין ופאקר; והשני הוא תיק 2000, שעניינו במערכת היחסים בין נתניהו למוזס.

6. בתאריך 2.1.2017, עם סיום חקירתו הראשונה של נתניהו כחשוד, הודעתי כי ראש הממשלה חשוד בביצוע עבירות מתחום טוהר המידות.

במסגרת שני תיקי החקירה בוצעו פעולות חקירה רבות, ובכללן חקירת נתניהו, מוזס ומילצין כחשודים, גביית עדויות מעשרות רבות של עדים, חלקם בחו"ל, עריכת מחקרי תקשורת ותפיסת מסמכים רלוונטיים. כן התקיימו במהלך תקופת שתי החקירות עשרות ישיבות עבודה משותפות בראשות פרקליט המדינה ובראשותי, ובהשתתפות בכירי משרד המשפטים, ראש אגף החקירות והמודיעין, ראש יאח"ה וחוקרי המשטרה, אשר במסגרתן הציגו צוות החוקרים והפרקליטות המלווה את תמונת המצב העדכנית בכל הקשור לממצאי החקירה, ונבחנו פעולות נוספות שיש לבצע. בכל שלב ושלב בחקירה, ההחלטות בדבר היקפה וגדריה, כמו גם קביעת הפעולות הדרושות לברור החשד לביצוע העבירות, התקבלו על ידי, לאחר התייעצות עם פרקליט המדינה וראש אגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל.

7. חקירת שני התיקים 1000 ו-2000 - נוהלה על ידי היחידה הארצית לחקירות הונאה במשטרת ישראל, בפיקודו של מפקדה לשעבר, תת-ניצב כורש ברנור, ותחת פיקוחו ההדוק של ראש אגף חקירות ומודיעין לשעבר, ניצב מני יצחקי, ולאחר פרישתו לגמלאות, תחת פיקוחו של סגנו דאז, ראש אגף חקירות ומודיעין דהיום, ניצב גדי סיסו. החקירה לוותה בראשיתה ע"י פרקליטות מחוז ירושלים (פלילי), בראשותה של גבי נורית ליטמן. לאחר סיום תפקידה זה של גבי ליטמן ומינויה לתפקיד המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים), נמשכה החקירה



היועץ המשפטי לממשלה

בליווי של פרקליטות מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה) (להלן: "פרקליטות המחוז"), בראשותה של פרקליטת המחוז, גב' ליאת בן-ארי שווקי. החקירה בכללותה נערכה בהנחייתו של פרקליט המדינה, מר שי ניצן, ובפיקוחי הצמוד.

8. אומר את הידוע: אמת המידה שהדריכה אותנו בכל שלב ברור החשדות בחקירות השונות הייתה אחת ויחידה – חקר האמת ובירור החשדות למעשים פליליים עד תום.

העברת חומר החקירה שנאסף לפרקליטות המחוז

9. ביום 14.2.2018 הועבר לפרקליטות המחוז חומר החקירה שנאסף בשתי החקירות. כן הועברו מסמכי סיכום החקירות שערכה משטרת ישראל, אשר הובאה בהם עמדת משטרת ישראל ביחס לממצאי החקירה כדלקמן: ביחס לתיק 1000 עמדת משטרת ישראל הייתה כי חומר הראיות מבסס תשתית ראייתית כנגד נתניהו לביצוע עבירת קבלת שוחד ומרמה והפרת אמונים בכל הנוגע ליחסיו עם מילצ'ן, ועבירת מרמה והפרת אמונים בגין יחסיו עם פאקר. כמו כן, עמדת משטרת ישראל היתה כי התגבשה תשתית ראייתית כנגד מילצ'ן לביצוע עבירה של מתן שוחד. ביחס לתיק 2000 עמדת משטרת ישראל הייתה כי התגבשה תשתית ראייתית כנגד נתניהו לביצוע עבירת בקשת שוחד ממוזס ועבירת מרמה והפרת אמונים, וכנגד מוזס לביצוע עבירה של הצעת שוחד. במסגרת החקירה ניתנה לפאקר חסינות מפני העמדה לדין.

10. מחומר הראיות שנאסף בחקירת תיק 1000 עלה, בין היתר, ובתמצית, כי לאורך שנים נתנו מילצ'ן ופאקר לנתניהו ולרעייתו שרה נתניהו (להלן: "גב' נתניהו"), טובות הנאה, בעיקר סיגרים ובקבוקי שמפניה. זאת, בהיקפים משמעותיים ובשווי כספי מצטבר גבוה. כך, בתקופה שבין שלהי שנת 2006 ועד לסוף שנת 2016 (שהיא תקופה שתחילתה עשר שנים לפני יום פתיחת החקירה), הועברו טובות הנאה בסך מצטבר של לא פחות מ – 956,801 ₪ ממילצ'ן ופאקר לנתניהו ורעייתו. מתוך סך זה נתן מילצ'ן סך של לא פחות מ – 727,627 ₪ ואת היתרה נתן פאקר. בתקופה שבין שלהי שנת 2011 ועד לסוף שנת 2016 (שהיא תקופה שתחילתה חמש שנים לפני יום פתיחת החקירה), הועברו טובות הנאה בסך מצטבר של 718,847 ₪, ממילצ'ן ופאקר לנתניהו ורעייתו. כאמור, חלק הארי של טובות הנאה שהועברו בחמש שנים אלה היה קופסאות סיגרים ומארזי שמפניות בשווי כולל של 696,247 ₪, כאשר מתוכם ניתנו 467,073 ₪ על ידי מילצ'ן, ו – 229,174 ₪ על ידי פאקר.

עוד התברר כי במהלך התקופה שבה נתניהו ורעייתו קיבלו את טובות ההנאה, פעל נתניהו בעניינים הנוגעים לאינטרסים עסקיים ואישיים של מילצ'ן, בין היתר, תוך שימוש בסמכויותיו השלטוניות שנמסרו לידו במסגרת תפקידו הציבוריים.



היועץ המשפטי לממשלה

11. מחומר הראיות שנאסף בחקירת תיק 2000 עולה כי מוזס הציע לנתניהו הצעה שעניינה בהטיית הסיקור של נתניהו ובני משפחתו בכלי התקשורת בקבוצת "ידיעות אחרונות" ובשינוי לרעה באופן הסיקור של יריביו הפוליטיים. זאת, בתמורה לכך שנתניהו יפעיל את השפעתו כראש הממשלה לקידום חוק במתווה מוסכם שיגביל את פעילותו העסקית של העיתון "ישראל היום" ובכך יטיב עמו כלכלית באופן משמעותי. במסגרת החקירה, בחודש אוגוסט 2017, נכרת עם ראש לשכתו של נתניהו לשעבר, הארי הרו, הסכם "עד מדינה".

אגב הטיפול בתיק 2000, עלו טענות לפיהן יש מקום לחקור את כלל חברי הכנסת שתמכו בהצעת החוק, ובכללם שרת המשפטים דאז וחברי הכנסת שחתמו על הצעת החוק. טענה זו נבחנה לעומקה. הפרקליטות המלווה את התיק הכינה חוות דעת מקצועית בנוגע לכך, ועל בסיסה התקיימו בפניי דיונים. בבחינת הנושא נמצא כי אין תשתית ראייתית המבססת חשד סביר לפיו חברי הכנסת הללו, למעט אחד, ביצעו עבירה פלילית כלשהי, ולפיכך הוחלט שלא לפתוח בחקירה. יודגש, כי המצב הראיתי בעניין זה היה שונה לחלוטין לגבי השיח בין נתניהו למוזס – שכן בעניינו הובאו בפני רשויות אכיפת החוק הקלטות, וכן ראיות נוספות שנאספו בהמשך, מהן עלה חשד סביר לביצוען של עבירות פליליות.

לגבי אחד מחברי הכנסת, ח"כ כבל, העלה חומר החקירה אינדיקציות לשיחות רבות שהתקיימו בינו לבין עורך ידיעות אחרונות רון ירון ומוזס. ח"כ איתן כבל, הוא אשר יזם את הצעת החוק לקידום ולהגנת העיתונות הכתובה בישראל, התשע"ד-2004, שנודעה בשם "חוק ישראל היום". על פי האינדיקציות בחומר החקירה, השיחות בין ח"כ כבל ובין ירון ומוזס נסובו סביב הצעת החוק האמורה שכאמור עשויה הייתה להיטיב משמעותית עם מוזס. בתוך כך עלה גם כי ח"כ כבל פנה לרון ירון והלין על אופן סיקורו, באופן שעורר שאלה האם ח"כ כבל, ירון ומוזס, כרכו בין שני הדברים - הצעת החוק המיטיבה עם מוזס מזה, וסיקורו בקבוצת "ידיעות אחרונות" מזה. נוכח החשד שעלה, החלטתי שיש מקום לברר את הדברים במסגרת חקירה פלילית והוריתי לחקור את ח"כ כבל ומוזס כחשודים בעבירת שוחד.

12. במסגרת בחינת כיווני החקירה של תיק 2000 וגדריה, בחנתי גם את האפשרות לחקור את מערכת היחסים בין נתניהו למוזס באספקלריה של דיני ההגבלים העסקיים, ובכך להרחיב את החקירה גם לברור חשד לביצוע עבירות לפי חוק ההגבלים עסקיים. זאת בפרט ביחס להתנהגותו של מוזס שהוא "מנהל עסקים" (כמשמעו של מונח זה בחקיקה הרלוונטית). אולם נוכח עמדת גורמי המקצוע הבכירים שנשמעו בפניי, לפיה אין בחומר החקירה אינדיקציות לביצוע "עבירה מוגמרת" של "הסדר כובל", ובשים לב לכך שליבתו של תיק 2000 מצויה בעבירות שחיתות שלטונית, ולאור שיקולים מקצועיים נוספים, מצאתי כי במצב הראיתי הקיים, האינטרס הציבורי בברור ממוקד ויעיל של ליבת החשדות מחייב למקד את החקירה



היועץ המשפטי לממשלה

בעבירות השחיתות השלטונית. בהחלטתי זאת ראיתי לנגד עיני, מעבר לאמור לעיל, גם את הצורך בברור האמת ביחס לעבירות השחיתות השלטונית, על פי תוכנית החקירה, במהירות האפשרית וביסודיות, וכדי שלא להרחיב את החקירה לאפיקים אלה של עבירות לפי חוק ההגבלים עסקיים, שסביר שחקירתם הייתה מאריכה ומסרבלת את החקירה. שאלה זו נבחנה מפאת הזהירות שוב לאחרונה, וחזרתי והגעתי למסקנה, על דעת פרקליטת המחוז ופרקליט המדינה, כי אין מקום לפתוח בחקירה באפיק זה.

13. לאחר בחינת חומר הראיות בשני תיקי החקירה, ונוכח אירועים שהתרחשו סמוך לכך בתיק חקירה אחר שהיה רק בתחילתו - תיק 4000, עליו אפרט מיד, ובפרט לאור חתימה על הסכמי "עד מדינה" עם שני מקורבים לנתניהו שעדותם השפיעה גם על שני תיקי החקירה האמורים, הנחיתי את משטרת ישראל לבצע פעולות השלמת חקירה שונות, לרבות חקירות נוספות של החשודים עצמם. מדובר היה במספר רב של פעולות חקירה, שארכו מספר חודשים שהתחייבו כדי לקבל תמונה מלאה של האירועים והחשדות.

אציין כי אירועים אלה חידדו כי בין שלושת התיקים בהם נחקר נתניהו כחשוד ישנן נקודות השקה משמעותיות. כן עלה כי ישנם עדים מהותיים שעדותם רלוונטית לכל אחד משלושת התיקים וחלק מחומרי החקירה אף היה משותף לשלושת התיקים. לפיכך החלטתי על דעת ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל ופרקליט המדינה, שיש לדון ולקבל החלטות במאוחד בטיפול בשלושת התיקים בהם נחקר נתניהו כחשוד.

14. אפתח מעין סוגריים בתיאור הטיפול בשני התיקים בהם נחקר נתניהו כחשוד, ואתאר להלן את התפתחותו של תיק חקירה חדש - תיק 4000, שלישי במספר, אשר גם בו נחקר נתניהו כחשוד בביצוע עבירות מתחום טוהר המידות.

15. בחודש יוני 2017 פתחה מחלקת החקירות של רשות ניירות ערך בחקירה גלויה נגד חברת בזק ונושאי משרה בכירים בה, בחשד לביצוע עבירות לפי חוק ניירות ערך ולפי חוק העונשין. ממצאי החקירה הצביעו על קיומו של קשר חשאי וחריג שנרקם בין מנכ"ל משרד התקשורת דאז, שלמה פילבר (להלן: "פילבר"), לאנשי בזק, שקידם את בזק בהיבטים רגולטוריים שונים. סימני השאלה שהתעוררו ביחס למניעים שבבסיס התנהלותו החריגה של פילבר, גרסאותיו השונות במהלך החקירה ולפניה, וממצאי חקירה נוספים, הובילו להרחבת מעגל הנחקרים בפרשה. מן הראיות שנאספו במסגרת זו התעורר חשד לפיו אלוביץ' נתן לנתניהו ולשרה נתניהו טובות הנאה בדמות הטיית הסיקור התקשורתית בעניינם באופן חריג באתר האינטרנט "וואלה" (להלן: "וואלה"), בעד פעולות רגולטוריות הקשורות בתפקידו של נתניהו. לפיכך אישרתי פתיחת חקירה נגד ראש הממשלה גם בתיק זה.



היועץ המשפטי לממשלה

16. נוכח טיב החשדות ומורכבות התיק, הוקם צוות חקירה משולב, אשר היה מורכב מחוקרי מחלקת חקירות ברשות ניירות ערך בראשות גב' ציפי גז שחקרו את תיק בזק המקורי, ומחוקרי היחידה הארצית לעבירות כלכליות במשטרת ישראל, בפקודו של תת-ניצב אלי אסייג. הצוות, אשר פעל תחת פיקוחו ההדוק של ראש אח"מ, ניצב גדי סיסו, חקר את תיק "4000". גם חקירה זו לוותה על ידי פרקליטות מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה).

17. החקירה הגלויה בתיק 4000 החלה ביום 18.2.2018. במסגרת החקירה נחקרו מספר חשודים, וביניהם: נתניהו; שרה נתניהו; שאול אלוביץ'; איריס אלוביץ'; יאיר נתניהו; זאב רובינשטיין, (מקורב של משפחת נתניהו ושל אלוביץ' שעבד בעבר כסמנכ"ל שיווק בקבוצת יורוקום שבבעלות אלוביץ'); אור אלוביץ', בנו של אלוביץ'; סטלה הנדלר, מנכ"לית בזק; עמיקם שורר, סמנכ"ל פיתוח עסקי בבזק; ואלי קמיר, יועץ חיצוני של בזק שעסק בשירותי לובי עבור החברה. כמו כן, בתיק נחקרו עשרות רבות של עדים, מתחום התקשורת ומתחום הרגולציה, וכן עדים שהשתייכו למעגל המקורבים של נתניהו ורעייתו בתקופה הרלוונטית לחשדות. בנוסף, בוצע חיקור דין בארצות-הברית. במסגרת החקירה נתפסה מדיה דיגיטלית בהיקף משמעותי ונערכו מחקרי תקשורת לגורמים שונים. בתוך כך, נחתמו בתיק גם שני הסכמי עד מדינה: בחודש פברואר 2018 נחתם הסכם עד-מדינה עם פילבר; ובחודש מרץ 2018 נחתם הסכם עד-מדינה עם ניר חפץ, אשר שימש כיועץ התקשורת של נתניהו בתקופה הרלוונטית לחשדות (להלן: "חפץ").

18. מחומר החקירה בתיק 4000 עולה, בתמצית, כי נרקמה מערכת יחסים של "תן וקח" - בין אלוביץ' לבין נתניהו. לפי חומר החקירה, מצד אחד, אלוביץ' היטה את הסיקור ב"וואלה" לטובת נתניהו, באופן חריג ביותר, כדי שייטיב עמו ועם חברות שבשליטתו ובהן חברת "בזק", ומצד שני, פעל נתניהו, תוך ניצול כוחו השלטוני והביצועי בתחום הרגולטורי, כדי להיטיב עם חברת "בזק", בתמורה להטיית הסיקור. לפי הראיות, נתניהו דרש בעצמו ובאמצעות מקורביו, באופן תדיר, פעמים רבות, הטייה של הסיקור באתר "וואלה". אלוביץ' פעל רבות למימוש הדרישות שהתקבלו מנתניהו וסביבתו, באמצעות הנחיית אנשי האתר ובראשם מנכ"ל וואלה, אילן ישועה. מדובר היה בהשתדלות חריגה ביותר בעבור נתניהו, ובהיענות חריגה לדרישותיו - מבחינה כמותית ואיכותית - אם בדרך של הענקת סיקור אוהד וחיובי, ואם בהסרה או עיכוב של סיקור בעל גוון ביקורתי, והכל באופן שמשרת את מטרותיו של נתניהו. ואכן, במקביל, נתניהו, בכובעו כשר תקשורת וכראש הממשלה, אישר או היה מעורב באישור, של פעולות רגולטוריות משמעותיות ביותר הנוגעות לאלוביץ' ועסקיו שהיטיבו עימו בסכומי עתק. חומר הראיות מלמד כי כל הפעולות האלה נעשו מתוך רצון של נתניהו לספק תמורה לחברת "בזק" וחברות נוספות שהיו בשליטת אלוביץ' בעבור הטיית הסיקור



היועץ המשפטי לממשלה

ב"וואלה" וביודעו שההיענות החריגה של אלוביץ' ניתנה לו מתוך ציפיה ומטרה שיפעיל את סמכויותיו השלטוניות לטובתו.

מחומר הראיות עלו גם שני אירועים המלמדים על חשד לביצוע עבירות נוספות. כך עלה כי גב' שרה נתניהו ויאיר נתניהו הנחו את חפץ ליצור קשר עם איריס אלוביץ' ולוודא שהיא מוחקת את תכתובות הטלפון ביניהם, וזאת על רקע חשש מפתיחה בחקירה שתעסוק במערכת היחסים של נתניהו עם אלוביץ'. כן עלה אירוע נוסף שעניינו מרמה שבוצעה לכאורה על ידי שרה נתניהו כלפי מבקר המדינה ונציגיו בשנת 2016 בקשר עם תשלום שכרו של ניר חפץ בגין שירותי ייעוץ תקשורת שהעניק למשפחת נתניהו. לפי העולה מחומר הראיות משפחת נתניהו היתה אמורה לשלם על שירותיו של ניר חפץ כיועץ תקשורת פרטי שלהם, אולם היא לא היתה מעוניינת לשלם את שכרו. לפיכך, שרה נתניהו וחפץ סיכמו, ביוזמתה, כי היא תשלם לחפץ באמצעות המחאות אישיות סכומים שהתחייבה לשלם עבור שירותיו, והוא יחזיר לה סכומים אלה בכסף מזומן, באופן שיביא לכך ששרה נתניהו לא תשלם בפועל עבור שירותיו של חפץ, אך תוכל להציג מצג לגורמים שידרשו זאת, לפיו שכרו שולם על ידה.

לאחר סיום חקירת תיק 4000, ביום 3.12.18 העבירו משטרת ישראל ורשות ניירות ערך את עמדתן לפיה התגבשה תשתית ראייתית כנגד נתניהו לביצוע עבירות לקיחת שוחד, מרמה והפרת אמונים וקבלת דבר במרמה בנסיבות מחמירות; נגד שרה נתניהו בעבירות של לקיחת שוחד (בצוותא), מרמה והפרת אמונים (בצוותא) ושיבוש מהלכי חקירה ומשפט; נגד שאול אלוביץ', בעבירות של מתן שוחד, שיבוש מהלכי חקירה ומשפט, הדחה בחקירה, עבירות דיווח לפי חוק ניירות ערך ועבירות לפי חוק איסור הלבנת הון; נגד איריס אלוביץ' בעבירות של מתן שוחד, שיבוש מהלכי חקירה ומשפט ועבירות לפי חוק איסור הלבנת הון; ונגד זאב רובינשטיין בעבירות של תיווך במתן שוחד ולקיחת שוחד (בצוותא). כן נכללו המלצות לגבי חשודים נוספים.

בחירת הראיות וגיבוש עמדות בתיקים

19. וכעת אשוב לתיאור תהליך העבודה. לאחר העברת מכלול חומרי החקירה בתיקים 1000 ו-2000 לפרקליטות המחוז, החלו גב' בן-ארי וצוותה בבחינת הראיות ובשלב מאוחר יותר החלו בגיבוש טיוטות חוות דעת בקשר לתיק. מלאכה יסודית זו נעשתה בד בבד עם ביצוע השלמות החקירה, תוך שחומרי החקירה החדשים הועברו מיידית למחוז ושולבו ברקמת הניתוח הראייתי והמשפטי. עם סיום השלמות החקירה, הושלמו גם טיוטות חוות הדעת בשני התיקים הללו בהם נחקר נתניהו כחשוד, והועברו לפרקליט המדינה. בהמשך לכך, קיים פרקליט המדינה ישיבות רבות עם אנשיו בקשר לתיקי החקירה. במהלכן של ישיבות אלו לובנו לעומקן הסוגיות המשפטיות והראייתיות העולות מחומרי החקירה. לבקשת פרקליט



היועץ המשפטי לממשלה

המדינה אף הכינה פרקליטות המחוז מסמכים משלימים בסוגיות שונות. בסיום הדיונים הללו, הועברו חוות הדעת ומכלול החומר הקיים לעיוני.

20. בהמשך לכך, לאחר שחומרי החקירה בתיק 4000 הועברו לפרקליטות, קוימו ישיבות דומות גם ביחס לתיק זה ואף לגביו גובשה חוות דעת שהועברה לעיוני.

21. החל מחודש דצמבר 2018, קיימתי סדרה ארוכה של ישיבות לצורך לימוד חומרי החקירה שנאספו בשלושת התיקים בהם נחקר נתניהו כחשוד, ולצורך בחינתם. יצוין כי עוד בטרם קבלת חוות דעת הפרקליטות, בתום הדיונים שנערכו בראשות פרקליט המדינה, הכרתי את עיקר הראיות שנאספו בתיק. כלל הדיונים אותם קיימתי בקשר לתיקים בהם נחקר ראש הממשלה כחשוד היו מעמיקים ויסודיים ביותר. במסגרת הדיונים הרבים, בפורומים שונים, שנפרסו על פני מאות שעות עבודה, ניתחנו את משמעות הראיות והשאלות המשפטיות העולות מהן, עמדנו על הדין המצוי, וליבנו את חוות הדעת מאירות העיניים שכתבה פרקליטות המחוז בנדון. הדיונים התנהלו בלוח זמנים שנקבע מראש, עוד בתחילת חודש נובמבר, ועל פי תכנית עבודה.

22. בדיונים אשר התקיימו בפניי, השתתפו, לפי העניין, בנוסף לפרקליט המדינה, גם גורמים שונים כדלקמן: מהפרקליטות: המשנה לפרקליט המדינה (פלילי), מר שלמה (מומי) למברגר; המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים), גבי נורית ליטמן; המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) לשעבר, פרקליט מחוז חיפה (פלילי) דהיום, מר עמית אייסמן; מנהל המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה, מר ג'ואי אש, וסגניתו גבי נעמי גרנות; וכמובן פרקליטת מחוז תל-אביב (מיסוי וכלכלה), האמונה על הטיפול בתיקים, גבי ליאת בן-ארי שווקי, סגנה מר יהונתן תדמור, גבי סוזנה שור, עוזרתה של פרקליטת המחוז, והצוותים הממונה מטעמה: בקשר לתיקים 1000, 2000 - ראש הצוות ד"ר אלון גילדין, גבי קרן צבירן, וגבי הדר וינשטיין, ובקשר לתיק 4000 - מנהלת מחלקת ניירות ערך בפרקליטות המחוז, גבי יהודית תירוש, סגנה מר אמיר טבנקין, מר אבי ארוניס, וגבי ניצן וולקן. ממחלקות הייעוץ המשפטי לממשלה השתתפו: המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), מר רז נזרי, ועוזרו מר נדים עבוד; המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) גבי עמית מררי, וכן גבי רעות גורדון וד"ר יונתן קרמר, שסייעו לה. ׀

כן השתתפו עוזריי: ד"ר גיל לימון, מר חגי הרוש, גבי עדי מנחם וגבי נעה לוזנר; ועוזרי פרקליט המדינה: מר אסף שביט, מר אבישי קראוס וגבי סיון פיכמן.



היועץ המשפטי לממשלה

כלל המשתתפים בדיונים היו מחויבים מאוד ועשו כל שלא ידם לחידוד השאלות העומדות לדיון ולהבהרת הסוגיות הרלוונטיות, ופעלו לסייע לי בקבלת ההחלטה הנכונה. במהלך הדיונים אף הוכנו מסמכים משלימים שונים לבקשתי, אשר סייעו בליבון סוגיות שהתעוררו.

23. אתייחס כעת לעמדות שהונחו בפניי בכל תיק ותיק בנפרד. בתוך כך אדגיש כי החלטה זו מתייחסת אך לחשודים אשר עניינם מובא להכרעתו. במסגרת תיק 4000 נחקרו כחשודים גם מעורבים נוספים, אשר עניינם יוכרע בנפרד על ידי גורמים שונים המוסמכים לכך; וכן נחקרו ע"י רשות ניירות ערך חשדות נוספים ביחס לאלוביץ', בעיקר לביצוע עבירות כלכליות, אשר הם יוכרעו על ידי פרקליטת המחוז.

ג. העמדות ביחס לממצאי החקירה:

24. להלן יפורטו עמדות משתתפי הדיונים שהובאו בפני פרקליט המדינה ובפניי.

העמדות בתיק 1000

25. בתום הדיונים, דעת כל המשתתפים הייתה שממצאי חקירת תיק 1000 מצדיקים לשקול את העמדתו של נתניהו לדיון פלילי. אולם ביחס לעבירה שנכון לשקול לייחס לנתניהו, נחלקו הדעות, וזאת כמפורט להלן:

26. פרקליטת המחוז סברה כי חומר הראיות שנאסף בתיק מבסס סיכוי סביר להרשעת נתניהו בגין עבירה של לקיחת שוחד ממילצ'ין. כן סברה כי יש די ראיות להעמיד את מילצ'ין בגין עבירה של מתן שוחד. בנוסף סברה פרקליטת המחוז כי חומר הראיות שנאסף בתיק מבסס סיכוי סביר להרשעת נתניהו בעבירות מרמה והפרת אמונים, הן בגין קבלת טובות ההנאה ממילצ'ין, הן בגין שורת הפעולות שביצע בניגוד עניינים חריף ומתמשך בקשר לאינטרסים של מילצ'ין, והן בגין קבלת טובות ההנאה מפאקר. המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) אחזה באותה דעה.

27. מנגד, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), פרקליט מחוז חיפה (פלילי) ומנהל המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה, סברו כי חומר הראיות שנאסף בתיק אינו מבסס סיכוי סביר להרשעת נתניהו בעבירת שוחד, אלא בעבירות מרמה והפרת אמונים. זאת, הן בגין קבלת טובות ההנאה ממילצ'ין, הן בגין שורת הפעולות שביצע בניגוד עניינים חריף ומתמשך בקשר לאינטרסים שלו, והן בגין קבלת טובות ההנאה מפאקר. עוד סברו אלה



היועץ המשפטי לממשלה

כי אין בנסיבות העניין מקום להעמיד לדין את מילצין בגין שותפות לעבירת הפרת האמונים, וזאת בשים לב לנסיבות המקרה ולכך שמדובר באזרח שאינו עובד ציבור – יסוד הנדרש בדין להתגבשותה של עבירה זו. אציין כי גם אלה שסברו כי יש מקום להעמיד לדין את נתניהו בגין עבירת קבלת שוחד ואת מילצין בגין עבירת מתן שוחד, הבהירו כי ככל שיוחלט שאין מקום להעמיד לדין את נתניהו בעבירת קבלת שוחד אלא אך בעבירת מרמה והפרת אמונים, הרי שאז גם דעתם היא שיש לגנוז את תיק החקירה נגד מילצין בגין מכלול שיקולי העניין.

העמדות בתיק 2000

28. בתום הדיונים, נחלקו הדעות ביחס לאפשרות העמדתם לדין של נתניהו ומוזס בתיק זה.
29. פרקליטת המחוז סברה שיש תשתית ראייתית מספקת להעמדתו לדין של נתניהו בגין עבירה של בקשת שוחד והתניית שוחד, ולהעמדתו של מוזס לדין בגין עבירה של הצעת שוחד. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים), ומנהל המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה אחזו באותה הדעה.
30. מנגד, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים) סבר כי במכלול נסיבות העניין אין תשתית ראייתית ברמה הנדרשת בפלילים להעמדת נתניהו ומוזס לדין. פרקליט מחוז חיפה (פלילי) סבר כי אין תשתית ראייתית מספקת להעמדה לדין של נתניהו בעבירה של בקשה או התניית שוחד, אך כי קיימת תשתית ראייתית מספקת להעמדתו של נתניהו לדין בעבירת מרמה והפרת אמונים, ולהעמדתו של מוזס לדין בעבירת הצעת שוחד.
31. ביחס לח"כ כבל, דעת הכל הייתה כי ממצאי החקירה אינם מלמדים ברף הדרוש בפליליים כי כבל או מוזס כרכו את אופן הסיקור של כבל בייזום או קידום הצעת החוק. בנסיבות אלו, הכל המליצו לגנוז את תיק החקירה נגדו.

העמדות בתיק 4000

32. בתום הדיונים, דעת כל המשתתפים הייתה שממצאי חקירת תיק 4000 מלמדים כי מערכת היחסים בין נתניהו לאלוביץ' ורעייתו גב' איריס אלוביץ', מגבשת עבירת שוחד. הכל סברו כי יש די ראיות להוכיח כי טובות ההנאה ניתנו לנתניהו על ידי אלוביץ' ורעייתו איריס אלוביץ' ונלקחו על ידי נתניהו בעד פעולות במילוי תפקידו, ולפיכך יש לשקול להעמיד את שניהם לדין בגין עבירה זו, בכפוף לשימוע.



היועץ המשפטי לממשלה

33. עוד הייתה הסכמה מלאה בין משתתפי הדיונים ביחס ליאיר נתניהו, שאף הוא נחקר כחשוד בפרשה זו. דעת הכל הייתה כי אין תשתית ראייתית מספקת להעמדתו לדין פלילי בעבירת שוחד בה נחקר כחשוד, וזאת נוכח קשיים ראייתיים בנוגע להוכחת מודעותו לפעולות השלטוניות שביצע נתניהו בתמורה לסיקור ובנוגע ליסוד הנפשי הדרוש להתגבשות העבירה מכח דיני השותפות.

34. ביחס לאפשרות העמדתה לדין של רעיית ראש הממשלה גב' נתניהו בגין עבירת שוחד, נחלקו הדעות. מוסכם על הכל כי גב' נתניהו הייתה מעורבת מאוד בדרישות הסיקור שהופנו ל"וואלה", אם באופן ישיר ואם באמצעות מתווכים. עם זאת, לא הייתה הסכמה באשר למידת מודעותה לפעולות השלטוניות שביצע נתניהו בתמורה לסיקור, ולמידת מודעותה לעילה שבגינה ניתנו ונלקחו טובות ההנאה שפורטו לעיל. ממילא עלתה שאלה האם ניתן לראות בנסיבות העניין את בני הזוג נתניהו כמי שאכן פעלו בצוותא ללקיחת שוחד.

פרקליטת המחוז סברה כי יש די ראיות גם להעמדתה לדין של הגב' נתניהו בעבירת השוחד, כמבצעת בצוותא עם נתניהו. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) ומנהל המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה, הצטרפו לעמדת פרקליטת המחוז.

מנגד, עמדתם של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), המשנה לפרקליט המדינה (פלילי) ופרקליט מחוז חיפה (פלילי) הייתה כי אין סיכוי סביר להרשעת גב' נתניהו, וזאת, כאמור, על רקע חוסר בראיות לגבי מידת מודעותה לפעולות הרגולטוריות ובשל חסר ראייתי להוכחת שותפות עם מר נתניהו בתכנית הפעולה בכללותה.

35. בנוגע לחשד שנבדק בעניינה של שרה נתניהו הנוגע לביצוע עבירות מרמה בקשר לתשלום שכרו של ניר חפץ כיועץ התקשורת של המשפחה, עמדת פרקליטת המחוז הייתה כי אין די ראיות להעמידה לדין בחשד זה, וזאת נוכח העדר סיוע לעדות עד המדינה חפץ, כנדרש בדין, אף שעדותו נמצאה אמינה.

36. בנוגע לחשד שנבדק בעניינם של שרה נתניהו ויאיר נתניהו, הנוגע לביצוע עבירה של שיבוש מהלכי חקירה, חרף העובדה שנמצאה בחקירה תשתית עובדתית המלמדת על מעורבותם של שרה נתניהו ויאיר נתניהו במחיקת הודעות טקסט בעלות חשיבות לחקירה, בכוונה למנוע או להכשיל הליך שיפוטי ולהעלים ראיות, דעת הכל הייתה כי היא אינה מספקת לשם העמדתם



היועץ המשפטי לממשלה

לדין פלילי. זאת, בעיקר בשל העדרה של ראיית סיוע לתמיכה בעדותו המפלילה של עד המדינה חפץ, אף כי זו נמצאה אמינה.

ד. המלצת פרקליט המדינה:

37. בתום סדרות הדיונים הממושכות, לאחר שמיעת כלל הדעות שהובעו בתהליך העבודה הסדור שנערך, ולאחר בחינת כלל החומרים הרלוונטיים, מסר לי פרקליט המדינה כדלקמן:

38. **תיק 1000:** בתיק זה פרקליט המדינה החליט לאמץ את עמדת פרקליטת המחוז בנוגע למערכת היחסים של נתניהו עם מילצ'ן. עמדתו היא שיש די ראיות להוכיח כי טובות ההנאה בהיקף הנרחב בו ניתנו, ובדרכים החריגות בהן ניתנו, נלקחו בעד פעולות במילוי תפקידו של נתניהו. פרקליט המדינה אימץ את עמדת פרקליטת המחוז גם בנוגע למערכת היחסים עם פאקר, שכן מהראיות עולה כי טובות ההנאה בהיקף הנרחב בהן נתקבלו ובדרכים החריגות בהן נלקחו, נמסרו והתקבלו בזיקה לתפקידו של נתניהו כראש ממשלה.

לפיכך, המליץ בפניי פרקליט המדינה לשקול להעמיד את נתניהו ומילצ'ן לדין בעבירה של לקיחת ומתן שוחד, נוכח התשתית הראייתית הקיימת באשר למערכת היחסים ביניהם; וכן לשקול להעמיד את נתניהו לדין בעבירה של מרמה והפרת אמונים, בשל מערכת יחסיו עם מילצ'ן ובשל מערכת יחסיו עם פאקר - והכל בכפוף לשימוע.

39. **תיק 2000:** גם בתיק זה הודיעני פרקליט המדינה כי החליט לאמץ את עמדת פרקליטת המחוז. לעמדת פרקליט המדינה, מחומר הראיות בתיק זה, הכולל בראש ובראשונה את השיחות שהוקלטו - בהן משוחחים נתניהו ומוזס - וכן ראיות נוספות, עולה התמונה הבאה: מוזס הציע לנתניהו שוחד בדמות הטיית סיקורו בקבוצת ידיעות אחרונות בתמורה לכך שנתניהו יפעל לקידום חוק שיגביל את "ישראל היום" בצורה שתיטיב באופן משמעותי מאד עם מוזס וידיעות אחרונות. נתניהו מצידו ביקש ממוזס את הטיית הסיקור בקבוצת ידיעות אחרונות לטובתו ולטובת בני משפחתו ולרעת יריביו הפוליטיים, והכל באופן שיסייע להצלחתו בבחירות הקרבות לכנסת, וזאת בתמורה לקידום החוק על ידו.

לפיכך, פרקליט המדינה המליץ בפניי לשקול להעמיד את נתניהו לדין בגין עבירה של בקשת והתניית שוחד ואת מוזס לדין בגין עבירה של הצעת שוחד - לפי סעיף 294 לחוק העונשין - בכפוף לשימוע. כן המליץ פרקליט המדינה לאמץ את עמדת כל משתתפי הדיון ולגנוז את התיק נגד ח"כ כבל.



היועץ המשפטי לממשלה

40. **תיק 4000:** לעמדת פרקליט המדינה, מחומר הראיות בתיק זה עולה כי נרקמה בין הצדדים עסקת "תן וקח" - מצד אחד, אלוביץ' היטה עד מאד את הסיקור ב"וואלה" לטובת נתניהו, כדי שייטיב עמו ועם בני משפחתו, ומצד שני, פעל נתניהו, תוך ניצול כוחו השלטוני והביצועי בתחום הרגולטורי, כדי להיטיב עם חברת "בזק" וחברות נוספות שהיו בשליטת אלוביץ', בתמורה להטיית הסיקור. כך, נתניהו ביקש בעצמו ובאמצעות מקורביו, באופן תדיר, פעמים רבות, הטייה של הסיקור באתר "וואלה". כך עשתה גם גב' נתניהו. אלוביץ' ואשתו, באמצעות אנשיהם, ובראשם אילן ישועה מנכ"ל וואלה, פעלו רבות למימוש הבקשות שהתקבלו מנתניהו וסביבתו. מדובר היה בהשתדלות חריגה ביותר בעבור נתניהו, ובהיענות חריגה לדרישותיו - מבחינה כמותית ואיכותית - אם בדרך של הענקת סיקור אוהד וחיובי, ואם בדרך של הסרה או עיכוב של סיקור בעל גוון ביקורתי, והכל באופן שמשרת את מטרותיו הפוליטיות והאישיות של נתניהו.

יש להדגיש, כי אין מדובר בשינוי סיקור נקודתי לטובת נתניהו, אלא בגיוס מערכתי ושיטתי של אתר "וואלה" לשינוי שיטתי של הסיקור. אלוביץ' יצא מגדרו ועשה כל שלא ידו כדי לספק סיקור כמבוקש לנתניהו באתר "וואלה", וזאת מתוך כוונה ברורה, העולה מחומר הראיות, לכך שבתמורה, נתניהו ינצל את סמכותו הביצועית וכוחו השלטוני כדי להיטיב מבחינה רגולטורית עם חברת "בזק" וחברות נוספות הנתונות לשליטתו. ואכן, במקביל, נתניהו - בכובעו כשר תקשורת וכראש הממשלה - אישר או היה מעורב באישור, של פעולות רגולטוריות משמעותיות ביותר הנוגעות לחברת "בזק" וחברות אחרות שהיו בשליטת אלוביץ', שהיטיבו עימן. חומר הראיות מלמד, כי כל הפעולות האמורות, נעשו מתוך רצון של נתניהו לספק תמורה לאלוביץ' בעבור הטיית הסיקור ב"וואלה" ובiodעו שההיענות החריגה של אלוביץ' ניתנה לו מתוך ציפייה ומטרה שיפעיל את סמכויותיו השלטוניות לטובתו. אם כן, מניתוח מכלול הפעולות, בהצטרפן יחד למערכת ראיות נסיבתית, מתגבשת לדעת פרקליט המדינה מסקנה ברורה לפיה עמד ביסוד הפעולות של נתניהו מניע מושחת ופסול.

ביחס לאפשרות העמדתה לדין של גב' נתניהו בעבירת שוחד, סבר פרקליט המדינה כי יש מקום לשקול לעשות כן. זאת משום שקיימות ראיות רבות המלמדות כי אשת ראש הממשלה הייתה מעורבת מאוד בדרישות הסיקור שהופנו ל"וואלה", אם באופן ישיר ואם באמצעות מתווכים. עוד עולה, לטעמו, כי שניהם פעלו למען מטרה משותפת, תוך מודעותה לכך שנתניהו מבצע במילוי תפקידו, בתמורה, פעולות שנועדו להיטיב עם בני הזוג אלוביץ'. לפיכך סבר כי יש די ראיות להעמדתה לדין בעניין זה.

כן, הסכים פרקליט המדינה עם דעת כל המשתתפים בדיונים לפיה אין תשתית ראייתית מספקת להעמדתם לדין של שרה נתניהו ויאיר נתניהו בגין עבירה של שיבוש מהלכי חקירה.



היועץ המשפטי לממשלה

זאת בשל העדרה של ראיית סיוע לתמיכה בעדותו המפלילה של עד המדינה חפץ, אף כי זו נמצאה אמינה. בנוסף, קיבל פרקליט המדינה את העמדה לפיה יש לגנוז את תיק החקירה בו נחקרה שרה נתניהו כחשודה בעבירת קבלת דבר במרמה, בקשר להצגת מצג שווא בפני מבקר המדינה, והמליץ בפניי לקבל את עמדת פרקליטת המחוז גם בעניין זה.

41. לפיכך, המליץ בפניי פרקליט המדינה לשקול להעמיד את בנימין נתניהו וגב' נתניהו בעבירות שוחד וכן לשקול להעמיד לדין את נתניהו גם בגין ביצוע עבירת מרמה והפרת אמונים; עוד המליץ לשקול להעמיד לדין את שאול אלוביץ' ואיריס אלוביץ' בעבירות שוחד ועבירות נוספות שפורטו לעיל - והכל בכפוף לשימוע.

ה. מבחן דיות הראיות להעמדה לדין של ראש ממשלה:

42. בפתח הדברים אבקש להדגיש את העיקרון הבסיסי, המהווה אבן יסוד בשיטתנו המשפטית, ואשר עובר כחוט השני בפסיקת בית המשפט העליון ובהכרעותיהם של היועצים המשפטיים לממשלה לדורותיהם בחקירות הנוגעות לראש הממשלה ולאיש ציבור אחרים, לפיו אמת המידה שלאורה נבחנים חומרי החקירה אחת היא "הן לשועי ארץ והן לפשוטי עם".¹ כפי שהבהיר לא אחת בית המשפט העליון:

"נקודת המוצא העקרונית היא שכל האזרחים שווים בפני החוק. שוויון הכול בפני החוק הוא כלל בל יעבור בשיטתנו המשפטית. עקרון השוויון הוא מנשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו."²

43. תפיסה יסודית זו היא שהדריכה אותי בבואי לבחון את מסד הראיות שהתגבש בתיק הנדון, ולאורה יושם המבחן האחיד אותו יש להפעיל לעניין העמדתו של אדם לדין פלילי – הוא מבחן "האפשרות הסבירה להרשעה". כדברי בית המשפט העליון באחת הפרשות:
"אכן, אין צריך לומר, כי ראש ממשלה המבצע עבירה צריך ליתן את הדין על עבירתו; ודינו לעניין זה אינו יכול להיות שונה מדינו של 'אחד האזרחים'. בשאלה אם יש ראיות מספיקות להעמדתו לדין יש להחליט, כמו ביחס לכל אזרח, על-פי מבחן האפשרות הסבירה להרשעה."³

¹ בג"ץ 2534/97 ח"כ ירב ואח' נ' פרקליטת המדינה ואח', פ"ד נא(3) 1, 13 (1997) (להלן: "בג"ץ ירב").

² שם.

³ בג"ץ 5675/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נט(1) 199, 228 (2004) (להלן: "בג"ץ התנועה למען איכות השלטון").



היועץ המשפטי לממשלה

44. בהתאם למבחן האמור, נדרשת התביעה הכללית לבחון אם קיימת הסתברות סבירה לכך שבית המשפט יפסוק כי אין כל ספק סביר שהנאשם אשם בביצוע העבירה. אכן: "הגשת כתב אישום, על אף שהתובע עצמו מעריך כי רב הסיכוי שהנאשם יזוכה על הסיכוי שיורשע בדין, איננה מצב תקין ורצוי. תוצאותיו של ההליך הפלילי, גם אם אינו מסתיים בהרשעה, גורליות מכדי שייעשה 'ניסוי' בהגשת כתב אישום".⁴ הדברים הובהרו היטב ע"י היועץ המשפטי לממשלה דאז, שופט בית המשפט העליון דהיום מני מזוז, בהחלטתו בפרשת "האי היווני", שם הדגיש כי:

"אין מקום לגישה, לפיה מקום שקיים ספק בלב התובע בדבר קיומן של ראיות מספיקות להרשעתו של אדם, עליו להגיש כתב האישום, ולהותיר את המלאכה לבית המשפט. על התובע מוטל להעריך בעצמו את הראיות, ובמסגרת זו גם להתחקות אחר החלטתו של בית המשפט בהערכת הראיות ובמשקל שייתן להן, ועל יסוד הערכה כוללת זו עליו להגיע למסקנה, האם אמנם קיימת 'הסתברות סבירה להרשעה'".⁵

45. בה בעת, נקבע כבר בעבר על-ידי בית המשפט העליון, כי נוכח רגישותן ומשמעותן הרבה של החלטות מעין אלו בתיקים בהם ראש הממשלה נחקר כחשוד, קיימת הצדקה לנקוט **במהלכי בחינה מיוחדים של חומר הראיות**, כמו גם בזהירות תהליכית ובהקפדה יתרה בגיבוש ההכרעה המשפטית. וכך קבע בית המשפט, בהתייחס למלאכת גיבוש ההחלטה בדבר העמדה לדין בפרשת "האי היווני":

"בהקימו צוות מקצועי מיוחד, שעליו הוטל לשוב ולבדוק את חומר הראיות, גילה היועץ המשפטי את דעתו כי בגיבוש הערכתו בדבר קיום אפשרות סבירה להרשעתו של שרון נדרשת מידת זהירות מיוחדת ומוגברת. בתפיסה זו לא נפל כל פגם. בנקטו מידה מוגברת של זהירות במקרה הנדון נהג היועץ המשפטי על-פי הכלל הידוע, המחייב כל רשות מנהלית להתחשב, לקראת גיבוש החלטתה, בנסיבותיו המיוחדות של המקרה הנתון ובכל השיקולים הנוגעים לעניין. רכיב מרכזי בגיבושה של החלטה מנהלית

⁴ בג"ץ **יהב**, לעיל ה"ש 1, עמ' 12.

⁵ החלטה של היועץ המשפטי לממשלה "בעניין אריאל שרון וגלעד שרון בפרשת האי היווני וקרקעות אפל" (15.6.2004), 7.



היועץ המשפטי לממשלה

הוא היקף המשאבים שמוטל על הרשות להשקיע, באופן סביר, במלאכת השקילה והבדיקה המתחייבת בנסיבות העניין למניעתה של החלטה מוטעית. כלל זה חל גם על היועץ המשפטי ועל כלל הגורמים המוסמכים במערכות האכיפה, שבגיבוש החלטותיהם, אם להורות על פתיחת חקירה או להגיש כתב-אישום במקרה כלשהו, הריהם מצווים להתחשב, בין היתר, גם בהשלכות האפשריות שתהיינה לקבלתה של החלטה מוטעית (השוו: בג"ץ 3993/01 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה [16] ודנג"ץ 7516/03 נמרודי נ' היועץ המשפטי לממשלה [17]). ככל שלטעות בהחלטה כאמור עלולות להיות השלכות רחבות יותר, יידרש הגורם המחליט לקיומה של בדיקה מוקדמת מפורטת יותר ולמידות זהירות והקפדה מוגברות בגיבוש מסקנתו.⁶

46. בהתאם לאמור אכן ננקטה ביחס לשלושת תיקי החקירה בהם נחקר ראש הממשלה כחשוד – הקפדה מוגברת בהליכי הבחינה של חומרי הראיות וגיבוש ההחלטה בנושא. כפי שתואר לעיל, גובש צוות מקצועי רחב, הכולל בכירים בפרקליטות המדינה ושני משנים ליועץ המשפטי לממשלה, לצורך בחינת חומר החקירה וגיבוש המסקנות. צוות זה כלל את חברי הצוות המלווה מטעם פרקליטות המחוז, אשר ליוו בפועל את מכלול פעולות החקירה וכן בכירים רבים שפורטו לעיל. הדיונים שנערכו בהשתתפות אנשי הצוות, תחילה בראשות פרקליט המדינה ולאחר מכן בראשותי, היו מעמיקים ויסודיים. נשמעו בהם דעות שונות בפתיחות ובקשב רב. ודוק: **זהירות והקפדה יתרה ביחס לתהליכי הבדיקה וקבלת ההחלטות – כן; אך יישום סטנדרט ראיתי שונה – לא ולא.**

ו. החלטות:

47. בתיאור העמדות עמדתי על כך שנפלה מחלוקת בין משתתפי הדיונים ביחס לחלק מהחשודים וביחס לחלק מהחשדות. בהקשרן של מחלוקות מעין אלה, התייחס בית המשפט העליון למהותה של מלאכת הערכת הראיות, והבהיר:

"העמדה לדין מחייבת, בראש וראשונה, קיומה של תשתית ראיות מספקת להגשת כתב אישום, המעמידה

⁶ בג"ץ התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה"ש 3, בעמ' 227-228.



היועץ המשפטי לממשלה

אפשרות סבירה להרשעה... מלאכת הערכת הראיות היא מורכבת ורבת פנים. אין די בהערכה כמותית של הראיות; יש צורך בהערכה איכותית שלהן, ובשקילתן על-פי מימד הערכת-ההסתברותי מבחינת רמת הציפייה להרשעה שיפוטית על-פיהן. הערכת הראיות על-פי כמותן ואיכותן לצורך קביעת רמת ההסתברות להרשעה על-פיהן היא פונקציה אנושית קשה מאוד למדידה. היא בנויה על התרשמות והערכה של חומר הראיות, הן פרט לפרט, והן במכלול. היא מבוססת במידה רבה על כושר הערכה וניבוי לגבי רמת ההסתברות כי בית משפט, בפניו יובאו הראיות, יראה להרשיע על-פיהן על-פי מבחן של ביטחון באשמת הנאשם מעבר לספק סביר. הערכה זו של הראיות נעשית באמצעות כלי ההיגיון והחושים גם יחד; היא בנויה על בדיקה טכנית של הראיות, בצד הערכת משקלן הסגולי ומהימנותן, בהשתלבותן זו עם זו למערך כולל... מלאכת הערכת הראיות במשמעות זו נתונה לאיש המקצוע, האמון על מלאכה זו, על רקע ניסיון מקצועי מצטבר ורב-שנים. בהיות ניתוח הראיות לצורך העמדה לדין פרי הערכה של היגיון וחושים גם יחד, **ייתכן שוני בהערכות אנשי המקצוע, מעולים ומיומנים ככל שיהיו, לגבי אותה תשתית ראייתית עצמה. לא בהכרח ניתן לומר כי האחד שוגה והאחר צודק.**" (ההדגשה אינה במקור)⁷

48. סעיף 17 לחוק יסוד: הממשלה מצווה כי היועץ המשפטי לממשלה - ראש התביעה הכללית - הוא זה אשר יכריע בשאלת העמדה לדין של ראש ממשלה מכהן. משכך, לאחר שהיועץ המשפטי לממשלה בחן את מכלול חומר הראיות שנאסף בחקירה, את שאלות העובדה והמשפט שעולות ממנו, את חוות דעת פרקליטות המחוז והדעות שהועלו במהלך הדיונים, ואת המלצת פרקליט המדינה, מוטלת עליו האחריות לקבל את ההחלטה בשאלת העמדה לדין של ראש הממשלה.

⁷ בג"ץ 5699/07 פלונית (א') נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(3) 550, פסקה 15 לפסק דינה של השופטת פרוקציה (2008).



היועץ המשפטי לממשלה

49. משכך, הגיעה עת החלטה.

אשוב תחילה על שאמרתי בפתח ההחלטה. החלטה זו אינה פורסת את מלא התמונה העובדתית העולה מתיקי החקירה, ואת מכלול השיקולים הניצבים בבסיס ההמלצות שבאו בפניי, בבסיס עמדתו של פרקליט המדינה ובבסיס החלטותיי, וזאת מן הטעם שהרחבת התמונה העובדתית בעת הזו, מעבר למפורט, עלולה לפגום בהליך השימוע ובהליך הפלילי ככל שיתנהל.

50. **בתיק 1000:** החלטתי לקבל את העמדה לפיה חומר הראיות שנאסף בתיק אינו מבסס סיכוי סביר להרשעת נתניהו בעבירות שוחד, אלא בעבירות מרמה והפרת אמונים, הן בנוגע לקבלת טובות ההנאה ממילצ'ין, הן בנוגע לשורת הפעולות שביצע נתניהו בניגוד עניינים חריף ומתמשך בקשר לאינטרסים של מילצ'ין, והן בנוגע לקבלת טובות ההנאה מפאקר. ההחלטה שלא להעמיד לדין את נתניהו בעבירת השוחד אלא במרמה והפרת אמונים נגזרת ממאפייני הקשר של נתניהו ומילצ'ין כפי שאלה הוצגו בכתב החשדות שנשלח לנתניהו, שבגינם לא ניתן להוכיח ברף שנדרש במשפט פלילי שטובות ההנאה ניתנו בעד פעולה הקשורה בתפקידו. מאפיינים אלה, ושיקולים ראייתיים נוספים, עומדים גם בבסיס החלטתי שלא לראות במילצ'ין כשותף לעבירת הפרת האמונים אשר אני שוקל להעמיד לדין את נתניהו בגינה. כן, עומדת בבסיסה העובדה שמילצ'ין אינו עובד ציבור, שהינו רכיב מרכזי מרכיבי העבירה והחריגות שיש בהעמדה לדין של מי שאינו עובד ציבור בעבירה זו.

לפיכך החלטתי לשקול להעמיד את נתניהו לדין בעבירה של מרמה והפרת אמונים בכפוף לשימוע, בגין החשדות המיוחסים לו שיפורטו בכתב חשדות שישלח לו.

51. **בתיק 2000:** החלטתי לקבל את העמדה לפיה יש תשתית ראייתית להעמדה לדין של מוזס בעבירת הצעת שוחד. לפיכך אני שוקל להעמידו לדין בכפוף לשימוע, וישלח לו כתב חשדות בעניין זה.

כמו כן החלטתי לקבל את העמדה לפיה יש להעמיד לדין את נתניהו בגין השיח שניהל עם מוזס בחודש דצמבר 2014 בתקופת הבחירות. ביחס להוראת החיקוק שנכון לשקול לייחס לנתניהו: מקובלת עלי העמדה לפיה אין די בחומר החקירה בתיק כדי להוכיח, ברמה הנדרשת בפלילים, כי נתניהו אכן ביקש או התנה שוחד; אך עם זאת, חומר הראיות מלמד לכאורה כי נתניהו, בשיחותיו עם מוזס, הפר לכאורה את חובת האמונים שהוא חב כלפי הציבור, ופגע פגיעה מהותית בטוהר המידות של משרתי הציבור ובאמון הציבור בשירות הציבורי, ועל כן



היועץ המשפטי לממשלה

אני שוקל להעמידו לדין בעבירת מרמה והפרת אמונים, בכפוף לשימוע. הכל כמפורט בכתב החשדות שיישלח לנתניהו.

ביחס לח"כ כבל, החלטתי לקבל את המלצת כלל משתתפי הדיונים כי אין תשתית ראייתית מספקת להוכחת רכיבי עבירת השוחד, מהטעמים שפורטו לעיל, ובייחוד בשל העדר אינדיקציה מספקת לכריכה בין פעולותיו בקשר להצעת חוק ישראל היום לבין בקשתו לשיפור הסיקור, וכן בגין היעדר אינדיקציה לכך שמי מקבוצת "ידיעת אחרונות" הניח בפניו הצעת שוחד.

52. **בתיק 4000:** החלטתי לקבל את עמדת כלל משתתפי הדיון לפיה ממצאי החקירה מלמדים כי מערכת היחסים בין נתניהו לאלוביץ' ורעייתו, מגבשת עבירת שוחד של שלושתם. הכל כפי שיפורט בכתבי חשדות שיישלחו לשלושתם.

כמו כן, החלטתי לקבל את העמדה לפיה אין סיכוי סביר להרשעת גבי נתניהו בעבירת השוחד, מהטעמים שהביאו בפני חלק ממשתתפי הדיון שהביעו עמדה כאמור. הגם שאני מסכים כי הגבי נתניהו הייתה מעורבת מאוד בדרישות הסיקור, הרי שאין די ראיות להוכיח שהיא הייתה מודעת לכך שהטיית הסיקור ניתנה בעד פעולותיו השלטוניות של נתניהו, כך שקיים חוסר בראיות לגבי מידת מעורבותה בליבת המסכת העבריינית ותכנונה. כמו כן, קיבלתי את עמדת כלל משתתפי הדיונים, כי אין תשתית ראייתית מספקת להעמדת יאיר נתניהו לדין פלילי בעבירת שוחד. כן, קיבלתי את עמדת כלל משתתפי הדיונים, כי אין תשתית ראייתית מספקת להעמדה לדין של שרה נתניהו ויאיר נתניהו בגין עבירה של שיבוש מהלכי חקירה, בשל העדרה של ראיית סיוע לתמיכה בעדותו המפלילה של עד המדינה חפץ, אף כי זו נמצאה אמינה.

כן מצאתי לקבל את העמדה לפיה אין תשתית ראייתית מספקת להעמדת שרה נתניהו לדין בעבירת קבלת דבר במרמה, שעל פי החשד בוצעה כלפי מבקר המדינה, מהטעמים האמורים שם.

53. **לסיכום:**

א. ראש הממשלה **מר בנימין נתניהו**; אני שוקל להעמידו לדין פלילי בגין עבירות מרמה והפרת אמונים של עובד ציבור במסגרת תיק 1000, בגין עבירת מרמה והפרת אמונים במסגרת תיק 2000 ובגין עבירת לקיחת שוחד ועבירות מרמה והפרת אמונים במסגרת



היועץ המשפטי לממשלה

- תיק 4000. לפני שאקבל החלטה סופית ביחס לשאלת העמדתו לדין פלילי, יוזמן בא כוחו לטעון נגד אפשרות העמדתו לדין פלילי במסגרת שימוע כמקובל, אם יחפוץ בכך.
- ב. **רעיית ראש הממשלה הגברת שרה נתניהו**; מצאתי כי חומר החקירה שנאסף בעניינה בתיק 4000 אינו מצדיק העמדתה לדין, ועל כן אני סבור כי יש לגנוז את תיק החקירה נגדה, וכך אני מחליט.
- ג. **מר יאיר נתניהו**; מצאתי כי חומר החקירה שנאסף בענייניו בתיק 4000 אינו מצדיק העמדתו לדין פלילי, ועל כן אני סבור כי יש לגנוז את תיק החקירה נגדו, וכך אני מחליט.
- ד. **חבר הכנסת איתן כבל**; מצאתי כי חומר החקירה שנאסף בענייניו בתיק 2000 אינו מצדיק העמדתו לדין פלילי, ועל כן אני סבור כי יש לגנוז את תיק החקירה נגדו, וכך אני מחליט.
- ה. **מר ארנון מילצ'ין**; מצאתי כי חומר החקירה שנאסף בענייניו בתיק 1000 אינו מצדיק העמדתו לדין פלילי, ועל כן אני סבור כי יש לגנוז את תיק החקירה נגדו, וכך אני מחליט.
- ו. **מר ארנון מוזס**; אני שוקל להעמידו לדין פלילי בגין עבירת הצעת שוחד במסגרת תיק 2000. לפני שאקבל החלטה סופית ביחס לשאלת העמדתו לדין פלילי, יוזמן בא כוחו לטעון נגד אפשרות העמדתו לדין פלילי במסגרת שימוע כמקובל, אם יחפוץ בכך.
- ז. **שאול אלוביץ'**; אני שוקל להעמידו לדין פלילי בגין עבירת מתן שוחד, עבירות שיבוש מהלכי משפט והדחה בחקירה, עבירות הלבנת הון ועבירת דיווח לפי חוק ניירות ערך במסגרת תיק 4000. לפני שאקבל החלטה סופית ביחס לשאלת העמדתו לדין פלילי, יוזמן ב"כ לטעון נגד אפשרות העמדתו לדין פלילי במסגרת שימוע כמקובל, אם יחפוץ בכך.
- ח. **איריס אלוביץ'**; אני שוקל להעמידה לדין פלילי בגין עבירת מתן שוחד ועבירות שיבוש מהלכי משפט והדחה בחקירה במסגרת תיק 4000. לפני שאקבל החלטה סופית ביחס לשאלת העמדתה לדין פלילי, יוזמן בא כוחה לטעון נגד אפשרות העמדתה לדין פלילי במסגרת שימוע כמקובל, אם תחפוץ בכך.



היועץ המשפטי לממשלה

54. אבקש להודות לכל אלה אשר עשו במלאכה המורכבת של הטיפול בתיקים אלה – חוקרי לה"ב 433 במשטרת ישראל, חוקרי רשות ניירות ערך, הפרקליטים בפרקליטות המדינה ואנשי ייעוץ וחקיקה. בעלי מקצוע מיומנים, משרתי שלטון החוק, אשר עשו לילות כימים, במסירות אין קץ, כל אחד במסגרת תפקידו, ובשיתוף פעולה מרשים, כדי להגיע לחקר האמת ולאפשר לי לקבל החלטתי באופן מיטבי, בהתאם לסמכותי ואחריותי.

אביחי מנדלבלט