



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

27 באוקטובר 2025

ה' חשון תשפ"ו

לכבוד

חברי וחברות הכנסת

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק התובע הכללי, התשפ"ג-2022, הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2024, והצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2025

אנחנו מתנגדים להצעות החוק שבנדון. למרות מורכבות שאלת פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, אין לדון בה בהקשר הנוכחי שבו ראש הממשלה נאשם בפלילים. קידום הצעות החוק שבנדון, בעיתוי הזה, ולא על בסיס עבודת מטה ותשתית עובדתית, יחתור תחת הערכים שעומדים בבסיס עבודת התביעה ויפגע באופן עבודתה המחויב להיות בלתי-תלוי ומקצועי תוך קבלת החלטות על בסיס הגיונות, אחידות, שוויוניות וללא אפליה או משוא פנים. אחת מהצעות החוק אף נועדה במפורש לפגוע בתפקידים המשטריים שממלא מוסד היועץ המשפטי לממשלה בשמירה על שלטון החוק.

ההתנגדות להצעות אלו היא גם על רקע ההקשר הכולל של המהלכים המקודמים על ידי הממשלה והקואליציה, שנועדו לפגוע בשומרי סף, בעצמאות מערכת אכיפת החוק וביכולתה להגן על שלטון החוק ועל זכויות האדם והאזרח בישראל.

להלן חוות דעתנו.

תיאור כללי של הצעות החוק

1. שתיים מהצעות החוק שבנדון מבקשות ליטול סמכויות של היועץ המשפטי לממשלה בתפקידו כראש התביעה הפלילית והצעה שלישית מבקשת לפצל את התפקיד הזה לשלושה בעלי תפקידים שונים.

2. הצעת חוק התובע הכללי, התשפ"ג-2022 (פ/25/877), של חבר הכנסת חנוך דב מלביצקי מבקשת להעביר את כל סמכויות היועץ המשפטי לממשלה כראש התביעה הפלילית לתובע כללי, שיעמוד בראשות מערכת תביעה פלילית חדשה שתוקם.

3. הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה – 2024 (פ/25/5262) שהגיש חבר הכנסת בוסקילה מבקשת להעביר לפרקליט המדינה רק את סמכויות היועץ המשפטי בניהול הליכים פליליים נגד ראש ממשלה, שר או חבר כנסת. לפי הצעת חוק זו, החלטות פרקליט המדינה בתחום זה תתקבלנה באישור ועדת בכירים חדשה שתוקם.

4. הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2025 (פ/25/5808) שהגישו חברי הכנסת רוטמן, טל, ו-וולדיגר מבקשת לפצל את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה לשלושה בעלי תפקידים שונים, תוך הסדרה מפורטת של תפקידיהם ומעמדם באופן המחליש אותם (לדוגמה, מבחינת מעמד חוות דעתם המשפטית).

אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד
יוחנן פלסנר
נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון
אלי גרונר
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מיל מועלם
שגריר לשעבר שלי מרדור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצניק

המועצה הבין-לאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אכלה, קנדה
אן אפלבאום, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייך, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה
ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט טפטנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
הארייט שליפ, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר
ד"ר ישי ג'סיין פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן (אורח)
פרופ' עמית כהן
מר תומר לוטן (אורח)
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דינאל סטטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרנית פלוג
פרופ' מרדכי קרמיניצר
פרופ' גרעון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון
ברנרד מרכוס (1929-2024)
מוכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

5. למוסד היועץ המשפטי לממשלה בישראל כמה תפקידים עיקריים: עמידה בראש התביעה, ייצוג המדינה והאינטרס הציבורי בערכאות משפטיות וייעוץ משפטי לרשויות השלטון כפרשן המוסמך של החוק. תפקידו העצמאי של מוסד היועץ המשפטי להשליט את שלטון החוק במדינה חיוני במיוחד על רקע מבנה המשטר הישראלי.¹

6. מזה שנים רבות נדונות הצעות שנועדו לבחון את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה ואולי את פיצולו, וזאת מטיעונים שונים. ביניהם, החשש מריכוז יתר של סמכויות ועומס עבודה רב מדי, כמו גם החשש מפני ניגוד עניינים או מראית עין של ניגוד עניינים בין התפקיד להעמיד לדין נבחרי ציבור ברשות המבצעת לבין התפקיד להעניק ייעוץ משפטי לרשות המבצעת.² הצעות אלה נדונו בעבר במסגרת דיוני הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו (ועדת שמגר), שקבעה בשנת 1998:

"נתנו דעתנו לטעמים שהובאו בפנינו ולאחר שקילתם הגענו לכלל מסקנה כי לא רצוי לפצל את תפקידיו של היועץ המשפטי בין נושאי משרה שונים ולהפרידם לחלקיהם. יתרה מזאת, סברנו כי הפיצול האמור יכול לפגוע בקיום הנכון והמלא של הפונקציות המהותיות אותן ממלא היועץ המשפטי, כאשר הוא פועל לפי המתכונת הקיימת, ובעיקר ביעילות הפיקוח המשפטי ובתוקף המעשי של הנחיותיו המשפטיות".³

7. השאלה אם רצוי לפצל את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה היא מורכבת,⁴ אבל אין ספק שהסיכונים הגלומים בפיצול הם ממשיים וחמורים – בפרט החלשת עצמאות מוסד היועץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית, סלילת הדרך למהלכים שיובילו לפוליטיזציה של מוסדות אלה, ועוד. בין היתר, ובהקשר של הצעות החוק שבנדון, יש חשש לפגיעה בתפקוד הנכון של התביעה, שנדרשת כאמור להפעיל את סמכויותיה לפי שיקולי החוק והראיות בלבד, בהגנות, באופן אחיד ושוויוני, ללא אפליה, הטיה או משוא פנים ולפי שיקול דעת מקצועי ובלתי תלוי: כלומר באופן מעין-שיפוטי.⁵ אחת מהצעות החוק (שהוגשה על ידי ח"כ רוטמן ואחרים) גם תפגע אנושות ביכולתם של היועץ המשפטי לממשלה ושל בעל התפקיד שיופקד על ייצוג המדינה בערכאות למלא את תפקידם לשמור על שלטון החוק.

¹ גיא לוריא "שומר הסף של שלטון החוק" המכון הישראלי לדמוקרטיה (15.9.2019).

² ראו: שי ניצן בין היועץ לפרקליט – בין המצוי לרצוי: על חלוקת הסמכויות בתחום המשפט הפלילי בין היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה 58 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022); ורד דשא מערכת המשפט בישראל 495 (2019); גד ברזילי היועץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית – פיצול מוסדי? 15 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2010).

³ הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, דו"ח הוועדה 53 (1998) (להלן: דו"ח ועדת שמגר).

⁴ לחלופות לפיצול התפקיד באמצעות הגברת אחריותו של היועץ המשפטי לממשלה, ראו: גיא לוריא "גירעון אחריותיות במוסד היועץ המשפטי לממשלה" ספר מזוז (צפוי להתפרסם).

⁵ לעניין אי-תלות התביעה, ראו, לדוגמה, בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 512 (1990). על חשיבותה של הגינות רשויות התביעה ראו, לדוגמה, את פסק דינו של השופט הנדל בע"א 4244/12 הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' ניצב אפרים ברכה (נב) 19.2.2014.

8. הליך הפיצול מקודם כאן ועכשיו, בלי שנבחנו לעומק ההצדקות והמשמעויות, בפרט בהתחשב בכך שהוועדה הציבורית האחרונה שעסקה בנושא (ועדת שמגר) המליצה לא לפצל את התפקיד, ולאחר שבכמעט שלושת העשורים שחלפו מאז המוסדות האלה ודרכי הפיקוח עליהם עברו התפתחויות נוספות. ההליך מקודם בלא שנעשתה כל עבודת מטה בעניין ובלא שהוצגה כל תשתית עובדתית בעניין. קיימים למעלה ממאה חוקים שעוסקים ביועץ המשפטי ובסמכויותיו.⁶ על כן, תהא זו שגיאה לקדם פיצול מוסדי במהלך חפוז ומהיר, ויש לשקול את המהלך בתהליך מסודר, מקצועי ומובנה.⁷

הצעות במתכונתן הנוכחית נועדו לפגוע במוסד היועץ המשפטי לממשלה ובתביעה הפלילית

9. הצעות החוק שבנדון לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לא נועדו על מנת להתמודד עם החששות העקרוניים שפורטו לעיל, אלא **נועדו לפגוע במוסד היועץ המשפטי לממשלה ובתביעה הפלילית** וביכולתם למלא את תפקידיהם באכיפת החוק ובשמירה על שלטון החוק. זאת ניתן ללמוד מהנימוקים הבאים:

10. **ראשית**, על רקע דרכי המינוי המוצעות בהצעת חוק התובע הכללי ובהצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה של ח"כ רוטמן ואחרים, קרי בידי שר המשפטים ובאישור ועדת החוקה של הכנסת, הצעות החוק מציגות התממשות מלאה של הסיכונים הגלומים בפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה. הצעות החוק יביאו לפוליטיזציה גמורה של תפקיד ראש התביעה הפלילית, שאמור לפעול באופן מעין-שיפוטי, וזאת באופן שעלול לפגוע בהגינות ובמקצועיות אכיפת החוק. הצעות החוק גם יביאו לפגיעה בתיאום בין התביעה הפלילית והיועץ המשפטי לממשלה (לדוגמה, מה אם חוות הדעת של היועץ המשפטי ושל התובע הכללי על חקיקה פלילית יסתרו אחת את השנייה?). הצעות החוק גם אינן מתמודדות עם הבעיות המוסדיות הכרוכות בפיצול מוסדי של פרקליטות המדינה בין אגפיה הפליליים ליתר אגפיה. לפיכך, הצעות החוק יפגעו בערכים העומדים בתשתית עבודת התביעה ומערכת אכיפת החוק וכך יפגעו בהגנה על שלטון החוק.

11. **שנית**, הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה של ח"כ רוטמן ואחרים נועדה במפורש להחליש את בעלי התפקידים החדשים שיחליפו את היועץ המשפטי לממשלה באופן שיפגע ביכולתם למלא את תפקידם המשפטי. זה נעשה במגוון דרכים, ובהן: בקביעת דרכי המינוי שלהם והעברתם מתפקידם באופן שיפגע באי-תלותם; בפגיעה בתוקף חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה יחסית לדין היום; בביטול סמכותו הבלעדית של היועץ המשפטי להחליט אם להתיר לממשלה ייצוג נפרד; ועוד.⁸ בכך, הצעת החוק הזו תפגע בעצמאות מערכת אכיפת החוק, תחזק את הממשלה ותסיר בלמים מדרכה באופן שיערער מן היסוד את הדמוקרטיה הישראלית ואת השמירה בה על שלטון החוק ועל זכויות האדם.

⁶ ראו לדוגמה נספח ה' לדו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 3.

⁷ ראו קווים אדומים מוצעים בכל הליך מעין זה: גיא לוריא, "מדוע עצמאות מוסד היועץ המשפטי לממשלה חיונית להגנה על שלטון החוק?" המכון הישראלי לדמוקרטיה (11.1.2023).

⁸ השו, לדוגמה, את ההוראות המוצעות בהצעת החוק באשר לתוקף חוות דעת היועץ המשפטי ובאשר לאפשרות של הממשלה לקבל ייצוג נפרד לסיכום הדין הנוהג בבג"ץ 6198/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון** (אר"ש, 25.6.2024).

12. **שלישית**, קידום הצעות החוק שבנדון נעשה בלא הליך סדור ומקצועי (כגון הקמת ועדה ציבורית חדשה לנושא זה⁹) ושלא באמצעות הליכי חקיקה ממשלתית. אין זה ראוי לערוך שינויים מוסדיים מסוג זה בלא ששוקלים כראוי את המשמעויות שלהם, ובפרט החשש להתממשות הסיכונים הכרוכים בפיצול תפקיד היועץ המשפטי, ובהם פגיעה באי-תלות התביעה ובפעולתה כרשות מעין-שיפוטית.

13. **רביעית**, הצעות החוק מוצעות לאחר שהממשלה החלה בהליך להדחת היועצת המשפטית לממשלה וניכר שהן מועלות בעת הזו כדי לעקוף את המכשולים שהליכי ההדחה הקבועים בדין נתקלים בהם ואת החלטות בית המשפט העליון שניתנו בעניינם, על רקע קידומם בשיקול דעת לקוי, בהליך פגום ובהעדר עילה לפי דין.¹⁰

14. **חמישית**, קידום הצעות החוק שבנדון תוך תמיכת הממשלה, כאשר העומד בראשה עומד לדין פלילי, מנוגד על פניו להסדר ניגוד העניינים החל על ראש הממשלה, שם נאמר במפורש כי עליו:

"להימנע ממעורבות בכל עניין הנוגע למינויים ולהליכי מינויים במשרד המשפטים ובמשטרת ישראל, ביחס לבעלי תפקידים אשר מעורבים בהליך הפלילי בעניינך, או שיש ביכולתם להשפיע על הליך זה, כלומר במינוי היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה [...] לרבות בהליכים ממשלתיים ביחס לחקיקה העוסקת במינויים המפורטים לעיל [...] [ו]להימנע ממעורבות בכל עניין הנוגע באופן פרטני למעמדם ולמילוי תפקידם של בעלי התפקידים במערכת אכיפת החוק שפורטו לעיל".¹¹

קידום הצעות החוק שבנדון מעלה אם כן חשש לניגוד עניינים חמור, ואף מעלה חשש לכך ששיקולים זרים הם שעומדים בתשתית הדברים: הניסיון להחליף את מי שממונה על ההליכים הפליליים נגד ראש הממשלה. די בשיקול זה כדי לפסול את הצעות החוק.

15. יצויין בשני ההקשרים האלה, כי הצעות החוק הן בעלות אופי פרסונאלי בלתי ראוי, משום שהן נועדו להטיב עם אדם מסוים (ראש הממשלה העומד לדין) ולפגוע בסמכויות אדם מסוים אחר (היועצת המשפטית לממשלה שהממשלה מבקשת להדיח ללא עילה בדין). מכיוון שכאמור להלן הצעות החוק מנסות למעשה לשנות חוקי יסוד, יהיה בהן לפיכך גם שימוש לרעה בסמכות המכוננת.

16. **שישית**, לא ניתן להתעלם מההקשר הכולל. הצעות החוק שבנדון מוצעות על רקע מהלכים נוספים של הממשלה והקואליציה, הן נגד היועצת המשפטית לממשלה (כגון התעלמות מחוות דעתה) והן נגד בתי המשפט (כגון בחקיקה שהתקבלה בשנה האחרונה בעניין נציב תלונות הציבור על שופטים ובעניין הליך בחירת השופטים) – כחלק ממה שהן קראו לו "הרפורמה המשפטית". המהלכים הללו נועדו להגביר את כוחן של הממשלה והקואליציה, לפגוע

⁹ השוו: ניצן, לעיל ה"ש 2, בעמ' 166.

¹⁰ ראו: בג"ץ 18225-06-25 כרמי גילון ואח' נ' ממשלת ישראל (אר"ש, החלטה 1.9.2025); גיא לוריא ועמיר פוקס "פיטורים של היועצת המשפטית לממשלה" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (25.3.2025).

¹¹ מכתב היועץ המשפטי לממשלה לראש הממשלה (2.11.2020).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

בעצמאות מערכת אכיפת החוק ולהסיר את האיזונים והבלמים בדמוקרטיה הישראלית שנועדו לשמור על שלטון החוק ועל זכויות האדם והאזרח.

17. בשולי הדברים נציין, שלמרות שמדובר בהצעות חוק רגילות, ההצעות עומדות בסתירה לאמור בחוקי יסוד, המעניקים סמכויות בהליכים פליליים ליועץ המשפטי לממשלה, כגון ההוראות בסעיף 17 לחוק-יסוד: הממשלה המטילות על היועץ המשפטי לממשלה תפקידים בהליכים פליליים נגד ראש ממשלה, או ההוראות בסעיף 12(א) לחוק-יסוד: השפיטה המטילות עליו תפקידים בהליכים פליליים נגד שופטים. בעוד שהצעות חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה אינן מתמודדות עם הסתירה הזו, הצעת חוק התובע הכללי מבקשת לשנות שלושה חוקי יסוד (חוק-יסוד: הממשלה, חוק-יסוד: הכנסת וחוק-יסוד: השפיטה) – דבר שיהיה צריך לעשות באמצעות תיקון חוקי יסוד אלה בהליך נאות.

סיכום

18. יש להתנגד להצעות החוק שבנדון. אף ששאלת הפיצול מורכבת, וניתן לדון בה בעתיד, ההקשר הנוכחי של הצעות החוק הוא ניסיון לפגוע במעמד היועצת המשפטית לממשלה, הן כמי שממונה על ההליכים הפליליים נגד ראש הממשלה, והן כדי לפגוע באפקטיביות ובעצמאות מערכת אכיפת החוק, באופן שיערער את ההגנה על שלטון החוק בישראל.

בכבוד רב,

ד"ר גיא לוריא ד"ר עמיר פוקס