



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

10 דצמבר 2025
כ' כסלו תשפ"ו

לכבוד
חברי וחברות הכנסת
שלום רב,

הנדון: הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון – מניעת ניגודי עניינים בחקירת היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה), התשפ"ה-2024

הצעה זו היא ניסיון להלך אימים על ראשי מערכת אכיפת החוק, באמצעות הענקת סמכות לשר המשפטים למנות תובע מיוחד שילווה חקירה נגד היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה, ויגיש כנגדם כתבי אישום במידה ויתעורר חשד כלשהו בעניינם. ההצעה היא מכת מוות לעצמאות התביעה הפלילית ותהפכה לאסקופה נדרסת בידי הדרג הפוליטי.

תיאור של הצעת החוק

1. לפי הוראת סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, אם "נודע למשטרה על ביצוע עבירה [...] תפתח בחקירה [...]". הצעת החוק נועדה להוסיף להוראה זו הוראה נוספת, לפיה אם "נודע למשטרה על ביצוע עבירה על ידי היועץ המשפטי לממשלה או על ידי פרקליט המדינה או מי מטעמם, תפנה לשר המשפטים למינוי תובע לעניין זה". כלומר, הצעת החוק נועדה לאפשר לשר המשפטים למנות תובע, אם נודע למשטרה על ביצוע עבירה על ידי היועץ המשפטי לממשלה או על ידי פרקליט המדינה, שיבוא בנעליהם של ראשי התביעה. לפי הצעת החוק, לתובע יהיו כל סמכויות היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה לעניין חקירה ותביעה כאמור.

2. בהצעת החוק לא נקבעו הוראות באשר להעברתו מתפקיד של התובע. על כן, על פי הוראת סעיף 14 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981, המשמעות היא שתינתן בידי שר המשפטים גם הסמכות לפטר את התובע.

העדר צורך בהצעת החוק

3. הפגיעה המוצעת בעצמאות הליכי החקירה והתביעה הגלומה בהצעת החוק (שיפורט עליה להלן) כלל אינה נחוצה. ככלל, כשיש כוונה לפתוח בחקירה פלילית נגד בכירים ברשויות השלטון, נהוג לבקש אישור לכך מפרקליט המדינה או אף מהיועץ המשפטי לממשלה.¹ אין התייחסות לחקירת פרקליטים בכירים

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

מזל מועלם

שגירי לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

אן אפלבוים, ארה"ב

השופט דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה

ד"ר שרון נדריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

הארייט שלייפר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

ד"ר ישי [ג'סי] פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן [אורח]

פרופ' עמיחי כהן

מר תומר לוטן [אורח]

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטעמן

פרופ' בני פורת

פרופ' קרנית פלוג

פרופ' מרדכי קרמיניצר

פרופ' געדון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מיסדים

ד"ר אריק ברמן

ברנד מרכוס [1929-2024]

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ [1920-2021]

¹ שי ניצן בין היועץ לפרקליט – בין המצוי לרצוי: על חלוקת הסמכויות בתחום המשפט הפלילי בין היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה 36 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022).

בהנחיות היעוץ המשפטי לממשלה בהקשר זה,² ומנוהלי המשטרה משתמע שאין צורך באישורם לשם פתיחה בחקירה נגד פרקליטים.³ עם זאת, אם יידרש אישור לפתיחה בחקירה – ולאחר מכן אם יידרשו החלטות נוספות של רשויות התביעה – ניתן יהיה להעביר את סמכות ההחלטה בנושא לפרקליט בכיר אחר, כפי שנעשה במקרים אחרים שבהם יש חשש לניגוד עניינים. כלומר, ככלל, אין צורך בגורם שיחליף את היועץ המשפטי לממשלה במקרה שבו עולה חשד לפלילים נגד פרקליט, לרבות פרקליט בכיר. לכן, לדוגמה, נקבע בחוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, תשע"ו-2016, בסעיף 19(ד) לחוק, כי: "העלה בירור התלונה חשש שנעברה עבירה פלילית, יביא הנציב את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה". כלומר, גם לפי חוק זה, אין דופי בכך שהיועץ המשפטי לממשלה יהיה הממונה על קבלת ההחלטות כשמדובר בחשש לעבירה פלילית של פרקליטים, גם הבכירים ביותר.

4. חריג לעניין זה, אולי, הוא המקרה הנדיר, שבו היועץ המשפטי לממשלה יהיה חשוד בפלילים. הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו (1998) (להלן: "ועדת שמגר") נתנה את דעתה בזמנו לצורך להסדיר את עניינו של היועץ המשפטי לממשלה החשוד בפלילים, והמליצה לממשלה כיצד להסדיר נושא זה.⁴ הממשלה קיבלה את המלצת ועדת שמגר – אף שלא קיבלה את ההמלצה לעגן את הכלל הזה בחקיקה ראשית – וקבעה כי אם "נפתחה חקירה פלילית נגד היועץ המשפטי לממשלה או הוגש נגדו כתב אישום, רשאית הממשלה, בהתייעצות עם הוועדה, להשעותו לתקופה שתקבע".⁵ כלומר, נדרשת במקרה זה התייעצות עם הוועדה המקצועית-ציבורית שהוקמה בעקבות המלצות ועדת שמגר.

5. במילים אחרות, בניגוד לאמור בדברי ההסבר להצעת החוק, במקרה חריג שבו יעלה חשש לניגוד עניינים "מעצם מעורבות הפרקליטות בחשדות האמורים, החל מליווי החקירה ועד להחלטה אם יש מקום להגיש כתב אישום" – ניתן יהיה לקדם הליכים כדין להשעיית היועץ המשפטי לממשלה. זהו ההסדר שהמליצה עליו ועדת שמגר, ושאוּמץ על ידי הממשלה בהחלטתה.⁶ הסדר זה נועד להתמודד עם המצב שאותו מתארת הצעת החוק, אולם פגיעתו בעצמאות הליכי החקירה והתביעה מתוחמת באמצעות ההליך שאומץ בהחלטה.

² "חקירת אישי ציבור" הנחיות היועצת המשפטית לממשלה 4.2200 (יולי 2016); "אישור מוקדם להגשת כתב אישום" הנחיות היועצת המשפטית לממשלה 4.1004 (יולי 2016).
³ "חקירת אישי ציבור בכירים" נהלי אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל 300.16.193 (1.2.2014).
⁴ הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, דו"ח הוועדה 70 (1998) (להלן: דו"ח ועדת שמגר).
⁵ סעיף 26(ב) להודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, י"פ התש"ס 4894.
⁶ יצוין כי הסדר זה לא תוקן בהחלטת הממשלה שהתקבלה בחודשים האחרונים, החלטה מס' 3125 של הממשלה (8.7.2025), ושעתירה נגדה תלויה ועומדת.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

משמעות הצעת החוק – פגיעה במקצועיות ובאי-תלות של הליכי חקירה ותביעה

6. התביעה וראשיה נדרשים להפעיל את סמכויותיהם באכיפת הדין הפלילי 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.⁷ מינוי תובע על ידי שר המשפטים לעניין חקירה ותביעה של היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה או מי מטעמם יביא לפגיעה כפולה באי-תלות התביעה והחקירה.

7. ראשית, הצעת החוק, אם תתקבל, תפגע פגיעה ישירה במקצועיות ובאי-תלות הליכי החקירה והתביעה בכך שגורם מיניסטריאלי יחליט לפי שיקול דעתו, בלא כל תיחום סמכות, על זהות התובע בהליכי חקירה ותביעה מסוימים. בנסיבות המפורטות בהצעת החוק, ברצות השר ימנה את התובע, וברצותו – יפטרו. במלים אחרות, מדובר בהתערבות פוליטית של שר המשפטים בניהולם של הליכי חקירה ותביעה, התערבות שתפגע במקצועיותם ובעצמאותם. כפי שנפסק על ידי בית המשפט העליון, פגיעה מסוג זה בהליכי חקירה ותביעה מוליכה לפגיעה בזכויות חוקתיות מוגנות, בפרט הזכות לכבוד.⁸

8. שנית, הצעת החוק, אם תתקבל, תפגע פגיעה עקיפה באי-תלות התביעה לא רק במקרים שבהם יפעיל שר המשפטים את סמכותו. האיום בהפעלת סמכות מעין זו משיקולים פוליטיים ולבר מקצועיים, עלולה ליצור אצל ראשי התביעה תחושה של תלות ואיום מצד הגורם הפוליטי. משיקול זה המליצה ועדת שמגר, כי כאשר הממשלה מתכננת להפסיק את כהונת היועץ המשפטי עקב הליכי חקירה בעניינו, היא תעשה זאת בהתייעצות עם הוועדה המקצועית-ציבורית שהמליצה להקים.⁹

9. במאמר מוסגר נציין שאין שחר להשוואה שמובאת בדברי ההסבר של ההסדר המוצע, לחקירה של שוטרים בידי המחלקה לחקירת שוטרים (מח"ש). בהסדר המוצע, ניתנת לגורם מיניסטריאלי-פוליטי סמכות למנות – ולמעשה גם להעביר מתפקידו – את התובע, בעוד שמח"ש היא גורם מקצועי שמנהלה מתמנה ומועבר מתפקידו בהליך מקצועי.

10. נציין שהעדר הצורך במנגנון המוצע בהצעת החוק משליך על חוקתיותו של ההסדר, שהרי כפי שהבהרנו, ההסדר פוגע בזכויות אדם מוגנות ועל כן פגיעתו

⁷ 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 (נבו 19.2.2014).

⁸ בג"ץ 3545-11-25 ח"כ אביחי בוארון נ' היועצת המשפטית לממשלה (אר"ש, 16.11.2025); בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (אר"ש, 2.1.2025).

⁹ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 70.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

צריכה להיות מידתית. פגיעה שעולה על הנדרש אינה עומדת בתנאי חוק-יסוד:
כבוד האדם וחירותו.

חסרונות מינוי תובע מיוחד: אכיפה בירנית ולהיטות יתר

11. מינוי תובע מיוחד רק לעניינם של ראשי התביעה הכללית הוא הסדר המייצר הליך לא הוגן כלפי גורמים אלה. מתן הסמכויות לתובע שימונה לעניין זה בלבד, במקום לתובע קבוע, הוא מתכון לאכיפה בלתי אחידה ובלתי שוויונית של החוק. התובע הזה לא יפעל בהכרח בהתאם למדיניות הכללית שלפיה נוהגת התביעה, ומניסיון של מדינות אחרות עם תובעים מיוחדים עולה שהם לוקים לא פעם בלהיטות יתר שעלולה להביא לאכיפה בלתי הוגנת ובררנית.¹⁰

12. הליך בלתי הוגן לא יהיה בעיה אישית של ראשי מערכת אכיפת החוק בלבד, אלא יהפוך לבעיה מערכתית. הוגנות ההליכים לבדיקת תלונות נגד פרקליטים היא תנאי הכרחי לשמירה על עצמאות התביעה ועל יכולתה למלא את תפקידה באופן מקצועי.¹¹

קידום הצעת החוק – חלק ממהלך כולל לפגיעה במערכת אכיפת החוק

13. לא ניתן להתעלם מההקשר של הדברים. מדובר בהצעת חוק פרסונאלית שמקודמת עתה על רקע הניסיון של הממשלה להדיח שלא כדין את היועצת המשפטית לממשלה. אדרבה, ניכר שקידום הצעת החוק הוא חלק מניסיון להלך אימים על מערכת אכיפת החוק ולפגוע בעצמאות שיקול דעתה, ואף לשנות את הכללים שנקבעו זה לא כבר על ידי בית המשפט העליון כדי למנוע התערבות פוליטית פסולה בהליכי חקירה ותביעה.¹² יתכן שהמהלך הזה גם בא על רקע ההליכים הפליליים שבהם נתון בימים אלה ראש הממשלה בנימין נתניהו.

14. במבט רחב, הצעת החוק היא חלק ממהלך כולל של ניסיונות הקואליציה והממשלה לפגוע בעצמאות מערכת אכיפת החוק. מלבד הניסיון להדיח את היועצת המשפטית לממשלה, כולל המהלך הזה גם את החקיקה שערכה פוליטיזציה להליך בחירת השופטים והחקיקה המקודמת בימים אלה שנועדה כביכול לפצל – אבל למעשה לחסל – את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה.

¹⁰ ניצן, לעיל ה"ש 1, בעמ' 153-154.

¹¹ ראו לדוגמה את הוראת סעיף 4 להמלצות האו"ם ביחס לתפקיד הפרקליט (<http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/prosecutors.pdf>), להבטיח שהפרקליט לא יהיה נתון לחשיפה "בלתי מוצדקת" לאחריות פלילית: "States shall ensure that prosecutors are able to perform their professional functions without intimidation, hindrance, harassment, improper interference or unjustified exposure to civil, penal or other liability."

¹² ראו: בג"ץ 58681-1-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים (אר"ש, 3.12.25).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

סיכום

15. החוק הקיים בהחלט כולל מענה סביר למצב הקיצוני והנדיר בו ראשי מערכת אכיפת החוק חשודים בפלילים. לעומת זאת, מתן סמכות לשר המשפטים להחליט על מינוי תובע מיוחד עלול להפוך את האיום בכך לנשק בידי הדרג הפוליטי, כך שלא תהיה עוד תביעה עצמאית בישראל. הציפייה שראשי מערכת אכיפת החוק יוכלו לתפקד, ובין השאר גם להורות על חקירה של פוליטיקאים, במצב כזה, אינה ריאלית. מכאן שהצעת החוק תאפשר שחיתות, ותפגע קשות בשלטון החוק בישראל.

בכבוד רב,

ד"ר עמיר פוקס

ד"ר גיא לוריא