



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

25 מאי 2026
ט' סיון תשפ"ו

לכבוד
חברי וחברות הכנסת

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי (הפרדת סמכויות, מינוי,

כהונה והוראות שונות), התשפ"ו-2026

עיקרי דברים

- הצעת החוק אינה הצעה ל"פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה". המדובר בשינוי משטרי רחב היקף בעל השלכות מרחיקות לכת על הדמוקרטיה הישראלית ועל היכולת להגן בה על שלטון החוק ועל זכויות האדם.
- בשל הליכי מינוי ופיטורין פוליטיים לחלוטין, ההצעה גורמת לכך שהיועץ המשפטי יהיה בפועל "חותמת גומי" של הממשלה ולא שומר סף המופקד על השמירה על שלטון החוק בממשלה ומסייע לה למלא את תפקידה במסגרת הדין.
- ההצעה גם שוללת מהיועץ המשפטי לממשלה את שני הכלים העיקריים שאיתם הוא ממלא את תפקידו זה:
 - חוות דעתו המשפטית, המשקפת היום עבור הממשלה את הדין כל עוד לא קבע בית המשפט אחרת, לא תחייב עוד. ההצעה מבקשת להסמיך את הממשלה להתעלם ממנה, ואף לפטור כך גם את יתר משרדי הממשלה, מקום שראתה הממשלה טעם לכך;
 - בלעדיותו בייצוג המדינה בערכאות – לא תהא קיימת עוד. ההצעה מבקשת לאפשר לממשלה לקבל ייצוג נפרד לפי שיקול דעתה, ואם ייקבע ייצוג נפרד – לא יתייצב היועץ המשפטי להליך אלא באישור הממשלה.
- ההצעה תפגע כך בשלטון החוק בממשלה ובגופים רבים ברשות המבצעת, לרבות רשויות אכיפת חוק;
- הצעת החוק תפגע באחידות אכיפת החוק, באפקטיביות ובוודאות המשפטית של עבודת הרשות המבצעת, ותיצור בוקה ומבולקה ממשלתית בשל הפגיעה בתפקיד הייעוץ המשפטי;
- החלפת האתוס המקצועי של היועץ המשפטי והפיכתו למעין "משרת אמון" תפגע פגיעה רב-מערכתית בתחומים, במוסדות ובחקיקה שהפקידו בידי היועץ המשפטי תפקידים וסמכויות מתוך הנחה שהוא גורם מקצוע בלתי-תלוי בממשלה, לדוגמה בייצוג האינטרס הציבורי בערכאות, בתחום ההגנה על השוויון בבחירות ועל טוהרן, בהגנה על אי-תלותן של רשויות שונות ובתיפקודן של ועדות חקירה ממלכתיות.
- בתחום התביעה הפלילית, הצעת החוק מייצרת דרכים להשפעה פוליטית על הליכי תביעה, הן בהגדרה בעייתית של הפרדה בין סמכויות התובע הכללי ליועץ המשפטי, הן בשל סמכויות פיקוח ודיווח בעייתיות על עבודת התובע הכללי, והן בשל מנגנון פוליטי לאישור הגשת כתבי אישום נגד ראש הממשלה שריו וחברי הכנסת. ההגדרה הבעייתית באשר לחלוקה בין סמכויות התובע ליועץ המשפטי גם תפגע בפיקוח על רשויות התביעה והאכיפה, ועלולה להביא להשפעות פוליטיות נוספות על כך.
- ההצעה פוגעת בשוויון בפני החוק ובמניעת שחיתות בשלטון, על ידי יצירת הליך קשה יותר ועם השפעות פוליטיות לשם פתיחה בהליכים פליליים נגד פוליטיקאים.

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגירי לשעבר שלי 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 אבלה, קנדה

אן אפלבוואם, ארה"ב

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייד, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט טפנט, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

הארייט שליפפר, 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' עמיהי כהן

מר תומר לוטן (אורח)

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' קרנית פלוג

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גרעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון

ברנרד מרכוס (1929-2024)

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

תוכן עניינים

עיקרי דברים

מבוא

- א. תיאור כללי של הצעת החוק
- ב. סוגיית פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה
- ג. אין מדובר בפיצול התפקיד אלא הלכה למעשה – בביטולו
- ד. חשיבותו המשטרית של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה
- ה. דרכי מינויו וסיום תפקידו המוצעים של היועץ המשפטי לממשלה – ממקצועיות ועצמאות למעין "משרת אמון" של הממשלה
- ו. ביטול מעמדה המחייב של חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה
- ז. פגיעה בביקוח של היועץ המשפטי לממשלה על כך שרשויות השלטון וגופי הביטחון שומרים על שלטון החוק.
- ח. פגיעה בייצוג המדינה בבתי המשפט
- ט. פגיעה רב-מערכתית באינטרס הציבורי, במוסדות מדינתיים, בטוהר הבחירות, בשלטון החוק ובהגנה על זכויות חוקתיות
- י. פגמים מהותיים בעיצוב תפקידו של התובע הכללי
- י"א. הוראות באשר לאישור הליך חקירה והעמדה לדין של אישים בכירים: יצירת חסינות נוספת
- י"ב. ניגוד עניינים של ראש הממשלה נתניהו וממשלתו בעצם קידום הצעת החוק בעת הזו
- י"ג. חלק מתמונה כוללת של פגיעה בבלמים על כוחה של הממשלה

מבוא

שאלת פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה היא שאלה מורכבת וראויה לבחינה, כפי שאף נבחנה בעבר, למשל על ידי ועדת שמגר. אולם, למרות כותרתה של הצעת החוק שבנדון, ההצעה אשר לפנינו עוסקת במשהו אחר לגמרי ולמעשה סוגיית הפיצול שולית בה. בפועל הצעת החוק נועדה לפגוע בתפקידים המשטריים שממלא מוסד היועץ המשפטי לממשלה בשמירה על שלטון החוק. הלכה למעשה, הצעת החוק מבקשת למחות בהינף יד את מערך הייעוץ המשפטי לממשלה כמוסד מקצועי שמסייע לממשלה למלא את תפקידיה במסגרת הדין ולהפוך אותו למוסד פוליטי ונטול כלים למלא תכלית זו.

זוהי הצעה מסוכנת ביותר, שאם תתקבל, תפגע פגיעה קשה בשלטון החוק, במינהל התקין, ובזכויות האדם בישראל. הדמוקרטיה הישראלית תיפגע פגיעה דרמטית שלא ניתן להפריז בחומרתה.

להלן חוות דעתנו.

זה יהיה מבנה חוות דעתנו: נתחיל את חוות הדעת בתיאור כללי של הצעת החוק (חלק א'). אחר-כך נתמקד בסוגיית פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה (חלק ב'), נבהיר מדוע זו סוגייה שניתן לדון בה, אולם המהלך שנעשה בהצעת החוק הוא פגום מיסודו – גם אם זו הייתה הסוגייה העיקרית שבה היא עסקה. בחלק ג' נבהיר שהסוגייה העיקרית שבה עוסקת הצעת החוק אינה פיצול התפקיד, אלא ביטולו הלכה למעשה. בחלק ד' נפרט על חשיבותו המשטרית של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה. בהמשך לכך, בחלקים ה' עד ט' נתאר את הפגיעה בתפקידו המשטרי של היועץ המשפטי לממשלה. בחלק י' נתאר את הפגמים בעיצוב תפקידו של התובע הכללי ופגיעתם בעצמאות התביעה, ובחלק י"א נפרט

על ההוראות באשר לאישור הליך חקירה והעמדה לדין של אישים בכירים, אשר פוגעות בשוויון בפני החוק. בחלק י"ב נזכיר את ניגוד העניינים הגלום בעובדה שהצעת החוק מקודמת על ידי הממשלה כאשר העומד בראשה עומד לדין פלילי. בחלק י"ג נציב את הצעת החוק בהקשר הכללי של ניסיונות הממשלה לפגוע בבלמים על כוחה.

א. תיאור כללי של הצעת החוק

1. הצעת החוק מפצלת את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה לשני בעלי תפקידים נפרדים: תובע כללי לתחום הפלילי, ויועץ משפטי לממשלה שיקבל את יתר סמכויותיו כיום של היועץ המשפטי לממשלה.

2. אולם, מעבר לפיצול הסמכויות, הצעת החוק כוללת שורה של הצעות מרחיקות לכת לשינוי מעמד היועץ המשפטי לממשלה, אופי תפקידו וסמכויותיו. החוט המקשר בין כל השינויים הוא תפיסה של היועץ המשפטי לממשלה כאורגן פוליטי, שהוא עורך הדין של הממשלה ותו לא, ולא כשומר סף האמון על שלטון החוק והאינטרס הציבורי. להלן השינויים:

א. מינוי פוליטי מובהק של היועץ המשפטי, ולא על פי החלטת ועדה ציבורית-מקצועית שעל פי המלצתה מתמנה יועץ משפטי כיום;

ב. פיטורי היועץ המשפטי יהיו לפי עילות בעלות רף נמוך מאד, ללא צורך בהמלצת ועדה כלשהי;

ג. הגבלת משך כהונת היועץ המשפטי לתקופת כהונתה של הממשלה שמינתה אותו ובכך כריכה פוליטית מלאה בין הממשלה לבין הייעוץ המשפטי;

ד. הסמכת הממשלה להתעלם מחוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה, ואף לפטור כך גם את יתר משרדי הממשלה, מקום שראתה הממשלה טעם לכך;

ה. שלילת בלעדיות היועץ המשפטי לממשלה בהצגת עמדת המדינה בבתי המשפט במספר מובנים: ראשית, הסמכות לקבוע את עמדת המדינה בבית משפט תינתן לממשלה ולא ליועץ המשפטי לממשלה; שנית, הממשלה (או, במקרים מסויימים, השר הנוגע בדבר בלבד) תוכל להחליט לפי שיקול דעתה על ייצוג נפרד שלא באמצעות היועץ המשפטי; ושלישית, אם נקבע ייצוג נפרד – לא יתייצב היועץ המשפטי להליך להציג את עמדתו, אלא באישור הממשלה.

3. גם באשר לתובע הכללי (שיקבל את הסמכויות הפליליות שנתונות כיום בידי היועץ המשפטי לממשלה) מוצעים שינויים מרחיקי לכת גם כן בכיוון חיזוק

השלטה הפוליטית בסמכויותיו. כך למשל, מוצע פיקוח הדוק של שר המשפטים על פעולתו, כולל במהלך חקירה ואישום בתיקים ספציפיים. ההצעה גם מסדירה את תחומי האחריות בין היועץ המשפטי לממשלה במובנו הפוליטי החדש ובין התובע הכללי, כאשר במקרים מסויימים ההצעה מאפשרת ליועץ המשפטי לקבל את ההחלטות המחייבות, לדוגמה בהנחיות למשטרה, בחוות דעת לגבי עבירות שחיתות ועוד, על אף העובדה כי על פי אופיו המוצע הוא גורם פוליטי.

4. מיסוד מנגנון של אישור בית המשפט לחקירת אישום בכירים (ראש הממשלה, שרים, חברי כנסת, שופטים ועוד) ואישור ועדה בשליטה פוליטית להגשת כתבי אישום נגדם.

ב. סוגיית פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה

5. למוסד היועץ המשפטי לממשלה בישראל כמה תפקידים עיקריים: עמידה בראש התביעה, ייצוג המדינה בבתי המשפט, ייצוג האינטרס 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, המאופיין בחולשת מנגנוני האיזונים והבלמים.¹

6. כפי שפירטנו בחוות דעתנו מיום 27 באוקטובר 2025 על הצעות החוק שאושרו בקריאה טרומית,² מזה שנים רבות נדונות הצעות שנועדו לבחון את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה ואף את פיצולו, וזאת מטעונים 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 נבחר ציבור ברשות המבצעת לבין התפקיד להעניק ייעוץ משפטי לרשות המבצעת.³ 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

¹ גיא לוריא “שומר הסף של שלטון החוק” המכון הישראלי לדמוקרטיה (15.9.2019), <https://www.idi.org.il/articles/28621>; עמיחי כהן, פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט (2018).
² גיא לוריא ועמיר פוקס “פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה” המכון הישראלי לדמוקרטיה (27.10.2025), <https://www.idi.org.il/knesset-committees/61928>.
³ 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).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ממלא היועץ המשפטי, כאשר הוא פועל לפי המתכונת הקיימת, ובעיקר ביעילות הפיקוח המשפטי ובתוקף המעשי של הנחיותיו המשפטיות".⁴

7. השאלה אם רצוי לפצל את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה היא שאלה מורכבת ואפשר לבחון אותה שוב.⁵ 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.

8. הליך הפיצול מקודם כאן ועכשיו, בלי שנבחנו לעומק ההצדקות והמשמעויות. הוועדה הציבורית האחרונה שעסקה בנושא (ועדת שמגר) המליצה שלא לפצל את התפקיד, ובכמעט שלושת העשורים שחלפו מאז המוסדות האלה ודרכי הפיקוח עליהם עברו התפתחויות נוספות. על כן, אמנם ניתן לחזור ולבחון את הסוגייה. אולם, ההליך הנוכחי מקודם בלא שנעשתה כל עבודת מטה בעניין ובלא שהוצגה כל תשתית עובדתית בעניין. קיימים כיום מאות חוקים שעוסקים ביועץ המשפטי ובסמכויותיו, שנחקקו כאשר המחוקק מתבסס על כך שהגוף אותו הוא מסמך הוא מקצועי ועצמאי.⁶ על כן, תהא זו שגיאה קשה לקדם פיצול מוסדי במהלך חפוז ומהיר, ויש לשקול את המהלך בתהליך מסודר, מקצועי ומובנה.⁷

9. פגם היורד לשורש הליך החקיקה. במהלך דיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת על הצעת החוק, לא נעשתה עבודת מטה סדורה שתפצה על אי-מינוי ועדה ציבורית לבחינת הסוגייה מחדש. נהפוך הוא. הליך החקיקה בוועדה היה ההיפך הגמור מהליך חקיקה נאות. מאות החוקים שבהם ניתנו סמכויות ליועץ המשפטי לממשלה נדונו בלא השתתפות של גורמי מקצוע רלוונטיים ממשרדי הממשלה, וכך, החלטות לגבי חלוקת סמכויות בין בעלי התפקידים החדשים התקבלו בלא תשתית עובדתית ומקצועית, ובעיקר – מבלי שלחברי הכנסת ישנה הבנה של משמעות ההחלטות המתקבלות. מדובר בפגם היורד לשורש הליך החקיקה.

10. הפיצול יפגע באפקטיביות, באחידות ובהוגנות אכיפת החוק. הליך החקיקה הפגום מגביר את החששות מפני שיבוש ופגיעה בתפקוד המוסדות המפוצלים בכלל, ובאכיפת החוק בפרט. הפיצול, בצורה הבלתי סדורה שבה הוא מקודם,

⁴ הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, דו"ח הוועדה 53 (1998) (להלן: דו"ח ועדת שמגר).

⁵ לחלופות לפיצול התפקיד באמצעות הגברת אחריותו היועץ המשפטי לממשלה, ראו: גיא לוריא "גירעון אחריותיות במוסד היועץ המשפטי לממשלה" ספר מני מזוז (יורם רבין, יניב ואקי, אלון רודס וגיא רובינשטיין עורכים, 2026).

⁶ ראו לדוגמה: נספח ה' לדו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 3; מכתב היעוץ המשפטי לוועדת חוקה לחברי ועדת החוקה (22.3.2026).

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), <https://www.idi.org.il/articles/47330>.

עלול לפגוע בהוגנות, באחידות ובאפקטיביות אכיפת החוק בישראל, לדוגמה באי-התאמה בין פרשנות הדין בידי התובע הכללי לבין היועץ המשפטי באופן שיביא לאכיפה בררנית, אכיפת יתר או אכיפת חסר; ביכולת להוציא אל הפועל אכיפה משולבת מינהלית ופלילית תוך אחידות ועקביות במדיניות האכיפה (לדוגמה מקום שבו ניתן לפנות למסלולים שונים באיפת החוק – אזרחי, פלילי או מינהלי; עיצומים כספיים אל מול תביעה פלילית); ביכולת לשילוב זרועות ותיאום במאבק בשחיתות שלטונית בין אכיפה פלילית ובין הנחיות הייעוץ המשפטי לממשלה, ובתיאום בין תחומי הליטיגציה לבין תחומי הייעוץ במדיניות המשפטית ובפעילות גופא. יתרה מכך, שאלות מסויימות כלל לא קיבלו תשובה ברורה בהצעת החוק, כגון שאלת הפיצול במחלקות משפטיות במשרדי ממשלה שיש בהן בעלי תפקידים העוסקים בייעוץ ובעלי תפקידים העוסקים בתביעה.

11. הליך החקיקה הפגום מגביר את החששות לשיבוש מוסדי באכיפת החוק, על רקע החלטות שגויות שהתקבלו בחלוקת סמכויות היועץ המשפטי לממשלה בין התובע הכללי לבין היועץ המשפטי לממשלה החדש.

ג. אין מדובר בפיצול התפקיד אלא הלכה למעשה – בביטול

12. הצעת החוק הנוכחית היא הרבה מעבר לפיצול התפקיד גרידא. הצעת החוק משנה מהותית את כל מאפייניו של תפקידי היועץ המשפטי לממשלה, באופן שיפגע פגיעה אנושה ביכולת של בעלי התפקידים המפוצלים לשמור על שלטון החוק ועל המינהל התקין ולהגן על זכויות האדם. פגיעה זו קשה כל-כך, עד כי יש לראות בהצעת החוק הזו "חיסול" או ביטול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, ויחד עמו – ביטול של חלק משמעותי מההגנה על שלטון החוק כפי שיפורט להלן. למעשה, ההצעה עושה שימוש לרעה במותג "היועץ המשפטי לממשלה" וראוי היה לה ליצור שם חדש לתפקיד, כגון "המזכיר המשפטי לממשלה" וכדומה, שמבליטה את העובדה שלא מדובר עוד בגוף הקיים, שהיה שומר סף מרכזי, ולא בפועל עוד אורגן פוליטי בתוך הממשלה.

ד. חשיבותו המשטרית של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה

13. תפקיד היועץ המשפטי לממשלה הוא רב חשיבות בשיטת המשטר הישראלית. כאמור לעיל, הוא עומד בראש התביעה, מייצג את המדינה בערכאות, מייצג את האינטרס הציבורי ומייצג משפטית לרשויות השלטון כפרשן המוסמך של החוק.⁸ בכל תפקידיו הוא אמון על ההגנה על שלטון החוק, מופקד על השלטת המשפט במדינה, וכפי שהסביר שר המשפטים הראשון של מדינת ישראל פנחס רוזן (בתזכיר שכתב בדצמבר 1948 על מעמדו של היועץ המשפטי), תפקידו החוקתי

⁸ "תפקידי היועץ המשפטי לממשלה" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.0000 (16.2.2003). על תפקיד היועץ המשפטי כפרשן המוסמך של החוק עבור הרשות המבצעת, ראו: בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון פסי' 84 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן (אר"ש 25.6.2024).

העיקרי הוא "להבטיח שכל פעולותיה של הממשלה על כל משרדיה ומחלקותיה תהיינה חוקיות בתכלית".⁹ היום נהוג לומר שהיועץ המשפטי משמש כשומר סף של שלטון החוק.¹⁰

14. תפקידו העצמאי של היועץ המשפטי לממשלה בהקשר זה חשוב במיוחד על רקע מבנה המשטר בישראל.¹¹ בפרט, חשיבותו רבה על רקע עוצמת הממשלה, העדר מסורת מבוססת של שמירה על שלטון החוק (לרבות פרשות של הפרת חוק על ידי גופי הרשות המבצעת),¹² וחולשת הבלמים המקובלים בדמוקרטיה אחרות על כוחה של הממשלה, בהם היעדר חוקה משוריינת המגבילה את כוחן של רשויות השלטון, הקושי של הכנסת למלא את תפקידיה לפקח על הממשלה, קיומו של בית מחוקקים אחד והמבנה הקואליציוני המבסס בישראל את שליטת "גרעין השליטה הקואליציוני".¹³ בהקשר הזה מקובל לומר שהבלם העיקרי בישראל על כוחה של הממשלה הוא הרשות השופטת. אולם הרשות השופטת היא "הבלם החיצוני", ואילו היועץ המשפטי לממשלה הוא "הבלם הפנימי".¹⁴

15. הרשות השופטת נחשפת רק להפרות חוק שפוגעות באזרחים העותרים לסעד. זהו קצה הקרחון המשאיר את רוב פעילות הממשלה מתחת לפני המים, בלא שיש אפשרות מעשית לקיים בעניינה ביקורת שיפוטית אפקטיבית. עבודת הממשלה ועבודת הייעוץ המשפטי לממשלה כרוכות בעשרות אם לא מאות החלטות המתקבלות מדי יום ביומו בזרועות השונות של הממשלה, אשר מקבלות עצות וחוות דעת ממערך הייעוץ המשפטי לממשלה שרובן כלל אינן נחשפות לעין הציבור. בלי הבלם הפנימי של מוסד היועץ המשפטי לממשלה, הפרה של סדרי מינהל תקינים הפוגעים בחוק ובאינטרס הציבורי עלולה להימשך בלא ששום גורם בקרה יהיה ער לה.

16. במסגרת תפקידו, על היועץ המשפטי לממשלה לסייע לממשלה לקדם את יעדיה באופן חוקי ולהימנע מהפרה של החוק. כלומר, מוטל עליו, ככל פרקליט המייצע ללקוחו, לייצע לממשלה על החלופות החוקיות העומדות בפניה ולסייע לה לתת לבוש משפטי למדיניותה. על כן, עקרונות עבודת היועץ כוללים את אחריותו

⁹ מצוטט אצל לוריא, לעיל ה"ש. **Error! Bookmark not defined.**, בעמ' 16.
¹⁰ בג"ץ 5134/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל פס' 48 לפסק דינה של השופטת ע' ברון (פורסם בנבו, 14.11.2016). להרחבה, ראו: לוריא, לעיל ה"ש 1.

¹¹ לוריא, לעיל ה"ש 1.
¹² דוגמה מובהקת לכך היא סוגיית השימוש המדינתי בעינויים נגד נחקרים של השב"כ, בתקופת ממושכות תוך הסתרת השימוש בכך מבתי המשפט, ובתקופות אחרות תוך התעלמות מהנחיות בנושא של היועץ המשפטי לממשלה. ראו: ועדת החקירה לעניין שיטות החקירה של שירות הביטחון הכללי בנושא פעילות חבלנית עוינת, דו"ח הוועדה (1987); דינה זילבר, **בשם החוק: היועץ המשפטי לממשלה והפרשות שטלטלו את המדינה** 278 (2012).

¹³ עמיחי כהן ויניב רוזנאי, "פופוליזם והדמוקרטיה החוקתית בישראל" עיוני משפט מד 87 (2021). ראו גם: כהן, לעיל ה"ש 1; לוריא, לעיל ה"ש 10.

¹⁴ יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה בשעת משבר: פרשת שרות הבטחון הכללי (השב"כ)" ספר אורי דיין - מאמרים לזכרו 47, 55 (תש"ן).

ואת נאמנותו למדיניות הממשלה.¹⁵ אולם, מכיוון שהממשלה אינה ככל לקוח, כך גם היועץ המשפטי אינו ככל פרקליט. כשם שהממשלה מחוייבת לחוק מכוח עקרון שלטון החוק, כך גם היועץ המשפטי יש מחוייבות חזקה לחוק – רבה יותר מזו של פרקליט רגיל. אף שהיועץ המשפטי פועל כפרקליט המייעץ ללקוח, נאמנותו הראשונה והעליונה נתונה לחוק ולעקרונות היסוד החוקתיים, ונאמנותו זו מחייבת אותו להשגיח שהממשלה לא תחרוג מהחוק ומערכי היסוד החוקתיים.¹⁶ הוא לא משרת רק את הממשלה, אלא משרת את המדינה.

17. מסיבות אלה, כדי למלא את תפקידו במקצועיות המשפטית הנדרשת, בצד אחריותיותו, מוסד היועץ המשפטי לממשלה הוא עצמאי בהפעלת שיקול דעתו המקצועי והוא אינו תלוי בממשלה שהוא מייעץ לה, ואף תקופת כהונתו היא בת שש שנים ולכן אינה חופפת תקופת כהונה של ממשלה מסויימת. תפיסה זו שררה מראשית ימי המדינה, כאשר נקבע כי לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה יש למנות נושא משרה מהשירות הציבורי ולא גורם פוליטי, כפי שנהוג בבריטניה ובמדינות אחרות שאימצו משרה זו.¹⁷ עם השנים התחזקה תפיסה זו והתפתחו נהגים וכללים שנועדו לאפשר לו למלא את תפקידו באופן בלתי תלוי, ובהם:¹⁸ התחזק הכלל המשפטי בדבר עצמאות שיקול דעת היועץ המשפטי לממשלה כדי שיקבל את החלטותיו באופן מעין-שיפוטי ולפי חוק בלבד¹⁹; ממשלות מינו יועצים משפטיים בשל מקצועיותם המשפטית ולא בשל עמדתם הפוליטית (כפי שהיה עם מינויו לתפקיד של יוצא האצ"ל מאיר שמגר בממשלת מפא"י ב-1968); וכאמור, תקופות כהונתם של יועצים משפטיים לא היו תלויות בתקופות כהונת הממשלה, עד כי חילופי שלטון לא הביאו לחילופי יועצים משפטיים.²⁰ נהגים וכללים אלה נותרו בעינם עד ימינו. בנוסף, נקבעו דרכי מינויו והדחתו באופן שיבטיח את עצמאותו המקצועית, אותם נפרט להלן.

ה. דרכי מינויו וסיום תפקידו המוצעים של היועץ המשפטי לממשלה – ממקצועיות ועצמאות למעין "משרת אמון" של הממשלה

18. דרכי המינוי וסיום תפקידו של היועץ המשפטי היום. סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 מסמיך את הממשלה לקבוע את הדרכים

¹⁵ להרחבה ראו לוריא, לעיל ה"ש 9.

¹⁶ יצחק זמיר **המינהלית** 106 (כרך א, מהדורה שנייה, 2010).

¹⁷ כפי שהסביר בשנת 1948 איש משרד המשפטים מרדכי בעהם, "השנוי היחידי שחל במעמדו של היועץ המשפטי מאז הקמת מדינת ישראל, הוא שהוא חדל להיות [...] חבר מועצת המדינה הזמנית או הממשלה הזמנית. פרט לכך, נשארו מעמדו ותפקידיו כפי שהיו לפני סיום המנדט" (תזכיר המצוטט אצל לוריא, לעיל ה"ש 9, בעמ' 15). להשתלשלות ההיסטורית של הדברים, ראו: יחיאל גוטמן **היועץ המשפטי נגד הממשלה** 38–54 (1981); זאב סגל **דמוקרטיה ישראלית – עיקריים חוקתיים במשטר מדינת ישראל** 165–168 (1988).

¹⁸ להרחבה ראו לוריא, לעיל ה"ש 9, בעמ' 17.

¹⁹ לדוגמה על רקע דו"ח ועדת אגרנט משנת 1962, שמסקנותיה אומצו בהחלטת ממשלה. ראו: דו"ח ועדת המשפטים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, **ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי** (יצחק זמיר עורך 1993).

²⁰ ראו לדוגמה על הותרתו בתפקיד של היועץ המשפטי אהרן ברק למרות חילופי השלטון בשנת 1977: דינה זילבר **בשם החוק: היועץ המשפטי לממשלה והפרשות שטלטלו את המדינה** 164 (2012).

למינויו של היועץ המשפטי לממשלה. הממשלה עשתה כן בשנת 2000 בהחלטת ממשלה.²¹ החלטת הממשלה הזו התקבלה בעקבות מסקנות ועדת שמגר אשר רצתה לשמר את אחריותותו של היועץ המשפטי לממשלה מצד אחד, אך מצד שני לתחום ולסייג את סמכויותיה של הממשלה במינויו ובפיטוריו. אחריותותו נדרשת משום עבודתו של היועץ עם הממשלה לצד הצורך למנוע חריגות וכשלים. מצד שני, תיחום וסיוג סמכותה של הממשלה נועדו להבטיח את שני העקרונות של מקצועיותו המשפטית ואי-תלותו, כמפורט לעיל.²² לפי החלטת הממשלה, שהתקבלה כאמור בעקבות המלצות ועדת שמגר, הממשלה ממנה את היועץ המשפטי לממשלה מבין מועמדים שמציעה לממשלה ועדה מקצועית-ציבורית שבה מכהנים: שופט בדימוס של בית המשפט העליון (והוא היו"ר, אשר מתמנה על ידי נשיא בית המשפט העליון בהסכמת שר המשפטים); שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לממשלה לשעבר, שממנה הממשלה; חבר כנסת שבחרת ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת; עו"ד שבחרת המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין; ואיש אקדמיה שנבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים. שר המשפטים אחראי ליזום את פעילותה, ורשאים להציע לה מועמדים – ראש הממשלה, שר המשפטים (או שניהם גם יחד), או חבר הוועדה. החלטת הממשלה קובעת תנאי כשירות למועמד – עליו להיות כשיר פורמאלית להתמנות לשופט בית המשפט העליון, ועליו להיות מתאים וראוי לכך "על פי העקרונות שהותוו" בדוח ועדת שמגר. בדוח ועדת שמגר צוינו, בין היתר: בקיאותו בתחומי דיני העונשין, המשפט החוקתי והמשפט המינהלי; תכונות אישיות של מנהיגות משפטית, יכולת ארגון ויכולת עמידה איתנה על עקרונות ערכיים של משטר דמוקרטי, מחשבה סדורה וכשירות למאמץ מינהלי וניהולי.²³ החלטת הוועדה טעונה הסכמת ארבעה לפחות מחמשת חבריה.²⁴

19. בהחלטת הממשלה נקבע כי כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה היא לתקופה אחת של שש שנים. כמו כן נקבע כי סמכותה של הממשלה להפסיק את כהונתו לפני כן היא בעיקר אם קיימים חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל.²⁵ מי שיוזם את הליך ההעברה מכהונה הוא שר המשפטים, המביא את הנושא בפני

²¹ הודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, י"פ התש"ס 4894; החלטה 1173 של הממשלה ה-31 "קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת הממשלה" (10.6.2007).

²² דוח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 59–63.

²³ דוח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 61.

²⁴ ראו: החלטות הממשלה, לעיל ה"ש 21.

²⁵ או אם עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו, אם אינו כשיר עוד לבצע את תפקידיו או מתנהלת חקירה פלילית נגדו או הוגש נגדו כתב אישום.



הוועדה המקצועית-ציבורית שתגיש לממשלה את המלצותיה על כך.²⁶

20. **דרכי המינוי וסיום תפקיד היועץ המשפטי לפי הצעת החוק.** הצעת החוק מבקשת לבטל הסדר זה ולקבוע שיטת מינוי וסיום כהונה פוליטית לחלוטין. בהצעת החוק מוצע כי היועץ המשפטי יתמנה על ידי הממשלה לפי המלצת ראש הממשלה ושר המשפטים. לפי ההצעה כשיר להתמנות אזרח ותושב ישראל הכשיר לכהן כשופט בית המשפט העליון שהוא "משפטן בעל שיעור קומה" ושלא היה בשלוש השנים האחרונות במספר משרות פוליטיות שמפורטות בהצעה. לפי ההצעה, משך כהונתו כתקופת כהונת הממשלה שמינתה אותו, והיא רשאית להעבירו מתפקידו בין השאר בעילה של "חילוקי דעות המקשים, לדעת הממשלה, על קיום שיתוף פעולה יעיל ביניהם".

21. **ביטול ההגנות על אי-תלות היועץ המשפטי לממשלה בתנאי הכשירות, הליך המינוי, תקופת הכהונה והעברה מתפקיד.** הצעת החוק מבטלת את ההגנות על אי-תלות היועץ המשפטי לממשלה, אשר קבועות היום בהחלטת הממשלה בעקבות המלצות ועדת שמגר. הצעת החוק קובעת: (1) את ביטול של הוועדה המקצועית-ציבורית במינוי ובהעברה מתפקיד היועץ המשפטי ומינוי בידי הממשלה בלבד; (2) את הורדת הפירוט שקבוע היום ביחס לכשירות המועמד (הכולל בנוסף לרמה מקצועית גם מנהיגות משפטית, יכולת ארגון ויכולת עמידה איתנה על עקרונות ערכיים של משטר דמוקרטי) והסתפקות בסטנדרט מקצועי נמוך יותר (משפטן בעל שיעור קומה); (3) את ביטול תקופת הכהונה הקצובה שאינה קשורה בתקופת כהונתה של הממשלה והפיכתה לתלויה בממשלה; (4) בהעברה מכהונה, את הורדת הרף של העילה העיקרית לכך מקריטריון אובייקטיבי, משמעותי וממושך ("חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל") לקריטריון סובייקטיבי ופעוט יותר ("חילוקי דעות המקשים, לדעת הממשלה, על קיום שיתוף פעולה יעיל ביניהם").

22. **החלפת האתוס המקצועי של היועץ והפיכתו למעין "משרת אמון".** שילוב המהלכים האלה נועד במפורש לשנות את אתוס התפקיד המקצועי של היועץ המשפטי לממשלה, ולהחליפו באתוס שונה לחלוטין – יועץ פוליטי. מופרכת מיסודה הטענה, שהושמעה לעיתים בדיונים במסגרת הליך החקיקה בנושא, לפיה מדובר רק בחזרה לתקופה ולשיטת המינוי לפני דו"ח ועדת שמגר. האתוס המקצועי של התפקיד היה נהוג מזה עשורים, שנים רבות לפני דו"ח ועדת שמגר, לכל הפחות מאז מינויו של שמגר עצמו בתפקיד היועץ המשפטי בשנת 1968. החקיקה בישראל בכל העשורים האלה נעשתה מתוך הנחה שמדובר בבעל תפקיד

²⁶ ראו עוד: בג"ץ 18225-06-25 כרמי גילון ואח' נ' ממשלת ישראל (אר"ש, 14.12.2025).

מקצועי ובלתי-תלוי במילוי תפקידו. על כן, מדובר בניסיון בפועל לעשות מהפיכה שבה יוחרב האתוס המקצועי של היועץ המשפטי בכסות לכאורה של מהלך שמרני, ובמסגרתה מנסה הצעת החוק להפוך את היועץ המשפטי מבעל תפקיד שמסייע לממשלה להגשים את מדיניותה במסגרת הדין, ל"חותמת גומי" שתכשיר עבור הממשלה כל שיעלה על רוחה, וככל שלא תעשה כן, תודח. כפי שיודגם מטה, המהפכה הזו תהדהד במאות דברי החקיקה והתחומים שבהם נדרש היועץ המשפטי למלא את תפקידו באופן בלתי-תלוי ומקצועי – ותערער את האיזונים הפנימיים שנקבעו בהם וכך במצטבר תפגע קשות בדמוקרטיה הישראלית.

ו. ביטול מעמדה המחייב של חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה

23. אחד הכלים המרכזיים המאפשרים כיום ליועץ המשפטי לממשלה למלא את תפקידו המשטרי הוא סמכותו כפרשן המוסמך של החוק עבור הרשות המבצעת, כל עוד לא קבע בית המשפט אחרת. לפי פסיקת בית המשפט העליון יש לראות בחוות דעתו ככזו המשקפת את הדין.²⁷

24. הצעת החוק פוגעת במעמד זה של חוות דעתו המשפטית של היועץ המשפטי לממשלה, ומאפשרת לממשלה להתעלם מחוות דעתו ואף לאפשר התעלמות זו גם לכל גורם ברשות המבצעת, באמצעות ההוראה, שלפיה הממשלה בהחלטתה אינה חייבת "לראות את חוות דעתו של היועץ המשפטי כמשקפת את הדין הקיים... אם ראתה טעם בכך, וכן רשאית היא לפטור בהחלטתה כל מי שהוראות סעיף 12 חלות עליו..." (סעיף 13(א)(3) להצעת החוק). במקרה זה, על הממשלה להניח "את החלטתה על שולחן ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בצירוף חוות הדעת הנוגעת בעניין".

25. **חשיבות המעמד של חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה.** לפי פסיקת בית המשפט העליון, היועץ המשפטי לממשלה הוא, כאמור, הפרשן המוסמך של החוק עבור הרשות המבצעת. לפיכך, חוות דעתו של היועץ המשפטי משקפת, מבחינת הרשות המבצעת, את המצב המשפטי הנוהג. הגישות של שתי הוועדות הציבוריות שעסקו בנושא, ועדת אגרנט (1962) ו-ועדת שמגר (1998), היו אמנם שונות מזו של המשפט העליון. לדעת שתי הוועדות, הממשלה – בניגוד לגופים אחרים ברשות המבצעת – רשאית לנהוג שלא לפי עצתו של היועץ המשפטי, תוך שהיא מניחה שחוות הדעת שלו אכן משקפת את החוק הנוהג.²⁸ עם זאת, בית המשפט העליון הכריע אחרת בנושא – ולא הבחין בעניין זה בין הממשלה ליתר

²⁷ פרשת התנועה למען איכות השלטון בישראל, לעיל ה"ש 8.
²⁸ דוח ועדת אגרנט, לעיל ה"ש 19, בעמ' 28; דוח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 44.



מוסדות הרשות המבצעת – ואף חזר ואשרר הלכה זאת לפני כשנתיים בפסק דין שניתן פה אחד ובהרכב מורחב:

”נחזור למושכלות ראשונים – היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת. כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת, פירושה את הדין משקף את המצב המשפטי – הקיים והמצוי – ופירושה זה מחייב את הרשות המבצעת. עמדה זו יצוקה בעשרות שנות פסיקותיו של בית משפט זה”.²⁹

26. ההיגיון העומד בבסיס עיקרון זה הוא שהממשלה אינה רשאית לפעול בניגוד לחוק, ושהיועץ המשפטי לממשלה הוא הגורם המקצועי המוסמך לצורך הקביעה מה חוקי ומה מנוגד לחוק. לכן, הממשלה אינה רשאית לפעול בניגוד לחוות דעתו של היועץ לעניין פרשנות החוק. חיוני לשמור על מעמדה של חוות הדעת של היועץ המשפטי גם מהסיבות שפורטו לעיל: עוצמת הממשלה, חולשת האיזונים והבלמים והיעדר מסורת מבוססת דיה של קיום שלטון החוק. חוות הדעת המחייבת הינה אחד ההכלים העיקרים בידי היועץ המשפטי לממשלה, המאפשרים לו למלא את תפקידו לסייע לממשלה להגשים את מדיניותה אך ורק במסגרת החוק.³⁰ הכלי הזה לשמירה על שלטון החוק חשוב במיוחד דווקא במקרים הרבים שבהם הפעילות בתחום הייעוץ מתרחשת מאחורי הקלעים ולא מתפרסמת בציבור (באופן אשר יעודד הליך משפטי), ואילולא מעמדה המחייב של חוות הדעת, קל היה לממשלה להתעלם ממנה.

27. **פגיעה בשלטון החוק, במינהל תקין ובזכויות האדם.** מתן הכשר לממשלה לפעול בניגוד לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה אם ”ראתה טעם בכך” תפגע בקיום שלטון החוק ברשות המבצעת. כל אימת שהממשלה תבקש לקדם מדיניות שחורגת מהוראות החוק, עלולה הממשלה להתעלם מחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה שיצביע על אי-חוקיות (בהנחה, שכנראה אין לה על מה לסמוך, שהיועץ המשפטי יגלה עצמאות מקצועית ובכלל יצביע על אי-חוקיות המדיניות). החלשת מעמד חוות הדעת יפגע ברשות המבצעת, שעלולה למצוא עצמה מפסידה בבתי משפט. ונזכיר: חזקת התקינות של החלטות הרשות המבצעת מבוססת, בין השאר, על מעמדן של חוות דעת היועץ המשפטי המקצועי והבלתי-תלוי. אבל חשוב מכך, הטעויות של הרשות המבצעת יבואו על חשבון זכויות האזרחים, על חשבון המינהל התקין, ועל חשבון שלטון החוק. חשוב להדגיש: לעתים קרובות בית המשפט כלל לא יוכל להביא מזור, משום שרוב החלטות הרשות המבצעת מתקבלות בלא ידיעת הציבור. בלא ייעוץ משפטי מקצועי שחוות דעתו בעלת

²⁹ פרשת התנועה למען איכות השלטון בישראל, לעיל ה"ש 8.

³⁰ יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה והמאבק על חוקיות השלטון" עיוני משפט יא 411, 418 (1986).



מעמד מחייב, המדיניות שהממשלה תוציא אל הפועל תהיה לא פעם בלתי חוקית ותקבע עובדות בשטח, מבלי שבית המשפט יתערב.

28. פגיעה במעמד חוות הדעת החורגת מעמדות הוועדות הציבוריות בעבר בכך שהיא פוגעת במעמד חוות הדעת גם במשרדי הממשלה. יש להדגיש שאין בסיס לטענה לפיה כביכול כל שנעשה הוא "חזרה לעמדה המשפטית של ועדות שמגר ואגרנט". טענה זו שגויה במספר מובנים. ראשית, לפי עמדת הוועדות, הממשלה יכולה לחרוג מחוות הדעת תוך שהיא מניחה שחוות הדעת אכן משקפת את החוק הנהוג. לפי הצעת החוק אין הממשלה חייבת להתייחס לחוות דעת פלונית של היועץ המשפטי לממשלה כמשקפת את הדין. שנית, כאמור לעיל, לפי עמדת הוועדות הציבוריות, בניגוד לממשלה במליאתה, "יתר הרשויות, השייכות לזרוע המבצעת במדינה [...] מחובתן לראות את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה כמדריכה בשאלות חוק ומשפט".³¹ גישה זו נהגה עוד מראשית ימי המדינה, כשעוד בחוות הדעת הראשונות שנכתבו בעניין זה במשרד המשפטים בשנת 1948, הובהר ש"מכרעת חוות דעתו של היועץ המשפטי בעניני משפט וסמכויות הממשלה, וכל משרדי הממשלה ומחלקותיה חייבים להקפיד ולנהוג בהתאם לחוות דעת כאלה".³² בניגוד לכך, הצעת החוק פוגעת במעמד חוות הדעת גם בגופים הכפופים לממשלה, כאשר היא מאפשרת לממשלה לפטור אותם מחובת כיבוד חוות הדעת ובעצם, מחובת הכיבוד לחוק.

29. פגיעה בשלטון החוק על רקע התנהלותה בפועל של הממשלה בשנים האחרונות. נציין עוד, כי ועדת שמגר בהמלצתה לפיה קיימת אפשרות שהממשלה תנהג שלא על פי חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה, גם כשהיא מניחה שחוות דעתו משקפת את הדין, הסתמכה על כך שהממשלה בפועל מכבדת את חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה. הנחה זו, שהיה לה בסיס בעבר, כבר אינה קיימת בשנים האחרונות, בהן הממשלה חרגה לא אחת מחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה, לדוגמה בהחלטה להקים ועדת בדיקה ממשלתית בעניין מח"ש בתקופת בחירות (פברואר 2020),³³ בהעדר פעולות לנסות לגייס חייבי גיוס הלומדים בישיבות,³⁴ בהחלטת ממשלה להרחיב את הייצוג הנפרד בעתירה נגד אי-גיוס בני הישיבות למשרד הביטחון וצה"ל,³⁵ באישור מינויים שלא כדין, ועוד.³⁶

³¹ דוח ועדת אגרנט, לעיל ה"ש 19, בעמ' 28.

³² פנחס רוזן, תזכיר בדבר מעמדו של היועץ המשפטי במדינה (5.12.1948) א"מ ג-5425/7.

³³ בג"ץ 1182/20 משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' שר המשפטים (נב) 10.2.2021.

³⁴ בג"ץ 5819/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון (אר"ש, החלטה מיום 26.4.2026).

³⁵ ראו פרשת התנועה למען איכות השלטון בישראל, לעיל ה"ש 8, פס' 83 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן.

³⁶ לדוגמאות נוספות ראו לוריא, לעיל ה"ש. Error! Bookmark not defined.; גיא לוריא, ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי, "התנהלות לא חוקית של הממשלה והממשק עם היועץ המשפטי לממשלה" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה [ע"ר] | רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602 | טל': 02-5300888; פקס: 02-5300837.

30. בדמוקרטיה רבות קיים גורם מקצועי-משפטי שהרשות המבצעת בפועל נוהגת לפי עצתו המשפטית.³⁷ על כן ישראל תהא חריגה למודל זה. גורמי רקע אלה מעצימים את החשש שהפגיעה במעמד חוות הדעת תביא לכך שהממשלה תתעלם לחלוטין מחוות הדעת ומהדין ותפגע קשות בשלטון החוק.

31. **פגיעה במערך הייעוץ המשפטי ובמעמדו במשרדי הממשלה.** הפגיעה הגלומה במעמד חוות הדעת תפגע גם במעמד מערך הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה השונים. כל המערך הזה, היום ולפי הצעת החוק, כפוף ליועץ המשפטי לממשלה. כיום השרים, משרדי הממשלה ויתר הגורמים ברשות המבצעת מקבלים החלטות ומקדמים מדיניות תוך שהם מניחים שחוות דעת הייעוץ המשפטי שהם מקבלים משקפות את המצב המשפטי. כך מתקבלות עשרות אם לא מאות החלטות של השרים ושל גורמים אחרים בממשלה מדי יום ביומו. אם תתקבל הצעת החוק, כל חוות דעת וכל עצה של יועץ משפטי תהיה תלויה על בלימה, וניתן יהיה להניח שאם המדיניות חשובה לשר מספיק – ניתן גם לקדמה תוך חריגה מהחוק לפי פרשנות הייעוץ המשפטי. מהלך זה יביא לקריסה של מעמד הייעוץ המשפטי בכל משרדי הממשלה ולפגיעה בשלטון החוק ובמינהל התקין בכל הדרגים ברשות המבצעת – גם כאלה שפועלים רחוק מעין הציבור. מאות החלטות של שרים ושל גורמים אחרים במשרדיהם עלולות להתקבל תוך התעלמות מעצות בעל-פה ובכתב של גורמי הייעוץ המשפטי.

32. **פגיעה בוודאות המשפטית ובאחידות עבודת הממשלה.** האפשרות של הממשלה לסטות מחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה – הן במליאת הממשלה והן ביתר הרשות המבצעת – תפגע בעקרון הוודאות המשפטית. האפשרות של כל יחידה או בעל תפקיד לקבל פטור באמצעות הממשלה מחוות דעת היועץ המשפטי, תפגע גם במידת הכיבוד שלהם את עצות הייעוץ המשפטי. כל יחידה וכל בעל תפקיד יוכל לפנות לשר ולממשלה ולדרוש דיון ופטור מציות לחוות דעת. עד שהממשלה תקבל על כך החלטה, הדברים יהיו תלויים על בלימה. בעקבות זאת, אזרחי ישראל לא יוכלו עוד להסתמך על עקביות ואחידות עבודת הממשלה שהיא חלק בלתי נפרד מעקרון שלטון החוק, משום שפעולת משרדי הממשלה השונים בהסתמך על פרשנות אחידה של החוק תלויה בתכלול ובהנחיה של מוסד היועץ המשפטי לממשלה. אזרחי ישראל לא יוכלו לדעת אם בפועל עלולים משרדי הממשלה לאכוף את החוק, להתקין תקנות, ולקבל החלטות שונות – באופן בלתי צפוי שאינו עומד בקנה אחד עם לשון החוק. כל שר וכל גורם במשרד עלול לחפש לעצמו ייעוץ אחר – שמתאים יותר לפרשנות שהשר רוצה לקבל – וכך במקום הרמוניה ממשלתית ומשפטית נקבל בוקה ומבולקה של החלטות ממשלתיות

³⁷ אורי אהרונסון "מעמד היועץ המשפטי לממשלה כפרשן המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת: עיון השוואתי" פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה (נייר עמדה מס' 70, 2.1.2026).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הסותרות את עצמן ואת העצות המשפטיות של היעוץ המשפטי לממשלה. כפי שהזהיר בזמנו המשנה (לנשיאה) השופט אליקים רובינשטיין:

”נער הייתי ולא מעט זקנתי וראיתי שרים ובכירים אחרים הנכונים, כדי לקדם מטרות כאלה או אחרות, לקבל ייעוץ משפטי הסותר עמדת שר או בכיר אחר, ואילולא הבקרה והאיזון מטעם היועץ המשפטי לממשלה היינו שרויים בתוהו ובוהו לא קטן בהקשרים הנוגעים למחויבויות המדינה”.³⁸

בשורה התחתונה, השמירה על שלטון החוק במשרדי הממשלה תיפגע.

ז. פגיעה בפיקוח של היועץ המשפטי לממשלה על כך שרשויות השלטון וגופי הביטחון שומרים על שלטון החוק.

33. תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה אינו פאסיבי, אלא חובתו ליזום ייעוץ מקום בו הוא דרוש על מנת לוודא שרשויות השלטון לא יחרגו מהחוק.³⁹ בין אם מדובר בבחינת נהלי המשטרה בפיזור הפגנות או בחוקיות החלטות מינהליות שוטפות של משרדי הממשלה – חלק מתפקידו של היועץ המשפטי הוא לפקח על חוקיות עבודתם. פיקוח זה נעשה בראש ובראשונה באמצעות הגורמים שבאחריותו המינהלית (מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים) אך גם באמצעות הגורמים שבאחריותו המקצועית – היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה וביתר יחידות הרשות המבצעת. מערך הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה, שהוא חלק אינהרנטי מהנהלת המשרדים, מאפשר ליועץ המשפטי לממשלה לקבל התרעה על קשיים משפטיים בעבודה הממשלתית – ובגיבוי היועץ המשפטי לממשלה – המערך הזה גם שומר על שלטון החוק.⁴⁰ לפיקוח זה חשיבות יתר ביחס לרשויות אכיפת החוק וגורמי הביטחון (לדוגמה המשטרה ושירות הביטחון הכללי), בשל מאפייני עבודתם המשימתיים והביטחוניים, ועל רקע הפוטנציאל הרב שלהם לפגיעה בזכויות אדם.⁴¹

34. הפגיעה באי-תלות היועץ המשפטי לממשלה, הפיכת האתוס שלו לפוליטי במקום מקצועי, והחלשת מעמד חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, משתלבים לכדי פגיעה קשה ביכולתו לפקח על חוקיות עבודתם של משרדי הממשלה ויתר יחידות הרשות המבצעת. פגיעה זו עלולה להיות חמורה במיוחד מבחינת השלכותיה על זכויות אדם, כאשר מדובר בפיקוח על רשויות אכיפת החוק וגורמי הביטחון. יועץ משפטי פוליטי וחסר עצמאות מהממשלה, יתקשה לבקר לדוגמה

³⁸ אליקים רובינשטיין נתיבי ממשל ומשפט 44 (2003).

³⁹ גיא לוריא, היועץ הטוב: אמות מידה להערכת היועץ המשפטי לממשלה 102 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015).

⁴⁰ לוריא, לעיל הי"ש 39, בעמ' 103.

⁴¹ השוו: אלי בכר ייעוץ משפטי בארגון ביטחוני (2013).

את נהלי המשטרה בהפגנות או את החקירות של שירות הביטחון הכללי. החלשת מעמדו גם עלולה לפגוע במעמד היועצים המשפטיים ברשויות אלה ובגיבוי שהוא מעניק להם, שהם קריטיים ליכולתם לסייע בידי היועץ המשפטי לממשלה בפקוח זה.

ח. פגיעה בייצוג המדינה בבתי המשפט

35. חשיבות בלעדיות מוסד היועץ המשפטי לממשלה בהצגת עמדת המדינה בבית

המשפט. היועץ המשפטי לממשלה מייצג את המדינה בכלל ההליכים בבתי המשפט, ולו סמכות בלעדית ועצמאית בכך, או כלשון הנחיות היועץ המשפטי לממשלה: "ייצוג המדינה בכל עניין אזרחי, מינהלי, בינלאומי, פיסקלי, משפט העבודה ואחר, מופקד בידי היועץ המשפטי לממשלה ובאי-כוחו".⁴² ייצוג המדינה נעשה כאמור בפועל בידי באי כוח היועץ המשפטי לממשלה, בעיקר בידי הפרקליטים בפרקליטות המדינה.

36. הבלעדיות והעצמאות של היועץ המשפטי לממשלה בייצוג המדינה בבתי המשפט קשורות באופן הדוק למעמדה המחייב של חוות דעתו המשפטית. כפי שהסבירה השופטת דפנה ברק-ארז:

"סמכותה של היועצת המשפטית לממשלה לייצג את המדינה בערכאות משקפת במידה רבה את מעמדה כפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת. בהתאם לעקרון יסוד זה, כל עוד בית המשפט לא פסק אחרת, פרשנות הדין על-ידי היועצת המשפטית לממשלה משקפת מבחינתה של הרשות את המצב המשפטי הקיים, ועל כן מחייבת את כל זרועותיה בפעולתן. מכך נובע גם תפקידה המוסדי של היועצת המשפטית לממשלה כמי שנדרשת להגן על עמדה זו בבית המשפט, במידת הצורך. [...] ייצוג המדינה בערכאות הוא אפוא ההמשך הטבעי והמתבקש של מתן הייעוץ המשפטי לממשלה. מדובר בשני היבטים השלובים זה בזה: גיבוש העמדה הנורמטיבית בסוגיה נתונה ומתן חוות דעת משפטית לרשות בהתאם לה – במבט צופה פני עתיד; ולצד זאת, הגנה על עמדתה בפני בית המשפט במסגרת ייצוג המדינה בערכאות – לאחר מעשה"⁴³ [ההדגשה במקור].⁴⁴

37. אכן, הבלעדיות בייצוג המדינה היא אחד משני הכלים העיקריים המאפשרים ליועץ המשפטי לממשלה לשמש שומר סף מטעם שלטון החוק ובלם פנימי בפני הפרת החוק על ידי המדינה. זאת, על ידי סמכותו לא להגן על עמדת המדינה בבית המשפט אם יסבור שהיא לא חוקית. הכלי השני, שכאמור קשור הדוקות בבלעדיות בייצוג המדינה, הוא מעמדה המחייב של חוות דעתו המשפטית כלפי הרשות.⁴⁴

38. עצמאות היועץ המשפטי בייצוג המדינה באה לידי ביטוי בכך שהוא טוען את הטענות המצדיקות את פעולת רשויות השלטון על פי הבנתו המקצועית את הדין.

⁴² הנחיה 1.0000, לעיל הי"ש 8.

⁴³ בג"ץ 31238-09-24 השר לביטחון לאומי נ' היועצת המשפטית לממשלה פסי 44 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (אר"ש, 9.3.2025).

⁴⁴ זמיר, לעיל הי"ש 30, בעמ' 418.

- במלים אחרות, "העמדה המשפטית של רשויות המדינה, להבדיל מדעתם האישית של בעלי התפקידים בהן, נקבעת ומיוצגת על ידי מוסד היועץ המשפטי לממשלה".⁴⁵ אם, לדעת היועץ המשפטי, הרשות השלטונית אינה פועלת כדיון, הוא רשאי כאמור להודיע כי לא יגן על פעולתה בבית המשפט.⁴⁶
39. בלעדיותו בייצוג המדינה באה לידי ביטוי בכך שבדרך כלל, הרשות השלטונית אינה רשאית לעקוף את היועץ המשפטי לממשלה בייצוגה. עם זאת, כאשר יש מחלוקת פרשנית לגיטימית בין הרשות לבין היועץ המשפטי, הוא רשאי להתיר לה – לפי שיקול דעתו – ייצוג משפטי אחר.⁴⁷ כפי שנקבע על ידי בית המשפט העליון פה אחד ובהרכב מורחב של תשעה שופטים, מדובר ב"מקרים חריגים שבהם היועצת המשפטית לממשלה תחליט כי תובא לפני בית המשפט גם עמדה אחרת. בהקשר זה, אין חולק כי ההחלטה להתיר ייצוג נפרד נתונה לשיקול דעת היועצת המשפטית לממשלה והיא הגורם שיקבע אם להיעתר לבקשה כזו, כמו על האופן שבו תוצג עמדה כזו".⁴⁸
40. בית המשפט העליון הדגיש שוב ושוב, כי מדובר במקרים חריגים, שבהם היועץ המשפטי לממשלה מוסמך להביא בפני בית המשפט, לצד עמדת המדינה שהוא מציג, גם את "עמדתה החולקת של הרשות, לרבות באמצעות ייצוג נפרד".⁴⁹
41. **השינוי שנעשה בהצעת החוק – פגיעה בשלטון החוק.** הצעת החוק מבקשת לשלול את בלעדיות היועץ המשפטי לממשלה בהצגת עמדת המדינה בערכאות במספר מובנים: ראשית, הסמכות לקבוע את עמדת המדינה בבית משפט תינתן לממשלה (אפשר גם באמצעות שר המשפטים); שנית, הממשלה (או, במקרים מסויימים, שר הנוגע בדבר בלבד) תוכל להחליט לפי שיקול דעתה על ייצוג נפרד; ושלישית, אם נקבע ייצוג נפרד – לא יתייצב היועץ המשפטי להליך אלא באישור הממשלה.
42. המהלך הזה שולל את אחד הכלים העיקריים שמאפשרים ליועץ המשפטי לשמור על שלטון החוק: בלעדיות היועץ המשפטי לממשלה בייצוג המדינה. ההצעה מאפשרת לממשלה להציג עמדה משפטית שהיועץ המשפטי סבור לפי שיקול דעתו המקצועי שהיא אינה חוקית, תוך השתקת היועץ המשפטי. דבר זה יעמיד למעשה את עמדות הממשלה מעל לחוק, וכך תיווצר סתירה חזיתית לעקרון שלטון החוק. אם כעניין שגרתי תוכל הממשלה לייצג את עצמה בבית המשפט על

⁴⁵ בג"ץ 31238-09-24 השר לביטחון לאומי נ' היועצת המשפטית לממשלה פס' 43 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (אר"ש, 9.3.2025).

⁴⁶ בג"ץ 4267/93 אמיתי - אזרחים למען מנהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 473, 441 (1993).

⁴⁷ דוח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4, עמ' 74.

⁴⁸ פרשת התנועה למען איכות השלטון בישראל, לעיל ה"ש 8.

⁴⁹ פרשת השר לביטחון לאומי, לעיל ה"ש 43, פס' 45 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז. שיקול הדעת בהקשר הזה, הן באשר לאישור הבאת העמדה החולקת הזו, והן באשר לאופן הצגתה (קרי אם להתיר ייצוג נפרד או להציג את העמדה החולקת הזו באופן אחר), נתון בידי היועץ המשפטי לממשלה. שאלה שטרם הוכרעה, ונתונה במחלוקת בבית המשפט העליון, היא מהי אמת המידה שלפיה צריך היועץ המשפטי לממשלה להחליט ומה מידת חריגותו של הייצוג הנפרד (ראו: פרשת השר לביטחון לאומי, לעיל ה"ש 43).



ידי עורך דין חיצוני מטעמה, מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה ייפגע פגיעה קשה, ולא יהיה בפועל מי שישמור על קיומו של החוק.

43. **למעשה, מהלך זה שולל גם את מעמד חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה כלפי**

הממשלה, ובמקרה זה אפילו בלא כל צורך להניח את ההחלטה על שולחן ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (כפי שנדרש לפי הצעת החוק אם הממשלה מחליטה לחרוג מחוות דעת). כפי שהוסבר לעיל, חוות הדעת המחייבת ובלעדיות הייצוג הם שני כלים הקשורים זה בזה: האפשרות של הממשלה לקבוע בדיעבד מהי העמדה המשפטית במקרה מסויים, תשליך על מעמד חוות דעת של היועץ המשפטי על מקרה מסויים שניתנת מראש. הממשלה תחשוש פחות להתעלם מהחוק כשזה מגביל אותה במדיניות או בפעולה שהיא רוצה לנקוט, וגם תחשוש פחות להתעלם מחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה על מגבלות החוק,⁵⁰ משום שהיא תדע שגם אם אזרחים שנפגעים יעותרו נגד פעולותיה (ולא בטוח שבכל מקרה ומקרה הפרות החוק בכלל יתגלו) – היא תוכל להתעלם ולהשתיק את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בבתי המשפט.

44. שלילת שניים מהכלים העיקריים שמאפשרים למוסד היועץ המשפטי לממשלה

למלא את תפקידו החוקתי העיקרי – להבטיח את חוקיות פעולותיה של הממשלה על כל משרדיה – משמעותה פגיעה ביכולתו של מוסד זה להגשים את תכליתו. מדובר בפגיעה קשה באפקטיביות של מוסד היועץ המשפטי בתפקידו להשליט את המשפט במדינה, אשר תלויה בסמכותו הבלעדית לייצג את המדינה בצד מעמדה המחייב של חוות דעתו המשפטית. על רקע מרכזיותו של מוסד היועץ המשפטי לממשלה כאחד משני הבלמים העיקריים על כוחה של הממשלה – בצד הרשות השופטת – ההשלכה של פגיעה מעין זו באפקטיביות היועץ המשפטי תהיה פגיעה קשה בשלטון החוק בממשלה, פגיעה במינהל התקין בממשלה, ופגיעה בזכויות האזרחים שייפגעו מפעולות בלתי חוקיות של הממשלה.

45. פגיעה בבלעדיות הייצוג גם תפגע באחידות עמדת המדינה המוצגת בבתי המשפט

השונים ובמקצועיות של דרך הצגת עמדת המדינה, באופן שישבש את אופן פעולתה של הממשלה. השיבוש הזה גם יפגע באינטרס ההסתמכות של אזרחי המדינה על עקביות ואחידות עמדת המדינה תוך כיבוד עקרון שלטון החוק. הליכים שבהם מעורבת המדינה מערבים באופן תדיר מספר גורמים במשרדי ממשלה שונים, והתכלול של עמדת המדינה והכרעה בין המשרדים השונים ובעלי התפקידים השונים מוטל על מוסד היועץ המשפטי לממשלה. כפי שהסביר השופט כבוב, לבלעדיות פרקליטי המדינה בהקשר זה יש חשיבות בהליך בבית המשפט לא רק "בכל הנוגע לניסיון ולבקאות של פרקליטיה שפועלים מתוך רשויות המדינה ומבינים לעומק את ההשלכות של העמדות המוצגות בבתי

⁵⁰ אלון פריבר "מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה ושאלת בלעדיות הייצוג" פורום עיוני משפט מד 1, 36 (תשפ"א).

המשפט במובן הרחב", אלא גם "במישור האפיסטמולוגי", בין היתר "בשל היכולת להציג את המסד העובדתי לאשורו, נוכח האפשרות של פרקליטים להיחשף לחומר רגיש ואף מסווג".⁵¹ נכוחים במיוחד דבריו של המשנה לנשיאה (דאז) אליקים רובינשטיין:

"כידוע יש מדינת ישראל אחת, וממשלה אחת, ויועץ משפטי לממשלה אחד, ופרקליטות מדינה אחת שמייצגים את כל גופי המדינה. כשמובאת עמדה לפני בית משפט זה עליה להיות עמדה המייצגת מדיניות ממשלתית אחת, ולא חלילה של לטיפונדיות ואחוזות פיאודליות כאלה ואחרות – מדינה אחת, מדיניות אחת. תפקידם של היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה הפועלות בכפיפות לו בהקשר המשפטי הוא האינטגרציה, כך שבית המשפט לא ישמע מנגינות מתוים שונים, משל היו אלה "שטיבלך" של נוסחים שונים. תזמורת אחת היא ומנצח לה אחד, במישור הכולל – הממשלה, שבמקרה של חילוקי דעות על ראש הממשלה להביא את הדברים לדיון ולהכרעה בה, ובמישור המשפטי – היועץ המשפטי לממשלה".⁵²

46. הפגיעה במסד העובדתי שיוצג לבתי המשפט, הן עקב חוסר אחידות עמדת המדינה, הן על רקע השתקת היועץ המשפטי לממשלה במקרים של מחלוקת, תפגע בתורה ביכולת של בית המשפט להפעיל ביקורת שיפוטית על הממשלה. גם שקיפות המינהל הציבורי תיפגע בעקבות מהלך זה. זו תהיה, אם כן, פגיעה בזכויות האזרח ובמינהל התקין לא רק בשל פגיעה באפקטיביות הבלם הפנימי על עבודת הממשלה (מוסד היועץ המשפטי לממשלה) אלא גם בשל פגיעה באפקטיביות הבלם החיצוני על עבודת הממשלה (בתי המשפט).

47. **חוסר נחיצות המהלך של הצעת החוק בתחום הייצוג.** מהלך זה כלל אינו נחוץ, אפילו לשיטת המציעים.⁵³ נסביר: יכולות להיות מחלוקות פרשניות לגיטימיות בין היועץ המשפטי לממשלה לבין הממשלה, ואכן חשוב שבמקרים אלה תזכה הממשלה לייצוג עמדתה בבית המשפט.⁵⁴ כאשר יש מחלוקת פרשנית לגיטימית בין הרשות לבין היועץ המשפטי, היועץ יכול להתיר – **לפי שיקול דעתו** – ייצוג משפטי של הרשות בידי "משפטן משירות הציבור או מן המגזר הפרטי, הנכון להציג טעמיה של הרשות הממלכתית".⁵⁵ זוהי הפרקטיקה הנוהגת לעניין זה, כפי שניתן לראות מכך שהיועצת המשפטית לממשלה אישרה מספר פעמים בשנים

⁵¹ פרשת השר לביטחון לאומי, לעיל ה"ש 43, פסי' 17 לפסק דינו של השופט כבוב.
⁵² בג"ץ 6017/10 אדם טבע ודין נ' שר התשתיות הלאומיות פסקה ז' לפסק דינו של השופט רובינשטיין (אר"ש, 2010).
⁵³ לרקע על שיטתם, ראו: איתן לבונטין "מבוא ביקורתי לייצוג המדינה בערכאות" משפטים נב 799 (2024).
⁵⁴ חשיבות זו אינה בהכרח על רקע פגיעה בזכויות של הממשלה או השר, שהרי בדרך כלל מדובר במישור המשפט המינהלי שבו בית המשפט דן בחוקיות של פעולה שלהם – והם אינם עומדים למשפט פלילי. ראו: עמיחי כהן "על סוגיות הקשורות לתפקידו של היועץ המשפטי לממשלה" דינא (25.10.2020). להצדקה של חשיבות הצגת העמדה הזו בין השאר על רקע האופי הפלורליסטי של המדינה המינהלית המודרנית, ראו: אדם שנער "בכמה קולות מדברת המדינה? על מתן מעמד לרשות חולקת בהליכים משפטיים" עיוני משפט לח 361 (2016).
⁵⁵ דוח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4.

האחרונות (ויותר מבעבר) ייצוג נפרד לממשלה.⁵⁶ זאת, גם אם יש מחלוקת בבית המשפט העליון עד כמה המקרים האלה צריכים להיות חריגים ונדירים ולפי איזה סטנדרט ראוי שהיועץ המשפטי יפעיל את שיקול דעתו (לדוגמה כשאין מדובר ב"אי-חוקיות ברורה וגלויה" כפי שנאמר בדו"ח ועדת שמגר, או במקרים שהם אינם "סוגיה קונקרטית ומתוחמת שיש לגביה תשובה משפטית ברורה" אלא "סוגיה חוקתית או משטרית עקרונית שיש לה פנים לכאן ולכאן" כפי שנהוג לבחון על ידי הייעוץ המשפטי),⁵⁷ ואם החלטות היועץ המשפטי שגויות במקרים מסויימים.⁵⁸

48. במלים אחרות, הצעד הקיצוני של הצעת החוק אינו נחוץ. ראשית משום שבדרך כלל, באלפי התיקים שבהם מנהלת המדינה, לא מתעוררות מחלוקות בין הממשלה לבין מערך הייעוץ המשפטי לממשלה. הייעוץ המשפטי מבחין היטב בין קשיים חוקתיים או חוקיים שאין בהם כדי לפסול מדיניות או החלטה שלטונית מבחינה משפטית – שתזכה לכן להגנה ולייצוג; לבין אי חוקתיות או אי חוקיות, שלא ניתן להגן עליה ולא לייצג אותה. שנית, סמכויותיה של הממשלה במינוי היועץ המשפטי לממשלה וחזקת התקינות המינהלית של פעולותיה בעתירות נגדה, מביאות לייצוג אפקטיבי של עמדתה. שלישית, אפילו במקרים המעטים שבהם יש מחלוקת, כמעט תמיד זוכה עמדת הממשלה או השר לייצוג בפני בית המשפט, במקרה הצורך באמצעות ייצוג נפרד.⁵⁹ קולה של הממשלה נשמע ובניגוד למשתמע מהצעת החוק היא זוכה לייצוג נאמן.

49. מהלך קיצוני מעבר לנדרש. גם אם לשיטת המציעים יש בעיה בייצוג הממשלה, הצעד שנוקטת הצעת החוק הוא קיצוני הרבה מעבר לנדרש לשיטתם. אפילו אם לשיטת המציעים יש מקום לאפשר ייצוג נפרד בכל מקרה ומקרה שבו היועץ המשפטי והממשלה חלוקים, מדוע נחוץ לאפשר לממשלה גם לקבוע את עמדתה המשפטית של המדינה בכל תיק ותיק וכך לשלול את מעמד חוות דעת היועץ המשפטי? מדוע יש לאפשר אפילו לשר בודד, במקרים מסויימים, לקבל ייצוג נפרד (ולא רק בהחלטת ממשלה במליאתה)? מדוע יש מקום גם להשתיק את היועץ המשפטי לממשלה ולמנוע מנציגיו להגיע להצגת את עמדתם במקרי מחלוקת? במקום מהלך מדוד שנועד להתמודד עם בעיה שהמציעים (בטעות) חושבים שיש לתקן,⁶⁰ ננקט צעד קיצוני ביותר: גם הסמכות לקבוע את עמדת המדינה בבית משפט תינתן לממשלה, גם הממשלה ואפילו במקרים מסויימים

⁵⁶ דפני בנבניסטי וענת טהון אשכנזי "ייצוג נפרד אינו ייעוץ נפרד" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (24.7.2025).

⁵⁷ פרשת השר לביטחון לאומי, לעיל ה"ש 43. ראו גם: בג"ץ 158/21 רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים (נבו) (31.1.2021); בג"ץ 6949/14 גיני נ' הרבנות הראשית לישראל (אר"ש 6.6.2016); בג"ץ 5124/18 תנובה נ' שר האוצר (אר"ש 4.3.2019).

⁵⁸ דנג"ץ 70105-05-225 ממשלת ישראל נ' מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה (אר"ש 3.2.2026).

⁵⁹ בנבניסטי וטהון אשכנזי, לעיל ה"ש 56.

⁶⁰ השוו, לדוגמה, להצעה של כהן, לעיל ה"ש 54.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

שר הנוגע בדבר יוכל להחליט ייצוג נפרד, וגם במקרים אלה לא יתייצב היועץ המשפטי להליך אלא באישור הממשלה.

50. פגיעה במעמד היועץ המשפטי ובמעמד המדינה בבתי המשפט. השילוב של ההוראות בחוק הקובעות אתוס פעולה של עורך-דין פרטי במקום פרקליט ציבורי והאפשרות הסבירה שבעקבות קבלת הצעת החוק היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו ייאלצו הלכה למעשה להגן על פעולות נגד עמדתם המקצועית, עלול לפגוע בדרכי הפעולה של הפרקליטים הציבוריים. כיום, מעבר למחוייבות של היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו לייצג את המדינה בהתאם למחוייבות של כל עורך דין (בנאמנות, במסירות, ללא מורא, בהגינות ובמימונות משפטית מרבית), חלות עליהם חובות הנובעות מכך שהם מייצגים את המדינה ואת החוק. מטרתם היא שהמדינה תממש את זכויותיה ותמלא את חובותיה על פי דין. בתי המשפט עצמם מצפים מהיועץ המשפטי ומנציגיו לפעול בהגינות גבוהה יחסית לעורכי דין אחרים, ביושרה, במימונות, באמינות ובעקביות.⁶¹ ליועץ המשפטי ולנציגיו חובות מוגברות כלפי בתי המשפט, והם עומדים בינם לבין הרשות המבצעת, תוך שהם מסייעים לאיזונים והבלמים ביניהם.⁶²

51. האמון המוגבר שרוכשים בתי המשפט ליועץ המשפטי לממשלה ולנציגיו מבוסס על כך שהם מייצגים את הרשות המבצעת באופן מקצועי וטוענים רק את "אותן טענות העולות מן הפרשנות המשפטית המקובלת" עליהם, ואם "היועץ המשפטי סבור שהרשות פעלה שלא כדין, הוא יציג דעתו האמורה בפני בית המשפט".⁶³ אמון זה יאבד ומעמד היועץ המשפטי יישמט אם הוא יהפוך למי שטוען טענות גם אם אינו מאמין בהן מבחינה מקצועית, ואם לא יוכל להציג את דעתו המקצועית בפני בית המשפט. יועץ משפטי המצדיק מה שנתפס בעיניו כ"שרץ" משפטי אינו מתאים להגן על ממשלה חוקית במדינה דמוקרטית.

52. הפגיעה באמון של בית המשפט ביועץ המשפטי תפגע בתורה באמון שרוכש בית המשפט לרשות המבצעת, הבא לידי ביטוי בין השאר בחזקת התקינות המינהלית. חזקה זו מבוססת, כאמור לעיל, בין השאר על מעמדו המקצועי של היועץ המשפטי לממשלה. בלא ייעוץ משפטי שמייצג באופן מקצועי את המדינה, מדיניות ממשלתית תהיה בגדר חשודה באי-חוקיות.

ט. פגיעה רב-מערכתית באינטרס הציבורי, במוסדות מדינתיים, בטוהר הבחירות, בשלטון החוק ובהגנה על זכויות חוקתיות

53. הפגיעה הגלומה בהצעת החוק במעמד היועץ המשפטי לממשלה תביא עמה לפגיעה רב-מערכתית במוסדות ובזכויות רבות שליועץ המשפטי לממשלה

⁶¹ מרים נאור "הפרקליט בשירות המדינה" משפטים כד 417, 421-422 (תשנ"ה); פסק הדין של השופט נ' הנדל בע"א 4244/12 הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' תת-ניצב אפרים ברכה (19.2.2014); לוריא, לעיל ה"ש 39, בעמ' 181.

⁶² לוריא, לעיל ה"ש 39, בעמ' 181-182.

⁶³ דוח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 74.

סמכויות ותפקידים להגן עליהם על פי חוקים רבים. כאמור לעיל, הנחת היסוד של חוקים רבים, לפחות מאז כהונתו של שמגר כיועץ משפטי לממשלה, הייתה שהיועץ המשפטי הוא גורם מקצועי בלתי-תלוי בממשלה. החלפת האתוס המקצועי של היועץ המשפטי והפיכתו למעין "משרת אמון" תפגע פגיעה רב-מערכתית במאות תחומים וחוקים. נביא להלן מספר דוגמאות.

54. **פגיעה בייצוג האינטרס הציבורי בערכאות.** ליועץ המשפטי לממשלה נתון מגוון רחב של סמכויות על פי חוק שאפשר לכלול אותן בקטגוריה הכללית של הגנה על האינטרס הציבורי. כפי שהבהירה רות גביזון, זוהי הגנה "שיורית" על האינטרס הציבורי בתחומים שאין בנמצא רשות ציבורית אחרת שאמונה עליהם.⁶⁴ בעניין הזה סיכמה ועדת שמגר:

"היועץ המשפטי הוא בעל סמכויות שונות ומגוונות על פי שורה ארוכה של חיקוקים. [...] בכולן הוא מופקד על האינטרס הציבורי, כי זה הטעם הענייני בעטיו קבע המחוקק את מעורבותו של היועץ המשפטי. בהענקת הסמכויות בחוקים השונים באים לידי ביטוי הן האמון אותו רוחש המחוקק ליועץ המשפטי שיפעל באופן אובייקטיבי והוגן, והן מהות תפקידו של היועץ המשפטי בתחומי הפעולה השונים שלו, כמי שמתבקש לקיים פיקוח מקצועי לשם הבטחת שלטון החוק".⁶⁵

55. בהצעת החוק סמכויות אלה מופקדות בידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, הממונה על ידי הממשלה בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, כפוף לו היררכית, נעדר סמכות עצמאית מהיועץ המשפטי שיוכל גם לתת לו הנחיות כיצד לפעול במקרים פרטניים. כיצד יוכל בעל תפקיד זה, הכפוף ליועץ משפטי הממונה באופן פוליטי וקשור הדוקות לממשלה, לפעול באופן "אובייקטיבי והוגן" כפי שנדרש בהתאם לדו"ח ועדת שמגר? ברור שתהיה השפעה פוליטית על עבודתו בתחום זה, לדוגמה בענייני חוזים אחידים, אימוץ ילדים, או כשרות ואפורופסות. ההגנה על האינטרס הציבורי בתחומים רבים ורגישים אלה תפגע.

56. **פגיעה בטוהר הבחירות ובשוויון בבחירות.** אחת הפגיעות המשמעותיות ביותר של הצעת החוק עלולה להיות הפגיעה בטוהר הבחירות ובשוויון בבחירות. בתחום הבחירות, הממשלה עלולה לנצל את סמכויותיה לצורך קידום אינטרסים מפלגתיים צרים, לרבות על ידי פגיעה בשוויון ההזדמנויות בבחירות.⁶⁶ העדר ייעוץ משפטי מקצועי, הגון ובלתי תלוי, עלול להביא לפגיעה בציות להוראות חוקי בחירות ולכללי המשפט המינהלי שנועדו למנוע יתרון בלתי הוגן למפלגות הקואליציה בתקופת בחירות, כגון הוראות ביחס לאיסור שימוש בנכסי ציבור

⁶⁴ רות גביזון "היועץ המשפטי לממשלה: בחינה ביקורתית של מגמות חדשות" פלילים 27, 45-47 (ספטמבר 1996).

⁶⁵ דוח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 23-24.

⁶⁶ על השוויון בבחירות, ראו לדוגמה: בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כג(1) 693 (1969) (להלן: פרשת ברגמן); בג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות, פ"מ מו(2) 692 (1992).

בתעמולת בחירות או כללים האוסרים על כלכלת בחירות. בנוסף, האפשרות של הממשלה לקבוע את העמדה המשפטית גם בהליכים משפטיים בתחום הבחירות, ואף להשתיק את היועץ המשפטי לממשלה ולמנוע ממנו להציג את עמדתו בפני ועדת הבחירות, יו"ר ועדת הבחירות או בפני בתי המשפט, עלולה לאפשר לממשלה או לשר בה לקדם את האינטרסים המפלגתיים הצרים שלהם על חשבון שלטון החוק ועל חשבון השוויון בבחירות. דוגמה מובהקת לפגיעה מסוג זה היא כאמור הפרה של האיסור על שימוש בנכסי ציבור בתעמולת בחירות.⁶⁷

57. במקרים כאלה, תוכל הממשלה לקבוע כי עתירה נגד שר המפר איסור זה אינה מוצדקת, ואף תוכל לקבוע – על אף האמור בהוראות הדין הרלוונטיות⁶⁸ – כי היועץ המשפטי לממשלה לא יוכל להציג את עמדתו או את התשתית העובדתית הרלוונטית בפני יו"ר ועדת הבחירות. זוהי אך דוגמה: גם בהליכים לפסילת רשימות ומועמדים,⁶⁹ או בערעורי בחירות,⁷⁰ עלולה הממשלה להציג עמדה חולקת על היועץ המשפטי לממשלה ולא לאפשר ליועץ המשפטי להציג את עמדתו או את העובדות הרלוונטיות בהליך. במקרים אלה ניתן יהיה לפגוע בזכויות לבחור ולהיבחר כמו גם בשוויון ההזדמנויות בבחירות – ולבית המשפט יהיה קשה להפעיל במסגרת זו ביקורת שיפוטית שתגן על ערכים חשובים אלה.

58. הפגיעה בטוהר הבחירות ובשוויון בבחירות היא למעשה הפרה של עקרון אי-ההנצחה של השלטון, אשר מכיר בניגוד העניינים שיש לממשלה להנציח את כהונתה ולמנוע אפשרות לחילופי שלטון.⁷¹ הצעת החוק חותרת תחת עקרון זה ועל כן חותרת תחת עקרונות בסיסיים דמוקרטיים.

59. **פגיעה בהגנה על אי-תלותם של רשויות נוספות ושל מאסדרים נוספים.** חוקים רבים מעניקים ליועץ המשפטי תפקיד בהליכי מינוי או העברה מתפקיד של גורמים ברשויות או במאסדרים על בסיס ההנחה שמדובר בעל תפקיד מקצועי, ששיקוליו מקצועיים, ושאינו רק מדברר את שיקולי השרים בממשלה. לשם הדוגמה, הענקת סמכויות ליועץ המשפטי לממשלה בהליכי מינוי או העברה מתפקיד בגופים כגון **בנק ישראל**,⁷² או **הוועדה לבדיקת מינויים לחברות ממשלתיות**,⁷³ נועדה למתן את השפעתם של שיקולים פוליטיים ומפלגתיים על גורמים אלה. גם אם סמכויות אלה יופקדו בידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה,

⁶⁷ סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959.

⁶⁸ לדוגמה הוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), תשע"ה-2015.

⁶⁹ הליכים לפי סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת ולפי סעיפים 63א ו-64 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969.

⁷⁰ הליכים לפי סעיף 86 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969.

⁷¹ השו: אדם שנער "**חופש הביטוי, חופש המימון ועקרון אי-ההנצחה**" משפטים על אתר יב 29 (2018).

⁷² ראו סעיף 33 לחוק בנק ישראל, תש"ע-2010, שמעניק ליועץ המשפטי לממשלה את סמכות למנות את יו"ר הוועדה לאיתור מועמדים לוועדה המונוטורית ולמועצה המינהלית של הבנק.

⁷³ ראו סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, המעניק ליועץ המשפטי לממשלה סמכות למנות את נציגו כיו"ר הוועדה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הממונה על ידי הממשלה בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה וכפוף לו היררכית, עדיין תפתח הצעת החוק פתח להשפעה פוליטית מוגברת על הגופים האלה. במלים אחרות, לממשלה תהיה השפעה רבה יותר על המינויים בבנק ישראל, לדוגמה, באופן שעלול להביא לשקילת שיקולים פוליטיים במסגרת מדיניות מוניטרית, ויכולת השפעה רבה יותר במינוי מקורבים בחברות ממשלתיות באופן שיפגע באינטרס הציבורי ויביא לשחיתות ציבורית.

60. **פגיעה בתפקודן של ועדות חקירה ממלכתיות.** גורם נוסף שתפקודו עלול להיפגע הוא ועדות חקירה ממלכתיות. ליועץ המשפטי תפקיד בעבודת ועדות חקירה, לדוגמה בהתייצבות בפניה, בלקיחת חלק בחקירת העדים ובהשמעת דברו – לפי פניית הוועדה.⁷⁴ ברור שוועדות חקירה בודקות לא פעם התנהלות ממשלתית, ותכליתן הוא גילוי האמת בהתנהלות הזו. הפקדת הסמכות הזו בידי היועץ המשפטי לממשלה דווקא, הסתמכה על כך שהוא אינו דובר הממשלה גרידא, אלא בעל תפקיד מקצועי שיסייע לוועדה למלא את תפקידה באופן אובייקטיבי והגון. הנחה זו לא יהיה לה מעתה על מה לסמוך.

י. פגמים מהותיים בעיצוב תפקידו של התובע הכללי

לכאורה, גם מציעי החוק מצהירים על תמיכתם בעמדה שיש להגן על עצמאות התביעה הכללית מפני השפעה פוליטית. אך עם זאת, בפועל גם עצמאות זו תיפגע קשות כתוצאה ממרכיביה השונים של ההצעה. ויש להדגיש – עצמאות זו, במשפט הישראלי הקיים, היא עקרון יסודי, שבא לידי ביטוי גם בפסיקות בית המשפט העליון באופן חד משמעי.⁷⁵

61. **דרכי מינויו וסיום תפקידו של התובע הכללי.** לפי ההצעה, התובע הכללי יתמנה אף הוא על ידי הממשלה, בהמלצת שר המשפטים. כשירותו דומה לזו של היועץ המשפטי לממשלה לפי החוק המוצע, אך נדרש לו גם נסיון בתחום הפלילי. המינוי יעשה בהתאם להמלצת ועדה שממנה השר, שתורכב מהחברים הבאים: (1) שופט בדימוס של בית המשפט העליון או המחוזי שיבחר חבר שופטי בית המשפט העליון; (2) שר לשעבר, יועץ משפטי לממשלה לשעבר או תובע כללי לשעבר שתמנה הממשלה לפי המלצת שר המשפטים; (3) ח"כ מכהן או לשעבר שיבחר מטעם ועדת החוקה; (4) עו"ד שיבחר על ידי הסגור הציבורי הארצי; (5) נציג האקדמיה שיבחר על ידי דיקני הפקולטות למשפטים.

⁷⁴ סעיף 16 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1969.
⁷⁵ ראו, לדוגמה, בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 512 (1990); בג"ץ 3545-25 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).

הוועדה תמליץ לפי החוק על שני מועמדים לפחות, והמלצתה טעונה הסכמה של ארבעה מחבריה. אם תסרב הממשלה למנות אחד משניהם, תוכל הוועדה להמליץ גם ברוב של שלושה חברים.

62. באשר לפיטורי התובע, ניתן לעשות זאת בהמלצת השר ובהסכמת הוועדה, במצבים של נבצרות, מעשה שאינו הולם, סירוב למלא תפקיד לפי החוק, וחקירה או אישום פלילי.

63. ניתן לראות כי במידה מסויימת, יש דמיון בין הוועדה המאשרת מועמדים ומעורבת בסיום תפקידו של היועץ המשפטי דהיום, לבין הוועדה שאמורה למנות או לסיים את תפקידו של התובע. אלא שכבר אפשר להצביע על כשל ראשון: העובדה שבגוף הממנה את ראש התביעה דהיום (היועץ המשפטי לממשלה) ישנם "נציגי" הממשלה והקואליציה, מוצדקת דווקא משום תפקידו הכפול כיועץ המשפטי של הממשלה וגם התובע הכללי. מרגע שנוותר תפקיד התובע הכללי ללא הכובעים הנוספים, אין הצדקה לכך וראוי היה להותיר את המינוי בידי ועדת איתור תחרותית מקצועית לחלוטין.

64. הדרישה של רוב של ארבעה למינוי התובע, משמעה כי לקואליציה יש למעשה וטו על הצעת מינויים לממשלה (שבתורה יכולה גם היא לסרב למינויים). מכאן שעל אף שישנה ועדה עם רוב מקצועי, עדיין ישנה השפעה פוליטית ניכרת, בעיקר בהחלטת המינוי הדורש רוב של ארבעה, המאפשר וטו לנציגי קואליציה, ומכאן השפעה פוליטית על מינויו של התובע.

65. **פגיעה באי-תלות התביעה.** בהצעה כלולים מספר סעיפים שנועדו לשמור על עצמאות שיקול הדעת של התובע. עם זאת, ישנם סעיפים שנועדו להפעיל פיקוח פוליטי על פעולת התובע, כולל בתיקים ספציפיים, ובכך ישנה התערבות פוליטית בתביעה הפלילית. למשל, נכתב שהתובע נתון לפיקוח של השר (ולא רק מבחינה מנהלית). לפי ההצעה התובע נדרש למסור דיווחים לשר על פעולותיו, גם בדרך כלל וגם **בעניין מסויים**. מכאן שלשר תהיה אפשרות – גם אם לא באמצעות הוראות ספציפיות – לפקח בצורה שיכולה לפגוע קשות בשיקול הדעת העצמאי של התובע, כאשר בתיק מסויים הוא נתון לפיקוח מדוקדק של שר המשפטים, ובתיק מסויים לא – בוודאי שנוצר פער שנובע אך ורק מאג'נדה פוליטית של השר.

66. יש לציין שבהצעה אין הגדרה של מהו "התחום הפלילי", והתוצאה מכך היא אנומליה לפיה רק סמכויות במשפט הפלילי, שניתנו ליועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה **בחקיקה** יועברו לידי של התובע הכללי. לעומת זאת, סמכויות רבות שנמצאות היום בידי היועץ המשפטי לממשלה, והם חלק מהמשפט הפלילי – פיקוח על המשטרה, על גופי אכיפה, חקירות – יוותרו דווקא בידי היועץ המשפטי לממשלה החדש. מעבר לכך ששוב, יש בכך התערבות פוליטית במשפט

הפלילי – חלוקה זו עלולה להוביל לכאוס כאשר המשטרה תיאלץ לעבוד מול שני גופים מפקחים, כאשר יוצרו תחומי חפיפה רבים ואי וודאות רבה. אין שום סיבה אמיתית שלא להשאיר את כל תחום המשפט הפלילי בידי התובע, למעט המוטיבציה להחליש כמה שאפשר גם את התביעה הכללית ולהגדיל את דריסת הרגל של היועץ המשפטי שהוא כאמור גוף פוליטי לחלוטין.

67. אם לא די בכך שאין הגדרה ברורה לתחום הפלילי, פותחת הצעת החוק פתח גם לשר המשפטים (באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת) להעביר נושאים נוספים בין בעלי התפקידים (בין התובע, ליועץ המשפטי, ולמשנה ליועץ המשפטי המופקד על ייצוג האינטרס הציבורי). נוסף על כך, במקרים של מחלוקת אם סמכות שאינה מנויה בחיקוק נמצאת בסמכות היועץ המשפטי או התובע הכללי, שר המשפטים הוא המכריע ביניהם. המשמעות היא סכנה לעירוב שיקולים פוליטיים באכיפת הדין הפלילי, ואף תמריץ לתובע הכללי לשדלנות מול שר המשפטים כדי להרחיב את תחום סמכותו או למנוע את צמצומה.

68. בחלק מדיוני הוועדה בהליך החקיקה עלה כי אף התובעים המשטרתיים יהיו, במידה רבה, תחת פיקוחו של היועץ המשפטי לממשלה ולא התובע הכללי (למעט עניינים שמוגדרים בחוק כאמור, כמו למשל עררים). אם זו תהא התוצאה, יש בכך מצב אבסורדי בו חלק ניכר מהמשפט הפלילי לא יהיה תחת פיקוחו של התובע,⁷⁶ ויהיה למעשה בשליטה פוליטית. כך, לא רק שייפגע הפיקוח על רשויות התביעה וייפגע הריסון הנחוץ כל-כך בשיטת המשפט הישראלית בשל הסיכון הטבוע בה לכך שתובע יראה עצמו אך ורק כפרקליט שנדרש להביא להרשעה בכל מחיר,⁷⁷ אלא שיקולים פוליטיים עלולים למצוא את דרכם ולהשפיע על הליכים פליליים.

י"א. הוראות באשר לאישור הליך חקירה והעמדה לדין של אישים בכירים: יצירת חסינות נוספת

69. ההצעה כוללת, ללא כל קשר לענין "פיצול" סמכויות היועץ, גם הוראות באשר להגבלה על פתיחה בחקירה והעמדה לדין של בכירים: ראש הממשלה, שרים, סגני שרים, חברי כנסת שופטים דיינים קאדים, מבקר המדינה, נציב תלונות על שופטים. לפי ההצעה, פתיחה בחקירה כנגד אחד מהם תדרוש מהתובע הכללי לקבל אישור של בית המשפט המחוזי. העמדתם לדין תדרוש אישור של ועדה ובה

⁷⁶ היום הם נמצאים במידה רבה באחריותו של היועץ המשפטי לממשלה ושל פרקליטות המדינה. ראו: גיא לוריא **פיקוח על התביעה המשטרית** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020).
⁷⁷ ראו, לדוגמה, מרים נאור "הפרקליט בשירות המדינה" **משפטים** כד 417, 419–421 (2018); מרדכי קרמניצר "תפקידו של התובע בהליך פלילי" **פלילים** ה(2) 173, 175–179 (1996).

שופט בית המשפט עליון או המחוזי בדימוס שנבחר על ידי חבר שופטי העליון, עורך דין מטעמו של היועץ המשפטי לממשלה החדש, ועורך דין שמונה על ידי יו"ר הוועדה לביקורת המדינה בכנסת.

70. סעיפים אלה מהווים סוג של "חסינות" נוספת, קרי פגיעה קשה בשלטון החוק, בשוויון בפני החוק, במניעת שחיתות בשלטון, ובאמון הציבור בשלטון. אין כל הצדקה ליחס מיוחד זה וסעיפים אלה נועדו אך ורק בכדי להגן על פוליטיקאים מאימת הדין.

71. ראשית, יש להזכיר כי במידה רבה רציונל אחד לצורך בפיצול התפקידים, התבסס על הטענה בדבר ניגוד עניינים של היועץ המשפטי בבואו להכריע בהגשת כתבי אישום כנגד שרים וראש הממשלה – וטענה זו נטענה דווקא מהכיוון ההפוך שהיא נטענת היום – דהיינו, שניגוד העניינים גורם ליועץ המשפטי להיזהר זהירות מופלגת בבואו להעמיד לדין את מי שהוא מייפע לו ביום יום. ולכן, הוצעו הצעות חוק להעביר את הסמכות של העמדה לדין של שרים וראש הממשלה, לידי פרקליט המדינה.⁷⁸ אך אלה היו הצעות שנועדו להחליף את ההצעה לפצל את התפקיד, באמצעות פתרון אחר לבעיית ניגוד העניינים. ההצעה היום, כאשר אין עוד ניגוד עניינים כזה לפי ההצעה המפרידה את התובע מהיועץ המשפטי לממשלה, היא חסרת כל הצדקה.

72. אף לשיטת מי שסבורים (בניגוד לנו) שנדרשת ועדה כלשהי לשם העמדה לדין של אישים בכירים – אין שום הצדקה שזו תהיה ועדה עם רוב של נציגים פוליטיים, כפי המוצע. זוהי פוליטיזציה מוחלטת של ההליך הפלילי ולמעשה הפיכת הכנסת לעיר מקלט לעבריינים. העובדה שיש בוועדה נציג מטעם האופוזיציה לא משנה את השליטה האפקטיבית של נציגים מטעם פוליטיקאים בוועדה. ההצעה בעצם מציבה עוד חסינות שיש להסיר, שקיימת כבר בשביל חברי כנסת ושרים ואין שום צורך בהליך נוסף כזה. מעבר לכך, חסינות דיונית יוצרת השהייה זמנית של ההליכים, בעוד שסירוב הוועדה לאישור פתיחה בחקירה מסיים למעשה את התיק ויוצר חסינות מהותית וסופית.

73. הצורך בקבלת אישור חיצוני על פתיחה בחקירה, יהיה בו כדי לסרב ולהרתיע מפני פתיחה בחקירות נגד פוליטיקאים. לא כל חקירה היא חקירה סמויה, כך שלמעשה ברור שהאדם נגדו נפתחה בחקירה ישמיע את טענותיו בפני השופט המחוזי וכך ייווצר מעין משפט זוטא. יש להזכיר שהליכים פליליים בישראל, במצב הקיים, אורכים זמן בלתי סביר ממילא – בדיקה, חקירה, שימוע, העמדה לדין – תהליכי החסינות בכנסת ואז משפט ארוך שנים. תוספת זו של משפט זוטא לפתיחה בחקירה, ולאחר מכן גם אישור הוועדה לפתיחה בחקירה תהפוך את אנשי הציבור בישראל לחסינים דה פקטו מפני העמדה לדין פלילי.

⁷⁸ ראו: ניצן, לעיל הי"ש 3.

מובן מאליו שההצעה גם פוגעת בשוויון בפני החוק ובאמון הציבור במערכת המשפט. גם כיום פוליטיקאים ממילא זוכים להליכים מיוחדים, אישורי בכירים וחסינות. תוספת כזאת של חסינות נוספת תהווה פגיעה קשה בשוויון בפני החוק, ותיצור מצב של העמדת חברי הכנסת והשרים מעל החוק למעשה.

י"ב. ניגוד עניינים של ראש הממשלה נתניהו וממשלתו בעצם קידום הצעת החוק בעת הזו

74. קידום הצעת 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".⁷⁹

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

י"ג. חלק מתמונה כוללת של פגיעה בבלמים על כוחה של הממשלה

75. הצעת החוק שבנדון מקודמת 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 שינוי הליך בחירתו של נציב תלונות הציבור על שופטים ובעניין שינוי הרכב הוועדה לבחירת השופטים) – כחלק ממה שהן הגדירו "הרפורמה המשפטית". בפרט, הפוליטיזציה של הליכי בחירת השופטים, שגלומה בתיקון לחוק שנעשה בהרכב הוועדה לבחירת שופטים ובדרכי עבודתה, עלולה לפגוע באחד הבלמים המרכזיים בשיטת המשטר הישראלית על כוחה של הממשלה והקואליציה. הצעת החוק שבנדון פוגעת קשות בבלם מרכזי נוסף. במצטבר, המהלכים הללו נועדו להגביר את כוחן של הממשלה והקואליציה, לפגוע בעצמאות מערכת

⁷⁹ מכתב היועץ המשפטי לממשלה לראש הממשלה (2.11.2020).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

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

סיכום

76. הצעת החוק שבנדון, אם תתקבל, תנחית מכת מחץ על ההגנה על שלטון החוק בישראל. יוכחד הייעוץ המשפטי לממשלה כמוסד מקצועי ושומר סף, שהוא אחד משני הבלמים היחידים (בצד בתי המשפט) על כוחה של הממשלה. המשמעויות של מהלך זה על ההגנה על שלטון החוק, על הממשל התקיין, על זכויות האדם ועל עצמאות התביעה הפלילית תהיינה מרחיקות לכת, בפרט כאשר הוא מצטרף לתיקון לחוק שכבר נעשה בהרכב ובעבודת הוועדה לבחירת שופטים.

בכבוד רב,

ד"ר אמיר פוקס

ד"ר גיא לוריא