



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

13 יולי 2026
כ"ח תמוז תשפ"ו

לכבוד
חברי וחברות הכנסת

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק היועץ המשפטי לממשלה (חוות דעת, ייצוג ופיקוח), התשפ"ו-2026

עיקרי חוות הדעת

הצעה זו מחוללת שינוי משטרי בעל השלכות מרחיקות לכת על הדמוקרטיה הישראלית ועל היכולת להגן בה על שלטון החוק ועל זכויות האדם. זאת על סמך מספר יסודות שיש בהצעת החוק:

- ההצעה שוללת מהיועץ המשפטי לממשלה את שני הכלים העיקריים שאיתם הוא ממלא את תפקידו כשומר סף המופקד על השמירה על שלטון החוק בממשלה ומסייע לה למלא את תפקידה במסגרת הדין:
 - חוות דעתו המשפטית, המשקפת היום עבור הממשלה את הדין כל עוד לא קבע בית המשפט אחרת – לא תחייב עוד. ההצעה מבקשת להסמין את הממשלה להתעלם ממנה, ואף לפטור כך גם את יתר משרדי הממשלה;
 - 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.
- בתחום התביעה הפלילית, הצעת החוק מייצרת דרכים להשפעה פוליטית על הליכי תביעה, בשל סמכויות פיקוח ודיווח בעייתיות על עבודת היועץ המשפטי לממשלה.
- העדר הגדרה של התחום הפלילי עלול להביא גם הוא להשפעות פוליטיות על אכיפת הדין הפלילי.
- ההצעה עלולה להביא לפגיעה בציות להוראות חוקי בחירות ולכללי המשפט המינהלי שנועדו למנוע יתרון בלתי הוגן למפלגות הקואליציה בתקופת בחירות עד כדי פגיעה בטוהר הבחירות.
- ההוראה המחייבת את הממשלה תוך 30 ימים לאחר תחילתו של החוק לקבל החלטה על דרכי מינוי היועץ המשפטי לממשלה, עלולה לשבש את דרך קבלת ההחלטות בממשלה ולהביא לידי קבלת החלטה בלתי-סבירה שתפגע בהגנה על אי-תלות ומקצועיות היועץ המשפטי לממשלה.
- זוהי הצעת חוק בלתי-חוקתית, בשל השפעה של שיקולים פוליטיים על אכיפת הדין הפלילי, ובשל איון משקלו של הייעוץ המשפטי לממשלה בהליכי קבלת החלטות בממשלה, במקרים שבהם הממשלה תבקש להגשים את מדיניותה באופן שעלול לפגוע בזכויות אדם.

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
שגריר לשעבר סלי מרדור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלה'ג'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 אפלבלאום, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייך, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מרקוויס, גרמניה
ד"ר שרון נורדיאן, 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' עמית כהן
מר תומר לוטן [אורח]
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרנית פלוג
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' געדון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

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



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

תוכן עניינים

עיקרי חוות הדעת

מבוא

- א. תיאור כללי של הצעת החוק
- ב. חשיבותו המשטרית של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה
- ג. משמעות ביטול מעמדה המחייב של חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה כפי שמוצע בהצעת החוק
- ד. פגיעה בפיקוח של היועץ המשפטי לממשלה על כך שרשויות השלטון וגופי הביטחון שומרים על שלטון החוק.
- ה. פגיעה בייצוג המדינה בבתי המשפט
- ו. חשש לפגיעה בטוהר הבחירות ובשוויון בבחירות
- ז. פגיעה באי-תלות התביעה
- ח. העדר הגדרה של התחום הפלילי
- ט. חוסר קוהרנטיות בין התפקיד המקצועי של היועץ המשפטי לממשלה לבין נטילת סמכויותיו בתחום הייעוץ והייצוג
- י. קביעת דרכי מינויו והדחתו של היועץ המשפטי לממשלה
- י"א. ניגוד עניינים של ראש הממשלה נתניהו וממשלתו בעצם קידום הצעת החוק בעת הזו
- י"ב. חלק מתמונה כוללת של פגיעה בבלמים על כוחה של הממשלה
- סיכום: הצעת החוק בלתי חוקתית

מבוא

הצעת החוק שבנדון נועדה לפגוע בתפקידים המשטריים שממלא מוסד היועץ המשפטי לממשלה בשמירה על שלטון החוק. הצעת החוק נוטלת מהיועץ המשפטי לממשלה את הכלים העיקריים שבאמצעותם הוא ממלא את תפקידו להגן על שלטון החוק. בנוסף, קובעת הצעת החוק הסדרים שמסכנים את אי-תלות התביעה.

זוהי לכן הצעה מסוכנת לדמוקרטיה בישראל ובלתי חוקתית, שאם תתקבל, תפגע פגיעה קשה בשלטון החוק, במינהל התקין, ובזכויות האדם בישראל, באופן שיערער את הדמוקרטיה הישראלית.

להלן חוות דעתנו.

א. תיאור כללי של הצעת החוק

1. הצעת החוק נחלקת לשלושה פרקים עיקריים, שבהם שורה של הצעות מרחיקות לכת שנועדו להחליש את מוסד היועץ המשפטי לממשלה ולפגוע בסמכויותיו:

א. פרק א' קובע הסדרים בתחום תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה לייעץ לממשלה. סעיף 2 להצעה מגדיר את התפקיד הזה, סעיף 3 מפרט על תפקידו של היועץ המשפטי לתת חוות דעת, וסעיף 4 קובע את תוקפן של חוות הדעת כמשקפות את הדין עבור הרשות המבצעת. ליבת הפרק הזה הוא סעיף 5 הקובע חריגים לתוקפה המחייב של חוות דעת הייעוץ המשפטי לממשלה. נוסף על גורם המפעיל סמכות שיפוטית או מעין שיפוטית, סעיף 5 גם קובע כי הממשלה בהחלטתה, אם ראתה טעם בכך, אינה חייבת לראות את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה

כמשקפת את הדין, והיא אף רשאית לפטור כך גם את יתר משרדי הממשלה. במקרה זה, על הממשלה להניח את החלטתה על שולחן ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בצירוף חוות הדעת הנוגעת בעניין;

ב. פרק ב' להצעת החוק קובע שורה של הסדרים הנוגעים לתפקידו של היועץ המשפטי לממשלה בתחום הייצוג בערכאות. בין השאר, בפרק זה הצעת החוק שוללת את 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 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. לפי סעיף 12 להצעת החוק, הוראות פרק זה לא יחולו על הליכים בתחום המשפט הפלילי, על ייצוג גורמים המפעילים סמכות שיפוטית או מעין שיפוטית, ועל סמכויות שהוקנו בחיקוק ליועץ המשפטי לממשלה (אף שגם במקרים שבהם מדובר בסמכויות שהוקנו בחיקוק ליועץ המשפטי, תוכל הרשות המבצעת לקבוע את עמדתה המשפטית כשהיא צד להליך).

ג. פרק ג' כולל הוראות כלליות, ובהן הוראה הנוגעת לדרכי בירור טענה בבית משפט לעניין תוקפו של חוק (סעיף 13), עצמאות שיקול הדעת של היועץ המשפטי (סעיף 14), וחזוק השליטה הפוליטית בסמכויות היועץ המשפטי לממשלה, באמצעות ההצעה לקבוע פיקוח הדוק של שר המשפטים על פעולתו, כולל במהלך חקירה ואישום בתיקים ספציפיים (סעיף 15). עוד נקבע בפרק זה כי תחילתו של החוק ב-1 בינואר 2027 וכי אין בהוראותיו כדי להוסיף על הסמכויות שהיו נתונות ליועץ המשפטי ערב תחילתו. בנוסף, קובעת הוראת סעיף 19 להצעת החוק כי בתוך 30 ימים מיום תחילתו של החוק, תקבל הממשלה החלטה בהתאם לסמכותה לקבוע את הדרכים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה.

ב. חשיבותו המשטרית של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה

2. תפקיד היועץ המשפטי לממשלה הוא רב חשיבות בשיטת המשטר הישראלית. על פי הסמכויות הנתונות לו כיום הוא עומד בראש התביעה, מייצג את המדינה בערכאות, מייצג את האינטרס הציבורי בערכאות ומייצג משפטית לרשויות השלטון כפרשן המוסמך של החוק.¹ בכל תפקידיו הוא אמון על ההגנה על שלטון

¹ "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 פס' 84 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן (אר"ש 25.6.2024). ראו עוד: גיא לוריא "שומר הסף של שלטון החוק" המכון הישראלי לדמוקרטיה (15.9.2019), <https://www.idi.org.il/articles/28621>.

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 העיקרי הוא "להבטיח שכל פעולותיה של הממשלה על כל משרדיה ומחלקותיה תהיינה חוקיות בתכלית".² היום נהוג להכיר ביועץ המשפטי כשומר סף של שלטון החוק.³

3. תפקידו העצמאי של היועץ המשפטי לממשלה למלא את הסמכויות האלו חשוב במיוחד על רקע מבנה המשטר בישראל.⁴ 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),⁵ 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".⁶ 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".⁷

4. הרשות השופטת נחשפת רק להפרות הדין שפוגעות באזרחים או גופים 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 היועץ המשפטי לממשלה כרוכות בעשרות אם לא מאות החלטות המתקבלות מדי יום ביומו בזרועות השונות של הממשלה, אשר מקבלות עצות וחוות דעת ממערך היועץ המשפטי לממשלה, שרובן כלל אינן נחשפות לעין הציבור. בלי הבלם הפנימי של מוסד היועץ המשפטי לממשלה, הפרה של סדרי

² מצוטט אצל גיא לוריא "גירעון אחריות במוסד היועץ המשפטי לממשלה" ספר מני מזוז 549, 562 (יורם רבין, יניב ואקי, אלון רודס וגיא רובינשטיין עורכים, 2026).

³ 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.

⁴ לוריא, לעיל ה"ש 1.

⁵ דוגמה מובהקת לכך היא סוגיית השימוש המדינתי בעיניים נגד נחקרים של השב"כ, בתקופות 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). מהתקופה האחרונה בולטת המגמה הגוברת של הפרת הדין על ידי הממשלה, תוך התרסה כלפי צווים הניתנים נגדה של בית המשפט העליון. ראו, לדוגמה, בהקשר של העדר אכיפת חובת הגיוס, את בג"ץ 5819/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון (אר"ש, 26.4.2026).

⁶ עמחי כהן ויניב רוזנאי, "פופולזם והדמוקרטיה החוקתית בישראל" עיוני משפט מד 87 (2021). ראו גם: עמחי כהן, פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט (2018); לוריא, לעיל ה"ש 1.

⁷ יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה בשעת משבר: פרשת שרת הבטחון הכללי (השב"כ)" ספר אורי ידן - מאמרים לזכרו 47, 55 (תש"ן).



מינהל תקינים הפוגעים בחוק ובאינטרס הציבורי עלולה להימשך בלא ששום גורם בקרה יהיה ער לה או בעל סמכות לחייב להפסיקה.

5. במסגרת תפקידו, על היועץ המשפטי לממשלה לסייע לממשלה לקדם את יעדיה באופן חוקי ולהימנע מהפרה של החוק. כלומר, מוטל עליו, ככל פרקליט המייעץ ללקוחו, ליעץ לממשלה על החלופות החוקיות העומדות בפניה ולסייע לה לתת לבוש משפטי למדיניותה. על כן, עקרונות עבודת היועץ כוללים את אחריותו ואת נאמנותו למדיניות הממשלה.⁸ אולם, מכיוון שהממשלה אינה ככל לקוח, כך גם היועץ המשפטי אינו ככל פרקליט. כשם שהממשלה מחוייבת לחוק מכוח עקרון שלטון החוק, כך גם ליועץ המשפטי יש מחויבות 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.⁹ הוא לא משרת רק את הממשלה, אלא משרת את המדינה, ומחויב לנאמנות לציבור.

6. מסיבות אלה, כדי למלא את תפקידו במקצועיות המשפטית הנדרשת, בצד אחריותו, מוסד היועץ המשפטי לממשלה הוא עצמאי בהפעלת שיקול דעתו המקצועי והוא אינו תלוי בממשלה שהוא מייעץ לה. ביטוי לעצמאותו הינו כי תקופת כהונתו היא בת שש שנים ואינה חופפת לתקופת 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.¹⁰

7. עם השנים התחזקה תפיסה זו והתפתחו נהגים וכללים שנועדו לאפשר לו למלא את תפקידו באופן בלתי תלוי, ובהם:¹¹ התחזק הכלל המשפטי בדבר עצמאות שיקול דעת היועץ המשפטי לממשלה כדי שיקבל את החלטותיו באופן מעין-שיפוטי ולפי חוק בלבד;¹² 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

⁸ להרחבה ראו לוריא, לעיל ה"ש 2.

⁹ יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** 106 (כרך א, מהדורה שנייה, 2010).

¹⁰ 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 2, בעמ' 561). להשתלשלות ההיסטורית של הדברים, ראו: יחיאל גוטמן **היועץ המשפטי נגד הממשלה** 38–54 (1981); וזאב סגל **דמוקרטיה ישראלית – עיקרי חוקתיים במשטר מדינת ישראל** 165–168 (1988).

¹¹ להרחבה ראו לוריא, לעיל ה"ש 2, בעמ' 564.

¹² 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).



יועצים משפטיים לא היו תלויות בתקופות כהונת הממשלה, עד כי חילופי שלטון לא הביאו לחילופי יועצים משפטיים.¹³

8. **דרכי המינוי וסיום תפקידו של היועץ המשפטי** התפתחו באופן שמבטא את חשיבות תפקידו המקצועי והעצמאי של היועץ המשפטי לממשלה בשיטת המשטר בישראל. סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 מסמך את הממשלה לקבוע את הדרכים למינוי של היועץ המשפטי לממשלה. הממשלה עשתה כן בשנת 2000 בהחלטת ממשלה.¹⁴ החלטת הממשלה הזו התקבלה בעקבות מסקנות הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו (ועדת שמגר, 1998), אשר רצתה לשמר את אחריותו של היועץ המשפטי לממשלה מצד אחד, אך מצד שני לתחום ולסייג את סמכויותיה של הממשלה במינוי ובפיטוריו. אחריותו 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.¹⁵ לפי החלטת הממשלה, שהתקבלה כאמור בעקבות המלצות ועדת שמגר, הממשלה ממנה את היועץ המשפטי לממשלה מבין מועמדים שמציעה לממשלה ועדה מקצועית-ציבורית. 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.¹⁶

9. 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.¹⁷ מי שיוזם את הליך ההעברה מכהונה הוא שר המשפטים, המביא את הנושא בפני

¹³ 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).

¹⁴ הודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינוי של היועץ המשפטי לממשלה, י"פ התשי"ס 4894; החלטה 1173 של הממשלה ה-31 "קביעת הדרכים והתנאים למינוי היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת הממשלה" (10.6.2007).

¹⁵ הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, דו"ח הוועדה 59–63 (1998) (להלן: דו"ח ועדת שמגר).

¹⁶ דוח ועדת שמגר, לעיל הי"ש 15, בעמ' 61.
¹⁷ 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.¹⁸

10. נציין כי לאחרונה ניסתה הממשלה לשנות בהליך בזק את דרכי הדחתו של היועץ המשפטי לממשלה. בית המשפט העליון קבע כי החלטה זו חרגה מהוראות הדין, משום שלא התקבלה על בסיס תשתית עובדתית ההולמת את מידת מורכבותה וחשיבותה של ההחלטה הזו.¹⁹ נשוב להלן לעניין זה.

ג. משמעות ביטול מעמדה המחייב של חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה כפי שמוצע בהצעת החוק

11. 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.²⁰ 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.

12. חשיבות המעמד הקיים 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 בית 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.²¹ עם זאת, בית המשפט העליון הכריע אחרת בנושא – ולא הבחין בעניין זה בין הממשלה ליתר 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.”²²

13. ההיגיון העומד בבסיס עיקרון זה הוא שהממשלה אינה רשאית לפעול בניגוד לחוק, ושהיועץ המשפטי לממשלה הוא הגורם המקצועי המוסמך לצורך הקביעה

¹⁸ ראו עוד: בג"ץ 18225-06-25 כרמי גילון ואח' נ' ממשלת ישראל (אר"ש, 14.12.2025).
¹⁹ שם.

²⁰ פרשת התנועה למען איכות השלטון בישראל, לעיל ה"ש 1.

²¹ דוח ועדת אגרנט, לעיל ה"ש 12, בעמ' 28; דוח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 15, בעמ' 44.

²² פרשת התנועה למען איכות השלטון בישראל, לעיל ה"ש 1.

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 הכלים העיקריים בידי היועץ המשפטי לממשלה, המאפשרים לו למלא את תפקידו לסייע לממשלה להגשים את מדיניותה אך ורק במסגרת החוק.²³ הכלי הזה לשמירה על שלטון החוק חשוב במיוחד דווקא במקרים הרבים שבהם הפעילות בתחום הייעוץ, כאמור לעיל, מתרחשת מאחורי הקלעים ולא מתפרסמת בציבור.

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

15. **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, כפי שניתן להיווכח גם מהדיון לעיל על ועדות אלה. ראשית, לפי עמדת הוועדות, הממשלה יכולה לחרוג מחוות הדעת תוך שהיא מניחה שחוות הדעת אכן משקפת את החוק הנוהג. 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".²⁴ גישה זו נהגה עוד מראשית ימי המדינה, כשעוד בחוות הדעת

²³ יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה והמאבק על חוקיות השלטון" עיוני משפט יא 411, 418 (1986).
²⁴ דוח ועדת אגרנט, לעיל ה"ש 12, בעמ' 28.

הראשונות שנכתבו בעניין זה במשרד המשפטים בשנת 1948, הובהר ש"מכרעת חוות דעתו של היועץ המשפטי בענייני משפט וסמכויות הממשלה, וכל משרדי הממשלה ומחלקותיה חייבים להקפיד ולנהוג בהתאם לחוות דעת כאלה".²⁵ 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.

16. 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, כפי שעולה מדברי שמגר עצמו בעת הדיונים של ועדת שמגר על כך שהוא לא מכיר מקרים שבהם הממשלה פעלה בניגוד לחוות דעת של היועץ המשפטי.²⁶ 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),²⁷ בהעדר פעולות לנסות לגייס חייבי גיוס הלומדים בישיבות,²⁸ בהחלטה ממשלה להרחיב את הייצוג הנפרד בעתירה נגד אי-גיוס בני הישיבות למשרד הביטחון וצה"ל,²⁹ באישור מינויים שלא כדין, ועוד.³⁰

17. 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 היועץ 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.

²⁵ פנחס רוזן, תזכיר בדבר מעמדו של היועץ המשפטי במדינה (5.12.1948) א"מ ג-5425/7.
²⁶ פרוטוקול ישיבה של הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לתפקיד האמור 128 (21.5.1997), ארכיון המדינה פ-4116/4.
²⁷ בג"ץ 1182/20 משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' שר המשפטים (נבו) (10.2.2021).
²⁸ בג"ץ 5819/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון (אר"ש, החלטה מיום 26.4.2026).
²⁹ ראו פרשת התנועה למען איכות השלטון בישראל, לעיל ה"ש 1, פס' 83 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן.
³⁰ לדוגמאות נוספות ראו לוריא, לעיל ה"ש 2; גיא לוריא, ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי, "התנהלות לא חוקית של הממשלה והממשק עם הייעוץ המשפטי לממשלה" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (18.8.2024).

18. 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 הסותרות את עצמן ואת העצות המשפטיות של הייעוץ המשפטי לממשלה והוודאות המשפטית ואחידות עבודת הממשלה ייפגעו. 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”.³¹

בשורה התחתונה, השמירה על שלטון החוק במשרדי הממשלה תיפגע.

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

19. תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה אינו פאסיבי, אלא חובתו ליזום ייעוץ מקום בו הוא דרוש על מנת לוודא שרשויות השלטון לא יחרגו מהחוק.³² 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

³¹ אליקים רובינשטיין נתיבי ממשל ומשפט 44 (2003).

³² גיא לוריא, היועץ הטוב: אמות מידה להערכת היועץ המשפטי לממשלה 102 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015).

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.³³ 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.³⁴

20. החלשת מעמד חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה עלולה לפגוע ביכולתו לפקח על חוקיות עבודתם של משרדי הממשלה וביתר יחידות הרשות המבצעת, על רקע ההחלשה הזו של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, הדרתו האפשרית בשל כך מתהליכי קבלת החלטות, והקושי של היועצים המשפטיים ביחידות אלה לקבל גיבוי של היועץ המשפטי לממשלה בשל החלשתו. פגיעה זו עלולה להיות חמורה במיוחד מבחינת השלכותיה על זכויות אדם, כאשר מדובר בפיקוח על רשויות אכיפת החוק וגורמי הביטחון. החלשת מעמדו גם עלולה לפגוע במעמד היועצים המשפטיים ברשויות אלה, שהם קריטיים ליכולתם לסייע בידי היועץ המשפטי לממשלה בפיקוח זה.

ה. פגיעה בייצוג המדינה בבתי המשפט

21. 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".³⁵ ייצוג המדינה נעשה כאמור בפועל בידי באי כוח היועץ המשפטי לממשלה, בעיקר בידי הפרקליטים בפרקליטות המדינה.

22. 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.

³³ לוריא, לעיל ה"ש 32, בעמ' 103.

³⁴ השוו: אלי בכר ייעוץ משפטי בארגון ביטחוני (2013).

³⁵ הנחיה 1.0000, לעיל ה"ש 1.

[...] 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" [ההדגשה במקור].³⁶

23. 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.³⁷

24. עצמאות היועץ המשפטי בייצוג המדינה באה לידי ביטוי בכך שהוא טוען את הטענות המצדיקות את פעולת רשויות השלטון על פי הבנתו המקצועית את הדין. במלים אחרות, "העמדה המשפטית של רשויות המדינה, להבדיל מדעתם האישית של בעלי התפקידים בהן, נקבעת ומיוצגת על ידי מוסד היועץ המשפטי לממשלה".³⁸ אם, לדעת היועץ המשפטי, הרשות השלטונית אינה פועלת כדין, הוא רשאי כאמור להודיע כי לא יגן על פעולתה בבית המשפט.³⁹

25. 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.⁴⁰ 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".⁴¹

26. 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".⁴²

³⁶ בג"ץ 31238-09-24 השר לביטחון לאומי נ' היועצת המשפטית לממשלה פס' 44 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (ארי"ש, 9.3.2025).

³⁷ זמיר, לעיל ה"ש 23, בעמ' 418.

³⁸ בג"ץ 31238-09-24 השר לביטחון לאומי נ' היועצת המשפטית לממשלה פס' 43 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (ארי"ש, 9.3.2025).

³⁹ בג"ץ 4267/93 אמיתי - אזרחים למען מנהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441, 473 (1993).

⁴⁰ דוח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 15, עמ' 74.

⁴¹ פרשת התנועה למען איכות השלטון בישראל, לעיל ה"ש 1.

⁴² פרשת השר לביטחון לאומי, לעיל ה"ש 36, 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



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

27. **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; שנית, הממשלה תוכל להחליט לפי שיקול דעתה על ייצוג נפרד; ושלישית, אם נקבע ייצוג נפרד – לא יתייצב היועץ המשפטי להליך אלא באישור הממשלה.

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

29. **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 כשהיא מגביל אותה במדיניות או בפעולה שהיא רוצה לנקוט, וגם תחשוש פחות להתעלם מחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה על מגבלות החוק,⁴³ משום שהיא תדע שגם אם אזרחים שנפגעים יעתרו נגד פעולותיה (ולא בטוח שבכל מקרה ומקרה הפרות החוק בכלל יתגלו) – היא תוכל להתעלם ולהשתיק את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בבתי המשפט.

30. 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

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 36).
⁴³ אלון פריבר "מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה ושאלת בלעדיות הייצוג" **פורום עיוני משפט** מד 1, 36 (תשפ"א).

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.

31. 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 ולבקיאות של פרקליטיה שפועלים מתוך רשויות המדינה ומבינים לעומק את ההשלכות של העמדות המוצגות בבתי 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".⁴⁴ 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".⁴⁵

32. מהלכים אלה יפגעו ביכולת של בית המשפט להפעיל ביקורת שיפוטית על הממשלה ובשקיפות המינהל הציבורי. 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).

33. **חוסר נחיצות המהלך של הצעת החוק בתחום הייצוג.** מהלך זה כלל אינו נחוץ, אפילו לשיטת המציעים.⁴⁶ נסביר: יכולות להיות מחלוקות פרשניות לגיטימיות

⁴⁴ פרשת השר לביטחון לאומי, לעיל ה"ש 36, פס' 17 לפסק דינו של השופט כבוב.
⁴⁵ בג"ץ 6017/10 אדם טבע ודין נ' שר התשתיות הלאומיות פסקה ז' לפסק דינו של השופט רובינשטיין (אר"ש, 2010).
⁴⁶ לרקע על שיטתם, ראו: איתן לבונטין "מבוא ביקורתי לייצוג המדינה בערכאות" משפטים נב 799 (2024).

בין היועץ המשפטי לממשלה לבין הממשלה, ואכן חשוב שבמקרים אלה תזכה הממשלה לייצוג עמדתה בבית המשפט.⁴⁷ כאשר יש מחלוקת פרשנית לגיטימית בין רשות שלטונית 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".⁴⁸ זוהי הפרקטיקה הנוהגת לעניין זה, כפי שניתן לראות מכך שהיועצת המשפטית לממשלה אישרה מספר פעמים בשנים האחרונות (ויותר מבעבר) ייצוג נפרד לממשלה.⁴⁹ ככלל, כאמור לעיל, אין מחלוקת על כך שהסמכות לאשר את הייצוג הנפרד נתונה ליועצת המשפטית לממשלה. יחד עם זאת, קיימת 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),⁵⁰ ואם החלטות היועץ המשפטי שגויות במקרים מסויימים.⁵¹

34. במלים אחרות, הצעד הקיצוני של הצעת החוק כלל 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.⁵² קולה של הממשלה נשמע ובניגוד למשתמע מהצעת החוק היא זוכה לייצוג נאמן.

⁴⁷ 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" **דיומא** (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).

⁴⁸ דוח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 15.

⁴⁹ דפני בנבניסטי וענת טהון אשכנזי "ייצוג נפרד אינו ייעוץ נפרד" **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה** (6.7.2026).

⁵⁰ פרשת **השר לביטחון לאומי**, לעיל ה"ש 36. 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).

⁵¹ דנג"ץ 70105-05-225 **ממשלת ישראל נ' מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה** (אר"ש) (3.2.2026).

⁵² בנבניסטי וטהון אשכנזי, לעיל ה"ש 49.

35. **מהלך קיצוני מעבר לנדרש.** גם אם לשיטת המציעים יש בעיה בייצוג הממשלה, הצעד שנוקטת הצעת החוק הוא קיצוני הרבה מעבר לנדרש לשיטתם. במקום מהלך מדוד שנועד להתמודד עם בעיה שהמציעים (בטעות) חושבים שיש לתקן,⁵³ ננקט צעד קיצוני ביותר: גם הסמכות לקבוע את עמדת המדינה בבית משפט תינתן לממשלה, גם הממשלה תוכל להחליט ייצוג נפרד, וגם במקרים אלה לא יתייצב היועץ המשפטי להליך אלא באישור הממשלה.

ו. חשש לפגיעה בטוהר הבחירות ובשוויון בבחירות

36. **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.⁵⁴ האפשרות להתעלם מהייעוץ המשפטי בשל ההסדרים המוצעים, 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 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.⁵⁵

37. במקרים כאלה, תוכל הממשלה לקבוע כי עתירה נגד שר המפר איסור זה אינה מוצדקת, ואף תוכל לקבוע – על אף האמור בהוראות הדין הרלוונטיות⁵⁶ – כי היועץ המשפטי לממשלה לא יוכל להציג את עמדתו או את התשתית העובדתית הרלוונטית בפני יו"ר ועדת הבחירות. זוהי אך דוגמה. בהליכים בתחום הבחירות, מלבד בהליכים לפסילת רשימות ומועמדים,⁵⁷ או בערעורי בחירות⁵⁸ (הסמכויות בהם הוקנו ליועץ המשפטי בחיקוק ועל כן הוראות פרק הייצוג לא יחולו עליהן), עלולה הממשלה להציג עמדה חולקת על היועץ המשפטי לממשלה ולא לאפשר ליועץ המשפטי להציג את עמדתו או את העובדות הרלוונטיות בהליך. במקרים

⁵³ השו"י, לדוגמה, להצעה של כהן, לעיל ה"ש 47.
⁵⁴ 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).
⁵⁵ סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959.
⁵⁶ לדוגמה הוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), תשע"ה-2015.
⁵⁷ הליכים לפי סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת ולפי סעיפים 63א ו-64 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969.
⁵⁸ הליכים לפי סעיף 86 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969.

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.

38. 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.⁵⁹ הצעת החוק חותרת תחת עקרון זה ועל כן חותרת תחת עקרונות בסיסיים דמוקרטיים.

39. נציין כי לפי ניסוחה, הצעת החוק לא תחול על הבחירות הקרובות, אבל זה לא מסיר את החשש מפני ההשפעה על בחירות עתידיות.

ז. פגיעה באי-תלות התביעה

40. בהצעה כלולות מספר הוראות שנועדו להפעיל פיקוח פוליטי על פעולת היועץ המשפטי לממשלה, כולל בתיקים ספציפיים, ובכך ישנה התערבות פוליטית בתביעה הפלילית. למשל, נכתב שהיועץ המשפטי נתון לפיקוח של השר (ולא רק מבחינה מנהלית). לפי ההצעה היועץ המשפטי 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 היועץ המשפטי, כאשר בתיק מסויים הוא נתון לפיקוח מדוקדק של שר המשפטים, ובתיק מסויים לא – בוודאי שנוצר פער שנובע אך ורק מאג'נדה פוליטית של השר.

ח. העדר הגדרה של התחום הפלילי

41. גם הוראת ההתגברות על חוות הדעת המחייבת, וגם ההוראה באשר לייצוג, מחריגות "הפעלת סמכויות במשפט הפלילי" ו"הליכים בתחום המשפט הפלילי". העובדה כי אין שום הגדרה לחרוג זה עלולה ליצור כאוס בתחומים רבים, שהשאלה אם הם נופלים או לא תחת "המשפט הפלילי" לא ברורה, בוודאי לאור הדיונים הרבים בוועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת שנערכו בהליך החקיקה לעניין זה, באשר לסמכויותיו של התובע הכללי במודל הפיצול הראשוני של הצעת החוק. נושאים כגון שאלות של בטחון (למשל – פיקוח על שירות הבטחון הכללי), נושאים הקשורים לאכיפה מנהלית, הקשורה בעבודות לאכיפה פלילית, נושאים הקשורים לחוות דעת בעניין ניגוד עניינים שהם בעלי השלכה על התחום הפלילי בהקשר לעבירות שחיתות ועוד. משום שהנושא לא הוגדר, אנו צפויים למאבק בלתי פוסק וניסיונות של הממשלה לנגוס ולצמצם את "תחום המשפט הפלילי" ולהרחיב את תחומי האפשרות שלה להתפרק מהמחויבות לשלטון החוק

⁵⁹ השוו: אדם שנער "חופש הביטוי, חופש המימון ועקרון אי-ההנצחה" **משפטים על אתר** יב 29 (2018).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ולסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה. ניסיונות אלה עלולים לפגוע באי-תלות התביעה ולהביא להשפעה של שיקולים פוליטיים באכיפת הדין הפלילי.

42. יש לציין עוד, בהיבט התהליכי של החוק, ששאלה זו כמעט לא זכתה לליבון, בשל המהלך של הרגע האחרון לחקיקה חלקית של החוק, לא נשמעו כמעט מומחים ומשרדי ממשלה שיציגו את ההשלכות ההרסניות של העדר ההגדרה הברורה לתחום הפלילי.

ט. חוסר קוהרנטיות בין התפקיד המקצועי של היועץ המשפטי לממשלה לבין נטילת סמכויותיו בתחום הייעוץ והייצוג

43. אנו סבורים כי התוצאה שנוצרה, של נסיון לחוקק חלק מחוק רחב יותר, יוצרת חוק בלתי קוהרנטי. בעוד שבהצעה המקורית, היועץ המשפטי לממשלה היה, כפי שהגדיר אותו יו"ר ועדת החוקה "עורך הדין של הממשלה", מי שאינו שומר סף, מינוי פוליטי לחלוטין – גם אם היתה הצעה אשר פוגעת בשלטון החוק, היה בה לפחות הגיון פנימי בין מהות התפקיד ודרכי המינוי ובין האפשרות להתגבר על חוות דעתו ועל בלעדיות הייצוג. שכן אם אכן מדובר אך ורק בגורם מעין פוליטי, שניתן להחליפו בנקל, הדומה במקצת לשר בממשלה, מדוע לא יכולה הממשלה פשוט להתגבר על חוות דעתו או להחליט שייצוגה יהיה בידי עורך דין אחר? אלא שהסעיפים הנוגעים לאופן מינוי ופיטוריו של היועץ לא עברו, ופיצול התפקיד בין ה"יועץ" הפוליטי ו"התובע" המקצועי נזנחו, כך שמה שנשאר הוא המודל **הקיים** של יועץ משפטי לממשלה לפי ועדת שמגר: גוף מקצועי, שומר סף, מי שאינו "עורך הדין של הממשלה" אלא מי שאחראי על האינטרס הציבורי והוא למעשה עורך הדין של המדינה. במצב זה אין כל הגיון בכך שהממשלה תוכל פשוט להתעלם מחוות דעתו המשפטית – הוא לא שקול לעורך דין פרטי שלה שנותן "עצה" אלא הוא הפרשן המוסמך של החוק שמשקף עבורה את הדין, דין שהיא לא יכולה לקבוע לעצמה, כפי שעולה מהצעת החוק.

י. קביעת דרכי מינוי והדחתו של היועץ המשפטי לממשלה

44. בהצעה כלולה הוראה (סעיף 19), לפיה בתוך 30 ימים מיום תחילתו של החוק, תקבל הממשלה החלטה בהתאם לסמכותה לקבוע את הדרכים למינוי של היועץ המשפטי לממשלה.

45. כאמור לעיל, הממשלה כבר החליטה החלטה מעין זו בשנת 2000 בעקבות מסקנות ועדת שמגר. בהחלטה זו קבעה הממשלה שהיא ממנה את היועץ המשפטי לממשלה מבין מועמדים שמציעה לממשלה ועדה מקצועית-ציבורית, וכי גם הפסקת כהונת היועץ המשפטי על ידי הממשלה נעשית בהתייעצות עם הוועדה הזו. דרכים אלה למינוי ולהפסקת כהונתו של היועץ המשפטי נועדו, כאמור לעיל, לשמר את אחריותו של היועץ המשפטי לממשלה מצד אחד, אך מצד שני לתחום ולסייג את סמכויותיה של הממשלה במינוי ובפיטוריו,



המכון הישראלי לדמוקרטיה

כדי להבטיח את מקצועיותו המשפטית ואת אי-תלותו.

46. הממשלה אמנם מוסמכת לפי חוק לשנות את ההחלטה הקודמת על דרכי מינויו והדחתו של היועץ המשפטי לממשלה. עם זאת, ההחלטה הזו ביחס לדרכי מינוי והדחת היועץ המשפטי, כפי שפסק בית המשפט לפני חודשים אחדים, כפופה לכללי המשפט המינהלי, ועליה להתקבל בהליך סדור, ועל בסיס תשתית עובדתית ההולמת את מידת מורכבותה וחשיבותה של ההחלטה ומכלול נסיבותיה.⁶⁰ הטלת חובה לקבל החלטה בנושא מורכב ורב חשיבות כמו דרכי מינוי והפסקת הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה תוך 30 יום תקשה על הממשלה לקבל החלטה על בסיס הליך סדור, גם אם היא תהיה החלטה שמאשררת את ההחלטה הקודמת. לשם השוואה, ההחלטה משנת 2000 בנושא התקבלה על בסיס עבודת מטה סדורה ומקצועית של ועדת שמגר, שכללה גורמי מקצוע בכירים ומנוסים, וקיימה הליך בחינה מעמיק של הנושא במשך שנה ותשעה חודשים, לרבות שמיעה עשרות גורמים מקצועיים, ציבוריים ופוליטיים.⁶¹

47. על רקע זה, עולה החשש שסד הזמנים שנקבע בהצעת החוק, שעלול גם להביא לכך שממשלת מעבר היא זו שתצטרך לקבל את ההחלטה, נועד לשבש את דרך קבלת ההחלטות בממשלה ולהביא לידי קבלת החלטה בלתי-סבירה שתפגע בהגנה על אי-תלות ומקצועיות היועץ המשפטי לממשלה.

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

48. 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 ובמשרת 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".⁶²

⁶⁰ בג"ץ 18225-06-25 כרמי גילון ואח' נ' ממשלת ישראל (אר"ש, 14.12.2025).

⁶¹ שם.

⁶² מכתב היועץ המשפטי לממשלה לראש הממשלה (2.11.2020).

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"ב. חלק מתמונה כוללת של פגיעה בבלמים על כוחה של הממשלה

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

סיכום: הצעת החוק בלתי חוקתית

50. הצעת החוק שבנדון, אם תתקבל, תנחית מכת מחץ על ההגנה על שלטון החוק בישראל. היא תפגע ביכולתו של הייעוץ המשפטי לממשלה למלא את תפקידו כשומר סף, וזאת כשהוא אחד משני הבלמים היחידים (בצד בתי המשפט) על כוחה של הממשלה. המשמעויות של מהלך זה על ההגנה על שלטון החוק, על הממשל התקין, על זכויות האדם ועל עצמאות התביעה הפלילית תהיינה מרחיקות לכת, בפרט כאשר הוא מצטרף לתיקון לחוק שכבר נעשה בהרכב ובעבודת הוועדה לבחירת שופטים.

51. הצעת החוק תהיה לכן בלתי-חוקתית, בכך שהיא תביא כאמור להשפעה של שיקולים פוליטיים על אכיפת הדין הפלילי באופן שיביא להליכי סרק ולפגיעה בזכות להליך הוגן.⁶³ נוסף על כך, איון משקלו של הייעוץ המשפטי לממשלה בהליכי קבלת החלטות בממשלה, דווקא במקרים שבהם הממשלה תבקש להגשים את מדיניותה באופן שעלול לחרוג מהדין, לא רק יפגע כאמור בשלטון החוק, אלא גם יביא לכך שבפגיעות רבות בזכויות אדם לא תביא הממשלה

⁶³ השו" : בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת (אר"ש, 2.1.2025).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

בחשבון את השיקולים המשפטיים הנדרשים כדי שפגיעות אלה יעמדו באמות
מידה של מידתיות הפגיעה בזכויות חוקתיות מוגנות.

בכבוד רב,

ד"ר עמיר פוקס

ד"ר גיא לוריא