החוק להחלשת היועצת המשפטית לממשלה

עמדת מכון זולת ביחס להצעות החוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד יפעת סולל

מסמך זה מתייחס לסדרת הצעות החוק בעניין החלשת כוחו של הייעוץ המשפטי לממשלה שהונחו על שולחן הכנסת, קיבלו את תמיכת ועדת השרים לחקיקה ועברו בקריאה טרומית ביום 29.10.25: הצעת חוק התובע הכללי, התשפ"ג-2022 שהונחה על שולחן הכנסת על-ידי ח"כ חנוך מלביצקי, הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, תשפ"ה–2024, שהונחה על שולחן הכנסת על-ידי ח"כ מישל בוסקילה והצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, תשפ"ה – 2025 שהגישו ח"כ שמחה רוטמן ואחרים.[1]

נקדים ונאמר, **הצעות החוק בעניין המבנה של תפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה, כפי שהן מובאות ובעת שהן מובאות לדיון בכנסת, אינן מבקשות לבחון באופן ענייני שאלות מבניות ועקרוניות של תפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית, אלא הן חלק מניסיון ההפיכה המשטרית אותו מובילה ממשלת ישראל, המבקשת להכפיף אליה את כל מוסדות השלטון.**

מטרתן של הצעות החוק היא לפגוע ברשויות החוק ובראש ובראשונה ביועצת המשפטית לממשלה, וזאת משתי סיבות עיקריות: הראשונה כי היועצת המשפטית לממשלה עדיין עומדת בפרץ מול כוונת הממשלה לשנות את המשטר הישראלי ומול ניסיונות יומיומיים של הממשלה לפגוע בעקרונות יסוד של השיטה הדמוקרטית; והשנייה, ניסיון לשבש ואף לבטל מכללא את המשפט הפלילי המתקיים נגד ראש הממשלה נתניהו, משפט אשר הנאשם ומקורביו עושים ככל אשר לאל ידם בכדי לפגום בניהולו התקין.

חשיבות מעמדו העצמאי של היועץ המשפטי לממשלה

סוגיית מעמדו, תפקידיו וסמכויותיו של היועץ המשפטי לממשלה נדונו באופן מפורט בשתי ועדות ציבוריות. הראשונה, ועדת המשפטנים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, בראשות שופט בית המשפט העליון שמעון אגרנט משנת 1962 (להלן: "ועדת אגרנט"); והשנייה, הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, בראשות השופט מאיר שמגר, שהגישה את מסקנותיה בשנת 1998 (להלן: "ועדת שמגר").

על חשיבות מעמדו העצמאי של היועץ המשפטי לממשלה כראש התביעה הכללית, כתב השופט אגרנט בדו"ח הוועדה:

---

[1] הצעת חוק התובע הכללי, התשפ"ג-2022, פ/877/25; הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2024, פ/5262/25; הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2025, פ/5808/25, **מאגר החקיקה הלאומי – אתר הכנסת**.

"היועץ המשפטי ישמש לאזרח תריס ומגן בפני דרישת האכסקוטיבה לטפול עליו האשמה לשם מטרה פוליטית-מפלגתית גרידא. לא זו בלבד, אלא חשוב גם שהצדק 'ייראה להיעשות' (ולא רק 'ייעשה') כדי שבני הציבור לא ייחסו לממשלה - מקום שדרישתה להעמיד אדם פלוני למשפט הייתה נעוצה במניעים ציבוריים רצויים - חוסר תום-לב ומניעים מפלגתיים, רק משום שבסופו של דבר הוא יצא זכאי בדין. המדובר הוא, אפוא, בערובה חשובה לחופש הפרט ולקיום הסדר הטוב במדינה".[2]

ועדת שמגר הוקמה ב-1997, בעקבות הפרשה שכונתה "בר-און – חברון", שחשפה את החשש הממשי למינוי יועץ משפטי במטרה לקדם מטרות פסולות. כך קבעה הוועדה:

"..."היועץ המשפטי מסייע לרשויות השלטון כאשר הוא כפוף להוראות החוק. בעשותו כן מודרך היועץ המשפטי על ידי הוראות הדין ומקום בו מתנגדת המדיניות, הרצויה לרשויות, עם הוראות החוק, לרבות עם קיום ערכי היסוד החוקתיים, יש לחוק בעיניו עדיפות חד-משמעית. היועץ מגן על שלטון החוק ומתפקידו להנחות את רשויות השלטון מה אסור ומה מותר, מה חוקי ומה בלתי-חוקי במקרה של הליכים משפטיים צפויים....

...בבואו להציג דעתו בפני הרשויות, משמש היועץ המשפטי כפרשן המוסמך של החוק, כל עוד לא יצאה הלכה מלפני בית המשפט."[3]

היועץ המשפטי מופקד על האינטרס הציבורי, על שלטון החוק וייעול מערכות הפעולה הכרוכות בו ועל פיקוח מקצועי להבטחת שלטון החוק. הוא הפרשן המוסמך של החוק, כל עוד לא ניתנה פרשנותו של בית המשפט. ביסוד ועדת שמגר, כמו גם ביסוד ניירות עמדה שהמליצו על פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה,[4] עומד העיקרון לפיו במדינה דמוקרטית יש חשיבות עליונה לפקידי ציבור האמונים על שלטון החוק ומתפקידם לשרתו ולהיות נאמנים לו בלבד, ואשר מעמדם המקצועי מקנה להם סמכות וכוח לייצג את שלטון החוק גם אל מול הממשלה ולדרוש שתפעל על-פיו.

דיון עקרוני בשאלת הפיצול של תפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה

מבנה מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית אינו אחיד בעולם הדמוקרטי. יש מדינות בהן מדובר בנושא תפקיד יחיד ויש בהן נושאי התפקידים נפרדים ולהם סמכויות שונות. אין בעצם האיחוד או ההפרדה בין התפקידים כדי להעיד על כוחם של הנושאים בתפקידים הללו ועל יכולתם לעמוד באופן עצמאי ומקצועי מול השלטון.

שתי הוועדות הנ"ל שדנו בסוגיית איחוד או פיצול הסמכויות המליצו על איחוד הסמכויות בידי בעל תפקיד אחד, היועץ המשפטי לממשלה. לעניין זה קבעה ועדת שמגר:

---

[2] יצחק זמיר (עורך), **ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי**, ירושלים: מאגנס (1993), ע' 428.

[3] דוח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, **משרד המשפטים – ייעוץ וחקיקה** (ע' 43-44 בדוח).

[4] גד ברזילי, **היועץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית – פיצול מוסדי?**, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2010).

"... הגענו לכלל מסקנה כי לא רצוי לפצל את תפקידיו של היועץ המשפטי בין נושאי משרה שונים ולהפרידם לחלקיהם. יתרה מזאת, סברנו כי הפיצול האמור יכול לפגוע בקיום הנכון והמלא של הפונקציות המהותיות אותן ממלא היועץ המשפטי, כאשר הוא פועל לפי המתכונת הקיימת, ובעיקר ביעילות הפיקוח המשפטי ובתוקף המעשי של הנחיותיו המשפטיות".[5]

לעומת הוועדות הציבוריות, היו גם מי שחשבו כי יוטב לשלטון החוק להפריד חלק מהסמכויות לשני בעלי תפקיד בכירים. כך למשל הציע פרופ' גד ברזילי כי "תוקם רשות תביעה עצמאית שתהיה אחראית על אכיפת המשפט הפלילי במדינת ישראל ותיהנה מהסמכויות הנתונות כיום בתחום הפלילי ליועץ המשפטי ולפרקליטות המדינה".[6] לשיטתו, "פיצול מוסדי בין תפקידי הייעוץ המשפטי לבין התביעה הכללית יגביר את האוטונומיה של כל אחד מהגופים ויהיה בו כדי לסייע במניעת תופעה מסוכנת של קואופטציה מוחלטת בין האליטות הפוליטיות לבין התביעה הכללית".[7]

לפי הצעה זו, על מנת שלראש התביעה הכללית יהיה מעמד עצמאי וחזק, הוא צריך להיות בעל כישורים מקצועיים מובחרים: "כדי להתמנות לתפקיד יהיה התובע הכללי חייב לענות על כמה דרישות מוקדמות: משפטן מובהק בעיקר בתחום המשפט הפלילי; בעל ותק של לפחות 20 שנה בעיסוק מקצועי במשפט פלילי; בעל ניסיון מוכח בפרקטיקה של ניהול הליכים פליליים מורכבים בערכאות ראשונות ובערכאות ערעור, בעיקר בתחום המשפט הפלילי; בעל איכות מקצועית של שופט בית משפט עליון לרבות הקפדה על יושרה אישית והיעדר ניגוד עניינים מעל לכל ספק".[8]

גם לשיטתו של ברזילי, "מובן כי היועץ המשפטי יכול וצריך גם להנחות את מערכת הממשל כולה בהתאם לתפיסתו את הדין הקיים ואת הדין הרצוי. חשוב לציין כי היועץ המשפטי הוא סמכות מחייבת עבור זרועות הרשות המבצעת וכך עליו להישאר".[9]

הוא מסכם את המלצתו בכך "שפרקליטות המדינה תהיה לרשות עצמאית בכל הקשור לתביעה הכללית ולרשותה תעמוד מועצה מייעצת של מומחים בתחומי המשפט והממשל שימונו על ידי התובע הכללי. בכך יושגו כל מטרותיו ויתרונותיו של הפיצול המוסדי – והיועץ המשפטי לא יאבד מכוחו, ותפקידו דווקא יצא מחוזק עקב הגדרה מדויקת יותר וריאלית יותר של סמכויותיו."[10]

---

[5] דוח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, **משרד המשפטים – ייעוץ וחקיקה.**

[6] גד ברזילי, **היועץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית – פיצול מוסדי?**, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2010), ע' 62.

[7] שם, ע' 61.

[8] שם, ע' 63.

[9] שם, ע',62.

[10] שם, ע' 63.

עצמאות הייעוץ המשפטי – ניתוק המינוי מהדרג הפוליטי

ועדת שמגר קבעה כי אופן בחירת היועץ המשפטי עד להקמתה היה לקוי ולא הבטיח את עצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה. לשם הבטחת העצמאות נדרש להפקיע את איתור המועמדים לתפקיד מידי הדרג הפוליטי. הוצע כי תוקם ועדה ציבורית שתבחן ותציע מועמדים ראויים, אשר רק מביניהם תהא הממשלה רשאית לבחור את היועץ המשפטי לממשלה. המלצות ועדת שמגר אומצו ועוגנו בהחלטת הממשלה מס' 2274 מיום 20.08.2000.[11]

ברזילי מאמץ את עמדת ועדת שמגר וקובע כי יש לשמר את הניתוק בין הדרג הפוליטי לבין מינויו של היועץ המשפטי לממשלה וכן לקבוע תהליך דומה למינוי ראש התביעה הכללית: "אם אכן ייערך הפיצול המוסדי המוצע, מומלץ כי המינוי לתפקיד התובע הכללי לא ייעשה על ידי הממשלה אלא על ידי ועדה מקצועית קבועה שתיבחר לחמש שנים על ידי נשיא בית המשפט העליון בהיוועצות עם לשכת עורכי הדין".[12]

ההצעות שהונחו על שולחן הכנסת

להלן התייחסות תמציתית להצעות החוק שהונחו על שולחן הכנסת. עיון בהן מעלה כי למרות שקיימות מסקנות הבחינות המקצועיות והמקיפות של הוועדות הציבוריות וכן מחקרים נוספים בנושא, הצעות החוק הנדונות אינן מסתמכות על דיון ענייני כלל. מניסוחן עולה כי כל מטרתן להחליש את כוחה של היועצת המשפטית לממשלה הנוכחית ולחסל את מעמדו העצמאי של מוסד הייעוץ המשפטי ולהכפיפו לממשלה.

שלוש הצעות החוק הונחו בנפרד כהצעות חוק פרטיות ונבדלות באופן שבו הן מציעות לפצל את הסמכויות שבידי היועצת המשפטית לממשלה, ולכן ההתייחסות מובאת כאן ביחס לכל הצעת חוק בנפרד.

1. **הצעת פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2024**[13]

- **החוק המוצע:** ההצעה של ח"כ מישל בוסקילה מבקשת לפצל מתפקיד היועץ המשפטי לממשלה אך ורק את הסמכות להעמיד לדין פלילי חברי כנסת וחברי ממשלה. לפי ההצעה, הסמכות לאכוף את הדין הפלילי כאמור, תועבר לפרקליט המדינה, אולם החלטה על פתיחה בחקירה או הגשת כתב אישום נגד ח"כ או שר, תהא כפופה לאישורה של ועדה, שבראשה שופט בית המשפט העליון בדימוס (שימונה על-ידי נשיא בית המשפט העליון), יועץ משפטי לממשלה לשעבר, שימונה על-ידי שר המשפטים, וכן "סינגור מהמגזר הפרטי שימונה על ידי הסינגור הארצי הראשית" (כך במקור בנוסח ההצעה).

[11] יצויין כי למרות המלצת ועדת שמגר, ההחלטה מעולם לא עוגנה בחקיקה.

[12] שם, ע' 63.

[13] הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2024, פ/5262/25, **מאגר החקיקה הלאומי – אתר הכנסת.**

- **עמדת זולת:** מנוסח ההצעה עולה שמדובר לא רק בהעברת סמכויות לפרקליט המדינה, אלא בצמצום סמכויות מערכת התביעה ופגיעה בעצמאותה – מטרה שיש לפוסלה על הסף.

2. הצעת חוק התובע הכללי, התשפ"ג-2022[14]

- **החוק המוצע:** ההצעה של ח"כ חנוך מלביצקי מבקשת לפצל מתפקיד היועץ המשפטי לממשלה את כל תפקידיו כראש התביעה הכללית. התובע הכללי, לפי הצעת החוק, ימונה על-ידי שר המשפטים. בנוסף ההצעה קובעת דרישות כישורים מינימליות למינוי תובע כללי – כהונה של עשר שנים בלבד כעו"ד ומהן רק חמש שנים בישראל.
- **עמדת זולת:** ההצעה משיבה את הסמכות למנות בעל תפקיד כאמור אל הדרג הפוליטי, בלא פיקוח של גורם חיצוני מקצועי, ולכן ברור כי אינה מאפשרת עצמאות של התביעה ויש לפוסלה. בנוסף, דרישות כשירות מצומצמות כאמור, יביאו לכך שבנוסף על היותו מינוי של שר, לא יהיה לו מעמד ציבורי משמעותי נפרד.

3. הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2025[15]

- **החוק המוצע:** ההצעה של ח"כ שמחה רוטמן מבקשת לפצל את תפקיד היועץ המשפטי לשלושה תפקידים שונים: ייעוץ לממשלה, אך רק בהתאם לרצון הממשלה והשרים בלבד – בלא סמכות ליתן חוות דעת יזומה, ומבלי שחוות דעתו של היועץ תיחשב כפרשנות משפטית מחייבת; פרקליט מדינה, האחראי על התביעה הפלילית, הממונה וכפוף לשר המשפטים וצריך לפעול בהתאם להנחיותיו, בלא יכולת לקבל החלטות עצמאיות; וכן פרקליט מדינה לעניינים אזרחיים, אשר מייצג את המדינה בערכאות אזרחיות ובכלל זה בג"ץ, בהתאם לעמדה שנתבקש להציג על-ידי הממשלה או השר הרלבנטי, מבלי שיש לו סמכות עצמאית לקבוע מהו הדין החל, או הראוי.
- **עמדת זולת:** מנוסח ההצעה עולה כי פיצול התפקיד יהיה לשלושה תפקידים אשר אין לאף אחד מהם כוח עצמאי להציג עמדה משפטית עקרונית. מינוי היועץ המשפטי, לפי הצעה זו, יעשה על-ידי הממשלה, לפי המלצת ראש הממשלה ושר המשפטים – קרי, ביטול המלצות ועדת שמגר, לעניין ניתוק בחירת המועמדים לייעוץ המשפטי לממשלה מן הדרג הפוליטי. בדומה לכך, מוצע כי מינוי התובע הכללי יעשה על-ידי שר המשפטים, באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת – קרי, ללא ועדה מקצועית חיצונית. את "מייצג המדינה בערכאות" לפי ההצעה, ימנה שר המשפטים, בלא צורך בכל הליך נוסף.

[14] הצעת חוק התובע הכללי, התשפ"ג-2022, פ/877/25, **מאגר החקיקה הלאומי – אתר הכנסת.**
[15] הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2025, פ/5808/25, **מאגר החקיקה הלאומי – אתר הכנסת.**

הכשירות הנדרשת כדי להתמנות ליועץ המשפטי לפי הצעה זו היא מינימלית, עשר שנים בלבד בתפקיד משפטי, לאו דווקא כעו"ד, מהן חמש בישראל. לגבי התובע הכללי ומייצג המדינה בערכאות, הכשירות הנדרשת היא עשר שנות ניסיון כעו"ד, פלילי או אזרחי, בהתאמה.

יתרה מזו, לפי הצעה זו, עד ליום המינוי לאחד משלושת התפקידים, כיועץ המשפטי לממשלה, כתובע הכללי או כמייצג המדינה בערכאות, אדם יכול להיות פוליטי ואף מי שכיהן כחבר מפלגה. המגבלה היחידה לעניין זה היא שלא יהיה בעל התפקיד חבר במפלגה בעת כהונתו. נזכיר, כי חברות במפלגה מונעת מינוי לתפקידים בכירים רבים ואף שאינם בכירים ועניינם טוהר בחירות או המחייבים נייטרליות פוליטית ופרק זמן של מספר שנים בהן לא היה חבר מפלגה כדי להימנע מחשש כאמור.

מדובר בהצעה שמבטלת את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה כמי שיש לו סמכות לקבוע פרשנות מחייבת ועמדה משפטית בעלת נפקות עצמאית. היא הופכת את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה ממי שאמון על שלטון החוק מול הממשלה לקונסילייר, מי שמעמיד את מומחיותו המשפטית לטובת הממשלה בהתאם לבקשתה או בקשתו של מי משריה. אין הוא רשאי לפי הצעה זו להביע את עמדתו או לפסול פעולות בשם שלטון החוק.

המלצות מכון זולת

לאור כל האמור לעיל, ממליץ מכון זולת לשוויון וזכויות אדם:

א. לדחות כל הצעה שעניינה שינוי מבנה הייעוץ המשפטי לממשלה בעת הזו, שכן אלה נועדו לפגוע במעמדה של היועצת המשפטית לממשלה, לקדם את המשך המהפכה המשטרית ולפגוע בהליך הפלילי המתנהל נגד ראש הממשלה הנאשם בפלילים.

ב. לחזק בחקיקה את עצמאותם של הייעוץ המשפטי לממשלה ושל התביעה הכללית ולקבע בחקיקה את מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה כמי שאמון על שלטון החוק וכמי שפרשנותו מחייבת אל מול כל רשויות השלטון, עד לקביעה שיפוטית.