

**מסמך הכנה לדיון בוועדה ביום 29.12.2025 בעניין הצעות החוק לפיצול תפקיד היועמ"ש:**

**התייחסות לסעיפים 1-24 בנוסח התזכיר של פרופ' פרידמן**

במסמך ההכנה הכללי מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה שפורסם ביום 16.11.2025 (להלן – **המסמך הכללי**), הצגנו את תשע הצעות החוק המונחות על שולחן הוועדה, תוך התמקדות בהצעת החוק של יו"ר הוועדה, והעלנו נקודות כלליות לדיון ביחס להצעות אלה.

כפי שצוין על ידינו במסמך הכללי, בשנת 2008, פורסם על ידי שר המשפטים דאז, פרופ' דניאל פרידמן, תזכיר חוק היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי (הפרדת סמכויות, מינוי, כהונה והוראות שונות), התשס"ח-2008 (להלן – **התזכיר**), שביקש לפצל את מוסד היועמ"ש לתפקיד של ייעוץ וייצוג מצד אחד, ותפקיד של תביעה כללית מצד שני, ולערוך שינויים בהיבטים שונים הקשורים בשני תפקידים אלה.

בהמשך לדברי יו"ר הוועדה, שלפיהם נוסח התזכיר של פרופ' פרידמן ישמש מעתה כמצע לדיוני הוועדה, במסמך זה נציג את סעיפים 1-24 לנוסח המוצע של התזכיר, ונציג נקודות לדיון ביחס לסעיפים אלה. הסעיפים האמורים עוסקים בעיקרם במעמדו, תפקידיו וסמכויותיו של **היועץ המשפטי לממשלה** לאחר פיצול התפקיד. בהמשך, עם התקדמות הדיונים, נוסיף ונתייחס ליתר סעיפי הצעת החוק, הכוללים בין היתר, התייחסות להיבטים הקשורים בייצוג בבתי המשפט, לתובע הכללי ולנושאים נוספים.

**פרק א': הוראות כלליות**

**סעיפים 1-4**

**1. הגדרות**

בחוק זה –  
"השר" – שר המשפטים;  
"הוועדה" – הוועדה הציבורית שמונתה לפי סעיף 34;  
"הליך אזרחי" – הליך שאינו בתחום המשפט הפלילי;  
"הליך פלילי" – הליך בתחום המשפט הפלילי;  
"חיקוק" – לרבות הוראת מינהל;  
"סמכות" או "תפקיד" – לרבות חברות בכל תאגיד, גוף או חבר בני-אדם, ולרבות מתן הסכמה או אישור או חתימה;  
"תחום המשפט הפלילי" – לרבות תחום הדין המשמעתי, סדר הדין הפלילי, סדר הדין המשמעתי, חקירות פליליות, מעצרים ואמצעים אחרים למניעת עבירות, קובלנות פליליות פרטיות, חסינות בפני הליכים פליליים או משמעתיים, שיתוף פעולה בינלאומי, לרבות אמנות והסכמים בינלאומיים, בתחום המשפט הפלילי, ועתירות לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק או הליכים משפטיים אזרחיים אחרים בכל בית משפט שנושאים עניין פלילי או משמעתי.

**2. הפרדת תפקידיו וסמכויותיו של היועץ המשפטי לממשלה**

תפקידיו וסמכויותיו של היועץ המשפטי לממשלה לפי כל דין יופרדו על פי הוראות חוק זה: אלה שבתחום המשפט הפלילי יועברו לתובע הכללי ואלה שאינם בתחום האמור יישארו בידי היועץ המשפטי לממשלה.

### 3. ביטול משרת פרקליט המדינה

משרת פרקליט המדינה תבוטל.

### 4. הפרדת תפקידיה וסמכויותיה של פרקליטות המדינה

תפקידיה וסמכויותיה של פרקליטות המדינה לפי כל דין יופרדו על פי הוראות חוק זה: אלה שבתחום המשפט הפלילי יועברו לתביעה הכללית הפלילית (להלן – התביעה הכללית), שבראשה יעמוד התובע הכללי, ואלה שאינם בתחום המשפט הפלילי יישארו בידי פרקליטות המדינה האזרחית (להלן – פרקליטות המדינה), שבראשה יעמוד היועץ המשפטי לממשלה.

ארבעת הסעיפים הראשונים נוגעים בעיקרם לשאלת ההפרדה המוצעת והתייחוס שבין שני התפקידים של היועץ המשפטי לממשלה – הסמכויות שעוברות לתובע הכללי ואלה שונות בידיו היועץ המשפטי לממשלה.

נציע כי הדיון בהפרדה האמורה ובהגדרת "תחום המשפט הפלילי" ייעשה בהמשך, לאחר שתגבש עמדת הוועדה ביחס לאופיים של שני התפקידים האמורים.

## פרק ב': היועץ המשפטי לממשלה

### סעיף 5 – מינוי היועץ המשפטי לממשלה

(א) היועץ המשפטי לממשלה יתמנה על ידי הממשלה, לפי המלצת השר.  
(ב) הליכי מינויו של היועץ המשפטי לממשלה, לרבות איתור מועמדים מתאימים וראויים לכהונה זו יקבעו בהחלטת ממשלה; ההחלטה וכל שינוי או תיקון בה יפורסמו ברשומות.

מוצע לקבוע כי היועץ המשפטי לממשלה יתמנה על ידי הממשלה, לפי המלצת שר המשפטים. עוד מוצע לקבוע, כי הליכי המינוי, לרבות קביעת האופן שבו יאותרו מועמדים מתאימים וראויים לתפקיד – ייקבעו בהחלטת ממשלה. בדברי ההסבר לתזכיר הובהר שכדי להגביל את כוח הבחירה של הממשלה, מוצע כי תנאי הכשירות של היועץ המשפטי לממשלה ייקבעו בחוק (ס' 6 המוצע) ולא בהחלטת הממשלה.

### נקודות לדיון

**אופן המינוי והחשש להפיכת היועץ המשפטי לממשלה ל"עורך דין פרטי" של הממשלה** – במסמך הכללי מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה שהופץ ביום 16.11.2025, עמדנו על מורכבות תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה. בכלל זה, התייחסנו לכך שגם מי שסבור כי "הלקוח" של היועץ הוא הממשלה, דוגמת פרופ' גביזון, עמד על כך שאין דינה של הממשלה כדין לקוח רגיל, ואין דינו של היועץ המשפטי כדין עורך דין פרטי. כן עמדנו במסמך האמור על הקשיים הנובעים מהפיכת היועץ המשפטי לממשלה ל"עורך הדין הפרטי" של הממשלה. **אחד מההיבטים המרכזיים המשליכים על מעמדו ומידת עצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה, הוא הליך מינויו ופיטוריו.**

בדומה להצעת החוק מטעם יו"ר הוועדה, גם בנוסח דנן, מוצע כי הממשלה, לפי המלצת שר המשפטים, תמנה את היועץ המשפטי לממשלה. ואולם, בשונה מהצעת החוק, התזכיר מניח שלא די בהמלצת שר המשפטים להבאת מועמד לאישור על ידי הממשלה, ונדרשת עבודה מכינה של איתור ובדיקה של מועמדים. לפיכך, מבקש התזכיר לחייב את הממשלה לקבוע, בהחלטת ממשלה, "הליכי מינוי" שיסדירו את אופן מינויו של היועץ לרבות הליכים ל"איתור מועמדים מתאימים וראויים לכהונה זו".

להשלמת התמונה יצוין כי מתוך רצון לייצר רציפות, סעיף 59 לתזכיר קובע כהוראת מעבר כי יישארו בתוקף הליכי המינוי שנקבעו בהחלטת ממשלה שעמדה בתוקפה ערב תחילתו של התזכיר – הכוונה להחלטת הממשלה שאימצה את המלצות ועדת שמגר לעניין אופן המינוי, שנתקבלה לפי סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

כפי שפורט במסמך ההכנה הכללי, על-פי ההליך שהוצע בוועדת שמגר ואומץ בהחלטת הממשלה, ועדה ציבורית צריכה לבחון ולסנן את המועמדים, והבחירה הסופית מבין המועמדים שהוועדה מצאה כמתאימים נעשית על ידי הממשלה. הוועדה כוללת חמישה חברים – שופט בדימוס של בית המשפט העליון (ממונה על-ידי נשיא בית המשפט העליון ומשמש כיו"ר הוועדה), שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לממשלה לשעבר (ממונה על-ידי הממשלה), חבר כנסת (שנבחר על-ידי ועדת החוקה), עורך דין (שנבחר על-ידי המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין) ואיש אקדמיה המיומן בתחומי המשפט הציבורי ובדיני העונשין (שנבחר על-ידי דיקני הפקולטות למשפטים). בחירת מועמד בידי הוועדה מחייבת הסכמה של לפחות ארבעה מתוך חמשת חברי הוועדה (החלטה מס' 2274 מיום 20.8.2000 והודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, י"פ התשי"ס 4922, בעמ' 4894).<sup>1</sup>

נוכח חשיבותו ורגישותו של התפקיד שנדרש "למצוא כל העת איזון עדין ומורכב בין עצמאות, אי-תלות, נאמנות לחוק ויושר מקצועי לבין השתלבות יעילה ומועילה בפעילות של הרשויות הפוליטיות... איזון בין סיוע לרשויות למלא את תפקידיהן לבין גישה של פיקוח ובקרה על פעילותן" (רות גביזון "היועץ המשפטי לממשלה: בחינה ביקורתית של מגמות חדשות" פלילים 27, 54 (1996)), מוצע לוועדה לשקול האם אין מקום לאמץ את הליכי המינוי ואיתור המועמדים שהתקבלו בעקבות ועדת שמגר, הכוללים בחינה ומיון של המועמדים בידי ועדה ציבורית, ולקבוע אותם בחוק.

#### סעיף 6 – תנאי הכשירות של היועץ המשפטי לממשלה

כשיר לכהן כיועץ משפטי לממשלה מי שנתקיימו בו כל אלה –  
(1) הוא אזרח ישראלי ותושב ישראל הכשיר לכהן כשופט בית המשפט העליון וטרם מלאו לו שבעים שנה ביום מינוי;  
(2) הוא בעל בקיאות וניסיון מעשי בתחומי המשפט החוקתי, המינהלי והאזרחי;  
(3) בשנתיים הקודמות להצגת מועמדותו הוא לא שילם דמי חבר למפלגה ולא השתתף בפעילות במוסדותיה.

מוצע לקבוע את תנאי הכשירות לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה. לפי המוצע, כשיר לכהן כיועץ המשפטי לממשלה מי שהוא אזרח ישראלי ותושב ישראל; הכשיר לכהן כשופט בבית המשפט העליון; טרם מלאו לו 70 שנה; הוא בעל בקיאות וניסיון מעשי בתחומי המשפט החוקתי, מינהלי ואזרחי; ולא היה פעיל מפלגתי בשנתיים שקדמו להצגת מועמדותו.

#### נקודות לדיון

(1) **מגבלת הגיל** – עיון בהסדרים הנוגעים לשאלת גילו של היועץ המשפטי לממשלה, מעלה כי חרף העובדה שאחת מהעילות לפקיעת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה היא הגעתו לגיל 70 (ס' 11(3) המוצע), די בכך שמועמד לתפקיד יהיה צעיר ביום מגיל 70 כדי שיתמלאו בו תנאי הכשירות (ס' 6(1) המוצע).

<sup>1</sup> יצוין כי בעת מינויו של עו"ד יהודה ויינשטיין ליועמ"ש בשנת 2009, לאחר שבועדת האיתור למשרת יועמ"ש לא היה מועמד שזכה כנדרש לארבעה קולות מקרב חמשת חברי הוועדה, התקבלה ביום 22.11.2009 החלטה 937 שאפשרה לממשלה לבחור יועץ מקרב המועמדים שקיבלו שלושה קולות בוועדת האיתור, למרות שלא עמדו ברף של ארבעה קולות.

מוצע לוועדה לשקול את ההיגיון והתועלת שבהסדר המוצע, והאם נוכח העובדה שמוצע לקבוע ליועץ תקופת כהונה אחת של שש שנים (ס' 9 המוצע), לא נדרש לקבוע תנאי כשירות שונים לעניין הגיל? כך, ניתן להציע קביעת גיל מקסימלי כחלק מתנאי כשירות, באופן שיאפשר אופק מינימלי של תקופת כהונה בתפקיד (גיל 64 כגיל מירבי למינוי). לחלופין ניתן להציע כי לא ניתן יהיה למנות מועמדים שחצו את גיל 70, אבל מי שמונה לפני שמלאו לו 70 יוכל להשלים את תקופת כהונתו כפי שהוצע בהמלצות ועדת שמגר (ס' 9 לטיוטת הצעת החוק המומלצת של ועדת שמגר, עמ' 104 לדו"ח).

**(2) מתאים וראוי** – בהמלצות ועדת שמגר אחד מתנאי הכשירות הוא ש"הוועדה מצאה אותו מתאים וראוי לכהן בתפקיד" (ס' 5(ב) לטיוטת הצעת החוק המומלצת של ועדת שמגר, עמ' 103 לדו"ח). מוצע לוועדה לשקול האם נוכח חשיבות התפקיד ורגישותו אין מקום להוספת תנאי כאמור, נוסף על תנאי הכשירות המוצעים. זאת, בדומה לתנאי דומה שמוצע להלן לקבוע לגבי מינוי תובע כללי (ס' 4)33(4) להצעת החוק).

### סעיף 7 – פרסום ברשומות

החלטת הממשלה על מינוי יועץ משפטי לממשלה תפורסם ברשומות.

מוצע לקבוע כי החלטה של הממשלה על מינוי יועץ משפטי לממשלה, תהיה טעונה פרסום ברשומות.

### נקודה לדיון

**מיזוג הסעיף** – מוצע לשקול למזג את הסעיף המוצע כסעיף קטן בתוך ס' 5 העוסק במינוי היועץ.

### סעיף 8 – הארכת כהונה ומילוי מקום

לא נתמנה יועץ משפטי לממשלה חדש לפני תום תקופת הכהונה של מי שקדם לו בתפקיד, רשאית הממשלה, לפי המלצת השר, להאריך לתקופה שאינה עולה על ששה חודשים את משך הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה המכהן אותה שעה או למנות לו ממלא מקום לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים; החלטת הממשלה לפי סעיף זה תפורסם ברשומות.

כדי להבטיח רציפות כהונה בתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, מוצע להסמיך את הממשלה להאריך את כהונתו של יועץ משפטי לממשלה שתקופת כהונתו הסתיימה בתקופה שאינה עולה על 6 חודשים, וכן למנות ליועץ משפטי לממשלה שסיים את תקופת כהונתו ממלא מקום לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים. זאת, מתוך הבנה מכיוון שהליכי מינוי של היועץ המשפטי לממשלה עלולים להתארך, ולהוביל למצב שבו טרם מונה יועץ משפטי חדש לפני סיום כהונתו של היועץ המכהן.

### נקודות לדיון

**(1) האם ניתן להאריך כהונה של יועץ מספר פעמים?** – הסעיף המוצע מבהיר כי תקופת הארכת הכהונה לא תעלה על 6 חודשים, אך אינו מתייחס למספר הפעמים שניתן להאריך את הכהונה בתקופה שאינה עולה על 6 חודשים. כדי להימנע ממצב של הארכות חוזרות ונשנות של כהונת היועץ המשפטי לממשלה, מוצע להבהיר שמדובר בהארכה חד פעמית, כלומר, לקבוע שמדובר בהארכה **אחת** שאינה עולה על 6 חודשים.

**(2) האם ניתן למנות ממלא מקום מספר פעמים?** – גם ביחס למינוי ממלא מקום, הסעיף המוצע מבהיר כי תקופת מילוי המקום לא תעלה על 3 חודשים, אך אינו מתייחס למספר הפעמים שניתן למנות ממלא מקום ל-3 חודשים. גם כאן, מוצע להבהיר שמדובר במינוי חד פעמי, כלומר לתקופה **אחת** שאינה עולה על 3 חודשים.

**(3) ההצדקה למינוי ממלא מקום נוכח תפקיד המשנה** – לפי ס' 13(ג) המוצע, אם התפנה מקומו של היועץ המשפטי ולא התמנה לו ממלא מקום – ימלא המשנה את התפקידים המוטלים על היועץ המשפטי. בהינתן ההסדר המוצע בדבר תפקיד המשנה ליועץ, שמילוי מקומו של היועץ הוא אחד מתפקידיו המרכזיים, האם לא ניתן לוותר על האפשרות למנות ממלא מקום אחר?

**(4) תנאי הכשירות של ממלא המקום** – ההסדר המוצע אינו מתייחס לתנאי הכשירות של ממלא המקום. לשם ההשוואה, ס' 13(ב) קובע כי תנאי הכשירות של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה הם כתנאי הכשירות שנקבעו ליועץ עצמו. ככל שיוחלט להותיר אפשרות זו של מינוי ממלא מקום, שאינו מבין המשנים, מוצע לוועדה לשקול הוספת קביעת תנאי כשירות זהים לממלא המקום.

#### סעיף 9 – משך כהונה

משך כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה יהיה תקופה אחת של שש שנים והיא לא תוארך אלא כאמור בסעיף 8.

מוצע לקבוע כי היועץ המשפטי לממשלה יכהן בתפקידו לתקופת כהונה ('קדנציה') אחת בלבד של 6 שנים, ושלא ניתן יהיה להאריך כהונה זו אלא ל-6 חודשים בלבד, ככל שהדבר נדרש לשם מינוי יועץ משפטי חדש, בהתאם להוראות ס' 8 המוצע.

#### סעיף 10 – הגבלת פעילות

במהלך כהונתו ובשנה שלאחריה, לא יהיה היועץ המשפטי לממשלה פעיל בחיים הפוליטיים ולא יהיה חבר במפלגה כלשהי.

בדברי ההסבר לתזכיר של פרופ' פרידמן נאמר, כי בגלל שתפקידו של היועץ המשפטי לממשלה הוא תפקיד מקצועי ולא פוליטי, ובגלל שלהצלחתו נדרש אמון הציבור במקצועיות ובאובייקטיביות של נושא המשרה, מוצע לקבוע את המגבלה על פעילות פוליטית הן כחלק מתנאי הכשירות (ס' 6(3) המוצע), והן כמגבלה ביחס לתקופה שלאחר סיום כהונתו (ס' 10 המוצע).

#### סעיפים 11-12 – סיום כהונה

##### 11. תום הכהונה

כהונת היועץ המשפטי לממשלה פוקעת –

- (1) בתום תקופתה;
- (2) בפטירתו או בהתפטרותו; הודעת התפטרות תהא בכתב ותוגש לראש הממשלה;
- (3) בהגיעו לגיל שבעים שנה;
- (4) בהעברתו מכהונתו;
- (5) אם הורשע בפסק דין סופי בעבירה שיש עמה קלון.

##### 12. העברה מכהונה והשעייה

(א) הממשלה רשאית, לפי המלצת השר, להעביר את היועץ המשפטי לממשלה מכהונתו, בהתקיים אחת מאלה –

- (1) יש בינו ובין הממשלה חילוקי דעות המקשים, לדעת הממשלה, על קיום שיתוף פעולה יעיל ביניהם;
- (2) אינו כשיר עוד או נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו;
- (3) עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו;
- (4) מסרב למלא חובה המוטלת עליו לפי חוק זה או לפי כל דין אחר;

(5) מתנהלת נגדו חקירה פלילית או הוגש נגדו כתב אישום.

(ב) נפתחה חקירה פלילית נגד היועץ המשפטי לממשלה או הוגש נגדו כתב אישום, רשאית הממשלה, בהמלצת השר, להשעותו לתקופה שתקבע.  
(ג) הממשלה לא תחליט על העברת היועץ המשפטי לממשלה מכהונתו או על השעייתו כאמור בסעיף זה, אלא לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו בפניה או בפני ועדת שרים שמינתה למטרה זו.

מוצע לקבוע כי היועץ יסיים את כהונתו בתום תקופת כהונתו בת שש שנים, בפטירתו, בהתפטרותו או בהגיעו לגיל 70. כמו כן, מוצע הסדר לעניין העברה או השעיה מכהונה של היועץ המשפטי לממשלה. לפי המוצע, הממשלה תהיה רשאית, לפי המלצת שר המשפטים, להעביר את היועץ מתפקידו בהתקיים אחת מעילות ההדחה המנויות בסעיף. כן מוצע לקבוע כי הממשלה, בהמלצת שר המשפטים, תהיה רשאית להשעות את היועץ מכהונתו, לתקופה שתקבע, אם נפתחה נגדו חקירה פלילית. בכל מקרה, הממשלה לא תחליט על העברתו או השעייתו של היועץ מכהונתו ללא שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו בפניה או בפני ועדת שרים שמינתה למטרה זו.

### **נקודות לדיון**

**(1) הליכים נוספים לעניין העברה מכהונה** – כאמור לעיל, התזכיר מניח שלא די בהמלצת שר המשפטים להבאת מועמד לכהונה כיועץ משפטי לממשלה לאישור על ידי הממשלה, ונדרשת עבודה מכינה של איתור ובדיקה של מועמדים. לפיכך, ס' 5(ב) לתזכיר מבקש לחייב את הממשלה לקבוע, בהחלטת ממשלה, "הליכי מינוי" שיסדירו את אופן מינויו של היועץ לרבות הליכים ל"איתור מועמדים מתאימים וראויים לכהונה זו".

על יסוד אותו היגיון, יש מקום לבחון את הצורך בקביעת **הליכים נוספים לצורך העברה מכהונה** של היועץ. כיום, בהתאם להחלטת הממשלה שאימצה את המלצות ועדת שמגר בעניין זה, על הממשלה להיוועץ בוועדה הציבורית לפני קבלת החלטה על העברה מכהונה של היועץ (החלטה מס' 2274 מיום 20.8.2000 והודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, י"פ התש"ס 4922, בעמ' 4894).<sup>2</sup> הכוח להעביר יועץ משפטי לממשלה מכהונתו הוא בעל משמעויות נכבדות, והשאלה עד כמה קל או קשה להפעיל כוח זה ולהעביר יועץ מכהונתו משליכה באופן ישיר על מעמדו, תפיסת תפקידו ומידת עצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה.

**נוכח האמור, מוצע לוועדה לשקול האם אין מקום לקבוע הליכים סדורים לעניין אופן העברה מכהונה, הכוללים היועצות בוועדה ציבורית, דוגמת ההסדר שנקבע בדוח ועדת שמגר.**

**(2) זהות הגורם הקובע את התקיימות עילות ההדחה** – בעוד שביחס לעילת ההדחה הראשונה (ס"ק (א)(1)) נאמר במפורש כי הממשלה היא זו שקובעת את קיומם של חילוקי הדעות המקשים על שיתוף פעולה יעיל, ביחס ליתר עילות ההדחה לא ברור מיהו הגורם שמוסמך לקבוע כי הן התקיימו.

כך, לא ברור מיהו הגורם שמוסמך לקבוע את אי-הכשירות או הנבצרות של היועץ (ס' 12(א)(2)), כי המעשה שעשה היועץ "אינו הולם את מעמדו" (ס' 12(א)(3)) או כי היועץ סירב למלא חובה המוטלת עליו (ס' 12(א)(4))?  
האם הממשלה מוסמכת לקבוע זאת, או שנדרש מעורבות של גורם מקצועי (רפואי או משפטי) שיקבע אי כשירות, נבצרות, מעשה לא הולם או סירוב לבצע חובה, ואם כן – מיהו גורם זה?

<sup>2</sup> יצוין, כי ביום 8.6.2025 קיבלה הממשלה את החלטה 3125 המתקנת את החלטה 2274 האמורה משנת 2000, ובעקבותיה התקבלה גם החלטת ממשלה 3306 מיום 4.8.2025 בעניין פיטורי היועצות. כנגד החלטות הוגשו שורה של עתירות לבג"ץ (בג"ץ 18225-06-25 ועוד). ביום 14.12.2025 ניתן צו מוחלט במסגרת העתירות ולפיו שתי החלטות הממשלה האמורות – בטלות.

לשם השוואה, בסעיף 13(א)(2) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 נקבע שהחלטה על נבצרות של שופט צריכה להתבסס על חוות דעת רפואית; בסעיף 19 לחוק הרבנות הראשית לישראל, התשי"ס-1980 נקבע שהחלטה על נבצרות של רב ראשי לישראל או חבר מועצת הרבנות הראשית, צריכה להתבסס על חוות דעת של שלושה רופאים שקבע שר הבריאות.

נוכח האמור, מוצע לוועדה לתת את דעתה לאופן שבו יש לעצב את ההסדרים הנוגעים להפעלת עילות ההעברה מכהונה בדרך שתשמור על עצמאותו המקצועית ומעמדו של היועץ.

(3) "מסרב למלא חובה המוטלת עליו לפי חוק זה או לפי כל דין" (ס"ק (א)(4)) – מדובר בעילה שלא נכללה בעילות ההדחה עליהן המליצה ועדת שמגר, ולא ברור האם ועד כמה היא נדרשת, במיוחד על רקע קיומה של עילה הנוגעת ל"חילוקי דעות המקשים על שיתוף פעולה יעיל" ודינים אחרים החלים על עובדי המדינה.

### סעיף 13 – המשנה הראשון ליועץ המשפטי לממשלה

(א) הממשלה תמנה, לפי המלצת השר ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, משנה ראשון ליועץ המשפטי לממשלה מבין המשנים לו.  
(ב) על המשנה הראשון ליועץ המשפטי לממשלה למלא את תנאי הכשירות לכהונת היועץ המשפטי לממשלה האמורים בסעיף 6.  
(ג) נתפנה מקומו של היועץ המשפטי לממשלה ולא נתמנה לו ממלא מקום, וכל עוד היועץ המשפטי החדש לא החל לכהן, או נעדר היועץ המשפטי לממשלה מן הארץ, הושעה או נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, ימלא המשנה הראשון לו את התפקידים המוטלים על היועץ המשפטי לממשלה וישתמש בסמכויות הנתונות לו לפי כל דין.

מוצע כי הממשלה תמנה, לפי המלצת השר, ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה משנה ראשון ליועץ, שישמש כממלא מקומו אם התפנה מקומו ולא מונה לו ממלא מקום (ר' דיון לעיל). לפי המוצע המשנה הראשון נדרש יהיה למלא את תנאי הכשירות הנדרשים לכהונה כיועץ. בדברי ההסבר לתזכיר, נאמר כי הדרישה להסכמתו של היועץ למינוי, נעוצה בצורך בשיתוף פעולה הדוק בין היועץ ובין המשנה הראשון שלו.

### סעיף 14 – אגף היועץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים

אגף היועץ המשפטי לממשלה הוא אגף מאגפי משרד המשפטים והוא נחלק לשנים: מחלקות הייעוץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה; היועץ המשפטי לממשלה הוא עובד מדינה והוא ראש מחלקות הייעוץ המשפטי לממשלה וראש פרקליטות המדינה.

מוצע לקבוע כי מחלקות ייעוץ וחקיקה ופרקליטות המדינה תהיינה שתי מחלקות תחת אגף היועץ המשפטי לממשלה שבתוך משרד המשפטים, ובראשם יעמוד היועץ המשפטי לממשלה, שהוא עובד מדינה.

### נקודה לדיון

הצורך בסעיף המוצע ואופן הגדרת הסמכות והמבנה הארגוני – לא ברור אם נדרשת התייחסות בחקיקה ראשית לאופן הארגוני שבו בנויות המחלקות הפנימיות שבתוך משרד המשפטים.

### סעיף 15 – נציגי היועץ המשפטי לממשלה

(א) הפרקליטים הנמנים על פרקליטות המדינה הם נציגי היועץ המשפטי לממשלה לעניין הפעלת כל סמכות הנתונה לו לפי כל דין ואשר ניתן להפעילה כדין באמצעות נציג.

(ב) היועץ המשפטי לממשלה רשאי להסמיך עורך-דין שאינו נמנה על פרקליטות המדינה להיות נציגו להפעלת כל סמכות כאמור בסעיף קטן (א), דרך כלל, לסוג של משפטים, לבתי משפט מסויימים או למשפט מסויים.  
(ג) היועץ המשפטי לממשלה ממונה על הפרקליטים הנמנים על פרקליטות המדינה והם כפופים למרותו; כל נציגי היועץ המשפטי לממשלה, אף אם אינם פרקליטים הנמנים על פרקליטות המדינה, כפופים לפיקוחו, להנחיותיו ולהוראותיו של היועץ המשפטי לממשלה לעניין פעולותיהם כנציגיו.

מוצע להבהיר כי הפרקליטים הנמנים על פרקליטות המדינה (שאינם עוסקים בתחום המשפט הפלילי) ייחשבו כנציגי היועץ המשפטי לממשלה לעניין הפעלת הסמכויות הנתונות לו לפי דין לעניין ייצוג. נציגים אלה יהיו כפופים למרותו של היועץ. יצוין, כי ס' 16 להצעת החוק משלים את ההסדר המוצע וקובע מיהם הפרקליטים הנמנים על פרקליטות המדינה.

כן מוצע לקבוע כי היועץ המשפטי לממשלה יהיה רשאי להסמיך עורכי דין שאינם נמנים על פרקליטות המדינה לשמש כנציגיו, לסוג של משפטים, לבתי משפט מסויימים או למשפט מסויים. נציגים אלה יהיו כפופים לפיקוחו, הנחיותיו והוראותיו של היועץ.

### **נקודה לדין**

**הצורך בסעיף המוצע** – לא ברור מהו הצורך בהבהרה בחקיקה ראשית מיהם נציגי היועץ לעניין ייצוג המדינה. אמנם, ס' 51 ו-52 להצעת החוק קובעים הסדר דומה ויוצרים מבנה היררכי ברור הנוגע לתובעים שמבהיר מיהם התובעים. אך, מכיוון ששם מדובר בתביעה פלילית נדרשת הבהרה ברורה בחקיקה ראשית מיהם בעלי הסמכות להגשת כתבי אישום וניהול הליך פלילי. ספק אם לגבי ייצוג בתחומים הלא פליליים נדרשת הבהרה היררכית כאמור.

### **סעיף 16 – הפרקליטים הנמנים על פרקליטות המדינה**

אלה הפרקליטים הנמנים על פרקליטות המדינה: המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לענייני פרקליטות המדינה, פרקליטי המחוז ופרקליטים אחרים מפרקליטות המדינה שהשר קבע את תאריהם בצו שפורסם ברשומות.

מוצע לקבוע כי המשנה ליועץ לענייני פרקליטות המדינה, פרקליטי המחוז, ופרקליטים אחרים מפרקליטות המדינה – ייחשבו כמי שנמנים על פרקליטות המדינה.

### **נקודה לדין**

**הצורך בסעיף המוצע** – כאמור לעיל, לא ברור מהו הצורך בהכללת סעיף זה בחוק.

### **סעיף 17 – העברת סמכויות פרקליט המדינה והמשנה לו שלא בתחום המשפט הפלילי**

#### **סעיף 18 - דין סמכויות נוספות שלא בתחום המשפט הפלילי**

17. (א) כל סמכות שהיתה נתונה לפרקליט המדינה וכל תפקיד שהוטל עליו לפי כל דין, שלא בתחום המשפט הפלילי, יחדלו להיות נתונים לו או מוטלים עליו, וככל שלא ניתנו גם ליועץ המשפטי לממשלה או הוטלו גם עליו, יועברו ליועץ המשפטי לממשלה; היתה נתונה סמכות כאמור למשנה לפרקליט המדינה או הוטל עליו תפקיד כאמור, יחדלו אלה להיות נתונים לו או מוטלים עליו ויועברו למשנה ליועץ המשפטי לממשלה לענייני פרקליטות המדינה.  
(ב) כל הוראה בחיקוק, אשר עניינה שלא בתחום המשפט הפלילי ואזכר בה פרקליט המדינה, יבוא במקומו היועץ המשפטי לממשלה; אזכר בהוראה כאמור המשנה לפרקליט המדינה, יבוא במקומו המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לענייני פרקליטות המדינה.

18. (א) כל הוראה בחיקוק שהסמיכה את היועץ המשפטי לממשלה להאציל מסמכויותיו שלא בתחום המשפט הפלילי לפרקליט המדינה, יראו אותה כאילו היא מסמיכה את היועץ המשפטי לממשלה להאציל את הסמכות האמורה למשנהו לענייני פרקליטות המדינה; וכל סמכות כאמור שהואצלה על ידי היועץ המשפטי לממשלה לפרקליט המדינה, יראו אותה כאילו הואצלה על ידו למשנהו לענייני פרקליטות המדינה.

(ב) כל סמכות שלא בתחום המשפט הפלילי שניתנה או שהואצלה לפי כל דין לפרקליטי המחוז או לפרקליטים אחרים מפרקליטות המדינה, בין פרקליטי מחוז ופרקליטים אחרים שעיסוקם העיקרי היה בתחום המשפט הפלילי ובין אלה שעיסוקם העיקרי היה שלא בתחום המשפט הפלילי, וכל תפקיד שלא בתחום המשפט הפלילי שהוטל עליהם, יישארו בידי פרקליטי המחוז או הפרקליטים האחרים מפרקליטות המדינה, לפי העניין, כמשמעותם בסעיף 16; התארים שאותם פרקליטים השתמשו בהם בפועל או שנעשה בהם שימוש לצורך הענקת או האצלת הסמכות כאמור או לצורך הטלת התפקיד כאמור, יראו אותם כאילו נקבעו על ידי השר כאמור בסעיף 16.

(ג) כל הוראה בחיקוק שעניינה אינו בתחום המשפט הפלילי ואזכר בה פרקליט המחוז, יראו אותה כמתייחסת לפרקליט המחוז כמשמעותו בסעיף 16; אוזכר בהוראה כאמור פרקליט אחר מפרקליטות המדינה, יראו אותה כמתייחסת לפרקליט כמשמעותו בסעיף 16 שתוארו, כפי שנקבע בסעיף 16, מקביל לתואר הפרקליט כפי שאזכר בהוראה כאמור.

מוצע לקבוע הוראות מפורטות הנובעות מהפיצול המוצע, מהעברת הסמכויות שבתחום המשפט הפלילי מהיועץ המשפטי לממשלה לתובע הכללי ומביטול המשרה של פרקליט המדינה.

בסעיף 17 מוצע כי סמכויות שלא בתחום המשפט הפלילי של פרקליט המדינה ושל המשנה לפרקליט המדינה, יועברו ליועץ המשפטי לממשלה ולמשנה ליועץ לענייני פרקליטות המדינה, בהתאמה. כמו כן, מוצע להבהיר כי ביחס לכל הוראה בחקיקה שלא בתחום המשפט הפלילי: במקום פרקליט המדינה והמשנה לפרקליט המדינה יבואו היועץ המשפטי לממשלה והמשנה ליועץ לענייני פרקליטות המדינה, בהתאמה.

בסעיף 18 מוצע לקבוע כי בכל הנוגע לסמכויות שלא בתחום המשפט הפלילי שלפי החוק ניתן להאצילן, יראו כאילו במקום האצלה לפרקליט המדינה מדובר בהאצלה למשנה ליועץ לענייני פרקליטות המדינה, ובמקום האצלה לפרקליט מחוז או לפרקליט אחר מדובר בהאצלה לפרקליט מחוז או לפרקליט אחר לפי ס' 16.

**מכיוון שמדובר בהוראות מעבר, מוצע כי הסעיפים ידונו בסוף הליך החקיקה ובהתאם ליתר מרכיבי ההצעה.**

#### סעיף 19 – ייעוץ משפטי על ידי היועץ המשפטי לממשלה

(א) היועץ המשפטי לממשלה ייעץ –

(1) לממשלה, לפי בקשתה או בקשת ראש הממשלה, בכל עניין של חוק ומשפט הנוגע לסמכויותיה ולתפקידיה;

(2) לראש הממשלה, לפי בקשתו, בכל עניין של חוק ומשפט הנוגע לסמכויותיו ולתפקידיו שלו או של הממשלה

או של שר אחר;

(3) לכל אחד מן השרים, לפי בקשתו, בכל עניין של חוק ומשפט הנוגע לסמכויותיו ולתפקידיו או

לסמכויותיה ולתפקידיה של הממשלה; אך רשאי כל שר לבקש, בהסכמת הממשלה או ראש הממשלה, את

חוות-דעתו המשפטית של היועץ המשפטי לממשלה בעניין הנוגע לסמכויותיו ולתפקידיו של ראש הממשלה או בהסכמת

הממשלה או ראש הממשלה או השר הנוגע בדבר, בעניין הנוגע לסמכויותיו ולתפקידיו של שר אחר.

(ב) לפי בקשת עובד ציבורי או מוסד ציבורי, רשאי היועץ המשפטי לממשלה לייעץ להם בכל עניין של חוק ומשפט

הנוגע לסמכויותיהם ולתפקידיהם; בסעיף קטן זה –

"עובד ציבורי או מוסד ציבורי" – עובד ציבורי או מוסד ציבורי אשר יכול שיהיו מיוצגים בידי היועץ המשפטי לממשלה

לפי חוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), התשי"ח-1958 או לפי פקודת סדרי הדין(התייצבות היועץ

המשפטי לממשלה) [נוסח חדש] או לפי כל דין אחר.

מוצע לקבוע כי היועץ המשפטי לממשלה יהיה **חייב** לייעץ לממשלה, לראש הממשלה ולכל אחד מהשרים, **לפי בקשתם**, בכל עניין של חוק ומשפט הנוגע לסמכויותיהם ותפקידיהם. כן מוצע להגביל את סמכות השרים לבקש ייעוץ, ולקבוע שהם רשאים לבקש את עצתו של היועץ בנוגע לסמכויות או תפקידי שר אחר או ראש הממשלה, רק בהסכמת הממשלה, ראש הממשלה או השר הנוגע בדבר.

בשונה מכך, מוצע לקבוע כי לגבי עובד ציבור או מוסד ציבורי, היועץ יהיה **רשאי** לייעץ להם אם ביקשו זאת, אך לא יהיה חייב לעשות כן. מוצע לקבוע לעניין זה כי "עובד ציבור" או "מוסד ציבורי", הוא כל מי שיכול להיות מיוצג בידי מייצג המדינה בערכאות לפי החוקים שנמנו בסעיף.

### נקודות לדיון

**(1) גבולות הגזרה של תפקיד היועץ: ייעוץ רק לפי בקשה וחובת נאמנות (ס"ק (א))** – הסעיף המוצע מדגיש כי היועץ נדרש לתת ייעוץ לממשלה, לראש הממשלה ולשרים רק **לפי בקשה**. כלומר, רק **כמגיב** לבקשה מצד הממשלה ושריה ולא **כיוזם**. מן ההדגשה החוזרת של הביטוי "לפי בקשה", ומההנגדה לסעיף 20 המוצע שבחלקו אין את הביטוי האמור, משתמע לכאורה כי הסעיף נועד ליצור "הסדר שלילי", כלומר: לפי הסעיף אם היועץ לא התבקש לחוות את דעתו הוא יהיה **מנוע מלעשות כן**.

ואולם, גם אם אין הכוונה ליצור הסדר שלילי, אלא רק להבחין בין **חובתו** של היועץ לייעץ לפי בקשה ובין **רשות** הנתונה לו לייעץ מיוזמתו, מדובר בהסדר שעלול לעורר קשיים של ממש ולהוביל ליצירת תקלות מעשיות. כך, לפי ההסדר המוצע, במקרה שהיועץ רואה שהממשלה, ראש הממשלה או אחד השרים מבצע פעולה או נותן הוראה המנוגדת לדיון, הוא יהיה **מנוע** מלומר להם על כך דבר (אם מדובר בהסדר שלילי), או לכל הפחות, **פטור** מלומר להם דבר (אם לא מדובר בהסדר שלילי), כל עוד הם לא ביקשו את חוות דעתו. זאת, גם אם הוא סבור שאי-החוקיות היא ברורה, שהדבר עלול לפגוע בהם, שאם הם היו יודעים שהדבר נעשה בניגוד לחוק הם היו שוקלים מחדש את עמדתם, או שהוא יכול להציע להם דרך חוקית להגשים את היעד שהם מבקשים להשיג.

מצב מעין זה מעורר קושי של ממש. מבחינת הממשלה, ראש הממשלה והשרים – הם עלולים להיפגע כתוצאה מביצוע מהלך בלתי חוקי חרף העובדה שהיועץ יכול היה לעזור להם להימנע מכך. מבחינת הציבור ושלטון החוק – גם הם עלולים להיפגע כתוצאה משימוש שלא כדיון בכוח השלטוני.

יודגש כי גם עורך דין פרטי שרואה שהלקוח שלו מבצע פעולה בלתי חוקית שעלולה לפגוע בו, שאינו אומר על כך דבר ללקוח כי הלקוח לא ביקש את עצתו, עשוי להיחשב כמי שחוטא לאחריותו המקצועית ולחובת הנאמנות שלו כלפי הלקוח.

נוכח האמור, מוצע לוועדה לתת את דעתה לקשיים המתעוררים כתוצאה מהמסגרת החקיקתית המוצעת לפיה ייעוץ יינתן לפי בקשה, הן מצד הפגיעה בפעילות הממשלה, הן מצד הפגיעה בחובת הנאמנות של היועץ כלפי הממשלה והן מצד הפגיעה בציבור ובשלטון החוק, כאמור.

**(2) גבולות הגזרה של תפקיד היועץ: ייעוץ בכל עניין של חוק ומשפט "הנוגע לסמכויותיה ולתפקידיה" (ס"ק (א))** – הגבלת הייעוץ המשפטי אך ורק ביחס לעניינים הנוגעים "לסמכויות ולתפקידים" של הממשלה או של אחד השרים, עלולה לייצר נוקשות יתר, נוכח הצורך של הממשלה והשרים לקבל ייעוץ לעיתים גם ביחס לשחקנים משפטיים אחרים במרחב הציבורי. למשל, לייעץ לממשלה ולשרים בנוגע לפעולות של מבקר המדינה, של ועדות הכנסת או של גופים בין-לאומיים, וזאת כדי לגבש את דרכי הפעולה המותאמות מצד גורמי הרשות המבצעת.

נוכח האמור, מוצע לוועדה לתת את דעתה לצורך לחדד את המונחים המוצעים ואת היקף התפקיד הנגזר מהם.

**(3) הסמכות ליעץ לשרים** (ס"ק (א)) – ההסדר המוצע בסעיף קטן (א)(3) יוצר מסגרת נוקשה שאינה תואמת את המציאות ולפיה כביכול היועץ המשפטי לממשלה פועל באופן נפרד מול כל שר ושר, ולכן אם הוא רוצה ליעץ לשר אחד ביחס לסמכויות של שר אחר, הוא יהיה זקוק לאישור של הממשלה, ראש הממשלה או השר הנוגע בדבר. בפועל, יש מצבים רבים שבהם סוגיה מסוימת יכולה לערב מספר שרים, יש ממשקים בין שר לשר, או שניתן ללמוד מאופן הפעלת הסמכויות בידי שר אחד באשר לאופן הפעלת הסמכות בידי שר אחר. כמו כן, יש מצבים שבהם היועץ המשפטי לממשלה נדרש ליישב מחלוקת בין יועצים משפטיים של משרדים שונים.

**נוכח האמור, מוצע לשקול "לרכך" הוראה זו.**

**(4) ייעוץ לעובד ציבור או מוסד ציבורי: "רשות" ליעץ ולא חובה** (ס"ק (ב)) – מה עומד ביסוד ההבחנה בין עובדי ציבור ומוסדות ציבוריים ובין הממשלה ושריה? מה ההצדקה לקבוע כי ביחס לכלל גופי הרשות המבצעת, למעט הממשלה ושריה, אין היועץ המשפטי לממשלה מחויב לסייע במתן חוות דעת משפטית גם אם הם מבקשים זאת? כיצד יובהר מהו הדין כשמתעוררות מחלוקות משפטיות בין משפטנים במשרדים השונים, ללא הכרעת היועץ?

**(5) עובדי ציבור או מוסדות ציבוריים שהיועץ רשאי ליעץ להם** (ס"ק (ב)) – על-פי סעיף קטן (ב) המוצע, היועץ רשאי לתת ייעוץ רק לסוג מסוים של עובדי ציבור או מוסדות ציבוריים: אלה שיכולים להיות מיוצגים לפי חוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין) או לפי פקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה), ולא ביחס לכלל גופי הרשות המבצעת. זאת בשונה מהנוסח בסעיף 23 המוצע המתייחס לתוקף של חוות דעת שאומצה בממשלה ביחס ל"רשות המבצעת וכל שלוחותיה". **מה עומד ביסוד השימוש במונחים שונים בסעיפים אלה? האם אין מקום להסמיך את היועץ לכלל גורמי הרשות המבצעת?**

#### סעיף 20 – ייעוץ משפטי על ידי היועץ המשפטי לממשלה בענייני חקיקה

בכל הנוגע לחקיקה הראשית ולחקיקת המשנה של הרשות המבצעת, היועץ המשפטי לממשלה –

- (1) ייעץ לממשלה, לשר ולשרים האחרים הנוגעים בדבר לעניין חוקתיותם של חוקים מוצעים בכל שלבי הכנתם;
- (2) יסייע לשרים בניסוח תזכירי הצעות חוק המוגשים לאישור הממשלה ויסייע לשר ולממשלה בניסוח הצעות חוק המוגשות מטעם הממשלה לכנסת;
- (3) לפי בקשת השר, יסייע לו בייזום ובהכנת הצעות לחקיקה ראשית;
- (4) ייעץ למחוקקי המשנה לעניין חוקתיותה וחוקיותה של חקיקת המשנה המוצעת בכל שלבי הכנתה;
- (5) יסייע למחוקקי המשנה בניסוח חקיקת המשנה;
- (6) לפי בקשת הממשלה או השר הנוגע בדבר, יסייע להם או למחוקקי המשנה, לפי העניין, בייזום ובהכנת חקיקת משנה.

לפי המוצע, היועץ המשפטי לממשלה ייעץ לממשלה, לשר המשפטים ולשרים בעניין חוקתיותם של חוקים וחקיקת משנה, יסייע להם בניסוח תזכירי חוק, הצעות חוק ממשלתיות וחקיקת משנה. כמו כן, היועץ יסייע לשר המשפטים, לפי בקשתו, בהכנת הצעות לחקיקה ראשית, ולממשלה וליתר השרים, לפי בקשתם, בהכנת חקיקת משנה.

## נקודות לדיון

**(1) הצעות חקיקה יזומות** – לפי המוצע, סיועו של היועץ בהכנת חקיקה ראשית היא רק **לבקשתו** של שר המשפטים (פיסקה (3)), וכך גם סיועו בהכנת חקיקת משנה היא רק **לפי בקשת השרים** הרלוונטיים (פיסקה (6)). ואולם, במצב הקיים, מחלקת ייעוץ וחקיקה יוזמת הצעות לתיקוני חקיקה בנושאים מקצועיים בעקבות ידע מצטבר שנובע מהפעלת ההסדרים, מתגובות מהשטח ומפסיקה של בית המשפט (למשל, בתחום התובענות הייצוגיות שבמסגרתן יש ליועץ המשפטי לממשלה מעמד, על פי חוק). בדומה, גם חקיקת משנה עשויה לענות על צרכים דומים או לנבוע מסעיפי הסמכה מפורשים בחקיקה ראשית.

נוכח האמור, מוצע להשמיט את ההתניה ולפיה ייעוץ בנושאי חקיקה יתבסס על בקשה פוזיטיבית של שר המשפטים או שרים אחרים. הדברים אמורים במיוחד בהתחשב בכך שביחס לחקיקה ולתקנות ממילא השר וועדת שרים לענייני חקיקה, או השרים הנוגעים בדבר, הם אלה שמחליטים האם לקדם את הצעת החוק או התקנה המוצעת.

**(2) התייחסות להצעות חוק פרטיות** – היום, היועץ המשפטי לממשלה מסייע לממשלה גם בגיבוש עמדתה ביחס לחקיקה פרטית, וכן במתן מענה משפטי מטעם הממשלה בהליכי החקיקה של הצעות חוק אלה. **מוצע להוסיף התייחסות לכך.**

**(3) הסיוע שניתן לשרים מול הסיוע לממשלה** – מוצע ליצור אחידות בין הפסקאות השונות שבסעיף ולבטל חזרתיות. כך, נוכח התייחסות פרטנית בפסקה (2) לכך שהיועץ נדרש לייעץ ולסייע **לשרים ולממשלה** בניסוח הצעות חוק, נראה כי אין צורך בדרישה בפס' (3) לסייע **לשר המשפטים** "בהכנת הצעות לחקיקה ראשית"?

## סעיף 21 – כללים החלים על הייעוץ המשפטי

- (א) בייעוץ המשפטי יחתור היועץ המשפטי לממשלה לסייע לה ככל יכולתו בהגשמת מדיניותה ויעדיה, כפי שנקבעו על ידה מזמן לזמן, ויצביע בפניה על החלופות האפשריות מבחינה משפטית להגשמתם, והכל במסגרת הדין ותוך הקפדה על שמירתו.
- (ב) חוות-הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, שיינתנו במסגרת ייעוץ המשפטי כאמור בחוק זה, יכללו בין היתר, ככל הניתן והמתאים בנסיבות העניין –
- (1) תוכנו, משמעותו, פירושו ויישומו של הדין המצוי הנוגע לעניינה של חוות-הדעת, לדעתו של היועץ המשפטי לממשלה;
- (2) ככל שיש או עשויים להתעורר ספקות או יש או עשויות להיות דעות סבירות אחרות או אפשרויות סבירות אחרות בדבר מן הדברים האמורים בסעיף קטן (1), יפורטו גם אלה ויצויין מהו הסיכוי, לדעת היועץ המשפטי לממשלה, שהם יתקבלו על דעת בית המשפט המוסמך;
- (3) החלופות השונות העומדות במסגרת הדין המצוי לבחירת הרשות המוסמכת כדי להגשים את מדיניותה ויעדיה, לרבות אותו חלופות שאין היועץ המשפטי לממשלה ממליץ עליהן;
- (4) האפשרויות והדרכים לשינוי הדין המצוי ככל הנדרש להגשמת מדיניות הממשלה.

הסעיף המוצע מבקש לקבוע את מהות תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה: סיוע ככל יכולתו להגשמת מדיניות הממשלה ויעדיה והצעת חלופות משפטיות להגשמתם, במסגרת הדין ותוך הקפדה על שמירתו. כן מבקש הסעיף לקבוע את ההיבטים שאמורים להיכלל בחוות דעתו: התוכן, המשמעות, הפירוש והיישום של הדין; ספקות ודעות סבירות אחרות משל היועץ, והסיכוי שיתקבלו על דעת בית המשפט (כדי להותיר לממשלה, במקרה המתאים, את האפשרות לסטות מחוות הדעת של היועץ לפי ס' 24(5) המוצע); חלופות אפשריות לפי הדין, לרבות חלופות שהיועץ אינו ממליץ עליהן; וכן האפשרויות לשינוי הדין לצורך הגשמת מדיניות הממשלה, ככל הנדרש.

## נקודות לדיון

**(1) תוכן חוות הדעת של היועץ (ס"ק (ב))** – מה משמעות ההוראה המוצעת בדבר האופן המדויק שבו אמורה חוות הדעת של היועץ להיות ערוכה? האם בהכרח המבנה המוצע מתאים לכל סוג של שאלה משפטית שעשויה להיות מופנית ליועץ? (למשל, האם במקרים רבים אין גם תועלת בהתייחסות לחקיקה מקבילה בישראל או בעולם)? בנוסף לכך, מהי ההבחנה בין המושגים השונים המוזכרים בסעיף הקטן – "תוכנו, משמעותו, פירושו ויישומו" של הדין המצוי?

**ספק אם ניסיון "לפרמל" ולכתוב בצורה מפורטת כיצד תהיה כתובה חוות הדעת של היועץ יכולה להתיישב עם מורכבות ומגוון הנושאים שבהם הוא עוסק, והיא אף אינה מקובלת בחקיקה ראשית. נוכח האמור, מוצע לוועדה לשקול להשמיט את סעיף קטן (ב).**

**(2) "דעות סבירות... אפשרויות סבירות" (ס"ק (ב)(2))** – מוצע להדגיש ולחדד כי החובה לפרט ביחס לדעות או אפשרויות סבירות נוספות ביחס לפרשנות הדין המצוי הן אלה שנתפסות כסבירות **לפי דעתו של היועץ** (כפי שנכתב בסיפא של הפסקה ביחס לסיכוי שיתקבלו על דעת ביהמ"ש, **לדעת היועץ**).

### **סעיף 22 – ייעוץ משפטי בעניינים הקשורים בתחום המשפט הפלילי**

(א) היועץ המשפטי לממשלה יתייעץ עם התובע הכללי בעניינים שבתחום המשפט הפלילי הצריכים למילוי תפקידו לפי סעיפים 19 עד 21.

(ב) מבלי למעט מסעיף קטן (א), היועץ המשפטי לממשלה לא יחווה דעתו, במסגרת הייעוץ המשפטי הניתן על ידו לפי חוק זה, בעניין שבתחום המשפט הפלילי, אלא לאחר שנועץ באותו עניין בתובע הכללי; היועץ המשפטי לממשלה יביא בחוות-דעתו גם את עיקרי חוות-הדעת של התובע הכללי בעניין האמור.

מוצע לקבוע כי בעניינים שבתחום המשפט הפלילי הצריכים למילוי תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיפים 19 עד 21 שלעיל, הוא יהיה חייב להתייעץ עם התובע הכללי ולהביא בחוות דעתו גם את עיקרי חוות הדעת של התובע הכללי. זאת, בשים לב לתפקידו של התובע הכללי כראש התביעה הכללית ולמומחיותו המיוחדת בתחום המשפט הפלילי.

## נקודות לדיון

**(1) המשמעות של חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה בתחום המשפט הפלילי** – קיים מתח מובנה בין סעיף 22 המוצע שממנו עולה כי היועץ המשפטי לממשלה ייעץ לממשלה גם בתחום הפלילי, ובלבד שהתייעץ עם התובע הכללי לפני שנתן את חוות דעתו, ובין סעיף 24(2) המוצע שלהלן המבהיר כי התובע הכללי אינו חייב להתייחס לחוות דעתו של היועץ כמשקפת את הדין בתחום הפלילי.

כך, כשמדובר ב**גיבוש חקיקה** נראה כי ההסדר המוצע הוא בעל הגיון פנימי משום שהיועץ יכול להיעזר בניסיון המעשי של התובע הכללי כדי לעצב את החקיקה הפלילית בצורה טובה יותר המותאמת למציאות, ובכל מקרה אין בקיומה של חוסר הסכמה מקצועית ביניהם כדי להוביל לתקלה מעשית.

מנגד, כשמדובר ב**ייעוץ לפעולות שוטפות** של הממשלה, ההסדר המוצע עלול להוביל לכך שבעת מחלוקת בין חוות דעתו של היועץ ובין חוות דעתו של התובע הכללי, פעולה לפי עמדת היועץ לא תקנה לממשלה זרועותיה הגנה משפטית מפני הליכים פליליים, ויכול להיווצר מצב שבו היועץ יסבור שפעולה מסוימת היא חוקית, אך התובע הכללי, שאינו מחויב לחוות דעת היועץ, יסבור שהפעולה מחייבת נקיטת הליכים פליליים.

נוכח האמור, מוצע לשקול לקבוע כי בכל הנוגע לעניינים פליליים הנוגעים לפעולתה השוטפת של הממשלה, ככל שהממשלה תרצה להבטיח את חוקיות מעשיה, היא תוכל לבקש ישירות מהתובע הכללי את חוות דעתו ולנהוג על פיה, במקום את חוות הדעת של היועץ.

(2) הגברת האחידות בין סעיפי החוק – כדי להגביר את האחידות בהצעת החוק, מוצע לאחד בין הוראה זו ובין הוראת סעיף 27 המוצע העוסק בהיוועצות עם התובע הכללי בכל הנוגע לשאלות ייצוג, וכן לאחד בין סעיפים קטנים (א) ו-(ב). כמו כן, מוצע להשמיט את ההתייחסות לסעיף 21 המוצע שנראה שאינה רלוונטית לסעיף זה משום שאינה קובעת את סמכויות היעוץ אלא את החובות המוטלות על היועץ.

#### סעיף 23 – תוקף חוות דעת משפטית בכתב של היועץ המשפטי לממשלה

בכפוף לאמור בסעיף 24, הרשות המבצעת וכל שלוחותיה יראו חוות-דעת משפטית בכתב שניתנה על ידי היועץ המשפטי לממשלה בדבר תוכנו, משמעותו, פירושו או יישומו של הדין המצוי, כמשקפת את הדין המצוי בעניינים אלה.

מוצע לקבוע את הכלל, לפיו הרשות המבצעת וכל שלוחותיה חייבות לראות את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, שניתנה בכתב, כמשקפת את הדין המצוי. בדברי ההסבר לתזכיר מוסבר, כי החובה האמורה מוגבלת רק להיבטים בחוות הדעת המתייחסים לתוכנו, משמעותו, פירושו או יישומו של הדין המצוי, ולא להיבטים אחרים בחוות הדעת.

#### נקודות לדיון

(1) "הרשות המבצעת וכל שלוחותיה" – המונח "שלוחותיה" של הרשות המבצעת אינו מוכר בחקיקה, ולא לגמרי ברור על איזה סוגים גופים הוא חל. מוצע לוועדה לקבוע כי חוות הדעת תחול פשוט על "הרשות המבצעת".

(2) חוות דעת משפטית בכתב – לא ברור מה ההצדקה להתנות את תוקפה של חוות הדעת בכך שתהיה בכתב. כך למשל, האם לחוות דעת שנתן היועץ כמענה לבקשה של הממשלה בעניין ביטחוני בהול שבשל המהירות הנדרשת לא ניתן היה להעלותה על הכתב, לא יהיה תוקף כלפי "הרשות המבצעת וכל שלוחותיה"? זו נראית תוצאה מוקשית ועל כן מוצע לוועדה למחוק את דרישת הכתב כתנאי לתוקפה של חוות הדעת.

(3) "חוות דעת... בדבר תוכנו, משמעותו, פירושו או יישומו של הדין המצוי" – לפי ס' 21(ב) להצעת החוק, חוות דעתו של היועץ צריכה לכלול את כל הרכיבים הבאים: פרשנות הדין המצוי; ספקות, דעות ואפשרויות סבירות אחרות לגבי פרשנות הדין המצוי והסיכוי שיתקבלו בביהמ"ש; החלופות העומדות במסגרת הדין המצוי להגשים את מדיניות הממשלה; והאפשרויות לשינוי הדין המצוי לשם הגשמת מדיניות הממשלה. ואולם, ההתייחסות שבס' 23 המוצע היא רק ביחס לרכיב הראשון שבחוות הדעת (פרשנות הדין המצוי).

נוכח האמור, לא ברור מהי המשמעות של ההוראה המוצעת לעניין יתר מרכיבי חוות הדעת של היועץ שפורטו לעיל? מוצע כי הוועדה תיתן דעתה לכך.

#### סעיף 24 – חריגים לתוקפה המחייב של חוות הדעת

על אף האמור בכל דין –  
(1) הכנסת, וועדותיה, יושב ראש הכנסת ומבקר המדינה אינם חייבים להתייחס לחוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה כמשקפת את הדין;

(2) התובע הכללי אינו חייב להתייחס לחוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה כמשקפת את הדין בעניין שהוא בתחום המשפט הפלילי;

(3) בהפעלת סמכות שיפוטית או מעין שיפוטית לפי כל דין, אין חובה להתייחס לחוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה כמשקפת את הדין, אף אם בעל הסמכות נמנה על הרשות המבצעת;

(4) אין להתייחס לחוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה הקובעת אי-חוקתיותו של חוק כמשקפת את הדין, על עוד לא פסק כך בית המשפט העליון;

(5) מקום שראתה הממשלה טעם לכך, אין היא חייבת להתייחס לחוות-דעת פלונית של היועץ המשפטי לממשלה כמשקפת את הדין; כן רשאית הממשלה, מקום שראתה טעם לכך לעניין חוות-דעת פלונית של היועץ המשפטי לממשלה, לפטור כל מי שחל עליו סעיף 23 מהחובה האמורה בו באשר לאותה חוות-דעת.

מוצע לקבוע כי לא תחול חובה להתייחס לחוות הדעת של היועץ כמשקפת את הדין ביחס לגופים הבאים :

- הכנסת, ועדות הכנסת, יושב ראש הכנסת, מבקר המדינה – וזאת, כדי להימנע מפגיעה בהפרדת הרשויות;
- התובע הכללי – נוכח היותו עצמאי ובלתי תלוי בשיקול דעתו ;
- מי שמפעיל סמכות שיפוטית או מעין-שיפוטית (אף אם הוא חלק מהרשות המבצעת) – נוכח העצמאות השיפוטית שיש לו ;

כן מוצע לקבוע כי לא תחול החובה להתייחס לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה הקובעת כי חוק מסוים איננו חוקתי כמשקפת את הדין המצוי, כל עוד לא פסק כך בית המשפט. זאת, נוכח עקרון הפרדת הרשויות והעובדה שרק בית המשפט מוסמך לבטל חוק שחוקקה הכנסת.

עוד מוצע לקבוע, כי מקום שהממשלה ראתה טעם לכך, היא אינה חייבת להתייחס לחוות-דעת מסוימת של היועץ המשפטי לממשלה כמשקפת את הדין (זאת ברוח המלצות ועדת אגרנט), וכן מוצע כי הממשלה תהיה רשאית לפטור כל גורם אחר ברשות המבצעת מהחובה להתייחס לחוות דעת כמשקפת את הדין.

### נקודות לדין

**(1) הכנסת ומבקר המדינה אינם חלק מהרשות המבצעת** (פסקה (1)) – מכיוון שבס' 23 נאמר מפורשות כי **"הרשות המבצעת וכל שלוחותיה יראו חוות דעת... כמשקפת את הדין המצוי"**, ממילא ברור שלחוות הדעת לא יכול להיות כל תוקף לגבי הרשות המחוקקת על זרועותיה השונות או לגבי מבקר המדינה. משכך מדובר לכאורה בהוראה מיותרת.

**(2) מעמד חוות דעת שאומצה לגבי הנשיא** (פסקה (1)) – ההוראה המוצעת אינה מחריגה את תוקפה של חוות דעת של היועץ שאומצה על ידי הממשלה ביחס לנשיא המדינה. אמנם, הנשיא איננו חלק מהרשות המבצעת ובדומה לכנסת ולמבקר המדינה חוות דעתו של היועץ על ידי הממשלה אינה מחייבת אותו. ואולם, נוכח הבחירה לציין במפורש את הכנסת ואת מבקר המדינה, וכדי להימנע מפרשנויות אפשריות אחרות, **מוצע לוועדה להחריג גם את נשיא המדינה מהחובה לראות בחוות דעת של היועץ כמשקפת את הדין המצוי.**

**(3) הפטור לתובע הכללי** (פסקה (2)) – אכן, ברור כי ליבת תפקידו של התובע הכללי הוא בתחום הפלילי ולכן כדי לשמר את עצמאותו מוצדק לפטור אותו מכפיפות לחוות הדעת של היועץ בתחום זה. ואולם, עשויים להיות מקרים שבהם גם תחומי משפט אחרים ישליכו באופן ישיר או עקיף על המשפט הפלילי.

כך למשל, האם חוות דעתו של היועץ בתחום המינהלי שקבעה כי פעולה מסוימת היא תקינה על פי דיני המשפט המינהלי תחייב את התובע הכללי ותכבול את שיקול דעתו לגבי אותו מקרה?

נוכח האמור, מוצע לוועדה לשקול הבהרה שתרחיב את החריג המוצע, ולפיה אם לדעת התובע הכללי עשויה להיות לחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה השלכה ישירה או עקיפה על תפקידו וסמכויותיו בתחום המשפט הפלילי או לפגוע בשיקול דעתו העצמאי בתחום זה – אף אם היא כשלעצמה אינה חוות דעת בתחום המשפט הפלילי – הוא לא יהיה מחויב לראות בה כמשקפת את הדין המצוי.

**(4) שימוש בסמכות הממשלה לסטות מחוות הדעת של היועץ במקרים יוצאי דופן** (פסקה (5)) – בדברי ההסבר לתזכיר נאמר ש"מובן הוא שהממשלה תנהג כך רק במקרים יוצאי דופן, כשראתה טעם לכך", ושהצורך שהדבר ייעשה בהחלטה של הממשלה במליאתה נועדה להבטיח "שההיתר לא יינתן אלא במקרים יוצאי דופן וכשיש טעם לדבר". כדי למנוע ספקות בעניין זה, ולהדגיש את חריגות העניין, מוצע לוועדה לשקול להוסיף לסעיף הבהרה ברוח דברי ההסבר האמורים, כך שיובהר כי מדובר, לדעת הממשלה, במקרה חריג שיש בו טעם לסטות מחוות דעתו של היועץ.

**(5) הסמכת הממשלה לתת פטור לגופי הרשות המבצעת מחוות דעתו של היועץ** (פסקה (5)) – יצוין כי הן ועדת אגרנט והן ועדת שמגר לא התייחסו לאפשרות של הממשלה "לתת פטור" מחוות הדעת של היועץ ליתר גופי הרשות המבצעת, אלא רק לכך שהממשלה במליאתה רשאית לסטות מחוות דעתו. האם הדבר אינו מאפשר מעין "דרך מילוט" שתאפשר להחליש בצורה משמעותית את כפיפות יתר גופי הרשות המבצעת לחוות הדעת של היועץ, באמצעות העלאת עניינן להחלטת הממשלה?