



פרופ' אברהם ארליך ושותפיו
משפט בין-תחומי - אזרחי - חקיקתי
"למען הפרט והכללי"

חרל"פ 58, ירושלים; נייד: 058-7855822; פקס: 077-4704393;
מייל: avrum.ehrlich@gmail.com

22.01.2026 / ד' שבט תשפ"ו

לכבוד: יו"ר וחברי ועדת החוקה, חוק ומשפט; משכן הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים, מיקוד 9195016; דוא"ל:
Vhuka@knesset.gov.il

הנדון: בקשה לרשות דיבור בישיבת ועדת החוקה ביום 26.01.2026 בנושא פיצול תפקיד יועמ"ש ובקשת צירוף
נייר עמדה ונספחים לפרוטוקול הוועדה והעלה לאתר הוועדה.

הצעה לוועדת החוקה, חוק ומשפט

שילוב מדדי FEvcM ופרוטוקול בין כלי עזר מלאכותי אישי במסגרת רפורמת פיצול מערך הייעוץ והתביעה

1. רקע והבעיה שהרפורמה מבקשת לפתור

הצעות החוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה ולהקמת תובע כללי נועדו לצמצם ריכוז סמכויות, למנוע
ניגודי עניינים מבניים, ולהבטיח הפרדה בין ייעוץ, תביעה, ייצוג ובקרה. עם זאת, גם לאחר הפיצול, קיים סיכון
של "פיצול פורמלי ללא בקרה תפקודית". תוספת גופים וסמכויות מבלי שתיווצר מדידה עקבית של תועלת
השירות לציבור ומבלי יכולת איתור מוקדם של כשלים חוזרים.

2. הפתרון המוצע: שכבת מדידה אחידה, חוצת-גופים

מוצע לעגן בחקיקה רכיב משלים, שאינו תלוי בזהות בעלי התפקידים, אלא מבטיח בקרה תפקודית שיטתית:

(א) "פרוטוקול בין כלי עזר מלאכותי אישי" – פרוטוקול תקשורת מתועד ומאובטח בין (1) כלי עזר אישי של
אזרח/מתדיין, לבין (2) כלי עזר של יועצים משפטיים במשרדי ממשלה/תביעה/ייצוג המדינה.

(ב) "מדדי FEvcM" – מדדי תועלת מידע ושירותים: Feedback, Efficacy, Value, Capacity, Magnitude –
לצורך מדידה רציפה של איכות מענה, זמן תגובה, בהירות הנמקה, אפקטיביות פתרון, והשלכות מצטברות.

3. מה בדיוק נכנס להצעות החוק הקיימות (תיקון ממוקד)

מוצע להוסיף לכל אחת מהמסגרות הנדונות (יועמ"ש מפוצל/תובע כללי/יועמ"ש משרד ממשלתי) שלושה רכיבים קצרים:

- (1) חובת תיעוד והנגשה: כל החלטה/חוות דעת/הנחיה תלויה ב"רשומת הסבר תקנית" בפורמט קריא, לצורכי ביקורת ויכולת למידה.
- (2) חובת "מענה מדיד": קביעת SLA בסיסי (זמני תגובה) ומדד תועלת מינימלי לסוגי פניות שכיחים.
- (3) זכות הפרט לממשק: הכרה בזכות האזרח/מתדיין לפנות באמצעות כלי עזר אישי תקני, ושהרשות תשיב באופן תואם פרוטוקול (דוא"ל/פקס/ממשק דיגיטלי), לרבות מטעמי נגישות.
4. יישום לפי אשכולות – בלי להכביד על הרפורמה

ההטמעה תיעשה בשלושה שלבים:

- שלב 1 (מידי): משרדי ממשלה – ייעוץ משפטי משרדי; תובע כללי; ייצוג המדינה בערכאות.
- שלב 2: הרחבה לרשויות אכיפה ויחידות סמך.
- שלב 3: הטמעה מלאה של "סנגוריה דיגיטלית-חכמה לאזרח" כמנגנון נגישות ושוויון מהותי.
5. תרומת ההצעה לרפורמה הנוכחית
 - (א) מצמצמת "תלות-אדם": פחות תלוי באישיות היועץ/התובע; יותר תלוי במדידה ותיעוד.
 - (ב) יוצרת בקרה לא-ענישתית: זהו מנגנון שיפור מתמיד ולא הליך משמעותי.
 - (ג) מונעת הסלמה משפטית: כשיש מענה מדיד והנמקה קריאה, פחות עתירות "אי-מענה/חוסר שקיפות".
 - (ד) מגבירה אמון ציבורי: הציבור רואה תוצאות ולא רק מבנה ארגוני חדש.
6. בקשת הוועדה

מתבקש כי ועדת החוקה תכלול במסגרת הדיון והנוסחים המתגבשים:

- (א) סעיף עקרונות קצר המחייב "בקרת תועלת מידע ושירותים" במערך הייעוץ והתביעה;
- (ב) הסמכה לשר המשפטים (ובהיוועצות הוועדה) לקבוע תקנות יישום לפרוטוקול בין כלי עזר ולמדדי FEvcM;
- (ג) החלטה על פיילוט פרלמנטרי בן 6–12 חודשים במשרד ממשלתי אחד וביחידת תביעה/ייצוג אחת, עם דו"ח מסקנות לוועדה.

נספחים מומלצים למסירה פיזית (קצרים)

1. תקציר FEvcM (עמוד-שניים): הגדרה, מטרות, דוגמאות למדדים.

2. טבלת "התאמת ההצעה להצעות החוק": היכן משתלב סעיף בכל הצעת חוק (יועמ"ש/תובע כללי/יועמ"ש משרדי).

3. עמוד נגישות: זכות לממשק דוא"ל/פקס וכלי עזר אישי תקני – כחלק משוויון מהותי.

בברכה,

אברהם ארליך

נספחים

1. נספח 1: תקציר FEvcM ופרוטוקול בין כלי עזר מלאכותי אישי – מדידת תועלת מידע ושירותים לשביעות רצון הפרט
2. נספח 2: טבלת התאמה להצעות החוק שעל סדר היום – היכן משתלב רכיב FEvcM במבנה פיצול היועמ"ש/התובע הכללי/יועמ"ש משרדי
3. נספח 3: נוסח מוצע לתיקון חקיקה – חובת מדידה, תיעוד, וממשק כלי עזר אישי במערך הייעוץ והתביעה

נספח 1

תקציר FEvcM ו"פרוטוקול בין כלי עזר מלאכותי אישי"

מדידת תועלת מידע ושירותים לשביעות רצון הפרט

1. מטרת הנספח

להציג בקצרה מנגנון מדידה ובקרה משלים לרפורמות מבניות במערכת הייעוץ, התביעה והייצוג של המדינה, אשר נועד להבטיח אחריות תפקודית, נגישות ושיפור מתמיד – ללא תלות בזהות בעלי התפקידים.

2. מדדי FEvcM – הגדרה תמציתית

FEvcM הוא מערך מדדים לבחינת תועלת מידע ושירותים ציבוריים ביחס ליעד החקוק של כל תפקיד ולפי שביעות רצון הפרט, הכולל:

- Feedback – קבלת משוב מתועד מהפרט על איכות המענה.
- Efficacy – מידת פתרון הבעיה שלשמה ניתנה הפנייה.
- Value – ערך המידע וההנמקה שנמסרו לפרט (בהירות, רלוונטיות).
- Capacity – יכולת המערכת לעמוד בעומסים ולספק מענה בזמן סביר.
- Magnitude – השפעה מצטברת של החלטות דומות לאורך זמן (דפוסים חוזרים).

3. הפרוטוקול בין כלי עזר מלאכותי אישי

פרוטוקול עבודה תקני, מאובטח ומתועד, המאפשר תקשורת בין:

- כלי עזר אישי של אזרח/מתדיין (לרבות מטעמי נגישות), לבין
- כלי עזר של גורם ציבורי (יועץ משפטי, תביעה, ייצוג המדינה).

הפרוטוקול אינו מחליף שיקול דעת אנושי ואינו הליך משמעותי, אלא שכבת תיעוד, מדידה ובקרה.

4. יישום במערכת המשפטית-ממשלתית (דוגמאות)

- זמן תגובה לפנייה (SLA בסיסי).
- חובת הנמקה תקנית, קריאה ובר-סריקה.
- תיעוד מענה לפניות חוזרות ודפוסים מערכתיים.
- נגישות באמצעים כתובים (דוא"ל/פקס/ממשק תקני).

5. תרומה לממשל תקין

- חיזוק אמון הציבור.
- צמצום עתירות אי-מענה וחוסר שקיפות.
- בקרה לא-ענישתית לשיפור מתמיד.
- התאמת עקרונות יסוד למציאות של ממשל מבוסס-מידע.

נספח 2

טבלת התאמה: עקרונות ממשל פתוח ↔ חלופה מדידה לאומית (FEvcm)

מטרת הנספח

להציג התאמה שיטתית בין עקרונות הליבה של ממשל פתוח (כפי שפותחו במסגרת שותפויות בינלאומיות דוגמת OGP) לבין חלופה מדינת-ריבונית, מדידה ואכיפה, המבוססת על מדדי FEvcm ו"פרוטוקול בין כלי עזר מלאכותי אישי".

1. שקיפות (Transparency)

עיקרון מקובל:

פרסום מידע, החלטות ונימוקים לציבור.

הכשל הקיים:

שקיפות הצהרתית, ללא מדידה של איכות המידע, זמינותו, או תרומתו בפועל להבנת הפרט.

חלופה מוצעת (FEvcm):

- מדידת Value ו-Efficacy של ההנמקה שנמסרה.
- חובת פורמט קריא, סריק וניתן לעיבוד.
- תיעוד פערים בין מידע שנמסר לבין צורכי הפרט.

2. אחריותיות (Accountability)

עיקרון מקובל:

יכולת הציבור לבקר את הרשות.

הכשל הקיים:

ביקורת בדיעבד, תלויה בהליכים יקרים ומסורבלים (עתירות, אגרות, סנקציות).

חלופה מוצעת (FEvcm):

- מדידת Magnitude של דפוסים חוזרים בהחלטות.
- זיהוי כשלים מערכתיים מוקדם, טרם הסלמה שיפוטית.

- בקרה תפקודית לא-ענישתית, רציפה ומתועדת.

3. השתתפות ציבורית (Public Participation)

עיקרון מקובל:

שיתוף הציבור בתהליכי מדיניות.

הכשל הקיים:

השתתפות סמלית, ללא השפעה מדידה על תוצאה.

חלופה מוצעת (FEvcm):

- מדידת Feedback מהפרט על איכות המענה.
- תיעוד האם הפנייה השפיעה על שינוי החלטה או מדיניות.
- הבחנה בין "שמיעה" לבין "השפעה".

4. נגישות (Accessibility)

עיקרון מקובל:

הנגשת מידע ושירותים לכלל האוכלוסייה.

הכשל הקיים:

הנגשה טכנית חלקית, ללא התאמה לצרכים אמיתיים (PTSD, ליקויי שמיעה, עומס קוגניטיבי).

חלופה מוצעת (FEvcm):

- זכות שימוש בכלי עזר מלאכותי אישי בפרוטוקול תקני.
- מדידת Capacity של המערכת לתת מענה באמצעים כתובים.
- התאמה אישית מוכרת כחלק מההליך התקין, לא כחריג.

5. אמון הציבור (Public Trust)

עיקרון מקובל:

חיזוק אמון דרך הצהרות וסטנדרטים כלליים.

הכשל הקיים:

פער בין הצהרות בינלאומיות לבין חויית הפרט בפועל.

חלופה מוצעת (FEvcM):

- אמון נבנה דרך מדידה מצטברת של תועלת.
- אפשרות להראות שיפור או הידרדרות לאורך זמן.
- העברת מוקד האמון מהצהרה → נתונים.

6. ריבונות מדינתית ויישום מקומי

עיקרון מקובל (ב-OGP):

סטנדרטים כלליים, פיקוח חיצוני.

הכשל הקיים:

תלות בגופים בינלאומיים שאינם מותאמים להקשר המקומי.

חלופה מוצעת (FEvcM):

- מנגנון מדידה ריבוני, פנימי, חקוק.
- בקרה פרלמנטרית (ועדת החוקה) במקום פיקוח חוץ־מדינתי.
- יישום מדורג, מבוקר ופיילוט.

7. מסקנה אופרטיבית

פרישת ישראל ממסגרות ממשל פתוח בינלאומיות אינה מבטלת את החובה לשקיפות, אחריות ונגישות – אלא מחייבת הקמת חלופה מדידה, מחייבת וריבונית.

מדדי FEvcM ו"פרוטוקול בין כלי עזר מלאכותי אישי" מהווים תשתית יישומית קונקרטית למימוש חובה זו, באופן המותאם למציאות המנהלית, המשפטית והחוקתית של מדינת ישראל.

נספח 3

נוסח מוצע לתיקון חקיקה קצר

(עקרונות מדידה, תיעוד וממשק כלי עזר אישי במערך הייעוץ, התביעה והייצוג)

1. עקרון מדידת תועלת

רשות ציבורית במערך הייעוץ המשפטי, התביעה או ייצוג המדינה תפעל למדידת תועלת המידע והשירותים הניתנים על-ידיה, ביחס ליעד החקוק של תפקידה, באופן שיטתי ומתועד.

2. חובת תיעוד והנמקה תקנית

כל החלטה, חוות דעת או מענה לפנייה יכללו הנמקה כתובה, ברורה וקריאה, בפורמט תקני המאפשר ביקורת, למידה והנגשה.

3. זכות הפרט לממשק באמצעות כלי עזר אישי

אזרח או מתדיין יהיה זכאי לפנות לרשות ציבורית באמצעות כלי עזר אישי תקני, לרבות באמצעים כתובים מטעמי נגישות; הרשות תשיב באופן תואם פרוטוקול.

4. הסמכה ויישום

שר המשפטים, בהתייעצות עם ועדת החוקה, חוק ומשפט, יקבע בתקנות את אופן היישום, לרבות מדדי FEvcem, פיילוט יישומי, ודיווח תקופתי לוועדה.