

## מסמך הכנה לדיון בוועדת החוקה ביום 9.2.2026 בהצעות החוק לפיצול תפקיד היועץ

### המשפטי לממשלה: התייחסות לסעיפים 32-49 בתזכיר 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 להחלטת יו"ר הוועדה, לפיה נוסח התזכיר של פרופ' פרידמן ישמש כמצע לדיוני הוועדה, ובהמשך למסמכים שפורסמו על ידינו שהתייחסו לסעיפים 1-24 וכן לסעיפים 25-31 לתזכיר, במסמך זה נתייחס לסעיפים 32-49 לנוסח המוצע של התזכיר, ונציג נקודות לדיון ביחס לסעיפים אלה. הסעיפים האמורים עוסקים במעמדו, תפקידיו וסמכויותיו של **התובע הכללי** לאחר פיצול התפקיד.

### **פרק ג': התובע הכללי**

#### **סעיף 32 – מינוי התובע הכללי**

התובע הכללי יתמנה על ידי הממשלה, לפי המלצת השר, מבין המועמדים שעליהם המליצה הוועדה, בהתאם להליכים שנקבעו בחוק זה.

מוצע לקבוע כי מינוי התובע הכללי ייעשה על ידי הממשלה, לפי המלצת שר המשפטים, אך מינויו יוכל להיעשות רק מבין המועמדים שעליהם המליצה הוועדה הציבורית שאותה מוצע להקים, וזאת, כפי שנאמר בדברי החסבר לתזכיר, "בשים לב לאופי המעין-שיפוטי של תפקידו".

נתייחס **לאופן מינוי התובע הכללי והרכב הוועדה** יידונו בהמשך, במסגרת התייחסות לסעיפים 34-35 העוסקים בוועדה הציבורית.

#### **סעיף 33 – תנאי הכשירות של התובע הכללי**

כשיר לכהן כתובע כללי מי שנתקיימו בו כל אלה –  
(1) הוא אזרח ישראלי ותושב ישראל הכשיר לכהן כשופט בית המשפט העליון וטרם מלאו לו שבעים שנה ביום מינויו;  
(2) הוא בעל בקיאות וניסיון מעשי בתחום המשפט הפלילי;  
(3) בשלוש השנים הקודמות להצגת מועמדותו הוא לא שילם דמי חבר למפלגה ולא השתתף בפעילות במוסדותיה;  
(4) הוא נמצא מתאים וראוי לכהונת התובע הכללי על ידי הוועדה.

מוצע לקבוע את תנאי הכשירות לתפקיד התובע הכללי. לפי המוצע, כשיר לכהן כתובע כללי מי שהוא אזרח ישראלי ותושב ישראל; הכשיר לכהן כשופט בבית המשפט העליון; טרם מלאו לו 70 שנה; הוא בעל בקיאות וניסיון מעשי בתחום המשפט הפלילי; הוא אינו פעיל פוליטית בשלוש השנים שקדמו לכך; והוא נמצא מתאים וראוי לכהונת התובע הכללי על ידי הוועדה.

## נקודות לדיון

**(1) מגבלת הגיל** – בדיון בסעיף 6, הוועדה החליטה לוותר על דרישת הגיל כתנאי כשירות לכהונת היועץ המשפטי לממשלה. בהתאם, מוצע לערוך תיקון דומה גם כאן ולמחוק את מגבלת הגיל.

**(2) בקיאות וניסיון מעשי בתחום המשפט הפלילי** – נוכח התיקון שנערך על ידי הוועדה בסעיף מקביל שעסק בתנאי הכשירות לכהונת היועץ המשפטי לממשלה, מוצע לוועדה לשקול האם להוותר את דרישת הבקיאות והניסיון המעשי בתחום המשפט הפלילי על כנה, להמיר אותה בדרישה שהמועמד יהיה "משפטן בעל שיעור קומה" בתחום הפלילי (בדומה לדרישה ביחס ליועץ), או לשלב בין שתי הדרישות.

**(3) פעילות פוליטית קודם למינוי** – מוצע כי הוועדה תבחן את ההגבלה המוצעת על רקע ההגבלה שהוצעה בוועדה ביחס ליועץ המשפטי לממשלה – שב-3 שנים שקדמו למועמדותו לא היה ח"כ, חבר ברשימת מועמדים, ראש עיר או סגנו, או חבר בגוף בוחר של מפלגה (סעיף 6 ב"נוסח המתגלגלי"). לטעמנו, כשמדובר בתובע הכללי מתגברת עוד יותר הדרישה להיעדר זיהוי פוליטי ויש הצדקה לקביעת דרישה מחמירה יותר. זאת הן במימד הזמן והן בכל הנוגע לאפיון המגבלה. לשם השוואה, בעניין היועץ המשפטי לכנסת נקבע כתנאי כשירות כי "בחמש השנים הקודמות להצגת מועמדותו, לא היה פעיל בחיים הפוליטיים ולא היה חבר במפלגה כלשהי" (ס' 19 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994).

**(4) היעדרו של סעיף ייחוד עיסוק** – על פניו, אמון הציבור בתובע עשוי להיפגע לא רק אם יסברו שהוא פועל ממניעים פוליטיים-מפלגתיים, אלא גם אם יסברו שהוא פועל ממניעים אישיים או עסקיים. מעבר לאמון הציבור, מניעים עסקיים או אישיים יכולים גם להעמיד את התובע במצב של חשש לניגוד עניינים. למרות האמור, ובשונה מבעלי תפקיד דומים אחרים, הצעת החוק מסתפקת בלהגביל את הפעילות הפוליטית של התובע, ואינה כוללת כל הגבלה מפורשת על עיסוק נוסף, כך שלפחות לכאורה, התובע יוכל להמשיך ולייצג גם לקוחות פרטיים בעת שהוא מכהן כתובע הכללי. מוצע כי הוועדה תשקול האם מצב דברים זה ראוי. כך למשל, בין יתר הדברים, המחוקק אסר על נציב תלונות הציבור על שופטים "להיות חבר בהנהלה של חבר בני אדם המנהל עסקים לשם השגת רווחים" או להיות חבר "בכנסת, בממשלה, במועצה של רשות מקומית, בגוף בוחר של מפלגה, או מועמדים לחברות כאמור" (ס' 11א) לחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002).

## **סעיפים 34-35 – מינוי הוועדה והרכבה**

### **34. מינוי הוועדה**

השר ימנה ועדה ציבורית קבועה אשר תבדוק את כשירותם ואת התאמתם של מועמדים לכהונת התובע הכללי ותמליץ בפניו על מועמדים שתמצא מתאימים וראויים לכהונה זו.

### **35. הרכב הוועדה**

(א) הוועדה תהיה בת ששה חברים, וזה הרכבה:

- (1) שופט בדימוס של בית המשפט העליון או בית המשפט המחוזי שימנה השר, והוא יהיה היושב ראש;
- (2) שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לשעבר או תובע כללי לשעבר שימונה על ידי הממשלה לפי המלצת השר;
- (3) חבר כנסת או חבר כנסת לשעבר שיבחר על ידי ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת;
- (4) נציב שירות המדינה;
- (5) עורך דין שייבחר על ידי המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין;
- (6) חבר הסגל האקדמי של מוסד להשכלה גבוהה המומחה בתחום המשפט הפלילי, שיבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים ובעלי תפקידים מקבילים להם, במוסדות להשכלה גבוהה המקיימים לימודי משפטים; לעניין זה, "מוסד להשכלה גבוהה" – מוסד שהוכר או שקיבל היתר לפי חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958.

(ב)

(1) שנתמנה או נבחר לפי סעיף קטן (א)1, (5) או (6), יכהן תקופה של ארבע שנים;

(2) שנתמנה לפי סעיף קטן (א)(2), יכהן כל עוד מכהנת הממשלה שמינתה אותו;  
 (3) שנבחר לפי סעיף קטן (א)(3), יכהן כל עוד מכהנת הכנסת שוועדת החוקה חוק ומשפט  
 שלה בחרה בו;  
 (ג) נתפנה מקומו של חבר הוועדה, ימונה או יבחר חבר אחר במקומו על ידי מי שהוסמך למנותו או  
 לבחור בו לפי סעיף קטן (א).  
 (ד) מינוי הוועדה ושינויים בהרכבה יפורסמו ברשומות.

מוצע לקבוע כי שר המשפטים ימנה ועדה ציבורית קבועה שתבחן את הכשירות וההתאמה של מועמדים לכהונת התובע הכללי, ותמליץ לו על מועמדים. לפי המוצע, ועדה זו תורכב מ-6 חברים, שתקופת כהונתם 4 שנים או כל עוד מכהנת הממשלה/הכנסת שבחרו בהם, לפי העניין:

- שופט בדימוס של בית המשפט העליון או המחוזי – שימונה על ידי שר המשפטים וישמש כיו"ר;
- שר משפטים לשעבר, יועץ משפטי לשעבר או תובע כללי לשעבר – שימונה על ידי הממשלה לפי המלצת שר המשפטים;
- חבר כנסת או חבר כנסת לשעבר – שייבחר על ידי ועדת החוקה;
- נציב שירות המדינה;
- עו"ד שייבחר על ידי המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין;
- אקדמאי בתחום המשפט הפלילי – שייבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים;

לפי דברי ההסבר לתזכיר, הרכבה של הוועדה ודרך מינוי חבריה "משמשים ערובה למומחיותה ולמתן אמון הציבור בה".

## לדיון

**עצמאות התובע הכללי** – עקרון עצמאות שיקול הדעת של התובע הכללי הוא אחת מהמסקנות המרכזיות של ועדת אגרנט, והוא מקובל מאז ועד היום **כעקרון יסוד שאינו שנוי במחלוקת**. על-פי עקרון זה, לתובע הכללי צריכה להיות עצמאות מלאה בהפעלת סמכויותיו לפי הדין הפלילי והוא חייב להפעיל אותן מבלי להיות כפוף להוראות או למדיניות של שר המשפטים או של הממשלה. ביסוד עקרון זה עומדת ההבנה כי לרשויות השלטון אינטרס מובנה להשפיע על שיקול דעתו של התובע בשני מובנים: ראשית, מתוך רצון שהוא יהיה 'נוח' כלפיהן ויימנע מלפתוח בהליכים פליליים נגדן; שנית, החשש לשימוש של השלטון בתובע הכללי לשם רדיפה פוליטית של מתנגדים פוליטיים (ועדת אגרנט, עמ' 428).

אחד מהביטויים המרכזיים של עצמאות זו הוא **אופן המינוי והפיטורים של התובע הכללי**. אף כי בוועדת אגרנט הוצע להותיר בידי הממשלה את האפשרות למנות ולפטר את היועמ"ש (שכלל את תפקיד התובע הכללי), כבר שם נתנה הוועדה דעתה למתח שבין סמכויות אלה לעצמאות ואי תלות היועץ, ומכל מקום, בוועדת שמגר חל שינוי משמעותי בהקשר זה ונקבע, על רקע הניסיון שנצבר מאז (ופרשת "בר-און-חברון" באופן ספציפי), כי המינוי יותנה באישור של ועדה ציבורית (ופיטוריו ייעשו רק לאחר היוועצות עם אותה ועדה).

גם בספרות המשפטית ובדיון הער שהתפתח בעניין זה מאז, קיימת הסכמה רחבה לפיה כדי לייצר הליכי מינוי ופיטורים שמבטיחים את עצמאות התובע הכללי, **יש צורך במעורבות של גורם מקצועי, עצמאי ובלתי תלוי**. המנעד בעניין זה נע בין אלה שסברו כי הגורם הממנה והמפטר צריך להיות ועדה חיצונית עצמאית שהממשלה כלל אינה שולטת בה (פרופ' גד ברזילי), לבין התזכיר של פרופ' פרידמן, שלפיו הממשלה היא הגורם הממנה והמפטר, אך המינוי ייעשה רק מבין מועמדים שנבחרו על ידי ועדה חיצונית, והפיטורים יהיו בהסכמתה.

ואכן, גם הממשלה סברה כך בעת שאימצה את מסקנות ועדת שמגר לעניין זה (בהתאם לסמכותה לפי סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט–1959). כך, על-פי המצב המשפטי הקיים, מינוי היועץ (המשמש גם כתובע) נעשה על ידי הממשלה בהמלצת שר המשפטים, מתוך מועמדים עליהם המליצו לפחות 4 מתוך 5 חברי ועדה ציבורית הכוללת:

1. שופט בדימוס של בית המשפט העליון הממונה על ידי נשיא העליון בהסכמת שר המשפטים (יצוין כי הדרישה להסכמת שר המשפטים נוספה בהחלטת הממשלה משנת 2007);
2. שר משפטים או יועץ לשעבר הממונה על ידי הממשלה;
3. חבר כנסת שבחרת ועדת החוקה;
4. עורך דין שבחרת המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין;
5. איש אקדמיה המיומן בתחומי המשפט הרלוונטיים שבחרים דיקני הפקולטות למשפטים.

לעומת המצב הקיים, הנוסח המוצע, הלקוח מהתזכיר של פרופ' פרידמן מוסיף לוועדה גם את נציב שירות המדינה, וקובע שהשופט יכול להיות גם שופט של בית המשפט המחוזי (לא רק העליון) ושהוא ממונה על ידי שר המשפטים לבדו.

אמנם ההסדר המוצע בתזכיר אינו מקנה שליטה מלאה לממשלה ולקואליציה בהליכי המינוי והפיטורים של התובע הכללי, אך הוא נותן **משקל משמעותי להשפעה של הדרג הפוליטי** על מינויו ופיטוריו של התובע הכללי. זאת, לא רק בעצם הקביעה שהממשלה היא **הממנה והמפטר** את התובע הכללי (בשונה מהצעות שעלו כי הממשלה לא תהיה הגורם הממנה), אלא גם בעובדה שהממשלה (והקואליציה התומכת בה) **ממנים, באופן ישיר, 3 מתוך 6 החברים בוועדה** שאמורה להיות מקצועית ועצמאית. יתרה מזאת, בסיטואציות מסוימות גם חבר רביעי בוועדה, קרי: נציב שירות המדינה, ימונה על ידי אותה הממשלה, וכך תהיה לממשלה (ולקואליציה התומכת בה) השפעה מכרעת על זהותם של 4 מתוך 6 החברים בוועדה. **מצב שבו יש בידי הממשלה כוח להשפיע על זהותם של שלושה ולעיתים ארבעה מבין חברי הוועדה, מעורר ספקות באשר למידת עצמאותה של הוועדה ויכולתה למנוע בחירת תובע כללי שיהיה נתון להשפעה פוליטית.**

נוכח האמור, וכדי לשמר את עקרון היסוד של עצמאות התובע הכללי, מוצע לוועדה לשקול לעצב את הרכב הוועדה באופן שיקטין את המעורבות של הדרג הפוליטי בהשפעה על הרכב הוועדה, כך שהרכב בוועדה יהיה של גורמים עצמאיים בדומה להרכב הוועדה שנקבעה על פי ועדת שמגר.

#### סעיף 36 – כינוס הוועדה

(א) ראה השר כי התעורר או עשוי להתעורר צורך למנות תובע כללי, יודיע על כך בכתב ליושב ראש הוועדה; עומדת להתפנות משרת התובע הכללי בשל תום תקופת הכהונה, תימסר הודעת השר לא יאוחר מששה חודשים לפני תום תקופת הכהונה, בכל מקרה אחר תימסר ההודעה במועד מוקדם ככל הניתן בנסיבות העניין.

(ב) נמסרה הודעת השר ליושב ראש, יכנס בהקדם את הוועדה לדיון; הוועדה תקיים דיוניה בתדירות ובמועדים שיאפשרו לה, ככל הניתן בנסיבות העניין, להגיש לשר את המלצותיה על המועמדים לכהונת התובע הכללי לא יאוחר משישים ימים לפני תום תקופת הכהונה.

מוצע לקבוע כי אם ראה שר המשפטים שיש צורך למנות תובע כללי הוא יודיע על כך ליושב ראש הוועדה, שיכנס בהקדם את הוועדה. הוועדה תקיים את דיוניה באופן שיאפשר לה להגיש את המלצותיה לא יאוחר משישים ימים לפני תום תקופת הכהונה של התובע הכללי המכהן.

## לדיון

**היקף שיקול הדעת של השר בכינוס הוועדה ("ראה השר")** – ס' 7(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 משתמש בביטוי דומה לגבי סמכותו של שר המשפטים לעניין כינוסה של הוועדה לבחירת שופטים ("ראה שר המשפטים" שיש למנות שופט, יודיע על כך ברשומות וכנס את הוועדה"). ביחס לניסוח זה נתגלעה מחלוקת באשר להיקף שיקול הדעת של שר המשפטים, שנמנע מכינוסה של הוועדה לבחירת שופטים במשך תקופה ארוכה, במטרה להגיע להסכמה רחבה במינוי נשיא לביהמ"ש העליון. ביהמ"ש העליון קיבל את הטענה שניסוח זה מותיר לשר שיקול דעת רחב שלא לכנס את הוועדה משיקולים שונים, אך קבע כי לאחר פרק זמן ארוך שבו מנע השר את כינוס הוועדה, הפכה סמכות הרשות שלו לסמכות חובה (בג"ץ 1711/24 **התנועה למען איכות השלטון נ' שר המשפטים** (8.9.24)). כדי להימנע ממחלוקת דומה בנוגע למינוי תובע כללי וכדי להימנע ממצב שבו תפקידו של התובע הכללי אינו מאויש לתקופה ארוכה בשל מחלוקות, מוצע לנסח את הסעיף באופן שונה, כך שיהיה ברור שמרגע שמתעורר צורך למינוי תובע כללי **חובה** להניע את הליכי הבחירה והמינוי. כמו כן, ניתן לפשט את הניסוח סעיף קטן (א) בצורה משמעותית כך:

"התעורר צורך למנות תובע כללי, יודיע השר על כך בכתב ליושב ראש הוועדה לא יאוחר משה חודשים לפני תום תקופת הכהונה, ואם התעורר הצורך מכל סיבה אחרת – במועד מוקדם ככל הניתן בנסיבות העניין."

### סעיף 37 – הצעת מועמדים

- (א) אלה רשאים להציע מועמדים לוועדה:  
(1) ראש הממשלה, שר המשפטים או שניהם ביחד;  
(2) יושב ראש הוועדה וחבר הוועדה ביחד;  
(3) שלושה חברי הוועדה ביחד.  
(ב) הצעת מועמד תוגש בכתב.

מוצע לקבוע מי רשאי להגיש מועמדים לוועדה. בדברי ההסבר לתזכיר נאמר כי כדי למנוע בדיקת מספר גדול מידי של מועמדים, דבר שעלול להכביד על הוועדה, נדרש שהצעת מועמד מטעם חבר ועדה תיעשה על ידי יו"ר הוועדה וחבר הוועדה ביחד או על ידי 3 מחברי הוועדה.

## לדיון

**מינימום חברים להצעת מועמדים** – כיום, בנוסף לראש הממשלה ושר המשפטים, גם כל חבר ועדה מוסמך להציע מועמד. מוצע לשקול לאמץ כלל דומה גם כאן. יצוין כי, ככל שהוועדה לא תשנה את ההרכב שהוצע בסעיף 36 לעיל, הצורך בשינוי הכלל מתחדד שכן אחרת לגורמים בוועדה שאינם ממונים על-ידי הממשלה והקואליציה לא תהיה כלל אפשרות להציע מועמדים.

### סעיף 38 – הדיון בוועדה

- (א) הוועדה תבדוק את כשירותם של המועמדים ואם הם מתאימים וראויים לכהונת התובע הכללי, ובכלל זה רשאית הוועדה –  
(1) לראיין את המועמדים ולקבל מהם מסמכים ומידע;  
(2) לבקש מידע, חוות-דעת והמלצות ממי שלדעתה יכול לסייע בידה במילוי תפקידה;  
(3) לקיים התייעצויות עם מי שלדעתה יכול לסייע בידה במילוי תפקידה.  
(ב) שמות המועמדים שראתה הוועדה כי היא עשויה להמליץ עליהם יפורסמו ברבים, בהודעה באמצעי התקשורת בדרך שתורה הוועדה, עשרים ואחד ימים לפחות לפני סיכום מסקנותיה של הוועדה; הוועדה תקבל את הסכמתם בכתב של המועמדים לפני פרסום שמותיהם.  
(ג) הוגשה לוועדה השגה בעניין מועמדותו של מועמד, תקבע הוועדה, לפי שיקול דעתה, את הדרכים לבדיקתה ולשמיעת תגובת המועמד.  
(ד) דיוני הוועדה יתנהלו בדלתיים סגורות; החומרים שהוגשו לוועדה ודיוניה יהיו סודיים ואין לפרסמם למי שלא הוסמך לכך.  
(ה) הוועדה תקבע את סדרי עבודתה ככל שלא נקבעו בחוק זה או בתקנות לפיו.

סעיף זה מבוסס ברובו (ס"ק (ב-ה)) על ההסדר הקיים היום בעניין דיוני הוועדה הציבורית לבחירת היועץ המשפטי לממשלה, ובמסגרתו מוצע להעניק לוועדה את הסמכויות הנדרשות לצורך בחינת כשירותם והתאמתם של המועמדים השונים. הוועדה תפרסם את שמות המועמדים שהיא סבורה שהיא עשויה להמליץ עליהם, ותדון בהשגות שהוגשו לעניין מועמדים. כמו כן, מוצע כי הוועדה תקבע את סדרי עבודתה, ככל שאלה לא נקבעו בחוק או בתקנות.

#### סעיף 39 – המלצות הוועדה

(א) עם סיום דיוני תמליץ הוועדה, בכתב, בפני השר על המועמדים הממלאים את תנאי הכשירות ושאותם מצאה מתאימים וראויים לכהונת התובע הכללי; שמות המועמדים עליהם המליצה הוועדה יפורסמו ברשומות.  
(ב) ככל הניתן, תמליץ הוועדה על לא פחות משלושה מועמדים.  
(ג) החלטת הוועדה להמליץ על מועמד טעונה הסכמת ארבעה לפחות מתוך ששת חבריה.  
(ד) הוועדה רשאית לצרף להמלצתה את חוות-דעתה וכל חומר אחר שתמצא לנכון לגבי כל מועמד שעליו המליצה.

בדברי ההסבר לתזכיר נאמר כי כדי לאפשר לשר המשפטים ולממשלה לבחור את המועמד המתאים ביותר מבין כל המועמדים, מוצע שככל הניתן הוועדה תמליץ על לא פחות משלושה מועמדים. כמו כן, כדי להבטיח כי המועמדים המומלצים הם הכשירים, המתאימים והראויים ביותר לתפקיד מוצע כי החלטת הוועדה להמליץ על מועמד תהיה טעונה הסכמה של לפחות 4 מתוך 6 חברי הוועדה.

#### נקודות לדיון

**הרוב הנדרש ושאלת הרכב הוועדה** (סעיף קטן (ג)) – השאלה מהו הרוב המצדיק המלצה של הוועדה על מועמד, מושפעת משיקולים נוגדים – מצד אחד, ברור כי קביעת דרישת רוב גדול יותר, מעלה את הסיכוי לכשירותו והתאמתו של מועמד. מהצד השני, קביעת רוב גבוה מדי עלולה להקשות על הוועדה למצוא מספר מועמדים להמליץ עליהם בפני הממשלה. לשם השוואה יצוין, כי בהמלצות ועדת שמגר הרוב הנדרש בוועדה הוא רוב של 4 מ-5 חברי הוועדה, אך במקרה אחד מאז אימוץ ההחלטה לא נמצא רוב כאמור והממשלה הסתפקה ברוב נמוך יותר של 3 תומכים.

חשוב מכך, שאלת הרוב הדרוש מושפעת גם מהרכב הוועדה. **בהינתן מצב שבו יש בידי הממשלה והקואליציה כוח להשפיע על זהותם של שלושה ולעיתים ארבעה מבין חברי הוועדה, ובהתחשב ברגישות התפקיד ובניסיון שהוביל למינוי ועדת שמגר, נציע לקבוע רוב שיחייב השגת תמיכה של חבר ועדה אחד לפחות שאינו נבחר על-ידי הממשלה או הקואליציה.**

#### סעיפים 40-43 – הדיון בממשלה; החזרת הדיון לוועדה; דיון חוזר בממשלה; פרסום ברשומות

**40. הדיון בממשלה**  
(א) בסמוך לקבלת המלצות הוועדה, יובא מינוי התובע הכללי לדיון בממשלה; הנושא יועלה לדיון בידי השר, שיהיה רשאי להמליץ בפני הממשלה על אחד או יותר מבין המועמדים עליהם המליצה הוועדה.  
(ב) המלצות הוועדה והשר יכללו בסדר היום של הממשלה, שבוע לפחות לפני הדיון.  
(ג) חברי הממשלה בלבד יהיו רשאים לעיין, לפי בקשתם, בחומר שהוגש לוועדה, בפרוטוקולים של דיוני הוועדה ובהחלטותיה.

#### 41. החזרת הדיון לוועדה

(א) המליצה הוועדה על פחות משלושה מועמדים, והחליטה הממשלה שלא למנות אף אחד מהם לכהונת התובע הכללי, יוחזר הדיון לוועדה.  
(ב) הוחזר הדיון לוועדה כאמור, תפעל הוועדה לאיתור מועמדים חדשים, שלא נכללו בהמלצותיה לשר, ויחולו לעניין זה, בשינויים המחויבים לפי העניין, סעיפים 36(ב), ו-37 עד 40.

#### 42. דיון חוזר בממשלה

בדיון החוזר שיתקיים בממשלה, לאחר קבלת המלצות הוועדה והשר על המועמדים החדשים, תהיה הממשלה רשאית למנות, לפי המלצת השר, את התובע הכללי מבין המועמדים החדשים שהמליצה עליהם הוועדה או מבין המועמדים שהמליצה עליהם הוועדה בפעם הראשונה.

#### 43. פרסום ברשומות

החלטת הממשלה על מינוי תובע כללי תפורסם ברשומות.

לפי דברי ההסבר לתזכיר, מוצע לקבוע את סדרי הדיון בממשלה במינוי התובע הכללי (ס' 40), סדרי החזרת הדיון לוועדה במקרה הצורך (ס' 41) וסדרי הדיון החוזר בממשלה לאחר מכן (ס' 42), כדי להבטיח כי ייבחר המועמד המתאים והטוב ביותר. כן מוצע לקבוע כי החלטת הממשלה על מינוי התובע הכללי תפורסם ברשומות (ס' 43).

#### נקודות לדיון

(1) הערת נוסח: מיזוג סעיפים – נראה כי ניתן לקצר ולמזג את הסעיפים האמורים לסעיף אחד, באופן הבא:

#### 40. הדיון בממשלה

(א) בסמוך לקבלת המלצות הוועדה, **יביא יבא מינוי התובע הכללי לדיון בממשלה;** **הנושא יועלה לדיון בידי השר את הנושא לדיון בממשלה, והוא שיהיה רשאי להמליץ בפניה הממשלה על אחד או יותר מבין המועמדים עליהם המליצה הוועדה.**  
(ב) המלצות הוועדה והשר יכללו בסדר היום של הממשלה, שבוע לפחות לפני הדיון.  
(ג) חברי הממשלה בלבד יהיו רשאים לעיין, לפי בקשתם, בחומר שהוגש לוועדה, בפרוטוקולים של דיוני הוועדה ובהחלטותיה.

#### 41. החזרת הדיון לוועדה

(א) המליצה הוועדה על פחות משלושה מועמדים, והחליטה הממשלה שלא למנות אף אחד מהם לכהונת התובע הכללי, יוחזר הדיון לוועדה.  
(ב) **החוזר הדיון לוועדה כאמור, שתפעל הוועדה לאיתור מועמדים חדשים, שלא נכללו בהמלצותיה לשר, ויחולו לענין זה, בשינויים המחויבים לפי הענין, סעיפים 36(ב), ו-37 עד 40.**

#### 42. דיון חוזר בממשלה

(ה) **בדיון החוזר שיתקיים בממשלה, לאחר קבלת המלצות הוועדה והשר על המועמדים החדשים, תהיה הממשלה רשאית למנות, לפי המלצת השר, את התובע הכללי מבין המועמדים החדשים שהמליצה עליהם הוועדה או מבין המועמדים שהמליצה עליהם הוועדה בפעם הראשונה.**

#### 43. פרסום ברשומות

(ו) החלטת הממשלה על מינוי תובע כללי תפורסם ברשומות.

(2) המלצת שר המשפטים (ס' 40(א) ו-(ב)) – קיימת חוסר בהירות בשאלת המעמד של שר המשפטים בהליך המינוי. מצד אחד, מסעיף 32 המוצע עולה לכאורה ששר המשפטים צריך לבחור מועמד אחד ולהמליץ עליו לממשלה (ר' לעיל, בעמ' 1 למסמך זה). מנגד, מסעיף 40(א) ו-(ב) המוצע עולה לכאורה כי השר רשאי להמליץ בפני הממשלה על אחד או יותר מהמועמדים שהומלצו על ידי הוועדה, ושכל מקרה, לצד המלצת השר, יובאו בפני הממשלה שאר מומלצי הוועדה, שתבחר מתוכם את התובע הכללי. מוצע לחדד את הנוסח כדי להבהיר את סמכותו של השר בהקשר זה.

#### סעיפים 44-45 – הארכת כהונה ומילוי מקום; משך כהונה

#### 44. הארכת כהונה ומילוי מקום

לא נתמנה תובע כללי חדש לפני תום תקופת כהונה של מי שקדם לו בתפקיד, רשאית הממשלה, לפי המלצת השר שניתנה לאחר התייעצותו בוועדה, להאריך לתקופה שאינה עולה על ששה חודשים, את משך כהונה של התובע הכללי המכהן אותה שעה או למנות לו ממלא מקום לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים; החלטת הממשלה לפי סעיף זה תפורסם ברשומות.

מוצע לקבוע כי התובע הכללי יכהן בתפקידו לתקופת כהונה ('קדנציה') אחת בלבד של 6 שנים, בהתאם לדין החל היום על היועץ המשפטי לממשלה ועל פרקליט המדינה. עם זאת, כדי להבטיח רציפות כהונה בתפקיד התובע הכללי, מוצע להסמיך את הממשלה – לפי המלצת השר שניתנה לאחר היוועצותו בוועדה – להאריך את כהונתו של תובע כללי שתקופת כהונתו הסתיימה בתקופה שאינה עולה על 6 חודשים, וכן למנות לתובע הכללי שסיים את תקופת כהונתו ממלא מקום לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים.

### נקודות לדיון

**(1) האם ניתן להאריך כהונה של תובע כללי 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 התובע הכללי, לא די להבהיר כי ההארכה היא לתקופה שאינה עולה על 6 חודשים, אלא יש 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, כדי להימנע ממצב של מינוי ממלאי מקום כל פעם לתקופה של 3 חודשים, לא די להבהיר כי המינוי הוא לתקופה שאינה עולה על 3 חודשים, ויש להבהיר שמדובר במינוי ממלא מקום חד פעמי, כלומר לתקופה אחת שאינה עולה על 3 חודשים.

**(3) ההצדקה למינוי ממלא מקום נוכח תפקיד המשנה** – לפי ס' 49(ג) המוצע, אם התפנה מקומו של התובע הכללי ולא התמנה לו ממלא מקום – ימלא המשנה את התפקידים המוטלים על התובע הכללי. בהינתן ההסדר המוצע בדבר תפקיד המשנה לתובע הכללי, שמילוי מקומו של התובע הכללי הוא אחד מתפקידיו המרכזיים, לא ברור מה הצורך לאפשר מינוי ממלא מקום אחר? זאת, במיוחד נוכח הצורך בשמירה על עצמאותו של התובע והרגישות שעשויה להתעורר ממינוי ישיר של ממלא מקום לתובע על ידי הממשלה (תוך התייעצות בלבד עם הוועדה).

**(4) תנאי הכשירות של ממלא המקום** – ההסדר המוצע אינו מתייחס לתנאי הכשירות של ממלא המקום. לשם ההשוואה, ס' 49(ב) המוצע קובע כי תנאי הכשירות של המשנה לתובע הכללי הם כתנאי הכשירות שנקבעו לתובע הכללי עצמו (למעט היבט מסוים, ראו להלן). נוכח מחלוקות שהתגלעו בשנים האחרונות בהקשרים דומים, ונוכח הרגישות המיוחדת של תפקיד התובע הכללי – ככל שיוחלט להותיר לממשלה סמכות למנות ממלא מקום, מוצע לוועדה להבהיר כי תנאי הכשירות של ממלא המקום צריכים להיות זהים לאלה של התובע הכללי.

### סעיף 46 – הגבלת פעילות

במהלך כהונתו ובשנתיים שלאחריה, לא יהיה התובע הכללי פעיל בחיים הפוליטיים ולא יהיה חבר במפלגה כלשהי.

בדברי ההסבר לתזכיר של פרופ' פרידמן נאמר כי, בדומה להוראות המוצעות לעניין היועץ המשפטי לממשלה, גם לעניין התובע הכללי מוצע לקבוע את המגבלה על פעילות פוליטית הן כחלק מתנאי הכשירות (ס' 33(3)), והן כמגבלה ביחס לתקופה שלאחר סיום כהונתו (ס' 46 המוצע). וזאת, מכיוון

שמדובר בתפקיד מקצועי ולא פליטי, ובגלל שלהצלחתו נדרש אמון הציבור במקצועיות ובאובייקטיביות של נושא המשרה.

יצוין כי המגבלה שסוכמה בדיוני הוועדה ביחס ליועץ המשפטי לממשלה הייתה מצומצמת יותר – איסור להיות "פעיל בחיים הפוליטיים" במהלך כהונתו ובשנה שלאחריה (סעיף 8 המוצע), ואולם אנו סבורים כי נוכח ההבחנה בין שני התפקידים יש הצדקה להחמיר יותר עם התובע, כפי שהוצע בתזכיר.

#### סעיפים 47-48 – תום הכהונה; העברה מכהונה והשעייה

##### 47. תום הכהונה

כהונת התובע הכללי 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 פלילית שיש עמה קלון.

##### 48. העברה מכהונה והשעייה

(א) הממשלה רשאית, לפי המלצת השר ובהסכמת הוועדה, להעביר את התובע הכללי מכהונתו, בהתקיים אחד מאלה:

- (1) אינו כשיר עוד או נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו;
  - (2) עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו;
  - (3) מסרב למלא חובה המוטלת עליו לפי חוק זה או לפי כל דין אחר;
  - (4) מתנהלת נגדו חקירה פלילית או הוגש נגדו כתב אישום.
- (ב) נפתחה חקירה פלילית נגד התובע הכללי או הוגש נגדו כתב אישום, רשאית הממשלה, לפי המלצת השר ובהסכמת הוועדה, להשעותו לתקופה שתקבע.
- (ג) בנסיבות האמורות בסעיפים קטנים (א) או (ב) יחולו הוראות אלה:
- (1) לפי בקשת השר בכתב, תקיים הוועדה דיון, תגבש עמדתה ותגיש לשר את מסקנותיה בכתב, הכל לפני הבאת הנושא לדיון בממשלה;
  - (2) הוועדה לא תיתן הסכמתה להעברת התובע הכללי מכהונתו או להשעייתו, אלא לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו בפניה;
  - (3) הממשלה לא תחליט על העברת התובע הכללי מכהונתו או על השעייתו, אלא לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו בפניה או בפני ועדת שרים שמינתה למטרה זו.

מוצע לקבוע הסדר לעניין העברה מכהונה או השעייה של התובע הכללי. לפי המוצע, הממשלה תהיה רשאית, לפי המלצת שר המשפטים ובהסכמת הוועדה, להעביר את התובע הכללי מתפקידו בהתקיים אחת מעילות ההדחה המנויות בסעיף. כן מוצע לקבוע כי הממשלה, בהמלצת שר המשפטים, תהיה רשאית להשעות את התובע הכללי מכהונתו, לתקופה שתקבע, אם נפתחה נגדו חקירה פלילית. במקרים אלה, על הוועדה ועל הממשלה לתת לתובע הזדמנות להשמיע את טענותיו בפניהן, לפני שיקבלו את החלטתן בעניין (הממשלה יכולה לעמוד בחובה זו באמצעות שימוע בפני ועדת שרים).

##### נקודות לדיון

(1) **מגבלת הגיל** – מוצע להתאים את הסעיף להכרעת הוועדה ביחס לסעיף 33 לעיל, שעוסק בתנאי הכשירות של התובע (והשוו גם להכרעות הוועדה בעניין תנאי הכשירות ועילות תום הכהונה של היועץ). ככל שהוועדה סבורה שאדם יכול להתמנות לתפקיד התובע בחלוף גיל 70, מוצע לוותר על דרישת הגיל גם כעילה לסיום כהונה.

(2) **"מסרב למלא חובה המוטלת עליו לפי חוק זה או לפי כל דין"** – מדובר בעילה שאינה מקובלת ביחס לבעלי תפקידים בכירים אחרים בשירות הציבורי ושלא נכללה בעילות ההדחה עליהן המליצה ועדת שמגר, ולא ברור האם ועד כמה היא נצרכת, נוכח היכולת לטפל במקרים מעין אלה במסגרת הדין הקיים החל על עובדי המדינה.

יתירה מזאת, נוכח העובדה שמדובר בעילה שניסוחה הוא רחב ביותר, ושעשויה לחול גם במקרים של מחלוקת בין התובע הכללי לגורמים אחרים ברשות המבצעת, בשאלה האם הוא מסרב למלא חובה והאם בכלל חלה עליו חובה, מתעורר חשש מניסיון להפעיל את העילה המוצעת ביחס לתובע כללי במקום שבו הדבר נעשה כדי לפגוע בעצמאותו או להשפיע על החלטותיו המקצועיות. **נוכח האמור, מוצע לוועדה למחוק את העילה המוצעת ביחס לתובע הכללי.**

(3) **"אינו כשיר עוד"** – מוצע לוועדה להתאים את הנוסח לנוסח שנקבע ביחס לסעיף 12 לתזכיר, העוסק ביועץ, שם הוחלט להשמיט את המילים "אינו כשיר עוד" ולהסתפק בנבצרות בלבד.

#### סעיף 49 – המשנה לתובע הכללי

(א) הממשלה תמנה, לפי המלצת השר ובהסכמת התובע הכללי, משנה לתובע הכללי מבין התובעים הנמנים על התביעה הכללית.  
(ב) על המשנה לתובע הכללי למלא את תנאי הכשירות לכהונת התובע הכללי האמורים בסעיף 33(1) עד 33(3).  
(ג) נתפנה מקומו של התובע הכללי ולא נתמנה לו ממלא מקום, וכל עוד התובע הכללי החדש לא החל לכהן, או נעדר התובע הכללי מהארץ, הושעה או נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, ימלא המשנה לו את התפקידים המוטלים על התובע הכללי וישתמש בסמכויות הנתונות לו לפי כל דין.

מוצע כי הממשלה תמנה משנה לתובע הכללי לפי המלצת השר ובהסכמתו. המשנה ייבחר מתוך תביעה הכללית וישמש כממלא מקום התובע אם התפנה מקומו ולא מונה לו ממלא מקום (ר' דיון לעיל בסעיף 44 המוצע). לפי המוצע, על המשנה לעמוד בכל תנאי הכשירות של התובע, למעט התנאי לפיו הועדה מצאה אותו כמתאים וראוי לכהונה כתובע כללי.

#### לדיון

**הגורם הממנה** – בהתחשב בצורך לשמור על עצמאותו של התובע הכללי ושל התביעה הכללית, האם לא עדיף שהמשנה לתובע הכללי ימונה במכרז של נציבות שירות המדינה ולא על-ידי הממשלה?