

מלכיאל בלס, עורך דין

רח' בצלאל גרינברג 3/71, קריית אונו

דוא"ל: blasmike@hotmail.com טל': 0506-217700

18.3.2026

הערות להצעת החוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי

הערות לנוסח מיום 16.2.2026

כללי

1. הצעת החוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה מעוררת שאלות ממגוון תחומים, חלקן ברמה העקרונית של ערכי היסוד של משטר דמוקרטי, וחלקן ברמה המינהלית של יישום המודל החדש –
 - א. מה יהיו השפעותיה על כפיפות הממשלה לחוקי המדינה;
 - ב. באילו נסיבות הממשלה תוכל לקבל החלטות בניגוד ליועץ המשפטי שקיבלה ומהן המגבלות שיחולו על החלטותיה במצב דברים זה, במיוחד בכל הנוגע לפגיעה בזכויות אדם ובחלוקת משאבים ציבוריים;
 - ג. מה יהיו השפעות החוק המוצע על ערכי יסוד - השוויון בפני החוק וזכויות האדם;
 - ד. איך יפעל המבנה המורכב והחדש של יצירת שני גופים בעלי מעמד שווה לפירוש עבור הממשלה של חוקי המדינה, ללא גורם מקצועי מוסמך אחד;
 - ה. האם המודל החדש יהיה יעיל יותר או שייצור מצבים משבריים וירבה מחלוקות משפטיות פנים ממשלתיות וכן ריבוי התדיינויות בבתי המשפט.
2. יש מקום לסברה שמדובר ב"ניסוי במינהל ציבורי" ליצירת רשויות מוסמכות במודל חדש לגמרי, שלא ברור אם התועלת שיביא עימו גדולה מן הנזק הטמון בו. אם היה מדובר בתכנון מטוס – סביר שגורם מקצועי לא היה מאפשר למודל כזה להמריא ללא עבודת תכנון מוקפדת וזהירה עקב הסיכונים הרבים הטמונים בו והחשש ליצירת "מוצר פגום".
3. אין למדינה מערכת ייעוץ משפטי ותביעה פלילית חלופיים, למקרה שהמודל המוצע לא יעבוד כנדרש. לכן מדובר במעין "הימור על כל הקופה", ללא ביטחון כיצד הדבר יעבוד. מצב דברים זה אינו דומה להקמת גוף מינהלי חדש שלפעמים מצליחה פחות, כמו הקמת "רשות המטרות" או "משרד להגנת העורף".
4. מערכת הייעוץ המשפטי והתביעה הפלילית הן מערכות קריטיות למדינה, שחייבות לתפקד באופן רציף ותקיין, ככל הניתן, מצד העומדים בראשן. כשל מהותי בתפקוד של העומדים בראש מערכות אלה, לצד הענקת סמכויות עמומות לממשלה, כתוצאה מניסוח חקיקה המייצרת בעיות מובנות - עלול ליצור אנרכיה שתפגע במדינה ובתושביה.
5. לכן, עקרון הזהירות המונעת מחייב עבודה קפדנית ושקולה בתהליך החקיקה.
6. גם מבלי להיכנס לעומק הנושאים העקרוניים, ולביטול המסורת המשפטית של הייעוץ המשפטי לממשלה והתביעה הפלילית שנוצרה מאז קום המדינה, ההצעה כפי נוסחה מיום 16.2.2026, מעוררת שאלות משפטיות שונות שלא ברור מה המענה להן.
7. להלן התייחסות לשאלות, שברובן ברמה הבירוקרטית ובקיום מינהל התקין, שיש לדון בהן במסגרת הדיונים בהצעה.

8. ההתייחסות הינה לחלק מהסעיפים שבהצעת החוק, שכן לא ברור לח"מ באיזה שלב בדיוק נמצא כל סעיף בהצעת החוק, ויש סעיפים בהצעה שנכתב לצידם שיידונו בהמשך.

לפרק המינוי של היועץ המשפטי לממשלה והמשנה הראשון

9. לסעיף 10 הגבלת פעילות – האם היועץ המשפטי לממשלה יוכל לעסוק בפעילויות אחרות שלא נאסרו עליו לפי הצעת החוק? (לפי ההצעה נאסר רק להיות ח"כ, ראש עיר או סגן ראש עיר, חבר בגוף בוחר).

א. אין בחקיקה הנוגעת למשרד הפנים והבחירות לרשויות המקומיות מושג משפטי "ראש עיר". יש "ראש רשות מקומית".

ב. האם הוא ראוי להיות חבר מועצה מקומית?

ג. האם הוא ראוי להיות בעל משרד פרטי של עורכי דין שימשיך לשאת את שמו?

ד. האם הוא ראוי להישאר בעל שליטה בעסקים פרטיים פעילים ולהיות מעורב בפעילותם בתקופת כהונתו?

10. לסעיף 13 – המשנה הראשון ליועץ המשפטי לממשלה – "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."

א. מה יהא הדין אם היועץ המשפטי לממשלה יסיים כהונתו, או יהיה מנוע לעסוק

בנושא מסוים, ולא יהיה משנה ראשון ליועץ המשפטי לממשלה מסיבה כלשהי?

ב. מה משך תקופת כהונתו של המשנה הראשון ליועץ המשפטי לממשלה?

11. לסעיף 19 – יעוץ משפטי על ידי היועץ המשפטי לממשלה - "היועץ המשפטי לממשלה ייתן לרשות המבצעת עצה וחוות דעת משפטית בענייני חוק ומשפט, לבקשתם, והוא ראוי לעשות כן מיוזמתו אם ראה בכך צורך." נמחקה אפשרות היעוץ לגופים אחרים. בסעיף 24, העוסק ב"תוקף חוות-דעת משפטית בכתב של יועץ משפטי למשרד ממשלתי" הוצע שהיועץ המשפטי לממשלה יהיה מוסמך לבטל או לשנות חוות דעת של יועץ משפטי של משרד או גוף ממשלתי.

לא ברור האם היועץ המשפטי לממשלה יהיה מוסמך גם לתת בעצמו, או מיוזמתו, יעוץ

משפטי לא רק לממשלה במליאתה, אלא גם לשרים, למשרדי הממשלה ולגופים סטטוטוריים

אחרים הפונים אליו או שהוא סבור שראוי לפנות אליהם בענין משפטי כלשהו.

12. לסעיף 22 - יעוץ משפטי בעניינים הקשורים בתחום המשפט הפלילי – היועץ המשפטי לממשלה מוסמך לתת חוות דעת בעניינים פליליים הצריכים למילוי תפקידיו לאחר התייעצות עם התובע הכללי הפלילי.

האם יתכן מצב שיינתנו חוות דעת סותרות בסוגיה פלילית על ידי היועץ המשפטי לממשלה

ועל ידי התובע הכללי הפלילי? אם כן – מה מנגנון ההכרעה ביניהם? מה יחייב את עובדי

המדינה והממשלה עד להכרעה משפטית בסוגיה?

13. לסעיף 24(3) – אחד החריגים לתוקפה המחייב של חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה הוא

"מקום שראתה הממשלה טעם לכך, אין היא חייבת להתייחס לחוות-דעת פלונית של היועץ

המשפטי לממשלה כמשקפת את הדין."

טעם הוא מושג עמום שניתן לצקת לתוכו כל תוכן. למשל – כל שיקול פוליטי קל ערך, כמו רצון למנות אדם פלוני שלא עומד בתנאי סף שנקבעו בחוק, או רצון להעדיף מגזר מסוים התומך בממשלה בתמיכה מתקציב המדינה, יכול להוות עילה להתעלם מחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה.

משמעות הסעיף היא, בפועל, שהממשלה תוסמך בחוק לקבל החלטה שהיועץ המשפטי לממשלה קובע שאינה חוקית.

אפשר לקבל שבנסיבות חריגות ובעניינים הרי גורל לביטחון המדינה, לכלכלתה או לחיי אדם – הממשלה תחליטה לפעול באופן שונה מהדין. אבל, מדוע לאפשר חריגה זו עם נימוקים שמשקלם קל כנוצה, בעניינים שמכרסמים בערך השוויון בפני החוק ובחובת הממשלה לכבד את החוק?

המדרון החלקלק בהענקת סמכות מסוג זה, שיוביל לקבלת החלטות ממשלה רבות המתעלמות מחוות דעת משפטיות, הוא סכנה ברורה ומיידית לשלטון החוק, לעקרונות יסוד במשטר דמוקרטי, לאי ודאות משפטית, לריבוי הליכים בבתי משפט, ולשאלות משפטיות מורכבות במקרים שבית המשפט יקבע כי החלטת ממשלה היתה שלא כדין.

אין חולק שגם החלטה המלווה בייעוץ משפטי יכולה להתבטל בידי בית משפט, אך הסיכוי שכך יקרה גובר מאוד כשהממשלה בוחרת להתעלם מחוות דעת של יועצה המשפטי.

14. לסעיף 24 – עמדת המדינה בהליך משפטי – "הסמכות לקבוע, דרך כלל או להליך מסוים, את עמדת המדינה בכל הליך המתנהל בפני בית משפט נתונה בידי הממשלה, בעצמה, באמצעות ועדת שרים, באמצעות שר המשפטים או בדרך אחרת שקבעה הממשלה בהחלטתה."

האם הכוונה היא שהממשלה יכולה לקבוע גם עמדה שאין לה בסיס חוקי או שהיא חייבת שיהיה לה בסיס חוקי, שיינתן לה על ידי יעוץ משפטי חיצוני?

אם יש לממשלה עמדה שאין לה בסיס חוקי – האם הממשלה מחויבת לנמק בהחלטתה מדוע היא נוקטת בעמדה זו?

15. לסעיף 24 – ייצוג חיצוני כאשר היועץ המשפטי לממשלה סבור שאינו יכול להציג את עמדת המדינה – "(ב) מסר היועץ המשפטי לממשלה הודעה כאמור לפי סעיף 24, וחלפו שלושים ימים מבלי שנקבע כאמור בסעיף קטן (א) [והממשלה לא מינתה עו"ד חיצוני], רשאי השר הנוגע בדבר למנות עורך דין אחר שיציג את עמדת המדינה בפני בית המשפט."

בעניינים רבים בבית משפט מעורבים מספר משרדי ממשלה, המתווכחים ביניהם מהי העמדה המקצועית והמשפטית שיש להציג בבית המשפט.

האם כל אחד מהשרים יהיה רשאי למנות עו"ד נפרד שייצג את משרדו בבית המשפט?

16. לסעיף 24 שבסימן ד' – "כלל היועצים המשפטיים ברשות המבצעת יהיו כפופים מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה."

הרשות המבצעת היא "הממשלה" בלבד. האם הכוונה למשרדי הממשלה וליחידות הסמך שלהם? האם יש הבדל לעומת הגדרת המדינה בסימן ג' להצעה – "המדינה" – הממשלה וכל גופי הרשות המבצעת שאינם מאוגדים.

לפרק ג' התובע הכללי

17. לסעיף 33 – התובע הכללי - האם התובע הכללי יכול לעסוק בפעילויות אחרות שלא נאסרו עליו לפי הצעת החוק? (נאסר עליו להיות ח"כ, ראש עיר או סגן ראש עיר, חבר בגוף בוחר).

א. אין בחקיקה הנוגעת למשרד הפנים והבחירות לרשויות המקומיות מושג משפטי "ראש עיר". יש "ראש רשות מקומית".

ב. האם הוא רשאי להיות חבר מועצה מקומית?

ג. האם הוא רשאי להיות בעל משרד פרטי של עורכי דין שימשיך לשאת את שמו?

ד. האם הוא רשאי להישאר בעל שליטה בעסקים פרטיים פעילים ולהיות מעורב בפעילותם בתקופת כהונתו?

18. לסעיף 44 – הארכת כהונה ומילוי מקום – "ב) לא נתמנה תובע כללי חדש והממשלה לא עשתה שימוש בסמכותה לפי סעיף קטן (א), או שעשתה הממשלה שימוש בסמכותה לפי סעיף קטן (א) והסתיימה תקופת ההארכה או תקופת מילוי המקום, לפי העניין – ימלא המשנה לתובע הכללי את מקומו של התובע הכללי, כאמור בסעיף, 49 עד לבחירת תובע כללי חדש."

במקרה בו לא יהיה "משנה לתובע הכללי" מסיבה כלשהי – מי ימלא את תפקיד התובע הכללי שהסתיימה כהונתו?


19. לסעיף 49 – המשנה לתובע הכללי - (א) הממשלה תמנה, לפי המלצת השר ובהסכמת התובע הכללי, משנה לתובע הכללי מבין התובעים הנמנים על התביעה הכללית."

מינוי משנה לתובע הכללי נעשה ללא הליך מכרזי? ללא מעורבות של הוועדה? למינוי נדרשת רק הסכמה של גורם אחד שאינו פוליטי, התובע הכללי.

כיוון שהמשנה לתובע הכללי יוסמך למלא את תפקיד התובע הכללי לפרק זמן שאינו ברור – נוצר חשש ממשי לפוליטיזציה של התפקיד.

מדוע אין מעורבות של ועדת מכרזים או ועדת איתור לפני מינוי הממשלה את המשנה לתובע הכללי?

מדוע למשנה לתובע הכללי אין תקופת כהונה קצובה?

בכבוד רב,

 מלכיאל בלס