

מסמך הכנה לדיון בוועדת החוקה ביום 23.3.2026 בהצעות החוק לפיצול תפקיד היועץ

המשפטי לממשלה – מגן האינטרס הציבורי

במסמך ההכנה הכללי מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה שפורסם ביום 16.11.2025 (להלן – **המסמך הכללי**), הצגנו את תשע הצעות החוק שהונחו אז על שולחן הוועדה, תוך התמקדות בהצעת החוק של יו"ר הוועדה, והעלנו נקודות כלליות לדיון ביחס להצעות אלה. מאז צורפה לדיונים גם הצעת חוק עצמאות היועץ המשפטי של משרד ממשלתי, מעמדו וסמכויותיו, התשפ"ה–2025 (פ/5782/25). להלן: **הצעת החוק של חה"כ בוארון**.

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 למרבית סעיפיו, במסמך זה נציג נקודות לדיון ביחס לתפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כמגן האינטרס הציבורי – סוגיה שאמורה להיות נדונה בוועדה בדיון הקרוב.

סעיף 29 – השימוש בסמכויות היועץ המשפטי לממשלה לפי כל דין

(א) היועץ המשפטי לממשלה ישתמש בסמכויות הנתונות לו לפי כל דין לשם קיום שמירתם של הדין, האינטרסים של המדינה, האינטרס הציבורי וזכויות אדם לפי כל דין; בהשתמשו בעניין מסויים בסמכויות הנתונות לו לפי דין, יהיה היועץ המשפטי לממשלה עצמאי בשיקוליו ובהחלטותיו.
(ב) אין בסעיף קטן (א) כדי לגרוע מסעיפים 19 עד 22, 25, 27 ו-30 או למעט מחובותיו של היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיפים אלה או לפי כל דין אחר.

ליועץ המשפטי לממשלה יש מגוון רחב של סמכויות ותפקידים שניתנו לו לפי מאות חיקוקים. כך, כבר בשנת 1998 צורפה לדוח ועדת שמגר רשימה של 172 חוקים המפרטים את סמכויותיו (שם, בנספח ה' לדוח). נכון להיום, מצאנו כ-382 **חיקוקים** בהם מופיע המונח "היועץ המשפטי לממשלה", מתוכם קרוב ל-260 **חוקים** שמעניקים ליועץ סמכויות שונות (ברבים מהחוקים מדובר ביותר מסמכות אחת) – **ראו בטבלה המצ"ב, המפרטת סמכויות אלה**.

חלק לא מבוטל מהסמכויות המוענקות ליועץ המשפטי לממשלה במפורש בחקיקה משקפות את מעמדו של היועץ כמי שאמור להגן על האינטרס הציבורי, כפי שהובהר בדוח ועדת שמגר: "בהענקת הסמכויות בחוקים השונים באים לידי ביטוי הן האמון אותו רוחש המחוקק ליועץ המשפטי שיפעל באופן אובייקטיבי והוגן, והן מהות תפקידו של היועץ המשפטי בתחומי הפעולה השונים שלו, כמי שמתבקש לקיים פיקוח מקצועי לשם הבטחת שלטון החוק" (עמ' 24 לדוח).

בין היתר, ניתן למנות סמכויות **בתחום המשפט האזרחי** – למשל, האפשרות לבקש מבית המשפט להכריז על ילד כבר-אימוץ (סעיף 13 לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א–1981); הסמכות לדרוש מילוי של חיוב עשה או אל-תעשה בצוואה אם יש לציבור עניין בחיוב (סעיף 45 לחוק הירושה, התשכ"ה–1965); הסמכות להגיש התנגדות להסדר פשרה בתובענה ייצוגית (סעיף 18(ד) לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו–2006). סמכויות **בתחום המשטרי** – למשל, הסמכות לערער על תוצאות הבחירות לכנסת (לפי סעיף 86 לחוק הבחירות

לכנסת). **מעורבות בהפעלת סמכויות רגישות בידי הרשות המבצעת** – למשל, הסמכות לקבלת דיווחים על האזנות סתר למטרת בטחון המדינה (סעיף 4ד) לחוק האזנת סתר, התשל"ט-1979) ועל היתרים לבצע חיפושים סמויים (סעיף 10ד) לחוק שירות הבטחון הכללי, התשס"ב-2002; סמכות בכל הנוגע לקביעת מבחנים שוויוניים בעת הקצאת תקציבי תמיכות (לפי סעיף 3א(ה) לחוק יסודות התקציב הממונה על סעיף התקציב יקבע בהתייעצות עם היועמ"ש מבחנים שוויוניים לחלוקת סכומי תמיכה במוסדות ציבור באותו סעיף תקציב).

בדברי ההסבר לתזכיר של פרופ' פרידמן נאמר כי על היועץ להשתמש בסמכויות אלה לשם קיום שמירתם של הדין, האינטרסים של המדינה, האינטרס הציבורי וזכויות האדם לפי כל דין. עוד נאמר בדברי ההסבר לתזכיר, כי החוק המוצע מאמץ את העיקרון שנקבע בוועדת אגרנט, שלפיו בהשתמשו בעניין מסוים בסמכויות שנתונות לו לפי כל דין יהיה היועץ עצמאי בשיקוליו ובהחלטותיו. מובן, שאין בכך כדי לפטור אותו מקיום החובות המוטלות עליו בסעיפים שונים של החוק המוצע או לפי כל דין אחר.

נקודות לדיון

(1) חוסר הלימה בין התפקיד של היועץ כ"מגן האינטרס הציבורי" ובין אופי התפקיד המתגבש – כמתואר לעיל, ליועץ המשפטי לממשלה מוקנות סמכויות במאות הוראות חוק שנוגעות לתפקידו כמי שאמור להגן על האינטרס הציבורי, במנותק מעמדה של ממשלה כזאת או אחרת, ולעתים אף כגורם מאזן לממשלה. הקניית סמכויות אלה ליועץ המשפטי לממשלה מבוססת על תפיסת התפקיד שהתפתחה במשך השנים ועל מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה כמי שאמור לפעול בתור גורם משפטי מקצועי ועצמאי ששוקל שיקולים רחבים הנוגעים לאינטרס הציבורי, ולא כמי שפועל כ"עורך הדין הפרטי" של הממשלה ושריה.

השינוי המוצע באופן מינויו ופיטוריו של היועץ המשפטי לממשלה והפיכתו למעין "משרת אמון" של הממשלה, שכהונתו מסתיימת עם סיום כהונת הממשלה, והאפשרות של הממשלה לגבור על עמדתו בתחום הייעוץ ואף להחליפו בתחום הייצוג – עומדים במתח עם תפיסת תפקיד זו.

מוצע כי הוועדה תיתן דעתה לכך, ותבחן האם נוכח השינוי המוצע באופי תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה, ובכלל זה, אופן מינויו, משך כהונתו ועילות ההדחה שלו, אין מקום להעביר את הסמכויות הקשורות בתפקידו של היועץ כ"מגן האינטרס הציבורי" לבעל תפקיד אחר הנהנה מעצמאות רבה יותר מהממשלה.

(2) היחס בין תפקיד השמירה על האינטרס הציבורי להסדר הייצוג המוצע – לפי הסדר הייצוג שהתגבש בוועדה, הממשלה תוסמך להתערב ולקבוע את העמדה שיציג היועץ בכלל ההליכים המשפטיים שאינם פליליים (הגדרת "המדינה" בסעיף 24ב וס' 24ד(א) ל"נוסח המתגלגל"). מטבע הדברים, הקניית סמכות זו לממשלה עומדת במתח עם סעיף 29 המוצע, שנועד לשמר את עצמאות שיקול הדעת של היועץ בהפעילו את הסמכויות שהוענקו לו ישירות ע"י המחוקק.

נוכח האמור, וכדי למנוע סתירות בחוק או ריקון מתוכן של סעיף 29 המוצע, נציע לוועדה להחריג במפורש את הסמכויות הנתונות ליועץ כ"כמגן האינטרס הציבורי" מהסדר הייצוג החדש.

(3) היחס בין התייצבות יועץ בכובעו כ"מגן האינטרס הציבורי" להסדר הייצוג המוצע – אחת ממאות הסמכויות הנתונות היום ליועץ בחקיקה, שעליה נציע לתת את הדעת בנפרד, קבועה בסעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש] (להלן: **פקודת התייצבות**), לפיו:

"ראה היועץ המשפטי לממשלה, כי זכות של מדינת ישראל או זכות ציבורית או ענין ציבורי מושפעים או כרוכים, או עלולים להיות מושפעים או כרוכים, בהליך פלוני שלפני בית משפט

או לפני פקיד מסדר כמשמעותו בפקודת הקרקעות (סידור זכות הקנין), רשאי הוא, לפי ראות עיניו, להתייצב באותו הליך ולהשמיע דברו, או להסמיק במיוחד את נציגו לעשות זאת מטעמו."

כעת, במסגרת ההסדר הנוגע לייצוג המדינה בערכאות שהתגבש בוועדה, מוצע לגבור על הוראה זו ולקבוע במפורש כי על אף האמור בפקודת ההתייצבות, במקרה שבו עמדת המדינה מוצגת על ידי עורך דין אחר, אסור יהיה ליועץ המשפטי לממשלה להתייצב בהליך בפני בית המשפט ללא שקיבל אישור לכך מהממשלה (ס' 24 המוצע).

בהמשך להערות הקודמות, נראה כי גם ההסדר המוצע לעניין ההתייצבות אינו עולה בקנה אחד עם תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כמגן האינטרס הציבורי. נוכח תפקידו בתחומים אלה כגורם משפטי מקצועי ועצמאי שאינו משמש כ"עורך הדין של הממשלה", לא ברור מהי ההצדקה לקביעה כי ההתייצבותו לשם הגנה על האינטרס הציבורי תהיה טעונה היתר מטעם הממשלה.

מוצע כי הוועדה תשקול לשנות את ההסדר המוצע, כך שהיועץ יוכל לפעול לפי שיקול דעתו בהחלטה האם ההתייצבותו בעניין מסוים נחוצה לשם הגנה על אינטרס ציבורי לפי הסמכות שניתנה לו בפקודת ההתייצבות – בלי קשר לשאלה האם המדינה מיוצגת בהליך על ידי עורך דין אחר.

(4) הבחנה בין תפקידי היועץ, התובע ו"מגן האינטרס הציבורי" בחקיקה הקיימת – מלבד השאלות העקרוניות בדבר זהות "מגן האינטרס הציבורי" והגנה על עצמאות שיקול דעתו בתחומים אלה, יש לשים לב שבמאות האזכורים של היועץ המשפטי לממשלה בחקיקה היום, אין הבחנה ברורה ומפורשת בין המקומות שבהם הוא מוזכר ב"כובעו הייעוצי" וכמייצג המדינה בערכאות, ב"כובעו התביעתי" ובכובע של "מגן האינטרס הציבורי". **משהצעת החוק מפרידה בין הפרסונות שישמשו בכל אחד מהתפקידים האמורים, נדרשת הוועדה להבהיר במפורש ביחס לכל אחד מהחוקים האמורים, מי מבעלי התפקידים יידרש להפעיל כל אחת מהסמכויות הנתונות היום ליועץ המשפטי לממשלה.**

לשם כך, אנו מפיצים לחברי הוועדה שני נספחים למסמך הכנה זה: **בנספח הראשון** ריכזנו את כל סעיפי החוק שמצאנו המאזכרים את היועץ המשפטי לממשלה. **הנספח השני** כולל למעשה טבלה מרכזת של הנספח הראשון, ובו פירוט של כ-700 אזכורים של היועץ המשפטי לממשלה בקרוב ל-260 חוקים, עם הסבר קצר על אופי הסמכות והצעה לסיווגה.

(5) הערת נוסח – תפקידי היועץ בסעיף 29 מנוסחים בצורה מסורבלת ומדויק יותר לומר "לשם שמירה על הדין, על האינטרסים של המדינה, על האינטרס הציבורי ועל זכויות אדם". כמו כן, מוצע להתאים את אזכורי הסעיפים בס"ק (ב) לשינויים שסוכמו בוועדה, ולבחון האם הם נדרשים.