



נייר עמדה על הצעות חוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה

התנועה למען איכות השלטון בישראל

נובמבר 2025, תשפ"ה

נוכח דיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט (להלן: "הוועדה") לקראת קריאה ראשונה על הצעות חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה (פ/5808; פ/5262; פ/5287/36; פ/5289/25; פ/4625/25; פ/3825/25), והצעות חוק התובע הכללי (פ/2785/25; פ/3198/25; פ/877/25) (להלן ביחד: "הצעות החוק"), אנו מתכבדים להעביר את עמדתה של התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה") בנושא.

בנייר העמדה נבקש להביע התנגדות נחרצת להצעות החוק, המבקשות לרוקן את מוסד היועץ המשפטי מתוכן ולהפוך את תפקיד היועץ למשרת אמון פוליטית, שנעדרת עצמאות מקצועית ויכולת אפקטיבית להבטיח כי פעולות הממשלה ייעשו בהתאם לדין ובכפוף לעיקרון שלטון החוק. ההצעות מקודמות בעיתוי ובנסיבות המעוררים חשד כבד שבבסיסן תכלית פרסונלית פסולה, בניסיון להתערב בהליכי אכיפת החוק נגד נבחרי ציבור מכהנים, ובראשם ראש הממשלה. ההצעות נוגדות את מסקנות ועדת שמגר, ועדה מקצועית-ציבורית, שעל פיה עוצב ההסדר המשטרי הקיים, ומהוות צעד נוסף ומרכזי במהלך שיטתי לצמצום מנגנוני הביקורת על הממשלה ולהחלשת עצמאות שומרי הסף בישראל.

תוכן עניינים

- א. מבוא..... 2
- ב. מוסד היועץ המשפטי לממשלה כשומר סף מרכזי במדינת ישראל..... 3
- ג. עיקרי הצעות החוק..... 4
- ד. ההצעות יובילו לפוליטיזציה של מוסד היועץ המשפטי לממשלה..... 6
- ד.1 הפיכת תפקיד היועץ המשפטי לממשלה משומר סף עצמאי למשרת אמון פוליטית..... 6
- ד.2 פוליטיזציה של הליכי המינוי והפיטורים..... 6
- ה. הצעות החוק פרסונליות ומונעות משיקולים פסולים..... 7
- ה.1 מינוי תובע כללי חדש בצל משפטו של ראש הממשלה ושורה של הליכים פליליים נגד חברי קואליציה ושרים מכהנים..... 7
- ה.2 הצעות פרסונליות שנועדו להדיח את היועצת המכהנת מתפקידה..... 8
- ו. היעדר הליך סדור ויסודי הנדרש בעת ביצוע שינויים משטריים מהותיים..... 9
- ז. סיכום..... 9

א. מבוא

1. היועץ המשפטי לממשלה מהווה אחד משומרי הסף החשובים ביותר במשטר הדמוקרטי במדינת ישראל. אין עוררין כי תפקיד כה מרכזי, המשמש חוליה חיונית בין הרשות המבצעת לבין שלטון החוק, ראוי שיהיה מעוגן במפורש בחקיקה ראשית – על שלל סמכויותיו, תפקידיו וסדרי כהונתו.
2. ואולם, הצעות החוק המונחות בפני הכנסת, אינן מבקשות לעגן את סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, אלא לרוקן אותן מתוכן. תחת הסדרת הדין הקיים, והבטחת עצמאותו המקצועית של מוסד היועץ

המשפטי לממשלה ואת מעמדו של היועץ כשומר סף ממלכתי, מבקשות ההצעות להפוך את התפקיד למשרת אמון פוליטית המחויבת בראש ובראשונה לממשלה, גם על חשבון קיום הדין ושמירה על עקרונות שלטון החוק. בכך ההצעות שוללות את עצמאותו, פוגעות אנושות בסמכויותיו ומערערות את יכולתו להבטיח את שלטון החוק על כלל רשויות המדינה, ובראשן הממשלה.

3. ההצעות מקודמות בעיתוי ובנסיבות המעוררים חשש כבר כי בבסיסן תכלית פרסונלית. הן מצטרפות לשורה ארוכה ופסולה של ניסיונות חברי הקואליציה להסיר את היועצת המשפטית לממשלה מתפקידה, וזאת שעה שהיא מנהלת הליכים פליליים חברי כנסת מכהנים, ובראשם נגד ראש הממשלה. בנסיבות אלו קיים חשש כבד כי ההצעות מגלמות ניסיון להתערב במהלך התקין של אכיפת החוק, להסיר מגבלות משפטיות מעל נבחרי ציבור ולפגוע בעצמאותה של מערכת אכיפת החוק במדינת ישראל.
4. ההצעות מבקשות לחולל שינוי משטרי מהותי באחד מעמודי התווך של המשטר הדמוקרטי בישראל – וזאת בלא בחינה מקצועית, ללא עבודת מטה וללא היועצות עם גורמי המקצוע הרלוונטיים. הדבר נעשה בניגוד למסקנותיה של ועדת שמגר, שקבעה כי אין לפצל את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, וללא כל נימוק ענייני המצדיק סטייה מהמלצותיה. על כן, על עיגון הסדר משפטי להיעשות בכובד ראש, ובהתבסס על מסקנות ועדה מקצועית-ציבורית שתוקם לעניין זה.
5. המהלך הנוכחי אינו עומד לבדו – הוא מהווה חוליה מרכזית נוספת בשרשרת מהלכים רחבה שמובילה הקואליציה במסגרת "המהפכה המשפטית", במטרה להביא לצמצום מנגנוני הביקורת והפיקוח על הממשלה, החלשת מערכת המשפט, וערעור מעמדם ותפקידם של שומרי הסף במדינת ישראל.
6. לאור האמור, בנייר העמדה נבקש להביע התנגדות נחרצת להצעות החוק, ונקרא לחברי הכנסת לדחות את ההצעות מכל וכל, ולהסירן לאלתר מסדר היום.

ב. מוסד היועץ המשפטי לממשלה כשומר סף מרכזי במדינת ישראל

7. מוסד היועץ המשפטי לממשלה ניצב בליבת מערך האיזונים והבלמים של המשטר הדמוקרטי בישראל. תפקידו כולל את הובלת התביעה הכללית, ייעוץ לרשויות השלטון על חוקיות פעולותיהן, ייצוג המדינה בערכאות, וסמכות שיורית לייצוג האינטרס הציבורי.¹ בשל תפקידים אלה, עוצב מוסד היועץ המשפטי לממשלה כגורם מקצועי ובלתי תלוי, שנאמנותו נתונה בראש ובראשונה לשלטון החוק, והוא נועד להבטיח כי פעולות הממשלה יתבצעו בהתאם לדין ובכפוף לעקרונות היסוד של הדמוקרטיה.
8. במבנה המשטר בישראל, המאופיין בריכוז כוח ניכר בידי הממשלה ובהיעדר מנגנוני פיקוח פרלמנטריים חזקים, משמש היועץ המשפטי לממשלה בלם פנימי חיוני במערכת האיזונים והבלמים, המשלים את הפיקוח שנעשה על ידי הכנסת ובתי המשפט.² מתפקיד זה נובעת חשיבותה המיוחדת של עצמאותו ואי-תלותו ברשות המבצעת, כדי שיוכל לפעול משיקולים מקצועיים בלבד.
9. חשיבות זו, עוגנה גם במסקנות ועדת שמגר (1998), הוועדה הציבורית-מקצועית שהוקמה על מנת לבחון באופן מקיף את מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה ואת דרכי מינויו ופיטוריו. הוועדה קבעה כי שליטה ממשלתית בלעדית במינוי ובפיטורים של היועץ אינה מתיישבת עם אופיו העצמאי של התפקיד, וכי יש

¹ "תפקידי היועץ המשפטי לממשלה" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.0000 (16.2.2003).
² יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה בשעת משבר: פרשת שרות הבטחון הכללי (השב"כ)" ספר אורי ידין – מאמרים לזכרו 47, 55 (תש"ן).

להבטיח מנגנון מינוי מקצועי, שקוף ובלתי תלוי באמצעות חובת היועצות בוועדה ציבורית הכוללת נציגים משפטיים, ציבוריים ואקדמיים.³ בעקבות זאת, נקבע בהחלטת ממשלה הליך מינוי מסודר, וכן עילות מוגדרות להפסקת כהונתו של היועץ, לאחר התייעצות עם אותה ועדה מקצועית-ציבורית.⁴

10. כמו כן, ועדת שמגר גם בחנה את שאלת הפיצול בין תפקיד היועץ המשפטי לממשלה לבין תפקיד התובע הכללי – ודחתה אותה באופן חד-משמעי. לאחר ששקלה טענות בדבר ריכוז סמכויות, עומס עבודה וניגודי עניינים, קבעה הוועדה כי פיצול התפקיד עלול לפגוע בתפקוד התקין של מוסד הייעוץ המשפטי, להחליש את עצמאות היועץ והתביעה הכללית, ולפגוע בתוקף המעשי של הנחיות היועץ המשפטי לממשלה.⁵ ובמילות הדו"ח:

"הגענו לכלל מסקנה כי לא רצוי לפצל את תפקידיו של היועץ המשפטי בין נושאי משרה שונים ולהפרידם לחלקיהם. יתרה מזאת, סברנו כי הפיצול האמור יכול לפגוע בקיום הנכון והמלא של הפונקציות המהותיות אותן ממלא היועץ המשפטי, כאשר הוא פועל לפי המתכונת הקיימת, ובעיקר ביעילות הפיקוח המשפטי ובתוקף המעשי של הנחיותיו המשפטיות."

11. הוועדה אף הזהירה מפני פוליטיזציה של המוסד, והדגישה כי ריכוז סמכויות בידי גורם מקצועי עצמאי הוא תנאי יסוד לשמירה על שלטון החוק. ובמילות הדו"ח:⁶

"היועץ המשפטי מסייע לרשויות השלטון כאשר הוא כפוף להוראות החוק. בעשותו כן מודרך היועץ המשפטי על ידי הוראות הדין ומקום בו מתנגדת המדיניות, הרצויה לרשויות, עם הוראות החוק, לרבות עם קיום ערכי היסוד החוקתיים, יש לחוק בעיניו עדיפות חד-משמעית. היועץ מגן על שלטון החוק ומתפקידו להנחות את רשויות השלטון מה אסור ומה מותר, מה חוקי ומה בלתי-חוקי במקרה של הליכים משפטיים צפויים."

12. מסקנות ועדת שמגר – שעומדות בבסיס ההסדרים הנהוגים בישראל עד היום – קבעו מסמרות באשר לאופיו של מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה. הוועדה קבעה כי היועץ המשפטי מסייע לרשויות השלטון ובראשן הממשלה, אך כפוף בראש ובראשונה לחוק, וכי כאשר מדיניות הממשלה מתנגשת עם הדין – החוק גובר. בכך הגדירה הוועדה את תפקיד היועץ כפרשן המוסמך של הדין וכשומר הסף המרכזי של שלטון החוק במדינת ישראל.

ג. עיקרי הצעות החוק

13. בפני חברי הוועדה מונחות מספר הצעות חוק המבקשות לשנות מן היסוד את מבנהו, תפקידו ותכליתו של מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה. אף שהצעות החוק נבדלות בתוכן, כולן נועדו לתכלית משותפת: פוליטיזציה של מוסד הייעוץ המשפטי ופגיעה בתפקידו כשומר סף ובעקרון שלטון החוק.

14. הקבוצה הראשונה של הצעות החוק, מבקשת לשלול מהיועץ המשפטי לממשלה את תפקידו ההיסטורי כראש התביעה הכללית, ובכך לשנות מן היסוד את מבנה מערכת האכיפה הפלילית בישראל. קבוצה זו נחלקת לשני סוגי הצעות:

³ דו"ח ועדת שמגר, עמ' 60-61.
⁴ החלטת ממשלה 2274 מיום "קביעת הדרכים והתנאים למינוי יועץ משפטי לממשלה" (20.08.2000); החלטת ממשלה 1773 "קביעת הדרכים והתנאים למינוי של היועץ המשפטי לממשלה" (10.6.2007).
⁵ דו"ח ועדת שמגר, עמ' 53.
⁶ דו"ח ועדת שמגר, עמ' 43.

- i. **הצעות החוק הראשונות מבקשות להקים מערכת תביעה פלילית נפרדת**,⁷ בראשה יעמוד תובע כללי שימונה ישירות על ידי שר המשפטים, ללא מעורבות של ועדה מקצועית-ציבורית. בכך מועברות סמכויות ההעמדה לדין, החקירה, עיכוב ההליכים והייצוג בערכאות לגורם שמינויו פוליטי ואינו כפוף למוסד הייעוץ המשפטי לממשלה.
- ii. **לעומתן, הצעות חוק אחרות מבקשות לבצע פיצול חלקי של התפקיד**,⁸ כך שרק סמכויות ההעמדה לדין של נבחרי ציבור – ראש הממשלה, שרים ובחלק מההצעות גם חברי הכנסת – יינטלו מהייעוץ המשפטי לממשלה ויועברו לידי פרקליט המדינה, באישור ועדת בכירים חדשה שתוקם לעניין זה.
15. הקבוצה השנייה של הצעות החוק, שיוזמה העיקרי הוא יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט, **מבקשת לנטול מהייעוץ המשפטי את עיקר סמכויותיו ותפקידיו** ולפצל את תפקידו לשלושה תפקידים נפרדים:⁹
- iii. **התובע הכללי** – עומד בראש התביעה הפלילית וימונה על ידי שר המשפטים באישור ועדת החוקה.
- iv. **מייצג המדינה בערכאות** – ימונה אף הוא בידי שר המשפטים ויהיה כפוף לממשלה ולשר ישירות. בתפקידו יהיה אמון על ייצוג המדינה בערכאות אזרחיות ומנהליות בהתאם להנחיות הממשלה.
- v. **ולבסוף, יועץ משפטי לממשלה** – יתמנה על ידי הממשלה ויוגבל לייעוץ משפטי עבור הממשלה והשריה בלבד, בכפוף לבקשתם. חוות דעתו לא תחייב אלא אם אומצה במפורש בהחלטת ממשלה. הוא לא יהיה מוסמך ליזום חוות דעת, לפרסם הנחיות מחייבות, לקבוע מניעה משפטית או להשתתף בישיבות ממשלה שאליהן לא זומן.
16. **הצעה זו משנה מן היסוד את הליך המינוי והפיטורין של בעלי התפקידים, ומחליפה את המנגנון המאוזן הקיים – המשלב גורמים מקצועיים – בהליך פוליטי לחלוטין.** היועץ המשפטי לממשלה יתמנה על ידי הממשלה, לפי המלצת ראש הממשלה ושר המשפטים, בעוד שהתובע הכללי ומייצג המדינה בערכאות ימונו ישירות בידי שר המשפטים. נקבעו עילות פיטורין כלליות ועמומות לתובע הכללי ולמייצג המדינה, ואילו את היועץ המשפטי לממשלה ניתן יהיה מעתה ואילך לפטר בכל עת בכל עת ומכל סיבה – ובכל המקרים בוטלה חובת היוועצות עם ועדת איתור מקצועית-ציבורית.
17. **ההצעה מעצבת מחדש גם את מעמד חוות הדעת המשפטיות ואת אופן עבודתו של היועץ.** חוות דעתו לא תחייב עוד את הממשלה אלא אם אומצה בהחלטת ממשלה, וזו תוכל לקבוע – באופן כוללני או נקודתי – כי אינן מחייבות אותה, בלא צורך בנימוק. היועץ יידרש לכלול בחוות דעתו דרכים לשינוי הדין לצורך הגשמת מדיניות הממשלה, בכל מחיר. בנוסף, נקבע כי פרשנותו את הדין לא תחול על הכנסת, מבקר המדינה וגופים נוספים, וחוות דעתו יסווגו כחסויות, באופן שימנע את פרסומן ושימוש בהן בידי הציבור, רשויות המנהל וחברי הכנסת.
18. **לבסוף, ההצעה קובעת היפוך יוצרות מהותי במערכת היחסים שבין היועץ לממשלה:** היועץ המשפטי לממשלה הוא זה שיידרש להיוועץ מעת לעת עם שר המשפטים ואף עם הממשלה כולה באשר להפעלת סמכויותיו, ושר המשפטים יהיה מוסמך להורות לו מתי ובאילו עניינים עליו להיוועץ עמו או עם

⁷ פ/25/877 – ח"כ חנוך מלביצקי; פ/25/2785 – ח"כ יצחק קרויזר; פ/25/3198 – ח"כ אריאל קלנר.
⁸ פ/25/5287 – ח"כ ניסים ואטורי; פ/25/4625 – ח"כ יצחק קרויזר; פ/25/3825 – ח"כ אלי דלל; פ/25/5262 – ח"כ מישל בוסקילה; פ/25/5289 – ח"כ אליהו רביבו.
⁹ פ/25/5808 – ח"כ שמחה רוטמן, ח"כ אוהד טל וח"כ מיכל מרים וולדיגר.

הממשלה. הסדר זה משנה את מהות מוסד הייעוץ המשפטי, והופך את מנגנון הפיקוח המשפטי על הממשלה למנגנון עקר וחסר שיניים הכפוף לחלוטין לממשלה.

ד. ההצעות יובילו לפוליטיזציה של מוסד היועץ המשפטי לממשלה

ד.1. הפיכת תפקיד היועץ המשפטי לממשלה משומר סף עצמאי למשרת אמון פוליטית

19. כלל השינויים המוצעים מבקשים להפוך את מוסד היועץ המשפטי לממשלה, ואת סמכויותיו, למשרת אמון פוליטית, ובכך לפגוע במוסד היועץ המשפטי לממשלה כגוף מקצועי, הפועל משיקולים ענייניים וללא משוא פנים, ומחויב לשלטון החוק.

20. הצעות החוק מבקשות להכפיף את היועץ המשפטי לממשלה ומייצג המדינה בערכאות לשר המשפטים, ובכך להפכם לגורמים תלויים ברצונה של הממשלה ולמעשה ל"ייס מן" של הדרג הפוליטי. חובת הייעוץ של היועץ, בעניינים מסוימים, עם גורמי הממשלה, **יוצרת היפוך תפקידים**: הממשלה מכוונית את היועץ למתן חוות דעת תואמות למדיניות הממשלה, בכל מחיר, גם אם אלו נעשים בניגוד לחוק.

21. זוהי התערבות בוטה ובלתי-מידתית בשיקול דעתו המקצועי של היועץ ופגיעה בעצמאותו, המתעדפת שיקולים פוליטיים על פני שיקולים משפטיים ענייניים. עניין זה, לצד צמצום דרסטי של סמכויות היועץ המשפטי לנקוט בפעולות פיקוח יזומות, מאיינים כמעט כליל את סמכויות הפיקוח של היועץ המשפטי על פעולות הרשות המבצעת ומחלישה ואף מאיינת את תפקידו כשומר סף עצמאי.

22. יתרה מכך, הדרישה המפורשת כי היועץ יסייע לממשלה בשינוי הדין לצורך הגשמת מדיניותה "בכל מחיר", פותחת פתח מסוכן להכשרה חוקית של פעולות בלתי חוקיות, ומעקרת את חובת הממשלה לפעול במסגרת גבולות החוק, ואת העקרונות הבסיסיים של ישראל כמדינה דמוקרטית.

23. התוקף המחייב של חוות הדעת של היועץ יהא תלוי בהחלטת הממשלה ומועמד לביטול ללא הנמקה, כך שההצעה, הלכה למעשה, מעניקה לממשלה את החופש לקבוע מתי ובאיזה סייגים הדין יחול עליה.

24. השלילה הכמעט-מלאה של סמכותו המחייבת כפרשן המוסמך של הדין, נותנת לגורמי השלטון שאינם מחויבים לפרשנותו, יד רחבה בשימוש בדין, ואף עשויה להוביל לסתירה חזיתית בין פרשנויות שונות, ללא קו מנחה אחיד וללא ודאות חוקית.

25. אם לא די בכך, ההצעה לסווג את חוות הדעת של היועץ המשפטי כ"סוד מקצועי" כהגדרתו בפקודת הראיות ובחוק לשכת עורכי הדין, פוגעת פגיעה משמעותית בעיקרון השקיפות והפומביות, ותאפשר קיום פעילות ממשלתית במחשכים, רחוק מעיני הציבור. בכך, ההצעה מעקרת את יכולת הציבור וגופי המינהל השונים, לרבות חברי הכנסת מהאופוזיציה, להיחשף לעמדה מקצועית המנחה את הממשלה.

26. מכלול צעדים אלה מרוקן את תפקיד היועץ המשפטי מתוכן, והופך אותו מגורם האמון על שמירה על שלטון החוק לגורם ביצועי המבצע את מדיניות הממשלה, בכל מחיר.

ד.2. פוליטיזציה של הליכי המינוי והפיטורים

27. החשש הכבד לפוליטיזציה מתבטא גם בהליך המינוי, שהופך את שלושת המשרות למן "משרות אמון". סמכות המינוי מופקדת באופן בלעדי לידי הממשלה ושר המשפטים, ומבטלת את הצורך בהיוועצות עם ועדת איתור מקצועית-ציבורית.

28. לצד הליך המינוי, גם הליך הפיטורים המוצע, מסיר את חובת ההיוועצות בוועדה מקצועית-ציבורית ומעניק שיקול דעת רחב וכמעט בלתי מוגבל לממשלה. הדברים מקבלים משנה תוקף בפיטורי היועץ המשפטי, שם נמחקו כליל כלל עילות הפיטורין – באופן המאפשר לממשלה לפטרו בכל עת ומכל סיבה שהיא. מנגנון זה יוצר אפקט מצנן – היועץ יפעל בזהירות ובהתאם לרצון הממשלה מחשש מפיטורים.

29. הסדרים אלו, אף עומדים בסתירה מהותית למסקנות ועדת שמגר, אשר הדגישה את הצורך במעורבות של גורמי מקצוע בהליכי המינוי והפיטורים של היועץ המשפטי לממשלה, על כלל תפקידיו – וזאת, מבלי שההצעות כוללות כל נימוק שיצדיק סטייה ממסקנות הוועדה:¹⁰

“השליטה הממשלתית הבלעדית במינוי ובפיטורין... אינה מתיישבת עם אופי המתואר של תפקיד היועץ המשפטי, היינו עם דרכי המינוי של גורם שחייב להפעיל שיקול דעת מקצועי עצמאי לחלוטין... חיוני לטעמנו כי הבחירה תעבור בחינה מוקדמת של גורמים שאינם רואים לנגד עיניהם אך ורק את האינטרס הממשלתי... מן הנכון שהכשירות והסגולות של מי שעומד להתמנות ייבחנו בראש ובראשונה על ידי גורם מקצועי חיצוני, כדי שהממשלה והציבור הרחב יוכלו לרכוש לו אמון”.

30. ונדגיש כי מסקנות הוועדה, אף מתיישבות עם הלכת בית המשפט העליון, אשר עמד לא פעם על כך שמינוי לתפקיד שומר סף על ידי גורמים פוליטיים, יוצר ניגוד עניינים מובנה בין הצרכים הפוליטיים של השר הממנה לבין הצרכים הממלכתיים של התפקיד.¹¹

ה. הצעות החוק פרסונליות ומונעות משיקולים פסולים

31. הצעות החוק מקודמות בעיתוי ובנסיבות המעוררים חשש כבד לתכלית פרסונלית פסולה. מחד גיסא, הן נועדו להיטיב עם ראש הממשלה ועם נבחרי ציבור נוספים הנמצאים תחת חקירות והליכים פליליים; ומאידך גיסא, הן מצטרפות לשורה ארוכה ופסולה של ניסיונות הקואליציה להביא לסיום כהונת היועצת המשפטית לממשלה המכהנת – העומדת בראש התביעה הפלילית ואמונה על ניהול ההליכים הללו.

ה.1. מינוי תובע כללי חדש בצל משפטו של ראש הממשלה ושורה של הליכים פליליים נגד חברי קואליציה ושרים מכהנים

32. בשעה שנגד ראש הממשלה המכהן מתנהל הליך פלילי חמור בגין עבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים, ולצידו למעלה מתריסר שרים וחברי קואליציה מכהנים מצויים בחקירות ובהליכים פליליים פעילים – מבקשים יוזמי הצעות החוק לשנות מן היסוד את מבנה מערכת אכיפת החוק ולמנות תובע כללי חדש בהליך פוליטי, החף ממעורבות או פיקוח של גורמים מקצועיים.

33. ראש הממשלה כפוף להסדר ניגוד עניינים האוסר עליו לעסוק בענייני מערכת אכיפת החוק, ובכלל זה במינויים ובסמכויות בעלי תפקידים בה. אף שאין הוא נמנה עם יוזמי ההצעות, אלה מקודמות בידי חברי קואליציה הפועלים תחת הנהגתו ובתמיכת הממשלה. קידום חקיקה לשינוי זהות העומד בראש התביעה הכללית בעת שמתנהל משפטו הפלילי יוצר ניגוד עניינים מובנה ואף הפרה של הסדר ניגוד העניינים עליו ראש הממשלה חתום, ולכל הפחות יוצרת מראית עין חמורה של התערבות הקואליציה בהליך הפלילי המתנהל נגד ראש הממשלה.¹²

¹⁰ דו"ח ועדת שמגר, עמ' 60-61.

¹¹ בג"ץ 37830-08-24 מכוון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה נ' ממשלת ישראל, פס' 88 לפסק הדין (12.5.2025).

¹² בג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 9 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות (25.3.2021).

34. לחשש זה מצטרף ממד חמור נוסף: חלק מאותם חברי קואליציה החשודים בפלילים הם עצמם יוזמי **הצעות החוק** המונחות על שולחן הוועדה.¹³ חברי כנסת אלה מקדמים יוזמות שמטרתן לשנות את זהותו של ראש התביעה הכללית ונועדו להכפיף את מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה לשיקולים פוליטיים – בעוד הם עצמם מושא לחקירות של אותו מוסד. ויודגש, כי לפי הדין הקיים, סמכות האישור לפתיחה בחקירה בכל אחד מהמקרים האלה נתונה ליועצת המשפטית לממשלה, מתוקף תפקידה כמי שעומדת בראש התביעה הכללית במדינת ישראל. פיצול תפקידה והחלפתה בגורם הנבחר בהליך מינוי פוליטי, **מהווה התערבות ישירה בהליכי חקירה פליליים פעילים ומקים ניגוד עניינים חמור ומובהק.**

35. בנסיבות אלה, ההצעות נושאות אופי פרסונלי מובהק, המעלה חשש לשימוש בהליכי חקיקה לשם קידום אינטרסים אישיים ופוליטיים של נבחר ציבור המעורבים בעצמם בהליכים פליליים, ובראשם ראש הממשלה המכהן. **מדובר במהלך הפוגע בליבת עקרון שלטון החוק, מערער את עצמאותה של מערכת האכיפה, ומכרסם באמון הציבור במוסדות המשפט והצדק של מדינת ישראל.**

ה. הצעות פרסונליות שנועדו להדיח את היועצת המכהנת מתפקידה

36. הצעות החוק אינן מקודמות בחלל ריק, ומשתלבות בשורת צעדים פסולים מצד הקואליציה שמטרתן **להביא לסיום כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה המכהנת** – המשמשת כראש התביעה הכללית של מדינת ישראל וכשומרת הסף העליונה על שלטון החוק.

37. בין היתר, לאורך השנה האחרונה נעשו ניסיונות גלויים להדיח את היועצת מתפקידה – תחילה באמצעות המנגנון החוקי הקיים, ולאחר מכן אף באמצעות שינוי בהחלטת ממשלה חדשה ופיטורי היועצת מכוחו. נציין כי על עניין זה, עתרה התנועה ונכון ליום כתיבת נייר עמדה זה, **בג"ץ המליץ לממשלה לחזור בה משינוי מנגנון הפיטורים, להודיע על ביטול פיטורי היועצת המשפטית, ולחזור למנגנון המעגן את המלצות ועדת שמגר.**¹⁴ כמו כן, ניתן צו ביניים המשהה את שינוי המנגנון והפיטורין גם יחד.¹⁵

38. כעת, בהמשך ישיר לכך, מבקשים חברי הקואליציה לקדם חקיקה חדשה שתשיג את אותה תכלית – אך בדרך אחרת. בכך נחשפת התכלית האמיתית של הצעות החוק: **לעקוף את הדין ולשנות את כללי המשחק תוך כדי המשחק, על מנת להביא להחלפתה של היועצת המשפטית המכהנת.**

39. התכלית הפרסונלית של ההצעות ניכרת בשני מאפיינים עיקריים: **ראשית**, התחולה המיידית של רוב ההצעות, המבקשות לפצל לאלתר את תפקידי היועצת ולעקר מסמכויותיה את הסמכות הפלילית; **ושנית**, ההתאמה הישירה של נוסח ההצעות "ותפירתן" למצב העניינים הקונקרטי – **בניגוד להמלצות ועדת שמגר ולהמלצת בית המשפט העליון.**¹⁶

40. בנסיבות אלה, מתגבש חשש ממשי כי ההצעות אינן נובעות מצורך מוסדי כן או מדיון מקצועי, אלא מבקשות להתערב במהלך התקין של אכיפת החוק, להסיר מגבלות משפטיות מעל נבחר ציבור, ולפגוע בעצמאותם ובאמינותם של שומרי הסף במדינת ישראל.

¹³ כך למשל, לפי פרסומים, ח"כ ניסים ואטורי, נחקר בגין מעורבותו בפריצה לבסיס צבאי בשדה תימן. ראו: סיון חילאי "משדה תימן ועד משפט נתניהו: בקואליציה מחפשים עיר מקלט - אלו חבריה שכבר בחקירה" Ynet מיום 29.3.2025; וחה"כ חנוך מילביצקי, נחקר בחשד לעבירות שיבוש הליכי משפט ועבירות מין. ראו: איתמר לוי "ח"כ חנוך מילביצקי נחקר בחשד לעבירות מין ושיבוש מהלכי משפט" גלובס, 25.7.2025.

¹⁴ ראו בג"ץ 24804-06-25, התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, החלטה מיום 1.9.2025.

¹⁵ ראו בבג"ץ 24804-06-25.

¹⁶ לפירוט על המבחנים כאמור ראו למשל: בג"ץ 8949/22 שיינפלד נ' הכנסת (18.1.2023); בג"ץ 5119/23 התנועה לטוהר המידות נ' הכנסת (30.7.2023); ועוד.

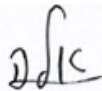
ו. היעדר הליך סדור ויסודי הנדרש בעת ביצוע שינויים משטריים מהותיים

41. השינויים שמבקשים יוזמי ההצעות לקדם הם חסרי תקדים בהיקפם, ומהווים הלכה למעשה רפורמה מבנית בשיטת המשפט ובמערך האיזונים והבלמים שבין רשויות השלטון. ההצעות מבקשות לפצל את מוסד הייעוץ המשפטי לשניים עד שלושה תפקידים, לצמצם את סמכויותיהם ולהכפיפם לגורמים פוליטיים – וכל זאת ללא כל תשתית עובדתית מינימלית או עבודת מטה מקצועית.
42. לדברים חומרה יתרה, נוכח העובדה שהשינויים המוצעים **סותרים חזיתית את מסקנות ועדת שמגר** – המעוגנות עד היום בהסדר הנורמטיבי המסדיר את מעמד ותפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה. **הצעות החוק אינן מציגות כל נימוק ענייני או עובדות חדשות המצדיקות סטייה ממסקנות אלו.**
43. כל שינוי מהותי בהסדר שנקבע בעקבות ועדת שמגר מחייב, אם כן, הליך סדור ומקצועי, **המתבסס על המלצות ועדה מקצועית-ציבורית שתוקם במיוחד לעניין זה**, ותבחן בראי חלוף הזמן ולאור מסקנות ועדת שמגר, את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה ואת דרכי טיוב עבודתו.
44. דרך המלך לשינויי עומק משטריים היא באמצעות חקיקה ממשלתית, הנשענת על מחקר מעמיק, תשתית עובדתית רלוונטית והיוועצות סדורה עם גורמי המקצוע, המתקבלת בהסכמה פוליטית רחבה, ותוך ייצוג הולם לכלל הציבורים בחברה הישראלית. על כן, אנו קוראים לחברי הכנסת להימנע משינויים שורשיים ויסודיים בתפקידי היועץ המשפטי לממשלה בתקופה רגישה זו, ובאופן חד-צדדי, **וחלף זאת להקים ועדה מקצועית-ציבורית**, שתבחן באופן מעמיק ויסודי את השינויים הנדרשים, ככל שנדרשים כאלה, בתפקידי מוסד היועץ המשפטי לממשלה - ובטרם יינקטו צעדים חקיקתיים מרחיקי לכת.

ז. סיכום

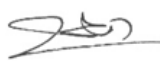
45. הצעות החוק מבקשות לשנות מן היסוד את מעמדו ותפקידו של מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה, ולהפוך את תפקיד היועץ למשרת אמון פוליטית. הצעות אלה נוגדות את עקרונות היסוד של השיטה הדמוקרטית ואת ההסדרים החוקתיים הנהוגים בישראל זה עשרות שנים. אף כי עיגון סמכויות היועץ המשפטי בחקיקה ראשית הוא צעד נכון ומתחייב, כל שינוי מהותי במבנה התפקיד מחייב הליך סדור, מקצועי ושקוף – המחויב לערכי היסוד של הדמוקרטיה הישראלית ולשמירה על עצמאות שומרי הסף.
46. על כן, התנועה קוראת לחברי הכנסת להסיר לאלתר את הצעות החוק מסדר היום של הכנסת, ולהימנע מקידום מהלכים נוספים הפוגעים בעצמאות שומרי הסף וביסודות המשטר הדמוקרטי בישראל.

בכבוד רב,



אלה משה

רכזת מחלקת מדיניות וחקיקה



הגר אבידור

רכזת מחלקת מדיניות וחקיקה



סתיו לבנה להב, עו"ד

מנהלת מחלקת מדיניות וחקיקה