



**המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-מינהלי)**

ירושלים: י"א בכסלו התשפ"ו
1 בדצמבר 2025

**לכבוד
היועצת המשפטית לממשלה**

שלום רב,

הנדון: הצעות החוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה ולשינוי אופיו ומהותו

- ביום 29.10.2025, אישרה מליאת הכנסת בקריאה טרומית תשע הצעות חוק, שהמשותף להן הוא הכוונה **לבטל**, הלכה למעשה, את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, באמצעות פיצולו למספר תפקידים ושינוי דרמטי מאופיו וממהותו של התפקיד, באופן שפוגע בסמכויותיו בהשוואה למצב הנוכחי (להלן במשותף: **הצעות החוק או ההצעות**).¹
- חרף כותרתן של ההצעות, המתייחסת לכאורה לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה בלבד – מהלך שאף הוא מעורר קשיים משפטיים אשר יפורטו להלן – הרי שמשמעותן הברורה של הצעות אלה היא ביטול מוחלט של מוסד היועץ המשפטי לממשלה, המהווה ערובה חיונית למשטר הדמוקרטי, והחלפתו בשלושה בעלי תפקידים, שכל אחד מהם כשלעצמו ושלושתם ביחד מהווים שינוי מהותי ביחס למאפיינים הקיימים של מוסד היועץ המשפטי לממשלה. בתמצית, מדובר בביטול הפונקציה של שמירת סף בתפקידי היועץ המשפטי לממשלה, ובהפיכתו מגורם ממלכתי המחויב לאינטרס הציבורי לעורך דינו הפרטי של השלטון. מדובר בשינוי משטרי מהותי, שפגיעתו היא מערכתית ורחבה.
- בתוך כך, ההצעות כוללות מגוון רחב ביותר של שינויים דרמטיים באופיים של התפקידים המוצעים, במעמדם ובעצמאותם, בדרכי מינויים, בהגדרת תפקידיהם וכיו"ב. ההצעות מבקשות, הלכה למעשה, להכפיף את מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, התביעה הכללית וייצוג המדינה בערכאות לדרג הפוליטי, לבטל את מעמד חוות הדעת המחייבת של היועץ המשפטי לממשלה ולאפשר לממשלה להתעלם מעמדותיו המשפטיות, תוך שבעלי התפקידים שיבואו תחת משרת היועץ המשפטי לממשלה, יהיו מעין "עורכי דין פרטיים" של הממשלה, אשר ניתן יהיה למנותם משיקולים פוליטיים ואף לפטרם או להחליפם כלאחר יד. בעלי תפקידים אלה יחובו אפוא חובת נאמנות בלעדית לדרג הפוליטי,

¹ מדובר בהצעות הבאות: הצעת חוק התובע הכללי, התשפ"ג-2022 (877/25/פ) של ח"כ חנוך מלביצקי; הצעת חוק התובע הכללי, התשפ"ג-2023 (2785/25/פ) של ח"כ יצחק קרויזר; הצעת חוק התובע הכללי, התשפ"ג-2023 (3198/25/פ) של ח"כ אריאל קלנר; הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ג-2023 (3825/25/פ) של ח"כ אלי דלל ואח'; הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ד-2024 (4625/25/פ) של ח"כ יצחק קרויזר; הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2024 (5262/25/פ) של ח"כ מישל בוסקילה; הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2024 (5287/25/פ) של ח"כ ניסים ואטורי; הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2024 (5289/25/פ) של ח"כ אליהו רביבו; הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2025 (5808/25/פ) של ח"כ שמחה רוטמן ואח'.

וממילא לא יוכלו עוד לשמש נאמני הציבור בשמירת שלטון החוק. יהיה בכך כדי להביא לביטולה של ערובה יסודית לשמירה על זכויות יסוד ועל שלטון החוק במדינת ישראל.

4. בהתאם למצב הקיים בישראל זה עשרות שנים, במסגרת תפקידיו השונים, מוסד היועץ המשפטי לממשלה שומר – בין היתר – על עצמאות התביעה הכללית ורשויות אכיפת החוק מפני מעורבות פוליטית, פועל להבטיח כי הממשלה תפעל בהתאם לדין ותוך הגנה על זכויות היסוד, מבטיח את טוהר המידות בשירות הציבורי ואת המנהל התקין בפעולות השלטון, מוביל את המאבק בשחיתות השלטונית, מונע שימוש לרעה בכוח השלטוני למטרות אישיות או פוליטיות ושומר על טוהר הבחירות, כחלק משמירת היסוד הדמוקרטי של המדינה.

5. אין לכחד, כי מוסד היועץ המשפטי לממשלה במדינת ישראל, באופן בו התעצב לאורך השנים, שונה ממודלים אחרים של ייעוץ משפטי הקיימים במדינות אחרות. חלק מהמדינות כוללות רכיבים משטריים אחרים, שיש בהם כדי להבטיח את האיזונים והבלמים בין רשויות השלטון ואת ריסון כוחה של הרשות המבצעת. בחלקן, ניתן לזהות חולשות במודלים של הייעוץ המשפטי לממשלה וראשות התביעה הכללית.

6. כך או אחרת, נדמה שאין חולק על כך שמוסד היועץ המשפטי לממשלה, כפי שהתעצב במדינת ישראל מאז קום המדינה, תרם תרומה מכרעת למימוש העיקרון של שלטון החוק, לזכויות האדם ולמינהל התקין בשורה ארוכה של נושאים. החלשתו תוביל לתוצאה הפוכה.

7. אמנם, המודל הנוהג בישראל איננו חסין מביקורת וניתן לבחון את עיצובו, כפי שאף נעשה במסגרת דו"ח ועדת שמגר עליו יורחב להלן. ברם, כל מהלך לשינוי אופיו של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, התביעה הכללית וייצוג המדינה בערכאות מחייב תהליך סדור והצבת ערובות כבדות משקל להבטחת שלטון החוק ולהגנה על זכויות היסוד.

8. לא זו בלבד שהצעות החוק אינן מבוססות על תשתית סדורה כאמור וממילא אינן מציבות ערובות לשמירת שלטון החוק, אלא שכפי שיבואר להלן, הן צפויות להוביל לפיצול משרת היועץ המשפטי לממשלה לכדי שלושה בעלי תפקידים מוחלשים, נעדרי כל עצמאות, כפופים לדרג הפוליטי ונתונים לחסדיו. החלשת המשרה, כפי שמבקשות הצעות החוק לעשות, תוביל לפוליטיזציה של השירות הציבורי ואף עלולה להביא להשחתתו, לחשיפת הציבור לפגיעה בזכויות הפרט ללא הגנה אפקטיבית, לפגיעה בשוויון באמצעות העדפת סקטורים מסוימים על פני אחרים ולחלוקה לא צודקת של הנטל הציבורי – כלכלי וביטחוני, לפגיעה בתקשורת החופשית ובערובות דמוקרטיות נוספות, ולחשש מפני הטיית הבחירות. כתוצאה מכך, תיגרם פגיעה אנושה בזכויות אדם ובערכים דמוקרטיים.

9. מדובר בשינוי משטרי של ממש שמשמעותו ביטול בפועל של מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה ושחיקה ופגיעה קשה בערובות דמוקרטיות מרכזיות ובליבת אופייה של שיטת המשטר הישראלית כשיטה דמוקרטית, הכוללת איזונים ובלמים בין רשויות השלטון ומגבלות על כוחה של הרשות המבצעת. כל זאת, דווקא בתקופה שבה חשיבותן של הערובות הדמוקרטיות מתעצמת, בין היתר, לנוכח העובדה שאנו מצויים בשנת בחירות, על כלל הרגישויות הטמונות בדבר.

10. עוד חשוב לציין כי הצעות החוק אינן באות בחלל ריק. הן משתלבות בשני תהליכים מקבילים: ראשית, "הרפורמה המשטרית", שכוללת מכלול רחב של יוזמות חקיקה שנועדו לחולל שינוי משמעותי במבנה המשטרי בישראל, ובתוך כך לפגוע במערך האיזונים והבלמים הקיים ולחזק את כוחו של השלטון, עד למצב שבו אין עליו הלכה למעשה כל מגבלה. כל זאת, באמצעות החלשת הרשות

השופטת והייעוץ המשפטי הציבורי, שינוי אופיו הממלכתי של השירות הציבורי והחלשת התקשורת החופשית. הרפורמה מקודמת במסגרת של סדרת מהלכי חקיקה בכנסת, בליווי שחיקה מעשית ומכוונת בערובות דמוקרטיות; **שנית**, הניסיון להשפעה פוליטית פסולה על משפטו הפלילי המתנהל של ראש הממשלה, באמצעות החלפת היועצת המשפטית לממשלה, העומדת בראש התביעה הכללית, ואשר מחזיקה בסמכות לעכב את המשפט או לקבל החלטות אחרות לגביו. זאת, בין היתר, על רקע חוסר היכולת של הממשלה להשלים את פיטורי היועצת המשפטית לממשלה המכהנת, נוכח אי-יכולתה לגייס את תמיכת הוועדה הציבורית-מקצועית לפיטורין, ובעיקר כישלונה בגיוס ולו אחד מבין היועצים המשפטיים לשעבר ושרי המשפטים לשעבר, על מנת שיתמוך בעמדתה כנציג הממשלה בוועדה אשר תדון בפיטורי היועצת.

11. אישור הצעות החוק יקדם את שתי המטרות הללו כאחת. כפי שצוין לעיל ויבואר בהרחבה להלן, ההצעות תפצלנה את מוסד היועץ המשפטי לממשלה לכדי שלושה בעלי תפקידים מוחלשים ביותר, אשר כפופים לדרג הפוליטי, נתונים לחסדיו וחבים לו חובת נאמנות אישית, חלף חובת נאמנות לאינטרס הציבורי, לשלטון החוק ולזכויות האדם. כל זאת, במקביל לשחיקה ממושכת ומצטברת של כלל הערובות, המעטות ממילא, לשימור אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל. כמו כן, ההצעות יביאו להחלפת התובעת הכללית במהלך משפטו הפלילי של ראש הממשלה, תוך מתן אפשרות לממשלה למנות תחתיה תובע מוחלש התלוי באופן מוחלט בדרג הפוליטי.

12. הנה כי כן, בצד הקשיים הדמוקרטיים הניכרים הטמונים אינהרנטית בהצעות החוק, הרי שהרקע להצעות אלה והעיתוי לקידומן מחזקים ביתר שאת את הקשיים המשפטיים האמורים ומעידים באופן ברור על השיקולים הבלתי ענייניים העומדים בבסיס ההצעות.

13. במסמך זה נפרט את הדברים. **בפרק הראשון**, נציג את מוסד היועץ המשפטי לממשלה, שהוא אחת הערובות המרכזיות לשמירת מאפייניה הדמוקרטיים של שיטת המשטר הישראלית, ונעמוד על תפקידיו השונים של היועץ המשפטי לממשלה ועל החשיבות הטמונה בשמירה על עצמאותו; **בפרק השני**, נציג את הצעות החוק ואת הקשיים המשפטיים העולים מהן, בהחלשת מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה ובהכפפתו לדרגים הפוליטיים; **בפרק השלישי**, נציג את הסכנות הטמונות בהצעות החוק, בדגש על פגיעתן הפוטנציאלית בעקרונות דמוקרטיים יסודיים; **בפרק הרביעי**, נציג את מאפייני שיטת המשטר הישראלית, על חולשותיה והערובות הקיימות להבטחת אופייה הדמוקרטי ונבקש לבחון את ההצעות על רקע מהלכים נוספים אשר מבקשים להביא לשחיקה מצטברת של הערובות, המעטות ממילא, לשמירת אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל ולאזון וריסון כוחה של הרשות המבצעת; **בפרק החמישי**, נעמוד על עיתוי קידומן של הצעות החוק, על רקע משפטו הפלילי של ראש הממשלה ולאור חוסר היכולת של הממשלה לגייס את תמיכת הוועדה המקצועית-ציבורית לשם פיטורי היועצת המשפטית לממשלה המכהנת – עיתוי המעיד על השיקולים הזרים העומדים ביסוד ההצעות.

פרק א': מוסד היועץ המשפטי לממשלה – תפקידיו ועצמאותו

14. היועץ המשפטי לממשלה עומד בראש מערכת אכיפת החוק במדינת ישראל, ומחזיק בצבר משמעותי של סמכויות בתחומי הייעוץ המשפטי, התביעה הפלילית וייצוג המדינה בהליכים משפטיים. לצורך מילוי תפקידו, נהנה היועץ המשפטי לממשלה מעצמאות מקצועית, כך שהוא כפוף אך ורק למרותו

של הדין ולפסיקת בתי המשפט, דבר המהווה ערובה מכרעת לחוקיות פעילותה של הרשות המבצעת ולשמירת שלטון החוק במדינת ישראל.

15. מוסד היועץ המשפטי לממשלה – על מעמדו, תפקידיו, סמכויותיו והדרכים והתנאים למינויו ולהפסקת כהונתו – הוא בבחינת אבן-יסוד במערכת המשפט בישראל והוא מבוסס על הסדרים שנקבעו בחקיקה ובהחלטות ממשלה לצד פסיקה רבת-שנים של בית המשפט העליון, על המסורת המשפטית שהתגבשה במדינת ישראל במשך עשרות שנים, כמו גם על דו"חות של ועדות ציבוריות שמונו לבחינת הנושא.

16. **הוועדה הראשונה**, היא ועדת המשפטנים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, מונתה על-ידי הממשלה בשנת 1962, פעלה בראשות כב' השופט (כתוארו אז) שמעון אגרנט, וחבריה הנוספים היו כב' השופט צבי ברנזון ועו"ד אברהם לוי (להלן: **ועדת אגרנט**).² מינויה של הוועדה בא בעקבות חילוקי דעות שהתגלעו בין שר המשפטים דאז לבין היועץ המשפטי לממשלה דאז בעניין סמכויות היועץ המשפטי לממשלה; **הוועדה השנייה**, היא הוועדה לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, מונתה בשנת 1997, על-ידי שר המשפטים דאז, על רקע נסיבות מינוי מחליפו של היועץ המשפטי לממשלה דאז והביקורת הציבורית בנושא "פרשת בר און-חברון", שאף הובילה לחקירה פלילית.³ בראשות הוועדה עמד נשיא בית המשפט העליון (בדימוס), כב' השופט מאיר שמגר, אשר כיהן בעברו כפרקליט הצבאי הראשי, כיועץ המשפטי לממשלה וכנשיא בית המשפט העליון, וחבריה היו פרופ' רות גביון, ושרי המשפטים לשעבר עו"ד משה ניסים, עו"ד חיים צדוק ופרופ' דוד ליבאי (להלן: **ועדת שמגר**).⁴

17. מוסד היועץ המשפטי לממשלה במדינת ישראל עוצב אפוא מזה עשרות בשנים, כך שהיועץ המשפטי לממשלה עומד בראש מערך הייעוץ המשפטי לממשלה ובראש התביעה הכללית, ואמון על ייצוג המדינה בערכאות ועל ייצוג האינטרס הציבורי הרחב בתחום המשפטי. השילוב בין תפקידיו האמורים של היועץ המשפטי לממשלה והמבנה ההיררכי של המערך המשפטי הציבורי נועדו לסייע בידו להגשים את ייעודו כשומר סף האמון על הבטחת שלטון החוק ברשות המבצעת, תוך סיוע לממשלה בקידום מדיניותה בגבולות הדין. כפי שיבואר להלן, הצעות החוק מבקשות לאיין את האופן שבו עוצבו סמכויות מוסד היועץ ופורשו בפסיקה והן מנוגדות לעמדת ועדת שמגר שדחתה את ההצעה ל"הפרדה וחלוקה מחדש של סמכויות היועץ המשפטי לממשלה". לעומת זאת, ההצעות מציבות מתווה קיצוני ביותר, הנעדר כל תשתית מקצועית או הצדקה מבוררת.

18. להלן נפרט אפוא את תחומי הפעילות עליהם אמון היועץ המשפטי לממשלה, כפי שתוארו בהרחבה בדו"ח ועדת שמגר.⁵

(א) ייעוץ משפטי לממשלה

19. היועץ המשפטי לממשלה ממלא את התפקיד הבכיר ביותר ברשות המבצעת בשמירה על שלטון החוק במדינת ישראל – הוא משמש כראש מערך הייעוץ המשפטי לרשות המבצעת, לממשלה, לשרים ולכל

² דו"ח ועדת אגרנט פורסם בספר **קלינגהופר על המשפט הציבורי** 421 (1993).

³ בג"ץ 2534/97 **יהב נ' פרקליטות המדינה**, פ"ד נא(3) 1 (1997) (להלן: **עניין יהב**).

⁴ הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו דו"ח **הוועדה** 43 (1998) (דו"ח ועדת שמגר זמין כאן).

⁵ ראו גם: דו"ח **ועדת שמגר**, שם, בעמוד 43; יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** כרך ד – סדרי הביקורת המשפטית 2405-2404 (2017) (להלן: **זמיר הסמכות המינהלית**); "תפקידי היועץ המשפטי לממשלה" **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה** 1.0000 (התשס"ב); "מדריך פנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה" 8 (2017) (המדריך זמין כאן) (להלן: **מדריך ייעוץ וחקיקה**).

משרדי הממשלה ושלוחותיה, והוא מופקד מבחינה מקצועית על כל מערך הייעוץ המשפטי לממשלה. תפקידו של מערך הייעוץ המשפטי הוא ייעוץ והנחייה של כלל גורמי הממשלה בהיבטים המשפטיים של פעולתם, וכן סיוע והעמדת כלים ואמצעים משפטיים הדרושים ליישום מדיניות הממשלה ולקידומה. משמעות הדבר היא שעל היועץ המשפטי לממשלה לסייע בקידום מדיניות הממשלה, ובו בזמן להתריע מפני פעולה ממשלתית שאיננה חוקית ולפקח על כך שהממשלה אכן פועלת בגדרי הדין, כל זאת למען אינטרס הציבור.⁶ בתוך כך, נקבע בשורה ארוכה של פסקי דין, כי היועץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך של הדין כלפי הרשות המבצעת, וכי חוות דעתו **מחייבת** את כלל רשויות המדינה, כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת.⁷

20. בהתאם להלכה הפסוקה ארוכת השנים, תפקידים אלו של היועץ המשפטי לממשלה אינם סותרים, כי אם משלימים זה את זה, שכן במדינה דמוקרטית שעקרון שלטון החוק הוא נר לרגליה, קיימת חזקה לפיה הממשלה מבקשת לפעול על-פי החוק ובמסגרתו. על כן, עמידה על גבולות הדין אינה פוגעת בממשלה, כי אם משרתת אותה וברי כי היא חיונית לשמירה על זכויות הפרט, על המינהל התקין ועל האינטרס הציבורי הרחב.

21. פעילותו התקינה של מוסד היועץ המשפטי לממשלה (באמצעות מערך הייעוץ המשפטי בכללותו) מהווה את אחת הערובות המרכזיות לשלטון החוק במדינת ישראל, למינהל התקין ולהגנה על זכויות האדם, בצד הביקורת השיפוטית שמפעילים בתי המשפט על החלטות הרשות המבצעת. היועץ המשפטי לממשלה ומערך ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, בצד היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה וליחידותיה, הכפופים מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה, מסייעים לממשלה לקדם את מדיניותה ומהווים את "קו ההגנה הראשון" על שלטון החוק. זאת, באמצעות קיום ממשק יומיומי וישיר עם מקבלי ההחלטות והפקידות המקצועית, ומתן ייעוץ משפטי שוטף, עצמאי וממלכתי במגוון של נושאים. יודגש, כי פעולות שלטוניות רבות אינן מגיעות לעין הציבור וממילא ביחס לרובן לא מוגשות עתירות לבתי המשפט, ועל כן הן אינן עוברות ביקורת שיפוטית. לכן, נודעת חשיבות מיוחדת לייעוץ המשפטי לממשלה, שבוחן את התקינות המשפטית של פעולות הרשות המבצעת מבעוד מועד, בזמן אמת ובמנותק מאפשרות עתידית של ביקורת שיפוטית.⁸

(ב) ייעוץ וסיוע בהכנת חקיקה ממשלתית

22. מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, והיועץ המשפטי לממשלה העומד בראשו, מייצגים ומסייעים לממשלה ולשריה בהכנת חקיקה ממשלתית, ייזום חקיקה תשתיתית שבסמכות שר המשפטים, פיקוח על התקנת תקנות ובחינת השתלבותן במשפט החל בישראל, בהתאם לדין, והתאמתן למסגרת הנורמטיבית החוקתית והחוקית הקיימת.

⁶ ראו, למשל: יצחק זמיר "הייעוץ המשפטי לממשלה והמאבק על חוקיות השלטון" עיוני משפט יא 411 (1986) (להלן: **זמיר "הייעוץ המשפטי לממשלה והמאבק על חוקיות השלטון"**); זמיר **הסמכות המינהלית**, שם, בעמוד 2408; דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4; מדרוך ייעוץ וחקיקה, שם. בכל הנוגע לעבודת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה ראו גם: הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה **דו"ח הצוות 6** (2008) (דו"ח ועדת אברמוביץ); בג"ץ 5134/14 (להלן: **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל**, פסקה 48 לחוות דעת כב' השופטת ברון (24.11.2016) (להלן: **בג"ץ 5134/14**)).

⁷ ראו לאחרונה, פה אחד, בהרכב מורחב של 9 שופטים: בג"ץ 6198/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון**, פסקה 84 (25.6.2024) (להלן: **בג"ץ 6198/23**); עוד ראו: בג"ץ 73/85 **סיעת "כך" נ' יושב ראש הכנסת**, פ"ד (לט) (3) 141, 152 (1985); בג"ץ 4267/93 **אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל**, פ"ד מז (5) 441, 476 (1993) (להלן: **עניין אמיתי**); בג"ץ 320/96 **גרמן נ' מועצת עיריית הרצליה**, פ"ד נב (2) 222, 240 (1998); בג"ץ 5134/14, שם; בג"ץ 4646/08 **לביא נ' ראש הממשלה**, פסקה 33 לפסק דינה לחוות דעת כב' הנשיאה ביניש (12.11.2008) (להלן: **עניין לביא**).

⁸ זמיר **הסמכות המינהלית**, לעיל ה"ש 5, בעמוד 2458; בג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פסקה 87 לחוות הדעת כב' השופט (כתוארו אז) עמית (1.1.2024) (להלן: **עניין ביטול עילת הסבירות**).

23. הייעוץ המשפטי לממשלה מלווה את החקיקה הממשלתית בכל שלביה, החל מן הניסוח הראשוני של הצעת תזכיר חוק, דרך ועדת השרים לענייני חקיקה ועד לדיונים בוועדות הכנסת השונות, לרבות נוסח החוק. כמו כן, הייעוץ המשפטי לממשלה אמון על תקינות הליכי החקיקה הממשלתית, לרבות באמצעות הנחיית היועץ המשפטי לממשלה העוסקת בנושא.

24. בנוסף, הייעוץ המשפטי לממשלה מלווה גם את הדיונים הממשלתיים והפרלמנטריים בהצעות חוק פרטיות של חברי כנסת. בכלל זאת, נציגי היועץ המשפטי לממשלה מעבירים לשר המשפטים התייחסות משפטית להצעות החוק שנדונות בוועדת השרים לענייני חקיקה, ולוקחים חלק בדיוני הוועדה. כמו כן, נציגי היועץ המשפטי לממשלה אף נוטלים חלק בדיוני הכנסת.⁹

(ג) ראשות התביעה הכללית

25. היועץ המשפטי לממשלה עומד בראש התביעה הכללית, מנחה את כל יתר זרועותיה, והוא אף ממונה על פרקליטות המדינה, באמצעות פרקליט המדינה. היועץ המשפטי לממשלה אחראי על הנחיית המקצועית של התביעה הכללית בשאלות מדיניות, סדרי עדיפויות, אחידות בתחומים משמעותיים של חקירות וסדרי דין, טיפול בנושאים מערכתיים ועוד; לצד סמכויות פרטניות הנתונות לו, או למי מטעמו, בחוקים רבים, ואף בחוקי יסוד, לרבות לעניין תיקים פרטניים.

26. תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כעומד בראש התביעה הכללית, משלים למעשה את תפקידו כאמון על הייעוץ המשפטי לממשלה, על ייצוג האינטרס הציבורי ועל הבטחת שלטון החוק במובן הרחב, והוא מהווה גורם מרתיע מפני הפרת הדין על-ידי הרשות המבצעת. כך גם יש חשיבות לקוהרנטיות בפרשנות הדין בין שלב הייעוץ המשפטי לממשלה ולגופיה ביחס להפעלת סמכותם המינהלית ובין שלב ההעמדה לדין, במקרים של שחיתות שלטונית.

27. חשוב לציין כי היועץ המשפטי לממשלה עצמאי בהפעלת סמכויותיו בתחום דיני העונשין ועליו להפעיל אף ורק "בהתחשב עם האינטרס הציבורי ולאור שיקולים שיסודם בטובת הכלל",¹⁰ מבלי שהוא נתון למרות הדרג הפוליטי או למרותו של גורם שלטוני אחר.¹¹ עצמאות היועץ המשפטי לממשלה בתחום דיני העונשין היא ערובה מרכזית וחשובה מאין כמותה לכך שסמכויות אכיפת החוק והמשפט הפלילי לא יופעלו באופן פוליטי וסלקטיבי, ולא ישמשו כלי עבור הממשלה לקידום אינטרסים פוליטיים.¹²

(ד) ייצוג המדינה בערכאות

28. היועץ המשפטי לממשלה אמון על ייצוג המדינה בכל הערכאות השיפוטיות ובכל סוגי ההליכים שאינם פליליים, היינו, תביעות אזרחיות, מינהליות, פיסקליות, יחסי עבודה ועוד.¹³ כפי שצוין בדו"ח ועדת שמגר "בכל המצבים המתוארים מייצג היועץ המשפטי את האינטרס הציבורי ומעמדו המתואר משליך על מהות טענותיו וערכיותן. כן מחליט היועץ המשפטי לממשלה, למשל, על אופן ניהול ייצוג המדינה

⁹ מדריך ייעוץ וחקיקה, לעיל ה"ש 5, בפרק ג' לחלק ד'.

¹⁰ בג"ץ 156/56 שור נ' היועץ המשפטי, פ"ד יא 285, 300 (1957).

¹¹ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4, בעמוד 19; ראו גם: עניין יהב, לעיל ה"ש 3, בעמודים 31-32.

¹² ראו והשוו: בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (2.1.2025) (להלן: עניין פקודת המשטרה).

¹³ חוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), התשי"ח-1958; עניין אמיתי, לעיל ה"ש 7, בעמוד 475; בג"ץ 6017/17 אדם טבע ודין נ' שר התשתיות הלאומיות, פסקה ז' (4.7.2012); בג"ץ 158/21 רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים, פסקאות 5-8 לחוות דעת כב' השופט מזוז (31.2.2021) (להלן: עניין רופאים לזכויות אדם).

על ידי באי-כוח, על הכללים שיחולו על עיסקות טיעון או על הסכמה לבורריות על פי אמות-מידה התואמות גישתה של רשות ציבורית ממלכתית בריבה עם הפרט".¹⁴

29. הבלעדיות הנתונה ליועץ המשפטי לממשלה על ייצוג המדינה בערכאות המשפטיות נגזרת ממעמדו כפרשן המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת.¹⁵ יתר על כן, תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כמייצג המדינה בערכאות מחזק כשלעצמו את מעמדה המחייב של עמדתו המשפטית ביחס לרשות המבצעת, כמו גם את מימוש תפקידו כמייצג האינטרס הציבורי וכשומר על שלטון החוק במובן הרחב. זאת, היות שסמכותו וחובתו של היועץ המשפטי שלא לייצג בפני בית המשפט עמדה בלתי-חוקית, משמשת תמריץ לרשויות המינהל לפעול בגדרי החוק, בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה, בכל הנוגע לדין החל על הרשות.¹⁶ גם בהקשר זה קיימת חשיבות לקוהרנטיות בפרשנות הדין, בין שלב היעוץ המשפטי לממשלה ולגופיה בעת הפעלת הסמכות המינהלית ובין שלב הייצוג בערכאות המשפטיות.

30. עוד יצוין, כי תפקידו של היועץ המשפטי כמייצג המדינה בערכאות מעורר לעתים סוגיות הנוגעות לייצוג הנפרד של הממשלה או של מי מחבריה בהליכים משפטיים, מקום בו קיימת מחלוקת בנוגע לעמדה שתוצג בפני בית המשפט. כפי שנקבע בדו"ח ועדת שמגר ובפסיקת בית המשפט העליון, במקרים חריגים, יכול היועץ המשפטי לממשלה לאשר לממשלה או לשריה ייצוג נפרד בהליכים משפטיים, ואף לקבוע מהו האופן שבו יתבצע הייצוג הנפרד.¹⁷

31. ואולם, חשוב להבהיר כי אף במקרים החריגים בהם ניתן היתר לייצוג נפרד, הרי שאין בכך כדי לגרוע ממעמדה המחייב של חוות דעתו המשפטית של היועץ, ובתוך כך ממעמדה של פרשנותו את הדין עבור רשויות המדינה. בהקשר זה, הבהיר זה לא מכבר בית המשפט העליון, פה אחד, על-ידי תשעה שופטים: "כי ייצוג נפרד אינו ייעוץ נפרד. היתר לייצוג נפרד – כשמו כן הוא: הוא מאפשר את ייצוג עמדתו המשפטית של הגוף המינהלי בהליך משפטי פלוני (לאחר קבלת אישורה של היועצת המשפטית לממשלה). היתר הייצוג הנפרד אינו מקנה למייצגים את האפשרות ליטול מהיועצת את סמכותה (וחובתה) לשמש כפרשנית המוסמכת של הדין. עד להחלטה אחרת של בית המשפט, פרשנות היועצת המשפטית לממשלה היא שמשקפת את הדין מבחינת הרשות" (ההדגשה במקור).¹⁸

(ה) ייצוג האינטרס הציבורי והבטחת שלטון החוק

32. היועץ המשפטי לממשלה נדרש מתוקף תפקידו לייצג את האינטרס הציבורי (בהיבטיו המשפטיים) ולשמור על קיום החוק במובן הרחב.

33. בין היתר, היועץ המשפטי לממשלה מופקד על שמירת האינטרס הציבורי בתחום המשפט, בכל בית משפט ובכל עניין, ולצורך זה יכול להתייצב בכל הליך שיפוטי במקרה שבו זכות של מדינת ישראל, זכות ציבורית או עניין ציבורי עלולים להיות מושפעים, גם כשהמדינה אינה צד להליך.¹⁹ במקרים

¹⁴ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 23; עוד ראו עניין אמיתי, לעיל ה"ש 7; עניין רופאים לזכויות אדם, שם; וזמיר הסמכות המינהלית, לעיל ה"ש 5, בעמודים 2407-2408.

¹⁵ בג"ץ 31238-09-24 השר לביטחון לאומי נ' היועצת המשפטית לממשלה, פסקה 44 לחוות דעת כב' השופטת ברק-ארז (9.3.2025) (להלן: עניין השר לביטחון לאומי); עניין רופאים לזכויות אדם, לעיל ה"ש 13, בחוות דעת כב' השופט מזוז.

¹⁶ זמיר "היועץ המשפטי לממשלה והמאבק על חוקיות השלטון", לעיל ה"ש 6, בעמודים 418-419. וראו גם: יואב דותן ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי כרך א 50-51 (2022).

¹⁷ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4, בעמודים 73-77; וכן ראו: עניין השר לביטחון לאומי, לעיל ה"ש 15.

¹⁸ בג"ץ 6198/23, לעיל ה"ש 7, בפסקה 87.

¹⁹ פקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש]; ראו גם: יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה: משרת ציבור ולא משרת הממשלה" ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי 451 (יצחק זמיר עורך, 1993) (להלן: זמיר "היועץ המשפטי לממשלה: משרת ציבור ולא משרת הממשלה").

מסוימים מתבקשת התייבבותו של היועץ המשפטי לממשלה בשל מעמדו ותפקידו, גם בהליכים שיפוטיים שהמדינה אינה צד להם, כאשר מתעורר עניין ציבורי.

34. לא זו בלבד, תפקיד זה מוטל על היועץ במגוון של נושאים ומכוח סמכויות שונות שנקבעו בחוק. בין השאר, חוקים שונים מקנים ליועץ המשפטי לממשלה סמכויות אישור ופיקוח, בכל הנוגע לסמכויות רגישות שהפעלתן כרוכה בפגיעה בזכויות אדם, וכן נקבעו בחקיקה חובות דיווח ליועץ המאפשרות פיקוח שוטף שלו על הפעלת סמכויות שיש בהן פגיעה משמעותית בזכויות יסוד של הפרט. פירוט בדבר הסמכויות האמורות ניתן למצוא בפרק ג' להלן.

35. כפי שנכתב בדו"ח ועדת שמגר, מתן סמכויות שונות ליועץ המשפטי לממשלה בחוק, מביע את האמון שרוחש המחוקק, לאורך עשרות שנים, ליועץ המשפטי שיפעל "באופן אובייקטיבי והוגן", ואת מהות התפקיד, כמי "שמתבקש לקיים פיקוח מקצועי לשם הבטחת שלטון החוק".²⁰

עצמאות היועץ המשפטי לממשלה

36. את כלל תפקידיו האמורים ממלא היועץ המשפטי לממשלה, בדומה לכל רשות מינהלית אחרת, כנאמן של הציבור. אף שהוא מסייע לממשלה להגשים את יעדי המדיניות שלה, הוא איננו "עורך הדין הפרטי" של הממשלה, של העומד בראשה או של שריה, אלא הוא מייצג את האינטרס הציבורי הרחב, ובתוך כך, עליו לעמוד על כך שמימוש המדיניות האמורה ייעשה בגבולות הדין בלבד. בהקשר זה, כתב פרופ' זמיר כך: "המיבחן העיקרי של היועץ המשפטי לממשלה בתפקיד זה הוא המיבחן של חוקיות השלטון [...] במיבחן זה נעוץ גם ההבדל העיקרי בין היועץ המשפטי לממשלה, שחובתו לפעול באופן אישי כדי למנוע בעד הממשלה לחרוג מן החוק, לבין עורך הדין של גוף פרטי, שבדרך כלל אין הוא אחראי אלא לייעוץ נכון".²¹ תפקידו זה של מוסד היועץ המשפטי לממשלה נקבע בפסיקה ארוכת שנים של בית המשפט העליון והוא מהווה דין מחייב כיום.²²

37. לאורך השנים, נקבעו בדין ערובות שונות להבטחת עצמאותו המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה במילוי תפקידיו האמורים ויכולתו למלא את תפקידו באופן ממלכתי וללא משוא פנים. כך, בעקבות דו"ח ועדת שמגר, נקצבה כהונת היועץ המשפטי לממשלה לתקופה של שש שנים והממשלה גם אימצה הליך סדור למינוי יועץ משפטי לממשלה, הכולל הקמת ועדה מקצועית-ציבורית בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שתפקידה להציע מועמדים לתפקיד ולבדוק את כשירותם. בנוסף, נקבע הליך סדור, אשר כולל שימוע בפני הוועדה המקצועית-ציבורית האמורה ועילות ברורות לסיום כהונת יועץ משפטי לממשלה, לשם מניעת פיטורים שרירותיים. ערובות אלו אומצו בהחלטת ממשלה, ואף עוגנו ב"הודעה בדבר הדברים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה", מכוח סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.²³ כל אלה, נועדו לאפשר ליועץ המשפטי לממשלה לממש את תפקידיו השונים באופן מקצועי ועצמאי, ולשמש "קו הגנה ראשון" לשלטון החוק במדינת ישראל, למינהל התקין, לטוהר המידות של השירות הציבורי ולהגנה על זכויות אדם, במסגרת תפקידו לסייע לממשלה לקידום מדיניותה בגבולות הדין וכמי שעומד בראש התביעה הכללית.

²⁰ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 24; ראו גם: בג"ץ 5134/14, לעיל ה"ש 6, שם.
²¹ זמיר "היועץ המשפטי לממשלה והמאבק על חוקיות השלטון", לעיל ה"ש 6, בעמודים 412 ו-415; וראו גם: זמיר "היועץ המשפטי לממשלה: משרת ציבור ולא משרת הממשלה", לעיל ה"ש 19, בעמוד 454.
²² בג"ץ 43/16 תנועת אומ"ץ אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' ממשלת ישראל, פסקה 17 לחוות דעת כב' השופט (כתארו אז) סולברג (1.3.2016). (להלן: בג"ץ 43/16); בג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 19 לחוות דעת כב' הנשיאה חיות (25.3.2021). (להלן: בג"ץ 3056/20).
²³ י"פ התש"ס, 4894.

38. החשיבות בשמירת עצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה עולה באופן ברור מדו"חות הוועדות הציבוריות שעסקו בהגדרת מעמדו וסמכויותיו. כך, בדו"ח ועדת אגרנט, אשר התמקד בסמכויות היועץ המשפטי לממשלה בתחום הדין הפלילי, הוקדשו חלקים נכבדים מהדו"ח לחשיבות הטמונה בשמירת עצמאות היועץ בתחום זה, הכרוך בפגיעה פוטנציאלית בזכויות ובחירויות הפרט:

"דעתנו היא, כי בבואו למלא את תפקידו בתחום העונשין, חייב היועץ המשפטי להיות בן חורין ועצמאי בשיקוליו ובהחלטותיו [...]"

חייב היועץ המשפטי לנהוג, באשר להחלטותיו והכרעותיו בשטח הנדון, מתוך גישה עצמאית ובלי שיהיה אנוס לציית ל'הוראותיהם' של אחרים [...] מכאן שגם הלה אינו חייב, ואינו צריך, להישמע ל'הוראות' הממשלה עצמה".

39. ועדת אגרנט הוסיפה והבהירה כי שמירה על עצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה בתחום הפלילי חיונית ביתר שאת, נוכח תפקידו לשמש לאזרח "תריס ומגן מפני דרישת האכסקוטיבה לטפול עליו האשמה לשם מטרה פוליטית-מפלגתית גרידא [...] המדובר הוא, איפוא, בערובה חשובה לחופש הפרט ולקיום הטוב במדינה, ומכאן הטעם הענייני לעיקרון של אי-תלות היועץ המשפטי באכסקוטיבה בתחום הפלילי [...] "(ההדגשה במקור).

40. אף בדו"ח ועדת שמגר הודגשה עצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה בכלל תפקידו, בגדרם הוא מופקד "על מטלה אשר למענה ובעטיה שומה עליו להפעיל אמות מידה מקצועיות וערכיות דווקניות, המציבות אותו במרכז של פעולותיה של המדינה לקיום שלטון החוק ולאכיפת החוק, הלכה למעשה; אין צורך לומר שמבחינה זו אסור שיהיה בעיניו הבדל בין איש רשות לבין אזרח מן השורה. כולם שווים בפני החוק. אסור גם שהנכונות לשרת אינטרסים של הרשות תתבטא בויתור על העקרונות המחייבים את מי שמופקד על קיום החוק. מחויבות זו עשויה להביא את היועץ המשפטי, בכל תפקידו, לנקיטת עמדות אשר יגבילו את עובדי רשויות השלטון או אף יפגעו ביכולתם לממש את מדיניותם כאשר זו נראית בעיני היועץ המשפטי כבלתי-חוקית".

41. פרופ' רות גביזון, אשר הצטרפה למסקנות כלל חברי הוועדה, צירפה לדו"ח גם דעת יחיד, במסגרתה כתבה בהקשר זה אף היא כי "היועץ המשפטי הוא האדם העומד בראש המערכת הציבורית של הייעוץ המשפטי ושל אכיפת החוק. השמירה על שלטון החוק חייבת להתקיים גם נגד השלטון עצמו. לצורך כך חייבים היועץ המשפטי וצוותו להיות עצמאיים ומקצועיים".

42. הנה כי כן, השמירה על עצמאותו ומקצועיותו של היועץ המשפטי לממשלה, במגוון "כובעיו", חיונית על מנת לאפשר לו לבצע כיאות את תפקידו, כנאמן הציבור, להבטיח את שלטון החוק ברשות המבצעת, ולהגן על זכויות הפרט ועל המינהל התקין.

פרק ב': הצעות החוק דנן

43. הצעות החוק הנדונות הוכתרו כהצעות המיועדות לפיצול בין תפקידי היועץ המשפטי לממשלה. כל אחת מההצעות כוללת מתווה אחר, אך להלן נתמקד בהצעת החוק של יו"ר ועדת החוקה, ח"כ רוטמן, הכוללת את מתווה הפיצול והשינוי הרחב ביותר במעמדו ובתפקידו של מוסד היועץ המשפטי לממשלה. מוצע לפצל את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה לשלושה: יועץ משפטי לממשלה, תובע כללי ומייצג המדינה בערכאות. ברם, מבלי לגרוע מהקשיים הניכרים העולים מעצם הפיצול, אשר כפי

שיבואר להלן, יש בו כשלעצמו כדי להחליש את מוסד היועץ המשפטי לממשלה ולפגוע בכלל רכיביו, חשוב לשוב ולהבהיר כי אף שכותרת ההצעות עניינה בפיצול תפקידי היועץ, הלכה למעשה, מדובר בהצעות המבקשות לשנות באופן יסודי את מוסד היועץ המשפטי לממשלה בהיבטים רבים ומשמעותיים מאד, אשר עולים בהצטרבותם כדי ביטול בפועל של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה כמוסד ממלכתי המחויב לאינטרס הציבורי ובתור שכזה – כערובה דמוקרטית חיונית. בתוך כך, ההצעות כוללות שינויים מהותיים ומרחיקי לכת ביחס לרכיבים רבים ומגוונים שאינם נוגעים כלל לפיצול תפקידי היועץ, כגון לעניין דרכי מינוי היועץ המשפטי לממשלה ובעלי התפקידים הנוספים שאליהם יועברו תפקידיו ודרכי סיום כהונתם, ביטול המעמד המחייב של חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה, תנאי כשירות, תקופות כהונה, הגדרת תפקידיהם של שלושת בעלי התפקידים, ועוד. להלן יוצגו אפוא עיקרי השינויים המוצעים בהצעות החוק והשלכותיהם על מוסד היועץ המשפטי לממשלה ועל מערכת אכיפת החוק.

(א) הליכי המינוי והפסקת הכהונה

44. מוצע לשנות מן היסוד את הליכי המינוי וסיום הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה, התובע הכללי ומייצג המדינה בערכאות ולהפוך אותם לכאלו הנשלטים באופן מלא על-ידי הדרג הפוליטי, באופן שיוביל לפגיעה קשה בעצמאות ובאי-תלותם של נושאי משרות אלה.

45. כידוע, במצב המשפטי הקיים, סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, מסמך את הממשלה לקבוע את הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה. בהתאם להוראות החוק, קיבלה הממשלה את החלטה מס' 2274 מיום 20.8.2000²⁴ במסגרתה נקבע כי היועץ המשפטי לממשלה יתמנה לפי המלצה של ועדה ציבורית-מקצועית, בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון, אשר נדרשת לבחון גם את סיום כהונתו. בהחלטת ממשלה זו אומצו המלצותיה של ועדת שמגר בעניין דרך מינויו של היועץ המשפטי לממשלה, לפיהן "השליטה הממשלתית הבלעדית במינוי ובפיטורין ורוחב הסמכויות של הרשות המבצעת בנושאים אלה, כפי שהיא קיימת כיום, אינה מתיישבת עם אופיו המתואר של תפקיד היועץ המשפטי, היינו עם דרכי מינויו של גורם שחייב להפעיל שיקול דעת מקצועי עצמאי לחלוטין. המינוי המיועד הוא אכן של מי שיידרש לעבוד עם הממשלה. אולם כדי שלא ייפגם היסוד החיוני של עצמאות הפעולה של היועץ המשפטי – שהודגש חזר והדגש על ידי ועדת אגרנט – חיוני לטעמנו כי הבחירה תעבור בחינה מוקדמת של גורמים שאינם רואים נגד עיניהם אך ורק את האינטרס הממשלתי הלגיטימי של מינוי יועץ שיסייע לממשלה בביצוע מדיניותה"²⁵.

46. בכל הנוגע לפרקליט המדינה, נקבע בהחלטת הממשלה מס' 1585 מיום 29.2.2004 כי הלה ימונה לפי המלצה של ועדת איתור בראשות היועץ המשפטי לממשלה.²⁶ מינוי בדרך של ועדת איתור, שבראשה עומד הגורם המקצועי הבכיר במערכת אכיפת החוק, הממונה על פרקליט המדינה, הולם את אופייה

²⁴ החלטה זו תוקנה בהחלטת הממשלה מס' 1773 מיום 10.6.2007, בגדרה נוספה, בין היתר, חובה להסכמת שר המשפטים למינויו של יו"ר הוועדה, שהוא שופט בדימוס של בית המשפט העליון, על-ידי נשיא בית המשפט העליון.

²⁵ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4, בעמוד 60; וראו לעניין זה החלטת בית המשפט העליון בבג"ץ 18225-06-25 **גילון נ' ממשלת ישראל** (1.9.2025), בגדרה נקבע כי לא הוצגו טעמים לסטייתיה של הממשלה מהחלטה 2274 במסגרת החלטת ממשלה מס' 3125 מיום 8.6.2025, שהתקבלה, כפי שיבואר להלן, במהלך הניסיון להפסקת כהונת היועצת המשפטית לממשלה המכהנת (להלן: **עניין פיטורי היועצת**).

²⁶ הרכב ועדת האיתור לתפקיד פרקליט המדינה שונה בהחלטת הממשלה מס' 2077 מיום 22.7.2007, כך שנמחק ממנה חבר הוועדה שהוא "שופט בדימוס שימנה נשיא בית המשפט העליון".

העצמאי והמקצועי של משרת פרקליט המדינה, בהתאם לאמות המידה שקבעה הממשלה עצמה במסגרת החלטה מס' 345 מיום 14.9.1999.

47. ערובות אלה למינויים מקצועיים ועצמאיים נעדרות מהצעות החוק, ולמעשה מוצע להשיב את אותה "שליטה ממשלתית בלעדית", עליה עמדה ועדת שמגר, במינוי כל אחד משלושת בעלי התפקידים, כך שהללו ימונו בידי דרגים פוליטיים בלבד, ללא כל מעורבות או בחינה של גורם ציבורי, מקצועי ובלתי תלוי.

48. הליך המינוי המוצע סותר תפיסות יסוד הנוגעות למינוי של משרות בשירות המדינה, בוודאי משרות בכירות שהנושאים בהן הם שומרי סף מובהקים, אשר מחזיקים בסמכויות של אכיפת חוק, המחייבות מידה גבוהה של עצמאות של הדרג הממונה.

49. אשר לסיום הכהונה, מוצע להקנות לממשלה שיקול דעת בלתי מוגבל ביחס לפיטורי היועץ המשפטי לממשלה, ואילו ביחס לתובע הכללי ולמייצג המדינה בערכאות – מוצע לקבוע מספר עילות לסיום כהונה, בהן גם עילה של "סירוב למלא חובה המוטלת עליו לפי חוק או לפי כל דין", שעל פני הדברים, עלולה לאפשר מהלך פסול שיבקש לפטר את בעל התפקיד, במצב שבו סירב למלא הנחיה בלתי חוקית שניתנה לו מאת הממשלה. זאת, תוך התעלמות מהחשיבות הטמונה בעצמאותם של בעלי התפקידים האמורים. וכפי שנכתב בדו"ח ועדת שמגר: "ניתן לחשוש כי קיומו של כוח פיטורין בלתי מוגבל כמתואר לעיל עלול ליצור אצל היועץ המשפטי תחושה של תלות בממשלה שעלולה להביא לכך שלא יעמוד במידה הדרושה על משמר אכיפת החוק והאינטרס הציבורי כאשר אלה אינם לרוחה של הממשלה".²⁷

50. כתוצאה מהאמור לעיל, המשרות החדשות שיוקמו לפי ההצעות יהיו נתונות להליכי אישור שמהותם פוליטית ושיש בהם כדי להכניס שיקולים זרים באופן אינהרנטי למערך קבלת ההחלטות. כמו כן, הן יהיו חשופות לאפשרות של פיטורים שרירותיים, באופן שעלול להפוך את ממלאי התפקידים בהן לנאמני הדרג הפוליטי בלבד, ולא לנאמניו של הציבור כולו. על כך כתב כב' השופט (כתוארו אז) עמית:

"ייעוץ משפטי עצמאי ואפקטיבי, שעומד מאחורי חזקת התקינות המינהלית, הוא קו ההגנה הקדמי והפנימי של שלטון החוק. הדבר שמאפשר לייעוץ המשפטי ברשות המבצעת לעמוד איתן על רגליו הוא הידיעה כי החלטה שאינה סבירה באופן קיצוני תיפסל על ידי בית המשפט. הייעוץ המשפטי העצמאי כשומר סף, הוא שמבטיח כי החלטות משרדי הממשלה מתקבלות בסמכות, בהליך מינהלי תקין, תוך שמירה על עקרונות המשפט המינהלי. פיטורים של שומרי הסף במשרדי הממשלה או מינויים לא ראויים של אחרים כשומרי סף, עלולים לגרום לקריסה של אחת הערובות החשובות לשמירה על שלטון החוק בפעולתם של משרדי הממשלה".²⁸

(ב) ביטול מעמדה המחייב של חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה והאפשרות להתעלם מעמדות משפטיות

51. אחד השינויים הדרמטיים המוצעים בהצעות החוק, הוא קביעת ברירת מחדל לפיה חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה איננה מחייבת כלל את הממשלה ואת זרועותיה השונות, אלא אם אומצה

²⁷ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4, בעמוד 70.

²⁸ עניין ביטול עילת הסבירות, לעיל ה"ש 8, בפסקה 87 לחוות דעת כב' השופט (כתוארו אז) עמית.

בהחלטת ממשלה. בנוסף, מוצע כי הממשלה תהא מוסמכת לקבוע, ככלל או למקרה מסוים, כי חוות דעת של היועץ המשפטי "לא תחול על הרשות המבצעת כולה או חלקה, או על נושא משרה ברשות המבצעת". פועל יוצא מהצעות אלה הוא כי הממשלה תהא רשאית להתעלם לחלוטין מחוות דעת של היועץ המשפטי בדבר פגמים משפטיים שנפלו בהחלטותיה, לרבות פגמים הנוגעים לאי-חוקיות מובהקת.

52. בהיבט זה, ההצעות סותרות חזיתית פסיקה רבת שנים ומושרשת של בית המשפט העליון בדבר מעמדה המחייב של חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה. יצוין כי אמנם ועדת אגרנט סברה כי הממשלה במליאתה רשאית "להחליט כיצד עליה לפעול במקרה המסוים, לפי שיקול-דעתה שלה", אך הוסיפה כי בדרך כלל ראוי שהממשלה תתייחס לחוות דעתו כמשקפת את הדין הקיים. אשר ליתר רשויות השלטון הובהר בדו"ח ועדת אגרנט כי "לא יכול להיות ספק בדבר, כי מחובתן לראות את חוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה כמדריכה בשאלות חוק ומשפט". ועדת שמגר לא ראתה לחלוק על כך.²⁹

53. ואולם, הצעות החוק מבקשות לקבוע כאמור ברירת מחדל גורפת, עבור כלל רשויות השלטון, לפיה הללו לא יהיו כפופות כלל לעמדותיו המשפטיות של היועץ המשפטי לממשלה, כאשר הכוח לקבוע כפיפות מעין זו יינתן בידי גורמים פוליטיים בממשלה. במילים אחרות, מוצע לאפשר לממשלה ולזרועותיה להתעלם לחלוטין מחוות דעת משפטית שניתנה על-ידי היועץ המשפטי ולמעשה מוצע להסמיק את הממשלה לקבוע בעצמה, עבור עצמה ועבור כלל זרועותיה, את פרשנות הדין, ללא כל מנגנון משפטי מובנה, מקצועי ואובייקטיבי, לאיזון ולריסון הכוח הנתון בידיה, ולהבטחת פעילותה בכפיפות להוראות החוק.

(ג) קציבת תקופת הכהונה

54. ערובה פרוצדורלית נוספת שנעדרת מהצעות החוק, היא קציבת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה (להבדיל משתי המשרות הנוספות, שתקופת הכהונה בהן נקצבה בהצעות לשש שנים). זאת, בניגוד להוראות ההודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, בה נקבעה לתפקיד היועץ תקופת כהונה קצובה ויחידה של שש שנים. אף בהקשר זה, אימצה הממשלה את המלצות ועדת שמגר, בהן נכתב כי "כדי שיועץ משפטי יוכל לבצע תפקידו ללא השפעות פסולות, ישירות או עקיפות, גלויות או סמויות, מן הראוי שתקבע תקופת כהונה קצובה שתחזק אי-תלותו, כפי שהדבר נהוג לגבי משרות ציבוריות רמות אחרות במדינה".³⁰

55. נוסף ונציין כי בהחלטת ועדת השרים לחקיקה שאישרה את הצעות החוק נכתב, לכאורה ביחס לשלושת בעלי התפקידים המוצעים, כי על הכנסת לדון בסוגיית תקופת הכהונה, בשים לב לקיומם של "שיקולים מתנגשים – האם לקבוע כהונה של פרק זמן אחד או מתן אפשרות להארכת כהונה כדי לייצר מנגנון שישימש תמריץ להימנע מאכיפה בדרנית". אכן, קביעת מנגנון של הארכת כהונה יכולה

²⁹ דו"ח ועדת אגרנט, לעיל ה"ש 2, עמ' 448; דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4, בעמוד 44. קיימות גישות שונות ביחס לפרשנות עמדתה האמורה של ועדת אגרנט, וראו למשל דבריהם של פרופ' קרמניצר ופרופ' זמיר בפרוטוקול ועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 17.1.2023; כמו גם דברי כב' הנשיאה ביניש בעניין **לביא**, לעיל ה"ש 7, בפסקה 33 ("לגישת המבחנה בין הממשלה לרשויות שלטון אחרות לעניין הכוח המחייב של חוות-דעת היועץ המשפטי לממשלה – **גישה שאין לה אחיזה בהלכה הפסוקה** [...]"; והדגשה הוספה).

³⁰ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4, בעמוד 69; וראו לעניין זה גם החלטת הממשלה מס' 4062 מיום 7.9.2008 (להלן: **החלטה 4062**), בגדרה נקבע כי תקופת כהונה קצובה, ללא אפשרות הארכה, מתאימה למשרות ניהוליות-מקצועיות בכירות בהן לעצמאות ולאי-תלות של נושא המשרה חשיבות מיוחדת, כגון משרות שהנושאים בהן ממונים על אכיפת החוק, טוהר המידות ורגולציה (לצד משרות ניהוליות בכירות של ראשי מערכות גדולות בשירות המדינה).

לייצר תמריץ לגבי אופן מילוי התפקיד, אך בשונה מהאמור בהצעה, אין מדובר בהכרח בתמריץ חיובי לעניין אופן מילוי התפקיד, אלא דווקא להיפך – עלול להיווצר תמריץ לבעל התפקיד לפעול באופן שמרצה את השלטון, שבידו הסמכות להחליט אם להאריך את תקופת הכהונה, אם לאו.

56. דברים אלה מלמדים בבירור על תכליתן של ההצעות, לפגוע קשות בעצמאות שיקול דעתם של בעלי התפקידים המוצעים, בדרך של יצירת תלות מובהקת בגורמים הממנים, שבתורה עלולה לייצר "תמריצים" כאלה ואחרים לקידום שיקולים פוליטיים או בלתי ענייניים. יוער, כי גם בהקשר זה ההצעה סוטה מן הדרך שהממשלה התוותה במסגרת שורה של החלטות, בהן קבעה כי תקופת כהונתם של נושאי משרה בכירים ועצמאיים בשירות המדינה תהיה קצובה, לרבות כהונתם של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה.³¹

(ד) תנאי כשירות

57. מוצע לקבוע תנאי כשירות פורמליים בלבד לתפקידי היועץ המשפטי לממשלה, התובע הכללי ומייצג המדינה בערכאות, תוך הסרת תנאי הכשירות המהותיים, אשר נקבעו בהחלטות ממשלה ובדו"ח ועדת שמגר ואשר נוגעים להתאמתו המהותית של המועמד לתפקיד, ובכלל זאת, להתאמתו לשמש כשומר סף.

58. כך, בכל הנוגע ליועץ המשפטי לממשלה, נקבע בסעיף 12 להודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, אשר אושרה בהחלטה 2274, כי "כדי להיכלל בין המועמדים שתציע הוועדה לממשלה, צריך המועמד להיות כשיר להתמנות לשופט של בית המשפט העליון, לפי הכללים הקבועים בסעיף 2(1) או (2) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, ועליו להיות מתאים וראוי להתמנות על פי העקרונות שהותוו בדוח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו [דו"ח ועדת שמגר]" (ההדגשה הוספה).

59. בדו"ח שמגר נקבע בהקשר זה, כי "כמי שמופקד על הגנתו של שלטון החוק, כנדרש בדמוקרטיה בעלת משטר ומינהל תקינים, רצויות תכונות אישיות של מנהיגות משפטית, של יכולת ארגון של המערכת עליה הוא מופקד ושל היכולת לכוון ולהוליך את התובעים והיועצים ולתאם עבודת צוות. נדרשים ממנו היכולת לעמידה איתנה על עקרונות ערכיים של משטר דמוקרטי, מחשבה סדורה וכשירות למאמץ מינהלי וניהולי".

60. בנוגע לפרקליט המדינה, נקבע בהחלטה 1585 כי מלבד תנאי הכשירות הפורמליים לתפקיד, "על המועמד להיות בעל יושר אישי ואינטלקטואלי, ובעל רמה מקצועית גבוהה ביותר ובקיאות בתחומי דיני העונשין ובתחומי המשפט החוקתי והמינהלי, וכן בעל תכונות אישיות של מנהיגות משפטית ושל יכולת ארגון של המערכת עליה הוא מופקד".

61. הצעות החוק מבקשות להסתפק בתנאי כשירות פורמליים בלבד ולהסיר לחלוטין את תנאי הכשירות המהותיים המתוארים, אשר נועדו להבטיח כי התפקידים האמורים יאושו על-ידי אנשים מתאימים, בעלי יכולות וכישורים אשר יאפשרו להם לעמוד בראשות מערכת אכיפת החוק ולמלא את תפקידם כשומרי סף, האמונים על הבטחת שלטון החוק.

³¹ ראו לעניין זה החלטת ממשלה 4062, שם; והחלטת ממשלה 4470 מיום 8.2.2009, וכן החלטת ממשלה 2464 מיום 8.3.2015 והחלטת ממשלה 2464; לעניין קציבת כהונה של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה, ראו החלטת ממשלה 2458 מיום 1.3.2009 וכן החלטת ממשלה 2431 מיום 17.11.2024 והחלטת ממשלה 2458 מיום 16.2.2025.

62. זאת ועוד, ההצעה מאפשרת מינוי לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התובע הכללי ומייצג המדינה בערכאות, של מי שיש לו זיקה פוליטית לשר משרי הממשלה, שכן המגבלה היחידה הקבועה בהקשר זה בהצעות החוק היא שאותם בעלי תפקידים לא יהיו פעילים **במהלך כהונתם** בחיים הפוליטיים ולא יהיו חברים במפלגה כלשהי. זאת, בניגוד להמלצה של ועדת שמגר לקבוע תקופת צינון של שלוש שנים מאז פסק המועמד מפעילות פוליטית,³² אשר הציבה רף גבוה יותר מזה שקיים בעניינם של מינויים מקצועיים "רגילים" בשירות המדינה, לגביהם ככלל, אין למנות מועמד בעל זיקה פוליטית, אישית או עסקית לשר משרי הממשלה, אלא אם הוא בעל כישורים מיוחדים המסירים את החשש כי המינוי נובע מקשריו ולא מכישוריו.

63. אם כן, הצעות החוק מניחות תשתית למינויים של גורמים שאינם עונים על התנאים המהותיים שנקבעו בדו"ח ועדת שמגר, ובכלל זה גורמים בעלי זיקה פוליטית, חסרי כישורים מתאימים ונעדרים מחויבות לערכים הדמוקרטיים. הדבר יוביל לפוליטיזציה של התפקידים שהם בעלי חשיבות מכרעת בשמירה על שלטון החוק ואכיפת החוק בישראל. לא למותר להוסיף כי פוליטיזציה של בעלי התפקידים המוצעים, אשר יעמדו בראש מערכות היעוץ, התביעה והייצוג, עלולה אף "לחלחל" ליועצים המשפטיים ולפרקליטים שיפעלו תחתיהם ולשחוק את אופיו המקצועי והא-פוליטי של מערך היעוץ המשפטי לממשלה כולו, תוך איון יכולתו למלא את התפקיד של הבטחת שלטון החוק במדינת ישראל.

(ה) הפיכת שלושת התפקידים המוצעים ל"עורכי דין פרטיים" החבים לממשלה נאמנות אישית

64. בהצעות החוק מוצע להגדיר את תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה, כמסייע לממשלה בהגשמת מדיניותה, לרבות הצעת חלופות משפטיות ואפשרויות ודרכים לשינוי הדין לשם הגשמת מדיניות הממשלה. עוד מוצע לקבוע כי היועץ המשפטי לממשלה ייעץ לממשלה בכל הנוגע לגיבוש חקיקה. הצעות אלו משקפות את המצב המשפטי הקיים באופן חלקי בלבד, שכן הללו אינן כוללות כל התייחסות לחובתו של היועץ לוודא כי הממשלה פועלת בהתאם לחוק ולתפקידו כשומר סף מפני פעילות בלתי חוקית או מפני פגיעה בשלטון החוק, בזכויות הפרט ובמינהל התקין. בכך ההצעות מרוקנות מתוכן את עיקר תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה ומבקשות להפוך אותו ל"עורך הדין הפרטי" של הממשלה, החב נאמנות אישית לממשלה, חלף היותו שומר סף המחויב לאינטרס הציבורי.

65. ודוק: נאמנות אישית של יועץ משפטי לדרג הפוליטי לא תאפשר לו להתריע מפני הפרות אפשריות של הדין ותהפוך את היועץ ל"אומר הן" של הממשלה, אף במקרים בהם החלטותיה פוגעות באופן ברור ומובהק בשלטון החוק, באזרחי המדינה ובאינטרס הציבורי.

66. נאמנות אישית מעין זו אף תפגע קשות ביכולתו של בית המשפט לבצע את תפקידו המשטרי, מקום שבו היעוץ המשפטי לממשלה וייצוגה בערכאות ייעשו על-ידי עורכי דין החבים חובת נאמנות אישית לממשלה, ולא לציבור. ממילא, לא יעמדו בפני בית המשפט חוות דעת משפטיות עצמאיות ביחס להליכי הגיבוש של החלטות ממשלה או דברי חקיקה. כמו כן, בהליכים משפטיים נגד החלטות מינהליות או חקוקים, יופיעו בפני בית המשפט מייצגים החבים חובת נאמנות אישית לממשלה

³² דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4, בעמוד 61 ("אין למנות יועץ משפטי המעורב אותה שעה בפעילות פוליטית מן הסוג שנדון בחוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, ולא יתמנה פעיל לשעבר כאמור, אם טרם חלפה תקופת צינון של שלוש שנים מאז שפסק מפעילותו"). ליישומה של מגבלה זו בפסיקת בג"ץ, ראו: בג"ץ 43/16, לעיל ה"ש 22, בפסקאות 67-76.

ולשריה כאמור ואשר יציגו את הנתונים והטענות המתיישרים עם עמדת הדרג הפוליטי. בית המשפט יתקשה אפוא עד מאד לבצע באופן זה את תפקידו כאחד משלוש רשויות השלטון במשטר דמוקרטי ולפעול לריסון כוחה של הרשות המבצעת ולהבטחת עמידתה בהוראות הדין ושמירת זכויות האדם. בכך יובילו הצעות החוק לשינוי המשפט הציבורי כולו.

67. המסקנה שלעיל מתחזקת לאור ההצעה להחיל באופן מפורש על חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה את הוראות הדין הנוגעות לחיסיון עורך דין-לקוח, שמשמעותה היא מניעת האפשרות לפרסמן לציבור וייתכן שאף להציג בפני ערכאות שיפוטיות, אלא אם הממשלה, כ"לקוח" של היועץ, תוותר על החיסיון. הצעה זו הופכת באופן מלא את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה לתפקיד של "עורך דין פרטי" כאמור. יתר על כן, ההצעה להחיל חיסיון על חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה עלולה גם לפגוע ביכולתו של הציבור לעתור לבית המשפט העליון במקרים בהם פעולות הממשלה נעשות בניגוד לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה וכן ביכולתה של הרשות השופטת לקיים ביקורת שיפוטית אפקטיבית על החלטות מינהליות.

68. אשר למייצגי המדינה בערכאות, מוצע לקבוע כי שר המשפטים יהא מוסמך למנות באופן ישיר מייצגים בהליכים אזרחיים ומינהליים. כן מוצע כי הממשלה או שר המשפטים יהיו רשאים להורות על ייצוג נפרד, חלף מייצג המדינה בערכאות, כל אימת שנתגלעה מחלוקת בין מייצג המדינה ובין המיוצג או כאשר "המערכת אינה יכולה לספק ייצוג שמגיע להם".

69. כלל ההוראות שלעיל משנות אפוא בתכלית את הגדרת ומהות התפקיד של היועץ המשפטי לממשלה, מגורם האמון על שלטון החוק ועל האינטרס הציבורי ואשר מפרש את הדין עבור הממשלה באופן קוהרנטי במסגרת של תפקידיו, לגורם אשר חב חובת נאמנות לדרג הפוליטי בלבד, שאף יפוצל עתה לכדי שלושה בעלי תפקידים, שלא ייהנו מערובות חיוניות לעצמאותם וליכולתם להבטיח את שלטון החוק במסגרת תפקידם. תפקידים אלו ישמשו כמעין יועצים ומייצגים פרטיים של הממשלה למימוש כל מדיניות העולה על רוחה, אף אם איננה חוקית בעליל, שאם לא כן, ניתן יהיה להחליפם בנקל, בין אם בדרך של פיטורין ובין אם באמצעות מינוי מייצגים חליפיים בידי הדרג הפוליטי.

(ו) כפיפות לדרג פוליטי

70. הצעות החוק מכפיפות את הייעוץ המשפטי לשיקול דעתם של חברי הממשלה במגוון רחב של היבטים ובכך מבקשות להפוך אותו לייעוץ משפטי למראית עין, המשמש את צרכיו הפוליטיים של השלטון ותו לא.

71. כך, למשל, מוצע לקבוע כי היוזמה לקבלת חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי יכולה לבוא רק מחברי הממשלה עצמם, ולא מהיועץ המשפטי. כלומר, ככל שהממשלה תבקש לפעול באופן בלתי-חוקי, היועץ המשפטי לממשלה לא יהיה רשאי להתריע בפניה על כך באופן יזום ויידרש להתעלם מהפרת הדין, בעוד שבאופן אבסורדי, הממשלה, שהיא הגורם האמור להיות מפקח על-ידי היועץ המשפטי, תחליט אם ברצונה לקבל ממנו ייעוץ משפטי, אם לאו. לעניין זה יפים דבריו של פרופ' זמיר, לפיהם על מנת לבצע את תפקידו כראוי, היועץ המשפטי לממשלה אינו "רשאי להמתין עד שעצתו תתבקש, אם בכלל. עליו להתעניין במתרחש ובצפוי בשירות הציבורי, וליזום מעורבות כאשר נראה כי הרשות עשויה לסטות מן הכללים או העקרונות המחייבים אותה. אין הוא רשאי להסתפק בעצה

נכונה וטובה. אם יש צורך בכך, עליו להפעיל את הכלים שניתנו לו כדי להשפיע, לרסן ולהרתיע מפני מעשה שיסתור כללים ועקרונות אלה".³³

72. כמו כן, מוצע לקבוע כי הן היועץ המשפטי לממשלה והן מייצג המדינה בערכאות יהיו נתונים "לפיקוח של שר המשפטים", ללא סיוג הפיקוח האמור להיבטים מינהליים בלבד ובאופן שעלול להתפרש כמתן היתר להתערבות פוליטית של השר בהחלטות משפטיות-מקצועיות של בעלי התפקידים האמורים. עוד מוצע לקבוע כי היועץ המשפטי לממשלה ומייצג המדינה בערכאות יידרשו למסור דין וחשבון עיתי לשר המשפטים, כאשר זה האחרון אף יהא רשאי לדרוש דין וחשבון כאמור בעניין מסוים, תוך פתיחת פתח להתערבות בשיקול הדעת המקצועי של היועץ ושל המייצג, בסוגיות פרטניות אשר ייתכן ולשר אינטרס פוליטי או אישי בהן.

(ז) פיצול תפקידי היועץ המשפטי לממשלה

73. הצעות החוק מבקשות כאמור לפצל את תפקידי היועץ המשפטי לממשלה לשלושה תפקידים – יועץ משפטי, תובע כללי ומייצג המדינה בערכאות (בעניינים שאינם פליליים). בכך מבקשות ההצעות לשנות מן היסוד את המצב הנוהג מזה עשרות שנים. שינוי יסודי של המתווה הנוהג צפוי להיות בעל השלכות רחב על מערכת המשפט בישראל, וככזה, מתחייב לבחון את משמעותו בהיבטים של שמירה על עקרונות משטריים דמוקרטיים ועל שלטון החוק, ואת ההצדקות לו באופן מושכל, זהיר ומקיף, על יסוד תשתית מבוססת.

74. בפרט, יוזכר, כי האפשרות להפריד בין תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כראש התביעה הכללית ובין יתר תפקידיו, נדונה, בין היתר, בידי ועדת שמגר, אשר המליצה, **פה-אחד**, שלא לפצל בין תפקידי היועץ האמורים, ובין היתר, כתבה בהקשר זה כך:

"נתנו דעתנו לטעמים שהובאו בפנינו ולאחר שקילתם הגענו לכלל מסקנה כי לא רצוי לפצל את תפקידיו של היועץ המשפטי בין נושאי משרה שונים ולהפרדתם 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.

הפיצול המוצע ישנה באופן מהותי את תפקיד היועץ המשפטי. הוצאתו מידי של תחום דיני העונשין שהוא מרכיב חשוב ומרכזי בכוחו עלולה להוליך להנמכת מעמדו. ניתן אף לחשוש שהתפקיד יהפוך אותו ליועץ מן השורה לרשויות הממשלה וישלול מן הציבור, כאמור, גורם מפקח אפקטיבי על שלטון החוק. פרקליט המדינה, מחד גיסא, לא יוכל למלא את הפונקציה של הפיקוח השוטף על קיום החוק ברשויות השלטון, שהרי הוא יתמקד כבהווה רק בניהול ההליכים הפליליים ולא בניווט השוטף והיומיומי של הייעוץ והפיקוח המשפטי לכל אורך מהלכי העבודה הממלכתיים, ומאידך גיסא, אם יהפוך פרקליט המדינה למי שנכנס לנעלי היועץ המשפטי מבחינת סמכויותיו ותפקידיו, ויעסוק במגע ובפיקוח השוטפים עם רשויות השלטון ובפיקוח השוטפים עם רשויות השלטון, תישאל השאלה מה הועילו חכמים בתקנתם.

³³ זמיר "היועץ המשפטי לממשלה: משרת ציבור ולא משרת הממשלה", לעיל ה"ש 19, בעמוד 454.

מכל מקום, יש מקום לחשוש כי שינוי כמוצע יוליד החלשה של שתי המערכות הנפרדות גם יחד, ודבר זה יפגע ביעילות הפיקוח על השלטת החוק".

75. ואמנם, דומה כי החשש עליו עמדה ועדת שמגר מתגשם באופן ברור ומובהק בהצעות החוק הנדונות, הכוללות, כפי שהובהר בהרחבה לעיל, מגוון רחב של שינויים יסודיים אשר יובילו לפגיעה אנושה במעמד של כל אחד משלושת בעלי התפקידים שביניהם מוצע לפצל את תפקידי היועץ. הנה כי כן, מלבד החלשת התפקיד, הטבועה אינהרנטית בעצם הפיצול, מוצע אף להוסיף ולשחוק עד דק כל רכיב של עצמאות ומקצועיות של כל אחד מבעלי התפקידים האמורים, כך שתוצאת ההצעות תהיה שלושה בעלי תפקידים מוחלשים ותלויים בדרג הפוליטי.

76. לגופה של סוגיית הפיצול, נציין כי כפי שהובהר לעיל, שילוב תפקידיו השונים של היועץ המשפטי לממשלה נועד לחזק את מעמדו כשומר סף ראשון במעלה, אשר אמון על הגנת שלטון החוק ברשות המבצעת, זכויות הפרט והמינהל התקין, מפני ניצול לרעה של כוחה הניכר ממילא של הרשות המבצעת. פיצול התפקידים יביא ממילא להחלשה של מערך היעוץ המשפטי ואכיפת החוק כולו.

77. נוסף על כך, פיצול התפקידים עלול להוביל לחוות דעת משפטיות סותרות שינתנו על-ידי מי מבין שלושת בעלי התפקידים ולפגיעה בהרמוניה ובאחידות המשפטית, בהיעדר גורם אחד המוביל את מערכת אכיפת החוק כולה ומוסמך להכריע במחלוקות. כך למשל, עבירה פלילית תפורש באופן שונה בהעמדה לדין בהליך פלילי, בתביעה נזיקית של הפרת חובה חקוקה, בעתירה נגד משמעותה החוקית או החוקתית ואף בשלב היעוץ המשפטי עובר להפעלת הסמכות (ככל שענייננו בהחלטה שלטונית). חשש זה מתחזק ביתר שאת לאור עירוב התחומים והחפיפה העולה מהצעות החוק הנדונות, אשר מציעות להעניק לבעלי התפקידים החדשים סמכויות מקבילות בכל הנוגע ליעוץ משפטי בנושאי חקיקה ולהתייצבות בהליכים משפטיים בשם המדינה. במובן זה, ההצעות יובילו ליצירת כאוס בעבודת היעוץ והאכיפה אשר יפגע אף הוא באינטרס הציבורי, בשמירה על שלטון החוק ובזכויות הפרט.

78. כמו כן, פיצול תפקידי היועץ המשפטי, אשר אמון כיום, בין היתר, על ניהול התביעה הפלילית ועל פיקוח ובקרה על עבודת הפרקליטות, יפחית ממנגנוני הביקורת המקצועית על עבודתה של פרקליטות המדינה, כגוף אכיפת חוק. זאת ועוד, ההבחנה בין תחום המשפט הפלילי, אשר יופקד בידי התובע הכללי, ובין יתר התחומים, בהם יעסוק מייצג המדינה בערכאות, תפגע באפקטיביות האכיפה הנובעת כיום מפעולה משולבת, תוך שימוש בהליכים פליליים, אזרחיים ומינהליים גם יחד, ומכל מקום, הבחנה זו איננה כה ברורה ועלולה להכביד כשלעצמה על העבודה המשפטית הציבורית, בשים לב לכך שתחומי משפט שונים שלובים במידה רבה זה בזה.³⁴ לא למותר להזכיר בהקשר זה את חשיבות האכיפה המשולבת למאבק בארגוני הפשיעה בכלל ובפשיעה במגזר הערבי בפרט – נושאים העומדים כיום בראש סדר היום הציבורי, כפי שבא לידי ביטוי אף בהחלטות ממשלה.

79. עוד יצוין כי פיצול שלוש הסמכויות המרכזיות של היועץ המשפטי לממשלה (יעוץ, תביעה פלילית וייצוג אזרחי ומינהלי), עלול לפגוע אף באפשרות לבצע את התפקיד השיורי, אך החיוני, שעניינו בהגנה על האינטרס הציבורי ועל שלטון החוק במובן הרחב.

³⁴ להרחבה על הקשיים הטמונים בפיצול, ראו: דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4, בעמודים 54-56; וראו גם: אליקים רובינשטיין "לא לפיצול: דברים בעניין ההצעה לפצל בין היועץ המשפטי לממשלה לבין התובע הפלילי הראשי" **ICON-S-IL Blog** (19.8.2021); יצחק זמיר "שיקולים נגד פיצול מוסד היועץ המשפטי לממשלה" **ICON-S-IL Blog** (30.8.2021) (להלן: **זמיר "שיקולים נגד פיצול מוסד היועץ המשפטי לממשלה"**).

80. בצד הקשיים העולים מההצעה לפיצול תפקידי היועץ המשפטי לממשלה, יש להוסיף ולציין כי הטעמים אשר הוצגו בדברי ההסבר להצעות החוק, שעניינם, בין היתר, בניגוד עניינים לכאורי בין תפקידי היועץ השונים – נטענו בעלמא, ללא כל ביסוס ממשי, ואין בהם כדי להצדיק את הפיצול המוצע, לא כל שכן שינויים כה מהותיים במערך הייעוץ המשפטי לממשלה אשר יובילו להחלשה דרמטית של כלל בעלי התפקידים המוצעים.³⁵

81. בתמצית, יצוין כי אין כל ממש בטענה בדבר ניגוד עניינים מוסדי, המבוססת על החשש כי מלאכת הייעוץ המשפטי לממשלה, אשר מצריכה ממשקי עבודה והיכרות קרובה של היועץ עם הממשלה ושריה, באופן שעשוי לייצר מעין "נאמנות" אישית של היועץ לשרי הממשלה, עלולה להפחית את מידת האכיפה שתופעל כלפי נבחר הציבור בתפקידו כתובע הכללי. בהקשר זה, חשוב לציין כי אף ב"כובעו" הייעוצי, מחויב היועץ המשפטי לממשלה, בראש ובראשונה, לאינטרס הציבורי הטמון בשמירה על שלטון החוק ואין הוא פועל מתוך "נאמנות" אישית לממשלה ולשריה. כנגזרת מכך, מסייע היועץ לממשלה להגשים את מדיניותה **במסגרת גבולות הדין**. במובן זה, אין כל ניגוד אינטרסים בין מלאכת הייעוץ המשפטי לממשלה ובין "כובעו" של היועץ כראש התביעה הכללית, שכן בשני "כובעיו" אלה הוא אמון על שמירת האינטרס הציבורי ועקרון שלטון החוק. הדברים רלוונטיים גם בכל הנוגע לטענה בדבר ניגוד עניינים בין תפקיד ייצוג המדינה בהליכים מינהליים ואזרחיים ובין תפקיד התביעה הפלילית. טענה זו נדחתה אף במסגרת דו"ח ועדת שמגר, בו נקבע כי לא הוצגה כל תשתית עובדתית לסברה כי יועצים משפטיים לממשלה נרתעו לכאורה מלנקוט בפעולות אכיפה נדרשות נגד נבחר הציבור.³⁶ המציאות בשנים שחלפו מאז דו"ח שמגר מחזקת קביעה זו.

82. הנה כי כן, פיצול תפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה, בפרט באופן המוצע בהצעות החוק שעל הפרק, יוביל בהכרח להחלשה של כל אחד מתחומי פעילותו ובהתאם, יפגע בהגנה על שלטון החוק, בזכויות האדם, בעקרון הפרדת הרשויות ואף באינטרס הציבורי הרחב באכיפה יעילה. יפים לעניין זה דברי כב' המשנה לנשיאת בית המשפט העליון, השופט (בדימוס) אליקים רובינשטיין, כי **"לפתח הפיצול בין ראשות התביעה הכללית לתפקיד היועץ אורבות סכנות של שלושה פ"אים – פוליטיזציה, פחות ופגיעה"** (ההדגשה הוספה).³⁷

* * *

83. לסיכום, הצעות החוק הנדונות, על כלל רכיביהן הנזכרים לעיל, ובייחוד בהצטרבותם, יובילו לפוליטיזציה ולהחלשה ניכרת של מנגנוני שמירת הסף, ולפגיעה בעבודתם של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, של מערך התביעה ושל ייצוג המדינה בערכאות גם יחד, ובכך לפגיעה ביסוד המשטרי הדמוקרטי של המדינה. היועץ המשפטי לממשלה עומד בראש שלושת המערכים והוא "קו ההגנה הראשון" על שלטון החוק במדינת ישראל. הלכה למעשה, מתוך מכלול ההחלטות המינהליות, רק אחוז קטן מגיע לידעת הציבור ואחוז קטן עוד יותר מגיע לבחינה שיפוטית, בפרט של בית המשפט העליון. מכל מקום, ביקורת שיפוטית נעשית אך בדיעבד ולאחר מעשה. משכך, פגיעה בעצמאות הייעוץ המשפטי לממשלה ובמקצועיותו, פיצול תפקידי היועץ ופגיעה בהיררכיה המערכתית ובמעמד היועץ המשפטי לממשלה, משמעותם פגיעה בערובה חיונית לשלטון החוק, למינהל התקין, למניעת שחיתות ולהגנה על זכויות האדם.

³⁵ וראו גם: זמיר **הסמכות המינהלית**, לעיל ה"ש 5, בעמוד 2405.

³⁶ וראו גם: רובינשטיין, לעיל ה"ש 34; זמיר "שיקולים נגד פיצול מוסד היועץ המשפטי לממשלה", לעיל ה"ש 34.

³⁷ רובינשטיין, שם.

84. הצעות החוק צפויות אפוא להוביל לביטול כמעט מוחלט של אחת הערובות המרכזיות והבודדות הקיימות במדינת ישראל להבטחת אופייה הדמוקרטי של שיטת המשטר הישראלית ולהיותה של מדינת ישראל מדינת חוק מתוקנת. הצעות החוק יובילו להסרת מגבלה משמעותית מעל הרשות המבצעת ויאפשרו לה לקבוע את החוק עבור עצמה, כך שהממשלה היא-היא תהיה למעשה החוק ותפעל ככל שעולה על רוחה.

85. עוד חשוב לציין כי כפי שבואר בהרחבה לעיל, הצעות החוק האמורות מהוות שינוי דרמטי לדין הקיים. שינוי דרמטי מעין זה, בעל השלכות משטריות כה כבדות משקל, מחייב עבודת מטה מקיפה, במסגרת ועדה ציבורית ומקצועית אשר תבחן את הנושא ותציג את המלצותיה.

פרק ג': הסכנות הטמונות בהצעות החוק

86. הסכנות הטמונות בפגיעה כה ניכרת במוסד הייעוץ המשפטי לממשלה, בעצמאותו ובמקצועיותו, הן רחבות היקף ומתפרשות על מגוון רחב מאד של תחומים בהם נתונות ליועץ המשפטי לממשלה סמכויות חיוניות ורגישות. פוליטיזציה של הגורמים המפעילים סמכויות אלה והחלשתם, יביאו לפגיעה קשה בזכויות האדם, במינהל התקין ובסדרי המשטר הדמוקרטיים. נדגים את הדברים.

(א) סמכויות היועץ המשפטי לממשלה בתחום התביעה הפלילית

87. בראש ובראשונה, פוליטיזציה של מערך התביעה הכללית, החלשתו והכפפתו לדרג הנבחר, כפי שמוצע בהצעות החוק, מסוכנת מאין כמותה לזכויות האדם במדינה דמוקרטית, והיא עלולה להוביל לניצול לרעה של מגוון הסמכויות הפוגעניות והרגישות הנתונות ליועץ המשפטי לממשלה; להפעלתן על יסוד שיקולים פוליטיים, בלתי ענייניים וזרים; ובמקרים חריגים, אף לשימוש בהן לרעה ככלי להשגת מטרות פוליטיות ולשם הבטחת שימור כוחו של השלטון. תביעה פוליטית נמנית עם סמליהן המובהקים ביותר של שיטות משטר אוטוריטריות ואחריתה מי ישורנה.³⁸

88. בתפקידו כתובע הכללי של מדינת ישראל, אוזז היועץ המשפטי לממשלה במגוון רחב מאד של סמכויות, חלקן אף בעלות אופי מעין שיפוטי, המשפיעות באופן ישיר ודרמטי על זכויות האדם ועל חירותו. כאלה הן למשל, סמכויות היועץ המשפטי לממשלה להחליט על העמדת אדם לדין פלילי ולנהל את כלל הליכי התביעה הפלילית מול בית המשפט (לרבות סמכותו להסמך תובעים שיעשו זאת), ובכלל זאת, סמכויות להעמדה לדין או דרישה להשלמת חקירה,³⁹ להחליט בערר על החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין,⁴⁰ להורות על חזרה מאישום,⁴¹ להורות על עיכוב הליכים פליליים ועל חידושם לאחר עיכוב כאמור,⁴² לאשר העמדה לדין של קטין ובגיר יחד או על העמדת קטין לדין בחלוף שנה ממועד ביצוע העבירה,⁴³ לאשר העמדה לדין בעבירות מין בקטינים בחלוף תקופת ההתיישנות הרגילה,⁴⁴ לאשר הגשת בקשה להארכת מעצר של חשוד לתקופה העולה על 30 ימים ברצף בקשר לאותו אירוע,⁴⁵ לאשר הגשת בקשה להארכת מניעת מפגש של עצור בעבירות ביטחון עם עורך

³⁸ וראו דברי כב' השופט שטיין בבג"ץ 3545-11-25 **בוארון נ' היועצת המשפטית לממשלה**, פסקה 10 לחוות דעתו (16.11.2025), לפיהם פוליטיזציה של המשפט הפלילי היא "תופעה חמורה ביותר שנמנית עם סממניו המובהקים של משטר רודני".

³⁹ סעיפים 60-63 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן: **החסד"פ**).

⁴⁰ סעיף 64 לחסד"פ.

⁴¹ סעיפים 94 ו-94א לחסד"פ.

⁴² סעיפים 231-232 לחסד"פ.

⁴³ סעיפים 4 ו-14 לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971.

⁴⁴ סעיף 354 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

⁴⁵ סעיף 17(ב) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן: **חוק המעצרים**).

דין מעבר ל-10 ימים,⁴⁶ לאשר מניעת מפגש מעבר ל-30 ימים לפי חוק המאבק בטרור,⁴⁷ וסמכויות רבות נוספות.

89. כמו כן קיימת שורה ארוכה של סמכויות של היועץ המשפטי לממשלה המואצלות לבעלי תפקידים שונים,⁴⁸ מכוח סעיף 242א לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, וגם להן עשויות להיות השלכות משמעותיות בהקשר של אכיפת החוק ושל זכויות הפרט.⁴⁹

90. זאת ועוד, בעבירות אשר העמדה לדין בגין טומנת בחובה פוטנציאל לפגיעה בזכויות הפרט, ובייחוד בזכויות פוליטיות כגון חופש הביטוי וההתאגדות, נדרש אישור ייעודי של היועץ המשפטי לממשלה לשם העמדה לדין. זאת, על מנת לוודא כי לא נעשה שימוש לרעה בכליו הדרקוניים של המשפט הפלילי בהקשרים רגישים במיוחד, בייחוד כאלה קשורים לפעולות וביטויים כלפי השלטון. בתוך כך, לדוגמה, נדרש אישור של היועץ המשפטי לממשלה לשם העמדה לדין בגין עבירות הנוגעות לביטחון המדינה,⁵⁰ עבירות חוץ,⁵¹ עבירות המרדה,⁵² עבירות הסתה לגזענות ול אלימות,⁵³ עבירות התאגדות אסורה,⁵⁴ עבירת לשון הרע על חבר בני אדם או על ציבור שאינו תאגיד,⁵⁵ ועבירות גילוי הזדהות עם ארגון טרור והסתה לטרור.⁵⁶

91. סמכויות נוספות הנתונות ליועץ המשפטי לממשלה בתחום התביעה הפלילית, הן בעלות אופי משטרי ומיועדות להבטיח את הפרדת הרשויות, את עצמאותם של חברי רשויות השלטון השונות ומניעת שימוש לרעה בסמכויות פליליות לשם התנכלות לבכירי רשויות השלטון. כך למשל, נדרש אישור של היועץ המשפטי לממשלה לשם הגשת בקשה לצו חיפוש ולהאזנת סתר אצל חבר כנסת;⁵⁷ ולשם הגשת כתב אישום נגד חבר כנסת בעבירה שנעברה בזמן היותו חבר כנסת או לפני כן ואשר החסינות איננה חלה עליה.⁵⁸ בנוסף, סעיף 17 לחוק-יסוד: הממשלה מחייב את הסכמת היועץ המשפטי לממשלה לשם פתיחה בחקירה פלילית נגד ראש הממשלה ונגד מי שניהן כראש הממשלה, בשל חשד לביצוע עבירה שנעברה בעת כהונתו או בשנה לאחר שחדל לכהן. עוד נקבע שם כי כתב אישום נגד ראש הממשלה יוגש בידי היועץ המשפטי לממשלה. הוראות דומות נקבעו בסעיף 12(א) לחוק-יסוד: השפיטה, ולפיהן "לא תיפתח חקירה פלילית נגד שופט אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה ולא יוגש כתב אישום נגד שופט אלא בידי היועץ המשפטי לממשלה".⁵⁹

92. כאמור לעיל, פוליטיזציה של כלל הסמכויות האמורות והפיכתו של התובע הכללי לגורם מוחלט, התלוי בחסדי הדרג הפוליטי – עלולות להוביל לניצולן של סמכויות פוגעניות אלה למטרות פוליטיות וזרות. כך, פוליטיזציה של התביעה הכללית עלולה להשפיע על דרך פעולתה של מערכת אכיפת החוק ולהביא לאכיפה לא שוויונית ומוטה פוליטית; לפגוע בהליכים פליליים בכלל ובחקירות שחיתות

⁴⁶ סעיף 35 (ד) לחוק המעצרים.

⁴⁷ סעיף 52(ב) לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016.

⁴⁸ מרביתם בפרקליטות המדינה.

⁴⁹ ראו התוספת השלישית לחסד"פ.

⁵⁰ סעיף 123 לחוק העונשין.

⁵¹ סעיף 9(ב) לחוק העונשין.

⁵² סעיפים 123 ו-135(א) לחוק העונשין.

⁵³ סעיף 144 לחוק העונשין.

⁵⁴ סעיף 150 לחוק העונשין.

⁵⁵ סעיף 4 לחוק איסור לשון הרע, התשכ"א-1965.

⁵⁶ סעיף 24(ד) לחוק המאבק בטרור.

⁵⁷ סעיף 2(ג)3 ו-2(ג) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (להלן: **חוק חסינות חברי הכנסת**).

⁵⁸ סעיף 4(א)1 לחוק חסינות חברי הכנסת.

⁵⁹ הוראות דומות נקבעו לגבי דיינים וקאדים, ראו סעיף 25 לחוק הדיינים התשט"ו-1955, סעיף 23 לחוק הקאדים, התשכ"א-1961; סעיף 28 לחוק בתי הדין הדתיים הדרוזיים, התשכ"ג-1963.

שלטונית בפרט, שלגביהן נדרשת עצמאות מוחלטת של גופי האכיפה מפני מעורבות כלשהי של דרג נבחר; וכן לפגוע או להטות את דרך הפעלת סמכויותיהן של רשויות האכיפה בתחומים אחרים בעלי השלכה בשדה הפוליטי, למשל בכל הקשור לשמירת טוהר הבחירות. בנוסף, אכיפה לא שוויונית או מוטה בתחומים מסוימים או כלפי אוכלוסיות מסוימות, עלולה לפגוע בזכויות יסוד חוקתיות כתוצאה מהיעדר אכיפה או מאכיפת יתר.

93. הנה כי כן, השינויים מרחיקי הלכת המוצעים בהצעות החוק יביאו, בסבירות קרובה לוודאי, לפגיעה קשה בזכויות האדם ובחירויותיו ובערכי יסוד דמוקרטיים, וזאת בהיבטים שונים של פעילות גופי האכיפה.

94. בתמצית, ומבלי למצות את הדיון בסוגיית עמידתן של הצעות החוק במבחני החוקתיות, נוסף כי עצם פגיעתן של ההצעות בעצמאותה של התביעה הפלילית, במקצועיותה ובאי-תלותה, מהווה פגיעה בזכויות היסוד המושפעות מפעילות גופי האכיפה. כמו כן, פוליטיזציה והחלשה של מערך התביעה הפלילית מובילות אף הן לפגיעה מובחנת ועצמאית בזכות החוקתית לכבוד האדם. יפים לעניין זה, בשינויים המחויבים, דברי כב' מ"מ הנשיא פוגלמן בעניין **פקודת המשטרה**:⁶⁰

"האופן שבו מערכת היחסים בין הדרג המיניסטריאלי לבין המשטרה מוסדרת – משפיע על עצם הלגיטימיות של הפעלת הסמכויות המשטריות. הבטחת עצמאותה ומקצועיותה של המשטרה – כחלק ממכלול האיזונים והבלמים שפורטו לעיל – היא חיונית להגנה על זכויות האדם; בהתאם, השאלה כיצד מערכת יחסים זו מוסדרת היא 'שאלה קריטית' שניצבת ב'גרעין הקשה' של הזכויות החוקתיות שנפגעות כתוצאה מהפעלת סמכויות המשטרה [...] ובפרט בזכות לחירות; לפרטיות; לחופש ביטוי; לחופש תנועה.

בהתאם לאמור, לשיטתי, ככל שנמצא שהתיקון – על הוראותיו השונות – שינה את מערכת היחסים שבין השר לבין המשטרה, באופן שהסיט את נקודת האיזון באופן ניכר ופגע ביכולתה להפעיל את סמכויותיה באופן עצמאי, מקצועי, ממלכתי ובלתי תלוי, הדבר יעלה כדי פגיעה עצמאית ומובחנת בזכויות שנפגעות כתוצאה מעצם הפעלת סמכויות המשטרה.

בנוסף לאמור, סבורני כי פגיעה בעצמאות המשטרה תוך הכפפתה באופן לא מאוזן לדרג המיניסטריאלי, מוליכה גם לפגיעה מובחנת ועצמאית בזכות החוקתית לכבוד האדם [...] פגיעה בעצמאות המשטרה תוך פתיחת פתח להשפעה של שיקולים פוליטיים לא ענייניים על האופן שבו מופעלות סמכויותיה, מעבירה מסר שלפיו הסמכויות הפוגעניות של המשטרה עלולות לשמש לא רק לשם הגשמת האינטרס הציבורי ובמידה המתחייבת לכך, אלא גם לקידום מטרות חיצוניות. כתוצאה מכך, הפרט, שעליו מפעילה המשטרה את סמכויותיה (שמטבען, עשויות להיות פוגעניות), עשוי לחוש כי הוא משמש אמצעי להשגת תכליות זרות".

95. הנה כי כן, ומבלי למצות כאמור, דומה כי הצעות החוק טומנות בחובן פגיעה קשה בזכויות יסוד, אשר על פני הדברים, איננה צולחת את מבחני פסקת ההגבלה.

⁶⁰ עניין **פקודת המשטרה**, לעיל ה"ש 12, בפסקאות 119-121.

(ב) סמכויות היועץ המשפטי לממשלה לשם שמירת זכויות האדם

96. מלבד הסמכויות המוקנות ליועץ המשפטי לממשלה ולנציגיו בניהול התביעה הפלילית, הרי שמכוח תפקידיו כאמון על ייעוץ משפטי לממשלה ועל ייצוג האינטרס הציבורי ושמירת השלטון החוק במובן הרחב, מוקנות ליועץ סמכויות שונות בחקיקה, בגדרן הוא נדרש לבחון את אופן הפעלתן של סמכויות מינהליות רגישות הטומנות בחובן פוטנציאל פגיעה בזכויות האדם ואשר מחייבות איזון עדין בין זכויות ואינטרסים נוגדים.⁶¹

97. כאלה הן לדוגמה, סמכויות היועץ לאשר האזנות סתר מסוימות, לקבל דיווחים על האזנות סתר ולאשר שימוש בהאזנות מעין אלה כראיה אף אם נאספו שלא בהתאם לחוק;⁶² לאשר הגשת בקשה לביטול אזרחות של אדם שעשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל;⁶³ לאשר הגשת בקשה להכרזה על ארגון טרור או על אדם זר כפעיל טרור;⁶⁴ וכיו"ב.

98. כמו כן, ראש אגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל ומפקד המשטרה הצבאית החוקרת, נדרשים להגיש מידי שישה חודשים דין וחשבון ליועץ המשפטי לממשלה בדבר הבקשות שהוגשו על-ידי המשטרה ומצ"ח, לפי העניין, להעברת מידע ביומטרי, ובדבר הצווים שניתנו על-ידי בית המשפט המחוזי, בהן הותר להעביר מידע מעין זה.⁶⁵ ראש אגף החקירות והמודיעין במשטרה נדרש לדווח ליועץ המשפטי לממשלה אף על היתרים דחופים לקבלת נתוני תקשורת,⁶⁶ ולאחרונה עוגנה חובת דיווח ליועץ ביחס להפעלת מצלמות "עין הנץ" על-ידי משטרת ישראל.⁶⁷ כך גם ראש השב"כ מחויב למסור ליועץ המשפטי לממשלה, אחת ל-30 ימים, דיווח על היתרים שניתנו לחיפוש סמוי בכלי רכב ובחצרים למטרות מודיעין;⁶⁸ וכן עליו למסור, אחת לשלושה חודשים, דיווח ליועץ המשפטי ולראש הממשלה על היתרים שניתנו לשימוש בנתוני תקשורת ועל אופן השימוש במידע.⁶⁹ חובות הדיווח מכוח החוק מאפשרות פיקוח שוטף של הייעוץ המשפטי לממשלה על הפעלת סמכויות שיש בהן משום פגיעה משמעותית בזכויות היסוד של הפרט, שלגבי חלקן אין כלל פיקוח שיפוטי.

99. דוגמה נוספת לסמכויות היועץ המשפטי לממשלה בהגנה על זכויות יסוד ועל האינטרס הציבורי, ניתן למצוא בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, המחייב קיום התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה עובר לקביעת מבחנים לחלוקת כספי תמיכה למוסדות ציבור, וזאת לשם הבטחת השוויון בחלוקת משאבי ציבור ולמניעת תופעת "הכספים הייחודיים" אשר נהגה עובר לחקיקתו של סעיף 3א האמור.

100. בצד הסמכויות הסטטוטוריות האמורות, היועץ המשפטי לממשלה עוסק בשגרה בשמירה על זכויות האדם במסגרת תפקידו כיועץ המשפטי של כלל רשויות המינהל, כמלווה הליכי חקיקה וכמייצג המדינה בערכאות. כך, למשל, בחוות הדעת אשר ניתנו לאחרונה בנוגע לעצמאות המשטרה ולשמירת חופש ההפגנה והביטוי, בייצוג המדינה בערכאות בהליכים הנוגעים לשוויון בנטל השירות הצבאי ועוד. למעשה, ליועץ המשפטי לממשלה תפקיד ייחודי כמשיב במסגרת עתירות חוקתיות וכך גם

⁶¹ להרחבה על הסמכויות הנתונות ליועץ המשפטי לממשלה, ראו גם בנספח ה' לדו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 4.

⁶² חוק האזנת סתר, התשל"ט-1979.

⁶³ סעיף 11(ג)(1) לחוק האזרחות, התשי"ב-1952.

⁶⁴ סעיף 3(ב) לחוק המאבק בטרור.

⁶⁵ סעיף 17(ח) לחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009.

⁶⁶ סעיף 3(ה)(1) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007.

⁶⁷ סעיף 10ב לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971.

⁶⁸ סעיף 10(ד) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002.

⁶⁹ סעיף 11(ד) לחוק שירות הביטחון הכללי.

בעתירות מינהליות המערבות סוגיות של זכויות אדם, מינהל תקין ושלטון החוק. כמו כן, הצעות חוק ממשלתיות דרושות אישור של היועץ המשפטי לממשלה, עובר להגשתן, בין היתר על מנת לוודא כי הללו עומדות בעקרונות היסוד של השיטה ובמבחני החוקתיות.

101. הצעות החוק דנן, ככל שיקודמו, יובילו למצב שבו לא יהיה באפשרותם של בעלי התפקידים להם מוצע להקנות את סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, למנוע מראש במסגרת הייעוץ המשפטי המחייב, פגיעה בזכויות האדם; כמו גם להציג בדיעבד בפני בית המשפט עמדה סדורה ומלאה בדבר פגיעה אפשרית בזכויות אדם ובסדרי המשטר הדמוקרטי, ובכללה מלוא התשתית העובדתית והנורמטיבית הנדרשת לעניין. זאת, אף אם תעמוד בפני בית המשפט עתירה הנוגעת לפגיעה קשה וברורה בזכויות אדם. במצב דברים זה תיפגע גם יכולתו של בית המשפט להעביר ביקורת שיפוטית אפקטיבית על החלטותיהן של רשויות המינהל, ושני "קווי ההגנה" המשפטיים מפני התנהלות פוגענית ובלתי חוקית של הרשות המבצעת – ייפגעו קשות.

102. כמו כן, יצוין כי פוליטיזציה של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה תשליך על המידתיות של הסדרים חוקיים רבים, אשר עוצבו מלכתחילה בהתבסס על קיומו של גורם משפטי מקצועי ואובייקטיבי המעורב בהפעלת הסמכות, וייתכן שאף תהפוך רבים מהסדרים אלה לבלתי מידתיים.

(ג) סמכויות היועץ המשפטי לממשלה להבטחת הבחירות החופשיות והזכות לבחור ולהיבחר

103. במסגרת תפקידיו השונים של היועץ המשפטי לממשלה, נתונות לו מגוון סמכויות המיועדות להבטחת קיומן של בחירות חופשיות והוגנות במדינת ישראל, כאשר להווי ידוע כי בחירות חופשיות הן מסממניה היסודיים ביותר של שיטת משטר דמוקרטית. בהקשר זה יצוין כי שמירה על חופש ההפגנה והביטוי, שיישום הנחיות היועצת המשפטית לממשלה מסייע רבות בהגנתו, מהווה אף היא אבן יסוד למימוש הזכות לבחור ולהיבחר בחברה דמוקרטית.

104. כבועו כתובע הפלילי, מוסמך היועץ המשפטי לממשלה להעמיד לדין פלילי גורמים אשר פוגעים בתקינות הליך הבחירות. כך, לדוגמה, פרק י"א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 מכיל שורה של עבירות בחירות בגין ניתן להעמיד לדין פלילי כאמור, כגון זיוף פנקס בוחרים או רשימת בוחרים; שימוש שלא כדין במידע בפנקס בוחרים או מסירת מידע מהפנקס; הפרעת בחירות; נטישת חומר הצבעה; שחיתות ואיום, ובכלל זאת, עבירות של שוחד בחירות, איום על בוחרים ושידול אדם להצביע או להימנע מלהצביע, בכלל או בעד רשימה מסוימת; הצבעה שלא כחוק; הפקעת שכר אולמות לשם אסיפת בחירות; וכיו"ב.

105. נוסף על כך, חוק הבחירות לכנסת מקנה סמכויות נוספות ליועץ המשפטי לממשלה, כמי שאמון על ייצוג המדינה בערכאות ועל ייצוג האינטרס הציבורי והבטחת שלטון החוק במובנו הרחב. לדוגמה, סעיף 86 לחוק הבחירות לכנסת מסמך את היועץ המשפטי לממשלה (לצד גורמים נוספים) לערער על תוצאות הבחירות, בטענה "שהבחירות בכללן או בקלפי מסויימת לא התנהלו כחוק, או שחלוקת הקולות בין רשימות המועמדים לא היתה נכונה"; "שהמנדטים לא חולקו כחוק"; או "שקולות שניתנו בעד רשימת מועמדים מסויימת הושגו שלא כחוק".

106. תפקיד היועץ המשפטי לממשלה משמעותי גם בהקשרי פסילת מועמדים ורשימות בבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות, וכן בהליכי הפסקת חברות של חבר כנסת. מטבעם, הליכים אלה רגישים ונוגעים לשמירה על זכויות יסוד ועל קיומו של המשטר הדמוקרטי. במסגרת תפקידים אלה בא לידי ביטוי תפקידו של היועץ כמייצג את האינטרס הציבורי, כגורם עצמאי, מקצועי וניטרלי החיוני

במיוחד בשאלות רגישות כאמור, זאת בפרט על רקע השימוש שנעשה פעמים רבות על-ידי גורמים פוליטיים בבקשות פסילה מטעמים פוליטיים ובלתי ענייניים.

107. זאת ועוד, ב"כובעו הייעוצי", אמון היועץ המשפטי לממשלה על שמירת כללי האיפוק והריסון החלים על הממשלה בתקופת בחירות, אשר נועדו להגן אף הם על השוויון בבחירות ולמנוע, בין היתר, מצב שבו הממשלה המכהנת וחבריה יעשו שימוש לא הוגן ביתרון המובנה הנתון להן ממילא על פני מפלגות המתמודדות בבחירות שאינן חברות בממשלה, בדרך של שימוש בסמכויותיהם השלטוניות כדי להיטיב את מצבם בעיני הציבור.

108. בתמצית, נזכיר בהקשר זה כי בהתאם לסעיף 30 לחוק-יסוד: הממשלה, עקרון הרציפות חל על עבודת הממשלה, והפעילות השלטונית נמשכת כסדרה אף בתקופת הבחירות ולאחריה, עד להקמת ממשלה חדשה. עם זאת, בפסיקת בית המשפט העליון נקבע, כי הממשלה והשרים בממשלת מעבר ובתקופת בחירות מחויבים לנהוג "באיפוק הראוי למעמד של ממשלה יוצאת" בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות לפעול בהם בתקופת המעבר.⁷⁰ כללי האיפוק והריסון נועדו למנוע ניצול של המשאבים הממשלתיים לשם קידום סיכוייהן של המפלגות המכהנות בממשלה לזכות בתמיכה גדולה בבחירות הקרובות, אם בדרך של קבלת החלטות הרצויות לקבוצות מסוימות של בוחרים ואם בדרך של "כלכלת בחירות", קרי, חלוקת הטבות לצרכים אלקטוראליים ללא בסיס ענייני. כמו כן, פגיעה בסמכויות היועץ המשפטי שתכליתן שמירה על בחירות חופשיות והוגנות עלולה להוביל להתפתחות תופעות של כבילת שיקול הדעת של הממשלה הנכנסת או לחלופין הימנעות מקבלת החלטות ענייניות מתחייבות בשל שיקולים אלקטוראליים, והכל ללא כל מנגנוני ביקורת אפקטיביים. על כך כתבה כב' הנשיאה חיות, בעניין **ביטול עילת הסבירות**:

"מניעת האפשרות לבחון את סבירות החלטותיהן של ממשלות מעבר, עלולה לגרום לפגיעה רחבת היקף באינטרס הציבורי, שכן היא תאפשר לממשלה ולשרים הפועלים כממשלת מעבר לנצל ביתר קלות את הסמכויות והמשאבים העומדים לרשותם בתקופת הבחירות, לצורך מינויים שאינם חיוניים או על מנת להשיג יתרון לא הוגן לקראת הבחירות, למשל באמצעות מה שמכונה 'כלכלת בחירות' [...] על כן, במצב המשפטי הקיים, התיקון מוביל, בין היתר, לפגיעה מובהקת בשלטון החוק בנקודה קריטית לקראת בחירות, באופן שעלול להשפיע על כללי המשחק הדמוקרטיים עצמם".⁷¹

109. דברי כב' הנשיאה חיות רלוונטיים, אף בדרך של קל וחומר, בכל הנוגע לפגיעה במעמדו של היועץ המשפטי לממשלה ובהכפפתו לדרג הפוליטי. זאת, מאחר שכפי שצוין לעיל, היועץ המשפטי לממשלה מהווה "קו ההגנה הראשון" מפני החלטות פסולות מעין אלה, כאשר מרבית ההחלטות המתקבלות ברשויות המינהל כלל אינן מגיעות ל"קו ההגנה השני", שהוא הביקורת השיפוטית. בכל הקשור לשמירה על טוהר הבחירות, הבאת המהלך השלטוני הפסול בפני ביקורת שיפוטית שתתקיים לאחר השלמת המעשה השלטוני שנועד לגייס בוחרים עבור חבר הממשלה, עלולה להיות בגדר מעט מדי ומאוחר מדי.

⁷⁰ בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 455 (2001).

⁷¹ עניין **ביטול עילת הסבירות**, לעיל ה"ש 8, בפסקה 168 לחוות דעת כב' הנשיאה חיות.

110. הנה כי כן, החלשה ופוליטיזציה של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, על כלל תפקידיו הרלוונטיים להבטחת הבחירות ההוגנות והחופשיות ולמימוש הזכות לבחור ולהיבחר, עלולות לפגוע באופן קשה בשוויון בבחירות, שכן סמכויות אכיפה, ייצוג וייעוץ משפטי הכפופים לדרג פוליטי, יושפעו משיקולים פוליטיים ולא ענייניים, תוך שהממשלה המכהנת וחבריה יוכלו להשתמש בסמכויותיהם השלטוניות, באין מפריע, כדי להגדיל את סיכוייהם להצלחה בבחירות. שימור הכוח הפוליטי באמצעות האפשרות לשימוש לרעה בסמכות השלטונית שניתנה לנבחרי הציבור בנאמנות, הוא בגדר סכנה חמורה למשטר הדמוקרטי. לא למותר יהיה להוסיף ולהזכיר את החשיבות החוקתית העליונה של שמירה על עקרון השוויון בבחירות, שהוא מיסודותיו 'הגרעיניים' ביותר של המשטר הדמוקרטי בישראל.

(ד) סמכויות היועץ המשפטי לממשלה בשמירת האופי הממלכתי של השירות הציבורי

111. במסגרת סמכויות הייעוץ והייצוג הנתונות לו, פועל היועץ המשפטי לממשלה אף לשם הגנה על אופי הממלכתי, המקצועי והעצמאי של השירות הציבורי בישראל. כידוע, תפיסת היסוד של השירות הציבורי בישראל היא כשירות ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי,⁷² אשר נועד לשרת את הציבור כולו ולהעניק לו את השירות הטוב והמקצועי ביותר.

112. בעיקרו של דבר, מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, ובכללו היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה וליחידות הסמך, מלווים באופן צמוד את המינויים השונים המבוצעים ברשות המבצעת, ובייחוד את הליכי המינוי של בעלי התפקידים הבכירים. גם הליכי המינוי והמינוי המלווים על-ידי נציבות שירות המדינה נבחנים בידי הייעוץ המשפטי לנציבות. הליווי המשפטי של מינויים בשירות המדינה כולל בחינה של עמידת המועמד בתנאי הכשירות, התאמתו לתפקיד, קיומן של זיקות פוליטיות לשר משרי הממשלה, ובמידת הצורך, כישורים מיוחדים, קיומו של מידע פלילי או משמעתי ומשמעויותיו לעניין המינוי, עמידה בחובת הייצוג ההולם לאוכלוסיות זכאיות וכיו"ב.

113. הייעוץ המשפטי לממשלה אף אמון על מניעתם של פיטורין שרירותיים של עובדי ציבור בכלל ושל בעלי תפקידים בכירים ושומרי סף בפרט. כדוגמה לכך ניתן לציין את מעורבותה והנחיותיה של היועצת המשפטית לממשלה המכהנת במסגרת ההליכים שקיימה הממשלה לשם הפסקת כהונתו של ראש השב"כ הקודם.⁷³

114. בהקשר זה, כבהקשרים רבים אחרים, סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה כמייצג המדינה בערכאות מהווה המשך טבעי של סמכותו הייעוצית, יוצרת עמדה משפטית קוהרנטית בשלבי הייעוץ והייצוג המשפטי, והסמכויות האמורות אף מחזקות ומשלימות זו את זו, כל אימת שהליכי המינויים והפיטורין מובאים לבחינה שיפוטית.

115. לא למותר להוסיף ולציין את סמכותו הסטוטורית של היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 23א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, לאשר הארכת מילוי מקום של נושא משרה בכיר עליו חל הסעיף, לתקופה העולה על שישה חודשים. בעניין זה, על היועץ המשפטי לממשלה להבטיח כי לא ייעשה שימוש בסמכות הטלת התפקיד הזמנית הנתונה לגורמים הממנים, לשם איוש תפקידים בכירים על-ידי ממלאי מקום למשך תקופה ממושכת יתר על המידה, תוך פגיעה בעצמאותם ובמקצועיותם של בעלי התפקידים האמורים, חלף קיום הפעולות הנדרשות לאיוש קבוע של תפקידים

⁷² בג"ץ 7908/17 התנועה לטוהר המידות נ' ממשלת ישראל (1.11.2018).

⁷³ החלטה אשר בית המשפט העליון קבע כי היא בלתי חוקית בפסק הדין בבג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (21.5.2025).

אלה. נזכיר כי כב' השופט (כתוארו אז) סולברג התייחס לתופעה, ההולכת ומתרחבת בתקופה האחרונה, בגדרה מינויים בכירים רבים בשירות המדינה מאוישים במילוי מקום, לעתים לתקופות ארוכות, וכתב כי: "המצב המתואר – מטריד ביותר. האינטרס הציבורי במינוי בכירים העומדים בתנאי הכשירות, וברף המקצועי הגבוה ביותר, ואשר פועלים תוך הפעלת שיקול דעת עצמאי מתוקף מינוי הקבע שלהם – אינו מתממש; איכות השירות הניתן, בסופו של דבר, לאזרח – נפגעת. טוב יעשו כלל הגורמים הצריכים לעניין, אם יפעלו בהקדם לטובת יצירת שיפור משמעותי בכל הנוגע לתחום זה".⁷⁴

116. עוד חשוב להזכיר את תפקידו החשוב של היועץ המשפטי לממשלה בהגנה על עצמאותם של יועצים משפטיים למשרדי ממשלה וליחידות הסמך. כדוגמה לכך ניתן לציין את הודעתו של מפכ"ל המשטרה, בחודש אוקטובר 2024, לפיה היועץ המשפטי של המשטרה יסיים את תפקידו ויעבור לתפקיד אחר במשטרה, בניגוד לרצונו. בעקבות זאת, שלחה היועצת המשפטית לממשלה מכתב למפכ"ל, בו עמדה על החשיבות שבשמירה על עצמאותו של היועץ המשפטי למשטרה, המשמש "שומר סף פנים ארגוני ואמון על הטיפול במכלול ההיבטים המשפטיים בעבודת המשטרה, בהם גם היבטים רוחביים, משמעותיים ורגישים, כמו המחאות המתקיימות ברחבי הארץ ונושא טוהר המידות והמינויים במשטרה". לפיכך, ציינה היועצת כי לשם הבטחת עצמאותו של היועץ המשפטי למשטרה, כמו גם היועצים המשפטיים לגופים ממשלתיים אחרים, הליכי מינוי או סיום כהונה שלהם נעשים בהיוועצות עמה. בסופו של יום, הודיע המפכ"ל על ביטול החלטתו להעביר את יועמ"ש המשטרה מתפקידו.

117. חשיבותן של הנחיות היועצת המתוארות לעיל, ובעצמאות הנתונה לממלאי התפקידים האמונים על יישומן, באה לידי ביטוי הן בעניינים הקונקרטיים שבגדרן ניתנו והן במישור הרוחבי, נוכח האפקט המצנן אשר עלול להיווצר אם תתאפשר התנכלות לעובדי ציבור המבקשים לבצע את תפקידם בהתאם לדין ולשיקול דעתם המקצועי.

* * *

118. לסיכום, היועץ המשפטי לממשלה אחוז במגוון רחב של סמכויות, במסגרת תפקידיו השונים, אשר מאפשרות לו לשמש כשומר סף ראשון במעלה לערכים דמוקרטיים בסיסיים. הצעות החוק דנו, המבקשות להחליש את מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה ולהכפיפו לדרג הפוליטי – יובילו אפוא לפוליטיזציה של הסמכויות הרגישות הנתונות ליועץ וקיים חשש ממשי שינוצלו לרעה לשם קידום אינטרסים פוליטיים צרים. משכך, הצעות החוק פוגעות קשות בזכויות האדם ובעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי והן מעוררות אף שאלות חוקתיות כבדות משקל.

פרק ד': שיטת המשטר הישראלית ושחיקת יתר הערובות הדמוקרטיות

119. מלבד הקשיים הטמונים בהצעות החוק גופן, חשוב להבהיר כי הן מהוות חלק בלתי נפרד מכלל ההליכים המכונים "הרפורמה המשפטית", שעניינם בשחיקה מתמשכת של הערובות הקיימות לשמירה על אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל ולאזון וריסון יחסי של כוחה של הרשות המבצעת. בפרק זה נבקש להציג אפוא את שיטת המשטר הישראלית על חולשותיה ואת הערובות להבטחת המשך קיומה כשיטת משטר דמוקרטית. בהמשך, נציג את המהלכים שמטרתם שחיקת הערובות לשמירת השיטה הדמוקרטית הישראלית ולשינוי אופי שיטת המשטר, באופן שיאפשר לרשות

⁷⁴ בג"ץ 34680-08-24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר התקשורת, פסקה 39 (14.10.2024).

המבצעת לשלוט במנגנונים המיועדים לריסון כוחה ולהבטיח את פעולתה לטובת האינטרס הציבורי ואשר למעשה יעקר את יכולתם של מנגנונים אלה לממש את ייעודם.

120. יסוד מוסד הוא כי אין די ברכיב הפורמלי של שלטון הרוב על מנת ששיטת משטר תוכל להיקרא דמוקרטית מבחינה מהותית. שלטון רוב טכני, אשר אינו מבטיח זכויות אדם, שוויון הכול בפני החוק, הפרדת רשויות והמשך אפשרות אמיתית של בחירה, נקרא גם "דמוקרטיה חלולה" (Hollow Democracy) או "פרוצדורלית".⁷⁵ לשם קיום דמוקרטיה מהותית כאמור נדרשים רכיבים נוספים של הפרדת רשויות, איזונים ובלמים והגנה על זכויות הפרט והמיעוט.

121. כמו כן, שימור אופייה הדמוקרטי של מדינה לעולם אינו מובטח או מובן מאליה, והוא מחייב עמידה על המשמר על מנת לקיים ערובות איתנות ומובנות לאיזון ולריסון הכוח הנתון לרשויות השלטון.⁷⁶ שיטות משטר שונות כוללות אפוא ערובות מוסדיות ומבניות שונות להבטחת ההגנה על אופיין הדמוקרטי המהותי. כב' השופט (כתוארו אז) עמית עמד, בפסק הדין בעניין **ביטול עילת הסבירות**, על מספר "מנועים" המשמשים במשטרים דמוקרטיים ברחבי העולם כאמצעים לאיזון ולחלוקת הכוחות בין רשויות השלטון במדינה, והם: "פדרליזם – משטר פדרלי/מדינתי/קנטונים; בחירות אזוריות; שני בתי פרלמנט; רשויות מוניציפליות חזקות ובעלות סמכויות מול הממשל המרכזי; נשיא בעל סמכויות ביצועיות; חוקה מוסדית מלאה ומשוריינת; מגילת זכויות אדם מלאה; כפיפות לבית דין חיצוני (כמו בית הדין האירופי לצדק בלוקסמבורג); מסורת חוקתית, נוהגים חוקתיים, תרבות של *it is not done*". כב' השופט (כתוארו אז) עמית הוסיף כי "יש מדינות שהתברכו בכל המנועים, יש מדינות שהתברכו בחלק מהמנועים, אך בישראל אין אפילו מנוע אחד ממנועים אלה" (ההדגשה הוספה).⁷⁷

122. לא זו בלבד שמדינת ישראל נעדרת מנגנונים אפקטיביים לריסון הכוח הריכוזי של הרוב כאמור, אלא שבשיטת המשטר הישראלית מתקיימת "התכה" מובנית ואינהרנטית בין הרשות המחוקקת ובין הרשות המבצעת. זאת, באופן שהופך את הרשות המבצעת למעין "רשות-על", מאיין למעשה את האפשרות לקיים פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי על הממשלה ומערער את מערך האיזונים והבלמים החיוני בין שתי רשויות אלה. "התכת רשויות" מעין זו נובעת, בראש ובראשונה, מכך שלרשות המבצעת יש רוב מובנה ברשות המחוקקת וממילא לרוב חברי הכנסת יש אינטרס פוליטי בשימור יציבות הממשלה ובהמשך קיומה.⁷⁸

⁷⁵ פרופ' רות גביון, במאמרה **זכויות האדם והדמוקרטיה - רקע רעיוני** מציינת כי "גם לפי התפיסה הצרה, הפורמלית, של הדמוקרטיה, יש חשיבות ראשונה במעלה לכמה מזכויות האדם והאזרח הקלאסיות: הזכות לבחור ולהיבחר, חופש האמונה והדעה, הדיבור וההתארגנות הפוליטית הבלתי אלימה, חופש הביקורת והמחאה הציבורית והזכות למידע. בלי יכולת סבירה לממש את כל אלה לא תהיה לנו דמוקרטיה אמיתית אף במובן הצר של חופש שכנוע עם הסכמה להחלטת הרוב. הדמוקרטיה הפורמלית אינה תומכת בחופש ביטוי בשל הקשר שלו לחירות ולכבוד אנושיים, אולם היא חייבת לתמוך בחופש ביטוי כדי לתת משמעות לעקרון הכרעת הרוב. הכרעת הרוב מקבלת את צידוקה ואת תוקפה המוסרי מכך שהיא נעשית, לפחות, על רקע כללי של חירות לנסות לשכנע את הרוב, על בסיס מידע אמין, בעמדות פוליטיות מסוימות. רק לפי התפיסה הרחבה יותר, המהותית, של דמוקרטיה - ככוללת בתוכה גם מחויבות לכבוד האדם, לערכו השווה ולחירותו הכללית - יש חפיפה שלמה בין זכויות אדם לבין דמוקרטיה": <https://www.daat.ac.il/daat/EZRACHUT/demokratia/zhuyot-2.htm>.

⁷⁶ עניין **ביטול עילת הסבירות**, לעיל ה"ש 8, בפסקה 5 לחוות הדעת כב' השופט (כתוארו אז) עמית.

⁷⁷ שם, בפסקאות 5-7 לחוות דעת כב' השופט (כתוארו אז) עמית.

⁷⁸ השפעתה של הרשות המבצעת על הכנסת מתחזקת באמצעות עקרון המשמעת הקואליציונית, באופן המביא לכך ש"בדרך כלל 'שולטת' הממשלה בכנסת הלכה למעשה" (בג"ץ 16/10042 **קוונטינסקי נ' כנסת ישראל**, פסקה 39 לחוות דעת כב' השופט (כתוארו אז) סולברג (6.8.2017)); וכן על רקע השימוש הנרחב ב"חוק הנורווגי" לפי סעיפים 42 ו-43 לחוק-יסוד: הכנסת, אשר מאפשר לחברי הרשות המבצעת, שרים וסגני שרים שהתפטרו מהכנסת מכוח החוק האמור, להחליט בכל עת על סיום כהונתו של חבר הכנסת שמונה תחתיהם. נוסף על כך, יש לציין את שליטתה של הקואליציה בוועדות המרכזיות והחשובות הפועלות בכנסת, כגון ועדת החוקה, חוק ומשפט, ועדת הכספים וכיו"ב; ואת משקלה הכמעט מכריע של ועדת השרים לענייני חקיקה בקביעת סיכוייה של הצעת חוק פרטית לצלוח את הליכי החקיקה. כלל המאפיינים האמורים, ומאפיינים נוספים כיוצא באלה, מביאים לכדי מצב דברים שבו הכנסת מתפקדת למעשה כידה הארוכה של הממשלה ואין בידה לקיים פיקוח פרלמנטרי ממשי ואפקטיבי, העולה כדי האיזונים והבלמים הנדרשים בשיטת משטר דמוקרטית (דותן, לעיל ה"ש 16, בעמודים 79-80, 84-85).

123. שליטתה האפקטיבית של הממשלה בכנסת, בצד מוטת הכנפיים הרחבה של סמכויות הממשלה במדינת הרווחה המודרנית, מובילות לריכוז של כוח ניכר, חסר תקדים במשטרים דמוקרטיים, בידי הרשות המבצעת במדינת ישראל, כאשר לעתים מתעורר החשש כי המגבלות הקיימות היום, למניעת ניצול לרעה של סמכויות נרחבות אלה, לשם קידום אינטרסים פוליטיים או אישיים צרים, תוך פגיעה באינטרס הציבורי הרחב, הולכות ונשחקות. לכך יש להוסיף את העובדה שבשירות חוקה משוריינת ויציבה המעניקה גם היא הגנה משמעותית מפני שימוש לרעה בכוח השלטוני,⁷⁹ או מנגנונים מאזנים נוספים הקיימים במדינות דמוקרטיות אחרות (ראו לעיל).

124. ברם, בשיטת המשפט הישראלית הנוכחית, קיימים שני מנגנוני איזון שלטוניים מרכזיים אשר מסייעים להבטיח כי פעילותה של הרשות המבצעת לקידום המטרות של הדרג הפוליטי, נעשית בכפוף לדין, והם הרשות השופטת ומוסד היועץ המשפטי לממשלה.

125. כאמור לעיל, היועץ המשפטי לממשלה משמש "קו ההגנה" הראשון מפני פעילות בלתי חוקית של הרשות המבצעת, בהיותו מעורה בעבודת הממשלה – כחלק מהרשות המבצעת – ומעורב בכל שלבי גיבוש המדיניות המינהלית והחקיקה הממשלתית. היועץ המשפטי לממשלה פועל ככלל עוד בטרם מתגבשות החלטות או מדיניות שעלולות לפגוע בזכויות אדם או לסטות מדרישות החוק. תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה – כמי שאמון על סיוע בקידום מדיניות הממשלה בגדרי החוק – מייתר פעמים רבות את הצורך בפנייה לאחר מעשה לערכאות השיפוטיות ומונע פגיעות בזכויות יסוד עוד בטרם התממשו. בית המשפט הוא "קו ההגנה" השני, האמון על הגנת שלטון החוק ביחס לנושאים המובאים לבחינה שיפוטית, שהם אך קצה-קצהו של מכלול ההחלטות המינהליות המתקבלות ברשות המבצעת דבר יום ביומו. ערובות נוספות ונלוות לריסון כוחה של הרשות המבצעת הם אופיו המקצועי והממלכתי של השירות הציבורי והתקשורת החופשית. יפים לעניין זה דברי כב' השופט (כתוארו אז) עמית:

"התשובה לשאלה כיצד מדינת ישראל נשארה דמוקרטית במשך שבעים וחמש שנות קיומה היא מורכבת. ייתכן כי התשובה לכך נמצאת בסדרי השלטון והממשל שירשנו מהמנדט הבריטי, שהחליף את הכיבוש התורכי ששלט בארץ 400 שנה; או במוסדות של 'המדינה שבדרך'; או בשל תרבות שלטונית ותודעה חברתית-משפטית ששררה בקרב הציבור במדינה משך עשרות שנים; או בשל גורמים עצמאיים נוספים כמו הייעוץ המשפטי, פקידות מקצועית, ותקשורת חופשית. שאלה זו היא עניין להיסטוריונים, סוציולוגים וחוקרי מדע המדינה לענות בו, ולא אתיימר להסיג את גבולם של אלה" (ההדגשה הוספה).⁸⁰

126. ואולם, כפי שיפורט להלן, השנים האחרונות מתאפיינות בניסיונות חוזרים ונשנים לשחוק כל אחת ואחת מאותן ערובות לשמירה על אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל – הרשות השופטת, הייעוץ המשפטי לממשלה, השירות הציבורי המקצועי והתקשורת החופשית. הצעות החוק דגן הן חוליה נוספת בשרשרת הניסיונות האמורים, המקודמים לכאורה באופן נפרד, אך מהווים כולם חלק מ"הרפורמה המשפטית", שתכליתה לשנות את אופי שיטת המשטר במדינת ישראל – משיטה

⁷⁹ עניין ביטול עילת הסבירות, לעיל ה"ש 8, בפסקה 113 לחוות דעת כב' הנשיאה חיות.
⁸⁰ עניין ביטול עילת הסבירות, לעיל ה"ש 8, בפסקה 7 לחוות דעת כב' השופט (כתוארו אז) עמית.

דמוקרטית המקיימת הפרדת רשויות ואיזונים ובלמים, גם אם חסרים במידת מה, לשיטה שבה הרשות המבצעת אוחדת בכוח בלעדי, בלתי מוגבל ובלתי מסווג, בבחינת "החוק הוא אני".

(א) החלשת הרשות השופטת ופוליטיזציה שלה

127. הניסיונות החוזרים ונשנים לפגיעה במעמדה ובעצמאותה של הרשות השופטת באים לידי ביטוי, בראש ובראשונה, בנסיונות חקיקה רבים, בהם תיקונים של חוק-יסוד: השפיטה, כגון תיקון מס' 3 לחוק-יסוד: השפיטה, אשר ביקש לבטל את הביקורת השיפוטית בעילת הסבירות על החלטות הממשלה, ראש הממשלה והשרים, ואשר בוטל בהמשך בפסיקת בית המשפט העליון.⁸¹

128. לתיקון זה מצטרפים תיקון מס' 4 לחוק-יסוד: השפיטה ותיקון מס' 105 לחוק בתי המשפט, התשפ"ה-2025, בגדרם שונו הרכב הוועדה לבחירת שופטים וכללי בחירת השופטים לערכאות השונות, באופן אשר פוגע במקצועיות הליך הבחירה בשופטים בישראל, מעניק בכורה לשיקולים פוליטיים, מחליש את הרשות השופטת ופוגע פגיעה קשה בהפרדת הרשויות ובעצמאות הרשות השופטת.⁸²

129. נוסף על כך, בחודש מרץ האחרון אושר בכנסת תיקון מס' 6 לחוק נציב תלונות הציבור על השופטים ונקבע כי חלף מינוי הנציב בידי הוועדה לבחירת שופטים, מינויו יופקד בידי ועדה ייעודית, אשר הרכבה החדש מחליש את הצד המקצועי של הליך מינוי הנציב, ובפרט את מעמדו של נשיא בית המשפט העליון, לעומת החוק בנוסחו עובר לתיקון, בצד הגברת רכיביו הפוליטיים.⁸³

130. מלבד מהלכי החקיקה המיועדים לפגיעה בעצמאותה של הרשות השופטת, מתאפיינת תקופת כהונתה של הממשלה הנוכחית בעיכובים חסרי תקדים בכינוס הוועדה לבחירת שופטים לשם מינוי שופטים לכלל ערכאות השיפוט. זאת, תחילה, בהימנעות שר המשפטים, במשך קרוב לשנה, מכינוס הוועדה לבחירת שופטים לערכאות השונות, עד שהוצא על-ידי בית המשפט העליון צו על תנאי בנדון;⁸⁴ לאחר מכן, בסירובו של השר לכנס את הוועדה לשם בחירת נשיא לבית המשפט העליון, שבעניינה ניתן פסק דין אשר הורה לשר לממש את חובתו לפרסם ברשומות את רשימת המועמדים לתפקיד נשיא בית המשפט העליון ולכנס את הוועדה בחלוף פרק הזמן הנדרש לעניין זה בדין;⁸⁵ ובעת הנוכחית, בהימנעותו של השר מכינוס הוועדה לבחירת שופטים לשם מינוי השופטים החסרים לבית המשפט העליון, הפועל כיום בהרכב של 11 שופטים בלבד מתוך 15 תקני שיפוט – מצב דברים הפוגע קשות ביכולת התפקוד של בית המשפט העליון ובשירות המשפטי הניתן לציבור.⁸⁶

131. לא למותר להוסיף, כי חרף מינויו של נשיא בית המשפט העליון, כב' השופט עמית, בידי הוועדה לבחירת שופטים, בעקבות פסק הדין הנזכר לעיל, רוב חברי הממשלה, בראשם שר המשפטים, מסרבים בכל תוקף להכיר בנשיא הממונה ושר המשפטים מסרב לקיים עמו כל שיח ושיתוף פעולה הנדרשים לשם פעילותה התקינה של הרשות השופטת. שר המשפטים אף נמנע מלפרסם ברשומות את מינויו של השופט עמית לתפקיד נשיא בית המשפט העליון.⁸⁷

132. נוסף על האמור, שרים בממשלה הצהירו בגלוי כי אין בכוונתם לציית לפסיקת בית המשפט העליון,

⁸¹ שם.

⁸² נגד תיקונים אלה תלויות ועומדות עתירות בפני בית המשפט העליון (בג"ץ 70604-03-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת ואח'**).

⁸³ אף נגד תיקון זה ישנן עתירות תלויות ועומדות (בג"ץ 15779-03-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת ואח'**).

⁸⁴ בג"ץ 5692/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים** (14.9.2023).

⁸⁵ בג"ץ 1711/24 **התנועה למען איכות השלטון נ' שר המשפטים** (8.9.2024).

⁸⁶ בעניין זה תלויה ועומדת עתירה בפני בית המשפט העליון.

⁸⁷ עתירה בעניין זה תלויה ועומדת.

היה ולא תתאם את השקפתם. בראשם, עומד שר התקשורת שלמה קרעי, שאף הודיע באופן קונקרטי כי איננו מכבד צו ביניים שהוציא בית המשפט.

133. כלל המהלכים האמורים מובילים לפגיעה במעמדה של הרשות השופטת ומאיימים על יכולתה לקיים ביקורת שיפוטית עצמאית ואפקטיבית על רשויות השלטון, אשר כפי צוין מהווה את "קו ההגנה" השני ואחת מאותן ערובות חיוניות, ומעטות, לשמירת שלטון החוק, זכויות האדם, המנהל התקין וטוהר הבחירות בשיטתנו.

134. עוד ראוי לציין את חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 45), התשפ"ה-2025, אשר שינה הסדרים מהותיים ביחס להתנהלות לשכת עורכי הדין ותפקודה, תוך התערבות בתקציבה הקיים והפחתתו ושינוי מאזן הכוחות בין יושב ראש הלשכה והמועצה הארצית לבין ראשי המחוזות. הרקע לקידומו של התיקון והתכלית העומדת בבסיס חקיקתו הוא ביקורת של גורמים פוליטיים בקואליציה ביחס להתנהלות ראשי הלשכה הנוכחיים במאבק נגד צעדי ה"רפורמה" שמובילה הקואליציה והממשלה ביחס למערכת המשפט.⁸⁸ לתיקון חוק זה תחולה מיידית, אשר יוזמי התיקון עמדו על כך שתיכתב באופן מפורש, באופן שיכול להעיד על תכליתו של התיקון האמור ולשנות את מארג היחסים שנקבע בין מחזיקי התפקידים הנוכחיים, כפי שנבחרו בבחירות ללשכה, על דרך של החלשת ראש הלשכה ואיום על יכולת הפעולה של המועצה הארצית של הלשכה.

(ב) פגיעה בתקשורת החופשית ובגופי תקשורת המבקרים את השלטון

135. תקשורת חופשית ועיתונות חופשית הן תנאי יסודי להבטחת אופייה הדמוקרטי של המדינה. שוק תקשורת מגוון, ביקורתי ופלורליסטי הוא זירה מרכזית למימושן של זכויות היסוד לחופש הביטוי והעיתונות, בדגש על חופש הביטוי הפוליטי, ולחשיפת הציבור למגוון רחב של דעות ועמדות ועל כן הוא ערובה חיונית לקיומו של הליך דמוקרטי תקין. לא בכדי נקבע משכבר כי "יש עיתונות חופשית – יש דמוקרטיה; אין עיתונות חופשית, אין דמוקרטיה".⁸⁹ והנה, בעת האחרונה אנו עדים לניסיונות רבים לפגוע במוקדי התקשורת החופשית במדינת ישראל ובחופש הביטוי והעיתונות. זאת, בייחוד באמצעות החלשת גופי תקשורת המבקרים את השלטון והעצמת גופי תקשורת התומכים בו. ניסיונות אלה לובשים צורות שונות, שכל אחת מהן, לא כל שכן הצטברותן יחד, מעוררות חשש ממשי לפגיעה במעמדה הייחודי של התקשורת החופשית, המכונה לעתים בפסיקה כ"רשות הרביעית" מבין רשויות השלטון, אשר "מהווה גורם מאזן לכוחו של השלטון, ומבטיחה כי האחרון לא יפגע בעקרונות הדמוקרטיים".⁹⁰

136. בתוך כך, מתקיימים ניסיונות עקביים ומצטברים לפגוע בתאגיד השידור הציבורי (להלן: **התאגיד**), שהוא גוף השידור היחיד הנהנה מעצמאות תקציבית ותוכנית, המנוהל על-ידי מועצה מקצועית וא-פוליטית, ואינו נשלט בידי בעלי הון המונעים משיקולים מסחריים וחשופים ללחצים פוליטיים ואחרים בעת קבלת הכרעות בתחום התוכן. במהלך תקופת כהונתה של הממשלה נדונו בוועדת הכלכלה של הכנסת שורת הצעות חוק פרטיות שהמושותף לכולן הוא ניסיון להפסיק את פעילות התאגיד או לפגוע באופן קשה בעצמאותו. מרבית ההצעות קודמו על-ידי חברי כנסת מן הקואליציה וזכו לתמיכת ועדת השרים לענייני חקיקה וכנגזרת מכך גם לתמיכת הממשלה (למרות העמדות

⁸⁸ גם נגד תיקון זה תלויה ועומדת עתירה לפני בית המשפט העליון.

⁸⁹ דנ"א 7325/95 ידיעות אחרונות בע"מ נ' קראוס, פ"ד נב(3) 1, 53 (1998).

⁹⁰ בג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל - הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה, פסקה 35 (23.1.2019).

המשפטיות המתנגדות שהוצגו מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה; ובהמשך לכך זכו גם לתמיכתו הפומבית של שר התקשורת במהלך דיוני ועדת הכלכלה.⁹¹

137. עוד ראוי להזכיר כי מועצת התאגיד – היא הגוף הקובע את מדיניותו בתחום השידורים ומפקח על ביצועה – משותקת מזה תקופה ארוכה, עקב מחסור בחברים ועל רקע ניסיונות חוזרים ונשנים של שר התקשורת לעכב ולמנוע את הקמתה של ועדת איתור עצמאית לחברי מועצת התאגיד, ניסיונות המצויים במוקד של מספר עתירות התלויות ועומדות בפני בית המשפט העליון, שבגדרן אף הגדיל שר התקשורת לעשות והצהיר כאמור שאין בכוונתו לכבד החלטות שיפוטיות בנדון שאין לרוחו.

138. יוזמת חקיקה מרכזית נוספת בהקשר זה, היא הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025, אשר אושרה אך לאחרונה במליאת הכנסת בקריאה ראשונה. מדובר בהצעת חוק מקיפה הנוגעת להיבטים שונים בתחום אסדרת השידורים, אך רכיב מרכזי בה הוא ביטול האסדרה על שידורי החדשות הנוהגת בישראל מאז החלו שידורי החדשות המסחריים, שליבתה הפרדה מבנית בין חברת החדשות לבין הערוץ המסחרי. הפרדה זו נועדה להגן על מערכת החדשות מפני הלחצים שמקורם בבעלי השליטה בערוץ המסחרי בתוכו היא פועלת, וביטולה יוצר פוטנציאל לפגיעה יסודית בתפקודן המקצועי והתקין של מערכות החדשות וממילא לפגיעה קשה ומשמעותית בחופש הביטוי והעיתונות. רכיב נוסף בהצעת החוק הוא ביטול האיסור הקיים על בעלויות צולבות בין גופי תקשורת שונים ואימוץ אסדרה גמישה בהרבה. ישנו חשש כבד משקל כי שינוי זה, לו יבוצע באופן מהיר ולא מבוקר, יביא להשתלטות גופים מסחריים חזקים על מספר במות תקשורת וממילא לצמצום מגוון הדעות. כפי שצוין בחוות דעת הייעוץ המשפטי לממשלה ביחס להצעת החוק, קידומה מעורר חשש ממשי לפגיעה חמורה בתפקודה התקין של התקשורת החופשית בישראל, באפשרותם של גופי השידורים למלא את תפקידם בחברה דמוקרטית ובחופש הביטוי והעיתונות.

139. הנה כי כן, הממשלה הנוכחית מקדמת ותומכת בקידומן של שורת הצעות חוק בתחום השידורים הרדיו והטלוויזיה, אשר מעוררות קשיים משפטיים וחוקתיים משמעותיים, חלקם יורדים לשורשו של עניין וחלקם מציבים איום ממשי על חופש הביטוי והעיתונות בישראל.

140. נוסף על הליכי החקיקה המתוארים, יש לציין את הודעת שר הביטחון מיום 12.11.2025 בדבר החלטתו להביא לאישור הממשלה את סגירת תחנת גלי צה"ל. זאת, בהתבסס על המלצותיה של ועדה מייעצת אשר מונתה על-ידו, שהעומד בראשה פרש במהלך עבודתה מטעמים של ניגוד עניינים וששניים מחבריה, בהם גם מזכיר הוועדה, היו בעלי זיקה פוליטית למפלגת הליכוד. החלטה זו מעוררת סוגיות כבדות משקל הכרוכות בסגירת כלי תקשורת ציבורי מבוסס ובעל שיעורי האזנה גבוהים, ובכלל כך מעורבות פוליטית בשידור הציבורי בישראל ופגיעה משמעותית בחופש הביטוי והעיתונות, בדגש על חופש הביטוי הפוליטי. כל זאת, פחות משנה לפני המועד המתוכנן של הבחירות הכלליות בישראל.

⁹¹ בין הצעות החוק הפרטיות האמורות ניתן למנות את הצעת חוק הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי, התשפ"ג-2022 (הצעה לביטול מלא של השידור הציבורי בישראל); הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – תקציב תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ד-2024 (ביטול עצמאותו התקציבית של תאגיד השידור הציבורי); הצעת חוק חובת הצגה של נתוני צפייה לצופה, התשפ"ד-2024 (איסוף שלטוני כופה של נתוני צפייה מפולחים, ללא הסכמת הפרט); הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה לרדיו (תיקון – הרחבת המגוון בשידורי הרדיו), התשפ"ד-2024 (הסמכת שר התקשורת, חלף מאסדר עצמאי, להתיר לתחנות רדיו אזוריות להתרחב לתחום שידורים ארצי, ללא מכרז וללא מנגנון הקצאה שוויוני); והצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – דרך מינוי מועצת תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ה-2025 (הצעה למינוי מועצה חדשה לתאגיד השידור הציבורי, בידי הממשלה, לפי המלצת שר התקשורת, שיבחר במועמדים ללא הליך איתור כלשהו ותוך ביטול תנאי הכשירות הקיימים).

(ג) פגיעה בממלכתיות השירות הציבורי, בעצמאותו ובמקצועיותו

141. כפי שצוין לעיל, תפיסת היסוד של השירות הציבורי בישראל היא כשירות ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי. ברם, בתקופה האחרונה אנו עדים לשורה ארוכה של מהלכים שתכליתם היא שינוי פניו של השירות הציבורי בישראל, משירות בעל מאפיינים כאמור, לשירות הנתון לשליטת הדרג הפוליטי, ואשר הנאמנות של העומדים בראשו נתונה לדרג הממנה ולא לציבור בכללותו.

142. בין היתר, בחודשים האחרונים אישרה ועדת השרים לחקיקה מספר הצעות חוק פרטיות אשר עוסקות בתחום המינויים: האחת, **הצעת חוק שירות המדינה (תיקון – דרך המינוי)**, התשפ"ה-2025, נועדה לבטל את ועדות המינויים הייעודיות, המורכבות מאנשי מקצוע ומאנשי ציבור בלתי תלויים, ואשר בוחנות את עמידתם של מועמדים למשרות בכירות בתנאי הכשירות לתפקיד, את התאמתם המהותית למשרות אלה, את טוהר המידות של המועמדים ושל הליכי המינוי ושיקולים רלוונטיים נוספים כגון ייצוג הולם לאוכלוסיות זכאיות. ועדת השרים אישרה את הצעת החוק, חרף עמדת היעוץ המשפטי לממשלה כי יש להתנגד להצעה, אשר מבקשת להסיר מעל הממשלה כל מגבלה מהותית או פרוצדורלית שנועדה להבטיח את מינויים של המועמדים הטובים והראויים ביותר ואת טוהר המידות בהליכי המינוי, ומעוררת חשש לפוליטיזציה מוחלטת של כלל הליכי המינויים לתפקידים בכירים בשירות המדינה ולהפיכתם למשרות אמון של חברי הממשלה.

143. הצעת החוק השנייה, היא **הצעת חוק הפסקת כהונה של נושאי משרה בכירים בתקופת כהונה הראשונית של ממשלה חדשה, התשפ"ה-2025**, אשר מבקשת להעניק לממשלה חדשה אפשרות, בתוך 100 ימים מיום השבעתה, להחליף את נושאי המשרה הבכירים ביותר בשירות הציבורי, בהם גם היעוץ המשפטי לממשלה, מפכ"ל המשטרה וראש השב"כ, ולבטל החלטות שקיבלו במסגרת תפקידם. כל זאת, תוך ביטול המנגנון של קדנציות בתפקידים בכירים, המהווה ערובה חשובה לעצמאות, מקצועיות, ממלכתיות וא-פוליטיות של בעל התפקיד, ותוך עקיפת המנגנונים הקיימים להפסקת כהונת בכירים, שכוללים אף הם ערובות חיוניות לשמירה על עצמאות נושאי המשרה הבכירים. גם הצעה זו אושרה בוועדת השרים, למרות התנגדות היעוץ המשפטי לממשלה, אשר נבעה מהחשש לפוליטיזציה מוחלטת של מערכות אכיפת החוק, הביטחון, המינהל הציבורי והכלכלה ופגיעה עמוקה ביסודות המשטריים הדמוקרטיים הגרעיניים של המדינה.

144. שתי הצעות חוק נוספות, דומות בעיקרן, אשר אושרו בוועדת השרים לאחרונה, הן **הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון – הרחבת הייצוג והגיוון בחברות הממשלתיות)**, התשפ"ג-2022 ו**טיטות חוק החברות הממשלתיות (תיקון מספר ...)**, התשפ"ה-2025, אשר הוגשה על-ידי השר לשיתוף פעולה אזורי, הממונה על רשות החברות הממשלתיות. שתי ההצעות מבקשות, בין היתר, להוביל לרפורמה בדיני החברות הממשלתיות, המשנה באופן דרמטי את כללי המינויים בגופים הללו, ובין היתר, ביטול ההליך התחרותי הקיים שנועד להבטיח את מינויים של הדירקטורים המתאימים והטובים ביותר לתפקיד; צמצום משמעותי, עד כדי כמעט ביטול, של האיסור הקיים על מינוי בחברות ממשלתיות של אדם בעל זיקות פוליטיות, עסקיות ואישיות; פוליטיזציה של הליך בחירת יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות ושל הליך בחירת יו"ר דירקטוריון החברה הממשלתית. כל זאת, באופן שיוביל לפוליטיזציה של הליך המינויים בחברות הממשלתיות ולפגיעה בעצמאות מנגנוני הפיקוח המקצועיים והא-פוליטיים.

145. סדרה נוספת של מהלכים מכוונת להחליש ערובות לשמירת עצמאותם של גורמי אכיפת החוק. כך, **הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירת שוטרים)**, התשפ"ג-2022, אשר נדונה

בימים אלו בוועדת החוקה, חוק ומשפט, מציעה כי מנהל מח"ש ייבחר על-ידי שר המשפטים, לכאורה ללא כל הליך מקצועי או תחרותי. זאת, בשונה מהמצב כיום בו נעשה המינוי באמצעות מכרז, ללא מעורבות של גורמים פוליטיים. בנוסף, ההצעה מבקשת לשנות את המבנה הארגוני של מח"ש כך שלא תהיה חלק מהפרקליטות, אלא יחידה נפרדת שתוכנן לשירות המשפטים ותהיה "נתונה לפיקוח המינהלי" של מנכ"ל משרד המשפטים. לפי ההצעה, סמכותו של מנהל מח"ש שימונה בדרך האמורה תכלול לא רק ביצוע חקירות כלפי שוטרים ועובדי שירות הביטחון הכללי, כפי שהמצב החוקי היום, אלא גם חקירות כלפי תובעים – כלומר, פרקליטים פליליים, פרקליט המדינה ואף היועץ המשפטי לממשלה כאשר הוא פועל כתובע הכללי. מדובר אפוא במהלך נוסף שנועד להלך אימים על היועץ המשפטי לממשלה, במילוי תפקידו כמי שעומד בראש מערכת התביעה הכללית, באמצעות תובע שימונה על-ידי שר המשפטים.

146. לא למותר להזכיר בהקשר זה גם את תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה, אשר ביקש לאפשר לשר לביטחון לאומי דריסת רגל משמעותית יותר בעבודת המשטרה, ובמסגרת זאת אף לקבוע את מדיניות המשטרה ביחס לחקירות. תיקון זה אושר בפסק דינו של בית המשפט העליון בעניין **פקודת המשטרה**, בכפוף לפרשנות מצמצמת בנוגע לסמכותו של השר לביטחון לאומי לקבוע את מדיניות המשטרה באופן שמטרתו להבטיח את עצמאותה מפני התערבות פוליטית; למעט הסמכות שנקבעה בחוק להתערבות פוליטית במדיניות חקירות – שלגביה נפסק כי אינה חוקתית ועל כן בוטלה.⁹²

147. כאמור, כלל ההצעות הללו ביקשו ומבקשות להביא לשינוי יסודי באופיו של השירות הציבורי בישראל ולהפיכתו לשירות ציבורי פוליטי. שינוי שכזה יביא לפגיעה קשה באמון הציבור בשירות הציבורי ובאיכות השירות הניתן לציבור; להרתעת הדרג המקצועי מלהציג עובדות, נתונים ועמדות מקצועיות בפני הדרג הפוליטי; לזליגה של שיקולים סקטוריאליים ופוליטיים מהדרג הפוליטי לדרג המקצועי; ולרתיעת השירות הציבורי כולו לטובת המטרות הפוליטיות של חברי הממשלה, חלף טובת האינטרס הציבורי הכללי.

148. עוד ראוי להזכיר מהלכים מינהליים שונים אשר ביצעו הממשלה ושריה, בניסיון להדיח שומרי סף עצמאיים ומקצועיים, משיקולים שאינם ענייניים ובהליך פסול, תוך פגיעה בשירות הציבורי כולו. לדוגמה – הניסיונות הנזכרים לעיל לפטר את הממונה על התחרות ואת ראש שירות הביטחון הכללי, וכמובן הניסיון לפטר את היועצת המשפטית לממשלה המכהנת, אליו נתייחס להלן.

* * *

149. לסיכום נקודה זו, הצעות החוק לפיצול תפקיד היועץ משתלבות במהלך חקיקתי ומנהלי רחב היקף שתכליתו שינוי רדיקלי במערכת האיזונים והבלמים הקיימת במדינת ישראל, אשר נועדה להגביל את כוחו של השלטון ולהבטיח את שמירת שלטון החוק וערכים דמוקרטיים בסיסיים של זכויות אדם, תקשורת חופשית ובחירות חופשיות.

150. לא למותר להוסיף ולציין הצעות חוק נוספות המקודמות בימים אלה להחלשת מוסד היועץ המשפטי לממשלה, כגון הצעת החוק עצמאות היועץ המשפטי של משרד ממשלתי, מעמדו וסמכויותו, התשפ"ה-2025 (מס' פ/5782/25), המבקשת לבטל את כפיפות היועצים המשפטיים המשרדיים ליועץ המשפטי לממשלה; וכן, הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 12), התשפ"ו-2025, שנועדה למנוע את

⁹² עניין **פקודת המשטרה**, לעיל ה"ש 12.

פיקוח הפרקליטות על פתיחה בחקירה בעבירות של הזדהות עם ארגון טרור והסתה לטרור לפי סעיף 24 לחוק המאבק בטרור.

151. כל אחד מהרכיבים הללו כשלעצמו, מחליש ערובה מסוימת לשמירה על שלטון החוק ומסיר מגבלה המוטלת על השלטון. השילוב בין ההצעות המקודמות במקביל, הוא בעל השלכות הרסניות לעקרונות של משטר דמוקרטי. מהלכים אלה, בצירוף מהלכים נוספים שמבוצעים לשחיקה ולפגיעה בערובות הדמוקרטיות המוגבלות מלכתחילה הקיימות במדינת ישראל לריסון ולאזון כוחה של הרשות המבצעת – עתיד להוביל לפגיעה אנושה באופייה הדמוקרטי של המדינה ולביטול חוקי ומעשי של ערובות שלטוניות בסיסיות וחיוניות ביותר לשלטון החוק, למינהל התקין, למניעת שחיתות ולהגנה על זכויות הפרט.

פרק ה': עיתוי קידום ההצעות

152. המהלכים אשר תוארו לעיל, להחלשת כלל הערובות לשיטת המשטר הדמוקרטית, אף הם אינם מבוצעים בחלל ריק. לפני כמעט שש שנים, ביום 28.1.2020, הוגש לבית המשפט המחוזי בירושלים כתב אישום נגד ראש הממשלה, חבר-הכנסת בנימין נתניהו, בעבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים. בעקבות כך, נערכה לראש הממשלה חוות דעת למניעת ניגוד עניינים, שתכליתה לאפשר את כהונתו בתפקיד, מבלי שיוכל לעשות שימוש בכוחו השלטוני לשם השפעה על משפטו הפלילי המתנהל. בין היתר, נקבעו מגבלות הקשורות למינוי או לסיום כהונה של בעלי תפקידים בכירים במערכות אכיפת החוק, כמו גם לשינוי במעמדם; מגבלות הקשורות למינויים של שופטים; מגבלות הקשורות לעולם התקשורת; ומגבלות הקשורות לעדים בהליך הפלילי.

153. לאחר הקמת הממשלה הנוכחית ונאומו של שר המשפטים בחודש ינואר 2023, בו הודיע על כוונתו לקדם שינויים משטריים במערכת המשפט, נשלחה לראש הממשלה חוות דעת משלימה, בה הובהר כי עליו להימנע מטיפול בשינויים אלו, שיש בהם כדי להשפיע על משפטו המתנהל. עוד יצוין, כי ביום 24.3.2023 נשלח לראש הממשלה מכתב מטעם היועצת המשפטית לממשלה שכותרתו "הפרת הסדר ניגוד עניינים", וזאת בעקבות נאום שנשא ביום 23.3.2023, בו הודיע בין היתר כי הוא עוסק באופן ישיר ביוזמות לשינויים במערכת המשפט. בקשת ביזיון שהוגשה לבית המשפט העליון בהקשר זה נדחתה, אך בית המשפט הדגיש כי "בתחום זה של הסדרי ניגוד עניינים – כמו בתחומים אחרים – חוות דעתה של היועצת למשפטית לממשלה מחייבת, כל עוד לא קבע בית המשפט אחרת".⁹³

154. ואולם, נדמה כי מבחינה מעשית, מגבלות אלו אינן מספקות כדי ליצור חיץ בין סמכויות השלטון לבין עניינו האישי של ראש הממשלה בניהול משפטו, שעה שהמהלכים להחלשת התביעה הכללית והניסיונות להביא לסיום כהונתה של היועצת המכהנת ולהחלפתה בתובע כללי אחר שיקבל את ההחלטות בתיקי ראש הממשלה, מקודמים על-ידי שרי הממשלה, שמונו על-ידי ראש הממשלה לתפקיד ואשר בידיהם הסמכות לפטרם. לשרי הממשלה ולחברי הקואליציה אינטרס פוליטי מובהק בהחלפתה של היועצת המשפטית לממשלה, אשר מהווה חסם מפני הפסקה שרירותית של משפטו של ראש הממשלה ללא מיצוי ההליך המשפטי, והצעות החוק דן משרתות אינטרס זה, לאחר שהניסיון של הממשלה לפטר את היועצת המשפטית לממשלה לא צלח.

⁹³ בג"ץ 3056/20, לעיל ה"ש 22, בפסקה 29 לחוות דעת כב' הנשיאה חיות.

155. כך, עוד בטרם הקמת הממשלה הנוכחית נשמעו קריאות להדחת היועצת המשפטית לממשלה מקרב חברי הקואליציה. קריאות אלו נמשכו לאורך תקופת כהונתה של הממשלה הנוכחית, ובחלק מהמקרים התייחסו באופן ישיר למשפטו הפלילי של ראש הממשלה. הנושא עלה גם לסדר היום של הכנסת, להצבעה הצהרתית, אשר אושרה ביום 11.12.2024, ועניינה ב"התנהלות מערך היעוץ המשפטי לממשלה והנזק לציבור".

156. בהמשך, בחודש מרץ 2025, יזם שר המשפטים ישיבת ממשלה הצהרתית שכותרתה "הבעת אי אמון הממשלה ביועצת המשפטית לממשלה", בה הוחלט לקדם את הליך הדחת היועצת. בעקבות זאת, פנה שר המשפטים למזכיר הממשלה וליו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, בבקשה לאייש את הוועדה המקצועית-ציבורית שהוקמה לפי דו"ח ועדת שמגר. אולם, משהתברר לממשלה כי יש קושי לאייש את הוועדה ולגייס ולו אחד מבין היועצים המשפטיים לממשלה לשעבר או שרי המשפטים לשעבר, אשר יאות לשמש כנציג הממשלה בוועדה, באופן שיבטיח את התוצאה הרצויה לממשלה – תמיכת הוועדה בסיום כהונת היועצת, שונו הכללים וביום 8.6.2025 אישרה הממשלה את החלטה מספר 3125 לשינוי המנגנון הקיים להפסקת כהונת היעוץ המשפטי לממשלה, תוך החלטתו במנגנון פוליטי לחלוטין, הכולל ועדת שרים אשר תבוא חלף הוועדה המקצועית-ציבורית.

157. ועדת השרים, שכל חבריה הצביעו בעד ההחלטה האמורה מחודש מרץ 2025, קיימה שני "שימועים" מלאכותיים ליועצת המשפטית לממשלה, אשר עובר להם העבירה היועצת מכתבים לחברי הוועדה, בהם הובהר כי החלטת הממשלה מכוחה נערך ה"שימוע" היא בלתי חוקית מיסודה ולפיכך נעדרת כל תוקף משפטי; כי מדובר בהליך למראית עין בלבד; וכי ההתייחסות לטענות הממשלה תימסר בפירוט במסגרת ההליך החוקי. ביום 17.7.25 התכנסה ועדת השרים פעם נוספת ובו ביום פרסמה את "עמדתה" לצורך הנחת הנושא בפני הממשלה, במסגרתה המליצה הוועדה "להניח על שולחן הממשלה בישיבתה הקרובה את נושא סיום כהונתה של ע"ד גלי בהרב מיארה כיועצת המשפטית לממשלה". בהמשך לאמור, התקבלה החלטת הממשלה מספר 3306 מיום 4.8.2025, בה הוחלט להפסיק את כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה.

158. במסגרת עתירות שהוגשו בנושא לבית המשפט העליון, הורה בית המשפט על הוצאת צו ארעי (אשר הפך לצו ביניים בהחלטה מיום 10.8.2025), להשהיית החלטת הממשלה על פיטורי היועצת, "על כל המשתמע מכך", וזאת עד למתן החלטה אחרת. בהחלטתו האמורה של בית המשפט העליון נקבע דיון בעתירות וכן נקבע מועד להגשת תגובות מקדמיות. חרף האמור, הממשלה בחרה שלא להגיש תגובה מקדמית לעתירות או בקשת ארכה להגשתה.

159. על רקע זה, בהחלטה מיום 1.9.2025 הורה בית המשפט העליון על מתן צווים על-תנאי כמבוקש בעתירות.⁹⁴ עוד צוין בהחלטה זו של בית המשפט, כי לא הוצגו טעמים המצדיקים סטייה מהליכי הפסקת הכהונה שקבעה הממשלה בשנת 2000 בהתאם לדו"ח ועדת שמגר וכן הומלץ לממשלה, על דעת כל תשעת חברי ההרכב, לחזור למתווה הפסקת הכהונה האמור. הממשלה השיבה להמלצת בית המשפט, תוך שהיא מתנה את הסכמתה לה בתנאים שונים לכינוסה של הוועדה המקצועית-ציבורית, אשר איינה למעשה את הסכמתה הלכאורית להמלצה. בהחלטת בית המשפט העליון מיום 5.10.2025 הובהר כי ההחלטה מיום 1.9.2025 בעינה עומדת ומדברת בעד עצמה, וכי "אין זה דרכו של בית משפט זה להיעתר לבקשות בעלי דין לשיפוט מוקדם, כמעין 'פרה רולינג', באשר לפעולות עתידיות ותרחישים

⁹⁴ עניין פיטורי היועצת, לעיל ה"ש 25.

היפותטיים". בהמשך הוגש תצהיר תשובה מטעם הממשלה והדיון בפני בית המשפט העליון צפוי להתקיים ביום 1.12.2025.⁹⁵

160. אם כן, משלא עלה בידי הממשלה בשלב זה לקדם את הליך פיטורי היועצת, נוכח היעדר יכולתה לכנס את הוועדה המקצועית-ציבורית באופן שיבטיח את התוצאה הרצויה מבחינתה ולאור החלטות בית המשפט העליון בנדון, הועלו הצעות החוק הנדונות כעת, כהצעות פרטיות מטעם חברי כנסת מהקואליציה, לוועדת השרים לחקיקה ואושרו על-ידה, כפי שבואר לעיל. זאת, לצד הצעות חוק אחרות שמטרתן להביא להפסקת משפטו הפלילי של ראש הממשלה, כגון הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון) – עיכוב הליכים משפטיים כנגד חברי הממשלה בידי ועדת הכנסת, התשפ"ה-2025 (פ/6171/25).

161. מתיאור הדברים שלעיל עולה בבירור כי ההצעות דנן משרתות את הכוונה של הממשלה להחליף את היועצת המשפטית לממשלה, ולמנות תובע כללי אחר שיקבל את ההחלטות בתיקי ראש הממשלה, משעה שלא עלה בידי הממשלה לכנס את הוועדה המקצועית-ציבורית באופן שיאפשר את השלמת הליך הפיטורין. מהלכים אלו הואצו עם תחילת חקירתו הנגדית של ראש הממשלה, ובמקביל לקיום הליכים פליליים וחקירות פליליות רגישות, בהם חשודים הן חברי כנסת וחברי ממשלה, הן גורמים המקורבים ביותר אל גורמי הממשלה. יש בכך כדי להמחיש את משמעותה של ההצעה מבחינת פגיעתה במאבק בשחיתות השלטונית, ואת החשש לקיומם של שיקולים זרים הנוגעים לקידומה.

162. חרף הקשיים הטמונים בעיתוי הגשתן של הצעות החוק כאמור, קבעה ועדת השרים לחקיקה כי יש לקבוע תחולה "מיידי" להצעות החוק, ולא לדחותן לכנסת הבאה. ועדת השרים הוסיפה וקבעה כי "ניתן לשקול קביעת הוראת מעבר שתסיר חשש לניגוד עניינים", ואולם, עצם קידומן של ההצעות בתקופה זו, תוך פגיעה קשה וחמורה בעצמאותו של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה והתביעה, החלפת בעלי התפקידים הבכירים בו, פיצול סמכויותיהם והפיכתם לגורמים התלויים באופן מוחלט בדרג הפוליטי – מעיד כאלף עדים על המניעים הפסולים העומדים מאחורי הצעת החוק, שלא ניתן יהיה להסירם במחי הוראת מעבר טכנית כזו או אחרת.

163. לכך יש להוסיף כי הצעות החוק לפיצול תפקיד היעוץ המשפטי לממשלה נושאות אופי **רטוראקטיבי** ו**פרסונלי** ברור: לאחר שהניסיונות להדחת היועצת מתפקידה לא צלחו במסגרת הכללים הקיימים, כמבואר לעיל, הצעות החקיקה נועדו לשנות את המסגרת המשפטית עצמה באופן שיפגע במעמדה, בסמכויותיה ובעצמאותה של היועצת המשפטית הנוכחית. במקרה זה, המסר המשתמע הוא חד-משמעי: כאשר לא ניתן להשיג את התוצאה הרצויה במסגרת הכללים הקיימים, משנים את הכללים עצמם – ועושים זאת באופן ממוקד כלפי אדם ספציפי. שינוי מעין זה, שמשמעותו היא למעשה העדר כללים, המכוון כלפי בעלת תפקיד מסוימת שכהונתה כבר החלה, מהווה ביטוי קיצוני לחקיקה בעלת אופי פרסונלי ורטוראקטיבי כאחד.

סיכום

164. כפי שהובהר בהרחבה לעיל, ענייננו בהצעות חוק המוכתרות לכאורה כהצעות לפיצול תפקיד היעוץ המשפטי לממשלה, אך בפועל הן מבקשות להביא ל**ביטול**, ל**פירוק**, ל**ריקון** ולמעשה, ל**חיסול** של מוסד

⁹⁵ יובהר כי חוות דעת זו נכתבה עובר למועד הדיון.

חשוב וחיוני זה. אישור ההצעות יוביל בהכרח לפוליטיזציה נרחבת ולהחלשה רבתי של מוסד היועץ המשפטי לממשלה ולפגיעה אנושה ודרמטית באחת הערובות המרכזיות לריסון כוחה של הרשות המבצעת ולהגנת שלטון החוק וזכויות היסוד.

165. כל זאת, במקביל למהלכים רבים, חקיקתיים ומינהליים, אשר מקדמת הממשלה בתקופה האחרונה במסגרת ה"רפורמה המשפטית", אשר עניינם בשחיקה ובהחלשה של יתר הערובות, המעטות ממילא, להבטחת אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל ולמניעת שימוש לרעה של הרשות המבצעת בכוח הרב הנתון בידיה. ההצעות מקודמות כאשר אנו נמצאים כבר בתוך שנת בחירות, שבסיומה צפויות להתקיים בחירות כלליות לכנסת, שליועץ המשפטי לממשלה תפקיד מרכזי בשמירת תקינותן וטוהר קיומן. בנוסף, ההצעות מקודמות במהלך שלב החקירה הנגדית של ראש הממשלה במשפטו הפלילי – עיתוי המעיד כאלף עדים על תכליתן הפרסונלית של ההצעות ועל השיקולים הבלתי-ענייניים העומדים בבסיסן.

166. הצעות החוק, אם תאושרנה, יובילו בהכרח לשינוי משטרי מהותי באופייה של מדינת ישראל, כמדינה יהודית ודמוקרטית, ולפגיעה קשה בשלטון החוק ובזכויות האדם.

167. חוות דעת זו נכתבה יחד עם עו"ד אורן פונו ועו"ד שרה גולד.

בברכה,

ד"ר גיל לימון, עו"ד
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-מינהלי)

