



רשומות

הצעות חוק

הכנסת

25 במאי 2026

1192

ט' בסיוון התשפ"ו

עמוד

216	הצעת חוק-יסוד: סמכות חקירה והעמדה לדין (תיקוני חקיקה)
217	הצעת חוק היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי (מינוי, כהונה, תפקידים וסמכויות). התשפ"ו-2026

מתפרסמת בזה הצעת חוק מטעם ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת:

הצעת חוק-יסוד: סמכות חקירה והעמדה לדין (תיקוני חקיקה)*

- תיקון חוק-יסוד: הכנסת
1. בחוק-יסוד: הכנסת¹ -
(1) בסעיף 42 א -
(א) בסעיף קטן (א), במקום "היועץ המשפטי לממשלה" יבוא "התובע הכללי";
(ב) בסעיף קטן (ב), במקום "היועץ המשפטי" יבוא "התובע הכללי";
(2) בסעיף 42ב(א), במקום "היועץ המשפטי לממשלה" יבוא "התובע הכללי".
- תיקון חוק-יסוד: השפיטה
2. בחוק-יסוד: השפיטה², בסעיף 12(א), במקום הסיפה החל במילים "בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה" יבוא "בהסכמת התובע הכללי ובאישור בית המשפט, ולא יוגש כתב אישום נגד שופט אלא בידי התובע הכללי לאחר קבלת אישור של ועדה; הוראות בעניין סעיף זה ייקבעו בחוק".
- תיקון חוק-יסוד: הממשלה
3. בחוק-יסוד: הממשלה³, בסעיף 17 -
(1) בסעיף קטן (א), במקום "היועץ המשפטי לממשלה" יבוא "התובע הכללי ובאישור בית המשפט; הוראות בעניין זה ייקבעו בחוק";
(2) בסעיף קטן (ב), במקום "היועץ המשפטי לממשלה" יבוא "התובע הכללי ובאישור בית המשפט; הוראות בעניין זה ייקבעו בחוק";
(3) בסעיף קטן (ג), במקום "היועץ המשפטי לממשלה" יבוא "התובע הכללי, לאחר קבלת אישור של ועדה כפי שייקבע בחוק".

ד ב ר י ה ס ב ר

קלון. נוכח הפיצול המוצע בסמכויותיו של היועץ המשפטי לממשלה והעברת תחום המשפט הפלילי לידי התובע הכללי, מוצע לתקן את הוראות חוק היסוד הנוגעות לכך כיום פתיחה בחקירה פלילית נגד ראש ממשלה או שופט, או נגד מי שכהן כראש ממשלה בהתקיים תנאים מסויימים, טעונה את הסכמתו של היועץ המשפטי לממשלה, וכתב אישום נגד מי מהם יוגש בידי היועץ המשפטי לממשלה. מוצע לתקן את הוראות חוק-יסוד: השפיטה, וחוק-יסוד: הממשלה, ולהתאימן להוראות ההסדר המוצע, שלפיו פתיחה בחקירה נגד נושאי משרה בכירים ברשויות השלטון, ובהם ראש הממשלה ושופטים, תהיה טעונה את אישורו של בית המשפט המחוזי, והגשת כתב אישום נגד מי מהם תהיה טעונה את אישורה של ועדת בכירים, כמפורט בסעיף 48 להצעת חוק פיצול התפקידים.

כללי בהצעת חוק היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי (מינוי, כהונה, תפקידים וסמכויות), התשפ"ו-2026, המתפרסמת בחוברת זו (להלן - הצעת חוק פיצול התפקידים), מוצע להפריד את הסמכויות והתפקידים של היועץ המשפטי לממשלה כיום לשני בעלי תפקידים: התובע הכללי, שיהיה אחראי לתחום המשפט הפלילי, והיועץ המשפטי לממשלה, שיהיה אחראי ליתר תחומי המשפט. בהצעת החוק האמורה מוצע לקבוע הסדר מיוחד לפתיחה בחקירה ולהעמדה לדין של נושאי משרה בכירים ברשויות השלטון. לנוכח המוצע, מוצעים תיקונים בכמה חוקי-יסוד הקובעים את סמכויותיו של היועץ המשפטי לממשלה בעניינים אלה.

סעיף 1 חוק-יסוד: הכנסת, קובע הוראות לעניין הפסקת חברות של חבר הכנסת או השעייתו מכהונה. אחת הנסיבות שבהן ננקט הליך מסוג זה הוא הרשתתו של חבר הכנסת בעבירה פלילית שבית המשפט קבע לגביה, ביוזמתו או לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, שיש עימה

* מספר פנימי: 2243217.

¹ ס"ח התשי"ח, עמ' 69; התשפ"ה, עמ' 634.

² ס"ח התשמ"ד, עמ' 78; התשפ"ה, עמ' 434.

³ ס"ח התשס"א, עמ' 158; התשפ"ה, עמ' 634.

מתפרסמת בזה הצעת חוק של חברי הכנסת מטעם ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת:

הצעת חוק היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי (מינוי, כהונה, תפקידים וסמכויות), התשפ"ו-2026*

פרק א': מטרה, עקרונות והגדרות

1. מטרתו של חוק זה היא לפצל את התפקידים והסמכויות של היועץ המשפטי לממשלה לפי מטרה כל דין, ערב תחילתו של חוק זה, לשניים - יועץ משפטי לממשלה ותובע כללי - ולהסדיר את תפקידיהם, סמכויותיהם, הליך מינוים, כהונתם והוראות נוספות הנוגעות להם.

ד ב ר י ה ס ב ר

בעד פיצול התפקיד הועלו שני טיעונים מרכזיים. טיעון אחד הוא חשש מריכוז יתר של סמכויות. לפי טיעון זה, האיחוד בין תפקידי השונים של היועץ יצר מוסד ציבורי בעל היקף סמכויות נרחב המעורר קושי במשטר דמוקרטי, שאחד מעקרונותיו הבסיסיים הוא ביזור הכוח השלטוני. טיעון שני הוא חשש לניגוד עניינים מובנה בין התפקידים נוכח העובדה שמצד אחד, היועץ המשפטי לממשלה נותן שירות לממשלה ולשרים ובונה מולם יחסים המבוססים על אמון, קרבה ושיתוף פעולה, ומצד שני, הוא עומד בראש מערכת שמובילה חקירות וכתבי אישום גם נגד שרי הממשלה - תפקיד שמחייב ריחוק מהם.

על יסוד הנימוקים האמורים, מוצע בהצעת חוק זו להכריע במחלוקת רבת-השנים ולפצל את מוסד היועץ המשפטי לממשלה לשניים: היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי.

כמו כן, מוצעים שינויים מקיפים במכלול היבטים הנוגעים לתפקידים, לסמכויות ולאופן המינוי והכהונה של כל אחד מבעלי התפקידים, כמו גם ליחסים ביניהם ובינם לבין הממשלה.

פרק א': מטרה, עקרונות והגדרות

סעיפים מטרת החוק המוצע היא לפצל את התפקידים 1 ו-2 והסמכויות של היועץ המשפטי לממשלה ערב כניסתו לתוקף של החוק, ליועץ משפטי לממשלה ולתובע כללי ולהסדיר את תפקידיהם, סמכויותיהם, הליך מינוים וכהונתם והוראות נוספות הנוגעות להם. לפי המוצע, תפקידים וסמכויות אלו יפוצלו בין שני בעלי התפקידים, והפיצול יהיה בהתאם למפורט בהוראות החוק המוצע:

1. תובע כללי - בעל תפקיד זה יהיה בעל הסמכויות בתחום המשפט הפלילי, והוא יפעיל את סמכויותיו בעצמו או באמצעות התובעים במחלקה הפלילית שבפרקליטות

כללי כיום אין דבר חקיקה אחד שמסדיר באופן מקיף את תפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה, את מכלול סמכויותיו ואת היחסים בינו ובין הדרגים הנבחרים והמקצועיים ברשות המבצעת, אלא ישנו אוסף של התייחסויות שונות בחקיקה ובהלכה הפסוקה שלפיו היועץ המשפטי לממשלה ממלא ארבעה תפקידים עיקריים:

1. הוא ראש התביעה הכללית וממונה על הפרקליטות, באמצעות פרקליט המדינה;

2. הוא אחראי לייצוג המדינה בבתי המשפט בכל תחומי המשפט, גם כן באמצעות הפרקליטות;

3. הוא משמש כראש מערך הייעוץ המשפטי לרשות המבצעת - לממשלה, למשרדה ולגורמים נוספים בה - וממונה על מערכת הכנת החקיקה הממשלתית, באמצעות המשנים לו ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים;

4. הוא אמון על שמירת האינטרס הציבורי הרחב בתחום המשפט, למשל במתן עמדה משפטית על ידי התייצבות בבית משפט גם כשהמדינה אינה צד להליך, בנושאים שבהם מתעוררות שאלות הנוגעות לשמירת האינטרס הציבורי.

כמו כן, היועץ המשפטי לממשלה ממלא תפקידים משפטיים נוספים, כגון מתן עמדות במסגרת גופים העוסקים באכיפת החוק ובסוגיות משפטיות, והוא מייצג את עמדת הממשלה בוועדות הכנסת (ראו: הנחיית יועץ מס' 1.0000 מיום 16.2.2003 בעניין תפקידי היועץ המשפטי לממשלה).

האופן שבו התפתח תפקיד היועץ המשפטי לממשלה בישראל, מערכת היחסים בינו ובין הרשות המבצעת ואפשרות פיצול מוסד היועץ המשפטי לממשלה נמצאים במרכזו של דיון ציבורי שנים רבות. בספרות המשפטית וברבי-שיח ציבוריים שנערכו בנושא הועלו במהלך השנים טיעונים בעד ונגד פיצול התפקיד.

* הצעות חוק מס' 877/25/פ (מספר פנימי: 2197909), פ/2785/25, (מספר פנימי: 2202706), פ/3198/25, (מספר פנימי: 2204025), פ/3825/25, (מספר פנימי: 2208895), פ/4625/25, (מספר פנימי: 2218869), פ/5262/25, (מספר פנימי: 2225483), פ/5287/25, (מספר פנימי: 2225635), פ/5289/25, (מספר פנימי: 2226047) ר"פ/5808/25, (מספר פנימי: 2226845); הועברו לוועדה ביום ד' בחשוון התשפ"ו (29 באוקטובר 2025); הצעת חוק מס' 5782/25/פ (מספר פנימי: 2229802); הועברה לוועדה ביום י"ח בטבת התשפ"ו (7 בינואר 2026).

2. פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה
- חוק זה מפצל את התפקידים והסמכויות של היועץ המשפטי לממשלה לפי כל דין, ערב תחילתו של חוק זה, בין שני אלה, והכול כמפורט בחוק זה:
- (1) תובע כללי שיהיו נתונים לו התפקידים והסמכויות בתחום המשפט הפלילי, והוא יפעיל סמכויות אלו בעצמו ובאמצעות התובעים במחלקה הפלילית שבפרקליטות המדינה שהוא עומד בראשה (להלן – התביעה הכללית);
- (2) יועץ משפטי לממשלה שיהיו נתונים לו התפקידים והסמכויות שאינם סמכויות בתחום המשפט הפלילי, והוא יפעיל סמכויות אלו בעצמו, באמצעות משניו, באמצעות מערך הייעוץ המשפטי לממשלה ובאמצעות פרקליטות המדינה, למעט המחלקה הפלילית (להלן – פרקליטות המדינה), שהוא עומד בראשם.
3. הגדרות - בחוק זה -
- ”הוועדה הציבורית” - הוועדה הציבורית שמונתה לפי סעיף 30;
- ”סמכויות בתחום המשפט הפלילי” - כל סמכות בחיקוק או בהוראת מינהל המוקנית לתובע והסמכויות המנויות בחלק א’ לתוספת הראשונה;
- ”סמכות” או ”תפקיד” - לרבות חברות בכל תאגיד, גוף או חבר בני אדם, ולרבות מתן הסכמה, אישור או חתימה;
- ”השר” - שר המשפטים.
- פרק ב': היועץ המשפטי לממשלה**
- סימן א': מינוי וכהונה**
4. מינוי היועץ המשפטי לממשלה
- (א) היועץ המשפטי לממשלה יתמנה בידי הממשלה, לפי המלצת ראש הממשלה והשר
- (ב) היועץ המשפטי לממשלה יהיה עובד המדינה.
- (ג) החלטת הממשלה על מינוי יועץ משפטי לממשלה תפורסם ברשומות.

ד ב ר י ה ס ב ר

- המדינה (להלן – התביעה הכללית), שבראשה יעמוד התובע הכללי יהיה עצמאי בהפעלת שיקול דעתו.
2. יועץ משפטי לממשלה - בעל תפקיד זה יהיה, באופן שיווי, בעל הסמכויות בכל תחומי המשפט האחרים שאינם תחום המשפט הפלילי, והוא יפעיל סמכויות אלו בעצמו, באמצעות משניו או באמצעות פרקליטות המדינה שלא בתחום המשפט הפלילי (להלן – פרקליטות המדינה) ומערך הייעוץ המשפטי לממשלה, שבראשם יעמוד היועץ המשפטי לממשלה ישמש כ”עורך הדין של הממשלה”.
- סעיף 3 מוצע לקבוע הגדרות למונחים המשמשים בחוק המוצע. בין השאר, מוצע לקבוע כי “סמכויות בתחום המשפט הפלילי” הן כל סמכות בחיקוק או בהוראת מינהל המוקנית לתובע, וכן כל הסמכויות שיימנו בחלק א’ לתוספת הראשונה. הגדרה יסודית זו נועדה להגדיר את קו הגבול בין תפקיד התובע הכללי, שהסמכויות בתחום המשפט הפלילי יוקנו לו, לבין היועץ המשפטי לממשלה, שיהיה בעל כלל הסמכויות המוקנות לו כיום ואינן נכללות בהגדרה האמורה.
- פרק ב': היועץ המשפטי לממשלה**
- לצד הפיצול המוצע בתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, מוצע לקבוע הוראות שיסדירו באופן מקיף היבטים הנוגעים לתפקיד זה במתכונתו החדשה לאחר הפרדתו כמוצע מתפקיד התובע הכללי. בין השאר מוצע להסדיר את אופן מינויו וכהונתו, את תפקידיו וסמכויותיו בתחומי הייעוץ והייצוג, את מעמד חוות הדעת שלו, את מעמדו כלפי הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה והוראות כלליות נוספות.
- סימן א': מינוי וכהונה**
- סעיפים 4 ו-52** המשפטי לממשלה אמור לשמש כ”עורך הדין של הממשלה”. לפיכך, מוצע לבטל את הסדר המינוי הקבוע היום מכוח סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי”ט-1959, המתיר לממשלה לקבוע את הדרכים והתנאים למינויו, וחלף זאת מוצע לקבוע כי הממשלה היא שתמנה את היועץ המשפטי לממשלה על פי המלצה משותפת של ראש הממשלה ושר המשפטים. מוצע לקבוע כי היועץ המשפטי לממשלה יהיה עובד המדינה, ודבר מינויו יפורסם ברשומות.

תנאי הכשירות של
היועץ המשפטי
לממשלה

5. כשיר לכהן כיועץ משפטי לממשלה מי שמתקיימים בו כל אלה:
- (1) הוא אזרח ישראלי ותושב ישראל הכשיר לכהן כשופט בית המשפט העליון;
 - (2) הוא משפטן בעל שיעור קומה;
 - (3) בשלוש השנים שקדמו להצגת מועמדותו הוא לא היה -
 - (א) חבר הכנסת או שהוא נמנה עם רשימת מועמדים לכנסת;
 - (ב) ראש עירייה או מועצה מקומית או סגנו;
 - (ג) חבר בגוף בוחר כהגדרתו בסעיף 3א(א) לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959.
6. במהלך כהונתו ובשנה שלאחר תום תקופת כהונתו, לא יהיה היועץ המשפטי לממשלה הגבלת פעילות אחד מהמנויים בסעיף 5(3).
7. היועץ המשפטי לממשלה יחדל לכהן באחת מאלה:
- (1) בתום תקופת כהונתה של הממשלה שמינתה אותו; ואולם, היועץ המשפטי לממשלה ימשיך ויכהן בתפקידו ב-100 הימים שלאחר כינונה של ממשלה חדשה, אלא אם כן החליטה למנות יועץ משפטי לממשלה;
 - (2) בהתפטרותו, במסירת כתב התפטרות לראש הממשלה;
 - (3) בהעברתו מכהונתו;
 - (4) אם הורשע בפסק דין סופי בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כיועץ המשפטי לממשלה.
8. (א) הממשלה, לפי המלצת ראש הממשלה והשר, רשאית להעביר את היועץ המשפטי לממשלה מכהונתו, בהתקיים אחת מאלה:
- (1) יש בינו ובין הממשלה חילוקי דעות המקשים, לדעת הממשלה, על קיום שיתוף פעולה יעיל ביניהם;
 - (2) נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו;
 - (3) הוא עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו;

ד ב ר י ה ס ב ר

1. בהתאם לתפיסה שלפיה היועץ המשפטי לממשלה משמש כ"עורך הדין של הממשלה", מוצע לקבוע כי תקופת כהונתו תהיה כתקופת כהונתה של הממשלה שמינתה אותו. ואולם, כדי להימנע מאי-איוש התפקיד, מוצע לקבוע כי בתקופה של מאה הימים לאחר כינונה של ממשלה חדשה ימשיך היועץ המשפטי לממשלה לכהן בתפקידו, אלא אם כן החליטה הממשלה החדשה על מינוי יועץ משפטי לממשלה מטעמה במהלך התקופה האמורה;

2. בהתפטרותו, באמצעות מסירת כתב התפטרות לראש הממשלה;

3. אם הורשע בפסק דין סופי בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש כיועץ המשפטי לממשלה;

4. בהעברתו מכהונתו; לעניין זה, מוצע להסמיך את הממשלה, לפי המלצה משותפת של ראש הממשלה ושר

סעיפים 5 ו-6 מוצע לקבוע את תנאי הכשירות למינוי ליועץ משפטי לממשלה - אזרחות ותושבות ישראלית, כשירות לכהן כשופט בבית המשפט העליון והיותו משפטן בעל שיעור קומה. עוד מוצע לקבוע כי בשלוש השנים שלפני הצגת מועמדותו, המועמד לא יהיה חבר הכנסת ולא יימנה עם רשימת מועמדים לכנסת, לא יהיה ראש עירייה או מועצה מקומית או סגנו ולא יהיה חבר בגוף בוחר כהגדרתו בסעיף 3א(א) לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 (להלן - גוף בוחר).

מוצע לקבוע כי גם במהלך כהונתו ובשנה שלאחר תום תקופת כהונתו לא יוכל היועץ המשפטי לממשלה לכהן באחד מהתפקידים האמורים.

סעיפים 7 ו-8 מוצע לקבוע כי היועץ המשפטי לממשלה יחדל לכהן בתפקידו במקרים האלה:

¹ ס"ח התשי"ט, עמ' 190.

- (4) הוא מסרב למלא חובה המוטלת עליו לפי חוק זה או לפי כל דין;
- (5) מתנהלת נגדו חקירה פלילית או הוגש נגדו כתב אישום וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו.
- (ב) התקיים האמור בסעיף קטן (א)(5), רשאית הממשלה, לפי המלצת השר, להשעות את היועץ המשפטי לממשלה מכהונתו לתקופה שתקבע.
- (ג) הממשלה לא תחליט על העברת היועץ המשפטי לממשלה מכהונתו או על השעייתו כאמור בסעיף זה, אלא לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו בפניה או בפני ועדת שרים שמינתה לשם כך.

- (א) ליועץ המשפטי לממשלה יהיו משנים.
- (ב) (1) הממשלה תמנה, לפי המלצת השר ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, משנה בכיר ליועץ המשפטי לממשלה מקרב המשנים לו (בסעיף זה - המשנה הבכיר).
- (2) למשנה הבכיר יהיו נתונות הסמכויות המנויות בחלק ג' לתוספת הראשונה, ולא יראו הפעלת סמכות כאמור כמתן חוות דעת לפי סעיפים 12 ו-13(א)(3).
- (3) היועץ המשפטי לממשלה רשאי להנחות, בכתב, את המשנה הבכיר בנוגע להפעלת הסמכויות כאמור בפסקה (2); הנחיה כאמור תונח על שולחן ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, או על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, אם ההנחיה נוגעת לענייני ביטחון המדינה או יחסי החוץ שלה.
- (4) המשנה הבכיר רשאי להתייצב לפני בית המשפט בהליך הנוגע לסמכויות כאמור בפסקה (2) ולהשמיע את דברו או להסמיך את נציגו לעשות כן מטעמו, לפי ראות עיניו, והכול אף בהליכים שהמדינה היא צד להם או שהיועץ המשפטי לממשלה התייצב בהם, לרבות בהליך שבו היועץ המשפטי לממשלה מציג עמדה בעניין הפעלת סמכויות המשנה הבכיר.
- (ג) הממשלה תמנה, לפי המלצת השר ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, משנה ליועץ המשפטי לממשלה מקרב המשנים לו, שמתקיימים בו תנאי הכשירות למינוי כיועץ המשפטי לממשלה, לשמש כממלא מקומו; נתפנה מקומו של היועץ המשפטי לממשלה, וכל עוד היועץ המשפטי החדש לא החל לכהן, או נעדר היועץ המשפטי לממשלה מן הארץ, הושעה או נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, ימלא המשנה האמור את התפקידים המוטלים על היועץ המשפטי לממשלה.

ד ב ר י ה ס ב ר

לו הזדמנות להשמיע את טענותיו בפניה או בפני ועדת שרים שתמנה לעניין זה.

סעיף 9 מוצע להסמיך את הממשלה, לפי המלצת השר המשפטים ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, למנות שניים מהמשנים שלו לתפקידים ייעודיים.

מוצע לקבוע כי ימונה משנה בכיר שיהיו נתונות לו הסמכויות שיימנו בחלק ג' לתוספת הראשונה, שעניינן שמירה על האינטרס הציבורי במובנו הרחב. בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית תדון ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (להלן - ועדת החוקה) ברשימת הסמכויות שייכללו בחלק זה בתוספת הראשונה.

המשנה הבכיר יהיה כפוף ליועץ המשפטי לממשלה, אולם בעת הפעלת הסמכויות שבחלק ג' לתוספת

המשפטים, להעביר את היועץ המשפטי מכהונתו בהתקיים אחת מאלה: יש בינו ובין הממשלה חילוקי דעות המקשים לדעת הממשלה, על קיום שיתוף פעולה יעיל ביניהם; נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו; הוא עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו; הוא מסרב למלא חובה המוטלת עליו לפי החוק המוצע או לפי כל דין אחר; מתנהלת נגדו חקירה פלילית או שתלוי ועומד נגדו כתב אישום.

עוד מוצע להסמיך את הממשלה, בהמלצת השר המשפטים, להשעות את היועץ המשפטי לממשלה לתקופה שתקבע, אם מתנהלת נגדו חקירה פלילית או אם הוגש נגדו כתב אישום וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו.

בטרם החלטה על העברה מכהונה או השעיה של היועץ המשפטי לממשלה תהיה הממשלה מחויבת לתת

סימן ב': תפקידים וסמכויות

10. היועץ המשפטי לממשלה יסייע לממשלה ככל יכולתו בהגשמת מדיניותה ויעדיה, כפי שקבעה מזמן לזמן, ויצביע בפניה על החלופות המשפטיות להגשמתם, והכול במסגרת הדין ותוך הקפדה על שמירתו.
11. (א) היועץ המשפטי לממשלה ייתן עצה וחוות דעת משפטית בענייני חוק ומשפט לכל גורמי הרשות המבצעת, והוא רשאי לעשות כן מיוזמתו אם ראה צורך בכך.
- (ב) חוות דעת תינתן בכתב, אולם יכול שתינתן בעל פה אם היועץ המשפטי לממשלה סבור כי יש טעם בכך או כי מתן חוות הדעת בעל פה מתחייב בנסיבות העניין.
- (ג) כל היועצים המשפטיים ברשות המבצעת ייתנו ייעוץ משפטי למשרד או לגוף שבו הם פועלים מכוח סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה ומטעמו.

ד ב ר י ה ס ב ר

סימן ב': תפקידים וסמכויות

סעיף 10 מוצע לקבוע כי בעת מתן ייעוץ משפטי, היועץ המשפטי לממשלה יסייע לממשלה בהגשמת מדיניותה ויעדיה. היועץ המשפטי לממשלה יידרש להצביע בפני הממשלה על החלופות המשפטיות להגשמת המדיניות והיעדים האמורים. עוד יובהר כי את פעילותו האמורה יעשה היועץ המשפטי לממשלה במסגרת הדין ותוך הקפדה על שמירתו.

סעיפים 11 ו-14 אחראי לתת לכל גורמי הרשות המבצעת עצה וחוות דעת משפטית בענייני חוק ומשפט, והוא יהיה רשאי לעשות כן ביוזמתו אם יסבור שיש צורך בכך. לתפקיד זה עשויים להיות היבטים שונים, ובהם ייעוץ משפטי שוטף וייעוץ משפטי בענייני חקיקה, למשל בסיוע בהכנת הצעות חוק ממשלתיות וחקיקת משנה.

מוצע לקבוע כי חוות הדעת שייתן היועץ המשפטי לממשלה יהיו בכתב, אך יכול שיינתנו גם בעל פה אם היועץ המשפטי לממשלה יסבור כי יש טעם לכך או כי הדבר מתחייב מהנסיבות.

אם יתעוררו היבטים הנוגעים לתחום המשפט הפלילי הנדרשים למילוי כל אחד מהיבטי תפקידו, היועץ המשפטי לממשלה יתייעץ עם התובע הכללי, שהוא הגורם המוסדי שאמון על הסמכויות בתחום המשפט הפלילי כהגדרתן המוצעת.

מוצע לקבוע כי מערך הייעוץ המשפטי לממשלה יהיה מערך היורכי, כך שכלל היועצים המשפטיים ברשות המבצעת ייתנו עצה וחוות דעת משפטית למשרד הממשלתי או לגוף ברשות המבצעת שבו הם פועלים מכוח סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה ומטעמו. קביעה זו נועדה להבהיר את הכפיפות המקצועית של כלל היועצים המשפטיים ברשות המבצעת ליועץ המשפטי לממשלה, ובכלל זה את יכולתו של היועץ המשפטי לממשלה לאשר, לבטל או לשנות חוות דעת של יועץ משפטי כאמור. כמו

הראשונה, המשנה הבכיר יהיה עצמאי בשיקול דעתו. לפיכך כל הנחיה של היועץ המשפטי לממשלה למשנה הבכיר בעניינים הנוגעים לסמכויותיו האמורות תינתן בכתב, ויש להניחה על שולחן ועדת החוקה או על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, לפי העניין.

בכל הנוגע לייצוג, ככלל, בעת הפעלת סמכויותיו האמורות מיוצג המשנה הבכיר בבית המשפט על ידי היועץ המשפטי לממשלה בהתאם להוראות סימן ג' לפרק זה, אולם אם עניינה של הסמכות הנתונה לו בחוק הוא נקיטת הליכים לפני בית משפט, כגון סמכות להגיש ערעור או בקשה לבית המשפט, הוא לא ייוצג על ידי היועץ המשפטי לממשלה, וההוראות האמורות לא יחולו באותו הליך.

מעבר לכך, בדומה לסמכות התובע הכללי בסעיף 45, אם מתנהל הליך בבית משפט הנוגע לסמכויותיו, בין שהיועץ המשפטי לממשלה מייצג בהליך ובין שלא, המשנה הבכיר יהיה מוסמך להתייצב בהליך בעצמו ולהציג את עמדתו הנפרדת מעמדת המדינה ולא יידרש לקבל רשות לכך מהממשלה.

לבסוף, יודגש כי החלטה על אופן יישום הדין והפעלת סמכות מסוימת בידי המשנה הבכיר במקרה מסוים, לא תיחשב כמתן חוות דעת משפטית בכתב על ידי היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 12, וכך הממשלה לא תוכל לקבוע אחרת ממה שקבע בהחלטותיו, בהחלטת ממשלה לפי סעיף 13(א)(3).

כמו כן, הממשלה תמנה משנה נוסף מקרב המשנים ליועץ המשפטי לממשלה, לפי המלצת שר המשפטים ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה. משנה זה ישמש כממלא מקום היועץ המשפטי לממשלה וימלא את התפקידים והסמכויות של היועץ המשפטי לממשלה אם התפנה מקומו של היועץ המשפטי לממשלה או שהוא אינו יכול למלא את תפקידו מכל סיבה שהיא. במשנה זה צריכים להתקיים תנאי הכשירות הנדרשים מהיועץ המשפטי לממשלה.

12. תוקף חוות דעת בכתב של היועץ המשפטי לממשלה
- בכפוף להוראות סעיף 13, חוות דעת משפטית בכתב שנתן היועץ המשפטי לממשלה בדבר הדין הקיים, יראו אותה גורמי הרשות המבצעת כמשקפת את הדין הקיים; אין במתן חוות דעת כאמור כדי לשנות את הדין שהיה בתוקף ערב מתן חוות הדעת.
13. (א) על אף האמור בסעיף 12, אלא אינם חייבים לראות את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה כמשקפת את הדין הקיים:
- (1) התובע הכללי וכל מי שפועל מכוחו או בהנחייתו - בעניינים הנוגעים לסמכויות בתחום המשפט הפלילי;
- (2) גורם המפעיל סמכות שיפוטית או מעין שיפוטית לפי כל דין, אף אם הוא נמנה עם הרשות המבצעת;
- (3) הממשלה בהחלטתה, אם ראתה טעם בכך, וכן רשאית היא לפטור בהחלטתה כל מי שהוראות סעיף 12 חלות עליו מהחובה האמורה.
- (ב) החליטה הממשלה כאמור בסעיף קטן (א)(3), תניח את החלטתה על שולחן ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בצירוף חוות הדעת הנוגעת לעניין, או על שולחן ועדת החוק והביטחון של הכנסת, אם חוות הדעת נוגעת לענייני ביטחון המדינה או יחסי החוץ שלה.

ד ב ר י ה ס ב ר

סברה ועדת אגרנט כי "באשר ליתר הרשויות, השייכות לזרוע המבצעת במדינה, סבורים אנו, כי לא יכול להיות ספק בדבר, כי מחובתן לראות את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה כמדריכה בשאלות חוק ומשפט" (שם). באוקטובר 1962 אימצה הממשלה את מסקנותיה של ועדת אגרנט.

יצוין כי ועדת שמגה, שעסקה אף היא בין היתר בנושא מעמד חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, לא ערערה על ההבחנות האמורות שנעשו בוועדת אגרנט (הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו (1998)).

מטרתו של ההסדר המוצע היא לשנות את ההלכה שנפסקה בנושא מעמד חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה. על כן, מוצע כי ככלל, גורמי הרשות המבצעת יראו חוות דעת משפטית שניתנה בכתב על ידי היועץ המשפטי לממשלה בדבר הדין הקיים כמשקפת את הדין. ואולם, אין בחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה כשלעצמה כדי ליצור דין חדש או לשנות את הדין שהיה בתוקף ערב מתן חוות הדעת.

עם זאת, מוצע להבהיר כי אם הממשלה תראה טעם לכך, היא רשאית להחליט כיצד עליה לפעול במקרה המסוים - היא לא תהיה חייבת להתייחס לחוות דעת מסוימת של היועץ המשפטי לממשלה כמשקפת את הדין, והיא תהיה רשאית לפטור את כל גורמי הרשות המבצעת מחובה זו. לשם השקיפות הציבורית, מוצע לקבוע כי אם החליטה הממשלה כאמור, היא תהיה מחויבת להניח את החלטתה, בצירוף חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, על שולחן ועדת החוקה או על שולחן ועדת החוק והביטחון של הכנסת, לפי העניין.

לנוכח הצורך בשמירה על עצמאותו המקצועית של התובע הכללי, מוצע לקבוע כי הוא וכל מי שפועל מכוחו

כן עולה מקביעה זו כי מעמדה של חוות דעת של יועץ משפטי ברשות המבצעת יהיה כמעמד חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה כלפי הגוף שהוא מייצע לו.

סעיפים 12 ו-13 לממשלה הוא הפרשן המוסמך של הדין כלפי הרשות המבצעת, כלומר חוות הדעת שלו בשאלות משפטיות משקפות מבחינת הרשות המבצעת את הדין הקיים. מכאן נובע, לדעת בית המשפט, כי חוות דעתו של היועץ בסוגיות משפטיות מחייבת את הממשלה ורשויותיה כל עוד בית המשפט לא פסק אחרת (ראו למשל בג"ץ 4267/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441, 475 (1993), ולאחרונה, פה אחד בהרכב מורחב, בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון, פסקה 84, ניתן ביום 25.6.2024).

ועדות ציבוריות קודמות שעסקו בנושא אימצו גישה שונה מזו המשתקפת בפסיקה זו. ועדת אגרנט הבחינה בין הממשלה במליאתה לבין יתר הגופים שבמסגרתם הרשות המבצעת פועלת, כגון שרים, משרדי ממשלה ויחידות ממשלתיות אחרות: לגבי הממשלה במליאתה קבעה הוועדה כי "אם אין כל הוראה מפורשת בחוק בעניין הגדון, הרי מחייב הסדר הטוב במדינה, כי בדרך כלל תתייחס הממשלה לחוות הדעת המשפטית של מי שממלא את התפקיד של היועץ המשפטי לממשלה, ואשר יש לו ההכשרה של שופט בית המשפט העליון, כאל חוות דעת המשקפת את החוק הקיים" (דוח ועדת המשפטנים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה (1962), ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי 421 (1993) (להלן - דוח ועדת אגרנט)). עם זאת, צוין בדוח ועדת אגרנט כי "רשאית הממשלה, תוך צאתה מן ההנחה האמורה, להחליט כיצד עליה לפעול במקרה המסויים, לפי שיקול דעתה שלה" (דוח ועדת אגרנט, עמ' 448-449). לגבי כל יתר גופי הרשות המבצעת

14. היועץ המשפטי לממשלה יתייעץ עם התובע הכללי בעניינים הנוגעים לתחום המשפט הפלילי הקשורים למילוי תפקידיו.
ייעוץ משפטי
בעניינים הנוגעים
לתחום המשפט
הפלילי

סימן ג': ייצוג המדינה בערכאות

15. מטרתו של סימן זה להבטיח הצגה נאמנה של עמדת המדינה בהליכים בפני בית המשפט. מטרה - סימן ג'
16. בסימן זה - הגדרות - סימן ג'
"בית המשפט" - מי שנתונה בידו סמכות שפיטה, לרבות בית המשפט הגבוה לצדק;
"המדינה" - הממשלה וכל גורמי הרשות המבצעת שאינם מאוגדים.
17. היועץ המשפטי לממשלה יציג את עמדת המדינה בהליכים לפני בית המשפט; בעשותו כן יסייע היועץ המשפטי לממשלה ככל יכולתו בהגשמת מדיניותו ויעדיה של הממשלה, כפי שקבעה מזמן לזמן, וייצגה בנאמנות, במסירות, ללא מורא, תוך שמירה על הגינות, על כבוד מקצוע עריכת הדין ועל יחס כבוד לבית המשפט, והכול במסגרת הדין ותוך הקפדה על שמירתו.

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיפים מוצע לקבוע כי ככלל, הגורם בעל הסמכות 17 ו-22 להציג את עמדת הרשות המבצעת בהליכים המתנהלים בפני בית המשפט, לרבות עתירות בפני בית המשפט הגבוה לצדק, הוא היועץ המשפטי לממשלה. במסגרת זו יסייע היועץ המשפטי לממשלה ככל יכולתו בהגשמת המדיניות והיעדים של הממשלה. יודגש כי חובות המסירות, הנאמנות, ההגינות והשמירה על כבוד המקצוע ויחס כבוד לבית המשפט שחלות על כל עורך דין בשעה שהוא מייצג את לקוחו (ראו: כלל 2 לכללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), התשמ"ו-1986), יחולו גם על היועץ המשפטי לממשלה, והכול במסגרת הדין ותוך הקפדה על שמירתו.

היועץ המשפטי לממשלה יוכל לייצג גם גופים אחרים שאינם באים כאמור בגדר ההגדרה "המדינה" המוצעת, ובלבד שיש הסכמה לכך הן מצד היועץ המשפטי לממשלה והן מצד אותם גופים, ובכל הנוגע לכנסת - גם הסכמה של היועץ המשפטי לכנסת.

סעיף 18 מוצע להבהיר את העיקרון שלפיו הסמכות לקבוע את עמדת המדינה שתוצג בפני בית המשפט על ידי היועץ המשפטי לממשלה תהיה נתונה בידי הממשלה. קביעת עמדת הממשלה יכול שתבצע באמצעות החלטה של הממשלה במליאתה או בדרכים אחרות שתקבע הממשלה, לרבות באמצעות ועדת שרים או שר המשפטים.

לצד זאת, מוצע להבהיר שכל עוד לא קבעה הממשלה עמדה אחרת, ברירת המחדל היא שהעמדה שקבע היועץ המשפטי לממשלה והציג בשם המדינה לבית המשפט היא עמדת המדינה. כך, כל עוד לא תקבע הממשלה אחרת, אם יתעוררו מחלוקות בין גורמים ברשות המבצעת בדבר העמדה שיש להציג בפני בית המשפט, היועץ המשפטי לממשלה הוא שיכריע בה, באופן שיאפשר הצגה של "קול אחד" מטעם המדינה לפני בית המשפט.

או בהנחיתו לא יהיה מחויב להתייחס לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה כמשקפת את הדין בעניינים הנוגעים לסמכויות בתחום המשפט הפלילי.

החרגה דומה מוצע לקבוע גם כלפי כל גורם שמפעיל סמכות שיפוטית או מעין שיפוטית, אף אם הוא חלק מהרשות המבצעת, לנוכח הצורך בשמירה על עצמאותו השיפוטית.

סימן ג': ייצוג המדינה בערכאות

סעיף 15 לפי פסיקת בית המשפט העליון והפרקטיקה שהתפתחה בעניין ייצוג המדינה בערכאות, העמדה שמציג היועץ המשפטי לממשלה בפני בית המשפט בהליכים שבהם הוא מייצג את המדינה נחשבים לעמדתה של המדינה, ואישורו נדרש לשם מתן ייצוג נפרד לרשות השלטונית. מטרתו של סימן זה היא לשנות את הפסיקה האמורה ולהבטיח הצגה נאמנה של עמדת המדינה בהליכים בפני בית המשפט.

סעיף 16 להבהרת היקף תחולת ההסדרים שבסימן זה, העוסק בייצוג המדינה בערכאות, מוצעות הגדרות אלו:

"בית המשפט" - הסדר הייצוג יחול על ייצוג המדינה בפני כל ערכאה שיש בידה סמכות שפיטה, לרבות בית המשפט הגבוה לצדק. הגדרה זו מתקשרת לנוסחו של סעיף 1 לחוק-יסוד: השפיטה, המבהיר שמלבד בתי המשפט ושופטיהם, סמכות שפיטה נתונה גם לבתי דין דתיים ואחרים ולרשויות אחרות שסמכות זו נתונה להם בחקיקה.

"המדינה" - המדינה שאת ייצוגה מוצע להסדיר תכלול רק את הממשלה ואת כל גופי הרשות המבצעת שאינם מאוגדים, כלומר היא לא תכלול רשויות של המדינה שאינן חלק מהרשות המבצעת, כגון הכנסת, מבקר המדינה ונשיא המדינה, או תאגידים סטטוטוריים, על אף היותם חלק מהרשות המבצעת במובנה הרחב.

18. עמדת המדינה (א) הסמכות לקבוע את עמדת המדינה בכל הליך המתנהל בפני בית משפט, דרך כלל או להליך מסוים, נתונה בידי הממשלה, בעצמה, באמצעות ועדת שרים, באמצעות השר או בדרך אחרת שתקבע בהחלטתה.
- (ב) כל עוד לא קבעה הממשלה אחרת, יראו את עמדת היועץ המשפטי לממשלה כעמדת המדינה.
19. אייחזגת עמדת המדינה על ידי היועץ המשפטי לממשלה סבר היועץ המשפטי לממשלה כי לא ניתן להציג את עמדת המדינה שנקבעה לפי סעיף 18(א) בהליך מסוים, יודיע על כך לממשלה, לשר ולשר הנוגע בדבר.
20. ייצוג חיצוני (א) על אף האמור בסעיף 17, מסר היועץ המשפטי לממשלה הודעה לפי סעיף 19 או סבר שר הנוגע בדבר כי עמדת המדינה בהליך מסוים אינה מוצגת או לא תוצג כראוי באמצעות היועץ המשפטי לממשלה, תהיה הממשלה רשאית, בעצמה, באמצעות ועדת שרים, באמצעות השר או בדרך אחרת שתקבע בהחלטתה, לקבוע שבאותו הליך תוצג עמדת המדינה באמצעות עורך דין אחר שתקבע וששכרו ישולם בדרך שתקבע.
- (ב) מסר היועץ המשפטי לממשלה הודעה לפי סעיף 19 וחלפו שלושים ימים בלי שנקבע כאמור בסעיף קטן (א), רשאי השר הנוגע בדבר למנות עורך דין אחר שיציג את עמדת המדינה לפני בית המשפט, ואם היה יותר משר אחד הנוגע בדבר - יחולו הוראות סעיף קטן (א).
21. התייצבות היועץ המשפטי לממשלה (א) על אף האמור בפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש]², נקבע כי עמדת המדינה בהליך מסוים תוצג או מוצגת על ידי עורך דין אחר בהתאם להוראות סעיף 20, לא יתייצב היועץ המשפטי לממשלה בהליך לפני בית המשפט ללא אישור הממשלה, ועדת שרים, השר או אישור שניתן בדרך אחרת שקבעה הממשלה.
- (ב) סעיף זה לא יחול בהליכים בפני בית המשפט בעניינים אלו:
- (1) בעניינים הנוגעים לסמכויות בתחום המשפט הפלילי;
- (2) בעניינים שנקבעו בתוספת השנייה.

ד ב ר י ה ס ב ר

בחלוף שלושים ימים שבהם הממשלה לא החליטה על ייצוג חיצוני, השר הנוגע בדבר יהיה רשאי למנות בעצמו עורך דין אחר שיציג את עמדת המדינה בפני בית המשפט.

סעיף 21 מוצע לקבוע כי אם הממשלה החליטה על ייצוג חיצוני, היועץ המשפטי לממשלה לא יהיה רשאי להתייצב באותו הליך מכוח סמכותו לפי פקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש] (להלן - פקודת התייצבות), אלא אם כן הממשלה תאשר זאת. אישור כאמור יכול להינתן באמצעות החלטה של הממשלה במליאתה או בדרכים אחרות שתקבע הממשלה כאמור.

ואולם, בעניין הנוגע לסמכויות בתחום המשפט הפלילי או בסוגים שונים של הליכים המנויים בתוספת השנייה, שבהם יש חשיבות להשמעת עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה כגורם משפטי עצמאי, יהיה היועץ המשפטי לממשלה מוסמך להתייצב מכוח פקודת התייצבות אף בלא אישור מהממשלה, גם אם הממשלה החליטה על ייצוג חיצוני.

סעיפים מוצע לקבוע כי אם היועץ המשפטי לממשלה 19 ו-20 יסבור כי לא ניתן להציג את עמדת המדינה בהליך מסוים כפי שהתקבלה על ידי הממשלה (או אחד מהאורגנים שקבעה כאמור), הוא יידרש להודיע על כך לממשלה, לשר המשפטים ולשר הנוגע בדבר. במקרה כזה תהיה הממשלה רשאית לקבוע שבאותו הליך עמדת המדינה תוצג על ידי עורך דין אחר שתקבע (להלן - ייצוג חיצוני). כמו כן, הממשלה תהיה רשאית להחליט על ייצוג חיצוני גם אם השר הנוגע בדבר יסבור כי בהליך מסוים עמדת המדינה אינה מוצגת כראוי או כי היא לא תוצג כראוי.

בדומה לאופן קביעת עמדת המדינה, קביעת הממשלה בדבר ייצוג חיצוני יכולה להתקבל באמצעות החלטה של הממשלה במליאתה או בדרכים אחרות שתקבע הממשלה, לרבות באמצעות ועדת שרים או שר המשפטים. ואולם, אם העניין נוגע לשר אחד בלבד והיועץ המשפטי לממשלה מסר הודעה שלפיה לא ניתן להציג את עמדת המדינה שהממשלה קבעה בפני בית המשפט,

² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 11, עמ' 282.

22. על אף האמור בכל דין, כל גוף שאינו המדינה כהגדרתה בסעיף 16, לא ייוצג בערכאות בידי ייצוג גופים אחרים היועץ המשפטי לממשלה אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה ובהסכמת אותו הגוף, ובכל הנוגע לכנסת - גם בהסכמת היועץ המשפטי לכנסת.
23. הוראות סימן זה לא יחולו על אלה:
(1) הליכים המנוהלים על ידי התובע הכללי;
(2) סמכויות לפי חלק ג' לתוספת הראשונה שעניינם נקיטת הליכים לפני בית המשפט.
- סימן ד': הוראות כלליות**
24. ראה בית משפט בהליך שלפניו שהמדינה אינה צד לו כי נדרש לברר את שאלת תוקפו של חוק, ויודיע על כך ליועץ המשפטי לממשלה, והוא יהיה רשאי להשמיע את טענותיו לפני בית המשפט.
25. בלי לגרוע מהוראות סעיפים 10, 13(א)(3), 17 ו-18(א), בהפעלת סמכויות הנתונות לו בחיקוק יהיה היועץ המשפטי לממשלה עצמאי בשיקוליו ובהחלטותיו.
26. (א) היועץ המשפטי לממשלה נושא באחריות למילוי תפקידו בפני הממשלה, והוא נתון לפיקוחו של השר מטעמה.
(ב) (1) היועץ המשפטי לממשלה ימסור לשר, מזמן לזמן, דין וחשבון על פעולותיו, ויבוא עימו בדברים אם סבר שהתעוררה שאלה בעלת חשיבות ביטחונית, מדינית או ציבורית.
(2) לבקשת השר, היועץ המשפטי לממשלה ימסור לו דין וחשבון על פעולותיו דרך כלל או במקרה מסוים.

ד ב ר י ה ס ב ר

- סעיף 25** מוצע לקבוע כי כאשר היועץ המשפטי לממשלה מפעיל את הסמכויות הנתונות לו בחיקוק, הוא יהיה עצמאי בשיקוליו ובהחלטותיו. ואולם, יובהר כי אין בעצמאות שיקול הדעת האמורה כדי לגרוע מההוראות בחוק שמנחות את היועץ המשפטי לממשלה לפעול כדי לסייע לממשלה בהגשמת מדיניותה ויעדיה במסגרת פעולת הייעוץ או הייצוג כמוצע בסעיפים 10 ו-17, או מההוראות המאפשרות לממשלה להתגבר על עמדתו במסגרת פעולת הייעוץ או הייצוג כמוצע בסעיפים 13(א)(3) ו-18(א).
- סעיף 26** לפי ההמלצות בדוח ועדת אגרנט, מטעמים של אחריותיות כלפי הציבור והכנסת, לממשלה צריכה להיות סמכות לפקח על היועץ המשפטי לממשלה. ברוח המלצות אלו מוצע לקבוע עיקרון שלפיו היועץ המשפטי לממשלה יישא באחריות למילוי תפקידו בפני הממשלה, והוא יהיה נתון לפיקוחו של שר המשפטים, שיפעל בעניין זה מטעם הממשלה.
- כדי לאפשר פיקוח כאמור, מוצע להטיל על היועץ המשפטי לממשלה חובה למסור לשר המשפטים דיווח תקופתי על פעולותיו ולבוא עימו בדברים אם יסבור שהתעוררה שאלה בעלת חשיבות ביטחונית, מדינית או ציבורית. כמו כן ימסור היועץ המשפטי לממשלה לשר המשפטים, לבקשתו, דין וחשבון על פעולותיו, דרך כלל או במקרה מסוים.
- לעניין זה יובהר כי התייצבות המשנה הבכיר ליועץ המשפטי לממשלה בעניינים הנוגעים לשמירת האינטרס הציבורי המנויים בחלק ג' לתוספת הראשונה והתייצבות התובע הכללי בעניינים הנוגעים לסמכויות בתחום המשפט הפלילי, לפי סעיפים 9 ו-45, לפי העניין, לא יהיו טעונים את אישור הממשלה.
- סעיף 23** לנוכח עקרון היסוד בדבר עצמאות שיקול הדעת של התובע הכללי, יובהר כי הוראות הסימן, לרבות לעניין קביעת עמדת המדינה או החלטה על ייצוג הייצוגי, לא יחולו לעניין הליכים המנוהלים על ידי התובע הכללי. בדומה, מוצע להחריג מהוראות הסימן גם סמכויות המנויות בחלק ג' לתוספת הראשונה, שעניינם נקיטת הליכים בפני בית המשפט לשם הגנה על האינטרס הציבורי.
- סימן ד': הוראות כלליות**
- סעיף 24** מוצע לקבוע כי אם בית המשפט ראה בהליך שלפניו שהמדינה אינה צד לו, כי נדרש לברר את שאלת תוקפו של חוק, הוא יודיע על כך ליועץ המשפטי לממשלה, וזה יהיה רשאי להשמיע את טענותיו לפני בית המשפט. ההסדר המוצע דומה בעיקרו לזה החל על היועץ המשפטי לכנסת לפי סעיף 17(ג) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994.

פרק ג': התובע הכללי

סימן א': מינוי וכהונה

- מינוי התובע הכללי 27. (א) התובע הכללי יתמנה בידי הממשלה, לפי המלצת השר, מקרב המועמדים שעליהם תמליץ הוועדה הציבורית, בהתאם להליכים שנקבעו בחוק זה.
- (ב) התובע הכללי יהיה עובד המדינה.
- (ג) החלטת הממשלה על מינוי תובע כללי תפורסם ברשומות.
28. כשיר לכהן כתובע כללי מי שמתקיימים בו כל אלה:
- (1) הוא אזרח ישראלי ותושב ישראל הכשיר לכהן כשופט בית המשפט העליון;
- (2) הוא משפטן בעל שיעור קומה וניסיון בתחום המשפט הפלילי;
- (3) בשלוש השנים שקדמו להצגת מועמדותו הוא לא היה -
- (א) חבר הכנסת או שהוא נמנה עם רשימת מועמדים לכנסת;
- (ב) ראש עירייה או מועצה מקומית או סגנו;
- (ג) חבר בגוף בוחר בהגדרתו בסעיף 3א(א) לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959.
29. התובע הכללי ימונה לתקופת כהונה אחת של שש שנים, ולא יהיה ניתן להאריכה אלא לפי הוראות סעיף 38.
30. השר ימנה ועדה ציבורית שתפקידה לבדוק את כשירותם ואת התאמתם של מועמדים לכהונת התובע הכללי ולהמליץ בפניו על מועמדים מתאימים וראויים לכהונה זו, וכן לדרון בהצעה לסיום כהונת התובע הכללי.

ד ב ר י ה ס ב ר

פרק ג': התובע הכללי

סימן א': מינוי וכהונה

סעיפים 27, 29, 30 ו-31, אחד הביטויים המרכזיים של עצמאות שיקול הדעת של התובע הכללי הוא אופן המינוי והפיטורים שלו. בספרות המשפטית ובדיון הציבורי הער שהתפתח בעניין זה במהלך השנים, יש הסכמה רחבה שלפיה כדי לייצר הליכי מינוי ופיטורים שמבטיחים את עצמאות התובע הכללי, נדרשת מעורבות גורם מקצועי, עצמאי ובלתי תלוי. על יסוד התפיסה האמורה, מוצע לקבוע כי מינוי התובע הכללי בידי הממשלה, לפי המלצת שר המשפטים, ייעשה רק מקרב המועמדים שעליהם תמליץ ועדה ציבורית (להלן - הוועדה הציבורית). נדבך נוסף שנועד לשמור על עצמאותו של התובע הכללי הוא קציבת כהונתו לתקופת כהונה אחת של שש שנים. התובע הכללי יהיה עובד המדינה, ודבר מינויו יפורסם ברשומות.

הוועדה הציבורית תהיה ועדה קבועה ובה חמישה חברים שימנה שר המשפטים, והיא תבדוק את כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת התובע הכללי ותמליץ על מועמדים שתמצא מתאימים וראויים לכהונה זו. היא אף תדון בהצעות לסיום כהונתו. אלה יהיו חברי הוועדה הציבורית:

1. שופט בדימוס של בית המשפט העליון או בית המשפט המחוזי שיבחר חבר שופטי בית המשפט העליון, שיכהן בוועדה לתקופה של שש שנים והוא יהיה יושב ראש הוועדה;

כללי עקרון עצמאות שיקול הדעת של התובע הכללי הוא אחת מהמסקנות המרכזיות בדוח ועדת אגרנט, והוא מקובל מאז ועד היום כעקרון יסוד שאינו שנוי במחלוקת. על פי עיקרון זה, לתובע הכללי צריכה להיות עצמאות מלאה בהפעלת סמכויותיו לפי הדין הפלילי, והוא חייב להפעיל אותן בלי להיות כפוף להוראות של שר המשפטים או של הממשלה. ביסוד עיקרון זה עומדת ההבנה כי לרשויות השלטון יש אינטרס מובנה להשפיע על שיקול דעתו של התובע, הן מתוך רצון שהוא יהיה נוח כלפיהן ויימנע מפתחת הליכים פליליים נגדן והן מתוך החשש לשימוש של השלטון בתובע הכללי לשם רדיפה של מתנגדים פוליטיים (דוח ועדת אגרנט, עמ' 428). לנוכח הפיצול המוצע בתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, מוצע לקבוע הוראות שיסדירו באופן מקיף היבטים שונים הנוגעים לתפקיד התובע הכללי במתכונתו החדשה, לאחר הפרדתו מהיועץ המשפטי לממשלה, תוך שמירה על עקרון היסוד של עצמאות שיקול הדעת של התובע הכללי מצד אחד, ועל הצורך באחריות ודיווחיות של התובע הכללי כלפי הממשלה מצד שני. בין השאר מוצע להסדיר את אופן המינוי והכהונה של התובע הכללי, תפקידיו וסמכויותיו, עצמאותו של התובע הכללי ופיקוד הממשלה עליו, התייצבותו בהליכים והעמדה לדין במקרים מיוחדים.

הרכב הוועדה
הציבורית

31. (א) ואלה חברי הוועדה הציבורית:

- (1) שופט בדימוס של בית המשפט העליון או בית המשפט המחוזי שיבחר חבר שופטי בית המשפט העליון, והוא יהיה היושב ראש;
- (2) שר לשעבר, יועץ משפטי לממשלה לשעבר או תובע כללי לשעבר שתמנה הממשלה לפי המלצת השר;
- (3) חבר הכנסת או חבר הכנסת לשעבר שתבחר ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת;
- (4) עורך דין בעל מומחיות בתחום המשפט הפלילי שיבחר הסניגור הציבורי הארצי;
- (5) חבר הסגל האקדמי של מוסד להשכלה גבוהה המומחה בתחום המשפט הפלילי שיבחרו הדיקנים של הפקולטות למשפטים ובעלי תפקידים מקבילים להם במוסדות להשכלה גבוהה המקיימים לימודי משפטים; בפסקה זו, "מוסד להשכלה גבוהה" - מוסד מוכר או מוסד שקיבל היתר לפי חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958.³

(ב) (1) תקופת כהונתם של חברי הוועדה הציבורית שנבחרו לפי סעיף קטן (א)(1), (4) או (5) תהיה שש שנים.

(2) חבר הוועדה הציבורית שנתמנה לפי סעיף קטן (א)(2), יכהן כל עוד מכהנת הממשלה שמינתה אותו.

(3) חבר הוועדה הציבורית שנבחר לפי סעיף קטן (א)(3), יכהן כל עוד מכהנת הכנסת שוועדת החוקה, חוק ומשפט שלה בחרה בו.

(ג) נתפנה מקומו של חבר הוועדה הציבורית, ימונה לוועדה חבר חדש בדרך הקבועה בסעיף קטן (א), לפי העניין.

(ד) מינוי הוועדה הציבורית ושינויים בהרכבה יפורסמו ברשומות.

32. (א) שישה חודשים לפני תום תקופת כהונתו של התובע הכללי יכנס יושב ראש הוועדה כינוס הוועדה הציבורית את הוועדה.

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיפים מוצע לקבוע את תנאי הכשירות למינוי כתובע 28 ו-39 הכללי - אורחות ותושבות ישראלית, כשירות לכהן כשופט בבית המשפט העליון והיותו משפטן בעל שיעור קומה ובעל ניסיון בתחום המשפט הפלילי. עוד מוצע לקבוע כי בשלוש השנים שלפני הצגת מועמדתו, המועמד לא יהיה חבר הכנסת ולא יימנה עם רשימת מועמדים לכנסת, לא יהיה ראש עירייה או מועצה מקומית או סגנו ולא יהיה חבר בגוף בוחר.

מוצע לקבוע כי גם במהלך כהונתו ובשלוש השנים שלאחר תום תקופת כהונתו, התובע הכללי לא יוכל לכהן באחד מהתפקידים האמורים.

סעיפים מוצע לקבוע את דרכי פעולתה של הוועדה 32 עד 37 הציבורית. יושב ראש הוועדה הציבורית יכנס אותה שישה חודשים לפני תום תקופת כהונתו של התובע הכללי, ואם התעורר צורך למנות תובע כללי לפני תום תקופת הכהונה - לאחר ששר המשפטים הודיע על כך ליושב ראש הוועדה. הוועדה תקיים את דיוניה בתדירות ובמועדים שיאפשרו לה, ככל האפשר בנסיבות

2. שר לשעבר, יועץ משפטי לממשלה לשעבר או תובע כללי לשעבר שתמנה הממשלה לפי המלצת שר המשפטים, שיכהן בוועדה כל עוד מכהנת הממשלה שמינתה אותו;

3. חבר הכנסת או חבר הכנסת לשעבר שתבחר ועדת החוקה, שיכהן בוועדה כל עוד מכהנת הכנסת שוועדת החוקה שלה בחרה אותו;

4. עורך דין בעל מומחיות בתחום המשפט הפלילי שיבחר הסניגור הציבורי הארצי, שיכהן בוועדה לתקופה של שש שנים;

5. חבר הסגל האקדמי של מוסד להשכלה גבוהה המומחה בתחום המשפט הפלילי שיבחרו הדיקנים של הפקולטות למשפטים במוסדות להשכלה גבוהה, שיכהן בוועדה לתקופה של שש שנים.

אם יתפנה מקומו של חבר הוועדה, ימונה או ייבחר חבר אחר במקומו. מינוי הוועדה ושינויים בהרכבה יפורסמו ברשומות.

³ ס"ח התשי"ח, עמ' 191.

- (ב) התעורר צורך למנות תובע כללי שלא כאמור בסעיף קטן (א), יודיע השר על כך ליושב ראש הוועדה הציבורית מוקדם ככל האפשר, והיושב ראש יכנס את הוועדה.
- (ג) הוועדה הציבורית תקיים את דיוניה בתדירות ובמועדים שיאפשרו לה, ככל האפשר בנסיבות העניין, להגיש לשר את המלצותיה על המועמדים לכהונת התובע הכללי לא יאוחר משישים ימים לפני תום תקופת כהונתו של התובע הכללי המכהן לעניין סעיף קטן (א), או מוקדם ככל האפשר לעניין סעיף קטן (ב).
33. הצעת מועמדים (א) אלה רשאים להציע מועמדים לוועדה הציבורית:
- (1) ראש הממשלה או השר;
- (2) שני חברי הוועדה יחד.
- (ב) הצעת מועמד תוגש בכתב ותכלול את הסכמת המועמד.
- (ג) שמות המועמדים יפורסמו לציבור על ידי הוועדה הציבורית בדרך שתקבע.
34. המלצות הוועדה הציבורית (א) עם סיום דיוניה תמליץ הוועדה הציבורית, בכתב, בפני השר על המועמדים שמתקיימים בהם תנאי הכשירות שמצאה אותם מתאימים וראויים למינוי לתובע הכללי; שמות המועמדים המומלצים יפורסמו ברשומות.
- (ב) הוועדה הציבורית תמליץ על שני מועמדים לפחות, וככל האפשר - על שלושה מועמדים לפחות.
- (ג) החלטת הוועדה הציבורית להמליץ על מועמד טעונה הסכמה של ארבעה מחבריה לפחות.
- (ד) הוועדה הציבורית רשאית לצרף להמלצתה את חוות דעתה וכל חומר אחר שתמצא לנכון לגבי כל מועמד שעליו המליצה.
35. הדיון בממשלה (א) בסמוך לקבלת המלצות הוועדה הציבורית יובא מינוי התובע הכללי לדיון בממשלה; את הנושא יעלה השר לדיון, והוא ימליץ לממשלה על מועמד אחד או יותר מהמועמדים שהוועדה הציבורית המליצה עליהם.
- (ב) המלצות הוועדה הציבורית והשר ייכללו בסדר היום של הממשלה שבוע לפחות לפני הדיון.
36. החזרת הדיון הוועדה הציבורית (א) החליטה הממשלה שלא למנות אף אחד מהמועמדים שהוועדה הציבורית המליצה עליהם לכהונת התובע הכללי, יוחזר הדיון לוועדה.
- (ב) על אף האמור בסעיף 34(ג), הוחזר הדיון לוועדה הציבורית כאמור בסעיף קטן (א), רשאית הוועדה להמליץ על מועמד אף בהסכמה של שלושה מחבריה לפחות.

ד ב ר י ה ס ב ר

והיא תפורסם ברשומות. הוועדה תמליץ על שני מועמדים לפחות, וככל האפשר על שלושה מועמדים לפחות.

בסמוך לקבלת המלצות הוועדה יביא שר המשפטים את מינוי התובע הכללי לדיון בממשלה, והוא ימליץ על אחד או יותר מן המועמדים שעליהם המליצה הוועדה הציבורית. אם הממשלה תחליט שלא למנות אף אחד מהמועמדים המומלצים, יוחזר הדיון לוועדה הציבורית, ובשלב זה היא תהיה רשאית להמליץ על מועמד אף ברוב של שלושה מתוך חמשת חבריה. הוועדה הציבורית תקבע את סדרי עבודתה ככל שלא נקבעו בחוק המוצע או בתקנות לפיו.

העניין, להגיש לשר המשפטים את המלצותיה לא יאוחר משישים ימים לפני תום תקופת כהונתו של התובע הכללי; ואם התעורר צורך למנות תובע כללי לפני תום תקופת כהונתו - מוקדם ככל האפשר.

ראש הממשלה, שר המשפטים או כל שני חברי הוועדה הציבורית יהיו רשאים, בהסכמת המועמד, להציע, בכתב, מועמדים לוועדה הציבורית. שמות המועמדים יפורסמו לציבור בדרך שתקבע הוועדה. עם סיום דיוניה תמליץ הוועדה, בכתב, בפני שר המשפטים על המועמדים העומדים בתנאי הכשירות שאותם מצאה מתאימים וראויים לכהן כתובע כללי. המלצה על מועמד תהיה טעונה רוב של ארבעה מתוך חמשת חברי הוועדה לפחות.

37. הוועדה הציבורית תקבע את סדרי עבודתה ככל שלא נקבעו לפי חוק זה.
סדרי הדיון של הוועדה הציבורית
38. (א) לא נתמנה תובע כללי חדש לפני תום תקופת הכהונה של מי שקדם לו בתפקיד, רשאית הממשלה, לפי המלצת השר שניתנה לאחר התייעצותו עם הוועדה -
(1) להאריך את כהונתו של התובע הכללי המכהן באותה שעה בתקופה אחת שלא תעלה על שישה חודשים;
(2) למנות לו ממלא מקום מקרב עובדי התביעה הכללית שמתקיימים בו תנאי הכשירות לתובע כללי לתקופה אחת שלא תעלה על שלושה חודשים;
החלטת הממשלה לפי סעיף זה תפורסם ברשומות.
- (ב) לא נתמנה תובע כללי חדש והממשלה לא הפעילה את סמכותה לפי סעיף קטן (א), או שהממשלה הפעילה את סמכותה לפי סעיף קטן (א) והסתיימה תקופת ההארכה או תקופת מילוי המקום, לפי העניין, ימלא המשנה הבכיר לתובע הכללי את מקומו של התובע הכללי עד לבחירת תובע כללי חדש.
39. במהלך כהונתו ובשלוש השנים שלאחר תום תקופת כהונתו, לא יהיה התובע הכללי אחד מהמנויים בסעיף 28(3).
40. התובע הכללי יחדל לכהן באחת מאלה:
(1) בתום תקופת כהונתו;
(2) בהתפטרותו, במסירת כתב התפטרות לראש הממשלה;
(3) בהעברתו מכהונתו;
(4) אם הורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כתובע כללי.
41. (א) הממשלה, לפי המלצת השר ובהסכמת הוועדה הציבורית, רשאית להעביר את התובע הכללי מכהונתו בהתקיים אחת מאלה:
(1) נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו;
(2) הוא עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו;
(3) הוא מסרב למלא חובה המוטלת עליו לפי חוק זה;
(4) מתנהלת נגדו חקירה פלילית או הוגש נגדו כתב אישום וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו.

ד ב ר י ה ס ב ר

- סעיפים 38 ו-42** חדש לפני תום תקופת כהונתו של התובע הכללי המכהן, הממשלה תהיה רשאית, לפי המלצת שר המשפטים שניתנה לאחר שנועץ בוועדה הציבורית, להאריך את תקופת כהונתו של התובע הכללי המכהן בתקופת כהונה אחת שלא תעלה על שישה חודשים, או למנות לו ממלא מקום מקרב עובדי התביעה הכללית שמתקיימים בהם תנאי הכשירות לתובע כללי לתקופה אחת שאינה עולה על שלושה חודשים. החלטה כאמור תפורסם ברשומות.
- סעיפים 40 ו-41** בתפקידו במקרים האלה:
1. בתום תקופת כהונתו, כלומר בתום תקופת כהונה של שש שנים;
2. בהתפטרותו, באמצעות מסירת כתב התפטרות לראש הממשלה;
- המשנה הבכיר ימלא את מקומו של התובע הכללי אם הממשלה לא תפעיל את סמכותה להאריך את כהונתו של התובע הכללי או למנות לו ממלא מקום, אם הממשלה האריכה את תקופת כהונתו או מינתה לו ממלא מקום והסתיימה תקופת ההארכה או מילוי המקום, לפי העניין, או במקרים שבהם התובע הכללי נעדר מהארץ, הושעה או נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו.
- מוצע לקבוע כי התובע הכללי יחדל לכהן בתום תקופת כהונתו, כלומר בתום תקופת כהונה של שש שנים;
בהתפטרותו, באמצעות מסירת כתב התפטרות לראש הממשלה;

(ב) התקיים האמור בסעיף קטן (א)4, רשאית הממשלה, לפי המלצת השר ובהסכמת הוועדה הציבורית, להשעות את התובע הכללי מתפקידו לתקופה שתקבע.

(ג) בנסיבות האמורות בסעיפים קטנים (א) או (ב) יחולו הוראות אלו:

(1) לפי בקשת השר בכתב, תקיים הוועדה הציבורית דיון, תגבש את עמדתה ותגיש לשר את מסקנותיה בכתב, והכול לפני הבאת הנושא לדיון בממשלה;

(2) הוועדה לא תיתן את הסכמתה להעברת התובע הכללי מכהונתו או להשעייתו אלא לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו בפניה;

(3) הממשלה לא תחליט על העברת התובע הכללי מכהונתו או על השעייתו אלא לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו בפניה או בפני ועדת שרים שמינתה למטרה זו.

42. (א) התובע הכללי, בהסכמת השר, ימנה משנה בכיר לתובע הכללי מקרב המשנים לו שמתקיימים בו תנאי הכשירות של התובע הכללי לפי סעיף 28.

(ב) נתפנה מקומו של התובע הכללי ולא נתמנה לו ממלא מקום או נעדר התובע הכללי מן הארץ, הושעה או נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, ימלא המשנה הבכיר לתובע הכללי את התפקידים המוטלים על התובע הכללי ויפעיל את הסמכויות הנתונות לתובע הכללי לפי כל דין.

סימן ב': תפקידים וסמכויות

43. (א) התובע הכללי יהיה עצמאי בשיקוליו ובהחלטותיו במסגרת הפעלת סמכויותיו, ובכל עניין כאמור לא תהיה עליו מרות זולת מרותו של הדין.

(ב) התובע הכללי לא ימלא כל תפקיד מטעם היועץ המשפטי לממשלה ולא יהיה נתון לפיקוחו או למרותו.

ד ב ר י ה ס ב ר

סימן ב': תפקידים וסמכויות

סעיפים מוצע לעגן בחקיקה את עקרון היסוד בדבר 43 ו-46 עצמאות שיקול הדעת של התובע הכללי, ולקבוע כי בהפעלת סמכויותיו יהיה התובע הכללי עצמאי בשיקוליו ובהחלטותיו וכי בכל עניין כאמור לא תהיה עליו מרות זולת מרותו של הדין. כדי לחזק עיקרון זה גם מבחינה מוסדית, מובהר כי התובע הכללי לא יהיה נתון לפיקוחו או למרותו של היועץ המשפטי לממשלה, המשמש כ"עורך הדין של הממשלה", ולא ימלא כל תפקיד מטעמו.

בד בבד, מוצע להבהיר את אחריות התובע הכללי כלפי הממשלה ואת יכולת הפיקוח של הממשלה עליו. התובע הכללי יישא באחריות למילוי תפקידו בפני הממשלה ויהיה נתון לפיקוח של שר המשפטים מטעם הממשלה. במסגרת זו, על התובע הכללי להביא בחשבון את החלטות הממשלה ומדיניותה בכל הנוגע לעניינים כלליים של מדיניות אכיפת הדין הפלילי ולסדרי המינהל של התביעה הכללית. כמו כן, התובע הכללי ימסור לשר המשפטים דיווח תקופתי על פעולותיו ויבוא עימו בדברים במקרים שבהם התובע הכללי יסבור שהתעוררה שאלה בעלת חשיבות ביטחונית, מדינית או ציבורית. כמו כן

3. אם הורשע בפסק דין סופי בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כתובע הכללי;

4. בהעברתו מכהונתו. לעניין זה, מוצע להסמיך את הממשלה, לפי המלצה של שר המשפטים, להעביר את התובע הכללי מכהונתו בהתקיים אחת מאלה: נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו; הוא עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו; הוא מסרב למלא חובה המוטלת עליו לפי החוק המוצע; מתנהלת נגדו חקירה פלילית או הוגש נגדו כתב אישום וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו. כדי לשמור על עקרון עצמאות שיקול הדעת של התובע הכללי ולוודא כי תנאי מהתנאים האמורים אכן מתקיים, מוצע כי העברתו מכהונתו תהיה טעונה את הסכמתה של הוועדה הציבורית.

עוד מוצע להסמיך את הממשלה, בהמלצת שר המשפטים ובהסכמת הוועדה הציבורית, להשעות את התובע הכללי לתקופה שתקבע, אם מתנהלת נגדו חקירה פלילית או הוגש נגדו כתב אישום וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו.

בטרם החלטה על העברה מכהונה או השעיה של התובע הכללי יהיו הוועדה הציבורית והממשלה מחויבות לתת לו הזדמנות להשמיע את טענותיו.

44. הליכים פליליים מטעם המדינה ינוהלו בידי התובע הכללי או בידי תובע אחר שהוא נציג התובע הכללי שהוסמך לכך לפי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, או לפי כל דין אחר, אלא אם כן נקבע אחרת לפי כל דין.
45. (א) התובע הכללי רשאי להתייצב לפני בית המשפט בהליך הנוגע לסמכויות בתחום המשפט הפלילי או שעשויה להיות לו השפעה על נקיטת הליכים פליליים ולהשמיע את דברו או להסמיק את נציגו לעשות כן מטעמו, לפי ראות עיניו, והכול אף בהליכים שהמדינה היא צד להם או שהיועץ המשפטי לממשלה התייצב בהם, לרבות בהליך שבו היועץ המשפטי לממשלה מציג עמדה בעניין הפעלת סמכויות של התובע הכללי.
- (ב) אין בהוראות סעיף קטן (א) כדי לגרוע מסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש], והיועץ המשפטי לממשלה רשאי להתייצב גם בהליכים שסעיף קטן (א) חל עליהם.
46. (א) התובע הכללי נושא באחריות למילוי תפקידו בפני הממשלה, והוא נתון לפיקוחו של השר מטעמה.
- (ב) בכל הנוגע לעניינים כלליים של מדיניות אכיפת הדין הפלילי ולסדרי המינהל של התביעה הכללית, התובע הכללי יביא בחשבון את החלטות הממשלה ומדיניותה.
- (ג) (1) התובע הכללי ימסור לשר, מוזמן לזמן, דין וחשבון על פעולותיו ויבוא עימו בדברים אם סבר שהתעוררה שאלה בעלת חשיבות ביטחונית, מדינית או ציבורית.
- (2) לבקשת השר, התובע הכללי ימסור לו דין וחשבון על פעולותיו דרך כלל או במקרה מסוים.
- (3) על אף האמור בסעיף קטן זה, סבר התובע הכללי כי פעולה כאמור בפסקאות (1) או (2) לגבי מקרה מסוים עלולה לפגוע באינטרס ציבורי חשוב, ובכלל זה להעמיד את השר במצב של ניגוד עניינים –
- (א) הוא אינו חייב לבוא בדברים עם השר כאמור בפסקה (1);
- (ב) הוא ימסור את הדין וחשבון האמור בפסקה (2) לנציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות.
- (ד) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיף 43 או כדי להתיר לממשלה, לשר או לכל גורם אחר ברשות המבצעת להנחות את התובע הכללי או להורות לו כיצד עליו לפעול במקרה מסוים.

ד ב ר י ה ס ב ר

יהיה חייב לעשות כן. במקרה כזה יהיה על התובע הכללי למסור את הדין וחשבון לנציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות.

סעיף 44 מוצע לקבוע את העיקרון שלפיו הליכים פליליים מטעם המדינה ינוהלו בידי התובע הכללי או תובע אחר שהוא נציגו והוסמך לכך לפי דין, ובכלל זה לפי סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

סעיף 45 לנוכח ייחוד הטיפול בניהול הליכים פליליים מטעם המדינה בידי התובע הכללי, מוצע לקבוע כי התובע הכללי יהיה רשאי להתייצב בהליך בפני בית המשפט הנוגע לסמכויות בתחום המשפט הפלילי או

ימסור התובע הכללי לשר המשפטים, לבקשתו, דין וחשבון על פעולותיו, דרך כלל או במקרה מסוים.

כדי להבטיח את עקרון עצמאות שיקול הדעת של התובע הכללי בד בבד עם הסדרי הפיקוח, האחריותיות והדיווחיות שיש לו כלפי הממשלה, מוצע להבהיר כי אין בהסדרי הפיקוח כדי להתיר לממשלה, לשר המשפטים או לכל גורם אחר ברשות המבצעת להנחות את התובע הכללי או להורות לו כיצד עליו לפעול במקרה מסוים. עוד מוצע להבהיר כי אם התובע הכללי יסבור כי אם יבוא בדברים עם שר המשפטים או ימסור לו דין וחשבון על מקרה מסוים עלולה להיגרם פגיעה באינטרס ציבורי חשוב, ובכלל זה העמיד את שר המשפטים במצב של ניגוד עניינים, הוא לא

⁴ ס"ח התשמ"ב, עמ' 43.

סימן ג': חקירה והעמדה לדין במקרים מיוחדים

47. (א) פתיחה בחקירה פלילית נגד נושא משרה טעונה אישור של בית המשפט המחוזי, לפי בקשת התובע הכללי; בסימן זה, "נושא משרה" - ראש הממשלה, שר, סגן שר, חבר הכנסת, שופט, דיין, קאדי, קאדי מד'הב, מבקר המדינה, נציב תלונות הציבור על השופטים ונציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות.
- (ב) בית המשפט המחוזי הדין בבקשה כאמור בסעיף קטן (א) רשאי לקבוע, לבקשת התובע הכללי, כי הדיון ייערך בדלתיים סגורות ובמעמד צד אחד.
48. (א) הסמכות להחליט בדבר העמדה לדין בהליך פלילי נגד נושא משרה נתונה לתובע הכללי, והחלטתו בעניינים אלו טעונה אישור של ועדת בכירים כאמור בסעיף קטן (ב).
- (ב) אלה חברי ועדת הבכירים:
- (1) שופט בדימוס של בית המשפט העליון או בית המשפט המחוזי שיבחר חבר שופטי בית המשפט העליון, והוא יהיה היושב ראש;
- (2) עורך דין בעל ניסיון בתחום המשפט הפלילי שאינו נמנה עם התביעה הכללית, שימנה היועץ המשפטי לממשלה;
- (3) עורך דין בעל ניסיון בתחום המשפט הפלילי שאינו נמנה עם התביעה הכללית, שימנה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת.
- (ג) החלטות ועדת הבכירים יתקבלו ברוב דעות.
- (ד) אין בהוראות סימן זה כדי לגרוע מכל הוראה בחיקוק העוסקת בחסינות מפני העמדה לדין.

ד ב ר י ה ס ב ר

שתפקידם עשוי לחייבם לבקר את פעולת התובע הכללי או לפקח עליה.

לפי המוצע, פתיחה בחקירה פלילית נגד נושא משרה תאושר על ידי בית המשפט המחוזי, לפי בקשת התובע הכללי. כדי להימנע מפגיעה בחקירה, מוצע לקבוע כי בית המשפט המחוזי יהיה רשאי לקבוע, לבקשת התובע הכללי, כי הדיון יתקיים בדלתיים סגורות ובמעמד צד אחד.

מוצע לקבוע כי סמכותו של התובע הכללי להגיש כתב אישום נגד נושא משרה תהיה טעונה אישור של ועדת בכירים שהחלטותיה יתקבלו ברוב דעות. בוועדת הבכירים יהיו חברים שופט בדימוס של בית המשפט העליון או בית המשפט המחוזי שיבחר חבר שופטי בית המשפט העליון, והוא יהיה יושב ראש הוועדה; עורך דין שאינו נמנה עם התביעה הכללית שהוא בעל ניסיון בתחום המשפט הפלילי שימנה היועץ המשפטי לממשלה; עורך דין שאינו נמנה עם התביעה הכללית שהוא בעל ניסיון בתחום המשפט הפלילי שימנה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (אשר לפי סעיף 106(א) (2) לתקנון הכנסת הוא חבר בסיעה מסיעות האופוזיציה). לנוכח האמור, מוצעים תיקונים משלימים בחוקים החלים על דיינים, קאדים וקאדים מד'הב לשם התאמתם להסדר החדש בעניין פתיחה בחקירה והעמדה לדין של נושאי משרה אלו.

שעשויה להיות לו השפעה על נקיטת הליכים פליליים ולהשמיע את דברו בעניין. זאת, מתוך הכרה בהשפעה האפשרית של הליכים שונים על סמכויות בתחום המשפט הפלילי או על נקיטת הליכים פליליים אף אם פרוצדורלית הם אינם הליכים פליליים. התייצבות זו לא תהיה טעונה את אישור הממשלה, בית המשפט או כל גורם אחר, והתובע הכללי יכול להתייצב בהליך כאמור גם במקרה שבו היועץ המשפטי לממשלה מציג עמדה מטעם המדינה, ואפילו אם היועץ המשפטי לממשלה מייצג את התובע הכללי בהליך למשל בעתירה לבית המשפט הגבוה לצדק נגד פעולה שעשה התובע הכללי.

כמו כן, יובהר כי אין בהסדר המוצע כדי לגרוע מסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה להתייצב בהליכים לפי סעיף 1 לפקודת ההתייצבות.

סימן ג': העמדה לדין במקרים מיוחדים

סעיפים 47, 48 ו-51, 53 מוצע לקבוע הסדר מיוחד לפתיחה בחקירה והעמדה לדין של ראש ממשלה, שר, סגן שר, חבר הכנסת, שופט, דיין, קאדי, קאדי מד'הב, מבקר המדינה, נציב תלונות הציבור על שופטים ונציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות (להלן - נושאי משרה). זאת, לנוכח ההשלכות הציבוריות שעשויות להיות להעמדתם לדין ולנוכח הרגישות הנובעת מכך שאלה גורמים

פרק ד': הוראות שונות

49. (א) השר ממונה על ביצועו של חוק זה, והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו. ביצוע ותקנות
(ב) השר, באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, רשאי, בצו, לשנות את התוספת הראשונה או את התוספת השנייה.
(ג) התגלעה מחלוקת בשאלה אם סמכות שאינה מנויה בחיקוק נתונה ליועץ המשפטי לממשלה או לתובע הכללי, יכריע בכך השר, והחלטתו תפורסם ברשומות.
50. עורך דין שערב תחילתו של חוק זה עמדה בתוקפה הסמכתו בידי היועץ המשפטי לממשלה להיות נציגו, יראו אותו כאילו הוסמך כדן בידי היועץ המשפטי לממשלה או לתובע הכללי, לפי העניין, בהתאם להוראות חוק זה או לפי כל דין.
51. בחוק הדיינים, התשט"ו-1955,⁵ בסעיף 25, במקום סעיף קטן (א) יבוא:
"א) על פתיחה בחקירה והגשת כתב אישום נגד דין יחולו הוראות סעיפים 47 ו-48 לחוק היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי (מינוי, כהונה, תפקידים וסמכויות), התשפ"ו-2026."
52. בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959,⁶ סעיף 5 - בטל.
53. בחוק הקאדים, התשכ"א-1961,⁷ בסעיף 23, במקום סעיף (א) יבוא:
"א) על פתיחה בחקירה והגשת כתב אישום נגד קאדי יחולו הוראות סעיפים 47 ו-48 לחוק היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי (מינוי, כהונה, תפקידים וסמכויות), התשפ"ו-2026."
54. בחוק בתי הדין הדתיים הדרוזיים, התשכ"ג-1962,⁸ בסעיף 28, במקום סעיף קטן (א) יבוא:
"א) על פתיחה בחקירה והגשת כתב אישום נגד קאדי מד'הב יחולו הוראות סעיפים 47 ו-48 לחוק היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי (מינוי, כהונה, תפקידים וסמכויות), התשפ"ו-2026."
55. אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מחסינות הנתונה לעובד ציבור לפי פרק ב' לפקודת הנויקין שמירת דינים [נוסח חדש].⁹

ד ב ר י ה ס ב ר

המשפטי לממשלה או לתובע הכללי, החלטה שיהיה עליו לפרסם ברשומות.

סעיף 50 מוצע להבהיר כי כל עורך דין שערב תחילת החוק המוצע הייתה בידו הסמכה בתוקף מטעם היועץ המשפטי לממשלה לשמש כנציגו, הן בתחום הפלילי והן בתחומים אחרים, יראו אותו כאילו הוסמך כדן על ידי היועץ המשפטי לממשלה או לתובע הכללי, לפי העניין, בהתאם להוראות החוק המוצע או לפי כל דין.

סעיף 55 מוצע להבהיר כי הוראות החוק המוצע אינן גורעות מחסינות הנתונה לעובד ציבור לפי הוראות פרק ב' לפקודת הנויקין [נוסח חדש].

פרק ד': הוראות כלליות

סעיף 49 מוצע לקבוע כי שר המשפטים יהיה ממונה על ביצוע של החוק והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו, וכן מוצע להסמיכו לשנות את התוספת הראשונה, הקובעת את חלוקת הסמכויות בין בעלי התפקידים השונים שבחוק, ואת התוספת השנייה, הנוגעת לסוגי מקרים שבהם היועץ המשפטי לממשלה רשאי להתייצב בהליך לפני בית משפט גם כשהמדינה מיוצגת בייצוג חיצוני, ללא אישור הממשלה. שינוי התוספות יהיה טעון את אישור ועדת החוקה.

מוצע להסמיך את שר המשפטים להכריע במחלוקות אם סמכות מסוימת שאינה מנויה בחיקוק נתונה ליועץ

⁵ ס"ח התשט"ו, עמ' 68; התשפ"א, עמ' 384.

⁶ ס"ח התשי"ט, עמ' 86; התשפ"ד, עמ' 444.

⁷ ס"ח התשכ"א, עמ' 118; התשע"ז, עמ' 391.

⁸ ס"ח התשכ"ג, עמ' 20; התשע"ז, עמ' 8.

⁹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 10, עמ' 266.

תוספת ראשונה

(ההגדרה "סמכויות בתחום המשפט הפלילי" שבסעיף 3 וסעיפים 9(ב)2, 23(2) ו-49(ב))

חלק א': התובע הכללי

חלק ב': היועץ המשפטי לממשלה

חלק ג': מגן האינטרס הציבורי

תוספת שנייה

(סעיפים 21(ב)2 ו-49(ב))

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 56 כדי להיערך ליישום ההסדר המוצע, מועד תחילתו לא יהיה ביום פרסומו ברשומות. ועדת החוקה תדון במועד המתאים לכך בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית.

להערכת משרד האוצר, לא ניתן להעריך בשלב זה את העלות התקציבית של הצעת החוק אך על כל פנים היא אינה עולה על הסכום בהגדרה "הצעת חוק תקציבית" בסעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה.

יוזמים: חברי הכנסת חנוך דב מלביצקי, יצחק קרויזר, אריאל קלנר, אלי דלל, מישל בוסקילה, ניסים ואטורי, אליהו רביבו, שמחה רוטמן, אביחי אברהם בוארון, עמית הלוי, דן אילוז, בועז ביסמוט, טלי גוטליב, שלום דנינו, קטי קטרין שטרית, צגה מלקו, חוה אתי עטייה, אוהד טל, מיכל מרים וולדיגר

מועד התחילה ייקבע בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית.