



מורם המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

**פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה מסביר:**  
**מהן הסכנות המגולמות בהצעות החוק לפיצול הייעוץ המשפטי לממשלה שיעלו השבוע לדיון**  
**בוועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת?**  
**פורסם בתאריך 9.11.2025**

**פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה קובע שהצעת החוק בנושא פיצול סמכויות הייעוץ המשפטי לממשלה מהווה איום חמור על שלטון החוק. בכסות של שינוי מבני מורכב, מוצע להסמיך את הממשלה לקבוע בעצמה אם היא כפופה לדיון ובאילו נסיבות, תוך פגיעה חמורה בעצמאות המקצועית של הייעוץ המשפטי לממשלה ושל פרקליטות המדינה. יתרה מכך, הנסיבות בהן הממשלה פועלת להיפרע מהייעוצת המשפטית וחברי הקואליציה קוראים להפסקת משפטו של ראש הממשלה, מעמידות את קידום החקיקה כולו באור של ניגוד עניינים. שינויים מבניים מרחיקי לכת, המשנים מושכלות יסוד במערכי אכיפת החוק וההגנה על שלטון החוק, מחייבים בירור מקצועי, מעמיק וענייני, וחקיקתם צריכה להיעשות בהסכמה רחבה ובתחולה נדחית.**

**רקע**

ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת תחל מחר לדון בתשע(!) הצעות המבקשות לפצל את תפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה. כולן מבקשות ליטול את סמכויותיו במישור הפלילי – חלקן או כולן – ולהעבירן לידי גורם אחר. "הצעת חוק פיצול תפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה–2025" (אושרה ב-29.10.2025 בקריאה טרומית בכנסת; להלן: **הצעת החוק**)<sup>1</sup> מציעה פירוק יסודי עוד יותר של מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה. נייר קצר זה מיועד להסביר מדוע הצעות אלה כולן, ובמיוחד זו האחרונה, מעוררות דאגה רבה, בוודאי על רקע הקריאות לבטל את משפטו של ראש הממשלה נתניהו.

מעמדו, תפקידו וסמכויותיו של הייעוץ המשפטי לממשלה, ושל מערך הייעוץ המשפטי לממשלה הכפוף לו, אינם קבועים בחקיקה בצורה סדורה. על רקע זה, ההסדרה של דרכי הפעולה של הייעוץ המשפטי לממשלה התפתחה לאורך השנים באמצעות שילוב של דברי חקיקה ספציפיים, פסיקות מחייבות של בית המשפט העליון, החלטות מבניות-עקרוניות שהתקבלו על-ידי ממשלות שונות לאורך השנים, ופרקטיקות מוסדיות מושרשות, שהיו מקובלות על ממשלות מכל גוני הקשת הפוליטית. ההסדר שהתגבש בדרך זו מבטא את החיוניות של הייעוץ המשפטי לממשלה להגנה על שלטון החוק, כלומר על העקרון שלפיו הכל כפופים לחוק וחייבים לפעול בגבולותיו.

בה בעת, אין איש טוען כי ההסדר חף מקשיים. אך – כפי שקרה לכל אורך ההפיכה המשטרית – **הקואליציה אינה מציעה "רפורמות" קונסטרוקטיביות אלא את פירוקו השיטתי של מוסד חיוני זה לשלטון החוק בישראל. בהיעדר מנגנונים מספקים של איזונים ובלמים בשיטת המשטר הישראלית, הייעוץ המשפטי הוא כבשת הרש של שלטון החוק בישראל, ולכן, יוזמה זו של הקואליציה תוביל לפגיעה קשה בשלטון החוק, בשוויון בפני החוק ובטוהר המידות הציבורי.**

חומרת המהלך מועצמת לנוכח הקריאות בריש גלי לבטל את משפטו של ראש הממשלה – ובכך לפגוע, בין השאר, בעוד עקרון יסוד של הדמוקרטיה: עקרון השוויון בפני החוק. די בכך כדי לקבוע כי בכל מקרה, יהא ההסדר אשר תאמץ הכנסת בקולות הקואליציה כאשר יהיה, החלתו המיידית, ולא בתחולה נדחית, תהייה פסולה.

### שלטון החוק והייעוץ המשפטי לממשלה

כפי שפירוטנו בהרחבה בניירות עמדה קודמים, עקרון שלטון החוק משמעותו "שאינן במדינה אף אדם (או קבוצת אנשים) שאינו כפוף לחוק, בעל כוח אבסולוטי לשנותו כרצונו, או חופשי להתעלם ממנו או לפרשו לצרכיו – כך במיוחד ככל שהמדובר ברשות המבצעת שבידה עוצמה אדירה במדינה המודרנית. בכך נבדלת הדמוקרטיה מן העריצות"<sup>2</sup>. כדי להבטיח שהחוק אמנם יגביל את השלטון, נדרש גורם מוסמך יקבע עבורו מה קובע החוק, שאחרת השלטון יקבע תמיד כי מעשיו חוקיים, ולא ישורר שלטון חוק אלא שלטון חסר גבולות. גורם זה הוא "דובר החוק" עבור השלטון – כלומר, הוא הגורם הקובע עבור השלטון מהי פרשנותו המחייבת של הדין. כדי שיוכל למלא את תפקידו, עליו להיות עצמאי, מקצועי ומוסמך: עליו להיות פטור מכפיפות לגוף השלטוני אותו הוא מנחה באשר לחוקיות פעולותיו; עליו להחזיק במומחיות המקצועית לזהות את הדין ולפרש אותו; ועליו להחזיק בלגיטימציה מוסדית לדבר את החוק כלפי רשויות השלטון, המתבטאת בהליך תקין של בחירה ומינוי.

במסגרת דמוקרטי מודרני מערך הייעוץ המשפטי לממשלה ממלא את הפונקציה החיונית הזאת. **הייעוץ המשפטי מלווה את אינספור פעילויות השלטון כדי להבטיח את חוקיותן**, כלומר, הוא הגורם המובהק האמון על שמירת שלטון החוק כלפי הרשות המבצעת. כפי שצינו בנייר קודם, "מערך זה – ולא בית המשפט – הוא הגילום הראשי של הרעיון של שלטון החוק כמצב קבוע של כפיפות של כל פעולה שלטונית לחוק"<sup>3</sup>. מסיבה זו חיוני לשמור על עצמאותו המוסדית ולהבטיח שיפעל מתוך מחויבות לדין ולא לגורם מסוים האוחז בכוח השררה בזמן נתון.

מסיבות היסטוריות, בישראל היועץ המשפטי לממשלה הוא גם העומד **בראש התביעה הכללית**. אף שניתן לעצב הסדרים שונים בהקשר זה, מובן שעמדת היועץ המשפטי לממשלה – שהוא, כאמור, הפרשן המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת – חייבת לתפוס מקום מרכזי בשיקולי האכיפה של התביעה הכללית, שהרי החוק בישראל הוא אחד, והמשפט הציבורי והמשפט הפלילי יונקים את כוחם מאותו מקור – הדין, כפי שנקבע בחוקי הכנסת ובפסיקות בית המשפט העליון.

במקביל לכך, היועץ המשפטי לממשלה, האחראי על זיהוי תוכן הדין עבור הרשות המבצעת, הוא גם המנחה המקצועי הטבעי של **מייצגי המדינה בערכאות השיפוטיות**. זאת, משום שהעמדה המשפטית שמבוטאת בהליכים שלהם המדינה היא צד לא באה אלא לבטא את כפיפות הרשות המבצעת לחוק – וכפיפות זו מחייבת שהגורם השלטוני שחוקיות החלטותיו נבחנת בבית המשפט לא יהיה גם זה שקובע מה תובע ממנו החוק.<sup>4</sup>

מחויבות נמשכת לעקרונות אלה הובילה לכך, שלאורך השנים התקבע מעמדו של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה כגורם מקצועי מוסמך, המקיים עצמאות מוסדית מקובעת המדיניות, ופועל להבטיח שפעולותיהם יהיו כדין. בין היתר, עוצבו לשם כך **הליכי מינוי והעברה מכהונה** שנועדו להבטיח את אותה עצמאות מוסדית, והתפתחה מסורת פסיקתית ענפה התובעת מקובעת המדיניות להתחשב בעמדת הייעוץ המשפטי ולראות בה שיקוף נכון של הדין כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת.

הצעת החוק הנדונה חותרת, כאמור, תחת עקרונות יסוד אלה, בכסות של שינוי מבני שלכאורה אינו נוגע להן. **לפי ההצעה סמכויות הייעוץ המשפטי יפוצלו והממשלה תוכל לבחור בידי מי להפקידן כראות עיניה**. לפיכך, ההצעה משנה מן היסוד את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה – ואת מערך הייעוץ הפועל תחתיו – מגורם מקצועי עצמאי בעל סמכות מוסדית להנחות את הרשות המבצעת אודות תוכן הדין, לאורגן פנימי הפועל בשירות ממשלה נתונה, כפוף להנחיותיה, ומספק לה מידע או עצה לפי רצונה וללא כל מחויבות מצידה לתת משקל כלשהו לעמדותיו. להלן נפרט את הפגיעות העיקריות בשלטון החוק הטמונות בניסיונות הפיצול שלתפקיד היועץ המשפטי לממשלה ובהצעת החוק, בפרט.

### שלילת העצמאות של הייעוץ המשפטי לממשלה והמעמד המחייב של פרשנותו את הדין

בשנת 2000 אימצה הממשלה, בהתאם לסמכותה לפי חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, את המלצות **ועדת שמגר** וקבעה הליך מיוחד למינוי ולהעברה מכהונה של היועץ המשפטי לממשלה. במרכזו של הליך זה הבטחת העצמאות המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה. בכלל זה, נקבע שהיועץ המשפטי לממשלה יכהן כהונה אחת בת שש שנים, ושבחירתו והעברתו מכהונה ייעשו על בסיס המלצתה של ועדת מקצועית-ציבורית שחברים בה גורמי משפט ופוליטיקה, שבבחירתם שמור תפקיד חשוב גם לשר המשפטים. כזכור, החלטה זו והמלצות ועדת שמגר התעוררו בעקבות פרשת "בר-און-חברון", אשר חשפה את הסכנה הגדולה הטמונה בהליך מינוי שנתון אך ורק לשר המשפטים ולממשלה.

הצעת החוק מבקשת לחולל מהפכה ולסכל את עצמאות הייעוץ המשפטי לממשלה. אין היא קובעת כל תקופת כהונה קצובה ליועץ המשפטי לממשלה, ואין היא טורחת לקבוע מנגנון לביקורת על בחירת הממשלה ביועץ או על החלטה להעבירו מכהונה. לפי ההצעה, "היועץ המשפטי לממשלה יתמנה על ידי הממשלה, לפי הצעת ראש הממשלה ושר המשפטים" (ס' 2), וכהונתו תסתיים עם העברתו מכהונה (ולא בתום תקופת כהונה קצובה) (ס' 5(2)). במילים אחרות, כל ממשלה חופשית לבחור לעצמה יועץ משפטי כרצונה, והיא גם חופשית להחליף את היועץ המשפטי אם לא נשא חן בעיניה (ובניגוד לנושאי התפקידים האחרים הנדונים בהצעה, אין זכר בה לטעמים מותרים להעברת היועץ מכהונתו, או לחובה להעניק זכות טיעון טרם החלטה כזו). בהתאם לכך, ההצעה קובעת שהייעוץ המשפטי לממשלה יהיה נתון "לפיקוח של שר המשפטים" (ס' 11(א)) וקובעת שורה של הוראות שמטרתן לוודא כפיפות של היועץ לשר (ס' 11(ב)-(ד)).

**את שלילת העצמאות המוסדית של היועץ המשפטי לממשלה משלימה ההצעה גם בשלילת העצמאות המקצועית של הייעוץ המשפטי שהוא מספק לממשלה.** כך, קובעת ההצעה שייעוץ משפטי אודות חוקיות החלטות שלטוניות יינתן לראש הממשלה, לממשלה, לשרים, לעובדי ציבורי ולמוסדות ציבור רק "לפי בקשתם" (ס' 6) – כלומר מבלי שיתאפשר ליועץ המשפטי לממשלה ליזום בחינה של עמידת פעולות השלטון בדין. יתרה מכך, גם חוות דעת שתינתנה תישמרנה חסויות (ס' 8(ג)), כאילו מדובר בעצה של עורך דין פרטי ללקוח, ולא בקביעה מוסמכת של חוקיות האקט השלטוני.

לבסוף, נשללת גם הסמכות המקצועית של הייעוץ המשפטי לממשלה לזהות את הדין עבור הרשות המבצעת. כיום, בהתאם לשורה ארוכה של פסיקות של בית המשפט העליון, שהתקבלו ומומשו בפרקטיקה של ממשלות מכל גוני הקשת הפוליטית, חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה באשר לתוכן הדין מחייבת את הרשות שסמכותה עומדת לבחינה, כל עוד לא קבע בית משפט אחרת. לעומת זאת, הצעת החוק קובעת שחוות דעת של הייעוץ המשפטי לממשלה אודות הדין תיחשב מבחינת "הרשות המבצעת" כמשקפת את הדין רק "אם אומצה בהחלטת ממשלה" (ס' 9); והיא גם מסמיכה את הממשלה לקבוע שחוות דעת משפטית לא תחול על גורם כזה או אחר ברשות המבצעת (ס' 10(3)). במילים אחרות, לפי ההצעה, מי שקובע את הדין עבור הממשלה היא הממשלה עצמה; הגורם הכפוף לחוק הוא שיקבע מה אומר החוק, ומי חייב לציית לו.

התוצאה היא שהייעוץ המשפטי לממשלה יהפוך מגוף מקצועי עצמאי שמוסמך להנחות את רשויות השלטון – בכל דרגותיהן – כיצד בכוחן לפעול כדין, לגורם צדדי שההתחשבות בעצותיו תיגזר מן השאלה אם הן הולמות את האינטרסים של האזרחים בכוח השררה. נזכיר כי רק שבריר מכלל פעולות משרדי הממשלה מגיע לבחינה שיפוטית (שגם את היקפה מנסה הקואליציה לצמצם). לכן, הממשלה מציעה למעשה להעניק "צ'ק פתוח" לממשלה לעשות בכל סמכות הנתונה לה כראות עיניה

יתרה מכך, לא ניתן כמובן להגביל את ההשלכות של רפורמה כזו רק ליחסי היועץ המשפטי והממשלה במליאתה. הן צפויות לחלחל לדרכי הפעולה של כל משרדי הממשלה והיחידות השונות ברשות המבצעת: אם היועץ המשפטי לממשלה, שהוא המנחה המקצועי של כלל היועצים המשפטיים ברשות המבצעת, הופך לעורך הדין הפרטי של הממשלה, ממילא הייעוץ המשפטי כולו ייצב באותם צבעים. מדובר בפתח לשחיתות ולאי-חוקיות במכלול פעולות השלטון.

### התובע הכללי ומייצג המדינה בערכאות

ככל שניתן להבין מהצעת החוק, כחלק מן המהלך לפיצול סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, מוצע לבטל את תפקיד פרקליט המדינה, וליצור במקומו שתי משרות אחרות: "תובע כללי", שיהיה ראש התביעה הכללית ואחראי על ניהול הליכים פליליים מטעם המדינה, ו"מייצג המדינה בערכאות", שיהיה אחראי על ייצוג המדינה בהליכים של משפט ציבורי ומשפט אזרחי בהם המדינה היא צד. שני בעלי התפקידים ימונו על ידי שר המשפטים (התובע הכללי גם בהסכמת ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת), ויפעלו באורח נפרד זה מזה ומן היועץ המשפטי לממשלה (ס' 19(ב), 38).

הצעה זו משנה את הדין בשני אופנים מרכזיים. ראשית, בניגוד לדין הקיים כיום, שלפיו הליך המינוי של פרקליט המדינה מכיל מרכיב מקצועי ובלתי פוליטי של ועדת איתור מקצועית, בראשות היועץ המשפטי לממשלה, ההצעה הופכת את המינוי לפוליטי. שנית, בניגוד לדין הקיים כיום, לפיו היועץ המשפטי לממשלה הוא שעומד בראש המנגנון המשפטי כולו, ההצעה יוצרת שלושה גופים נפרדים בתוך הרשות המבצעת, האמונים כל אחד בנפרד על גיבוש עמדה ביחס לדין ועל מדיניות האכיפה שלו – אך שאף אחד מהם אינו נהנה מעצמאות מוסדית.

מעבר לתקלות התפקודיות שפיצול כזה עשוי לגרום, ושיש לתת להן את הדעת בכל יוזמה של הבניה מחדש של מערכת אכיפת החוק בישראל, ההצעה כוללת רכיבים שמשמעותם שלילת העצמאות המקצועית של בעלי התפקידים החדשים, במידה הכופרת בחובתם להנחות עצמם רק בהתאם לדרישות הדין. בעיקר אמורים הדברים באשר למשרה של "מייצג המדינה בערכאות", שלפי ההצעה "יודרך . . . על ידי החלטות הממשלה והנחיות שר המשפטים" בעניינים שנוגעים ל"מדיניות ייצוג המדינה" (ס' 33(ב)) – במילים אחרות, העמדות שיוצגו מטעם המדינה בבית המשפט לא יודרכו עוד על ידי החוק (וממילא גם לא על ידי היועץ המשפטי לממשלה: ס' 38), אלא על ידי העדפות המדיניות של הממשלה. וזאת, כזכור, כאשר הממשלה אינה מחויבת עוד לפירוש המקצועי של הדין מידי יועץ משפטי עצמאי. בנוסף, מוצע להסמיך את הממשלה להעסיק מייצג פרטי במקרים של "מחלוקת" בין מייצג המדינה בערכאות וגוף מדינתי שאותו הוסמך לייצג (ס' 34) – אמצעי נוסף להבטיח שגורמי המקצוע המשפטיים בשירות המדינה לא יעמדו בדרכה של הממשלה לקדם מדיניות אף ביודעה שהיא אינה כדן.

**התוצאה היא פטור כפול לממשלה מן הכפיפות לחוק:** הן מראש, בשלב קביעת תוכן הדין עבור הרשות המבצעת, נוכח שלילת העצמאות של היועץ המשפטי לממשלה; והן בדיעבד, בשלב ההגנה על עמדת הממשלה בבית המשפט, נוכח שלילת העצמאות של מייצג המדינה בערכאות וניתוק הזיקה בין העמדה המשפטית שייצג ובין העמדה המשפטית של הייעוץ. לא ייתכן משטר דמוקרטי הראוי לשמו כאשר הממשלה אינה כפופה לחוק.

#### נסיבות השעה

יש להדגיש היטב, כי הקשיים שמעוררות הצעת החוק ויוזמות דומות לה מקבלים משנה חשיבות נוכח הנסיבות שבהן הן מועלות: ראש הממשלה עומד למשפט פלילי, כך שניגוד העניינים שבו הוא נתון הוא ברור מאליו; שר המשפטים אינו מסתיר את רצונו להיפרע מהיועצת המשפטית לממשלה והוא מוכן להפר את הכללים הקבועים לעניין זה<sup>5</sup> ואף להחליט בעצמו כיצד יתנהלו חקירות בתיקים בעלי עניין ציבורי;<sup>6</sup> שרים וחברי קואליציה מתבטאים בגנות היועצת המשפטית לממשלה (ונשיא בית המשפט העליון) ואינם מכירים בסמכותה (ואף לא בסמכותו של הנשיא עמית). הצעות לשינויים מבניים-חוקתיים המועלות על רקע זה מעוררות חשש כפול ומכופל, שאין הן ענייניות אלא נגועות בניגודי עניינים מהותיים – ולכן, הן פסולות. ובהמשך לכך, ניסיון לחוקק בקולות הקואליציה בלבד ולהחילן באופן מיידי יהיה בוודאי פסול.

דרך התנהלות של הממשלה הנוכחית הבהירה מה גדולה הסכנה כי בעלי שררה יקדמו מדיניות בלתי-חוקית בעליל, תחת הטענה השגויה, אך הצפויה, כי מעשיהם מיישבים עם פרשנותם שלהם את החוק, וזאת אפילו למול חוות דעת (מחייבת) של היועץ המשפטי.<sup>7</sup> לכן, יש לדחות את הצעת החוק, העלולה להוביל למצב דברים שבו בעל הסמכות הוא שיקבע לבדו את גבול סמכותו, כלומר, למצב דברים שבו לא יהיה גבול לסמכות השלטונית ולא ישרור שלטון חוק של ממש. תחת "רפורמה" חפוזה יש לקיים דיון מקיף, מושכל ונקי מניגודי עניינים בהצעות לשנות את מבנה הייעוץ המשפטי לממשלה, כראוי למוסד כה מרכזי בשיטה הישראלית; מוסד שחיוניותו רק הודגשה בשנים האחרונות.

- <sup>1</sup> הצ"ח פ/5808/25; הוצעה על-יד חה"כ שמחה רוטמן, אוהד טל ומיכל מרים וודיגר.
- <sup>2</sup> פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה **נייר עמדה מס' 59.1: שלטון החוק ברשות המבצעת ותפקידו של הייעוץ המשפטי** (18.9.2024).
- הערה: כל ניירות העמדה וגילוי הדעת של **הפורום** מפורסמים באתר: <https://lawprofsforum.org>.
- <sup>3</sup> שם.
- <sup>4</sup> בכך אין כדי לשלול את התועלת שבהצגת מכלול הטענות המשפטיות האפשריות בפני בית המשפט אודות חוקיות הפעולה השלטונית העומדת לבחינה, ופותרו לשם כך הסדרים מעשיים. ולראיה: במספר התדיינויות מרכזיות בבב"ץ מהשנים האחרונות, הובעה עמדת הממשלה בפני בית המשפט, הגם שעמדה זו לא הלמה את עמדת היועצת המשפטית לממשלה, וזאת בהתאם לכללים הקבועים להסדרת ייצוג נפרד שכזה.
- <sup>5</sup> פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה **גילוי דעת: ההליך להדחת היועצת המשפטית לממשלה אי חוקי** (13.7.2025).
- <sup>6</sup> פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה **גילוי דעת: התרעה על אי חוקיות ההחלטה למנות את נציב תלונות השופטים להוביל את חקירת פרשת הדלפת סרטון ההתעללות בעצור בשדה תימן** (7.11.2025).
- <sup>7</sup> ראו למשל "למרות צו בג"ץ השר קרעי הנחה את עובדי משרדו לא להכיר ביועמ"שית" **Ynet** (5.8.2025): <https://www.ynet.co.il/news/article/sjxuiqydel>.