



## פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

### גילוי דעת

### פורום המרצים והמרצות למשפטים מסביר:

### מדוע הצעות החוק שעניינן פיצול היועמ"ש מסכנת את האקדמיה ואת הסגל האקדמי?

פורסם בתאריך 24.2.2026

בימים אלה, נדונות בכנסת מספר הצעות חוק המבקשות לפגוע – כל הצעה בדרכה שלה – בצורה יסודית במערך הייעוץ המשפטי לממשלה ובמעמד היועץ המשפטי לממשלה (היועמ"ש). גילוי דעת זה מסביר בקצרה את הסכנה למוסדות להשכלה גבוהה בארץ המגולמת בהצעות חוק אלה. הצעות אלה נדונות זה מכבר שעות ארוכות בוועדת חוקה, חוק ומשפט במטרה להכינה ולהביאה לקריאה הראשונה בכנסת, כפי הנראה בשבועות הקרובים.<sup>1</sup> **הפורום קובע, כי יש בשינוי היסודי שמבקשת לחולל הקואליציה במוסד הייעוץ המשפטי לממשלה כדי לסכן בצורה ממשית את שלטון החוק ובשל כך גם את עצמאות המוסדות להשכלה גבוהה. הפגיעה במעמד היועמ"ש עלולה לגרור אחריה תוצאות קשות עבור כל מוסד וכל חבר/ת סגל אקדמי.**

#### 1. ההצעות שעל הפרק

הצעות החוק דנן עוסקות בהיבטים מהותיים במוסד היועמ"ש, כפי שהתגבש במשך עשרות שנים במשפט הישראלי: ייצוג הממשלה בערכאות וקביעת עמדת הממשלה בפניהן, בתוך כך; פרשנות הדין באופן אוטוריטיבי עבור הממשלה.

בעניין הראשון, מוצע להפקיע מהיועמ"ש את הסמכות לקבוע מי ייצג את הממשלה, ולקבוע תחת זאת, בין היתר, כך: "סבר השר הנוגע בדבר כי בהליך מסוים עמדת הרשות המבצעת לא מיוצגת כראוי על ידי היועץ המשפטי לממשלה, הממשלה רשאית, בעצמה, באמצעות ועדת שרים או באמצעות שר המשפטים, לקבוע שבאותו הליך הרשות המבצעת תיוצג על ידי עורך דין אחר שתקבע וששכרו ישולם מתקציבו של המשרד הממשלתי הנוגע בדבר". באותו עניין, הוראה מרכזית נוספת הנכללת בהצעות דנן מבקשת לקבוע אמנם כי עמדת היועמ"ש תוחזק כמייצגת את עמדת הממשלה בהליכים משפטיים, אבל כך רק "כל עוד לא קבעה הממשלה אחרת". ובהמשך לכך נקבע: "הסמכות לקבוע, דרך כלל או להליך מסוים, את עמדת הרשות המבצעת בכל הליך המתנהל בפני בית משפט נתונה בידי הממשלה, בעצמה, באמצעות ועדת שרים או באמצעות שר המשפטים או בדרך אחרת שקבעה הממשלה בהחלטתה".

מצער אך בלתי-מפתיע כי גישה דומה נוקטות ההצעות גם בעניין השני, הנוגע לליבת תפקידו של היועמ"ש: הבטחת שלטון החוק בקרב גופי הממשלה כולם – על דרך של קביעה מחייבת עבורם של פרשנות הדין. בסתירה מוחלטת מכך, מוצע לקבוע ברחל בתך הקטנה כי "מקום שראתה הממשלה טעם לכך, אין היא חייבת להתייחס לחוות-דעת פלונית של היועץ המשפטי לממשלה כמשקפת את הדין".

<sup>1</sup> לדיוני הוועדה בנדון, ראו למשל [כאן](#) ו**כאן**.

משמעות הוראות אלה היא שהיועמ"ש לא יהיה עוד שומר סף חיוני בשמירה על שלטון החוק בשלטון. ההצעות מבקשות לשים קץ למסורת מושרשת במשפט הישראלי שבמסגרתה חוות-דעת היועמ"ש היא העמדה המשפטית המחייבת את הממשלה – פנימה (כלומר, על כל גופי הרשות המבצעת, ובראשם הממשלה, לנהוג לפיה) והחוצה (זוהי העמדה המובאת בפני בתי המשפט בעתירות כנגד מהלכי הממשלה ושאר גופי הרשות המבצעת) – כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת.<sup>2</sup>

זהו השינוי היסודי שמבקשת לחולל הקואליציה. כעת, נפנה להסביר את הסכנה הטמונה בשינוי זה: מדוע הוא עלול להוביל לפגיעה חמורה בשלטון החוק ומדוע הוא פותח פתח לפגיעה רבתי בעצמאותם של המוסדות להשכלה גבוהה.

## 2. היועמ"ש ושלטון החוק

כפי שהסברנו בנייר עמדה מפורט,<sup>3</sup> בדמוקרטיה המחויבת לעקרון שלטון החוק אף גורם שלטוני אינו יכול לטעון כי מעשהו חוקי רק משום שכך הוא עצמו קבע. נושא המשרה בחברה דמוקרטית אינו יכול להיות, הוא עצמו, "דובר החוק" הקובע את גבול החוק. ובדיוק מסיבה זו, דמוקרטיות רבות, כולל ישראל, פיתחו מודל מוסדי של "דובר החוק" שנדרש לקיים שלושה תנאים מצטברים: עצמאות, מקצועיות וסמכות (כלומר, מינוי ציבורי של גורם משפטי מסוים בהתאם להליך הקבוע בדיון). רק הגורם המוסדי שמקיים את שלושת התנאים האלה הוא "דובר החוק" עבור השלטון, שמתוקף מעמדו זה הוא מאפשר לגורמי השלטון השונים לפעול בכפיפות לחוק. בהעדר גורם כזה לא ניתן לדבר ברצינות על כפיפות של השלטון לשלטון החוק.

בדמוקרטיות רבות, כולל ישראל, מערך היועצים המשפטיים לגורמי המשטר השונים הוא הליבה המוסדית של דוברי החוק עבור השלטון.<sup>4</sup> לכן, אף בהתגלע מחלוקות, יש להישמע למערך זה שכן הוא הגילום הראשי של הרעיון של שלטון החוק כמצב קבוע של כפיפות של כל פעולה שלטונית לחוק. בהיעדרה של כפיפות זו, ישתרש בארץ משטר שבו רצונו של השר או רצונה של הממשלה – ולא דברו של החוק – חוק הוא. תחת זאת, לפי ההצעה מי שיקבע את הדין עבור הממשלה תהיה הממשלה עצמה; כלומר, הגורם הכפוף לחוק הוא שיקבע מה שאומר החוק, ומי חייב לציית לו. זה אינו שלטון חוק אלא שלטון חסר-גבול של בעל הסמכות.

## 3. היועמ"ש והשכלה גבוהה

מוסד היועמ"ש הוא בעל תפקיד קריטי בהגנה על שלטון החוק והמשטר הדמוקרטי בישראל, החסר מנגנוני איזון חוקתיים סטנדרטיים. לכן, שמור לו תפקיד מרכזי במניעת שרירות שלטונית ובעמידה על כללי מינהל תקין – תנאים הכרחיים לקיומו של מחקר מדעי עצמאי מהתערבות שלטונית.

הלכה למעשה, היועמ"ש הוא שומר סף (גם) של עצמאות המוסדות להשכלה גבוהה. סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (חוק המל"ג), שכותרתו "חופש אקדמי", מעגן עצמאות זאת, בקובעו:

מוסד [אקדמי] מוכר הוא בן חורין לכלכל עניניו האקדמיים והמינהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו. בסעיף זה, "ענינים אקדמיים ומינהליים" – לרבות קביעת תכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת שיטת הוראה ולימוד, וכל פעולה מדעית, חינוכית או משקית אחרת.

<sup>2</sup> ראו פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "נייר עמדה מס' 72: שאלת הייצוג הנפרד של הממשלה בבית המשפט" (3.2.2026).

<sup>3</sup> פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "נייר עמדה מס' 59.1: שלטון החוק ברשות המבצעת ותפקידו של הייעוץ המשפטי" (18.9.2024). ראו עוד פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "הסכנות המגולמות בהצעות החוק לפיצול הייעוץ המשפטי לממשלה שיעלו השבוע לדיון בוועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת" (9.11.2025).

<sup>4</sup> ראו פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "נייר עמדה מס' 70: מעמד היועץ המשפטי לממשלה כפרשן המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת – עיון השוואתי" (2.1.2026).

חוק המל"ג קובע מבנה מאוזן של המל"ג כגוף א-פוליטי בעיקרו, שנקודת המבט האקדמית היא שצריכה להדריכו. הניסיון מראה כי אכן לא אחת, רק היועמ"ש עשוי להגן על מערכת ההשכלה הגבוהה מפני שרירותיות הממשלה והשרים ומפני ניסיונות פוליטיזציה מצידם. אם תתקבלנה ההצעות שעל הפרק – קלה תהייה דרכם של גורמי הקואליציה, ובהם שר החינוך, המצהירים בריש גלי על רצונם למוטט את חומות ההגנה סביב עצמאות המוסדות להשכלה גבוהה.<sup>5</sup>

הדגמה מוחשית לחשיבות הפיקוח של היועמ"ש בהקשרה של ההשכלה הגבוהה ניתנה בזמן משבר הקורונה, כאשר הגורם היחיד שהיה קשוב לצרכי מערכת ההשכלה הגבוהה, לעניין סבירות ההגבלות שהוטלו על הציבור (והסטודנטים/ות), היו היועמ"ש והמשנים לו. כך גם בהקשר של המינויים במל"ג ובכל עניין שוטף בעבודת מל"ג.

**השורה התחתונה ברורה:** מוסדית, מקרב גופי הממשלה, היועמ"ש הוא המחוסם העיקרי מפני התערבות ממשלתית פסולה בעניינים שחוק המל"ג הפקיד בכוונת מכוון (כבר בשנת 1958) בידי גוף מקצועי – המל"ג: למשל, "מינוי מורים והעלאתם בדרגה", הנחיות לתנאי העסקה ודירוג של סגל במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות, הערכת איכות של תכניות לימודים, והחלטה על אישור תוכניות לימוד חדשות.

יש להדגיש: המל"ג – על ועדותיה וגופיה – מקבלת מדי יום ביומו החלטות על היבטים מגוונים של ניהול מערכת ההשכלה הגבוהה, המשפיעים כולם על דרכי הפעולה של האוניברסיטאות והמכללות ועל הזכויות והאפשרויות של הלומדים והעובדים בהן. הדרישה שהחלטות אלה יתקבלו כדין **חיונית אפוא לחופש האקדמי**; ולא ניתן להסתמך לשם כך על פיקוח שיפוטי המגיע בדיעבד, באופן חלקי, ותלוי בזמינות של ידע ומשאבים הדרושים לעתירה מוצלחת. החופש האקדמי מחייב שחוקיותו של הליך קבלת החלטות במל"ג יובטח תוך כדי ההליך, ולא רק בדיעבד – זה תפקידו של הייעוץ המשפטי; ותפקיד זה יכול להיות מבוצע רק על ידי ייעוץ משפטי עצמאי המחויב בראש ובראשונה לשלטון החוק ומתוך כך – לקיום מטרות חוק המל"ג.

#### 4. ברקע הדברים: מתקפה על האקדמיה

שורה של הצעות חוק, הנדונות בימים אלה ממש בכנסת, מבקשות לשנות מן היסוד את מוסד היועמ"ש ומערך הייעוץ המשפט לממשלה, תוך שלילת מעמדם כשומרי סף. הצעות אלה עלולות להביל לפגיעה חמורה בשלטון החוק ובסדרי מינהל תקינים. דרכה של הקואליציה הנוכחית מלמדת, כי אם תאומצנה ההצעות, המוסדות להשכלה גבוהה כמו גם סגל ההוראה במוסדות אלה עלולים להיות חשופים במיוחד לפגיעה זו.

כידוע, המוסדות להשכלה גבוהה עומדים תחת מתקפה מאז פרוץ "הרפורמה המשפטית". בדומה לבתי המשפט, לערוצי תקשורת ולמגוון גופי חברה אזרחית וגופים אחרים, אף את האקדמיה הישראלית נחושה הקואליציה להחליש, בשל רצונה להחניק כל דיון ביקורתי במדיניותה. מסיבה זו, פניה של הקואליציה לפוליטיזציה של האקדמיה הישראלית. בנפול היועמ"ש – יקל על הקואליציה להשליט פוליטיזציה זו, על פגיעה הרעים: חלוקה תקציבית מוטה לפי מבחני נאמנות פוליטיים, ערעור הליכי מינוי וקידום של הסגל האקדמי, קביעת קודים אתיים מחייבים שיפגעו בחופש הביטוי ואף בחופש האקדמי של חברי/ות סגל וסטודנטים/ות.<sup>6</sup>

**על רקע זה, מתחזקת המסקנה כי הפגיעה במעמד היועמ"ש עלולה לגרור אחריה תוצאות קשות עבור כל מוסד וכל חבר/ת סגל אקדמי.**

<sup>5</sup> ראו לאחרונה הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון – חיזוק השקיפות והפיקוח הציבורי על המועצה להשכלה גבוהה), התשפ"ה–2025 (יוזם: חה"כ א. בוארון; פ/6165/25); חגית מסר-ירון ושמעון ינקלביץ "אסור שמינויים למל"ג ייהפכו לכלי משחק בידי יואב קיש" **הארץ** (29.11.2025); וכן פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "נייר עמדה מס' 63: פגיעה באקדמיה הישראלית – תמונת מצב עדכנית" (7.5.2025).

<sup>6</sup> ראו למשל החלטת מל"ג "עקרונות גילוי דעת בדבר התנהלות ראויה במוסדות להשכלה גבוהה בתחומי החפיפה בין פעילות אקדמית ופעילות פוליטית" (קוד אתי לאקדמיה) (29.5.2018).

גילוי דעת זה נכתב על-ידי :

פרופ' יאיר שגיא, אוניברסיטת חיפה.

העירו הערות מועילות :

פרופ' אורי אהרונסון, אוניברסיטת בר-אילן ;

פרופ' ברק מדינה, האוניברסיטה העברית ;

ד"ר חנן מנדל, הקריה האקדמית אונו.