

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או רחל אל-
שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי דביר ו/או תמר באום ו/או סתיו
לבנה להב ו/או טלילה דביר ו/או יעל בלוך ו/או לירז גנון
ו/או ענת ברמן ו/או איל גלזר ו/או יניב גולדברג ו/או נעמי
יקירביץ ו/או עדו שטיינברגר ו/או עידו אורנשטיין ו/או
ז'קלין ברכה ו/או תמר קדם

מרח' יפו 208, ת.ד. 31348 ירושלים 948303

טל': 02-5000073 ; פקס': 02-5000076

דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

- נ ג ד -

1. הכנסת

2. ועדת החוקה, חוק ומשפט

3. היועצת המשפטית לכנסת

באמצעות הלשכה המשפטית בכנסת

משכן הכנסת, ירושלים

טל': 02-6408636 ; פקס: 02-6753495

דוא"ל: arkaot@Knesset.Gov.il

4. היועצת המשפטית לממשלה

באמצעות פרקליטות המדינה

מרח' שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה, ירושלים

טלפון: 073-3925590 ; פקס: 02-6467011

דוא"ל: HCJ-dep@justice.gov.il

המשיבות

עתירה למתן צו על תנאי ובקשה לקביעת דיון

בהקדם

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צו על תנאי וכן בקשה לקביעת דיון בהקדם, והכול כדלקמן:

הצו המבוקש

1. צו על תנאי נגד המשיבות 1-2 המורה להן לבוא ולנמק מדוע לא יבוטל חוק היועץ המשפטי לממשלה (חוות דעת, ייצוג ופיקוח), התשפ"ו-2026 (להלן: "החוק") זאת, לנוכח הטעמים הבאים, העומדים כל אחד בפני עצמו ובמצטבר:

1.1. לנוכח כך שהחוק מנטרל שומר סף חיוני לשמירה על שלטון החוק ועל זכויות אדם. זאת באמצעות פגיעה קשה בעצמאותו, מעמדו ומקצועיותו של היועץ המשפטי לממשלה, ביטול יכולתו לפקח, הלכה למעשה, על הממשלה ועל גורמים נוספים ברשות המבצעת והסמכת הממשלה לפרש בעצמה את הדין החל עליה, באופן אשר סותר מושכלות יסוד הנוגעות לעיקרון שלטון החוק.

1.2. לנוכח כך שהחוק מפקיד את פרשנות הדין ואת ייצוג האינטרס הציבורי בידי גורמים פוליטיים, באמצעות מתן סמכות לממשלה "להתגבר" על חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע את עמדת הרשות בהליכים משפטיים ולהיעזר בייצוג חיצוני תוך מניעת התייצבות של היועץ בהליך, ובכך שולל את הלגיטימיות של הפעלת סמכויות הממשלה ופוגע פגיעה קשה בזכויות אדם ובאמון הציבור ברשות המבצעת.

1.3. לנוכח כך שהחוק פוגע בעצמאותה של מערכת אכיפת החוק ובאי-תלותה בגורמים פוליטיים. החוק אינו מגדיר כנדרש מהו "תחום המשפט הפלילי" שבו הממשלה אינה רשאית להתערב בעמדת היועץ המשפטי לממשלה ולפיכך עשוי שלא לחול על תחומים רגישים ביותר של אכיפת חוק ותחומים משיקים; אינו מספק מענה להתערבות פוליטית פסולה באכיפת החוק באמצעים כדוגמת מינויים ופיטורים של בעלי תפקידים; מייצר אפקט מצנן משמעותי על התנהלות היועץ לנוכח הפגיעה בעצמאותו ביתר התחומים שתחת אחריותו; וקובע מנגנוני דיווח הדוקים של שר המשפטים על פעולות היועץ.

1.4. לנוכח כך שהחוק פוגע פגיעה קשה ובלתי מידתית בזכות החוקתית לכבוד האדם, שכן הסמכות המוקנית בחוק לממשלה לפטור את עצמה מחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה ולמנוע ממנו לייצג את האינטרס הציבורי בהליכים משפטיים פוגעת בהגנה המוסדית על זכויות הפרט.

1.5. לנוכח כך שהחוק פוגע פגיעה קשה ובלתי מידתית בזכות החוקתית להליך הוגן של הפרט בהתנהלותו מול רשויות המנהל ובהליכים שיפוטיים מנהליים. זאת מאחר שהחוק מכשיר מעקף של עמדת היועץ המשפטי לממשלה על ידי הרשות המבצעת באופן אשר עלול לפגוע במנהל תקין, ואף מאפשר לממשלה למנוע מהיועץ להציג לבית המשפט מידע רלוונטי להכרעה בהליכים משפטיים, ובכך מסכל ביקורת שיפוטית אפקטיבית על פעולות המנהל.

בקשה לקיום דיון בהקדם

2. כן מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון בעתירה בהקדם, על רקע הצורך החיוני לברר את השאלות העומדות בבסיסה, ולנוכח הפגיעה המשמעותית במעמד הציבורי של היועץ המשפטי לממשלה שתגרים כבר כתוצאה מחקיקת החוק ואשר עשויה להקרין על יכולתה של היועצת המשפטית המכהנת למלא תפקידה כשומרת סף חיונית, וזאת על אחת כמה וכמה בתקופת בחירות.

תוכן עניינים

4	א. הצדדים לעתירה
4	ב. מבוא
6	ג. התשתית העובדתית
6	ג.1. רקע כללי
13	ג.2. הרקע לחקיקת החוק
18	ג.3. הליך החקיקה
18	ג.3.א. הנחת הצעות החוק הפרטיות המקוריות ואישורן בקריאה הטרוםית
19	ג.3.ב. הדיונים בהכנה לקריאה ראשונה והשינויים שנערכו בהצעת החוק המרכזית
22	ג.3.ב.1. המעבר למתווה פרידמן כבסיס לדיוני הוועדה
31	ג.3.ג. דיוני הוועדה בהכנה לקריאה שנייה-שלישית
34	ג.3.ג.1. פיצול הצעת החוק
36	ג.4. מיצוי הליכים מטעם העותרת
38	ד. הטיעון המשפטי
38	ד.1. התשתית הנורמטיבית
38	ד.1.א. תפקידיו ומעמדו של היועץ המשפטי לממשלה טרם חקיקת החוק
40	ד.1.ב. עיקרי השינויים שחולל החוק במוסד היועץ המשפטי לממשלה
43	ד.2. הפגמים שנפלו בחוק
43	ד.2.א. החוק פוגע פגיעה קשה בעיקרון שלטון החוק
51	ד.2.ב. החוק פוגע בעצמאות מערכת אכיפת החוק
52	ד.2.ג. החוק פוגע בעצמאות הייעוץ המשפטי לממשלה באופן הפוגע בזכויות אדם חוקתיות
53	ד.2.ד. החוק פוגע בזכות החוקתית לכבוד האדם
54	ד.2.ה. פגיעה בזכות להליך הוגן
55	ד.3. הפגיעה בזכויות אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה
55	ד.3.א. החוק אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל
56	ד.3.ב. הפגיעה בזכויות אינה לתכלית ראויה
56	ד.3.ג. החוק אינו צולח את מבחני המידתיות של פסקת ההגבלה
57	ד.4. בשלות העתירה
59	ה. סיכום

א. הצדדים לעתירה

העותרת

3. **העותרת, התנועה למען איכות השלטון בישראל**, ע"ר, היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, הפועלת זה יותר משלושה עשורים בזירה הציבורית והמשפטית, אשר חרטה על דגלה את ערכי עידוד ערכי שלטון החוק, שמירה על משאבי הציבור, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.

המשיבות

4. המשיבה 1 היא **הכנסת**, הרשות המחוקקת ובית הנבחרים של מדינת ישראל, אשר ביום 15.7.2026 חוקקה את החוק מושא עתירה זו.
5. המשיבה 2 היא **ועדת החוקה, חוק ומשפט** (להלן: "**הוועדה**" או "**ועדת החוקה**"), אשר הופקדה על הכנת החוק לחוק לקריאה ראשונה, שנייה ושלישית.
6. המשיבה 3 היא **היועצת המשפטית לכנסת**, העומדת בראש הלשכה המשפטית של הכנסת ומייצעת לגורמים השונים בכנסת בכל ענייני החוק והמשפט הקשורים לסמכויותיהם ולתפקידיהם וכן בעניינים הקשורים להליכי החקיקה והבטחת תקינותם.
7. המשיבה 4 היא **היועצת המשפטית לממשלה** (להלן: "**היועצת**" או "**היועמ"שית**"), אשר מתוקף תפקידה וסמכותה אמונה על מתן ייעוץ משפטי שוטף לממשלה תוך שמירה על כללי הדין והמינהל התקין, מייצגת את הממשלה בערכאות השונות, עומדת בראש מערכת התביעה הכללית ומופקדת על קידום והגנה על האינטרס הציבורי ושמירה על קיום הדין.

ב. מבוא

"היועץ המשפטי צריך לבחון את הדין באופן עצמאי ובלתי-תלוי, לבל יטה אותו הרצון לקדם את מדיניות הממשלה מהוראות הדין; עליו לייעץ לממשלה מבעוד מועד מהם גורי האסור והמותר במסגרת ישום המדיניות, ולעתים גם למנוע תוך כדי מעשה פעולות מסוימות, אשר חורגות משורת הדין"

(עניין אומ"ץ, בפסקה 17 לפסק דינו של השופט סולברג) (בג"ץ 18225-06-25 כרמי גילון ו-37 אח' נ' ממשלת ישראל, פס' 54 לפסק דינו של כב' הנשיא עמית (נבו 14.12.2025)).

8. עניינה של עתירה זו בחקיקתו של חוק היועץ המשפטי לממשלה (חוות דעת, ייצוג ופיקוח) התשפ"ו-2026, המבקש לחולל שינוי משטרי מהותי בעל השלכות מרחיקות לכת על שומר הסף המרכזי של המשטר הדמוקרטי בישראל – הייעוץ המשפטי לממשלה (להלן ולעיל: "**היועץ**" ו/או "**היועמ"ש**" ו/או "**היועץ המשפטי**"). זאת, תוך ריקון מתוכן של תפקיד היועץ ופגיעה בהגנה על שלטון החוק ועל זכויות אדם.
9. חקיקתו של חוק זה מהווה צעד נוסף בשורת מהלכים שבהם נוקטות המשיבות 1-2 כחלק מקידום "המהפכה המשטרית" שמטרתה החלשה שיטתית של מערכת המשפט ושל יתר מנגנוני האיזונים והבלמים המגבילים את כוחה של הממשלה. מהפכה זו, שראשיתה בינואר 2023 עם הכרזת שר המשפטים לוי, נמשכה ואף החרפה לאחר פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" ב-7.10.2023. גם עתה, קרוב לשלוש שנים לאחר שפרצה המלחמה ומספר חודשים לפני התפזרות הכנסת והתקיימותן של בחירות כלליות, ממשלת ישראל ממשיכה לפעול להעמקת השסעים בעם ומקדמת את המהפכה המשטרית, תוך

- פגיעה אנושה בשלטון החוק ובמנגנוני האיזונים והבלמים.
10. כפי שיבואר בהרחבה, עובר לחקיקת החוק ובמשך עשרות שנים, התעצב מוסד היועץ המשפטי לממשלה כשומר סף מובהק של שלטון החוק באמצעות דוחות של ועדות ציבוריות שאומצו בהחלטות ממשלה, סמכויות סטטוטוריות שהוקנו ליועץ בתחומים שונים ופסיקת בית המשפט הנכבד. בתוך כך, היועץ המשפטי מייצג לגורמי השלטון בדבר חוקיות פעולותיהן בתור הפרשן המוסמך של החוק, משמש בתור מייצג המדינה הבלעדי בערכאות, עומד בראש התביעה הכללית ואחראי על ייצוג האינטרס הציבורי.
11. בדוחות הוועדות הציבוריות שדנו במהלך השנים בתפקיד היועץ המשפטי לממשלה ובפסיקה ענפה של בית המשפט הנכבד, הודגש פעמים רבות הצורך החיוני בהבטחת עצמאותו המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה ואי-תלותו בגורמים פוליטיים במילוי תפקידו, לצורך שמירה על שלטון החוק.
12. החוק שבנידון עומד ב**סתירה ברורה** לעיקרון זה. חלף שמירה על עצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה, החוק פוגע בשני הכלים העיקריים שבהם היועץ המשפטי משמש כשומר סף המופקד על השמירה על שלטון החוק – חוות דעת המחייבות את הרשות המבצעת ובלעדיות ייצוג המדינה בערכאות. כך, החוק מאפשר לממשלה לפטור עצמה מחוות הדעת של היועץ המשפטי ואף לפטור גורמים נוספים ברשות המבצעת, לקבוע כי היועץ לא ייצג את עמדת הרשות בהליכים משפטיים ואף למנוע ממנו להתייצב בהליך. בכך, החוק מבטל, הלכה למעשה, את מנגנון הפיקוח הפנימי המרכזי על התנהלות הרשות המבצעת, פוגע באחידות אכיפת החוק והוודאות המשפטית ומגלם פגיעה חמורה בזכויות אדם.
13. תחילה, העותרת תעמוד על הרקע הרלוונטי לעניין ובכלל זה האופן שבו התעצב מוסד היועץ המשפטי לממשלה. לאחר מכן יוצגו עיקרי מסקנות הוועדות הציבוריות שדנו בתפקיד היועץ המשפטי לממשלה: ועדת המשפטים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, בראשות כבוד השופט אגרנט (להלן: "**ועדת אגרנט**") והוועדה לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, בראשות כבוד הנשיא שמגר (להלן: "**ועדת שמגר**"). בהמשך, העותרת תפרט בהרחבה על הליך חקיקת החוק שבנידון ועל התנגדותם הרחבה והעקבית של גורמי המקצוע לחוק לאורך כל הליך החקיקה. כמו כן, העותרת תזכיר את מיצוי ההליכים שנעשה מטעמה, טרם הגשת העתירה.
14. בפתח החלק המשפטי של העתירה, העותרת תעמוד על מהות השינויים שנעשו במסגרת החוק. לאחר מכן, העותרת תטען כי דינו של החוק להתבטל, וזאת מכמה טעמים:
15. **ראשית**, משום שהחוק פוגע קשות בעיקרון שלטון החוק. כך, ההסדרים הקבועים בחוק מרוקנים מתוכן את סמכויותיו של היועץ המשפטי לממשלה ומונעים ממנו לפקח על פעולות הממשלה ולמלא את תפקידו כשומר סף וכמייצג האינטרס הציבורי. לצד זאת, החוק מאפשר לממשלה לקבוע בעצמה את פרשנות הדין החל עליה, באופן אשר סותר באופן חזיתי את עיקרון שלטון החוק.
16. **שנית**, מכיוון שהחוק יוביל לפגיעה קשה בעצמאותה של מערכת אכיפת החוק ובאי-תלותה בגורמים פוליטיים. כך, על אף שהחוק קובע כי הממשלה לא תוכל להתגבר על חוות דעת של היועץ ב"תחום המשפט הפלילי" ולמנוע ממנו לייצג את עמדת המדינה בעניינים אלה, הוא אינו מגדיר כנדרש מהו תחום המשפט הפלילי ועל כן, מתעורר חשש כי פעולות מרכזיות ורגישות של אכיפת החוק, כדוגמת הפעלת כוח משטרה כלפי מפגנים, לא ייכללו תחת חריג זה ויהיו חשופות להתערבות גורמים פוליטיים. בנוסף, שלילת המעמד המחייב של חוות הדעת של היועץ בענייני מינויים, פיטורים וניגודי עניינים, עלולה להגביר ניסיונות פסולים של גורמים פוליטיים להשפיע על התנהלות מערכת אכיפת החוק באמצעות מינויים ופיטורים לא ענייניים של בעלי תפקידים. כמו כן, הפגיעה בעצמאותו של היועץ בתחומים אחרים שתחת אחריותו צפויה לפגוע גם בהכרח בעצמאותו של אותו אדם הממלא את התפקיד ביחס לאכיפת הדין הפלילי וליצור אפקט מצנן על התנהלותו. לבסוף, החוק קובע מנגנוני פיקוח הדוקים על פעולות היועץ לשר המשפטים, הן באופן כללי והן בקשר לעניין מסוים, באופן אשר יש בו

כדי להקהות את עצמאותו של היועץ.

17. **שלישית**, משום שהחוק פוגע פגיעה קשה ובלתי מידתית בזכויות אדם, לנוכח כך שהוא מפקיד את פרשנות הדין ואת ייצוג האינטרס הציבורי בידי גורמים פוליטיים שאינם בעלי מומחיות מקצועית מתאימה ושהחוק נועד מראש להגבילם. מתן סמכות לממשלה "להתגבר" על חוות דעת של היועץ המשפטי, המשקפת ככלל את הדין הקיים, וכן לקבוע את עמדת הרשות בהליכים משפטיים ולהיעזר בייצוג חיצוני תוך מניעת התייצבות של היועץ המשפטי שוללת את הלגיטימיות של הפעלת סמכויות הממשלה הכרוכות בפגיעה בזכויות אדם.

18. **רביעית**, משום שהחוק פוגע פגיעה קשה ובלתי מידתית בזכות החוקתית לכבוד האדם. זאת מאחר שכאשר הממשלה רשאית לעשות דין לעצמה ולמנוע מהיועץ המשפטי לממשלה לייצג את האינטרס הציבורי בהליכי משפטיים ללא הגבלה, נפגעת ההגנה המוסדית על האינטרס הציבורי ועל זכויות הפרט ושמירתם הופכת תלויה ברצונו הטוב של הדרג הנבחר.

19. **חמישית**, משום שהחוק פוגע פגיעה קשה ובלתי מידתית בזכות החוקתית להליך הוגן של הפרט בהתנהלותו מול הרשות ובהליכים שיפוטיים מנהליים, לנוכח כך שהוא מונע פיקוח אפקטיבי על קיומו של מנהל תקין, בין היתר בתחום ניגודי העניינים, ומאפשר לממשלה למנוע מהיועץ המשפטי להציג לבית המשפט תשתית עובדתית ונורמטיבית מלאה הרלוונטית להכרעה בהליכים מנהליים.

20. בהמשך לכך, העותרת תראה כי הפגיעה בזכויות האמורות אינה עומדת במבחני פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ומשכך, דינו של החוק להתבטל.

21. בחלקה האחרון של העתירה תידרש לטענות אפשריות בדבר בשלות העתירה. בתוך כך, יודגש כי החוק פוגע באופן מבני בזכויות אדם ומכאן שאין צורך להמתין ליישומו של החוק כדי לדון בחוקיותו.

22. כל ההדגשות בעתירה זו נוספו על ידי הח"מ, אלא אם כן נכתב אחרת.

ג. התשתית העובדתית

ג.1. רקע כללי

ג.1.א. היועץ המשפטי לממשלה – תפקיד שומר סף: ממלכתי, עצמאי וא-פוליטי משחר ימי המדינה

23. מוסד היועץ המשפטי ניצב בליבת מערך האיזונים והבלמים של המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל. בשל כך, עוצב המוסד לאורך השנים כגורם מקצועי ועצמאי שנאמנותו הראשונה נתונה לשלטון החוק ולא לאינטרס פוליטי כזה או אחר. במיוחד על רקע הריכוזיות הרבה המאפיינת את המערכת השלטונית בישראל, תפקיד זה חיוני לשמירה על תקינות המינהל, זכויות הפרט ועקרונות היסוד של המשטר.

24. מקום המדינה, תפקידו ומעמדו של היועץ המשפטי לממשלה **עוצבו באופן ממלכתי, עצמאי וא-פוליטי**, והיועץ פעל להגשים את מדיניות הממשלה תוך שהוא מחויב לשמור על שלטון החוק ואינטרס הציבור.

25. כך, כבר בתזכיר של שר המשפטים הראשון של מדינת ישראל, פנחס רוזן, מחודש דצמבר 1948, אשר עסק במעמדו של היועץ המשפטי לממשלה, הדגיש השר שתפקידו החוקתי העיקרי של היועץ הוא "להבטיח שכל פעולותיה של הממשלה על כל משרדיה ומחלקותיה **תהיינה חוקיות בתכלית**" (ראו גיא לוריא ועמיר פוקס "פיטורי היועצת המשפטית לממשלה – חוות דעת" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (25.3.2025)).

26. מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה התפתח במידה רבה על בסיס המודל שהיה מקובל בתקופת המנדט

הבריטי בארץ ישראל. בתקופה זו כיהן ה-Attorney General, לצד הנציב העליון, כאחד מפקידי השלטון הבכירים ביותר (דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו בעמ' 13 (1998) (להלן: "דוח ועדת שמגר")).

העתק העמודים הרלוונטיים מתוך דוח ועדת שמגר, מצורף ומסומן כנספח ע/1.

27. אולם בשונה ממשרת היועץ המשפטי בארה"ב ובבריטניה, הנושאת אופי פוליטי, בישראל התעצב התפקיד מראשיתו כפקיד ציבור מקצועי בשירות המדינה, שאינו משתייך למחנה פוליטי מסוים ושסמכותו ויוקרתו מבוססים על מקצועיותו (ראו נספח ע/1 דוח ועדת שמגר, בעמ' 13).

28. תפקיד היועץ המשפטי לממשלה כאחראי על שמירה על שלטון החוק בממשלה, על כל משרדיה ומוסדותיה התקיים עוד בטרם הקמת המדינה, ונשמר מאז הקמתה ועד ימינו. אף מעמדו וסמכויות של התפקיד לא הוסדרו במלואן באופן מרוכז בדבר חקיקה אחד, הם מעוגנים היטב בעקרונות המשפט המינהלי ובעקרון שלטון החוק, כפי שעוגן בהלכותיו של בית המשפט העליון הנכבד, בדוחות של ועדות ציבוריות ובהחלטות ממשלה אשר אימצו אותם (גיא לוריא "שומר הסף של שלטון החוק" המכון הישראלי לדמוקרטיה (15.9.2019)).¹

29. לאור זאת, התפיסה המקובלת בשיטת המשפט הישראלית היא כי הכללת היועץ המשפטי לממשלה בשירות המדינה משמעותה כי נאמנותו נתונה בראש ובראשונה לשלטון החוק ולא לממשלה המכהנת. עצמאותו נשמרת, בין היתר, באמצעות קביעת תקופת כהונה שאינה חופפת לכהונת הממשלה (שם בעמ' 2).

30. התפיסה המקובלת בדבר אופיו של התפקיד היועץ המשפטי נשענת גם על מאפייני המבנה השלטוני בישראל, המתאפיין בכוח ממשלתי רב ובהיעדר מנגנוני איזון פרלמנטריים חזקים ומסורת, ומבוססת של שמירה על שלטון החוק. לפיכך היועץ המשפטי לממשלה מתפקד כ-"בלם פנימי" וכשומר סף חיוני, המשלים את הפיקוח החיצוני של הרשות השופטת, כחלק ממערכת האיזונים והבלמים בדמוקרטיה הישראלית (יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה בשעת משבר: פרשת שרות הבטחון הכללי (השב"כ)" ספר אורי ידן – מאמרים לזכרו 47, 55 (תש"ן)).

31. ודוק – אפיון תפקיד היועץ המשפטי לממשלה במאגר החוקתי הישראלי כ"שומר סף" הוא חלק מובנה והכרחי בשמירה על דמוקרטיה מתפקדת. ממנו נגזר הצורך בעצמאותו ובאי-תלותו בדרג הנבחר במילוי תפקידו. עיקרון זה נלמד גם מנוהגי השלטון הישראלי משחר ימיו ומן התרבות הפוליטית הישראלית. לעניין זה, יפים דבריו של המשנה לנשיאה (בדימוס) רובינשטיין בבג"ץ 3301/15 ח"כ זהבה גלאון נ' סיעת הליכוד בכנסת ה-20 (נבו 29.6.2015), בפס' ט"ז:

"[...] יש חשיבות רבה לחוות דעת משפטיות. מעורבותו של היועץ המשפטי נדרשת לא כדי להיאבק באינטרס פוליטי כזה או אחר או למנוע חקיקה; לא זה תפקידו. תפקידו להבטיח שמדיניות שעליה מחליטה הממשלה תיושם כדין ועל פי דין, ואף שהממשלה לא תתפרק במהות מסמכויותיה. נער הייתי גם זקנתי ובעיניי ראיתי, במגוון רחב של תפקידים בשירות המדינה לאורך לא הרחק מיובל שנים, כיצד היתה חיונית מאוד מעורבות הייעוץ המשפטי, כיון שמערכות פוליטיות – והדברים נאמרים מבלי לפגוע בפלוני או אלמוני – נוטות לא אחת, אם בלהט העשייה ואם מטעמים פחות ראויים, לדלג על ה'פורמליות', ומכאן פתחי מדרון חלקלק. לכן יש חשיבות לייעוץ המשפטי, ולא בשל 'תאוות השלטון' של המשפטנים, אלא כיון שהמציאות טעונה שומרי סף".

ג.1.1. תפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה

32. על רקע מעמדו הייחודי של היועץ המשפטי לממשלה, נעמוד עתה בתמצית על התפקידים והסמכויות

¹ ראו נספחים ע/5 ו-ע/7.

העתק הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.0000 "תפקידי היועץ המשפטי לממשלה" (16.2.2003) מצורף ומסומן כנספח ע/2.

33. **ראש מערך הייעוץ המשפטי לממשלה** – היועץ המשפטי לממשלה מייצג לממשלה ולמשרדי הממשלה וכן לגופים ציבוריים אחרים בין אם במישרין ובין באמצעות היועצים המשפטיים של גופים אלה. על-פי הדין והנוהג בישראל הנחיותיו של היועץ המשפטי לממשלה מחייבות את כלל המערכת הממשלתית, הן הדרג הנבחר והן כלל עובדי הציבור. כמו כן, פרשנותו של היועץ המשפטי לממשלה את הדין היא הפרשנות המוסמכת והמחייבת מבחינת כל הגורמים האמורים, כל עוד לא קבע בית המשפט העליון אחרת. עוד במסגרת זו, מנחה היועץ את הממשלה ומשרדיה כולם לגבי הליכי חקיקה ממשלתיים ומפקח על חוקיותם ותקינותם. בנוסף, בתוקף תפקידו כפרשן המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת מכריע היועץ גם במחלוקות בעניינים משפטיים.

34. **מייצג המדינה בערכאות** – היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו מופקדים באופן בלעדי על ייצוג המדינה בכל עניין אזרחי, מינהלי, בינלאומי, פיסקלי, משפט העבודה ואחר. על פי הנוהג במדינת ישראל עד לחקיקת החוק מושא עתירה זו, אין ייצוג חיצוני אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה. הסדר זה נועד להבטיח שהמדינה לא תדבר בקולות שונים, על ידי גורמים המייצגים אינטרסים מדינתיים מסוגים שונים. כך, בלעדיות הייצוג מאפשרת ליועץ המשפטי לממשלה להכריע בחילוקי דעות בין הגורמים הממשלתיים.

35. **ראש התביעה הכללית** – היועץ המשפטי לממשלה עומד בראש התביעה הכללית וממונה על פרקליטות המדינה, באמצעות פרקליט המדינה. כן הוא מנחה את כל יתר זרועותיה של התביעה הכללית ובהן התביעה המשטרתית, התביעה המתמחה במשרדי הממשלה והתביעה המוניציפלית, הפועלות מכוח הסמכה או ייפוי כוח מטעמו.

36. **מייצג האינטרס הציבורי** – מתוקף תפקידו, נדרש היועץ המשפטי לממשלה לייצג את האינטרס הציבורי בתחום המשפטי ולשמור על קיום החוק. זאת, בין היתר, על ידי התייצבות בבתי המשפט, גם בתיקים שהמדינה אינה צד להם. כך, כבר בתזכיר של שר המשפטים לשעבר פנחס רוזן, מדצמבר 1948, הדגיש השר שבין תפקידיו של היועץ הסמכות "להתערב לפי ראות עיניו הגמורה בכל משפט או דיון, בין אזרחי ובין פלילי, ואפילו אין הממשלה צד לו, ולהשמיע את טענותיו באזני בית המשפט. סמכות זו הוקנתה ליועץ המשפטי על מנת לאפשר לו לשמור על עניינים משפטיים של המדינה ושל הצבור" (פנחס רוזן, **תזכיר בדבר מעמדו של היועץ המשפטי במדינה** (5.12.1948) א"מ ג-5425/7).

37. נוסף על כך, הוקנו ליועץ בחקיקה סמכויות רבות שנועדו להבטיח כי יפעל כגורם מקצועי, עצמאי ואובייקטיבי לשמירת שלטון החוק והאינטרס הציבורי. וכפי שהודגש בדוח ועדת שמגר: "בהענקת הסמכויות בחוקים השונים באים לידי ביטוי הן האמון אותו רוחש המחוקק ליועץ המשפטי שיפעל באופן **אובייקטיבי והוגן**, והן מהות תפקידו של היועץ המשפטי בתחומי הפעולה השונים שלו, כמי שמתבקש לקיים **פיקוח מקצועי לשם הבטחת שלטון החוק**".²

38. **סמכויות נגזרות נוספות** – לצד תפקידיו המרכזיים של היועץ עליהם הרחבנו, הוקנו ליועץ המשפטי לממשלה סמכויות ותפקידים רבים ומגוונים במאות דברי חקיקה. על פי בדיקת הייעוץ המשפטי לוועדת החוקה וכפי שיוצג להלן, המונח "היועץ המשפטי לממשלה" מופיע בכ-382 חיקוקים, וקרוב ל-260 חוקים מקנים לו סמכויות שונות, כאשר ברבים מהם מדובר ביותר מסמכות אחת. סמכויות אלה משתרעות על תחומים אזרחיים, פליליים, משטריים ומנהליים, ומבטאות את האמון שרוחש המחוקק

² ראו נספח ע/1, בעמ' 24.

ליועץ כגורם עצמאי, מקצועי והוגן, המופקד על שמירת שלטון החוק והאינטרס הציבורי.³

39. **תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה בתחום הבחירות** – חשיבות מיוחדת נודעת לתפקידו של היועץ המשפטי לממשלה בתקופת בחירות, בה הוא משמש שומר סף מרכזי האמון על הגנת טוהר הבחירות והאינטרס הציבורי. לשם כך הוקנו לו סמכויות סטטוטוריות בתחום הבחירות, וכן בסמכותו לפרסם הנחיות משפטיות שנועדו למנוע שימוש במשאבי ציבור לצרכים מפלגתיים ולהבטיח את התנהלות רשויות השלטון בהתאם לדיני הבחירות.

העתק מסמך ההכנה מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 22.3.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/3;
העתק הנספחים שצורפו למסמך ההכנה מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 22.3.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/4.

ג.1.ג. התגבשותו ועיצובו של מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה

40. סמכויות היועץ המשפטי לממשלה ותפקידיו, כמו גם דרכי המינוי והפיטורים שלו, לא הוסדרו עובר לחקיקת חוק זה באופן מרוכז בדבר חקיקה יחיד. עם זאת, מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה והסדרים אלו עמדו במרכז עבודתן של שתי ועדות מקצועיות-ציבוריות: ועדת אגרנט וועדת שמגר, שמסקנותיה אומצו, כאמור, בהחלטות ממשלה.⁴ בנוסף, מעמד היועץ המשפטי וסמכויותיו עוצבו בפסיקה ענפה של בית המשפט העליון.⁵

41. להלן נציג בקצרה את פעולתן ומסקנותיהן של שתי ועדות אלו.

ג.1.ג.1. ועדת אגרנט

42. ועדת אגרנט הוקמה ביום 26.6.1962 על רקע מחלוקת בין שר המשפטים דאז, דב יוסף והיועץ המשפטי לממשלה דאז, גדעון האוזנר בדבר חלוקת הסמכויות ביניהם, ובפרט באשר לסמכויות השר בתחום הדין הפלילי ולסמכות הפיקוח של היועץ המשפטי לממשלה על שימוש לרעה של השר בסמכויות אלה.

43. קביעותיה של הוועדה הן קביעות חשובות לעניין מעמדו, תפקידו ואופיו העצמאי של היועץ המשפטי לממשלה. הוועדה, אשר התמקדה בסמכויות היועץ המשפטי לממשלה בתחום הדין הפלילי, הדגישה את חשיבות השמירה על עצמאות ואי-תלות היועץ בתחום זה. זאת, בעיקר נוכח תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כמייצג האינטרס הציבורי בתחום בעל חשיבות מהותית לשמירה על זכויות אדם וחירויות הפרט. ובלשון הדוח:

"אם העקרון האמור של 'אי-תלות' כוחו יפה לגבי רשות מוסמכת רגילה, אזי קל וחומר – לגבי הרשות הקרויה בשם 'היועץ המשפטי לממשלה'. הלא יועץ המשפטי הוא 'הפקיד המוסמך' אשר מחוקק מסר לו – ולא לאחרים – את התפקיד לדאוג לביצוע המשפט הפלילי במדינה והוא הממונה במישרין מטעם החוק לשמור על אינטרס הציבור בשטח כה חשוב ורב משמעות זה" "דוח ועדת המשפטים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה (1962) "ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי 421 (להלן: "דוח ועדת אגרנט") בעמ' 426 (יצחק זמיר עורך 1993).

44. בהמשך לכך, הובהר כי הטעם המיוחד לשמירה על עצמאות היועץ בעת הפעלת סמכויותיו בתחום הפלילי הוא מחויבותו הייחודית של היועץ לשמור על האינטרס הציבורי שלפיו מי שעבר על החוק יבוא על עונשו מחד גיסא, ועל האינטרס של הפרט כי לא יטפלו עליו האשמות שווא, מאידך גיסא. מדובר בתפקיד "מעין שיפוטי" שבמסגרתו נעשה איזון בין אינטרסים מתנגשים, כאשר על הכף מוטלים

³ לפירוט ראו נספחים ע/3 ו-ע/4 להלן.

⁴ ראו נספח ע/5 ו-ע/7.

⁵ ראו נספח ע/15 להלן, בעמ' 4-5.

זכויותיו החוקתיות של הפרט, הניצב לא פעם בעמדת נחיתות מול האינטרס הציבורי הרחב.⁶

45. עוד הודגש בדוח ועדת אגרנט כי היועץ המשפטי לממשלה, מתוקף תפקידו וסמכויותיו הנוגעות לליבת שלטון החוק והשוויון בפני החוק במדינה, **חייב לקבל כל החלטה והחלטה לפי שיקול דעתו העצמאי**.⁷

46. ועדת אגרנט הדגישה בפרט את תפקידו של היועץ לשמש בתור "חיץ ומגן" לאזרח מפני החלטות שלטוניות על העמדה לדין או פתיחה בחקירה בגין בהאשמות שווא **מטעמים פוליטיים מפלגתיים גרידא**. בתוך כך, צוין כי שמירת הפרדה מוחלטת בין היועץ המשפטי לממשלה לגורמים פוליטיים חשובה גם לשמירת "מראית פני הצדק":

"חשוב גם שהצדק 'ייראה להיעשות' (ולא רק 'יעשה') כדי שבני הציבור לא ייחסו לממשלה – מקום שדרישתה להעמיד אדם פלוני למשפט הייתה נעוצה במניעים ציבוריים רצויים – חוסר תום לב ומניעים מפלגתיים, רק משום שבסופו של דבר הוא יצא זכאי בדין. **המדובר הוא, איפוא, בערובה חשובה לחופש הפרט ולקיום הסדר הטוב במדינה**, ומכאן הטעם הענייני לעיקרון של אי-תלות היועץ המשפטי באכסקוטיבה בתחום הפלילי".⁸

47. באשר לשאלה אם חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה בתחומים שאינם תחום העונשין מחייבת את הממשלה, קבעה ועדת אגרנט כי "[...] בדרך כלל, תתיחס 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. עם זאת, רשאית הממשלה, תוך צאתה מן ההנחה האמורה, להחליט כיצד עליה לפעול במקרה המסויים, לפי שיקול-דעתה שלה".⁹

48. עם זאת, הודגש בדוח 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**".¹⁰

49. הממשלה **אישרה** את דוח ועדת אגרנט והוא משמש מאז כמורה דרך בקביעת המעמד של היועץ המשפטי לממשלה (ראו נספח ע/1 **דוח ועדת שמגר**, בעמ' 36).

ג.1.2. ועדת שמגר

50. בראשית שנת 1997, לאחר סיום תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה דאז, מיכאל בן-יאיר, ביקשו ראש הממשלה דאז (והיום), מר בנימין נתניהו, ושר המשפטים דאז, צחי הנגבי, למנות את עו"ד רוני בר-און לתפקיד. המינוי אושר בממשלה ביום 10.1.1997, אך עורר ביקורת ציבורית ומשפטית נרחבת, בשל קשריו הפוליטיים של המועמד עם הליכוד ועם שר המשפטים, היעדר ניסיון משפטי מתאים וחשדות לשיקולים זרים בבחירה. על רקע כל אלה, עו"ד בר-און התפטר מתפקידו יומיים לאחר מינויו.

51. לאחר התפטרותו של עו"ד בר-און, וכפי שתואר בבג"ץ 2534/97 **חבר-הכנסת יונה יהב נ' פרקליטת המדינה**, נא(3) 1 (1997), שודרה במהדורת החדשות של הערוץ הראשון כתבה שהעלתה חשדות שונים לגבי המינוי והביאה לפתיחת חקירה משטרתית נגד כל המעורבים בפרשת המינוי.

52. ביום 18.4.1997 החליט היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר אליקים רובינשטיין, לסגור את תיקי החקירה שנפתחו נגד ראש הממשלה נתניהו ונגד שר המשפטים הנגבי, מחוסר ראיות מספיקות נגדם.

53. על פרשה זו, כתב לימים היועץ המשפטי לממשלה דאז, כבוד השופט אליקים רובינשטיין, את הדברים החמורים הבאים:

⁶ **דוח ועדת אגרנט**, עמ' 428.

⁷ שם, בעמ' 423.

⁸ שם, בעמ' 428.

⁹ שם, בעמ' 448.

¹⁰ שם, בעמ' 449.

"היה כאן איום על שלטון החוק, בנוסח המוכר ממדינות מסוימות - קרי, מינוי יועץ משפטי לממשלה, ראש התביעה הכללית, העלול להיות כבול בקוריהם של אישים שלא אינטרס הציבור ושלטון החוק לנגד עיניהם" (מתוך החלטת היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין 3167/97, כפי שהובאה במאמרו של פרופ' זאב סגל "צללים מרחפים על שלטון החוק - עם פרשת בר-און ובעקבותיה: על העמדת אישי-ציבור לדין פלילי" משפט וממשל ד 587 (1998)).

54. בעקבות הסערה הרבה שיצר הליך המינוי, ביום 13.2.1997 שר המשפטים דאז, מר צחי הנגבי, מינה את **ועדת שמגר**, כאמור ועדה ציבורית בראשות נשיא בית המשפט בדימוס, כבוד השופט מאיר שמגר, לבחינת מכלול ההיבטים בדבר כשירותו של מועמד לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, ודרך מינויו של נושא התפקיד האמור.

55. לאחר **למעלה משנה וחצי** בה ישבה הוועדה על המדוכה ודנה בסוגיות השונות אשר הועלו בקשר לתפקיד היועץ המשפטי תוך היוועצות במיטב המשפטנים ובמומחים אחרים, הגישה הוועדה את מסקנותיה ביום 5.11.1998.

56. בין המלצותיה הבולטות, התייחסה הוועדה לצורך **בחיזוק עצמאותו המקצועית** של היועץ המשפטי לממשלה, בין היתר, על ידי **הוצאת הליך המינוי וסיום הכהונה של היועץ מנחלתה הבלעדית של הממשלה**, ומינויה של ועדה מקצועית בראשותו של שופט עליון בדימוס (וראו לעניין זה אריאל בנדור וזאב סגל, "היועץ המשפטי לממשלה - המשפט והממשל", הפרקליט מ"ד, 425 (1999)).

57. כך, הוועדה עמדה על **המורכבות המובנית** שבתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, המחייב איזון עדין בין שני ממדים. מחד גיסא, כיועץ לממשלה ולרשויות השלטון, על היועץ המשפטי לממשלה לקיים עמן מערכת יחסים מקצועית תקינה, המבוססת על אמון, שיתוף פעולה ויכולת להשתלב בעבודת הרשות המבצעת. מאידך גיסא, תפקידו מחייב הפעלת שיקול דעת עצמאי ונוקשה, במקרים שבהם יש צורך לעמוד על קיום הוראות החוק גם כאשר הן עומדות בסתירה לעמדות הדרג הפוליטי. במסגרת זו, נדרש היועץ להפעיל שיקולים מקצועיים ואחידים כלפי כלל הרשויות והאזרחים כאחד, תוך שמירה על עקרונות של שוויון, יושרה, ואכיפה עקבית של הדין, לרבות במקרים שבהם הדבר עשוי לפגוע ברצון הממשלה או בכושר הפעולה שלה (שם, בעמ' 59-60). לפיכך, הודגשה החשיבות הרבה של עצמאות היועץ ואי-תלותו בגורמים פוליטיים בהפעלת סמכויותיו, בפרט במישור הפלילי.

58. הוועדה סברה כי אופיו הייחודי של התפקיד מחייב שינוי בדרך המינוי של היועץ, כך שלממשלה לא תהיה שליטה מוחלטת על המינוי ויובטח כי ייבחר גורם "מקצועי, כשיר, ובלתי-תלוי שאינו כפוף בביצוע כוחותיו וחובותיו למרותה של הרשות המבצעת". ראו נספח **ע/1 דוח ועדת שמגר**, בעמ' 60.

59. כמו כן, הוועדה סברה שהמצב המשפטי ששרר עד אותה עת הקנה לממשלה שיקול דעת רחב ובלתי מוגבל בסיום כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה. לפי הדוח, **במצב זה היה כדי לפגוע בקשר המוסדי בין היועץ המשפטי לממשלה לבין הממשלה עצמה ולסכן את עצמאות שיקול הדעת של הייעוץ** (ראו נספח **ע/1 דוח ועדת שמגר**, בעמ' 64-62). החשש המרכזי שזוהה היה כי **מתן סמכות בלתי מרוסנת בידי הדרג הפוליטי עלול להביא לשימוש בהליך הפסקת הכהונה לצרכים זרים**, ובכך לשחוק את יכולתו של היועץ לפעול כגורם עצמאי המופקד על שמירת שלטון החוק (שם).

60. לפיכך, ועדת שמגר המליצה לעגן מסגרת **מוסדרת, מרוסנת ומבוקרת להפסקת כהונה**, שתכליתה להבטיח כי שיקולים פוליטיים לא יכריעו את הכף בעניין זה. אחד האמצעים המרכזיים שנקבעו לצורך כך היה **קיומה של ועדה מקצועית-ציבורית**, שתפעל כגורם מייצג לממשלה גם לפני קבלת החלטה בדבר הפסקת כהונה. ועדה זו נועדה להבטיח הליך מבוקר, שקול וענייני, המבוסס על שיקולים מקצועיים בלבד. בנוסף, ועדת שמגר המליצה לקבוע עילות מוגדרות מראש להפסקת כהונה וליצור הליך שימוע שיבטיח את זכות הטיעון של היועץ (שם, 80-81).

61. מלבד האמור, עסקה הוועדה באפשרות לפצל את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה למספר תפקידים נפרדים, ודחתה אפשרות זו באופן חד משמעי. כך, לאחר ששקלה טענות בדבר ריכוז סמכויות, עומס עבודה וניגודי עניינים, קבעה הוועדה כי פיצול התפקיד עלול לפגוע בתפקוד התקין של מוסד היועץ המשפטי, להחליש את עצמאות היועץ והתביעה הכללית, ולפגוע בתוקף המעשי של הנחיות היועץ. וכך צוין בהקשר זה בדוח ועדת שמגר:

"הגענו לכלל מסקנה כי לא רצוי לפצל את תפקידיו של היועץ המשפטי בין נושאי משרה שונים ולהפרידם לחלקיהם. יתרה מזאת, סברנו כי הפיצול האמור יכול לפגוע בקיום הנכון והמלא של הפונקציות המהותיות אותן ממלא היועץ המשפטי, כאשר הוא פועל לפי המתכונת הקיימת, ובעיקר ביטול הפיקוח המשפטי ובתוקף המעשי של הנחיותיו המשפטיות" (דוח ועדת שמגר, בעמ' 53).

62. הוועדה אף הזהירה מפני פוליטיזציה של מוסד היועץ המשפטי והדגישה כי ריכוז סמכויות בידי גורם מקצועי עצמאי הוא תנאי יסוד לשמירה על שלטון החוק:

"היועץ המשפטי מסייע לרשויות השלטון כאשר הוא כפוף להוראות החוק. בעשותו כן מודרך היועץ המשפטי על ידי הוראות החוק, לרבות עם קיום ערכי היסוד החוקתיים, יש לחוק בעיניו עדיפות חד-משמעית. היועץ מגן על שלטון החוק ומתפקידו להנחות את רשויות השלטון מה אסור ומה מותר, מה חוקי ומה בלתי-חוקי במקרה של הליכים משפטיים צפויים."¹¹

63. מסקנות ועדת שמגר עומדות בבסיס ההסדרים הנהוגים בישראל מזה כשני עשורים. הוועדה קבעה כי היועץ המשפטי לממשלה מסייע לרשויות השלטון ובראשן הממשלה, אך כפוף בראש ובראשונה לחוק, וכי כאשר מדיניות הממשלה מתנגשת עם הדין, החוק גובר. בכך עוצב תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כפרשן המוסמך של הדין וכשומר הסף המרכזי של שלטון החוק במדינת ישראל.

ג.1.ג.3. החלטת ממשלה מס' 2274 מיום 20.8.2000 לעניין מינוי ופיטורי היועץ המשפטי

64. בעקבות דוח ועדת שמגר, קיבלה הממשלה ביום 20.8.2000 את החלטת הממשלה 2274 בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, אשר אימצה באופן מלא את ההסדר שהוצע בדוח ועדת שמגר לעניין הדרכים והתנאים למינוי היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "החלטה 2274").

העתק החלטת הממשלה 2274 בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 20.8.2000 מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח ע/5.

65. כבר בפתח החלטתה עמדה הממשלה על חשיבות עבודתה של ועדת שמגר לשמירה על שלטון החוק במדינת ישראל, וציינה כי: "הממשלה מברכת את הוועדה על עבודתה המעמיקה ועל תרומתה החשובה לביצוע של שלטון החוק בישראל, ומביעה לה את תודתה" (החלטה 2274, סעיף א').

66. החלטה 2274 עוגנה ב"הודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה" (י"פ התש"ס, עמ' 4894), בהתאם להוראות סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים).

העתק הודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה מצורף ומסומן כנספח ע/6.

67. לגופם של דברים, נקבע בהחלטה כי הממשלה תמנה את היועץ המשפטי לממשלה מבין מועמדים שתציע לממשלה ועדה מקצועית-ציבורית קבועה שבה יכהנו שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שישמש בתור יו"ר הוועדה ויתמנה על ידי נשיא בית המשפט העליון בהסכמת שר המשפטים; שר

¹¹ דוח ועדת שמגר, בעמ' 43.

משפטים לשעבר או יועץ משפטי לממשלה לשעבר, שתמנה הממשלה; חבר כנסת שתבחר ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת; עו"ד שתבחר המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין; ואיש אקדמיה שייבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים (סעיף 3 להחלטה).

68. עוד נקבע, כי החלטת ועדה כי מועמד הוא כשיר, ראוי ומתאים טעונה הסכמת ארבעה לפחות מתוך חמשת חבריה (שם, סעיף 17), וכי הוועדה רשאית להציע, לפי שיקול דעתה, **מספר מועמדים גדול יותר** (שם, סעיף 18).

69. כן נקבע כי כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה היא לתקופה אחת של שש שנים (שם, סעיף 24).

70. לצד זאת נקבע כי הממשלה רשאית, **לאחר התייעצות עם הוועדה האמורה**, להפסיק את כהונתו של היועץ המשפטי **לפני תום התקופה הקצובה**, וזאת רק על פי אחת מהעילות שהוגדרו בהחלטה (שם, סעיף 26).

ג.1.ג.4. התיקונים שנעשו בהחלטה מס' 1773 מיום 10.6.2007

71. ביום 10.6.2007 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1773 "קביעת הדרכים והתנאים למינוי היועץ המשפטי לממשלה - תיקון החלטת הממשלה" (10.6.2007), אשר תיקנה את החלטה 2274.

72. במסגרת התיקון, שונה סעיף 3(1) להחלטה המקורית, כך שבמקום שיו"ר הוועדה יהיה "שופט בדימוס של בית-המשפט העליון, שימנה נשיא בית המשפט העליון" – יבוא: "שופט בדימוס, של בית המשפט העליון שימנה נשיא בית המשפט העליון, בהסכמת שר המשפטים, והוא יהיה היושב-ראש". בנוסף, נוספה להחלטה הוראה חדשה בזו הלשון: "שר המשפטים יהיה רשאי להנחות את הוועדה בדבר מספר המועמדים שתציג בפניו ובלבד שמספרם לא יעלה על שלושה".

העתק החלטת ממשלה מס' 1773 "קביעת הדרכים והתנאים למינוי היועץ המשפטי לממשלה - תיקון החלטת הממשלה" (10.6.2007) מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח ע/7.

73. כפי שעולה מאופן התיקון ותוכנו, מדובר בשלב נוסף בעיצוב הליך המינוי באופן ששומר על התכלית המרכזית של ההסדר כולו כפי שנקבע בהחלטת ממשלה 2274 ובהודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה – שמירת האיזון בין עקרון העצמאות המקצועית של מוסד היועץ המשפטי לממשלה לבין אחריותה הדמוקרטית של הרשות המבצעת. שילובם של נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים בהליך המינוי, תוך חלוקת סמכויות זהירה, מבטא את השאיפה לאיזון מוסדי בין הרשויות ולשימור האמון הציבורי במוסד רם מעלה זה.

ג.2. הרקע לחקיקת החוק

ג.2.א. הרפורמה המשפטית ותוכנית להחלשת מערכת אכיפת החוק ומערכת המשפט

74. לא ניתן לנתק את החוק מושא עתירה זו מהמציאות התחקיתית המאפיינת את השנים האחרונות. זה למעלה משלוש שנים מדינת ישראל עדה ליוזמות חקיקה רבות, הן בחקיקה רגילה והן בחקיקת יסוד, שמטרתן המשותפת היא החלשה של מערכת אכיפת החוק בישראל, ערעור מעמדה בציבור ופגיעה בעצמאותה.¹² תוצאתן המסוכנת של יוזמות אלה, המכוונות בידי הממשלה בשם "הרפורמה המשפטית", היא הסרת האיזונים והבלמים על כוחה של הממשלה ופוליטיזציה מתמשכת של השירות הציבורי ושל שומרי הסף.

¹² ראו בין היתר: חוק יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3); חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 12); חוק יסוד: השפיטה (תיקון מס' 4); פקודת המשטרה [נוסח חדש], (תיקון מס' 37), התשל"א-1971; חוק נציב תלונות הציבור על שופטים (תיקון מס' 6), התשפ"ו-2026; חוק שיפוט בתי דין רבניים (בוררות), התשפ"ו-2026, חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 45), התשפ"ו-2026.

75. לצד המישור החקיקתי, בשנים האחרונות פועלת הממשלה פעם אחר פעם בצורה אשר יש בה כדי לערער ולפגוע במנגנוני האיזונים והבלמים שביסוד שיטתו המשטרית ולהחליש את כוחם של שומרי הסף, לרבות באמצעות צעדים שנועדו לפגוע במעמדם, בעצמאותם וביכולתם למלא את תפקידם.¹³
76. החוק שלפנינו, שבבסיסו שינוי מוסדי מוחלט של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, אשר מהווה שינוי משטרי, הינו המשך ישיר של מגמה זו ומסכן את מנגנון האיזונים והבלמים שבבסיס המשטר החוקתי והדמוקרטי של מדינת ישראל.

ג.2.ב. החוק כחלק ממהלך רחב שתכליתו פגיעה ביועץ המשפטי לממשלה

77. ככלל, מוסד היועץ המשפטי לממשלה ובראשו היועצת, עומד לימין הממשלה ומסייע בקידום מדיניותה. זאת, בין היתר, בליווי אלפי החלטות ממשלה והליכי חקיקה וייצוג עמדת הממשלה בהליכים רבים. רק במיעוט מקרים חריגים, שבהם הממשלה פעלה בניגוד לדין, הונחו בפניה גבולות ברורים על ידי היועץ המשפטי לממשלה, וזאת בהתאם לתפקידו כשומר סף האמון על שמירת שלטון החוק.
78. חרף זאת, לאורך כהונת הממשלה הנוכחית ניכרת מגמה עקבית של ערעור הלגיטימציה של מוסד היועץ המשפטי לממשלה ושל העומדת בראשו. תהליך זה נעשה תוך הצגת עמדות משפטיות ענייניות כהתנגדות אישית פוליטית,¹⁴ ובמתקפות אישיות וקידום צעדים מוסדיים שתכליתם החלשת עצמאות היועץ המשפטי לממשלה.
79. שיאם של מהלכים אלו בא לידי ביטוי בניסיון להביא להפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה המכהנת. כך, בחודש מרץ 2025 החל לפעול שר המשפטים במטרה להביא לסיום כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה. ביום 5.3.2025 שלח שר המשפטים מכתב למזכיר הממשלה שכותרתו "הצעה להבעת אי-אמון הממשלה ביועצת המשפטית לממשלה".¹⁵ במקביל, החל שר המשפטים בניסיון לאיוש הנציגים החסרים בוועדה המקצועית-ציבורית שהוקמה בהתאם להחלטת ממשלה 2274.
80. ביום 23.3.2025 קיימה הממשלה דיון בהצעת אי-האמון ואישרה את ההצעה פה אחד. לאחר שלא עלה בידי הממשלה לאייש את הוועדה המקצועית-ציבורית בנציגים שיתמכו בהפסקת כהונת היועצת המשפטית לממשלה בהתאם למנגנון הקיים,¹⁶ הניח שר המשפטים על שולחן הממשלה הצעת החלטה שכותרתה "הדרכים והתנאים למינוי והפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת ממשלה", אשר נועדה להביא לשינוי מהותי במנגנון הפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה (ראו בג"ץ 18225-06-25 כרמי גילון ו-37 אח' נ' ממשלת ישראל, פס' 15 (נבו 14.12.2025) (להלן: "פסק הדין בעניין פיטורי היועמ"שית")).
81. לפני כינוס ישיבת הממשלה בנושא, הונחה בפני הממשלה חוות דעת מטעם המשנה ליועצת המשפטית

¹³ ראו בין היתר בג"ץ 32394-10-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים (9.6.2026), בעניין הימנעותו של שר המשפטים מפרסום ברשומות של מינויו של כבוד השופט יצחק עמית לנשיא בית המשפט העליון, בג"ץ 79117-07-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים (31.5.2026), בעניין אי כינוס הוועדה לבחירת שופטים, בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (21.5.2025), בעניין פיטורי ראש השב"כ לשעבר רונן בר ובג"ץ 18225-06-25 כרמי גילון ו-37 אח' נ' ממשלת ישראל (14.12.2025) בעניין פיטורי היועצת המשפטית לממשלה.

¹⁴ כך, כדוגמה אחת מני רבות, במהלך ישיבת ממשלה שהתקיימה ביום 4.11.2024, שעסקה במינוי נציב שירות המדינה, שרי הממשלה תקפו את היועצת בעקבות חוות דעת משפטית שהציגה בפניהם. שר התקשורת אף קרא לפטרה בשל עמדתה המקצועית, ובהמשך לכך ראש הממשלה ביקש במפורש משר המשפטים לגבש עבודה "פתרון", מאחר והיא נוקטת לעמדתו עמדה "לעומתית" כלפי הממשלה (כתבתו של איתמר אייכנר "ניתניהו נגד היוע"משיט: היא לעומתית לנו, מבקש מהשר לזון שייתן הצעה איד לפתור", ynet, מיום 4.11.2024, <https://www.ynet.co.il/news/article/syrgcmlzje>; במקרה נוסף, פרסמה היועצת עמדה מקצועית המתנגדת ל"מתווה לזון-סער" בעניין השינויים בוועדה לבחירת שופטים, וזאת בשל הפגיעה החריפה בעצמאות ומקצועיות מערכת השפיטה. בתגובה לעמדה זו, ספגה היועצת מתקפה אישית בוטה מצד שרים וחברי כנסת. כך למשל, השר איתמר בן גביר אמר: "אמרתי לאורך השנה, ואגיד שוב: אם לא יתחילו בהליך הפיטורין של התופרת הראשית לממשלה מרחוב צאלח א-דין – היא תפטר את כולם" (כתבתה של יעל יפה "היועמ"שית על מתווה לזון-סער: 'מטיל צל כבד על מערכת השפיטה ופוגע במקצועיותה ועצמאותה'" N12 מיום 2.3.2025, https://www.mako.co.il/news-politics/2025_q1/Article-64322efc7685591026.htm).

¹⁵ טובה צימוקי ואח' "דמוקרטיית גיזלות": לזין פתח בהליך הדחת היועמ"שית", ynet, מיום 5.3.2025, <https://www.ynet.co.il/news/article/ryhxuzljkg>.

¹⁶ ראו בהודעת משיבי הממשלה מיום 30.7.2025, במסגרת ההליך בבג"ץ 18225-06-25 בעניין פיטורי היועמ"שית.

לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), עוה"ד ד"ר גיל לימון, שבמסגרתה כתב כי הצעת ההחלטה לוקה בשורה של פגמים אשר מקימים מניעה משפטית מובהקת לאישורה. כך, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה הדגיש כי הצעת ההחלטה, אשר עוסקת בנושא היורד לשורש שלטון החוק במדינת ישראל, הועלתה בלא עבודת מטה מקדימה ובלתי תשתית עובדתית ומשפטית מתאימה (שם, בפס' 20).¹⁷

82. חרף כך, ביום 8.6.2025 התקבלה החלטת ממשלה מס' 3275 "הדרכים והתנאים למינוי והפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת ממשלה", בה הוחלט על תיקון החלטה 2274 משנת 2000.

העתק החלטת ממשלה מס' 3125 "הדרכים והתנאים למינוי והפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת ממשלה" (8.6.2025) מצורף ומסומן כנספח ע/8.

83. בהחלטה 3125, שחוללה שינוי משמעותי בהסדר שעמד על כנו למעלה מ-20 שנה, בוטלה חובת הממשלה להיוועץ בוועדה מקצועית-ציבורית כתנאי מוקדם להחלטה על הפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה ונקבע חלף זאת מתווה לפיו שאלת הפיטורים תובא בפני ועדת שרים המורכבת מחברי ממשלה בלבד ואשר המלצתה תונח בפני הממשלה.

84. בהמשך לכך, באמצעות יישום המנגנון החדש שנועד לאפשר את הפסקת כהונת היועצת המשפטית לממשלה, אושרה בישיבת הממשלה מיום 4.8.2025 החלטה ובה הופסקה לאלתר כהונתה. בהחלטת ממשלה זו אומצה המלצתה של ועדת השרים אשר מונתה מכוח החלטה 3125, בלי שקיימה הליך היוועצות בוועדה המקצועית-ציבורית.

העתק החלטת ממשלה מס' 3306 "הפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה, עוה"ד גלי בהרב-מיארה" (4.8.2025) מצורף ומסומן כנספח ע/9.

85. ניסיון זה להעביר את היועצת המשפטית המכהנת מתפקידה, תוך שינוי מבני מהותי של המנגנון שנקבע בדוח ועדת שמגר, הגיע לפתחו של בית המשפט העליון בפסק הדין בעניין פיטורי היועמ"שית.

86. ביום 4.8.2025 ניתן צו ארעי וביום 10.8.2025 ניתן צו ביניים, לפיהם תושהה החלטת הממשלה על פיטורי היועצת המשפטית לממשלה עד למתן החלטה אחרת. העותרת תציין כי במסגרת ההליך, הוגשו מספר בקשות לפי פקודת בזיון בית המשפט שעניינן הפרות של צווים אלו של גורמים שונים בממשלה.

87. כך למשל, ביום 5.8.2025 שלח שר התקשורת לעובדי משרדו מכתב בו ציין כי "משרד היועמ"שית המודחת אינו מוסמך לנפק עוד חוות דעת, ואם יעשה זאת - הן יהיו משוללות כל תוקף. הנכם נדרשים לא לקיים חוות דעת מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה ללא אישור לשכתי, ולהתייעץ עם לשכתי בכל מקרה של ספק. מעמדה של מיארה וצוותה הוא כמעמד כל אזרח אחר" (ראו בג"ץ 18225-06-25 גילון נ' **ממשלת ישראל** (החלטה של כבוד השופט סולברג מיום 10.8.2025, פס' 2)).

88. בהחלטתו מיום 10.8.2025 התייחס כבוד השופט סולברג למכתב זה וקבע כך:

"למותר לציין, כי התנהלות שר התקשורת בענייננו – חמורה; סותרת מושכלות יסוד באשר לשלטון החוק. הדברים אף מקבלים משנה תוקף, בהתחשב בכך שהשר הורה לעובדי משרדו לנהוג כאמור "ידוע הוא, כי המין האנושי צריך לשופט שישפוט בי פרטיו, שאם לא כן 'איש את רעהו חיים בלעו', ויהיה העולם נְשָׁחָת. וכל אומה צריכה לזה יישוב מדינה [...] וישראל צריכה זה כיתר האומות" (דרשות הר"ן, "א לח") (שם, בפס' 4).

89. בהמשך, ביום 1.9.2026 ולאחר שלא הוגשה תגובה מקדמית מטעם משיבי הממשלה, החליט בית המשפט להורות על מתן צו על-תנאי בהתאם לסעדים שהתבקשו בעתירות. במסגרת החלטה זו קבע בית המשפט הנכבד כי "לא הוצגו לפנינו בשלב זה טעמים המצדיקים סטייה מהחלטה 2274".¹⁸ על כן,

¹⁷ שם, בפס' 20 לפסק הדין.
¹⁸ ראו החלטה בבג"ץ 18225-06-25 **כרמי גילון ו-37 אח' נ' ממשלת ישראל** מיום 1.9.2025, בפסקה 2 להחלטה.

הציע בית המשפט הנכבד בהרכב מורחב של 9 שופטים ועל דעת כל חברי ההרכב, כי הממשלה תבטל את החלטת ממשלה 3125 בדבר שינוי החלטה 2274, וכנגזר מכך גם את החלטת ממשלה 3306 מיום 4.8.2025 בדבר פיתורי היועצת המשפטית לממשלה המכהנת.¹⁹

90. בהמשך, ניתן ביום 14.12.2025 פסק דין ובו קבע כבוד בית המשפט העליון כי נפלו פגמים הליכיים בהליך קבלת החלטת הממשלה ששינתה את מנגנון פיתורי היועץ המשפטי לממשלה ומשכך נשמטה הקרקע גם מתחת להחלטת הפיתורים. וכך קבע כבוד נשיא בית המשפט העליון לעניין ההליך שקדם להחלטת ממשלה 3125 :

”חרף ניסיונה של הממשלה להציג את ההחלטה כתיקון ”מוגבל“, בפועל מדובר בשינוי מבני מהותי, אשר כוון לביטול רכיב יסודי במנגנון הפסקת הכהונה שעליו המליצה ועדת שמגר. כזכור, רכיב זה – מעורבותה של הוועדה המקצועית-ציבורית – נועד לקבוע מגבלות פורמליות על סמכות הממשלה בהליכי המינוי והפסקת הכהונה, ובכך להבטיח שהיועץ המשפטי לממשלה, בהיותו שומר סף, ”יוכל לקיים סמכויותיו וחובותיו כגורם מקצועי, כשיר, ובלתי-תלוי שאינו כפוף בביצוע כוחותיו וחובותיו למרותה של הרשות המבצעת” (דוח ועדת שמגר, בעמ’ 59-60). החלטה 3125 מערערת איזון עדין זה, ובמובן זה לא ניתן להקל ראש בחשיבותה הציבורית ובהשלכותיה, הנוגעות לליבת תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה וליחסי הגומלין בינו ובין הממשלה.” (פסק הדין בעניין פיתורי היועמ”שית, פס’ 49).

91. עוד קבע כבוד נשיא בית המשפט העליון כי לא ניתן להתעלם מכך שההחלטה אושרה בהליך בזק ושהיא נעדרה עבודת מטה מסודרת וגיבוש תשתית משפטית או עובדתית מתאימה. בנוסף, צוין כי לא קדמה לקבלת ההחלטה היועצות עם גורמי מקצועי רלוונטיים ולא נתבקשה לגביה חוות דעת הייעוץ המשפטי לממשלה, וכי הממשלה לא בחנה כל חלופות רלוונטיות להחלטה. על כן קבע בית המשפט בפסק דינו כי ”לא הוצג כל טעם המניח את הדעת לבחירה דווקא בחלופה של היועצות בוועדת שרים על פני אפשרויות אחרות, ואף לא ניתנה התייחסות מפורטת להשלכות כבדות המשקל הנובעות ממנה” (פסק הדין בעניין פיתורי היועמ”שית, בפס’ 50-51).

92. יודגש, כי הפגם המשמעותי שנפל בהליך שהוביל להחלטת ממשלה 3125 מתעצם כאשר משווים הליך זה לעבודת המטה המקיפה והיסודית שעמדה בבסיס החלטת ממשלה 2274 וועדת שמגר שקדמה להחלטה זו.

93. לבסוף, כבוד נשיא בית המשפט העליון הדגיש בפסק דינו כי לא ניתן להתעלם מכך שהממשלה החליטה לשנות את מנגנון הפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה רק לאחר שהצהירה בפומבי על כוונתה להביא לסיום כהונת היועצת המשפטית לממשלה ומתוך ניסיון להתגבר על המכשול בו נתקלה במינוי הנציגים הדרושים בוועדה המקצועית-ציבורית. לעניין זה הדגיש כבוד הנשיא כי ”קבלת החלטות ללא בחינת המצב העובדתי או שקילת השיקולים הרלוונטיים, היא החלטה שרירותית ופסולה שדינה בטלות” (פסק הדין בעניין פיתורי היועמ”שית, פס’ 54).

94. לאור הפגמים המשמעותיים בהליך קבלת החלטות הממשלה, קבע בית המשפט כי החלטת ממשלה 3125 בטלה ומשכך נשמטה הקרקע גם מתחת להחלטה 3306 שעניינה פיתורי היועצת המכהנת.

95. הנה כי כן, החוק מושא עתירה זו מצטרף לשורה של ניסיונות קודמים להחליש ולפגוע בעצמאותו של מוסד המשפטי לממשלה בכלל, וביועצת המשפטית המכהנת בפרט.

ג.2.ג. חקיקת החוק בצל הליכים פליליים נגד נבחרי ציבור

96. החוק קודם ונחקק בתקופה שבה מתנהלים הליכים פליליים נגד ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו,

¹⁹ שם.

בשלושה אישומים שונים במסגרתם מואשם בשתי עבירות של מרמה והפרת אמונים וכן בגין עבירה של לקיחת שוחד, מכוח סעי' 284 ו-290 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

97. נוכח ההליכים הפליליים המתנהלים נגדו, ראש הממשלה נדרש לחתום על הסדר ניגוד עניינים שמחייב אותו להימנע מלעסוק בעניינים הנוגעים למערכת אכיפת החוק – ובכלל זה במינויים, במעמד ובתפקוד של בעלי תפקידים בכירים ובהם היועצת המשפטית לממשלה.

98. בתוך כך, ביום 6.5.2020, בית משפט הנכבד, בהרכב מורחב של 11 שופטים, התלה את כהונת רה"מ נתניהו בתפקידו, בשל היותו מואשם בפלילים, בעריכת הסדר ניגוד עניינים בעניינו, **תוך קביעת מגבלות הנוגעות למילוי תפקידו בעניינים הנוגעים למערכת אכיפת החוק**. (ראו בג"ץ 2592/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, בפס' 19 לפסק דינה של כבוד הנשיאה (בדימוס) א' חיות (נבו 6.5.2020) (להלן: **"עניין הרכבת הממשלה"**)).

99. בעקבות פסק הדין, ביום 2.11.2020 פרסם היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד אביחי מנדלבליט, את חוות דעתו הסופית בדבר הסדר ניגוד העניינים של נתניהו, במסגרתה הוטלו על ראש הממשלה נתניהו מספר מגבלות באשר לנושאים בהם עליו להימנע מלהתערב:

"עליך להימנע ממעורבות בכל עניין הנוגע למינויים ולהליכי מינויים במשרד המשפטים ובמטרת ישראל, ביחס לבעלי תפקידים אשר מעורבים בהליך הפלילי בעניינך, או שיש ביכולתם להשפיע על הליך זה, כלומר: במינוי היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה, מפכ"ל המשטרה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), ראש אגף החקירות והמודיעין במטרת ישראל, מפקדי יחידת להב 433 וכלל חוקרי המשטרה והרשות לניירות ערך שהיו מעורבים בעניינך (ששמותיהם מנויים ברשימת העדים המצורפת לכתב האישום) – לרבות בהליכים ממשלתיים ביחס לחקיקה העוסקת במינויים המפורטים לעיל.

1) **עליך להימנע ממעורבות בכל עניין הנוגע באופן פרטי למעמדם ולמילוי תפקידם של בעלי התפקידים במערכת אכיפת החוק שפורטו לעיל."**

העתק הסדר ניגוד העניינים שנערך לרה"מ נתניהו מיום 2.11.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/10.

100. לאחר שרה"מ נתניהו התנגד לחובתו לפעול בהתאם להסדר ניגוד העניינים שנקבע לו, קבע בית המשפט הנכבד ביום 25.3.2021 כי הסדר ניגוד העניינים של רה"מ הוצא בסמכות, והאמור בו מחייב את רה"מ נתניהו (ראו: בג"ץ 3056/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פס' 56 לפסק דינה של כבוד הנשיאה חיות (נבו 25.3.2021) (להלן: **"בג"ץ הסדר ניגוד העניינים"**)).

101. ויובהר, כי הסדר ניגוד העניינים שנערך לרה"מ נתניהו מיום 2.11.2020, וכן קביעותיו של בית המשפט הנכבד בעניין הרכבת הממשלה, ממשיכים לחול על רה"מ נתניהו גם במהלך כהונתו הנוכחית כראש הממשלה ה-37 (ראו: בג"ץ 44/23 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' היועצת המשפטית לממשלה ואח'** (19.3.2023) (להלן: **"בג"ץ אישור הסדר ניגוד העניינים"**)).

102. יתרה מכך, במהלך כהונת הממשלה ה-37, נפתחו שורת חקירות פליליות והליכים פליליים כנגד שרים וחברי כנסת מן הקואליציה, חלקם אף בחשדות חמורים הכוללים מרמה, הפרת אמונים, חשיפת מידע סודי, והלבנת הון. כך, למעלה מעשרה שרים וחברי קואליציה מכהנים מצויים בחקירות ובהליכים פליליים מתנהלים.²⁰

103. ריבוי זה של חשדות וחקירות בקרב חברי ממשלה וקואליציה מחייב בחינה מדוקדקת של ניגודי העניינים בהם עשויים להימצא גורמים אלו כאשר הם פועלים לקדם שינוי מוסדי שמהותו פגיעה

²⁰ תומר אלמגור "עיר מקלט | גולן לא לבד: כל ההסתבכויות הפליליות של חברי הכנסת והשרים", N12, 15.9.2025, https://www.mako.co.il/news-specials/data_n12/Article-9b68cd4ac4f5891027.htm

ג.3. הליך החקיקה

ג.3.א. הנחת הצעות החוק הפרטיות המקוריות ואישורן בקריאה טרומית

104. במהלך כהונתה של הכנסת העשרים וחמש הונחו על שולחן הכנסת תשע הצעות חוק פרטיות שונות, אשר הציגו מספר מודלים שונים לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה ולשינוי סמכויותיו ומעמדו. ביום 29.10.2025 אושרו כל תשע הצעות החוק בקריאה טרומית, ובהמשך הועברו לדיון בוועדת החוקה.

105. ניתן לחלק את ההצעות לשלוש קבוצות, בהתאם להיקף הפיצול המוסדי ולשינוי שהוצע בהן. בקבוצה הראשונה, חמש הצעות חוק אשר התמקדו בפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה כך שסמכויות הנוגעות להחלטה על פתיחה בחקירה והעמדה לדין של ראש הממשלה, שרים ובחלק מההצעות גם חברי כנסת, אשר נתונות ליועץ המשפטי לממשלה, יועברו לגורם אחר, מבלי לפצל באופן מלא את יתר תפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "הקבוצה הראשונה").

106. כך, בהצעת החוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ג-2023, פ/3825/25 שהוגשה על ידי חבר הכנסת דלל וקבוצת חברי כנסת²¹ ובהצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ד-2024 פ/4625/25 אשר הוגשה על ידי חבר הכנסת קרויזר²², הוצע כי סמכויות אלו יועברו לפרקליט המדינה. הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2024, פ/5287/25, אשר הוגשה על ידי חבר הכנסת ואטורי דומה במהותה לשתי הצעות חוק אלו אך קובעת כי הסמכויות הנוגעות לאכיפת החוק הפלילי כלפי חברי כנסת יועברו לבעל תפקיד חדש, שיכונה "ראש התביעה הכללית" ואשר ימונה על ידי ועדה ציבורית שהרכבה ייקבע בתקנות.²³

107. בהצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2024, פ/5262/25, אשר הוגשה על ידי חבר הכנסת בוסקילה²⁴ ובהצעת החוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2024, פ/5289/25, שהוגשה על ידי חבר הכנסת רביבו²⁵ הוצע בנוסף כי הסמכות להחליט בדבר פתיחה בחקירה או העמדה לדין בהליך פלילי כנגד ראש ממשלה, שר או חבר כנסת תהיה נתונה לפרקליט המדינה, וכי החלטתו בעניינים אלה תהיה טעונה אישור של ועדת בכירים מיוחדת שתוקם לעניין זה. הוועדה תמנה שלושה חברים שיהיו שופט בית משפט עליון בדימוס שימנה נשיא בית המשפט העליון, יועמ"ש לשעבר שימונה על ידי שר המשפטים וסניגור מהמגזר הפרטי שימונה על ידי הסניגוריה הארצית.

העתק הצעות החוק מקבוצת ההצעות הראשונה מצורף ומסומן כנספח ע/11.

108. בקבוצת הצעות החוק השנייה שלוש הצעות חוק אשר ביקשו לפצל את תפקיד היועץ המשפטי לשני תפקידים שונים – יועץ משפטי לממשלה ותובע כללי: הצעת חוק התובע הכללי, התשפ"ג-2022, פ/877/25 אשר הוגשה על ידי חבר הכנסת מילבצקי²⁶ הצעת חוק התובע הכללי, התשפ"ג-2023, פ/2785/25 אשר הוגשה על ידי חבר הכנסת קרויזר²⁷ והצעת חוק התובע הכללי, התשפ"ג-2023, פ/3198/25 שהוגשה על ידי חבר הכנסת קלנר²⁸ (להלן: "הקבוצה השנייה"). שלוש הצעות החוק, שהיו זהות בעיקרן, ביקשו להפריד בין התביעה הפלילית לבין הייעוץ המשפטי לממשלה באמצעות מינויו של

²¹ הצעת החוק הונחה על שולחן המליאה לדיון מוקדם ביום 26.07.2023 ועברה בקריאה טרומית ביום 29.10.2025.

²² הצעת החוק הונחה על שולחן המליאה לדיון מוקדם ביום 10.06.2024 ועברה בקריאה טרומית ביום 29.10.2025.

²³ הצעת החוק הונחה על שולחן המליאה לדיון מוקדם ביום 30.12.2024 ועברה בקריאה טרומית ביום 29.10.2025.

²⁴ הצעת החוק הונחה על שולחן המליאה לדיון מוקדם ביום 23.12.2024 ועברה בקריאה טרומית ביום 29.10.2025.

²⁵ הצעת החוק הונחה על שולחן המליאה לדיון מוקדם ביום 30.12.2024 ועברה בקריאה טרומית ביום 29.10.2025.

²⁶ הצעת החוק הונחה על שולחן המליאה לדיון מוקדם ביום 01.05.2023 ועברה בקריאה טרומית ביום 29.10.2025.

²⁷ הצעת החוק הונחה על שולחן המליאה לדיון מוקדם ביום 01.05.2023 ועברה בקריאה טרומית ביום 29.10.2025.

²⁸ הצעת החוק הונחה על שולחן המליאה לדיון מוקדם ביום 01.05.2023 ועברה בקריאה טרומית ביום 29.10.2025.

תובע כללי. במסגרת ההצעות הוצע לקבוע, בין היתר, את תנאי כשירותו של התובע הכללי, את דרך מינויו, את משך כהונתו ואת סמכויותיו.

העתק הצעות החוק מקבוצת ההצעות השנייה מצורף ומסומן כנספח ע/12.

109. לבסוף, בקבוצה השלישית, מצויה הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2025 (פ/5808/25) אשר הוגשה על ידי חברי הכנסת רוטמן, טל וולדיגר,²⁹ שביקשה לפצל את הסמכויות הנתונות עובר לחקיקת החוק היועץ המשפטי לממשלה לשלושה בעלי תפקידים נפרדים: יועץ משפטי לממשלה, תובע כללי ומייצג המדינה בערכאות (להלן: "**הקבוצה השלישית**" או "**הצעת החוק המרכזית**"). בשונה מהצעות החוק שנכללו בקבוצה הראשונה ובקבוצה השנייה, הצעת חוק זו לא הסתפקה בהעברת סמכויות התביעה הפלילית לגורם אחר. היא ביקשה לעצב מחדש ומן היסוד את מוסד היועץ המשפטי לממשלה ואת מערך הייעוץ המשפטי לממשלה בכלל. בין היתר, הצעת החוק ביקשה לשנות באופן מהותי את הליכי המינוי והפסקת הכהונה של בעלי התפקידים, את מעמדם, את כפיפותם לדרג הפוליטי ואת מעמדם של חוות הדעת המשפטיות.

העתק הצעת החוק מקבוצת ההצעות השלישית מצורף ומסומן כנספח ע/13.

ג.3.ב. הדיונים בהכנה לקריאה ראשונה והשינויים שנערכו בהצעת החוק המרכזית

110. דיוני ועדת החוקה בתשע הצעות החוק במסגרת הכנתן לקריאה הראשונה, החלו ביום 10.11.2025.

111. לאחר מספר דיונים כלליים שהתקיימו בוועדה הודיע בדיון מיום 24.11.2026 היועץ המשפטי לוועדה, ד"ר עו"ד גור בליי (להלן: "**יועמ"ש הוועדה**" ו/או "**היועץ המשפטי של הוועדה**"), כי יו"ר הוועדה החליט כי הדיונים יתמקדו בהצעת החוק שהוגשה על ידו. בהתאם לכך, הצעת החוק המרכזית, אשר הציעה את השינוי הרחב ומרחיק הלכת ביותר מבין תשע הצעות החוק, הפכה להצעה המובילה שעל בסיסה התקיימו דיוני הוועדה.

העתק עמ' 50-94 מפרוטוקול הדיון בוועדת החוקה מיום 24.11.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/14.

112. גם במסמכי ההכנה שהופצו מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה לקראת הדיונים צוין כי על שולחן הוועדה מונחות תשע הצעות חוק פרטיות, אך כי הוועדה תתמקד בהצעה שיו"ר.

העתק מסמך ההכנה מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 16.11.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/15.

113. בדברי ההסבר להצעת החוק המרכזית נכתב כי "מטרת הצעת חוק זו היא להסדיר מחדש את מבנה הייעוץ המשפטי והתביעה במדינת ישראל באמצעות פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה לשלושה תפקידים נפרדים – יועץ משפטי לממשלה, תובע כללי, ומייצג המדינה בערכאות [...]". זאת, על פי הנכתב בדברי ההסבר, כפי שנדרש עקב ניגודי עניינים מוסדיים ומובנים בין התפקידים האמורים (ראו הצעת החוק המרכזית שצורפה כנספח ע/13).

114. בהמשך לכך, בדבריו במליאה טרם אישור ההצעה בקריאה טרומית, ביום 29.10.2025 עמד חבר הכנסת רוטמן על תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כפי שהוגדר בהצעת החוק:

"ההצעה מבקשת לפצל לשלושה: ליועץ, שיהיה משרת אמון של הממשלה, כמו עורך דין של הממשלה. התפקיד שלו הוא ייעוץ; הוא לא מתעסק בתיקים פליליים [...] הוא נותן עצות משפטיות לממשלה. הוא ימונה על ידי הממשלה וכשממשלה מתחלפת – גם הוא יתחלף [...]."

העתק עמ' 62-57 מתוך פרוטוקול מליאת הכנסת מיום 29.10.2025, מצורף ומסומן כנספח ע/16.

²⁹ הצעת החוק הונחה על שולחן המליאה לדיון מוקדם ביום 26.12.2022 ועברה בקריאה טרומית ביום 29.10.2025.

115. הנה כי כן, הצעת החוק המרכזית לא נועדה אך להפריד בין תפקידי הייעוץ המשפטי, התביעה הפלילית וייצוג המדינה בערכאות, תוך השארת המצב המשפטי שנהג עד כה על כנו – להפך. תכליתה המוצהרת הייתה לבצע פוליטיזציה של הליכי מינוי ופיטוריו של היועץ המשפטי לממשלה, להצמיד את תקופת כהונתו לתקופת כהונתה של הממשלה ולהפוך אותו למשרת אמן ולעורך דינה הפרטי של הממשלה, חלף בעל תפקיד ממלכתי ועצמאי המחויב לשלטון החוק ולאנטרס הציבורי.

116. כבר בראשית דיוני הוועדה, הובאו בפניה **התנגדויות מקצועיות חריפות להצעות החוק**. ההתנגדויות לא התמקדו אך בעצם פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, אלא בעיקר במתווה הקונקרטי שהוצע, בהכפפת בעלי התפקידים לדרג הפוליטי, בפגיעה בעצמאות התביעה הכללית, בביטול מעמדה המחייב של חוות דעת היועץ, בנטילת הסמכות לייצוג המדינה בערכאות מהיועץ המשפטי לממשלה ובהשלכות הרוחב של פירוק המבנה המאוחד של מערך הייעוץ המשפטי ואכיפת החוק. בתוך כך, הוגשו חוות דעת רבות של נושאי משרה בכירים לשעבר בשירות הציבורי, ושל ארגוני חברה אזרחית רבים (ראו למשל נספח ע/17, להלן).

117. לקראת תחילת הדיונים בוועדה, פרסם הייעוץ המשפטי לוועדה מסמך הכנה לדיון. במסמך עמד הייעוץ המשפטי על תפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה במצב המשפטי הקיים, סקר את ההסדרים החדשים שנכללו בהצעות החוק והציג נקודות מוצעות לדיון בהצעת החוק שהגיש יו"ר הוועדה, אשר, כאמור, נבחרה לשמש מצע לדיוני הוועדה (להלן: **"מסמך ההכנה הראשון"**) (ראו נספח ע/15 לעיל).

118. כבר במסמך ההכנה הראשון עמד הייעוץ המשפטי לוועדה על **קשיים משמעותיים** העולים מהצעת החוק. כך, הודגש כי לצד חובת הנאמנות של היועץ כלפי הממשלה, לא ניתן להתעלם ממחויבותו לאנטרס הציבורי ולשלטון החוק. על כן, הצביע הייעוץ המשפטי לוועדה כי הצעת החוק הנדונה "כוללת שילוב של הסדרים אשר הופכים את היועץ המשפטי ואת מייצג המדינה בערכאות למעין עורכי דין פרטיים של הממשלה, תוך ביטול תפיסת התפקיד של היועץ היום כגורם עצמאי ובלתי תלוי, אשר לצד תפקידו כמי שאמור לסייע לממשלה להגשים את מדיניותה במסגרת הדין, אמון גם על השמירה על שלטון החוק והאנטרס הציבורי". עוד הודגש כי המודל המוצע בהצעת החוק פוגע בעצמאותם של היועץ המשפטי לממשלה ומייצג המדינה. ובלשון מסמך ההכנה הראשון:

"הנה כי כן, השילוב של אופן המינוי והפיטורים של היועץ והמייצג, שהופך אותם תלויים בממשלה או בקואליציה למינויים ולהמשך כהונתם, ביטול הצורך לשמוע את עמדותיהם ביחס לפעילות הרשויות, וחוסר הכוח המחייב לעמדתם המשפטית - בתחום הייעוץ ובתחום הייצוג, הופך את היחסים בין הממשלה ובעלי תפקידים אלה לדומים ליחסים שבין עורך דין פרטי ללקוח. מדובר בשינוי קיצוני באופי התפקיד אל מול המודל הקיים, וכן אל מול כל המודלים שנתקלנו בהם שהועלו עד עתה בספרות המשפטית שדנה בשינויים בתפקיד היועץ..." (ראו נספח ע/15 בעמ' 12).

119. בנוסף, הייעוץ המשפטי הבהיר כבר בשלב מוקדם זה כי ביטול מעמדה המחייב של חוות הדעת של היועץ עשוי להביא להיעדר ביקורת משפטית פנים-מוסדית שתפגע במערך האיזונים והבלמים המשטרי ועשויה להוביל לפגיעה ביכולת הממשלה לתפקד באופן יעיל והרמוני.

120. בהמשך, הוגש לוועדה גילוי דעת שעליו חתמו שבעה יועצים משפטיים לממשלה ושלושה פרקליטי מדינה לשעבר, לרבות כבוד השופטים בדימוס יצחק זמיר, אהרון ברק, אליקים רובינשטיין, מני מזוז ודורית ביניש, אשר הזהירו כי משמעות ההצעה הינו ריקון מערך הייעוץ המשפטי מתוכן, פוליטיזציה של מערך הייעוץ והתביעה ופגיעה אנושה בשלטון החוק.

העתק גילוי דעת היועצים המשפטיים ופרקליטי המדינה לשעבר מסומנת ומצורפת כנספח ע/17.

121. ביום 24.11.2025 הציג היועץ המשפטי של הוועדה, את הקשיים העולים מהצעת החוק במסגרת דיון הוועדה. בין היתר, ביחס לשינויים המוצעים בהצעת החוק צוין כי:

"השינוי המוצע הזה באופי המעמד של הייעוץ המשפטי לממשלה ובמעמד של חוות-הדעת המחייבות שלו היום, השינוי בהקשר הזה פוגע באופן בלתי נמנע באפשרות שלהם לקיים ביקורת משפטית פנים-מוסדית על גורמי הרשות המבצעת ולאזן את הכוח של הממשלה [...]"

במצב שבו העורך דין מתפקד כסוג של עורך דין פרטי של הממשלה, הנטייה הטבעית של הממשלה תהיה לא להגביל את הכוח שלה. הממשלה במצב כזה, כמו שאמרתי קודם, תרחיב את הכוח שלה, והיא יכולה גם להרחיב אותו בניגוד לדין [...] דבר שני, היא יכולה לפגוע בזכויות של אזרחים ולשלול את החירות שלהם, ולעשות החלטות בעלות השפעה הרבה יותר גדולה מאשר ההשפעה של האזרח בהקשר הזה, ולכן התמריץ של הרשות בעניין הזה לנהוג כדין, יהיה קטן מהתמריץ של אזרח, שפחד שיעמידו אותו לדין, שהוא יחטוף תביעה אזרחית או כל מיני דברים כאלה. גם האיום עליו יותר קטן [...] (ראו נספח ע/14, בעמ' 72-85).

122. ביום 1.12.2025 הונחה חוות דעתו המפורטת של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד ד"ר גיל לימון. בפתח חוות הדעת הודגש כי אף שהצעות החוק הוצגו כהצעות לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, משמעותן היא ביטולו הלכה למעשה של המוסד במתכונתו הקיימת והחלפתו בבעלי תפקידים מוחלשים הכפופים לדרג הפוליטי, אשר עצמאותם וסמכויותיהם שונים באופן מהותי מאלה של היועץ המשפטי לממשלה. עוד הובהר כי בכך מבקשות ההצעות לבטל את פונקציית שמירת הסף של המוסד ולהפוך את היועץ מגורם ממלכתי המחויב לאינטרס הציבורי ל"עורך דינו הפרטי של השלטון".

123. בחוות הדעת פורט כי הצעות החוק אינן מסתפקות בהפרדה ארגונית בין תפקידי הייעוץ והתביעה, אלא משנות מן היסוד את אופיים של כלל התפקידים. לפי חוות הדעת, הצטרבות השינויים **אינה מותירה מנגנון מקצועי ועצמאי שבכוחו להבטיח כי הממשלה תפעל בגדרי הדין**.

124. עוד הובהר בחוות הדעת כי שינוי מבני כה עמוק במערך הייעוץ המשפטי, התביעה הכללית וייצוג המדינה מחייב תהליך סדור, המבוסס על תשתית מקצועית רחבה ועל ערובות כבדות משקל לשמירת עצמאותם של בעלי התפקידים. ואולם, לעמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, הצעות החוק לא נשענות על תשתית כאמור, לא מספקות ערובות מתאימות, ואף עומדות בניגוד למסקנות ועדת שמגר. בחוות הדעת הודגש כי הפגיעה במוסד הייעוץ המשפטי לממשלה, בעצמאותו ובמקצועיותו נושאת עמה סכנות רחבות היקף וכי פוליטיזציה של התפקיד תביא לפגיעה קשה בזכויות האדם, במינהל התקין ובסדרי המשטר הדמוקרטיים, במאבק בשחיתות השלטונית ובשמירת טוהר הבחירות.

125. לעניין מעמדה המחייב של חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה עמד המשנה ליועצת המשפטית לממשלה על כך שהצעות החוק סותרות פסיקה מושרשת של בית המשפט העליון וכי הן מבקשות למעשה "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" (ראו נספח ע/18 להלן, בעמ' 12).

126. עוד הדגיש המשנה ליועצת המשפטית לממשלה את הסכנה לזכויות האדם שעלולה להיגרם אם יתקבלו הצעות החוק. וכך בלשון חוות הדעת:

"הצעות החוק דנן, ככל שיקודמו, יובילו למצב שבו לא יהיה באפשרותם של בעלי התפקידים להם מוצע להקנות את סמכויות הייעוץ 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." (שם, בעמ' 23).

העתק חוות דעת המשנה ליועצת המשפטית עו"ד ד"ר גיל לימון מיום 1.12.2025 מצורף ומסומן ע/18.

127. בין שאר ההתנגדויות המקצועיות שהוצגו, התנגדות נוספת הוצגה בפני הוועדה בדיון מיום 2.12.2025 על ידי פרקליט המדינה, עו"ד עמית איסמן. פרקליט המדינה הדגיש כי פיצול מוסדי אמיתי של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה אמור לשמר, ואף לחזק, את הרכיבים המקצועיים של התפקידים המפוצלים. ואולם, ביחס להצעת החוק שנידונה בפני הוועדה, הבהיר פרקליט המדינה כי אין מדובר בפיצול כאמור אלא בפירוק מוסד היועץ המשפטי לממשלה. עוד הדגיש פרקליט המדינה כי כדי לקדם שינוי מוסדי משמעותי כמו שמוצע, יש להקים ועדה ציבורית שתבחן ותציג את מסקנותיה.

העתק עמ' 39-44 מפרוטוקול ישיבת ועדת החוקה מיום 2.12.2025 מצורף ומסומן ע/19.

128. בנוסף, בדיון הוועדה מיום 17.11.2025 הציג שר המשפטים לשעבר פרופ' דניאל פרידמן את עמדתו בעניין החוק. השר לשעבר פרידמן ציין כי הוא תומך בהצעה להפריד את סמכויות היועץ המשפטי באופן שהתביעה תועבר לתובע כללי. עם זאת, פרופ' פרידמן הדגיש כי מצב בו הממשלה מקדמת הצעה אשר לפיה היא עצמה מעורבת בבחירת התובע הכללי, בשעה שמתנהל משפט כנגד ראש ממשלה הינו מצב בעייתי. לכן, הציע פרופ' פרידמן לקבוע תחולה נדחית של שנתיים לכניסת החוק לתוקף.

העתק עמ' 29-31 מתוך פרוטוקול ועדת החוקה מיום 17.11.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/20.

ג.3.ב.1. המעבר למתווה פרידמן כבסיס לדיוני הוועדה

129. ביום 22.12.2025, כהכנה לדיון הוועדה שנקבע למחרת היום ובהתאם לבקשת יו"ר הוועדה, הפיץ הייעוץ המשפטי לוועדה מסמך שבו הוצגה השוואה בין מספר סוגיות מרכזיות הנוגעות ליועץ המשפטי לממשלה ולתובע הכללי בהצעת החוק המרכזית לבין ההסדרים שנכללו בתזכיר חוק היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי (הפרדת סמכויות, מינוי, כהונה והוראות שונות), התשס"ח-2008, שפורסם בתקופת כהונתו של פרופ' דניאל פרידמן כשר המשפטים (להלן: "תזכיר פרידמן" או "מתווה פרידמן").

העתק מסמך ההשוואה מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 22.12.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/21.

130. למחרת, הודיע יו"ר הוועדה כי חלף המשך הדיון במודל התלת ראשי שנכלל בהצעת החוק המרכזית, הוועדה תתבסס על תזכיר פרידמן.

131. במהלך הדיון ביקש היועץ המשפטי לוועדה, עו"ד ד"ר גור בליי, להבהיר את משמעות השינוי:

"רק לפשט לטובת המשתתפים וגם עבורנו, בעצם הפלטפורמה מבחינתך להתקדם בוועדה עכשיו זה התזכיר של פרידמן, עם הכוכבית של הוועדה המיוחדת שעלתה בהצעת חוק של בוסקילה, בנושא של תובע הכללי מול נבחרי ציבור. בגדול זה נכון?"

132. בתגובה השיב יו"ר הוועדה כך:

"זה בגדול נכון. כדי שנוכל לבדוק במה אנחנו רוצים להשאיר את פרידמן כמו שהוא בלי לגעת ובמה אנחנו רוצים לשנות, ואיזה סוג שינויים – ביקשתי את אותה טבלה לשם ההשוואה. אני כבר אומר, מה שנקרא, ברוב הדברים, אם לא תהיה סיבה ממש טובה אחרת, אאמץ את מה שהציע פרידמן בזמנו. ננהל עליהם דיון, אבל אני מסכים למה שאתה אומר."

133. יו"ר הוועדה הבהיר כי מרבית הסדרי תזכיר פרידמן יאומצו אלא אם תימצא הצדקה ממשית לסטות מהם. המעבר למתווה זה הוצג על ידו כניסיון לתת מענה, לכאורה, לביקורת שהושמעה במהלך הדיונים ולצמצם את יריעת המחלוקת ביחס להצעה.

העתק עמ' 6-7 מפרוטוקול ועדת החוקה מיום 23.12.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/22.

134. בהמשך לכך, ביום 24.12.2025 הופץ על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה נוסח לדיון המבוסס על תזכיר פרידמן. בנוסף, ביום 28.12.2025 הופץ מסמך הכנה נוסף של הייעוץ המשפטי לוועדה, לקראת דיון הוועדה ביום 29.12.2025. במסמך זה, הוצגו סעיפים 1-24 לנוסח המוצע של התזכיר ונקודות לדיון ביחס לסעיפים אלו.

העתק תזכיר פרידמן כפי שהופץ על ידי הייעוץ המשפטי של הוועדה מצורף כנספח ע/23; העתק מסמך ההכנה לדיון בוועדה ביום 29.12.2025 שהופץ על ידי הייעוץ המשפטי של הוועדה מצורף כנספח ע/24.

135. תזכיר פרידמן שונה מהותית מהצעת החוק המרכזית על בסיסה החלו דיוני הוועדה. כך, בעוד שהצעת החוק המרכזית ביקשה לפצל את תפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה בין שלושה בעלי תפקידים נפרדים: יועץ משפטי לממשלה, תובע כללי ומייצג המדינה בערכאות, תזכיר פרידמן הציע לפצלם בין שני בעלי תפקידים. לפי התזכיר, הסמכויות שבתחום המשפט הפלילי יועברו לתובע הכללי, ואילו יתר הסמכויות, ובהן הייעוץ המשפטי לממשלה וייצוג המדינה בעניינים שאינם פליליים, ייוותרו בידי היועץ המשפטי לממשלה. עוד הוצע בתזכיר לבטל את משרת פרקליט המדינה ולפצל את פרקליטות המדינה בין התביעה הכללית הפלילית, שבראשה יעמוד התובע הכללי, לבין פרקליטות המדינה האזרחית, בראשה יעמוד היועץ המשפטי לממשלה.

136. על פי מתווה פרידמן, היועץ המשפטי יתמנה על ידי הממשלה לפי המלצת שר המשפטים כאשר הליכי המינוי, לרבות איתור המועמדים ייקבעו בהחלטת ממשלה. כהונת היועץ המשפטי תהיה לתקופה של שש שנים. הממשלה, בהמלצת שר המשפטים, תהיה רשאית להעביר את היועץ המשפטי לממשלה מתפקידו כאשר יש בינו לבין הממשלה חילוקי דעות המקשים לדעת הממשלה על קיום שיתוף פעולה יעיל. כמו כן, על פי תזכיר פרידמן, הממשלה תהיה רשאית אם מצאה טעם לכך שלא להתייחס לחוות דעת של היועץ כמשקפת את הדין, והיא רשאית לפטור את שלוחותיה מהחובה לחוות דעת מסוימת.

137. בעניין הייצוג בערכאות, הוצע במתווה פרידמן כי במקרה בו היועץ המשפטי סבור כי לא ניתן להגן באופן סביר על פעולות הממשלה, יודיע על כך והממשלה או השר יוכלו להורות שייצג אותם עו"ד שיאושר על ידם. במקרים כאלו, **יוכל היועץ המשפטי להתייצב בפני בית המשפט** לפי סעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש] (להלן: "**פקודת סדרי הדין**").

138. עוד הוצע במתווה פרידמן כי התובע הכללי ימונה על ידי הממשלה בהמלצת שר המשפטים, מבין מועמדים עליהם המליצה ועדה שתמונה על ידי השר שהרכבה שופט בדימוס בעליון או במחוזי שיהיה יו"ר הוועדה, שר משפטים, יועמ"ש או תובע כללי לשעבר, ח"כ מכהן או לשעבר שייבחר ע"י ועדת החוקה, נציב שירות המדינה, עו"ד שייבחר ע"י המועצה הארצית של לשכת עוה"ד, וחבר סגל אקדמי של מוסד להשכלה גבוהה מתחום המשפט הפלילי שייבחר ע"י דיקני פקולטות למשפטים.

139. בדיון הוועדה מיום 29.12.2025 הודיע יו"ר הוועדה כי יבוצעו שני שינויים משמעותיים בתזכיר פרידמן: אימוץ מנגנון מיוחד של העמדה לדין של נבחרי ציבור, על בסיס הצעת החוק של חבר הכנסת בוסקילה, ועיבוי של מה שכינה יו"ר הוועדה "סוגיית הייצוג האותנטי" של הממשלה.

העתק עמ' 1-13 מפרוטוקול ועדת החוקה מיום 29.12.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/25.

140. במקביל להמשך הדיונים בנוסח המבוסס על תזכיר פרידמן, ביום 7.1.2026 אושרה בקריאה הטרומית הצעת חוק עצמאות היועץ המשפטי של משרד ממשלתי, מעמדו וסמכויותיו, התשפ"ה-2025, פ/5782/25, שהגיש חבר הכנסת בוארון. הצעה זו ביקשה לנתק את היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה מן הכפיפות המקצועית ליועץ המשפטי לממשלה ולהכפיפם למנכ"לי המשרדים שבהם הם

מכהנים. ההצעה הועברה לדיון בוועדת החוקה, וצורפה בהמשך לדיוני הוועדה בהצעות החוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה.

העתק הצעות חוק עצמאות היועץ המשפטי של משרד ממשלתי, מעמדו וסמכויותיו, התשפ"ה-2025 מצורף ומסומן כנספח ע/26.

141. בהמשך למסמך ההכנה שהפיץ היועץ המשפטי לוועדה לקראת הדיון ביום 29.12.2025, הפיץ היועץ המשפטי מסמכי הכנה נוספים כהכנה לדיון בסעיפי תזכיר פרידמן. כך, במהלך הדיונים ולאור תיקונים שונים שעליהם הוחלט בוועדה ביחס לתזכיר פרידמן, הופץ מספר פעמים "נוסח מתגלגל" של הצעת החוק עם השינויים שנערכו בדיונים עד לימים 5.1.2026, 6.1.2026, 20.1.2026 ו-10.2.2026 (להלן: "נוסחי החוק המתגלגלים").

העתק נוסחי החוק המתגלגלים מצורף ומסומן כנספח ע/27.

142. כך, ביום 25.1.2026 הפיץ היועץ המשפטי לוועדה מסמך הכנה נוסף, לקראת הדיון שנקבע למחרת היום, אשר עסק בסעיפים 25-31 לתזכיר פרידמן. סעיפים אלה עסקו בייצוג בערכאות בידי היועץ המשפטי לממשלה, בתפקידו כמייצג האינטרס הציבורי ובהיבטים נוספים הנוגעים למעמדו ולתפקידו לאחר פיצול הסמכויות. במסמך ההכנה עמד היועץ המשפטי לוועדה על הקשר ההדוק שבין סמכות היועץ לבין סמכות הייצוג, ועל הזהירות הנדרשת במתן אפשרות לייצוג נפרד של הממשלה או שריה, תוך הפניה לעמדת ועדת שמגר שלפיה ייצוג נפרד נועד למקרים חריגים ונדירים בלבד. וכך כפי שפורט בעמ' 2 למסמך ההכנה מיום 25.1.2026:

"ועדת שמגר עמדה על כך ש'היועץ המשפטי שניתן על ידי היועץ המשפטי קשור לא אחת קשר הגיוני ומהותי עם שלב נוסף בטיפולו של עורך דין והוא עניין ההופעה בפני הערכאות כדי להציג את עמדת הממשלה' (עמ' 46 לדוח). ואכן, אם בהתאם לסעיפים 23 ו-24 להצעת החוק, הרשות המבצעת פעלה בהתאם לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה ביחס לדיון קיים, הרי ממילא יוכל היועץ להגן על עמדתה בבית המשפט. מכאן שהמקרה הטיפוסי שבו היועץ עשוי שלא להיות מסוגל להגן על עמדת הרשות המבצעת הוא כאשר הממשלה בוחרת שלא לאמץ את עמדתו כאמור בסעיף 24(5) המוצע".

העתק מסמך ההכנה מטעם היועץ המשפטי לוועדה מיום 25.1.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/28.

143. במקביל למסמך ההכנה, הופץ נוסח מטעם יו"ר הוועדה לסעיפי ייצוג המדינה בערכאות. נוסח זה לא הסתפק בהסדרת האפשרות לייצוג נפרד במקרים חריגים, אלא ביקש לקבוע כי הסמכות לקבוע את העמדה שתוצג כעמדת המדינה בפני ערכאה שיפוטית, לרבות בפני בג"ץ, תהיה נתונה בידי הממשלה, וכי שר המשפטים או ועדת שרים שהוסמכה לכך יהיו רשאים לקבוע את העמדה שתוצג בהליך מסוים. עוד נקבע בנוסח היו"ר כי במקרה שבו יקבע כי עמדת המדינה תיוצג בידי עורך דין אחר, היועץ המשפטי לממשלה לא יתייצב בהליך ולא יציג את עמדתו אלא בהסכמת הדרג הפוליטי.

העתק הנוסח מטעם יו"ר הוועדה לעניין סעיפי ייצוג המדינה בערכאות מצורף ומסומן כנספח ע/29;

144. בדיונים מהימים 26.1.2026 ו-27.1.2026 דנה הוועדה בסעיפי ייצוג המדינה בערכאות, לפי נוסח היו"ר לעניין זה. וכך כפי שהובא מדברי היו"ר בהודעת דוברות הכנסת באתר ועדת החוקה ביום 26.1.2026:³⁰

"זהו הסעיף הקונסטיטוטיובי של החוק, האומר שהסמכות לקבוע מה עמדת המדינה היא בידי הממשלה. לא הייתי צריך את הסעיף הזה כי יש

³⁰ דוברות הכנסת: "ועדת החוקה החלה לדון בסעיף לפיו, בייצוג המדינה בערכאות, הממשלה תוכל לקבוע כי ייצג אותה עו"ד פרטי והיועץ לא יורשה להציג את עמדתו בבימ"ש. זאת במקרה שהיועץ טוען כי לא יוכל להגן על עמדת הממשלה, או אם הממשלה סוברת שהייצוג אינו ראוי או לא יהיה ראוי", אתר הכנסת, 26.1.2026, <https://main.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press260120261.aspx>.

חוק יסוד הקובע זאת, אבל בגלל פסיקות מוזרות שיצרו נזקים גדולים, אני קובע ברורות שמי שקובע את עמדת המדינה על זרועותיה השונות הוא הממשלה ולא היועמ"ש שכיום מכריע כמונופול בשאלת הייצוג. היא תעשה זאת באמצעות שר המשפטים או ועדת שרים.

[...] בעת קונפליקט, כשהיועמ"ש טוען שלא ניתן להגן על עמדת הממשלה, הוא יודיע שאינו יכול לייצגה והממשלה באמצעות שר המשפטים או מליאתה תקבע את הייצוג. השוני הכי מהותי מתזכיר פרידמן הוא שהוא השאיר את היועמ"ש גם בעת ייצוג נפרד כך שנוצר ייצוג בשני קולות. היועמ"ש יכול להציג עמדה לעומתית כמייצג המדינה והאינטרס הציבורי שאותו לטעמי אמורה לקבוע הממשלה, ולכן האמירה פה היא שהתייצבותו תהיה רק באישור השר או הממשלה כדי שלא יהיה ייצוג בשני קולות.

145. במסגרת הדיון, הדגיש היועץ המשפטי של הוועדה, כי אי אפשר להפריד את סעיפי הייצוג ולא לבחון אותם כחלק מהמכלול שמרכיב את הצעת החוק והדגיש את העובדה כי הסדר הייצוג המוצע עלול לחתור תחת הסדר הייעוץ המוצע. וכך כפי שהובא בהודעת דוברות הכנסת:

"אי אפשר להסתכל על כל המרכיבים בהצ"ח באופן בדיד. אם משנים את אופן המינוי, ההעברה מהתפקיד ועוד דברים באופי תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, יש לכך השלכה ביחס להסדר הייצוג. אם מתקנים מרכיבים רבים בתפקיד וכולם באותו כיוון, במקום ליצור הסדר חלופי מאוזן התוצאה עלולה להיות תיקון יתר לכיוון מסוים.

לגבי הייעוץ מול הייצוג - הוועדה דיברה בדיונים קודמים על היכולת של הממשלה לסטות מחו"ד משפטית של היועץ. אבל יש קשר בין הייעוץ לייצוג - אם שר יודע שיוכל לבקש ייצוג פרטי בדיעבד אם הוא לא מרוצה מהייעוץ, הדבר עלול להוביל לכך שהוא לא יפעל בהתאם לחוות הדעת של היועץ מלכתחילה. ואפילו לא יפנה לממשלה כדי לבקש את האפשרות לסטות מחו"ד. כלומר - הסדר הייצוג המוצע עלול לחתור תחת הסדר הייעוץ המוצע.³¹

146. העותרת תציין כי לאור הוצאתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גיל לימון מהדיון ביום 20.1.2026, נציגי משרד המשפטים לא השתתפו בדיון ביום 26.1.2026 ועמדת משרד המשפטים לעניין זה לא הוצגה.³² זאת, לאחר שבדיון ביום 20.1.2026 לא אישר יו"ר הוועדה למשנה ליועמ"שית להציג עמדתו, כיוון שזו הוצגה לטענתו בחוות הדעת שנשלחה לוועדה וכי מטרת הגעתו לוועדה היא לענות לשאלות חברי הוועדה. וכך פורט בהודעת דורות הכנסת מאותו היום: "במהלך הדיון הגיב היו"ר רוטמן לדרישת חברי האופוזיציה לאפשר למשנה גיל לימון לדבר בוועדה ולהציג את עמדתו על הצ"ח: 'מי שרוצה לשלוח חו"ד כתובות לוועדה תמיד מוזמן. התייצבות בוועדה משמעותה העיקרית היא לא להקריא נאום כתוב מראש או הגיגים. הסיבה העיקרית, אלא אם זקוקים לזמן מסך, היא שהח"כים יוכלו לשאול שאלות הנוגעות להליך החקיקה".³³

147. בדיון מיום 26.1.2026 הדגיש היועץ המשפטי של הוועדה כי יש משמעות גבוהה להתייחסות המקצועית של גורמי משרד המשפטים, אולם הדיון לא התבטל בהיעדר נציגי המשרד.³⁴

148. בדיון הוועדה מיום 27.1.2026 הודיע המשנה ליועמ"שית כי נפגש יחד עם יו"ר הוועדה ויועמ"שית הכנסת והדגיש את חשיבות השתתפות נציגי משרד המשפטים בדיון. כפועל יוצא של פגישה זו, הוסכם כי המשנה ליועמ"שית יגיע לדיון הוועדה הבא, יציג את חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה וייתייחס

³¹ ש.ם.

³² ש.ם.

³³ דוברות הכנסת "יו"ר ועדת החוקה ח"כ שמחה רוטמן הוציא מהדיון את המשנה ליועמ"שית עו"ד גיל לימון, לאחר שאמר כי אם לא יורשה לו לדבר בדיון, אף אחד אחר ממשרד המשפטים לא ידבר", אתר הכנסת, 20.1.2026, <https://main.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press20012026a.aspx>

³⁴ ש.ם.

149. בהמשך דיון זה, הודיע יו"ר הוועדה כי הוא שוקל לפצל את הצעת החוק ולחוקק בנפרד את הסעיפים הנוגעים לייצוג המדינה בערכאות.

העתק עמ' 3 מפרוטוקול דיון ועדת החוקה מיום 27.1.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/30.

150. לאור הודעה זו, הוגש כהכנה לדיון ביום 1.2.2026 נוסח מטעם יו"ר הוועדה שכותרתו: הצעת חוק ייצוג המדינה בהליכים בפני בית המשפט, התשפ"ו-2026 (להלן: **"הצעת חוק ייצוג המדינה"**).

העתק הנוסח מטעם יו"ר הוועדה לקראת דיון הוועדה ביום 1.2.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/31.

151. בדיון ביום 1.2.2026 הציג היועץ המשפטי של הוועדה את ההבדלים בין הנוסח המוצע של יו"ר הוועדה לתזכיר פרידמן.

152. כך, עמד היועץ המשפטי של הוועדה על כך **שבשונה** מתזכיר פרידמן, בהצעת החוק ייצוג המדינה שהגיש יו"ר הוועדה, תוכל הממשלה להחליט על ייצוג עצמאי במקרה מסוים, כאשר **לדעתה** היועץ המשפטי לממשלה לא יוכל לייצג אותה כראוי. זאת, בשונה מתזכיר פרידמן בו היועץ יכול היה לעדכן את הממשלה כי הוא לא יכול לייצג בהליך מסוים, ובמקרה כזה בלבד תוכל הממשלה לקבל ייצוג עצמאי.

153. בנוסף, בשונה מתזכיר פרידמן, על פי הצעת היו"ר, היועץ המשפטי לממשלה לא יוכל להתייצב ולהציג את עמדתו בפני בית המשפט **ללא אישור הממשלה**, מלבד בעניינים שנקבעו בתוספת לחוק או בעניינים הקשורים לדין הפלילי. לבסוף, היועץ המשפטי של הוועדה הדגיש את **הפגיעה בעצמאות היועץ** המשפטי לממשלה במצב בו, על פי הצעת היו"ר, הסמכות לקבוע את עמדת הרשות המבצעת בכל הליך, תהיה נתונה לממשלה. וכך מדברי היועץ המשפטי לוועדה:

"הנוסח שבפניכם, במובן הזה, שונה מהנוסח של פרידמן בשלוש נקודות מרכזיות. זאת אומרת, הנוסח של פרידמן דאג שתמיד יהיה ייצוג לממשלה, זה נוסח פרידמן. הנוסח הזה אומר לא רק כאשר שהיועץ לא מוכן, אלא גם אם השר בהליך מסוים לא מרוצה מהטיעונים שניתנים או מאופן הייצוג הוא יכול לפנות ולהשיג ייצוג עצמאי – לפעמים בעצמו, יש איזשהו מנגנון תכף נדבר עליו, לפעמים לבד. אבל הוא יכול גם אם ייעוץ אמר אני מוכן לייצג, להחליף אותו ולהביא ייצוג פרטי. זה הבדל אחד. הבדל שני זה שהכלל הוא שהוא לא יכול להתייצב – חוץ מדברים פליליים או בדברים שיהיו בתוספת – בשונה מפרידמן, לצד עורך הדין של הממשלה אלא אם הוא קיבל אישור של הממשלה או שזה עניינים פליליים או דברים בתוספת שכרגע לא מוגדרים. זאת אומרת, בהרבה מאוד דברים, ברוב הדברים, בלי אישור, היועץ לא יוכל להתייצב. ההבדל השלישי, והוא משהו שאני חושב שהכי התחדד פה בנושא הזה, זו העובדה שבסוף, בתפיסה הבסיסית, אין עצמאות של שיקול הדעת של היועץ בליטיגציה, במובן הזה שהסמכות לקבוע את עמדת הרשות המבצעת בכל הליך, כלומר, גם בהליך ספציפי, נתונה לממשלה." (ראו נספח ע/32 להלן, בעמ' 54).

154. גם במסגרת דיון זה שב והדגיש היועץ המשפטי של הוועדה את ההשלכה של היבט הייצוג בהצעת החוק על יכולתו של היועץ המשפטי לממשלה לייצג:

"[...] אני חושב שבכל סיטואציה שיש חוסר התלהבות מהעמדה שלו, חושבים שהוא לא יעשה עבודה מספיק טובה, אפשר להחליף אותו. לדבר הזה יש הקרנה דרמטית על היכולת שלו לייצג. כי בסוף, בכל סיטואציה שהוא מייצג ומציף בעיות ומציף קשיים ואומר אם תעשו ככה וככה – יש חשש שיגידו לו בסדר, שמענו אותך, ניקח עורך דין פרטי שיגן על זה יותר בלהט. או אפילו אם אתה אומר בוא נלך לכיוון Y, הוא אומר אפשר להגן על זה, אני חושב שאפשר להגן על זה אבל צריך ללכת לכיוון X. אבל אם

³⁵ ראו הודעת דוברות הכנסת: "הצ"ח לפיצול תפקיד היועץ"ש: המשנה ליועץ"שית ד"ר גיל לימון התייצב וועדת החוקה, תבהיר כי לא איום ולא התכוון לאיים על יו"ר הוועדה ח"כ רוטמן, וכי יתייחס לשאלות הח"כים ככל יכולתו לפני הצגת עמדתו", אתר הכנסת, 26.1.2026, <https://m.knesset.gov.il/APPS/committees/4191/news/17651>.

השר אומר לא, אני רוצה בכיוון Y, אתה לא רוצה כיוון Y – נחליף אותך, נביא משהו, נייצג את כיוון Y."

העתק עמ' 54, 55-57 ו-80-104 מפרוטוקול דיון ועדת החוקה מיום 1.2.2026 מצורף ומסומן כנספח 32/ע.

155. בהמשך הדיון התייחס המשנה ליועצת המשפטית לממשלה עו"ד גיל לימון להצעת החוק באופן כללי, כמו גם להצעת חוק ייצוג המדינה בערכאות. לפי עמדתו המקצועית, סוגיית המעמד המחייב של חוות הדעת וסוגיית הייצוג הנפרד קשורות שתיהן לאותה שאלה והיא, **האם לממשלה יש את שיקול הדעת המוחלט להחליט אם לקיים את החוק, או לא.**

156. עוד הסביר כי המודל שהצעת החוק מתייחסת אליו בעניין המעמד המחייב של חוות הדעת ושל הייצוג הנפרד, הוא מודל של עורך דין פרטי. בנוסף הדגיש המשנה ליועצת המשפטית לממשלה כי מרבית הפעילות הממשלתית היומיומית לא חשופה לעיני הציבור. מדובר באלפי החלטות שמתקבלות בכל יום ברשויות השונות ובמקרים אלו **חשיבות חוות דעת משפטית מחייבת מתגברת**, כך :

"[...] הפעילות הממשלתית, מרביתה לא חשופה לעין הציבור. מדובר באלפי החלטות שמתקבלות בכל יום ברשויות השונות... אם אין לך ייעוץ משפטי שהוא פנימי, שחוות הדעת שלו מחייבת, שמבין את השלכות הרוחב, שמבין את נקודת המבט הרחבה, **התוצאה יכולה להיות פגיעה מאוד מאוד חמורה בציבור**".³⁶

ובהמשך :

"מה קורה אם יש מדיניות, כמו שהיה במקרה לפני כמה חודשים, שמגיעה בלי תשתית מקצועית והשר מחליט לתת תוקף מחייב? הממשלה מחליטה שהעמדה של היועץ המשפטי לממשלה בנושא הזה, שאומר שזה לא חוקי, לא תחייב. צריך להבין את המשמעות האופרטיבית של זה, שיש מדיניות הפגנות, שזה אולי ליבת הדמוקרטיה, שהיא ללא תשתית מקצועית. יכול להיות שהיא מפלה, יכול להיות שהיא פוגעת יתר על המידה בחופש הביטוי, והיא מקבלת תוקף מחייב ואין גורם משפטי שיכול לבוא ולהגיד שהדבר הזה הוא לא חוקי. הדבר הזה פוגע בערובה מאוד מאוד חשופה לשלטון החוק במשטר דמוקרטי. הצעת החוק לא נותנת לזה מענה. היא פותחת את הפתח, היא מנרמלת".³⁷

157. המשנה ליועצת המשפטית הדגיש כי החלטה לציית לחוק לא יכולה להיות החלטה פוליטית ושהצעת החוק למעשה מנרמלת את המחלוקת ומאפשרת לממשלה לקבל החלטה האם לציית לחוק או לא.

158. בעניין הצעת חוק ייצוג המדינה, הבהיר המשנה ליועצת המשפטית כי ההצעה יוצרת מצב בו הייעוץ המשפטי הציבורי והייצוג המשפטי הציבורי לא יישמעו בפני בית המשפט, מצב שמשמעותו **"השתקה של מי שהתפקיד שלו זה להגן על האינטרס הציבורי בעבודת הממשלה"**.³⁸

159. עוד הדגיש כי לממשלה אין יכולת לקבל החלטה על כל הליך אשר מתנהל בפני בית משפט וכי אין לה הכלים והמימונות הנדרשת וכי הצעת החוק תוביל לכאוס :

"בהיעדר ייעוץ משפטי אחד שמחייב את כולם, בהיעדר ייצוג משפטי, התוצאה תהיה – אמר היועץ המשפטי של הוועדה במונח משפטי – **בלגן. או כאוס**. זאת תהיה התוצאה של הצעת החוק הזאת. בסופו של דבר, ההצעה הזאת מבקשת לנרמל סיטואציה שהיא מאוד מאוד חריגה, של ייצוג נפרד. היא חלה באופן גורף, לכאורה, על כל גופי הממשלה, בכל הערכאות. הדבר הזה, בעינינו, **יפגע מאוד בעבודת הממשלה. ובאופן פרטני, זה יפגע באפשרות להגן על ערכי יסוד דמוקרטיים** [...]"³⁹

³⁶ ראו נספח ע/32 בעמ' 80.

³⁷ שם בעמ' 86.

³⁸ שם בעמ' 96.

³⁹ שם, בעמ' 103.

160. נוסח הצעת חוק ייצוג המדינה שולב למעשה, בתיקונים מסוימים, לתוך "הנוסח המתגלגל" של תזכיר פרידמן, כסימן ג' לנוסח שכותרתו "ייצוג המדינה בערכאות", כפי שבא לידי ביטוי בנוסח המתגלגל שהופץ על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה ומעודכן עד ליום 10.2.2026 (ראו ע/37).

161. בהמשך, ביום 8.2.2026 הפיץ הייעוץ המשפטי לוועדה מסמך הכנה נוסף, לקראת הדיון שנקבע ליום 9.2.2026, אשר עסק בסעיפים 32-49 לתזכיר. סעיפים אלה עסקו בעיקרם במינוי של התובע הכללי, בתנאי כשירותו, בהרכב הוועדה הציבורית שתבחן מועמדים לתפקיד, בהליך בחירתו בידי הממשלה, במשך כהונתו ובהעברתו מכהונה. כפי שיפורט בהמשך, חלקים אלו פוצלו בהמשך מהצעת החוק שהונחה לבסוף להצבעה בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת.

העתק מסמך ההכנה מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 8.2.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/33.

162. בנוסף למסמך הכנה זה, הופצה על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה גם טבלת עזר השוואתית בעניין סוגיות מרכזיות הנוגעות לתפקיד התובע הכללי המשווה בין המצב הנוהג עובר לחקיקת החוק, ההסדרים שנקבעו בתזכיר פרידמן וההסדרים כפי שנקבעו בהצעת החוק המרכזית שהגיש יו"ר הוועדה.

העתק טבלת עזר השוואתית בעניין סוגיות מרכזיות הנוגעות לתפקיד התובע הכללי שהופץ על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה מצורף ומסומן כנספח ע/34.

163. ביום 16.2.2026 הופץ מסמך הכנה לקראת דיון הוועדה ביום 17.2.2026, אשר עסק בסעיפים 50-57 לתזכיר. סעיפים אלה עסקו במעמדו, בתפקידיו ובסמכויותיו של התובע הכללי לאחר פיצול התפקיד. במסגרת מסמך זה נדונו גם הגדרת "תחום המשפט הפלילי" והיחסים בין היועץ המשפטי לממשלה לבין התובע הכללי. גם חלק זה פוצל בהמשך ולא נכלל בהצעת החוק שהונחה להצבעה בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת. במסגרת מסמך הכנה זה העלה הייעוץ המשפטי הצעה כי הוועדה תמנה בצורה מקיפה ככל הניתן את מכלול הסמכויות שיוקנו לתובע הכללי בהקשר זה ולא להסתפק בקביעת רשימה פתוחה כפי שנכללה בנוסח המוצע, בו הגדרת תחום המשפט הפלילי ביקשה לקבוע רשימה פתוחה של סמכויות בתחום הפלילי שיועברו לתובע הכללי (ראו נספח ע/35 להלן בעמ' 5).

העתק מסמך ההכנה מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 16.2.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/35.

164. ביום 26.2.2026 הפיץ הייעוץ המשפטי לוועדה מסמך לקראת הדיון ביום 1.3.2026. לפי המסמך, הדיון נועד להשלים את הדיון בסעיפים 54-57 לתזכיר פרידמן, וכן לעסוק בהסדרים הנוגעים לניהול הליכים פליליים נגד נבחר ציבור. לצורך דיון זה הובאו בפני הוועדה ההסדרים שנכללו בהצעות החוק של חברי הכנסת בוסקילה ורביבו, שלפיהם החלטה על פתיחה בחקירה או העמדה לדין של ראש הממשלה, שר או חבר כנסת תהיה נתונה לתובע הכללי וטעונה אישור של ועדת בכירים.⁴⁰ עוד הובאו בפני הוועדה הוראות בחוקי היסוד שבהן הוקנו סמכויות ליועץ המשפטי לממשלה בקשר להליכים פליליים נגד נבחר ציבור. סעיפים אלו, בדומה לשאר הסעיפים שנגעו לתובע הכללי, פוצלו בהמשך מהצעת החוק ולא נכללו בהצעת החוק שהוגשה לבסוף להצבעה בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת.

העתק המסמך מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 26.2.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/36.

165. ביום 22.3.2026 הופץ על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה מסמך הכנה לדיון בוועדה ביום 23.3.2026 אשר עסק בנקודות לדיון ביחס לתפקידו של היועץ המשפטי לממשלה **כמגן האינטרס הציבורי** (ראו נספח ע/3).

166. במסמך זה, הצביע הייעוץ המשפטי לוועדה על חוסר הלימה בין התפקיד של היועץ כ-"מגן האינטרס הציבורי" ובין אופי התפקיד המתגבש. הייעוץ המשפטי העלה כי השינוי המוצע באופן מינוי ופיטוריו

⁴⁰ ראו ע/11.

של היועץ המשפטי לממשלה עומדים במתח עם תפיסת תפקידו כמי שאמור לפעול בתור גורם משפטי מקצועי ועצמאי ששוקל שיקולים רחבים הנוגעים לאינטרס הציבורי. על כן הציע היועץ המשפטי כי תבחן השאלה אם יש להעביר את הסמכויות הקשורות בתפקידו של היועץ כמגן האינטרס הציבורי לבעל תפקיד אחר הנהנה מעצמאות רבה יותר מהממשלה. **עוד הוצע להחריג את הסמכויות הנתונות ליועץ כמגן האינטרס הציבורי מהסדר הייצוג החדש שעוצב.** וכך אמר היועץ המשפטי לוועדה לעניין זה בדיון מיום 15.4.2026:

"[...] אם כל הרעיון הוא לאזן את כוחה הרב של הממשלה. בהקשר הזה אני חושב שזה עולה גם בנושא הייצוג, למשל. גם זה משהו שהוא יותר ממה שקיים בתזכיר, הממשלה יכולה בכל עמדה לקבוע ליועץ המשפטי לממשלה איזו עמדה הוא יביע בבית משפט, אז ברור שבנוסף להיותו משרת אמון בצורת המינוי, בצורת הפיטורים ובתקופת הקדנציה, אם אפשר לעשות לו *overruling* בכל מקרה בבית משפט, אז גם בהיבט הזה אי-אפשר להגיד שהוא יכול להיות איזשהו משקל נגד בדברים שהמחוקק עצמו חשב שהוא צריך להיות משקל נגד."

העתק עמ' 52-53 מפרוטוקול ישיבת ועדת החוקה מיום 15.4.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/37.

167. כמו כן, במסמך ההכנה מיום 22.3.2026 ציין היועץ המשפטי לוועדה כי במאות האזכורים של היועץ המשפטי לממשלה בחקיקה הקיימת עובר לחקיקת החוק, אין הבחנה ברורה ומפורשת בין המקומות בהם מוזכר היועץ המשפטי ב"כובעו הייצוגי" וכמייצג המדינה בערכאות, ב"כובעו התביעתי" ובכובע של "מגן האינטרס הציבורי". על כן, הופצו על ידי היועץ המשפטי נספח המרכז את כלל סעיפי החוק שמאזכרים את היועץ המשפטי לממשלה, וטבלה ובה פירוט של כ-700 אזכורים של היועץ המשפטי לממשלה בקרוב ל-260 חוקים, עם הסבר קצר על אופי הסמכות והצעה לסיווגה בין שלושת כובעי היועץ המשפטי לממשלה (להלן: **"טבלת דברי החקיקה"**, ראו נספח ע/4).

168. בהמשך לכך, הציג היועץ המשפטי לוועדה בדיון הוועדה מיום 29.4.2026 את עמדת היועץ המשפטי לוועדה לפיה על מייצג האינטרס הציבורי להיות עצמאי. כך, לעמדת היועץ המשפטי לוועדה, במצב בו מקבלים את הנחת המוצא של יו"ר הוועדה לפיה היועץ המשפטי לממשלה צריך להיות "משרת אמון" של הממשלה בשביל לסייע לה בהגשמת מדיניותה, הוא לא הגורם המתאים לשמש כמגן האינטרס הציבורי. עוד הדגיש היועץ המשפטי לוועדה, כי לעמדת היועץ המשפטי גם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לא יכול להיות הגורם המתאים לשמש כמגן האינטרס הציבורי, שכן הוא כפוף ליועץ המשפטי.

169. בהתייחס להצעה שעלתה בוועדה, ולאחר מכן גם מצאה ביטוי בהצעת החוק, לפיה הגורם שייצג את האינטרס הציבורי יהיה המשנה הבכיר ליועץ המשפטי, אמר בדיון זה עו"ד אורן פונד, ראש תחום ייעוץ במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים כך:

"[...] אני חושב שהנחה כזאת שאומרת שראש המערכת הוא אדם שיכולה להיות עליו השפעה פוליטית, הוא אדם פוליטי, ובעצם המשנה שלו שכפוף אליו מנהלית ומקצועית [...] זה משהו שלצורך העניין יכול לאשר להם חופשה, כן או לא, אז זו בעצם ממש כפיפות [...] אז אני חושב שתפיסה כזאת היא תפיסה שלא תעמוד במבחן המציאות [...]"

170. בהמשך דיון זה, החלה הוועדה לדון בחוקים השונים בהם מאוזכר היועץ המשפטי לממשלה ובסיווג הסמכויות בין היועץ המשפטי, התובע הכללי ומייצג האינטרס הציבורי. זאת, על אף שבשלב זה לא הוחלט האם מייצג האינטרס הציבורי יהיה היועץ המשפטי לממשלה, או אחד ממשניו של היועץ, שיהיה כפוף לו.

העתק עמ' 16-14 ועמ' 29 מפרוטוקול דיון חוקה מיום 29.4.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/38.

171. המשך דיוני הוועדה התמקד במעבר על טבלת החוקים וסיווג הסמכויות בין שלושת בעלי התפקידים. זאת, כאשר לכל אורך הדיון מעלים חברי הכנסת שהשתתפו בדיונים כי הרקע המקצועי שהוצג על ידי

הייעוץ המשפטי בכל חוק וחוק, אינו מספק וכי לא ניתנה לחברי הוועדה שהות מספקת כדי ללמוד את החוקים וההוראות השונות כדי לקבל החלטה מושכלת בדבר הגורם המקצועי הנכון. כך למשל, בדיון מיום 6.5.2026 ביקשה חברת הכנסת קארין אלהרר לשמוע מהיועץ המשפטי מה היו דברי ההסבר ומטרת המחוקק בעניין אחד החוקים בהם מוקנות סמכויות ליועץ המשפטי לממשלה. בתגובה השיב היועץ המשפטי לוועדה כך:

"במענה לשאלת חברת הכנסת אלהרר. אנחנו לא עברנו על דברי ההסבר. בסופו של דבר אולי זה המקום שאני אתן דיסקליימר יותר כללי בעניין הזה. אנחנו עשינו מעבר מאוד מאוד מהיר על 260 החוקים האלה ומאחר ובהרבה חוקים יש יותר סעיפים, אז על מאות הסעיפים האלה. עשינו מעבר מהיר של הדבר הזה בקבועי זמן בהם הדבר דובר. לא יכולנו ואנחנו גם לא מתיימרים לעבור על כל החוקים האלה, על כל דברי ההסבר וכל הפרוטוקולים בכל אחד ואחד מהחוקים האלה [...]"

אנחנו כן עשינו מעבר ראשוני לפי הדברים האלה [...] אני חושב שבסופו של דבר אין לנו את היכולת לעשות עבודת מטה על 260 חוקים."

העתק עמ' 27-28 מפרוטוקול דיון חוקה מיום 6.5.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/39.

172. ביום 14.5.2026 הופץ נוסח מעודכן מטעם יו"ר הוועדה, לקראת הדיון ביום 17.5.2026, אשר מבוסס על "הנוסח המתגלגל" שהופץ ב-16.2.2026.⁴¹ בנוסף, הופץ נוסח מטעם יו"ר הוועדה בעניין תיקוני התאמה לחוקי יסוד, הנדרשים עקב ההסדרים החדשים ופיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה שנקבע בהצעת החוק כפי שהונחה לדיון בוועדה. כפי שיוצג להלן, גם נוסח זה פוצל לבסוף במסגרת דיוני ההכנה לקראת קריאה שנייה ושלישית וחלקו לא קודם בהליך החקיקה.

העתק נוסח החוק המעודכן ונוסח התיקונים העקיפים לחוקי היסוד שהוגשו מטעם יו"ר הוועדה ביום 14.5.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/40.

173. בהמשך לכך, בדיון הוועדה מיום 17.5.2026 הודיע יו"ר הוועדה כי בכוונתו להביא את הצעת החוק להצבעה בוועדה לקראת קריאה ראשונה במליאה בהמשך השבוע. זאת, על אף שהדיון בטבלת החקיקה שבה נקבעו סמכויות שונות ליועצת המשפטית היה רחוק מלהיות שלם. וכך התייחס לנושא חבר הוועדה ח"כ גלעד קריב:

"מה שאתה עושה הבוקר [...] שאתה לוקח את הטבלה שפירטה את הדיון המעמיק בהגנה על האינטרס הציבורי ואתה משליך אותה הצידה, כדי לרוץ להעביר קריאה ראשונה, מקפל בתוכו את כל מה שקורה כאן. השלכה הצידה של ההגנה על האינטרס הציבורי ועל זכויות האדם."⁴²

174. במסגרת הדיון, הציג שוב היועץ המשפטי של הוועדה את הבעייתיות שעולה מהצעת החוק, כפי שהוא רואה אותה. לעניין מעמדה של חוות הדעת של היועץ המשפטי, אמר היועץ המשפטי לוועדה כי:

"ברמה המהותית, עמדנו על הבעייתיות שאנחנו רואים בסעיף הזה והעובדה שהיא חורגת בעינינו, בלפחות שני מובנים מועדת אגרנט. לכאורה, הממשלה יכולה לעשות את זה מתי שהיא רוצה, אם היא ראתה טעם בכך. בוועדת אגרנט, זה דוח של ועדה, זה לא חוק, אבל יש מטען, הסדר הטוב במדינה מחייב שבדרך כלל תתייחס הממשלה לחוות דעת משפטית, כחוות דעת המשקפת, עם זאת, רשאית לחרוג, אין דרישה לטעם מיוחד. הבדל נוסף, מובהק, בוועדת אגרנט דיברו על כך שהיכולת לחרוג מחוות הדעת, היא של הממשלה עצמה. כלומר, כיצד על הממשלה לפעול במקרה מסוים ונאמר, 'באשר ליתר הרשויות השייכות לזרוע המבצעת במדינה, סבורים אנו כי לא יכול להיות ספק כי מחובתם לראות בחוות דעתו של היועץ המשפטי כמדריכה בשאלות חוק ומשפט'."

⁴¹ ראו נספח ע/27.

⁴² ראו נספח ע/41 להלן, בעמ' 6.

העתק עמ' 6 ועמ' 73-74 מפרוטוקול דיון ועדת החוקה מיום 17.5.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/41.

175. בדיון מיום 18.5.2026 מוזגו 10 הצעות החוק שהוגשו ועברו בקריאה טרומית להצעת חוק אחת, הצעת חוק היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי (הפרדת סמכויות, מינוי, כהונה והוראות שונות), התשפ"ו-2026 (להלן: "**הצעת החוק הממוזגת**"). בהמשך, בדיון ביום 19.5.2026, אושרה הצעת החוק הממוזגת, כמו גם הצעת חוק-יסוד: פתיחה בחקירה, הגשת כתב אישום וקלון (תיקוני חקיקה) המשלימה לה, בוועדה לקריאה ראשונה. רוויזיה על הצעת החוק נדחתה במסגרת דיוני הוועדה מיום 25.5.2026.

176. הצעת החוק הממוזגת אושרה במליאה בקריאה ראשונה ביום 1.6.2026 והיא הוחזרה לוועדה אשר דנה בהצעת החוק החל מיום 10.6.2026.

ג.3.ג. דיוני הוועדה בהכנה לקריאה שנייה-שלישית

177. לקראת דיוני הוועדה להכנה לקריאה שנייה ושלישית הפיץ הייעוץ המשפטי לוועדה מסמך הכנה נוסף, בו העלו סוגיות עיקריות לדיון. כך, העלה הייעוץ המשפטי כי השינויים המוצעים באופי תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה **יפגעו משמעותית באפשרותו להוות גורם שמקיים ביקורת משפטית פנים-מוסדית על גורמי הרשות המבצעת**, מה שעלול להביא לפגיעה משמעותית במערך האיזונים והבלמים המשטרי בישראל. עוד הדגיש הייעוץ המשפטי כך:

"ביטול המעמד של היועץ המשפטי לממשלה כגורם המסייע באכיפת הדין ברשות הציבורית – כאשר הכוח המרסן היחיד לכוח השלטוני יהיה בידי בית המשפט – עלולה להוביל לפגיעה מוגברת בזכויות הפרטים במדינה ולפגוע בעקרון שלטון החוק ובאמון הציבור בו".⁴³

178. לעניין ייצוג הממשלה בערכאות, לעמדת הייעוץ המשפטי בוועדה כפי שהובאה במסמך ההכנה, השילוב בין השינויים המוצעים בהצעת החוק מוביל לכך שבפועל הממשלה תוכל להתעלם לחלוטין מעמדה משפטית שהיועץ המשפטי לממשלה סבור שהיא משקפת את הדין. כך, כפי שצוין במסמך ההכנה:

"משעה שהממשלה והשרים יודעים כי בשלב הייצוג הם יוכלו להציג כל עמדה שיחפצו בה בבית המשפט, אף במקרים שבהם היועץ יכול ומוכן לייצג אותם, מתעורר חשש שהממשלה והשרים יתעלמו מחוות דעתו של היועץ כבר בשלב הייצוג, במקרה שבו הם חולקים על עמדת היועץ המשפטי. זאת, מתוך הנחה שגם אם מעשיהם ייחשפו לציבור ויותקפו בבית המשפט, הם יוכלו להכתיב את עמדתם ליועץ או לקחת ייצוג חיצוני ולמנוע מן היועץ להציג את עמדתו בבית המשפט".⁴⁴

179. עוד הדגיש הייעוץ המשפטי לוועדה כי יכולתה של הממשלה למנוע מהיועץ המשפטי לממשלה להציג את עמדתו בפני בית המשפט ללא אישורה עשויה לפגוע בשקיפות פעילותה של הממשלה כלפי הציבור וביכולת הציבור לבקר את פעילות הממשלה, ואף למנוע מבית המשפט להיחשף למלוא התמונה העובדתית והמשפטית הרלוונטית.

העתק מסמך ההכנה שהופץ על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה לקראת הדיון ביום 10.6.2026 מצורף ומסומן ע/42.

180. דיוני הוועדה עסקו בטבלת דברי החקיקה ובחלוקת הסמכויות בין בעלי התפקידים השונים כפי שהוגדרו בהצעת החוק. זאת, עד ליום 28.6.2026, בו החלה הוועדה בהקראת סעיפי החוק. בדיון זה הציג היועץ המשפטי לוועדה, את עמדת הייעוץ המשפטי לוועדה, כפי שהוצגה במסמך ההכנה מיום 10.6.2026. בין היתר, אמר כך:

⁴³ ראו נספח ע/42 בעמ' 4.

⁴⁴ שם, בעמ' 6.

"ברמה הנורמטיבית, אנחנו חוששים שהשינוי הזה יגרום נזק משמעותי למערך האיזונים והבלמים בשיטה הישראלית [...] בישראל השיטה התפתחה אחרת. היא התפתחה אחרת בעשרות השנים האחרונות וכמו שראינו פה במאות חוקים שעברנו עליהם, הייתה הנחה מסוימת לגבי תפקיד היועץ, ומזה נגזרו איזונים רבים בשיטה. המחשבה, בעינינו, הבעייתית, שניתן בהינף יד לשנות את המבנה הזה, בלי למצוא גורמים מאזנים חדשים שיחליפו אותו... בעיינו אם לא מוצאים התאמות חדשות ואיזונים אחרים, זה כמו לקחת שולחן שחושבים שהוא גבוה מדי ובמקום להגיד בואו נחתוך את ארבע הרגליים שלו ונקצר אותו באופן אחיד, פשוט מורידים אחת מארבע הרגליים ואז הוא נופל" (הקלטת ישיבת ועדת החוקה מיום 28.6.2026 בדקה 30:00 להקלטה).⁴⁵

181. בהמשך אותו דיון, התייחס עו"ד אורן פונו, ראש תחום ייעוץ במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים להצעת החוק:

" [...] המסגור הנכון בסופו של דבר שזה לא פיצול, זה בעצם פירוק. זה פירוק לגורמים והחלשה של התפקיד, של המוסד כמו שאנחנו מכירים אותו היום... לפי ההצעה שמונחת פה היום, הממשלה היא זו שתקבע את הדין, הן בפן הייעוצי, ואם בעצם היא לא תקבע את הדין בפן הייעוצי, יש לה מקצה שיפורים לקבוע את הדין בהיבטי הייצוג. ובהיבט הזה בעצם הממשלה היא זו שתקבע את הדין ואם דיברנו על כוח מוחלט, זה כוח מוחלט לשלטון. זה כוח מוחלט לשלטון, זו נסיגה משמעותית של עקרון השוויון בפני החוק, של עקרון של שלטון החוק בפני האזרחים. זה יוביל לפגיעה בזכויות אדם, פגיעה באינטרס הציבור, נסיגה משמעותית בעצם להרבה הישגים שהתפתחו במשפט הישראלי..." (הקלטת ישיבת ועדת החוקה מיום 28.6.2026 בדקה 1:11:38 להקלטה).

182. במסגרת דיון הוועדה ביום 30.6.2026 ובאופן תקדימי, התייצבו ששת המשנים של היועצת המשפטית לממשלה, כדי להציג את עמדתם בעניין הצעת החוק, כל אחד בתחום מקצועיותו. כך, עו"ד שרון אפק, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה בתחום המשפט הפלילי אמר כי:

" [...] וגם אם ימונה אדם ישר וערכי וממלכתי, העובדה שחוות הדעת המשפטיות שלו לא מחייבת, או יותר נכון תחייב רק כשהיא נוחה לממשלה, ולא תחייב חלק מעובדי הציבור והוא לא יוכל לייצג את הממשלה כשהעמדה שלו לא תתאים וניתן יהיה לפטר אותו בקלות, בהגדרה פוליטית תגבור על המשפט והייעוץ המשפטי יהיה פוליטי ומוטה [...] (חלק ב להקלטת ישיבת ועדת החוקה מיום 30.6.2026, אתר ערוץ הכנסת, בדקה 14:25 להקלטה).⁴⁶

183. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה בתחום המשפט הבינלאומי, עו"ד ד"ר גיל-עד נועם, הדגיש כי כאשר נבחנות הצעות כמו הצעת החוק הזו, צריך לבחון גם את השפעתה על הלגיטימציה הבינלאומית והמלחמה המשפטית הבינלאומית שמנהלת ישראל בזירה הבינלאומית וכי מדובר בשיקולים של ביטחון לאומי. לעניין הצעת החוק אמר כי:

" [...] אם כתוצאה מההצעה הזאת, או מהצעות אחרות, היועץ המשפטי לממשלה ייתפס כגורם תלוי בדרג המדיני, ואם התביעה הכללית תיתפס כחשופה להשפעה פוליטית, הדבר עלול לפגוע ביכולת שלנו לטעון שיש לנו מערכות עצמאיות, מקצועיות ואפקטיביות..." (חלק ב להקלטת ישיבת ועדת החוקה מיום 30.6.2026, אתר ערוץ הכנסת, בדקה 23:38).

184. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה בתחום המשפט הציבורי-חוקתי, עו"ד אביטל סומפולנסקי, הציגה גם היא התייחסות להצעת החוק. בתחילת דבריה ביקרה את העובדה שיו"ר הוועדה החליט לקצוב לכל אחד מהמשנים זמן קצר של עד 5 דקות להתייחסות. בהמשך לוויכוח שהתעורר בוועדה לעניין זה, החליט יו"ר הוועדה להוציא את עו"ד ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית מהדיון.

⁴⁵ פרוטוקול דיון הוועדה מיום 28.6.2026 טרם פורסם ביום הגשת עתירה זו ועל כן ההפניה להקלטת הדיון.
⁴⁶ פרוטוקול דיון הוועדה מיום 30.6.2026 טרם פורסם ביום הגשת עתירה זו ועל כן ההפניה להקלטת הדיון.

185. בהמשך, וכתגובה לדין ודברים שהתפתח בוועדה, אמרה המשנה ליועצת המשפטית סומפולינסקי כך :

"חלק מהעצמאות המוסדית של הייעוץ המשפטי לממשלה שקיים היום, זה שהייעוץ המשפטי לממשלה גם אומר היום דברים שהם לא תמיד נוחים לממשלה, ואין לממשלה היום את האפשרות להוריד לו את השאלטר ולהגיד לו – אנחנו לא נותנים לך לדבר [...] "(חלק ב להקלטת ישיבת ועדת החוקה מיום 30.6.2026, אתר ערוץ הכנסת, בדקה 34: 43 להקלטה).

186. עו"ד ד"ר יובל רויטמן, ראש תחום משפט כלכלי בייעוץ המשפטי לממשלה, התייחס בדיון לחשיבות

הייעוץ המשפטי לממשלה כחלק משיטת המשפט הדמוקרטית במדינת ישראל, כך :

"ליועץ המשפטי לממשלה יש תפקיד מוסדי חשוב. הייעוץ המשפטי לממשלה הוא אחד המנגנונים המרכזיים שמייצבים את המסגרת המשפטית שבתוכה המדיניות הרגולטורית מופעלת ועליה המשקיעים מסתמכים... בתחומי הפעילות הכלכלית, בתחומי הרגולציה ובמיוחד במשקי תשתית, ככל ששחקנים בשוק יחשבו שהפרשנות המשפטית של המדינה עשויה להשתנות בקלות עם שינוי פוליטי, או שמחלוקת משפטית פנימית עשויה להיפטר בעצמאות התגברות על חוות דעת משפטית או באמצעות ייצוג חלופי, או באמצעות הכרעה פוליטית, על פני הדברים הכרעה משפטית אבל בעצם היא הכרעה פוליטית, כך גדל הסיכון הרגולטורי שהם ייחסו לפעילות שלהם בישראל. מדינה שמבקשת למשוך השקעות, לפתח תשתיות, לעודד תחרות, להפחית חסמים, לשפר שירותים לציבור, זקוקה למערכת משפטית שמייצרת אמון בכך שהכללים אינם משתנים לפי הצורך הפוליטי של הרגע וליועץ המשפטי יש חשיבות מכרעת בהקשר הזה." (חלק ב להקלטת ישיבת ועדת החוקה מיום 30.6.2026, אתר ערוץ הכנסת, בדקה 51: 52 להקלטה).

187. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד ד"ר גיל לימון, התמקד בנושא המינויים והדגיש את חשיבות

עצמאות הייעוץ המשפטי בתחום זה. בתוך כך, אמר :

" [...] כאשר הממשלה מחזיקה בסמכות למעשה לבטל את חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה כלפי, לא רק כלפי הממשלה עצמה אלא גם כלפי בעלי תפקידים, והצעת החוק לא מבחינה בין סוגים של חוות דעת, אז זה חל גם על חוות דעת למניעת ניגוד עניינים, זה גם על איסור קבלת מתנות, זה סוגיות שממש בליבת טוהר המידות בשירות הציבורי [...] להפוך את החוות דעת בנושאים האלה להכרעה פוליטית, הדבר הזה מאוד מסוכן [...] מבחינתנו ההצעה הזאת היא לא הצעה לפיצול היא הצעה לביטול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה." (חלק ב להקלטת ישיבת ועדת החוקה מיום 30.6.2026, אתר ערוץ הכנסת, בדקה 58:22 להקלטה).

188. בהמשך לכך, בדיון הוועדה מיום 2.7.2026 אשר עסק בפרק הייצוג בערכאות בהצעת החוק, אמר עו"ד

אורן פונו, ראש תחום ייעוץ במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים כי :

" [...] אי אפשר לנתק את הפרק הזה מההצעה כמכלול... הלכה של בית המשפט העליון היא שהייעוץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת, אלא אם בית משפט קבע אחרת. ההצעה שלפנינו מציעה שינוי קל, שינוי קל במירכאות [...] היועץ יהיה פרשן מוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת [...] אלא אם הממשלה קבעה אחרת... הממשלה מחליפה את בית המשפט, אבל שרי הממשלה הם כידוע לא שופטים. אין להם כלים משפטיים, אין להם מומחיות במשפט. הם אנשים פוליטיים ששוקלים בין היתר שיקולים פוליטיים. ובמצב הזה לפי ההצעה, דווקא הרשות המבצעת שהיא הגורם הרם ביותר, דווקא הממשלה שהיא הגורם הרם ביותר ברשות המבצעת ויש לה סמכויות שלטוניות שיכולות לפגוע בכל אזור, דווקא היא תהיה מעל החוק. שלטון החוק לא יחול עליה והיא תהיה פטורה מהדין [...] בהצעה שלפנינו אין אפילו ניסיון לתחם את העניינים שבהם הממשלה תוכל להתערב בעמדת המייצג [...] מרחיבים בלי מגבלה את הפתח החריג שנקבע בדוח שמגר ובפסיקת בג"ץ [...] מי שייפגע זה שלטון החוק, ומי שייפגע זה האזרח בקצה. הדבר הזה גם יוביל למצב שבו המדינה לא תדבר בקול אחד. שרים יציגו עמדות שונות בפני הממשלה, ואחר כך זה גם יתגלגל לבג"ץ [...]"

ג.ג.ג.1. פיצול הצעת החוק

189. לקראת דיון הוועדה ביום 5.7.2026 החליט יו"ר הוועדה על פיצול החוק. על כן, הגיש היו"ר נוסח מעודכן מטעמו, לקראת דיון בפיצול (להלן: "נוסח החוק המפוצל"). נוסח החוק המפוצל הכיל את סעיפים 10 עד 26 מתוך הצעת החוק שאושרה בקריאה הראשונה, בתוספת תיקונים מסוימים להצעה עקב דיוני הוועדה ותיקונים מוצעים הנובעים מהפיצול בהצעת החוק. בתחילת הדיון הציג יו"ר הוועדה את הצעתו לפצל את הצעת החוק כך שסעיפים 10 עד 26 שעוסקים ביועץ המשפטי לממשלה בתפקידו הייעוצי ובתפקידו הייצוגי יהיה הנוסח שיעלה מטעם הוועדה לקריאה שנייה ושלישית.

העתק נוסח הצעת החוק שהוגש על ידי יו"ר הוועדה ביום 5.7.2026 מצורף ומסומן ע/43.

190. במסגרת דיון זה הציג המשנה ליועצת המשפטית לממשלה עו"ד ד"ר גיל לימון את עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה:

"[...] לאורך כל הדיונים פה טענו שלא מדובר בחוק פיצול אלא בחוק שהמטרה שלו היא ביטול של מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה כמו שאנחנו מכירים אותו, וצריך להגיד שהצעת החוק במידה רבה היא מסירה את המסכות, כי מה שנשאר על הפרק זה האמת המזוקקת – זה חוק שאחרי שהוא יעבור היועץ המשפטי לממשלה, הוא יהפוך לעורך דין פרטי של הממשלה, הוא לא יוכל למלא את תפקידו כפי שהוא היום [...]" (חלק א להקלטת ישיבת ועדת החוקה, מיום 5.7.2026, אתר ערוץ הכנסת, בדקה 1: 13: 30 להקלטה).⁴⁷

191. בהתייחס לסעיף 18, אשר נוסף לנוסח החוק המפוצל וקבע הוראת מעבר לפיה בתוך 30 ימים מיום תחילתו של החוק, תקבל הממשלה החלטה בהתאם לסמכותה לפי סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, אמר המשנה ליועצת המשפטית לממשלה כי:

"ערוכה מאוד משמעותית לעצמאות של היועץ המשפטי לממשלה וליכולת שלו למלא את תפקידו כגורם ממלכתי ומקצועי, כפי שעוגן בד"ח ועדת שמגר ולאחר מכן בהחלטת ממשלה, זה הנושא של דרכי המינוי, דרכי סיום כהונה והקדנציה. למעשה סעיף 18 החדש נותן פתח לשינוי הכללים שנקבעו בעקבות ד"ח שמגר שלא ברור מה העילה לזה, מה התשתית ומה הסיבה [...]" (חלק א להקלטת ישיבת ועדת החוקה, מיום 5.7.2026, אתר ערוץ הכנסת, בדקה 1: 14: 40 להקלטה).

192. למחרת, בישיבת הוועדה מיום 6.7.2026 התייחס עו"ד אורן פונו, ראש תחום ייעוץ במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, לנוסח המפוצל של הצעת החוק. בין היתר, הצביע על כך שמדובר למעשה בחוק שמבטל את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה כפי שהוא מוכר עובר להצעת החוק. עוד הדגיש כי ההצעה תפגע בזכויות אדם ובשלטון החוק. וכך אמר במהלך הדיון:

"[...] הנוסח שהתגבש רק מחדד את התמונה. זה לא חוק של פיצול מוסד היועץ המשפטי לממשלה, זה חוק של ביטול היועץ המשפטי לממשלה... חוק שמקבע תפיסה לפיה הממשלה קובעת לעצמה מה הוא הדין, ובכך פותרת את עצמה מהדין ומחוק בניגוד להלכות שנקבעו בפסיקת בית המשפט העליון [...] הלכה למעשה הממשלה תהיה בית משפט שקובע את הדין, למרות שחברי הממשלה הם לא שופטים ואין להם מומחיות במשפט

[...] וההצעה פוגעת גם בכובע הפלילי של היועץ המשפטי, באמצעות סעיפי הפיקוח ובאפשרות של הממשלה להתערב בעמדות ייעוציות, שיש להן השפעה על הדין הפלילי ועל האכיפה הפלילית. יש פה גם סעיף שמחייב את הממשלה לקבל החלטה בנוגע להליכי מינוי ופיטורים של

⁴⁷ פרוטוקול דיון הוועדה מיום 2.7.2026 טרם פורסם ביום הגשת עתירה זו ועל כן ההפניה להקלטת הדיון.
⁴⁸ פרוטוקול דיון הוועדה מיום 5.7.2026 טרם פורסם ביום הגשת עתירה זו ועל כן ההפניה להקלטת הדיון.

היועץ [...] הסעיף הזה מעורר חשש שהכוונה היא להסיר את הערובות החיוניות שנקבעו בהחלטות הממשלה [...] ערובות לעצמאות ואי-תלות של היועץ [...] זה עלול להפוך את היועץ, הן בכובע הפלילי והן בכובע הייעוצי, ליועץ פוליטי שתלוי בממשלה [...] בסופו של דבר, גם בהיבט הייעוצי של כפיפות לשלטון החוק וגם בהיבט הייצוג של האפשרות שהמדינה תדבר בקול אחד בערכאות, הייצוג של המדינה ייפגע ובעצם זה לא שהייצוג ייפגע, מי שייפגע בסוף זה האזרח. זה האדם שנמצא מול המדינה, זה השאלה גם בהקשרים האלה, איך תוצג עמדת המדינה, האם תובא כל התמונה בפני בית משפט, האם בעצם יהיו פה נורמות של פרקליט ציבורי, או בהקשרים האלה אפשרות להביא רק את מה שנוח לממשלה." (חלק ד להקלטת ישיבת ועדת החוקה, מיום 6.7.2026, אתר ערוץ הכנסת, בדקה 10: 56 להקלטה).⁴⁹

193. בהמשך הדיון, הציג גם היועץ המשפטי של הוועדה את עמדת הייעוץ המשפטי לגבי הנוסח המפוצל של הצעת החוק. היועץ המשפטי של הוועדה הצביע על השינויים המהותיים שבהצעת החוק לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, על החלשת המעמד של היועץ המשפטי והפגיעה בעצמאותו ועל הבעייתיות הרבה שעולה מהנוסח המפוצל. עוד העלה חשש כי הרשות המבצעת תעשה שימוש רחב ביכולתה לערער על חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, וביכולתה להעדיף ייצוג עצמאי בפני בית המשפט, אם החוק המפוצל יעבור:

"[...] במערך החוקתי שלנו יש ליועץ המשפטי לממשלה תפקיד מיוחד שמחייב אותו מצד אחד לסייע לממשלה למלא את תפקידה, לרשות המבצעת, ומצד שני להיות גורם פיקוח ובקרה על פעולות אלה ולהבטיח שהממשלה גם תנהג על פי חוק [...] באופן כללי, ברור ששני המרכיבים האלה, האוברולינג והנושא של הייצוג, תוך חסימת היועץ מהתייצבות, מהווים שינוי מהותי באופי התפקיד אל מול המצב הקיים וברור שהם מחלישים מאוד את התפקיד ופוגעים משמעותית ביכולת שלו לקיים ביקורת שיפוטית פנים מוסדית על גורמי הרשות המבצעת [...] וכפועל יוצא לפגוע במערך האיזונים והבלמים שחלים על הרשות המבצעת [...] הכנסת לא מחוקקת בחלל ריק [...] כשהכנסת מחוקקת הסדר מהסוג הזה היא גם כן באותה מידה, גם בתחום הזה החוקתי והמשפטי כמו בתחומים כלכליים צריכה לבחון את תנאי הרקע החוקתיים. במצב הנוכחי בשנים האחרונות, יש שחיקה משמעותית בהקשר של הכבוד לפסיקה של בתי משפט, יש נטייה הולכת וגוברת לקרוא לאי ציות של פסקי דין או למסמס של פסקי דין. על רקע זה יש חשש כבד שגם השימוש בכלים בלתי קונבנציונליים אלה יהיה לא פעם בעשר שנים אלא ייעשה בצורה תדירה, וגם אם הוא לא ייעשה בצורה תדירה, החשש הוא שהוא ייעשה בדיוק באותם מקרים שבהם הממשלה רוצה להפר את החוק כדי להגדיל את כוחה. ודווקא באותם מקרים שבהם נוצר הצורך המיוחד באיזונים והבלמים [...] (חלק ד להקלטת ישיבת ועדת החוקה, מיום 6.7.2026, אתר ערוץ הכנסת, בדקה 31: 19: 2 להקלטה).

194. בסיום דיון זה אושר פיצול החוק בוועדה ומאוחר יותר באותו היום אושר הפיצול גם במליאה.
195. ביום 12.7.2026 ולאחר שנדחו אלפי הסתייגויות שהוגשו, אושרה הצעת החוק בוועדה לקריאה שנייה ושלישית בוועדה. ההסתייגויות היחידה שהתקבלה הייתה של יו"ר הוועדה, ח"כ שמחה רוטמן וח"כ אביחי בוארון, שבמסגרתה נמחק סעיף 3(ג) להצעת החוק, אשר קבע כי כלל היועצים המשפטיים ברשות המבצעת ייתנו ייעוץ משפטי מכוח סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה ומטעמו.
196. למחרת, הופצה חוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, גיל לימון בעניין הנוסח החוק אשר אושר לקריאה שנייה ושלישית. בחוות דעת זו, אשר הוגשה על דעת היועצת המשפטית לממשלה, חוזר המשנה ליועמ"שית על עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה לפיה הצעת החוק שאושרה הינה הצעת חוק שעוסקת בהחלשת מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה, התביעה הכללית והייצוג בערכאות.
197. המשנה ליועמ"שית הדגיש כי הצעת החוק מבקשת לרוקן מתוכן את מוסד היועץ המשפטי לממשלה

⁴⁹ פרוטוקול דיון הוועדה מיום 6.7.2026 טרם פורסם ביום הגשת עתירה זו ועל כן ההפניה להקלטת הדיון.

והתביעה הכללית ולהופכם למוסדות מוחלשים **התלויים בדרג הפוליטי**. עוד עמד היועץ המשפטי לממשלה על כך שבאמצעות ביטול המעמד המחייב של חוות הדעת של היועץ, השתקת קולו בהליכים משפטיים והסדרים נוספים שנקבעו בחוק ואשר מביאים לפגיעה במעמדו, "מבקשת ההצעה להעביר את ההכרעה בשאלות משפטיות מן הדרג המקצועי-העצמאי-והממלכתי אל הדרג הפוליטי ולאפשר לממשלה לעשות דין לעצמה, במגוון התחומים של הפעל הכוח השלטוני, לרבות בתחום הפלילי."

198. לעמדת היועץ המשפטי, אישור החקיקה יביא להסרת אחד המנגנונים החשובים ביותר בשיטת המשטר הישראלית אשר מבטיח שמירה על שלטון החוק בפעילות הממשלה, מבלי שמוצעים במקביל מנגנוני בקרה חלופיים כלשהם. עם סיום חוות דעתו, הדגיש המשנה ליועצת המשפטית לממשלה כי :

"מדובר בצעד קיצוני שהוא חלק מתהליך נמשך שקורה לנגד עינינו בשנים האחרונות של **שחיקת ערובות דמוקרטיות לשלטון החוק ולמנהל תקין**. בתהליך הזה הריקון מתוכן והפוליטיזציה של מוסדות דמוקרטיים, כגון הייעוץ המשפטי לממשלה והמחלקה לחקירות שוטרים, הם **אמצעי להסרת בלמים ואיזונים**. עד היום, הייעוץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית העצמאית היו ערובה לשמירת שלטון החוק ולהבטחת תקינות עבודת המנהל. ההחלשה הקיצונית שלהם במסגרת הצעת החוק היא **האמצעי להשגת כוח שלטוני חסר גבולות ולהפיכתם למוסדות שאין ביכולתם להתמודד עם שחיתות שלטונית, שרירות שלטונית, ניצול של קופת הציבור ופגיעה באינטרס הציבור**".

העתק חוות דעת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מיום 13.7.2026 מצורף ומסומן ע/44.

199. ביום 15.7.2026 אושרה הצעת החוק בהצבעה בקריאה שנייה ושלישית במליאה.

העתק הצעת החוק שהונחה על שולחן הכנסת ביום 13.7.2026 מצורף ומסומן ע/45.

ג.4. מיצוי הליכים מטעם העותרת

200. עם פרסום פרטי הצעות החוק ולאחר גיבוש עמדתה בנושא, החלה העותרת, לצד ארגוני חברה אזרחית שונים, להיאבק לתיקון הפגמים בהצעת החוק וכדי למנוע את הפגיעה החמורה שתיגרם מחקיקתה לעקרונות דמוקרטיים בסיסיים ולזכויותיהם החוקתיות של אזרחי מדינת ישראל.

201. בתוך כך, בנובמבר 2025, ונוכח הדיונים בוועדה בהכנה לקריאה ראשונה, הגישה העותרת נייר עמדה מפורט ובו נימקה את התנגדותה להצעת החוק. בין היתר, עמדה העותרת על חשיבות השמירה על מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה כשומר סף מרכזי במדינת ישראל ועל החשש שהצעות החוק שעברו בקריאה טרומית יובילו לפוליטיזציה של המוסד ולהפיכת היועץ המשפטי משומר סף עצמאי למשרת ארון פוליטית. עוד הצביעה העותרת על החשש לפיו הצעות החוק קודמו בעיתוי ובנסיבות המעוררים חשש כבד לתכלית פרסונלית פסולה.

העתק נייר עמדה בעניין הצעות החוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה (נובמבר 2025), מצורף ומסומן כנספח ע/46.

202. לצד זאת, העותרת עקבה באדיקות אחר הליך החקיקה והשתתפה, באמצעות נציגיה, בדיונים שהתקיימו בוועדה המשותפת, לצד ארגוני חברה אזרחית רבים וטובים, אשר הופיעו אף הם בפני הוועדה המשותפת ופעלו להשמיע עמדתם על הצעת החוק והשינוי המשטרי הטמון בחובה.

203. כך, כבר באחת מהשיבות הראשונות שנתקיימו בעניינה של הצעת החוק, הגיעה לדיון נציגת העותרת, עו"ד סתיו לבנה להב, והביעה את התנגדות העותרת להצעת החוק. כך, בישיבת הוועדה מיום 25.11.2025 הדגישה כי :

"[...] על פניו הסדרת התפקיד של היועץ המשפטי לממשלה בחקיקה הוא דבר מבורך, אנחנו לא מתנגדים לעצם ההסדרה, ראוי ונכון שבמדינה דמוקרטית הדברים יהיו מעוגנים בחקיקה, אבל דברים צריכים לעשות בחוקה מקיפה שמעגנת ומאזנת בין הכוח השלטוני של רשויות השלטון השונות ולא מביאה שוב ושוב כוח שלטוני לרשות אחת על חשבון מנגנוני האיזונים והבלמים. הצעות החוק כאן לא מסתפקות בהסדרה, הן מבקשות לשנות מן היסוד את מוסד היועץ המשפטי לממשלה מבלי איזונים ובלמים. ובואו נקרא לילד בשמו, בנוסח הרלוונטי שיש כאן על השולחן, נחסל אותו כשומר סף מרכזי."

העתק עמ' 9 מפרוטוקול ישיבת ועדת החוקה מיום 25.11.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/47.

204. בישיבת הוועדה מיום 30.12.2025 התייחסה נציגת העותרת להתבססות הוועדה על תזכיר פרידמן כמצע לדיוני הוועדה:

"ההתייחסות אליו כמין איזו שהיא נקודת התייחסות והפערים בין הגישה שלך לפרידמן – זה רוב הדיון שמתנהל כאן אבל אני חושבת שחשוב להתייחס למה המצב היום לעומת מה שהצעת החוק מציעה. פרידמן זה קו ייחוס מאוד בעייתי, יש הרבה בעיות בהצעת החוק שנדון בהן בוועדה, ויש סיבה שזה לא קודם ב-2008."

205. בהמשך אותו דיון הדגישה נציגת העותרת, עו"ד לבנה להב, את החשיבות לבחינת הצעת החוק בתוך ההקשר המלא של שיטת המשפט במדינת ישראל בכללותה:

"אנחנו שוב ושוב מתעלמים מההקשר של שיטת המשפט במדינת ישראל. אין לנו כאן חוקה, יש לנו התכת רשויות, שבו הרשות המבצעת, שהיא הממשלה, שולטת בילד-אין בכנסת, יש לה רוב בקואליציה. ובאופן שבו שיטת המשפט בישראל עוצבה, היועץ המשפטי לממשלה מהווה שומר סף מאוד חשוב בשיטה. לכן אם אנחנו משנים את אופן ואופי התפקיד שלו, אנחנו צריכים לראות איך אנחנו מאזנים את זה במקור אחר לכל הפחות. כלומר זה לא יכול להיות שזה ייעשה חד-צדדי, אנחנו נותנים עוד מקור כוח לממשלה לבצע בדיוק את מה שהיא רוצה בלי שום הגבלות ובלי שום כוח או איש מקצוע שיוכל לוודא שהיא פועלת בהתאם לחוק ולא ינטרס הציבורי כי בהגדרה, אם זה הדרך למינוי זו גם הדרך לפיטורים שלו כי לפי ההצעה שלך, כבוד היו"ר, הם גם יוכלו לפטר את היועץ המשפטי לממשלה אם הוא לא פועל לשביעות רצונם מכל סיבה שהיא או הוא לא פועל בנושא המדיניות שלהם. ולכן במבחן התוצאה יש פה אפס אחוז יחס לשיקולים מקצועיים ולשמירה על אינטרס ציבורי."

העתק עמ' 13 מפרוטוקול ישיבת ועדת החוקה מיום 30.12.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/48.

206. לאחר שעברה הצעת החוק בקריאה ראשונה וחזרה לוועדה לדיוני הכנה לקריאה שנייה ושלישית ולאור השינויים הרבים שעברה הצעת החוק, הגישה העותרת נייר עמדה מעודכן בחודש יוני 2026, ובו נימקה שנית את התנגדותה להצעת החוק.

207. בנייר עמדה זה חזרה והדגישה העותרת את עמדתה כי הצעת החוק מבקשת לרוקן את מוסד היועץ המשפטי מתוכן ולהפוך את תפקיד היועץ למשרת אמון פוליטית נעדרת עצמאות מקצועית. העותרת הדגישה כי הצעת החוק מעצבת מחדש את מעמד חוות הדעת המשפטיות ואת אופן עבודתו של היועץ המשפטי לממשלה ופוגעת משמעותית במעמדו כשומר סף שמהווה חלק ממנגנון האיזונים והבלמים החיוני לשמירה על המשטר הדמוקרטי ועל שלטון החוק.

208. בנוסף, הצביעה העותרת על הפגיעה בעצמאות התביעה הכללית ובשוויון בפני החוק שבהצעת החוק ועל כך שהצעת החוק מקודמת בהמשך ישיר למהלך כללי שמטרתו פגיעה ביועצת המשפטית המכהנת ובמוסד היועץ המשפטי בכלל.

העתק נייר עמדה בעניין הצעות החוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה (יוני 2026), מצורף ומסומן כנספח ע/49.

209. בהמשך ישיר, גם במסגרת דיוני הוועדה בהכנה לקריאה שנייה ושלישית, בדיון מיום 15.6.2026 שעסק בסמכויות היועץ המשפטי לממשלה הקשורות לבחירות, הגיעה לדיון נציגת העותרת, עו"ד סתיו לבנה להב, והביעה את עמדת העותרת בעניין החשיבות המיוחדת לשמירה על האינטרס הציבורי בכל הקשור לבחירות:

"ברגע שיש עורך דין פרטי לממשלה שהוא התפקיד החדש של היועץ המשפטי לממשלה, זה מתנגש בעיקר בתקופת בחירות. צריך להתייחס לזה. צריך למצוא הסדר מתאים לזה. אי אפשר שלא יהיה אף אחד שישמור על טוהר הבחירות [...] היועץ המשפטי לממשלה צריך לשמור על טוהר הבחירות וצריך למצוא לזה פתרון [...]"

העתק עמ' 107 מפרוטוקול דיון ועדת החוקה מיום 15.6.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/50.

210. על כן, עם קבלת החוק, ובשים לב לפגיעה בעקרונות דמוקרטיים בסיסיים כדוגמת עיקרון שלטון החוק ומנגנוני האיזונים והבלמים ופגיעה בזכויות חוקתיות, לא נותרה לה לעותרת כל ברירה, מלבד הגשת עתירה זו, באופן מידי ודחוף; וממילא, "עת למצות הליכים, ועת למצות את מיצוי ההליכים ולעתור" (בג"ץ 7652/19 פלונית נ' בית הדין הרבני הגדול, פס' 2 (נבו 12.2.2020)).

ד. הטיעון המשפטי

ד.1. התשתית הנורמטיבית

ד.1.א. תפקידיו ומעמדו של היועץ המשפטי לממשלה טרם חקיקת החוק

211. היועץ המשפטי לממשלה הוא כאמור אחד התפקידים החשובים ורבי ההשפעה ביותר במדינת ישראל, ומהווה רכיב מרכזי בהגנה על שלטון החוק ושמירה על האינטרס הציבורי. כפי שתואר לעיל, היועץ אמון על ארבעה תחומים עיקריים.

212. **ראשית**, היועץ המשפטי לממשלה עומד בראש מערך הייעוץ המשפטי לרשות המבצעת ובכלל זה הממשלה, השרים ומשרדי הממשלה, ומופקד מבחינה מקצועית על כל יתר היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה. במסגרת זאת, מנחה הייעוץ המשפטי לממשלה את גורמי הרשות המבצעת בדבר היבטים משפטיים של פעולותיהם, מסייע להם לקדם את מדיניותם בגבולות הדין ומתריע מפני פעולות ברשות המבצעת החורגות מן הדין.

213. בפסיקה ענפה של בית המשפט הנכבד נקבע כי היועץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך של הדין כלפי הרשות המבצעת, וכי חוות דעתו מחייבת אותה כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת (ראו מני רבים בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441, 473 (1993); דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים, פסקה 44 לחוות דעתה של כבוד הנשיאה נאור (26.10.2017); בג"ץ 6494/14 גיני נ' הרבנות הראשית, בפסקה 23 לחוות דעתו של כבוד השופט סולברג (6.6.2016) (להלן: "עניין גיני"); בבג"ץ 5124/18 תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ נ' שר האוצר, פס' 2-4 לחוות דעתו של כבוד השופט מזוז (4.3.2019) (להלן: "עניין תנובה"); בג"ץ 158/21 רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים, פסקאות 6-9 לחוות דעתו של כבוד השופט מזוז (31.1.2021)). יש להדגיש כי הגם שהיועץ נדרש לסייע לממשלה להגשים את מדיניותה, פרשנותו המשפטית את הדין ואת הגבולות שבמסגרתם ניתן לקדם מדיניות זו נדרשת להיעשות באופן עצמאי, ללא תלות בתפיסתה של הממשלה את המצב המשפטי.

214. בתוך כך, היועץ המשפטי לממשלה מופקד בין היתר על ליווי הליכי החקיקה הממשלתית על כל שלביה ועל הבטחת תקינות הליכי החקיקה. בנוסף, נציגי מערך הייעוץ המשפטי לממשלה מעניקים לשר

המשפטים חוות דעת מקצועית ומשפטית ביחס להצעות חוק פרטיות הנדונות בוועדת השרים לענייני חקיקה ובוועדות הכנסת השונות ומשתתפים בדיונים המתקיימים במסגרתן.

215. כמו כן, היועץ אחראי במסגרת תפקיד זה על עריכת הסדרי ניגודי עניינים עבור גורמים שונים בשירות המדינה שמטרתם להפיג את החשש כי יפעילו את סמכויותיהם באופן בלתי ענייני או במשוא פנים (ראו בג"ץ 3056/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פס' 20-21 לפסק דינה של כבוד הנשיאה חיות (25.3.2021)).

216. בנוסף, היועץ המשפטי לממשלה מנחה את הרשות המבצעת בקשר לאופן היישום של פסקי הדין של בית המשפט הנכבד (ראו הנחיה מס' 6.1006 של היועץ המשפטי לממשלה "ביצוע פסקי דין של בתי משפט נגד המדינה" (1.8.2010); הנחיה מס' 6.1003 של היועץ המשפטי לממשלה "הוצאה לפועל של פסק דין נגד המדינה" (10.2.2015)).

217. כך, על פי התפיסה המקובלת, לצד בית המשפט הפועל כ"בלם חיצוני" שנועד למנוע שימוש לרעה בכוח השלטוני, היועץ המשפטי לממשלה פועל כ"בלם פנימי" של הממשלה שעליו למנוע, ביוזמתו, פעולות בלתי חוקיות מצד רשות ממשלתית כלשהי (ראו יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה: משרת הציבור ולא משרת הממשלה" **ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי** (יצחק זמיר עורך, התשנ"ג, 451) (להלן: "זמיר, היועץ המשפטי לממשלה").

218. **שנית**, עובר לחקיקת החוק, הייתה נתונה ליועץ המשפטי לממשלה סמכות בלעדית לייצג את המדינה בכל הערכאות השיפוטיות והוא אף הוסמך להצטרף לכל הליך שעשוי להשפיע על זכות של מדינת ישראל או זכות ציבורית או עניין ציבורי (ראו סעיף 1 לפקודת סדרי הדין). בפסיקה נקבע לא אחת כי בלעדיות הייצוג מוקנית ליועץ מאת מעמדו כפרשן המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת. שכן, מכך שחוות הדעת של היועץ מחייבת את רשויות המנהל כל עוד לא נקבע אחרת על ידי בית המשפט, נובע גם התפקיד של היועץ כמי שנדרש להגן על עמדה זו בבית המשפט (ראו בג"ץ 31238-09-24 **השר לביטחון לאומי נ' היועצת המשפטית לממשלה**, פס' 44 לפסק דינה של כבוד השופטת ברק-ארז (נב) (9.3.2025) (להלן: בג"ץ **השר לביטחון לאומי**)).

219. ריכוזם של תפקידי הייעוץ והייצוג בידי גורם אחד נועד גם לסייע בהבטחת האחידות בפרשנות הדין, כך שהעמדה המשפטית המנחה את הרשות המבצעת בשלב קבלת ההחלטות תהא זהה לעמדה המוצגת בעת הביקורת השיפוטית. **בדוח ועדת שמגר** צוין בעניין זה כי "הייעוץ המשפטי שניתן על ידי היועץ קשור לא אחת קשר הגיוני ומהותי עם שלב נוסף בטיפולו של עורך דין והוא עניין ההופעה בפני הערכאות כדי להציג את עמדת הממשלה" (עמ' 46), וכי "נוסף על הייעוץ נושא היועץ המשפטי בחובת הייצוג של רשויות שלטון [...] ופעולה זו היא, לא אחת, המשכו של הייעוץ שניתן על ידיו או על ידי עוזריו, ופועל יוצא הימנו" (שם, בעמ' 72).

220. יחד עם זאת, לנוכח האפשרות כי תתעורר מחלוקת בין היועץ המשפטי לממשלה לבין הרשות באשר לפרשנות הנכונה של הדין בעניין מסוים, הכירה הפסיקה בכך שבמקרים חריגים ונדירים מוסמך היועץ המשפט לממשלה להביא בפני בית המשפט, לצד עמדת המדינה מטעמו, גם את עמדתה החולקת של הרשות (בג"ץ **השר לביטחון לאומי**, פס' 45). בדוח ועדת שמגר הודגש כי יש לשמור על כך שהבאת עמדתו של גורם בממשלה בניגוד לעמדת המדינה המיוצגת בידי היועץ המשפטי לממשלה תישאר בגדר חריג ולא תהפוך לכלל:

"עיקרון החוקיות והסדר הטוב מחייבים כי מקרים של ייצוג נפרד יהיו **נדירים וחריגים**. ממשלה המחליטה להעמיד נושא להכרעה שיפוטית בניגוד לחוות דעתו של היועץ המשפטי פוגעת בוודאות המשפטית ובאמון הציבור ביועץ המשפטי. מצבו בו היועץ המשפטי מאפשר ייצוג לטענות שהוא סבור כי אל לרשות ציבורית להשמיען ראוי שיהיה מצב חריג, ויש

לעשות כל מאמץ להימנע ממנו. במאמץ זה צריכים להיות שותפים הן רשויות השלטון, הצריכות להניח כי חוות דעתו של היועץ המשפטי משקפת את החוק והן היועץ המשפטי" (דוח ועדת שמגר, בעמ' 77).

221. עמדה זו אומצה גם בפסיקת בית המשפט הנכבד. ראו למשל עניין גיני, פס' ד לפסק דינו של כבוד השופט רובינשטיין ופס' 24 לפסק דינו של כבוד השופט שהם (6.6.2016); עניין תנובה, פס' 4 לפסק דינו של כבוד השופט מזוז (4.3.2019).

222. **שלישית**, היועץ המשפטי לממשלה משמש כראש התביעה הכללית. במסגרת זאת היועץ מופקד על התוויית המדיניות המקצועית של רשויות התביעה, קביעת סדרי העדיפויות והנחיית עבודתן, וכן על הבטחת אחידות ביישום הדין הפלילי ובניהול הליכים פליליים. נוסף על סמכויותיו המערכתיות, הדין מקנה ליועץ המשפטי לממשלה סמכויות ייחודיות כגון הסמכת תובעים ואישור של פתיחה בחקירה והגשת כתב אישום נגד ראש הממשלה, שופטים וחברי כנסת.

223. הפעלת סמכויות אלה נעשתה טרם חקיקת החוק באופן עצמאי, מתוך מחויבות בלעדית לאינטרס הציבורי ולשיקולים מקצועיים, וללא כפיפות לדרג הפוליטי. בפסיקה נקבע כי עצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה בתחום האכיפה הפלילית מהווה נדבך יסודי בשמירה על שלטון החוק ומבטיחה כי סמכויות החקירה והתביעה יופעלו באופן ענייני, שוויוני ונטול שיקולים פוליטיים או זרים (לתיאור "עיקרון העל" בדבר עצמאות מערכת התביעה ראו למשל בג"ץ 8987/22 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פסקה 1 לפסק דינו של מ"מ הנשיא, כבוד השופט עמית (נבו 2.1.2025) (להלן: **בג"ץ תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה**); בג"ץ 3545-11-25 **ח"כ בוארון נ' היועצת המשפטית לממשלה**, פסקה 47 לפסק דינה של כבוד השופטת וילנר, פסקה 7 לפסק דינה של כבוד השופטת כנפי-שטייניץ ופסקה 10 לפסק דינו של השופט שטיין (נבו 16.11.2025)).

224. **רביעית**, היועץ המשפטי לממשלה מופקד על הגנה על האינטרס הציבורי ועל הבטחת קיומו של שלטון החוק במובנו הרחב (ראו יצחק זמיר **הסמכות המנהלית, כרך ד – סדרי הביקורת המשפטית** 2405 (2017) (להלן: **זמיר, סדרי הביקורת המשפטית**); אמנון רובינשטיין וברק מדינה **המשפט החוקתי של מדינת ישראל – רשויות השלטון ואזרחות** 996 (מהדורה שישית 2005)). בתוך כך, הייעוץ המשפטי נדרש "להדריך את הרשות שלא תפגע שלא לצורך או מעבר לצורך בזכויות אדם" (זמיר, **היועץ המשפטי לממשלה**, בעמ' 453).

225. לצורך מימוש כלל תפקידיו אלה, הוקנו ליועץ המשפטי לממשלה מגוון רחב של סמכויות סטטוטוריות במאות דברי חקיקה. סמכויות אלה משתרעות על תחומים אזרחיים, פליליים, משטריים ומנהליים, ומבטאות את האמון שרש המחקק לאורך השנים ליועץ כגורם עצמאי ומקצועי, המופקד על שמירת שלטון החוק והאינטרס הציבורי (להרחבה ראו פרק ג.1.ב. לעיל).

ד.1.ב. עיקרי השינויים שחולל החוק במוסד היועץ המשפטי לממשלה

226. כפי שיפורט להלן, החוק משנה מן היסוד את מוסד היועץ המשפטי לממשלה ופוגע קשות במעמדו בתור הפרשן המוסמך של הדין כלפי הרשות המבצעת. כך, בעוד שעל פי הדין הנוהג חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה מחייבות את גורמי הרשות המבצעת והיועץ אמון על קביעת עמדת המדינה בהליכים משפטיים ועל ייצוג העמדה בערכאות, החוק קובע הסדר חדש שבמסגרתו נתונות לממשלה סמכויות רחבות לסטות מעמדתו המשפטית של היועץ ואף לפטור ממנה גורמים אחרים ברשות המבצעת; לקבוע את העמדה המשפטית של הרשות המבצעת בהליכים מתנהלים; ולהסתייע בייצוג משפטי פרטי לפי שיקול דעתה, תוך מניעת התייצבות של היועץ המשפטי לממשלה בהליך.

227. משמעותם המצטברת של שינויים אלה היא ביטול אפשרותו של היועץ המשפטי לממשלה לפעול כשומר

סף האמון על שמירת שלטון החוק וייצוג האינטרס הציבורי, והחלשה משמעותית של האיזונים והבלמים על כוחה של הממשלה.

התגברות על חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה

228. ראשית, החוק פוגע באופן משמעותי במעמד המחייב של חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה. כך, סעיף 4 לחוק אמנם קובע כי חוות דעת של היועץ שניתנה בכתב משקפת עבור גורמי הרשות המבצעת את הדין הקיים, אולם סעיף 5(א)(2) לחוק קובע **חריג רחב** לכלל זה הפוטר את הממשלה או כל גורם ברשות המבצעת הכפוף לה מחוות דעת של היועץ, אם הממשלה "ראתה טעם בכך". במקרה כזה על הממשלה להניח את החלטתה על שולחן ועדת חוקה בצירוף חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, או על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, לפי העניין (סעיף 5(ב) לחוק). סמכות זו אינה חלה בקשר להפעלת סמכויות ב"תחום המשפט הפלילי" (שאינו מוגדר בחוק) או להפעלת סמכויות שהוקנו ליועץ המשפטי לממשלה בחוק (סעיף 5(ג)(1) ו-5(ג)(2) לחוק).

229. משמעותם של סעיפים אלה היא שכל אימת שחוות דעת של היועץ לא תעלה בקנה אחד עם רצון הממשלה, תוכל הממשלה **לשלול** את מעמדה המחייב של חוות הדעת ולפטור את עצמה ואת כלל גורמי הרשות המבצעת מהחובה לנהוג על פיה. החוק **אינו מגביל את הסמכות** של הממשלה להתגבר על חוות הדעת של היועץ ומשכך עלול אף להכשיר החלטת ממשלה המנחה גורמים ברשות המבצעת לפעול בניגוד לדין. בכך נוצרת מציאות מוסדית שבה הממשלה אינה רק כפופה לחוק, אלא גם מחזיקה בכוח לקבוע בעצמה את פרשנותו ואת גבולות תחולתו עליה.

230. הסדר זה אף אינו מתיישב עם סעיף 2(א)(1) לחוק, המטיל על היועץ המשפטי לממשלה לסייע לממשלה להגשים את מדיניותה "במסגרת הדין ותוך הקפדה על שמירתו", שכן מקום שבו הממשלה רשאית לפטור את עצמה ואת גורמי הרשות המבצעת מחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, ניטל ממנו הכלי המרכזי שבאמצעותו הוא מבטיח כי מדיניות הממשלה תקודם במסגרת הדין.

קביעת עמדת הרשות המבצעת בהליכים משפטיים על ידי הממשלה

231. לצד זאת, החוק קובע כי הסמכות לקבוע את העמדה המשפטית של הרשות המבצעת בהליכים המתנהלים בפני בית המשפט, דרך כלל או לעניין מסוים, תהיה בידי הממשלה, והיא תיקבע על ידי היועץ המשפטי לממשלה, "אלא אם כן קבעה הממשלה עמדה אחרת, בעצמה או באמצעות ועדת שרים" (סעיף 7 לחוק). זאת, למעט בהליכים ב"תחום המשפט הפלילי" (שאינו מוגדר בחוק) ובקשר לסמכויות סטטוטוריות של היועץ (סעיף 12(א)(1) ו-2 לחוק).

232. כלומר, שלאחר שהחל להתנהל הליך משפטי נגד גורם ברשות המבצעת – הממשלה או חלק מחבריה הם שיוכלו לקבוע את העמדה המשפטית של אותו גורם, על אף שהם אינם מחזיקים במומחיות משפטית מתאימה. סמכות זו אינה מוגבלת למקרים שבהם הממשלה שללה מראש את מעמדה המחייב של חוות דעת של היועץ המשפטי באותו עניין לפי סעיף 5(ב) ועלולה לפיכך להוביל למצב שבו הממשלה מאמצת בהליך משפטי עמדה אשר מנוגדת לעמדת היועץ המשפטי לממשלה שחייבה את הרשות בשלב קבלת ההחלטה הנתקפת בהליך.

233. בנוסף, מאחר שהסמכות אינה מוגבלת לקביעת עמדת הרשות המבצעת בעניין מסוים, היא עשויה לאפשר לממשלה לקבוע מראש, דרך כלל, כי היועץ המשפטי לממשלה לא יהיה מעורב בקביעת העמדה המשפטית של הרשות המבצעת בתחום עיסוק כלשהו, ולחסן את פעולותיה בתחום זה באופן רחב מפיקוח וביקורת. הסדר זה אף אינו מתיישב עם סעיף 2(א)(2) לחוק, המטיל על היועץ המשפטי לממשלה "להשליט חוק ומשפט ברשות המבצעת ולהנהיג בה אחידות ותיאום בפרשנות הדין", שכן הוא מאפשר לממשלה לקבוע לעצמה עמדות משפטיות שונות ואף מנוגדות לעמדת היועץ המשפטי לממשלה.

ביטול בלעדיות הייצוג של הרשות המבצעת בידי היועץ המשפטי לממשלה

234. החוק קובע עוד כי היועץ המשפטי לממשלה יציג את עמדת הרשות המבצעת בהליכים לפני בית המשפט (סעיף 6 לחוק), אולם מאפשר לממשלה לקבוע, בעצמה או באמצעות ועדת שרים, שבהליך מסוים עמדת הרשות המבצעת תוצג באמצעות "עורך דין אחר שתקבע וששכרו ישולם בדרך שתקבע".

235. הממשלה תהא רשאית לעשות כן אם היועץ המשפטי לממשלה מסר לה הודעה כי לא ניתן להציג את עמדת הרשות המבצעת שנקבעה בהליך מסוים (לפי סעיף 7 לחוק), אך גם כאשר היועץ לא מסר הודעה כאמור, אם השר הנוגע בדבר סבור כי "עמדת הרשות המבצעת בהליך מסוים אינה מיוצגת או לא תוצג כראוי באמצעות היועץ המשפטי לממשלה [...]". הוזה אומר, בכל הליך משפטי, ובכל שלב של ההליך המשפטי, הממשלה תוכל להחליט כי היועץ לא יציג עוד את עמדת הרשות המבצעת. זאת, למעט בהליכים ב"תחום המשפטי הפלילי" (שאינו מוגדר בחוק) ובקשר לסמכויות סטטוטוריות של היועץ המשפטי לממשלה (סעיף 12(א)(1) ו-2 לחוק).

236. לצד זאת, החוק מגביל את הייצוג של גופים של המדינה שאינם חלק מהרשות המבצעת בידי היועץ המשפטי לממשלה, ומתנה ייצוג כאמור בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, הסכמת אותו הגוף, ובכל הנוגע לכנסת, גם בהסכמת היועץ המשפטי לכנסת (סעיף 11 לחוק).

237. בנוסף, החוק מסמך את הרשות המבצעת להשמיע את טענותיה בפני בית משפט בהליך שנדרש לברר בו את שאלת תוקפו של חוק (סעיף 13 לחוק). בכך מקנה החוק לראשונה מעמד רשמי לרשות המבצעת, שעמדתה תוכל להיקבע על פי החוק על ידי גורמים בממשלה, בהליכים המכוונים נגד הרשות המחוקקת.

מניעת התייצבות היועץ המשפטי לממשלה בהליכים משפטיים

238. החוק מאפשר לממשלה למנוע מהיועץ המשפטי לממשלה להתייצב בהליכים משפטיים שבהם נקבע כי עמדת הרשות המבצעת תיוצג בידי עורך דין אחר. כך, על פי החוק, מקום שבו החליטה הממשלה כי עמדת הרשות המבצעת תיוצג בידי עורך דין אחר, ברירת המחדל היא שהיועץ המשפטי לממשלה לא יתייצב באותו הליך. התייצבותו תתאפשר רק אם קיבל לכך את אישור הממשלה, ועדת שרים, שר המשפטים או אישור אחר שניתן בהתאם להסדר שקבעה הממשלה (סעיף 10(א) לחוק), למעט בהליכים בתחום המשפט הפלילי, שכאמור לא הוגדר בחוק (סעיף 10(ב) לחוק). זאת בניגוד לדין הנוהג, שלפיו גם במקרים החריגים שבהם היועץ המשפטי לממשלה סבור כי אינו יכול לייצג את עמדת הממשלה ומתיר לה להסתייע בייצוג משפטי פרטי, הוא מוסיף להתייצב בהליך ולהציג לפני בית המשפט את עמדת המדינה כפי שהוא סבור שמתחייב מן הדין.

גידור שיקול הדעת של היועץ המשפטי לממשלה

239. סעיף 14 לחוק קובע כי היועץ המשפטי לממשלה יהיה עצמאי בשיקוליו ובהחלטותיו. אולם רק ביחס לעניינים הנוגעים לתחום הפלילי מצוין גם כי לא תהיה על היועץ מרות זולת מרותו של הדין (סעיף 14(ב) לחוק), באופן אשר עשוי להקרין על עניינים אחרים שעליהם אמון היועץ, שבהם ייתכן כי פרשנות הדין תהיה כפופה גם למרותו של השלטון.

פיקוח הממשלה והשר על היועץ המשפטי לממשלה

240. החוק קובע הסדרי פיקוח הדוקים של גורמים בממשלה על פעולות היועץ המשפטי לממשלה. תחילה, סעיף 15(א) לחוק קובע כי "היועץ המשפטי נושא באחריות למילוי תפקידו בפני הממשלה, והוא נתון לפיקוחו של השר מטעמה". בהמשך לכך, נקבע כי על היועץ להביא בחשבון את החלטות הממשלה ומדיניותה בכל הנוגע לעניינים של מדיניות אכיפת הדין הפלילי ולסדרי המינהל של הפרקליטות הפלילית (סעיף 15(ב) לחוק), באופן המקנה לגורמים פוליטיים, לראשונה, דריסת רגל בשיקולים שעל היועץ להתחשב בהם בכובעו כראש התביעה הכללית.

241. עוד נקבע כי על היועץ למסור לשר, מזמן לזמן, דין וחשבון על פעולותיו ולהביא בפניו שאלות בעלות חשיבות ביטחונית, מדינית או ציבורית מיוחדת; וכן למסור דין וחשבון על פעולותיו לבקשתו של השר, באופן כללי או בעניין מסוים (סעיף 15(ג)(1) ו-2 לחוק). עם זאת, במקרה שבו היועץ סבור כי הדבר יוביל לפגיעה באינטרס ציבורי חשוב כדוגמת העמדה של השר במצב של ניגוד עניינים, עליו למסור דין וחשבון לנציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות (סעיף 15(ג)(3) לחוק).

תחילת החוק

242. החוק קובע כי תחילתו תהא ביום כ"ב בטבת התשפ"ז (1 בינואר 2027) וכי בתוך 30 יום ממועד זה תקבל הממשלה החלטה בהתאם לסמכותה לפי סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: **חוק המינויים**), שעניינו קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה. בהתאם לסעיף 14 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, הסמכה זו כוללת גם את הסמכות לקבוע את הדרכים והתנאים להפסקת כהונתו של היועץ.

2.ד. הפגמים שנפלו בחוק

2.ד.א. החוק פוגע פגיעה קשה בעיקרון שלטון החוק

243. עיקרון שלטון החוק הוא מן העקרונות היסודיים ביותר במדינה דמוקרטית, המבדילים אותה מן המשטר העריץ. ביסודו של דבר, פירושו של עיקרון זה הוא שאין אף גורם במדינה הניצב מעל החוק; הכול כפופים לחוק ומחויבים לכבדו (ראו יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** 60 (מהדורה ראשונה, התשנ"ו)).

244. על פי התפיסה המקובלת, עיקרון שלטון החוק ניצב על שלוש רגליים מרכזיות. תחילה, שלטון החוק **במובנו הפורמלי**, המכונה גם עיקרון חוקיות המנהל, מורה כי מקור הסמכויות של כלל גורמי השלטון הוא בחוק, ולכן רשויות השלטון רשאיות לבצע רק פעולות שקיבלו הסמכה לבצען בחוק. במילים אחרות, אף גורם שלטוני אינו יכול לטעון כי הוא מוסמך לבצע דבר מה משום שהוא החליט, אלא שעליו להצביע על מקור הסמכה חיצוני לו. השלטון במשטר דמוקרטי מוגבל מטבעו (לדיון ראו **פורום המרצות והמרצים למען הדמוקרטיה** "נייר עמדה מס' 59: שלטון החוק ברשות המבצעת ותפקידו של היועץ המשפטי" (18.9.2024) (<https://shorturl.at/M4e3U>) (להלן: **"פורום המרצים, שלטון החוק ברשות המבצעת"**)).

245. נוסף על כך, על פי שלטון החוק **במובנו המוסדי**, חוק המדינה נדרש להתקבל בדרך דמוקרטית, כלומר להיקבע בידי בית מחוקקים שנבחר בבחירות כלליות, שוות וחופשיות. הליך החקיקה הדמוקרטי משקף את התפיסה שלפיה "הלגיטימיות" של שלטון החוק ושל גורמי השלטון הפועלים מכוחו היא רצון הציבור כפי שנקבע בבחירות.

246. על אף חשיבותם של המובן הפורמלי והמובן המוסדי של שלטון החוק, אין בהם לבדם כדי להבטיח את אופייה הדמוקרטי של המדינה. שלטון החוק במובנים אלה אמנם מחייב את השלטון לנהוג על פי חוק שהתקבל באמצעות ההליכים שנקבעו לכך ומשקפים את הכרעת הרוב, אולם כדי להבטיח כי החוק ישרת את הציבור כולו ויגן על זכויות הפרט וקבוצות המיעוט מפני כוחו של הרוב נדרש גם כי החוק יהיה חוק ראוי. **זהו מובנו המהותי של שלטון החוק**: החוק נדרש להיות מונחה על ידי מבחן ערכי שתכליתו שירות ערך האדם, ובכלל זה החירות והשוויון. כפי שציין השופט ברק בהקשר זה:

"לשלטון החוק יש, בנוסף למשמעות הפורמאלית, גם משמעות מהותית: זהו שלטונו של החוק הראוי, שיש בו איזון בין צרכי הכלל והפרט. משמעותו של זה, בראש ובראשונה, שוויון" (בג"ץ 428/86 **ברזילי נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מ(3) 505, 622 (נב) 6.8.1986).

247. לשלטון החוק, על שלושת מובניו, יש אם כן חשיבות ברורה בהבטחת שוויון, מניעת עריצות והגדרת כללים והנחיות ידועים מראש המונעים התנהלות שרירותית של השלטון ומאפשרים לאזרחים ודאות באופן שבו יופעל כלפיהם הכוח השלטוני.

248. בהתאם לכך, בפסיקת בית המשפט הנכבד נקבע כי עיקרון שלטון החוק מהווה אחד מהרכיבים הגרעיניים של היותה של מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית **שהכנסת אינה מוסמכת לשלול, אף באמצעות חקיקת יסוד, ושפגיעה בו עשויה להקים עילה לביטול חקיקת יסוד** (ראו בג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת**, פס' 103 לפסק דינה של כבוד הנשיאה חיות (נבו 1.1.2024); להכרה במעמדו של עיקרון שלטון החוק כאחד ממאפייניה הגרעיניים של הדמוקרטיה הישראלית ראו גם בג"ץ 1661/05 **המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל**, פ"ד נט(2), 565 481 (2005); בג"ץ 5026/04 **דיזיין 22 – שארק דלוקס רהיטים בע"מ נ' ראש ענף היתרי עבודה בשבת**, אגף הפיקוח משרד העבודה והרווחה, פ"ד ס(1), 38 53-54 (2005); א"ב 1806/19 **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21 נ' כסיף**, פסקה 13 לפסק דינה של כבוד הנשיאה חיות (18.7.2019). מקל וחומר, ברי כי הכנסת אף אינה מוסמכת לשלול את עיקרון שלטון החוק באמצעות חקיקה רגילה.

249. עיקרון שלטון החוק אף מעוגן במפורש בחקיקת יסוד בהתייחס להגנה על זכויות אדם. כך, סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וסעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק קובעים כי אין לפגוע בזכויות שלפי חוקים אלה, אלא **"בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל**, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו". אם כן, החקיקה מעגנת במפורש את שלטון החוק הן במובנו הפורמלי והן במובנו המהותי בדרישה כי חוק שיפגע בזכויות אדם יהלום את ערכיה של מדינת ישראל, וזאת במענה לחשש כי גורמי השלטון ינצלו את כוחם ויפגעו בזכויות אדם של הפרט או קבוצות מיעוט.

250. ואולם, עיגון של עיקרון שלטון החוק עלי ספר אינו מבטיח את שמירתו בחיי המעשה. אחד הטעמים לכך הוא קושי המתעורר בזיהוי תוכנו של החוק בעת הפעלת סמכויות שלטוניות. כך, במקרה המסוים שבו נדרשת הרשות המבצעת להפעיל את סמכויותיה, נדרש לתרגם את מקבץ הוראות הדין הכלליות הרלוונטיות לעניין – ובכלל זה חוקים, תקנות, צווים, נהלים, תקנונים, פסיקה של בתי המשפט וחוות דעת מחייבות – לכדי מסקנה קונקרטית באשר לאופן שבו מורה הדין לנהוג באותו מקרה. החוק עצמו, מפורט ככל שיהיה, אינו יכול להורות לרשות כיצד יש לנהוג במקרה הקונקרטי ומחייב פעולת פרשנות בידי גורם אנושי.

251. ברי כי הגורם השלטוני עצמו המבקש להפעיל את סמכויותיו אינו יכול להיות גם בעל "המילה האחרונה" באשר לפרשנות הדין שמחייב אותו ושונועד להגביל את כוחו. מעבר לכך שגישה מעין זו תפקיד את מלאכת פרשנות החוק בידי מי שאינו בעל ההכשרה המקצועית המתאימה לכך, עולה ממנה קושי מהותי לעניין שלטון החוק והיא מעוררת חשש מפני **עריצות ושרירות בהפעלת הכוח השלטוני** (בבחינת "לתת לחתול לשמור על השמנת").

252. חשש זה מתעצם במיוחד בישראל, לנוכח כוחה הרב של הממשלה מחד גיסא, והיעדרם של מנגנוני איזונים ובלמים שיכולים לרסן את כוחה של הממשלה הקיימים במדינות אחרות, מאידך גיסא. כך למשל, אין בישראל שני בתי פרלמנט והממשלה שולטת ככלל ברוב מקרב חברי הרשות המחוקקת; אין חוקה מוסדית מלאה ומשוריינת; אין מגילת זכויות אדם; אין כפיפות לבית דין חיצוני (כמו בית הדין האירופי לצדק); ואין מסורת חוקתית מושרשת. מנגד, לממשלה נתונות סמכויות רחבות ביותר ובכלל זה סמכות שיוטית לבצע כל פעולה שאינה מוטלת בדין על רשות אחרת (סעיף 32 לחוק-יסוד: הממשלה); וסמכות להתקין תקנות שעת חירום "כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים", שבכוחן לשנות חוקים או להפקיע זמנית את תוקפם (סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה).

253. מטעם זה, וכדי לשמור על שלטון החוק ועל האינטרס הציבורי, התפתח במדינות רבות ובכללן ישראל, מוסד של "דובר החוק", אשר מפרש את החוק ומנחה את רשויות השלטון באשר לחוקיות פעולתן.⁵⁰ על מנת למלא תפקיד זה נדרש דובר החוק עבור הרשות המבצעת לקיים שלושה תנאים: ראשית, **עליו ליהנות מעצמאות מוסדית** ולפעול באופן בלתי תלוי בגורמים שלטוניים. הטעם לכך הוא שהפקדת הסמכות לפרש את הדין בידי גורם הכפוף לשלטון אינה שונה במהותה מהפקדת הסמכות בידי השלטון עצמו ומגבירה את החשש מפני ניצול לרעה של הכוח השלטוני.

254. לצד זאת, **דובר החוק נדרש להיות גורם מקצועי בעל ניסיון וכישורים מתאימים**. ההנחה המגולמת בעיקרון שלטון החוק היא ש"חוק" הוא מערכת מובחנת ממערכות נורמטיביות אחרות כדוגמת מוסר, דת ואידאולוגיה, ועל כן מתחייבת מומחיות משפטית כדי להסיק מסקנות אובייקטיביות באשר לתוכנו של החוק. בכך אין לומר כי תיתכן הכרעה משפטית אחת בלבד בדבר המסקנות המתבקשות מהוראות החוק, אלא שפרשנות החוק נעשית במסגרת אמות מידה מוסכמות בקרב קהילה מקצועית הבאות לידי ביטוי בפרקטיקה משותפת.

255. כמו כן, על מנת שדובר החוק יוכל למלא כראוי ולזכות בלגיטימציה ציבורית, חיוני כי לשלטון תהיה כתובת מסוימת וברורה **מראש** לפרשנות החוק עבורו. זאת מאחר שבהיעדר הכרעה מוקדמת ברורה בדבר הגורם האמון על פרשנות החוק עבור הרשות המבצעת, כל מחלוקת פרשנית בדבר תוכן החוק תוביל באופן בלתי נמנע למחלוקת על זהות הדובר הראוי של החוק, והאחידות בפרשנות הדין תיפגע. בהתאם, נדרשת הסמכה חוקית, באמצעות מנגנון מינוי ידוע מראש של דובר החוק עבור השלטון, שיספק הכשר דמוקרטי למסקנותיו של אותו גורם (ראו **פורום המרצים, שלטון החוק ברשות המבצעת**, בעמ' 3-4) ⁵¹.

256. כפי שתואר לעיל, במדינת ישראל היועץ המשפטי לממשלה, הוא שממלא את תפקיד דובר החוק עבור הרשות המבצעת. היועץ המשפטי לממשלה נהנה כאמור, עובר לחוק, מעצמאות מוסדית, מקצועיות ומסמכויות רחבות המקנות לו לגיטימציה ציבורית ובאות לידי ביטוי בין היתר בדרך מינויו, במעמד המחייב של חוות הדעת מטעמו ובבלעדיות הנתונה לו בייצוג המדינה בהליכים משפטיים.

257. יש לציין כי אף לבית המשפט נתון תפקיד משמעותי בהגנה על עיקרון שלטון החוק, אלא שמדובר בתפקיד שיורי, אשר מופעל בשלב מאוחר, לאחר הפעלת הסמכות השלטונית ובתגובה לטענה כי הרשות השלטונית נהגה שלא כדין:

"לא ניתן להפריז בחשיבותם של שומרי הסף במשרדי הממשלה כמו חשב המשרד, המבקר הפנימי של המשרד, ומעל כולם – הייעוץ המשפטי של המשרד. הרשות המבצעת על משרדה ורשויותיה, מקבלת מדי יום מאות החלטות בנושאים רבים ומגוונים כמו כוח האדם הממשלתי, מכרזים, התקנת תקנות, רישיונות, זיכיונות, היתרים למיניהם ועוד. כאמור, חלק הארי של החלטות הרשות המבצעת אינו בידיעת הציבור ואינו מגיע אל כתלי בית המשפט. הבלם הראשון והיומיומי שיש בו כדי לרסן ולבקר את החלטות השרים הוא מערך הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה השונים. הייעוץ המשפטי העצמאי והבלתי תלוי מהווה מנגנון נוסף של איזונים ובלמים מול הכוח השלטוני של הרשות המבצעת" (בג"ץ **הסבירות**, פס' 86 לפסק דינו של כבוד השופט (כתוארו אז) עמית).

258. כפי שיובהר להלן, החוק שבנידון פוגע בשלושת התנאים האמורים הדרושים ליועץ המשפטי לממשלה כדי לשמור על שלטון החוק ולייצג את האינטרס הציבורי.

259. **פגיעה בעצמאות היועץ המשפטי לממשלה** – ראשית יש לציין כי החוק אמנם קובע כי היועץ המשפטי לממשלה יהיה עצמאי בשיקוליו ובהחלטותיו (סעיף 14(א)), אולם רק ביחס לסמכויותיו בתחום הפלילי

⁵⁰ שם.
⁵¹ שם.

נקבע כי לא תהיה על היועץ מרות זולת מרותו של הדין (סעיף 14(ב)). בכך משנה החוק באופן מהותי את הדין הקיים, שלפיו היועץ מפעיל את כלל סמכויותיו, בכל תחומי אחריותו, בכפוף לדין בלבד (ראו **זמיר**, **סדרי הביקורת המשפטית**, בעמ' 2406).

260. מעבר לכך, ההסדרים שנקבעו בחוק פוגעים פגיעה קשה בעצמאות היועץ המשפטי לממשלה, עד כדי ביטול יכולתו למלא את תפקידו כשומר סף של שלטון החוק. כאמור, החוק מסמיך את הממשלה, "אם ראתה טעם בכך", לקבוע כי חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה לא תחייב אותה או גורמים אחרים ברשות המבצעת. סמכות זו אינה מוגבלת לעילות מסוימות ולמעשה מקנה לממשלה אפשרות לקבוע את גבולות סמכותה המשפטית תוך פגיעה במנגנוני האיזונים והבלמים על כוחה. מכיוון שהחוק מאפשר לממשלה לפטור מחוות הדעת גופים נוספים ברשות המבצעת, תוצאתו היא שהשלטון יפסיק להתנהל, ככלל, על פי דין ויושפע במקום זאת מצרכים פוליטיים ומפרשנויות משפטיות משתנות. בכך ייפגעו הוודאות והאחידות בהפעלת הדין וייווצר חשש ממשי וכבד לפגיעה בזכויות אדם.

261. נוסף על כך, החוק מאפשר לממשלה, כאמור, לקבוע את עמדת הרשות בהליך משפטי "דרך כלל או להליך מסוים" שלא באמצעות היועץ המשפטי לממשלה; למנות עורך דין חיצוני שייצג את עמדת הרשות במקרים שבהם היועץ המשפטי לממשלה הודיע כי לא ניתן להציג עמדה זו ואף במקרים שבהם השר הנוגע בדבר סבר כי עמדת הרשות "אינה מוצגת כראוי או לא תוצג כראוי" בידי היועץ; ולמנוע מהיועץ המשפטי לממשלה להתייצב בהליך ולהציג את עמדתו. משמעותם של הסדרים אלה היא שבכל מקרה שבו עמדת יועץ לא תישא חן בעיני הממשלה תהא האחרונה רשאית לעקוף את שיקול דעתו, ולמנוע את הצגתה בפני בית המשפט. יתרה מכך, הממשלה תוכל למנוע מהיועץ לייצג את עמדתה גם כאשר היועץ סבור כי ניתן לעשות כן. הסדר זה בפרט מעורר חשש כבד מפני שימוש לרעה של הממשלה להיעזר בייצוג לגורם חיצוני, כאמצעי "עונשי" כלפי היועץ או כמנוף לחץ להשפעה על עמדתו בהליכים עתידיים. כך או כך, התוצאה היא פגיעה משמעותית בעצמאות הייעוץ המשפטי לממשלה.

262. בנסיבות שבהן הממשלה רשאית לדחות את עמדת היועץ הן בשלב הייעוץ והן בשלב הייצוג, ואף להעלים עמדה זו מעיני בית המשפט, מתעורר גם חשש ממשי כי ייווצר אפקט מצנן על גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה, כך שלא פרשנות הנכונה של הדין היא שתקבע את חוות הדעת אלא השיקול האסטרטגי אם העמדה שתקבע תידחה בידי הממשלה ואם תוצג בפני בית המשפט הנכבד. כתוצאה מכך תישחק ההגנה על האינטרס הציבורי ועל זכויות אדם כבר בשלב גיבוש עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה.

263. פגיעה קשה נוספת בעצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה נובעת מהסדרי הפיקוח הקבועים בחוק. כאמור, סעיף 15 לחוק קובע כי היועץ נושא באחריות במילוי תפקידו בפני הממשלה ונתון לפיקוחו של השר מטעמה. בהתאם לכך, נקבע בחוק כי על היועץ להביא בחשבון את החלטות הממשלה ומדיניותה בעניינים כלליים של מדיניות אכיפת הדין הפלילי וסדרי המנהל של הפרקליטות הפלילית; כי עליו למסור לשר דין וחשבון על פעולותיו מזמן לזמן, ואף למסור לשר דין וחשבון לבקשתו על פעולותיו דרך כלל או במקרה מסוים, למעט במקרים שבהם הוא סבור כי הדבר עלול לפגוע באינטרס ציבורי חשוב.

264. הסדרים אלה אינם מתיישבים עם מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה כשומר סף שתפקידו לפקח על חוקיות פעולותיה של הרשות המבצעת. כפי שצוין, היועץ נדרש לבחון באופן עצמאי, בין היתר, את פעולות הממשלה והשרים ולהכריע אם הן עולות בקנה אחד עם הדין, גם כאשר מסקנתו אינה תואמת את עמדתם. הכפפתו לפיקוח של אותם גורמים שעל פעולותיהם הוא עצמו נדרש לפקח יוצרת מתח מוסדי מובנה אשר יפגע בשיקול דעתו ויחליש את יכולתו למלא את תפקידו ללא תלות בדרג הפוליטי. יש להדגיש כי ככל גורם שלטוני אחר, היועץ המשפטי לממשלה כפוף לביקורת ולפיקוח, אלא שהגורם המבקר את פעולות היועץ המשפטי לממשלה על פי הדין טרם חקיקת החוק היה בית המשפט, אשר רשאי לקבל או לדחות את עמדותיו (ראו יואב דותן **ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מנהלי** 109 (2022)).

265. בנוסף, לצד הוראות הפוגעות במפורש בעצמאות היועץ המשפטי לממשלה, החוק נעדר ערובות משמעותיות להבטחת עצמאותו. כך למשל, החוק אינו מסדיר את דרך המינוי וסיום הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה. חלף זאת, סעיף 18 לחוק קובע, כאמור, כי הממשלה תקבל החלטה בעניין לפי סמכותה לפי סעיף 5 לחוק המינויים, וזאת בתוך 30 ימים מיום תחילתו של החוק. לכאורה, תכליתה של הוראה זו אינה ברורה. הממשלה קיבלה זה מכבר החלטה על דרך המינוי של היועץ המשפטי לממשלה, אשר נועדה לשמור על עצמאותו ומקצועיותו של היועץ במילוי תפקידו (ראו החלטת ממשלה מס' 2274 והדיון שלעיל). משכך, לא ברור מדוע נדרש החוק להורות לממשלה לשוב ולהידרש לסוגיה בתוך פרק זמן קצוב, בפרט בשים לב לכך שלממשלה נתונה ממילא הסמכות לקבל החלטת ממשלה נוספת בעניין.

266. ואולם, בחינת התנהלות קודמת של הממשלה בקשר למוסד הייעוץ המשפטי לממשלה עשויה לרמוז על מטרתה של הוראה זו. כאמור, בשנים האחרונות הממשלה פעלה לשינוי הליכי המינוי וסיום הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה באופן שיאפשר לה למנות ולפטר יועץ משפטי לממשלה ללא הגבלה. בד בבד, הממשלה החליטה על פיטורי היועצת המשפטית לממשלה המכהנת, גלי בהרב-מיארה, בהתאם למנגנון סיום הכהונה החדש שנקבע לצורך זה. החלטות אלה בוטלו בידי בית המשפט הנכבד (ראו בג"ץ 18225-06-25 **גילון נגד ממשלת ישראל** (14.12.2025)). על רקע זה, מתעורר חשש כי סעיף 18 לחוק נועד להכשיר קבלת החלטת ממשלה חדשה שתשנה את הליכי המינוי והפיטורים באופן שיפגע בעצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה, מבלי שהממשלה תצטרך להציג טעם המצדיק שינוי של החלטתה הקודמת בנושא ומבלי שתונח תשתית עובדתית מתאימה.

267. **פגיעה במעמד היועץ המשפטי לממשלה** – כפי שצוין לעיל, כדי שהיועץ המשפטי לממשלה יוכל למלא כראוי את תפקידו כשומר סף של שלטון החוק ולמנוע מן השלטון לעשות שימוש לרעה בסמכויותיו, עליו להחזיק בסמכויות המבססות את מעמדו כמפרש המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת – הן בקרב רשויות השלטון והן בעיני הציבור. כך, במצב הדברים הרגיל, ובהנחה שגורמי השלטון מעוניינים לפעול בהתאם לחוק, הציות להנחיות היועץ המשפטי לממשלה אינו נובע רק מהחובה הפורמלית לעשות כן, אלא גם מתוך הפנמה של גורמי השלטון את מעמדו של היועץ בתור הפרשן המוסמך של הדין ותפיסתם כי פעולה בניגוד להנחיותיו היא פסולה מבחינה מוסרית-מוסדית.

268. לעומת זאת, חוק המתיר לממשלה להתגבר על חוות דעתו של היועץ מעביר מסר הפוך, שלפיו חוות הדעת אינה משקפת עוד את הדין ומהווה עמדה משפטית אחת מבין כמה עמדות אפשריות, שהממשלה רשאית לקבל או לדחות לפי שיקול דעתה הבלעדי. בכך נשלל מחוות דעתו של היועץ המעמד הנורמטיבי המיוחד שהקנה לה את כוחה וסמכותה.

269. **פגיעה במקצועיות היועץ המשפטי לממשלה** – לצד הפגיעה בעצמאותו ובמעמדו של היועץ המשפטי לממשלה, החוק צפוי לפגוע גם במקצועיותו. החוק שולל כאמור מן היועץ המשפטי לממשלה את מאפייני המרכזיים של התפקיד כפי שעוצבו לאורך השנים, ומרוקן מתוכן חלק ניכר מסמכויותיו. בנסיבות אלה, קיים חשש ממשי כי כוח אדם איכותי יירתע מהתמודדות לתפקיד, אשר אינו מאפשר עוד למלא באופן אפקטיבי את הייעוד המקצועי שלשמו נוצר. ודוק – חשש זה חל על מגוון תפקידים במערך הייעוץ המשפטי אשר כפופים ליועץ המשפטי לממשלה וצפויים להיות מושפעים מהחוק ומשכך החוק צפוי להשפיע על איכות כוח האדם במערך הייעוץ כולו.

270. הנה כי כן, ההסדרים שנקבעו בחוק מרוקנים מתוכן את סמכויותיו של היועץ המשפטי לממשלה ומונעים ממנו לשמש "דובר החוק" עבור הרשות המבצעת ולהגן על שלטון החוק והאינטרס הציבורי. משהגענו למסקנה זו, עלינו לבחון אם ישנו גורם חלופי שיוכל למלא תפקידים אלה תחת ההסדרים שנקבעו בחוק.

271. עמדנו על כך שבית המשפט אמנם ממלא תפקיד חשוב בהגנה על עיקרון שלטון החוק, אולם הוא אינו יכול לבצע מלאכה זו לבדו. הטעם המרכזי לכך הוא שמעורבותו של בית המשפט בפעולת הרשות חלה רק במקרים נדירים יחסית שבהם נתקפת התנהלות הרשות בהליך משפטי, ואינה רלוונטית לרובן המוחלט של ההחלטות המתקבלות בידי המנהל. בנוסף, ההליך המשפטי מתנהל על פני זמן רב ואינו מתאים, ככלל, לליווי הליכים מתמשכים של הרשות בפעולותיה. בית המשפט אף אינו מחזיק במידת ההיכרות המקצועית של עבודת משרדי הממשלה כזו של הייעוץ המשפטי לממשלה המלווה תהליכים שונים ברשויות ולכן נעזר במידה רבה בתשתית העובדתית שמציג היועץ המשפטי לממשלה בהליכים המתנהלים לפניו. גם יישום פסקי הדין של בית המשפט הנכבד בידי הרשויות נשען במידה רבה על ליווי ופיקוח של הייעוץ המשפטי לממשלה.

272. החוק שבנידון, לא זו בלבד שאינו מסייע לבית המשפט בהגנה על שלטון החוק, אלא צפוי להקשות עליו באופן ניכר במילוי תפקיד זה. ראשית, בהיעדר "בלם פנימי" אפקטיבי עבור הרשות המבצעת שבאפשרותו למנוע מראש נקיטת פעולות בלתי חוקיות, מספר ההליכים שיתנהלו בפני בית המשפט הנכבד צפוי לגדול באופן משמעותי. גידול זה עלול להכביד על עבודתו של בית המשפט ולפגוע ביכולתו להעניק סעד יעיל. כתוצאה, גם תפקודה התקין של הרשות המבצעת עלול להיפגע והחלטות שלטוניות בלתי חוקיות הפוגעות בזכויות אדם יוותרו על כן.

273. בנוסף, לנוכח כך שהחוק מאפשר לממשלה למנוע מן היועץ המשפטי לממשלה לייצג את עמדת הרשות המבצעת ואף להתייצב בהליכים המתנהלים בפני בית המשפט, עלולה להיגרע מבית המשפט תשתית עובדתית ונורמטיבית מהותית להכרעה בהליך באשר להתנהלותם של גורמי השלטון, אשר אינו מצוי בידי העותרים ולעיתים אף אינו נגיש להם. פגיעה זו חמורה במיוחד בהליכים העוסקים בעניינים ביטחוניים או במידע מסווג, שבהם יכולתו של בית המשפט להגיע לחקר האמת נשענת במידה לא מבוטלת על המידע שמובא בפניו על ידי גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה.

274. שלישית, החוק משליך באופן ישיר על חזקת התקינות המנהלית, המשמשת עיקרון יסוד במשפט המנהלי. כידוע, לפי חזקה זו, נקודת המוצא היא כי מעשים והחלטות של רשויות מנהליות התקבלו ונעשו כדין והנטל להוכיח פגמים בהתנהלות הרשות מוטל על הפרט המבקש לסתור את החזקה (ראו דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** פרק 32, עמ' 25 (כרך ד, 2017)). חזקה התקינות המנהלית נועדה למנוע מצב שבו רשויות השלטון ייאלצו להתמודד כעניין שבשגרה עם טענות שיחייבו אותן להוכיח את תקינות פעולותיהן תוך הטלת נטל בלתי סביר על הרשות והשקעת משאבים ניכרת. אולם חזקה זו נשענת גם על טעמים מהותיים. כפי שציינה כבוד השופטת ברק-ארז בבג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (1.1.2024) (להלן: "**בג"ץ הסבירות**"):

"חזקת התקינות המינהלית היא חזקה נורמטיבית אך היא נוצרה על בסיס חזקה עובדתית שמקורה בהתנהלות של שנים רבות, ולפי חזקה על השר, שקיבל ליווי וייעוץ משפטי ראוי, שבחן את כלל השיקולים הרלוונטיים והמשקל שיש ליתן להם" (בג"ץ הסבירות, פס' 63 לפסק דינה של כבוד השופטת ברק-ארז).

275. בדומה, ציין בעניין זה כבוד השופט (כתוארו אז) עמית:

"חשיבותו של מערך הייעוץ המשפטי היא כה רבה, שיש הגורסים כי במשך השנים התגבש במשפט הישראלי נוהג חוקתי בדבר עצמאות מערך הייעוץ המשפטי ברשות המבצעת (מתן **גוטמן "הבו לנו יועץ" שים צייתנים!**) על המעמד החוקתי של עקרון עצמאות הייעוץ המשפטי ברשות המבצעת" ICON-S-IL Blog (27.11.2018). אך גם בלי להידרש לתזה של נוהג חוקתי, **ייעוץ משפטי עצמאי ואפקטיבי, שעומד מאחורי חזקת התקינות המינהלית, הוא קו ההגנה הקדמי והפנימי של שלטון החוק. [...] הייעוץ המשפטי העצמאי כשומר סף, הוא שמבטיח כי החלטות משרדי הממשלה**

מתקבלות בסמכות, בהליך מינהלי תקין, תוך שמירה על עקרונות המשפט המינהלי. (שם, פס' 86 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) עמית).

276. בפרט, ישנה חשיבות מיוחדת למעורבותו של היעוץ המשפטי בקביעת כללים מנחים להסדרים למניעת ניגודי עניינים בשירות הציבורי ועריכת הסדרי ניגודי עניינים קונקרטיים עבור בעלי תפקידים מסוימים, אשר נועדו להבטיח כי השלטון ומטעמים עניינים לטובת האינטרס הציבורי בלבד, ולמנוע את מעורבותם של שיקולים זרים בהחלטות המנהל (ראו למשל הנחיה מס' 1.1555 של היעוץ המשפטי לממשלה "עריכת הסדרים למניעת ניגודי עניינים בשירות הציבורי" (דצמבר 2021)).

277. מניעה מוקדמת של פעולה שלטונית בניגוד עניינים באמצעות מעורבות של יעוץ משפטי עצמאי ומקצועי, מהווה ערובה מרכזית המבססת את החזקה כי השלטון פועל, ככלל, באופן תקין. בנוסף, הסדרי ניגודי עניינים שנערכו בידי יעוץ משפטי מסייעים ולשמירה על אמון הציבור בשלטון (בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' עיריית פתח תקוה, פס' 4 לפסק דינו של כבוד השופט (כתוארו אז) ברק פ"ד לד' (2) (1980); ראו גם יצחק זמיר "ניגוד עניינים בשירות הציבורי" **משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה** 225, 233 (דפנה ברק-ארז, דורון נבות ומרדכי קרמניצר עורכים 2009). ואולם, תחת החוק החדש תוכל הממשלה להתגבר על הסדרי ניגודי העניינים שיקבעו על ידי היעוץ המשפטי לממשלה ולהכשיר פעולות בניגוד עניינים מוסדי ואישי, שיהיה קושי לבטל את השלכותיהן בדיעבד באמצעות ביקורת שיפוטית.

278. מכאן, שהיעדר ליווי של הרשות המבצעת בידי יעוץ משפטי עצמאי ובלתי תלוי, שחוות הדעת מטעמו בעלות תוקף מחייב והממשלה אינה יכולה להתגבר עליהן, כפי שמאפשר החוק, מכרסם בחזקת התקינות המנהלית ובכך מפרק את אחד הבסיסים של המשפט המנהלי.

279. בנוסף, כפי שצוין, היעוץ המשפטי לממשלה ממלא תפקיד מרכזי גם בהבטחת יישומם של פסקי הדין על ידי הרשות המבצעת, באמצעות הנחיית הגורמים הרלוונטיים ופיקוח על פעולות היישום. משעה שהחוק מאפשר לממשלה להתגבר על חוות הדעת של היעוץ המשפטי לממשלה, עולה חשש כי סמכות זו תופעל גם ביחס להנחיות היעוץ באשר ליישום פסקי דין של בית המשפט הנכבד, באופן שיסכל, הלכה למעשה, ציות של הרשות המבצעת לפסקי הדין. יש להדגיש כי לא מדובר בתרחיש תיאורטי, לנוכח הצהרות הממשלה, בפרט מהעת האחרונה, כי פסק דין של בית המשפט העליון הוא חסר תוקף משפטי (ראו למשל הצהרה בדבר אי-הכרה בפעולות מועצת הרשות השנייה שייעשו בניגוד לתנאי הסף הקבוע בחוק (5.7.2026)).

העתק הצהרה בדבר אי-הכרה בפעולות מועצת הרשות השנייה שייעשו בניגוד לתנאי הסף הקבוע בחוק (5.7.2026) מצורף ומסומן כנספח ע/51.

280. גם האפשרות הנתונה לממשלה להיעזר בייצוג חיצוני חלף היעוץ המשפטי לממשלה, אינה מספקת מענה לשמירת שלטון החוק וייצוג האינטרס הציבורי. ראשית, תחילת מעורבותו של המייצג החיצוני היא רק לאחר שהחל להתנהל הליך בבית המשפט – המייצג החיצוני אינו מלווה את פעולת הרשות בשלב גיבוש ההחלטות, אינו מייצג לה באופן שוטף ואינו פועל למנוע מראש קבלת החלטות בלתי חוקיות. מכאן, שבשלב זה הממשלה תיוותר כמי שמפרשת את הדין עבור עצמה.

281. שנית, המייצג החיצוני אינו נהנה מהעצמאות המוסדית הנדרשת לצורך שמירה על שלטון החוק וייצוג האינטרס הציבורי. כך, מינויו ותנאי העסקתו תלויים על פי החוק לחלוטין בממשלה, באופן שיש בו כדי לייצר תלות והשפעה משמעותית של הממשלה על אופן הייצוג. חשש זה מתעצם לנוכח העובדה שהחוק אינו קובע מגבלות כלשהן באשר לשכרם של המייצגים החיצוניים ובכך יוצר אפשרות למתן תגמול כספי משמעותי, שעשוי לעודד הגנה על עמדות משפטיות המעוררות קשיים משמעותיים. בנוסף, החוק אינו קובע תנאי כשירות כלשהן למינוי מייצגים חיצוניים ופותח פתח לייצוג עמדת הרשות בידי מי שאינם

בעלי ניסיון וכישורים מקצועיים מתאימים לכך.

282. מינוי של מייצג אד-הוק אף אינו עולה בקנה אחד עם הלגיטימיות הציבורית הנדרשת ממי שממלא את תפקיד הפרשן של החוק ועלול להוביל למצב שבו המדינה מדברת "בשני קולות", באופן הפוגע בוודאות המשפטית.

283. יש להדגיש כי אין להשוות בין השינוי שחולל החוק לבין המצב טרם חקיקתו, שגם במסגרתו גורמים בממשלה נעזרו במקרים מסוימים בייצוג חיצוני בהליכים בפני בית המשפט הנכבד. כפי שצוין לעיל, ייצוג החיצוני היה מותנה ערב חקיקת החוק באישור היועץ המשפטי לממשלה, שנהנה מעצמאות מוסדית. חשוב מכך, גם כאשר אושר ייצוג חיצוני, הוא לא החליף את הייעוץ המשפטי לממשלה בייצוג עמדת המדינה, אלא היווה **ייצוג פרטי** של העמדה האישית של הגורם ברשות המתנגד לעמדת המדינה, והובא בפני בית המשפט הנכבד לצד עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, שהמשיכה לשקף את עמדת המדינה ואת האינטרס הציבורי:

"קודם לחתימת הדברים יובהר 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 לייצוג 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" (בג"ץ 6198/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון**, פסקאות 84-87 (נבו 25.6.2024); ראו גם בג"ץ 31238-09-24 **השר הביטחון לאומי נ' היועצת המשפטית לממשלה**, פס' 43 לפסק דינה של כבוד השופטת ברק-ארז (9.3.2025) וההפניות שם).

284. אם כן, על פי ההלכה הפסוקה, העמדה המשפטית של הרשות המבצעת, להבדיל מעמדתם האישית של בעלי תפקידים, נקבעה ויוצגה על ידי היועץ המשפטי לממשלה גם כאשר אושר ייצוג חיצוני. לעומת זאת, על פי החוק החדש, עמדתה המשפטית של הרשות המבצעת בכל מקרה ומקרה תקבע על ידי הממשלה. כן, כאמור, במקרים בהם הממשלה תחליט לקחת ייצוג פרטי, היועץ המשפטי לממשלה כלל לא יתייצב בפני בית המשפט הנכבד אלא באישור הממשלה. כתוצאה מכך, האינטרס הציבורי ייוותר במקרים רבים ללא ייצוג, או לחלופין, ייוצג בידי גורם פרטי אשר תלוי בממשלה.

285. יוער, כי דומה שגם יוזמי החוק הבינו כי החוק מרוקן מתוכן את סמכויותיו של היועץ המשפטי לממשלה וכי הוא יותיר את האינטרס הציבורי ללא ייצוג ראוי. לפיכך, בנוסחים קודמים של הצעת החוק עוגן תפקיד חדש של מייצג האינטרס הציבורי ונקבע כי לא ניתן יהיה למנוע ממנו להתייצב בהליכים משפטיים. אלא שבסופו של דבר הצעה זו לא נכללה בנוסח החוק שהתקבל, והאינטרס הציבורי נותר ללא הגנה ראויה בחקיקה.⁵²

286. מן המקובץ עולה כי תחת החוק תהפוך הממשלה למי שקובעת בפועל עבור עצמה את גבולות סמכותה וכן את גבולות סמכויותיהם של יתר גורמי הרשות המבצעת. לצד זאת, החוק שולל את המנגנון המוסדי שנועד להבטיח ייצוג של האינטרס הציבורי בהליכים משפטיים באופן עצמאי ומקצועי, ומאפשר את החלפתו בייצוג חיצוני שיהיה תלוי בממשלה ובעמדה המשפטית שנקבעה על ידה. כפי שצוין, בכך תיפגע גם יכולתו של בית המשפט הנכבד לקיים ביקורת שיפוטית אפקטיבית על פעולות המינהל. בצד האמור, החוק אינו מקנה סמכויות לגורם אחר שיוכל למלא תפקיד "דובר החוק" עצמאי שיפקח על הרשות המבצעת. משכך, החוק פוגע פגיעה קשה בעיקרון שלטון החוק.

287. כאמור, עיקרון שלטון החוק הוא אחד ממאפייניה הגרעיניים של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית,

⁵² לא למותר לציין, כי גם ההצעה הקודמת עוררה קשיים מהותיים, שאין זה המקום לפרטם.

ולכן הכנסת אינה מוסמכת לשלול אותו בחקיקת יסוד; קל וחומר שהיא אינה מוסמכת לעשות כן באמצעות חקיקה רגילה. המסקנה המתחייבת היא אפוא כי יש להורות על ביטול החוק.

ד.2.ב. החוק פוגע בעצמאות מערכת אכיפת החוק

288. עיקרון העל בדבר עצמאותה של מערכת אכיפת החוק ואי-תלותו של העומד בראשה בגורמים פוליטיים, הוכר כאמור בדוחות ציבוריים שאומצו בהחלטות ממשלה ובפסיקת בית המשפט הנכבד (ראו הדיון לעיל). כך, אך לאחרונה הבהיר בית המשפט הנכבד במסגרת הליך שדן בסמכותו של שר המשפטים למנות מפקח על חקירה פלילית קונקרטית, כי פוליטיזציה של ההליך הפלילי היא "תופעה חמורה ביותר שנמנית עם סממניו המובהקים של משטר רודני" (בג"ץ 3545-11-25 **בוארון נ' היועצת המשפטית לממשלה**, פס' 10 לפסק דינו של כבוד השופט שטיין (נבו 16.11.2025)).

289. כפי שצוין לעיל, החוק אמנם קובע כי היועץ המשפטי לממשלה יהיה עצמאי בשיקוליו ובהחלטותיו בעניינים הנוגעים לתחום המשפט הפלילי וכי לא תהיה עליו מרות בעניינים אלה זולת מרות הדין. אך בניגוד להצהרה זו, ההסדרים הקבועים בחוק פוגעים, באופן מבני, גם בעצמאות היועץ בתחום הפלילי ובעצמאותם של גופי הביטחון השונים הכפופים להנחיות היועץ, ובראשם המשטרה. אף בשל כך מבסס החוק פגיעה קשה בעיקרון שלטון החוק ובזכויות אדם.

290. תחילה יצוין כי החוק אינו מבהיר מהו "תחום המשפט הפלילי" שבקשר אליו הממשלה אינה רשאית להתגבר על חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה (סעיף 5(ג)(1) לחוק) ולמנוע ממנו לייצג את עמדת הרשות המבצעת ולהתייצב בהליכים משפטיים (סעיפים 10(ב) ו-12(א)(1) לחוק). עמימות זו יוצרת אי-ודאות באשר לגבולות החריג, ומותירה פתח להתערבות הממשלה גם בסוגיות המצויות בממשק שבין המשפט הפלילי לבין תחומי משפט אחרים כדוגמת סוגיות אזרחיות, מנהליות וחוקתיות. כך למשל, במקרים שבהם יש חפיפה בין התחום הפלילי לבין התחום המנהלי, כדוגמת תחום התמיכות וחלוקת כספי ממשלה לגופים שאינם ממשלתיים (ראו למשל בג"ץ 6198/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון** (25.06.2024), שם נקבע כי מאחר שלא קיימת מסגרת נורמטיבית לפטור את תלמידי הישיבות מגיוס, לא ניתן להמשיך ולהעביר כספי תמיכות מוסדות לימוד עבור תלמידים שלא קיבלו פטור או ששירותם הצבאי לא נדחה כדין. למותר לציין כי חלף כך שהיועץ המשפטי לוועדה, עו"ד גור בלי, הציע במהלך הליך החקיקה להגדיר את המונח "תחום המשפט הפלילי", הצעה זו לא אומצה בנוסח החוק הסופי (להרחבה על המשמעויות של עמימות המונח "תחום המשפט הפלילי" בחוק ראו חוות הדעת של המשנה ליועמ"שית מיום 13.7.2026 המצורפת כנספח ע/44)).

291. בדומה, הפעלת כוח ואמצעים בידי שוטרים כלפי מפגינים מצויה בממשק שבין הדין הפלילי לדין המשמעתי ועל כן ספק אם היא חוסה תחת "תחום המשפט הפלילי" המוגן מהתערבות הממשלה על חוות הדעת של היועץ. מדובר בהיבטים רגישים ביותר של אכיפת החוק המשליכים באופן ישיר על היקפו של חופש הביטוי וחופש ההפגנה. לנוכח האינטרס השלטוני הברור לדכא הפגנות נגד השלטון, קיים חשש כי הממשלה תבקש להתגבר על חוות דעת של היועץ בעניין זה או תכתוב את עמדתה המשפטית של המשטרה בהליכים מתנהלים. זאת, אף שמדובר בנושאים הקשורים בקשר הדוק לפגיעה בזכויות אדם ומחייבים שמירה על הפרדה מוחלטת בין גורמי אכיפת החוק לדרג הפוליטי לצורך שמירה על הלגיטימיות של הפעלת הכוח בידי המשטרה.

292. בהקשר זה אין לבחון את החוק שבנידון בחלל ריק. כפי שצוין לעיל, סמכויותיו הסטטוטוריות של היועץ המשפטי לממשלה אמנם אינן חשופות תחת החוק לאותה מידה של התערבות מצד הממשלה, אך לאחרונה הועברו סמכויות סטטוטוריות שונות שהיו בידי היועץ לגורמים בעלי זיקה פוליטית, במסגרת פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (תיקון מס' 45) (המחלקה לחקירת שוטרים), התשפ"ו-

2026 (להלן: **תיקון מס' 45**), שכנגדו יש עתירות תלויות ועומדות. כך למשל, תיקון מס' 45 קובע כי מנהל מח"ש, המתמנה בזיקה פוליטית לשר המשפטים, הוא שיחליט על העמדה לדין של שוטר בגין עבירת משמעת של שימוש בכוח כלפי אדם במסגרת מילוי תפקיד, במקום היועץ המשפטי לממשלה (סעיף 19(ב) לתוספת הראשונה בחוק המשטרה, התשס"ו-2006). מדובר בסמכות רגישה ביותר אשר משפיעה במישרין על חופש הביטוי וחופש המחאה. אך משעה שלא מדובר עוד בסמכויות סטטוטוריות של היועץ המשפטי לממשלה, חוות דעתו בעניין אינן מוגנות מפני התערבות הממשלה.

293. זאת ועוד, התערבות פסולה של גורמים פוליטיים בתחום האכיפה הפלילית יכולה להיעשות בדרכים שונות, כדוגמת שימוש בסמכות המינויים והפיטורים של בעלי תפקידים בגופי הביטחון על מנת להשפיע עליהם לנקוט באכיפת יתר כלפי גורמים שאינם מזוהים עם השלטון או להימנע מאכיפת הדין כלפי מי שהשלטון חפץ ביקרו. כאשר עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניינים אלה לא תהיה עוד מחייבת ועצמאותו תיפגע, כפי שיקרה תחת החוק, יוגבר הסיכון להשפעה פוליטית פסולה על גורמי אכיפת החוק. כתוצאה מכך ייפגעו באמון הציבור בגורמי אכיפת החוק והשוויון בפני החוק. בראי זאת, ברי כי הקביעה כי הממשלה לא תהיה רשאית להתגבר על חוות הדעת בקשר לתחום המשפט הפלילי, אין בה כדי להגן על עצמאות מערכת אכיפת החוק.

294. מעבר לכך, במישור העקרוני, ההבחנה המלאכותית שיוצר החוק בין סמכויות הפליליות של היועץ המשפטי לממשלה לבין יתר סמכויותיו, כאשר ממלא את התפקידים אותו אדם, אינה יכולה להבטיח בפועל את עצמאותו בתחום הפלילי. כאשר הממשלה מוסמכת להתגבר על חוות דעתו של היועץ בתחומים מרכזיים שבאחריותו, לשלול ממנו את סמכויות הייצוג וההתייצבות ולרוקן מתוכן חלק ניכר מתפקידיו, מדובר באמצעי השפעה משמעותי על שיקול דעתו של היועץ גם בתחום הפלילי. זאת בפרט, לנוכח קשרי הגומלין העמוקים שבין פעילות התביעה הכללית והייעוץ המשפטי לממשלה.

295. לבסוף, החוק יוצר מנגנוני פיקוח משמעותיים של שר המשפטים על פעולותיו של הייעוץ המשפטי לממשלה בתחום הפלילי, שגם בהם יש כדי לפגוע בעצמאות היועץ. כך היועץ נדרש לתת "דין וחשבון" לשר מזמן לזמן, ואף לדווח לשר על פעולותיו בעניין מסוים לבקשת השר. הדרישה לדווח על עניין מסוים, להבדיל מדיווח על מדיניות כללית בלבד מקימה כאמור חשש להפעלת לחצים פסולים על היועץ.

2.2.4.ג. החוק פוגע בעצמאות הייעוץ המשפטי לממשלה באופן הפוגע בזכויות אדם

חוקתיות

296. פעולות הממשלה והרשות המבצעת בכללותה משליכות באופן ישיר על קשת רחבה של זכויות אדם ובכלל זה הזכות לחיים ולביטחון, הזכות לקיום לכבוד, הזכות לחירות, חופש התנועה, חופש הביטוי, חופש המחאה וההפגנה, הזכות לבחור ולהיבחר, זכות הקניין, הזכות לפרטיות, הזכות לחינוך, הזכות לבריאות וזכויות רבות נוספות. לנוכח זאת, יש לבחון האם הפגיעה הרחבה של החוק בעצמאות היועץ המשפטי לממשלה ומערכת אכיפת החוק והאפשרות הנתונה לגורמים פוליטיים להשפיע על פעולותיהם, שעליה עמדנו לעיל, מבססת גם פגיעה מובחנת בזכויות אדם חוקתיות.

297. בית המשפט הנכבד עמד לא אחת על כך שלגיטימיות הפעלתן של סמכויות שלטוניות גרעיניות שפוגעות בזכויות אדם, תלויה בזהות הגורם המפעיל את הסמכות ובכפיפותו לכללים מסוימים, וכי הפעלת סמכות בידי גורם שאינו מתאים לכך עשויה לבסס פגיעה בלתי חוקתית מובחנת בזכויות אדם. כך צוין בהקשר זה בבג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' שר האוצר** (19.11.2009) (להלן: **עניין בתי הסוהר**)), שבמסגרתו נקבע כי עצם הפעלתם של בתי סוהר בידי גורם פרטי שוללת את הלגיטימיות של הכליאה ופוגעת בחירות האסירים:

"הלגיטימיות דמוקרטית שניתנת לגופים שמפעילים כוח מאורגן בשם המדינה, היא שמאפשרת להם במובן המהותי להפעיל את הסמכויות הנתונות להם כלפי כל אדם. במקביל, בכך שאותם גופים פועלים בגדר המנגנון המדינתי הדמוקרטי וכפופים לכלליו, יש כדי לחזק את הלגיטימיות הניתנת להם" (עניין בתי הסוהר, בעמ' 604-605).

298. בדומה, בבג"ץ **תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה**, שבמסגרתו הורה בית המשפט הנכבד על ביטול תיקון חוק שהקנה לשר לביטחון לאומי סמכות להתוות, בין היתר, את מדיניות המשטרה בתחום החקירות, צוין כי:

"הקניית כוח שטומן בחובו פגיעה פוטנציאלית כה קשה ועוצמתית, מחייבת – כחלק מהלגיטימיות לעצם הקנייתן של סמכויות אלה – ערבויות לכך שמימושן ייעשה באופן ענייני ומקצועי, לשם מימוש אינטרס ציבורי ובמידה המתחייבת הנדרשת לשם כך" (שם, פס' 103 לפסק דינו של מ"מ הנשיא (בדימוס) פוגלמן).

299. דברים אלה יפים גם לענייננו. לנוכח הסמכויות הרחבות הנתונות לממשלה ולרשות המבצעת בכללותה, המאפשרות לה לפגוע באופן רחב בזכויות אדם, לגיטימיות ההפעלה של סמכויות אלה תלויה בקיומן של ערובות אפקטיביות לכך שמימושן ייעשה באופן ענייני, מידתי ושוויוני. בהיעדר ערובות משמעותיות במשטר הישראלי הקיימות במדינות אחרות, היווה הפיקוח של היועץ המשפטי לממשלה מנגנון מרכזי לשמירה על חוקיות הפעלת הסמכויות בידי הממשלה.

300. ואולם, החוק שולל את מנגנון הפיקוח האפקטיבי של היועץ המשפטי לממשלה ויוצר פוליטיזציה של פרשנות הדין החל על הרשות המבצעת ופוליטיזציה של ייצוג האינטרס הציבורי. בנסיבות אלה נשללת הלגיטימציה של הפעלת סמכויות הממשלה ומתבססת, בהתאם, פגיעה מובחנת בזכויות אדם.

ד.2.ד. החוק פוגע בזכות החוקתית לכבוד האדם

301. בבג"ץ **תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה** נקבע כי פגיעה בעצמאותה של המשטרה מבטאת יחס משפיל של חוסר כבוד כלפי הפרט, ומשכך מבססת גם פגיעה מבנית ומובחנת בזכות החוקתית לכבוד האדם המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, **במנותק מהזכויות הנפגעות מאופן הפעלת הסמכויות של המשטרה בפועל**:

"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 (שמתבצע, עשויות להיות פוגעניות), עשוי לחוש כי הוא משמש אמצעי להשגת תכליות זרות. למשל, כאשר אדם חושש שהחלטה על מעצרו מושפעת מהשת"יכותו הקבוצתית או הפוליטית, ולא רק מהתנהגותו האישית, נוצר ממד משפיל נוסף ונפרד להחלטת המעצר. הפגיעה בזכויותיו של אדם מסיבות שעשויות לא להיות קשורות אך במעשיו, מהווה פגיעה נוספת ומשמעותית בכבודו. יודגש: גם במצב דברים שבו המשטרה לא שקלה בפועל שיקולים פוליטיים, עצם האפשרות לחדירתם של שיקולים אלה, עלולה להטיל צל כבד על כל פעולותיה – ובהתאם נפגע גם כבוד האדם. פגיעה זו מועצמת נוכח פער הכוחות המובנה בין הפרט לבין השוטר שניצב מולו, ואשר הוא מחויב לציית להוראותיו" (בג"ץ **תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה**, פס' 121 לפסק דינו של מ"מ הנשיא (בדימוס) פוגלמן).

302. בהיקש מקבילות אלה לענייננו, מתן סמכות לגורמים פוליטיים לפטור את עצמם ואת יתר גורמי הרשות המבצעת מחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה – אשר משקפת עבורם, ככלל, את הדין המחייב – משדרת כי הממשלה אינה מחויבת עוד לפרשנות משפטית עצמאית באשר לגבולות סמכויותיה, וכי היא

רשאית לפעול ככל העולה על דעתה ובכלל זה לפגוע בזכויות אדם ללא הגבלה. לא פחות חמור מכך, ברירת המחדל שלפיה היועץ המשפטי לממשלה לא יתייצב בהליכים שבהם הממשלה נעזרת במייצג חיצוני אלא באישור הממשלה, מבטאת זילות בחשיבותו של האינטרס הציבורי, אשר יוותר ללא ייצוג בהליכים אלה.

303. בנסיבות אלה, ולנוכח הסמכויות הרחבות המסורות לממשלה לפגוע בזכויות אדם, ההסדרים הקבועים בחוק פוגעים באופן מבני בזכות החוקתית לכבוד האדם של אזרחי ותושבי המדינה.

ד.2.ה. פגיעה בזכות להליך הוגן

304. כאמור, החוק פוגע באופן רוחבי ומבני בהגנה על כלל זכויות האדם, בכך שהוא מסיר את מנגנוני הפיקוח של היעוץ המשפטי על פעולות הממשלה ומתיר לממשלה לקבוע בעצמה את גבולות סמכותה על פי דין, בניגוד למושכלות יסוד של עיקרון שלטון החוק. לפיכך, ומפאת קוצר היריעה, העותרת לא תידרש לפגיעה הקונקרטית של החוק בכל זכות וזכות, אלא תתמקד בפגיעה של החוק באפשרות הכללית להגן על זכויות האדם באמצעות הליכים משפטיים, דהיינו, בפגיעתו של החוק בזכות להליך הוגן.

305. כלל יסודי בשיטת המשפט הישראלית הוא כי "בכל מקרה שבו מבקשת רשות שלטונית לפגוע בזכויותיו של הפרט, עליה לקיים הליך הוגן שבגדרו תתברר ההצדקה לפגיעה האמורה" (אהרן ברק "כבוד האדם" המשפט 517, 863 (תשס"ב)). בפסיקת בית המשפט הנכבד הובהר פעמים רבות כי הזכות להליך הוגן היא זכות חוקתית מוגנת הנגזרת מהזכות החוקתית לחירות המנויה בסעיף 5 לחוק-סוד: כבוד האדם וחירותו. בנוסף, כאשר מדובר בשלילת חירותו הפיזית של אדם, למשל באמצעות מעצר או מאסר, הזכות החוקתית להליך הוגן נגזרת גם מהזכות החוקתית לכבוד (ראו בג"ץ 8425/13 **איתן מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל**, פס' 171 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) פוגלמן (נבו 22.9.2014) (להלן: "עניין איתן"); 5121/98 **יששכרוב נ' התובע הצבאי**, פסקה 67 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) ביניש (נבו 4.5.2006) (להלן: "עניין יששכרוב")).

306. כן הובהר בפסיקה כי הזכות להליך הוגן אינה מתפרשת רק על התחום הפלילי אלא חלה בכל מקום שבו הרשות השלטונית מפעילה כוח כופה שעשוי לפגוע בזכות אדם מוגנת. כך, כפי שציין כבוד השופט אלרון:

"הגם שמקובל להזכיר זכות זו בעיקר בגדרי המשפט הפלילי (ראו למשל: ע"פ 7218/22 **אלמלח נ' מדינת ישראל**, פסקאות 124-135 לחוות דעתי [נבו] (29.1.2025)), תחולתה אינה מתוחמת לענף משפטי זה בלבד; תחומי פעולתה רחבים הם בהרבה. למעשה, כל מקום שבו מפעילה הרשות השלטונית את כוחה הכופה באופן שעלול לפגוע בזכות אדם מוגנת – קמה לו הזכות כי הפגיעה בו תתבצע רק לאחר שיתקיים בעניינו הליך הוגן שבגדרו יתברר אם הפגיעה מוצדקת. זאת, בין אם כוחה הכופה של הרשות נרתם לטובת אדם אחר – כפי שקורה בהליכים אזרחיים, בין אם נעשה בו שימוש לטובת אינטרס ציבורי – כפי שמתרחש למשל בפעולות מינהליות רבות (בג"ץ 7385/13 **איתן מדיניות הגירה נ' ממשלת ישראל**, פ"ד סז(2) 675, 524 [נבו] (2014) (להלן: עניין איתן))" (בג"ץ 8647/22 **האגודה למען זכויות האזרח בישראל נ' משרד הרווחה והביטחון החברתי**, פס' 46 לפסק דינו של כבוד השופט אלרון (18.9.2025)).

307. באשר לקריטריונים שנדרשים להתקיים כדי שהליך מסוים יוכר כהליך הוגן, נקבע כי אלה כוללים בין היתר את הדרישה כי גורמים המכריעים בהליך שיפוטי יהיו ניטרליים ויפעלו ללא משוא פנים וכי גם גורמים המקבלים החלטה מנהלית יימנעו ממצב של קבלת החלטה בניגוד עניינים:

"עוד חשוב להבהיר כי תוכנה של הזכות להליך הוגן אינו מופשט או ערטילאי – ישנם קריטריונים ברורים שעליהם להתקיים כדי שנכיר בהליך מסוים כהוגן. לשם המחשה, ברור כי גורם שלפניו מתנהל הליך שיפוטי

צריך להיות ניטרלי לחלוטין ונעדר משוא פנים, וכך גם מי שמקבל החלטה מינהלית לא יכול לפעול כשהוא מצוי במצב של ניגוד עניינים. ניתן אפוא לומר כי "הזכות להליך הוגן היא זכות מסגרת [...] בבחינת אגד של זכויות-בת" (אהרן ברק חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק כך ב: הזכות לכבוד האדם 1154 (פירוש לחוקי היסוד, יצחק זמיר עורך (להלן: ברק); ראו עוד: שם, בעמ' 1154-1156) (שם, פס' 48 לפסק דינו של כבוד השופט אלרון).

308. אם כן, שמירה על כך שגורמי השלטון יפעלו ללא ניגודי עניינים מהווה תנאי לקיומו של הליך הוגן. טרם חקיקת החוק, אמצעי מרכזי למניעת ניגודי עניינים היה הפיקוח של היועץ המשפטי לממשלה על הסדרי ניגודי העניינים הנערכים לעובדים בשירות הציבורי ומתן חוות דעת מחייבות בעניין. האפשרות המוקנית בחוק לממשלה להתגבר על חוות הדעת של היועץ פוגעת באמצעי זה ועלולה להכשיר מינויים וקבלת החלטות בניגוד עניינים באופן אשר יפגע באופן משמעותי בהוגנות ההליך המנהלי.

309. בנוסף, החוק פוגע גם בהוגנות הליכים שיפוטיים נגד החלטות המנהל. משעה שהחוק מאפשר לממשלה למנוע מן היועץ לייצג את המדינה ואף להתייצב בהליך, קיים חשש כי לא תונח בפני בית המשפט מלוא התשתית העובדתית והנורמטיבית הדרושה להכרעה, תשתית שבמקרים רבים אינה ידועה ואינה נגישה לעותרים. בתנאים אלה, נפגעת יכולתו של בית המשפט לקיים בירור מלא והוגן של המחלוקת ולהעניק סעד אפקטיבי, והזכות להליך הוגן של מי שמבקש לייצג את האינטרס הציבורי – נפגעת. פגיעה זו חמורה במיוחד בהליכים הנוגעים לעניינים ביטחוניים, שבהם חלק ניכר מן המידע מסווג ומצוי בידי המדינה בלבד.

3.ד. הפגיעה בזכויות אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה

310. משעמדנו על כך שהחוק פוגע בזכויות אדם, עלינו לבחון האם פגיעה זו חוקתית. על פי פסקת ההגבלה הקבועה בסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, פגיעה בזכות חוקתית מותרת בהתקיים ארבעה תנאים. ראשית, נדרש כי הפגיעה תיעשה בחוק או לפי חוק מכוח הסמכה מפורשת בו; שנית, על הפגיעה להלוּם את ערכיה של מדינת ישראל; שלישית, על הפגיעה להיות לתכלית ראויה; רביעית, על הפגיעה להיות במידה שאינה עולה על הנדרש.

311. כפי שיפורט להלן, תנאים אלה אינם מתקיימים בעניינו של החוק דנן.

3.א. החוק אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל

312. בפסיקת בית המשפט הנכבד נקבע כי ערכיה הדמוקרטיים של מדינת ישראל כוללים בין היתר את עיקרון ריבונות העם, המתבטא באמצעות מנגנון בחירות הוגן, שוויוני, חשאי וחופשי לכנסת; הפרדת רשויות; רשות שופטת עצמאית; עיקרון שלטון החוק; והכרה בגרעין של זכויות אדם ואזרח (ראו בג"ץ הסבירות, פס' 103 לפסק דינה של הנשיאה חיות).

313. כפי שפורט בהרחבה לעיל, החוק פוגע בפגיעה קשה בעיקרון שלטון החוק, הן במובנו הפורמלי והן במובנו המהותי, ובחובתה של המדינה להגן על גרעין זכויות האדם והאזרח מפני שימוש לרעה בכוח השלטוני. פגיעה זו נגרמת באמצעות החלשתה משמעותית של אחד ממנגנוני הפיקוח המרכזיים על פעולות הממשלה ומתן אפשרות לממשלה לקבוע בעצמה את פרשנות הדין המחייב אותה ואת גבולות סמכויותיה. הלכה למעשה, החוק ממאפשר לממשלה – המחזיקה ממילא בסמכויות שלטוניות רחבות, אשר הפעלתן משליכה באופן ישיר על זכויותיהם של אזרחי ותושבי המדינה – לקבוע את היקף הכפיפות שלה עצמה לדין. לכך מצטרפת האפשרות הנתונה לממשלה למנוע את ייצוגו העצמאי של האינטרס הציבורי בפני בית המשפט הנכבד. הסדרים אלה מחלישים באופן משמעותי את מנגנוני האיזון והבלמים שעליהם נשען המשטר הדמוקרטי, ובהתאם את ההגנה על זכויות האדם, ואינם הולמים את ערכיה

ד.3.ב. הפגיעה בזכויות אינה לתכלית ראויה

314. על פי הפסיקה, תכלית ראויה היא תכלית שנועדה "להגשים מטרות חברתיות העולות בקנה אחד עם ערכיה של המדינה בכלל, והמגלות רגישות למקומן של זכויות האדם במערך החברתי הכולל" (בג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת**, פס' 52 לפסק דינו של הנשיא ברק (פורסם בנבו 11.5.2006); ראו גם בג"ץ **תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה**, פס' 188 לפסק דינו של מ"מ הנשיא (בדימוס) פוגלמן)).

315. במהלך השנים התבססה בפסיקה הגישה שלפיה יש לבחון את תכליתו של חוק הן לפי תכליתו האובייקטיבית והן על פי תכליתו הסובייקטיבית:

"תכליתו הסופית של החוק נקבעת על סמך שני יסודות: התכלית הסובייקטיבית – "כוונת המחוקק" – והתכלית האובייקטיבית – "כוונת החוק". אם סינתזה בין התכלית הסובייקטיבית והתכלית האובייקטיבית אינה אפשרית לנוכח סתירה שאינה ניתנת ליישוב ביניהן, יינתן משקל מכריע לאחת מהן לפי שיקול דעתו של הפרשן ובשים לב למכלול הנסיבות האופפות את החוק (ראו: ברק פרשנות תכליתית, בעמודים 431-434) (דג"ץ 5026/16 **גיני נ' הרבנות הראשית לישראל** בפס' 17 לפסק דינה של הנשיאה נאורה (נבו 12.09.2017)).

316. בענייננו, ניתן היה ללמוד על **התכלית הסובייקטיבית** לכאורה של החוק מדברי ההסבר להצעת החוק המרכזית, שבה נכתב, כאמור, כי "מטרת הצעת חוק זו היא להסדיר מחדש את מבנה הייעוץ המשפטי והתביעה במדינת ישראל באמצעות פיצול תפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה לשלושה תפקידים נפרדים – יועץ משפטי לממשלה, תובע כללי, ומייצג המדינה בערכאות". כן הוסבר כי הטעם להפרדת הסמכויות הוא מניעת ניגודי עניינים מוסדיים בין התפקידים השונים שממלא היועץ.

317. יחד עם זאת, בחינת ההסדרים שהתקבלו בחוק בפועל מלמדת כי **התכלית האובייקטיבית** של החקיקה שונה לחלוטין מזו שהוצהרה בדברי ההסבר. כאמור, החוק בנוסח שהתקבל אינו כולל פיצול של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, אלא מרוקן מתוכן סמכויותיו, באמצעות יצירת מנגנון המאפשר לממשלה להתגבר על חוות דעת של היועץ ולפטור ממנה גורמים נוספים ברשות המבצעת, כמו גם למנוע ממנו לקבוע את עמדת הרשות המבצעת בהליכים משפטיים ואף להתייצב בהליך. מכלול הוראות החוק מעלה, אם כן, כי התכלית האובייקטיבית והדומיננטית של החקיקה היא להסיר בלמים ואיזונים על כוחה של הממשלה ולמנוע מן הייעוץ המשפטי לממשלה לפקח עליה באופן אפקטיבי. תכלית זו אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות דמוקרטיים בסיסיים בדבר שלטון החוק ובוודאי שאינה מגלה רגישות לצורך להגן על זכויות אדם מפני הכוח השלטוני. משכך, הפגיעה בזכויות אינה לתכלית ראויה.

ד.3.ג. החוק אינו צולח את מבחני המידתיות של פסקת ההגבלה

318. החוק אינו הולם, אם כן, את מאפייניה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית ופוגע בזכויות אדם חוקתיות שלא לתכלית ראויה. הגם שדי בכך כדי להביא לפסילתו, העותרת תראה כי התיקון גם אינו עומד גם במבחני המידתיות של פסקת ההגבלה.

319. כידוע, מבחן המידתיות שבפסקת ההגבלה נחלק לשלושה מבחני משנה. המבחן הראשון הוא **מבחן הקשר הרציונאלי**, הבוחן את ההתאמה בין האמצעי החקיקתי שנבחר לבין התכלית שאותה נועד החוק להגשים – האם בכוחו של האמצעי להגשים תכלית זו. המבחן השני הוא **מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה** שדרישתו היא כי לא מתקיים הסדר חלופי אשר מגשים את תכליות החקיקה באותה מידה או במידה דומה באמצעות פגיעה מצומצמת יותר בזכות בזכויות חוקתיות. המבחן השלישי הוא **מבחן**

המידתיות במובן הצר, ומשמעותו היא כי נדרש להתקיים יחס ראוי בין הפגיעה בזכות החוקתית לבין התועלת הציבורית-חברתית הצומחת מן הפגיעה (ראו למשל בג"ץ 1877/14 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פס' 53 לפסק דינה של הנשיאה נאור (2017)).

320. לעניין מבחן הקשר הרציונלי, ברי כי משעה שהחוק אינו מפצל את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה הוא אינו משרת את התכלית הסובייקטיבית המקורית הנטענת של החקיקה למנוע ניגודי עניינים מוסדיים בפעולתו של היועץ.

321. אשר לתכליתו האובייקטיבית של החוק, משנמצא כי תכליתו אינה ראויה, מתעורר ממילא קושי מובנה בבחינת התקיימותו של מבחן הקשר הרציונלי. ואולם, אף אם יונח לצורך הדיון כי תכליתו של החוק היא לאפשר לממשלה לקדם את מדיניותה באופן יעיל יותר, הרי שהחוק אינו מקיים גם מבחן זה. כפי שפורט לעיל, החוק מאפשר לממשלה לפעול ללא ליווי משפטי מחייב של היועץ המשפטי לממשלה, אשר תפקידו להבטיח כבר בשלב גיבוש ההחלטות כי פעולותיה ייעשו בגדרי הדין. בנסיבות אלה, גובר החשש כי הממשלה תפעל באופן בלתי חוקי, אף שלא במתכוון. לנוכח החזקה כי הממשלה מבקשת לקדם את מדיניותה בהתאם לדיון ובנאמנות לציבור, אין בהסדר שנקבע בחוק כדי לסייע בהשגת תכלית זו. להפך, החוק עלול להביא לקבלת החלטות בלתי חוקיות, אשר יובילו לריבוי הליכים משפטיים נגד הממשלה, לעיכוב ביישום מדיניותה ולהשקעת משאבים ציבוריים ניכרים הן מצד הממשלה והן מצד מערכת המשפט. משכך, אין קשר רציונלי בין האמצעים שנבחרו בחוק לבין תכלית החקיקה.

322. מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה – גם את מבחן זה התיקון אינו צולח. האפשרות הנתונה לממשלה לפטור עצמה כמו גם גורמים ברשות המבצעת מחוות הדעת של היועץ מעוררת קשיים ממשיים בהקשר של שמירה על שלטון החוק והיא אינה ראויה. יחד עם זאת, ככל שהחוק ביקש לשנות את דרך הייצוג של הממשלה ושל הרשות המבצעת בכללותה בהליכים משפטיים, ניתן היה לעשות זאת באמצעים שונים אשר היו שומרים במידה רבה יותר על עצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה ועל האינטרס הציבורי. כך למשל, ניתן היה להגביל את הייצוג החיצוני לתנאים מסוימים; לאפשר ליועץ המשפטי לממשלה להתייצב בהליכים שבהם מופיע מייצג חיצוני; ולעגן במפורש בחקיקה דרך מינוי אשר תבטיח את עצמאותו של היועץ במילוי תפקידו ואת אי-תלותו בגורמים פוליטיים.

323. מבחן המידתיות במובן הצר – העותרת עמדה בהרחבה על כך שהחוק מסב פגיעה קשה לעיקרון שלטון החוק, ולזכויות האדם, באמצעות החלטת מנגנון פיקוח מרכזי וכמעט יחיד על הרשות המבצעת, ואף פגיעה ביכולתו של בית המשפט לקיים ביקורת שיפוטית אפקטיבית על פעולת הרשות. מנגד, התועלת הנטענת של החוק היא הגברת המשילות של הממשלה. ואולם, כפי שהוסבר לעיל, כלל לא ברור כי הסדר זה צפוי להביא להתנהלות שלטונית יעילה יותר או לקידום אפקטיבי יותר של מדיניות הממשלה. אדרבה, החוק עלול להוביל לריבוי הליכים משפטיים ולעיכוב במימוש מדיניות הממשלה. בנסיבות אלה, אף אם יש תועלת כלשהי מבחינת הגברת משילות – וספק שכך הדבר – הרי שתועלת זו נמוכה עשרות מונים מן הנזק שייגרם ממנו.

4.ד. בשלות העתירה

324. למעלה מן הצורך, ובמענה לטענות שעשויות להישמע בדבר בשלות העתירה, תבקש העותרת לעמוד בקצרה על השלכותיו המעשיות של החוק כבר בעת הזו, טרם יישומו.

325. כידוע, דוקטרינת הבשלות עוסקת בנקודת הזמן שבה ראוי כי בית המשפט יערוך ביקורת שיפוטית, ומבקשת להבטיח כי ההכרעה השיפוטית תתקבל על בסיס תשתית עובדתית ומשפטית מספקת (ראו למשל עניין **תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה**, פס' 73 לפסק דינו של השופט סולברג; בג"ץ 2311/11 **סבח נ' הכנסת**, פס' 12 לפסק דינו של השופט גרוניס (17.9.2014); בג"ץ 3803/11 **איגוד הנאמנים בשוק ההון**

בישראל נ' מדינת ישראל, פס' 15 לפסק דינו של השופט ריבלין (5.2.2012); בג"ץ 3429/11 בוגרי התיכון הערבי האורתודוקסי בחיפה נ' שר האוצר, פס' 28 לפסק דינה של השופטת נאור (5.1.2012)).

326. באשר לאופן שבו יש לבחון את בשלותה של עתירה חוקתית, קבע כבוד הנשיא (בדימ') גרוניס:

"בשלב הראשון, על בית המשפט להכריע אם השאלה המרכזית הנדונה בעתירה היא שאלה משפטית בעיקרה, שמענה לה אינו מחייב מסכת עובדתית מפורטת, או שמא נדרש יישום של החוק הנבחן כדי להשיב על השאלה. בשלב השני על בית המשפט לבחון אם קיימים טעמים לדון בעתירה על אף שטרם התבררו השלכות החוק הנבחן. טעמים אלה עשויים להיות, למשל, השפעה מצננת של החוק, חשש שדחיית הביקורת השיפוטית תוביל לקביעת עובדות בלתי הפיכות בשטח, או קיומו של אינטרס ציבורי משמעותי בבירור העתירה אף לפני שיושם החוק (ראו עניין סבח, בפסקה 16 לפסק דיני). יודגש, כי בעתירות חוקתיות, על מנת להכריע בשאלת הבשלות נדרש בית המשפט לבחון – ולו ברמה ראשונית – את החוק הנדון בעתירה, ואת מהותם של הזכויות או העקרונות החוקתיים שבהם נטען כי הוא פוגע. במילים אחרות, לא די בעצם העובדה כי החוק טרם יושם כדי לקבוע כי שאלת חוקתיותו אינה בשלה להכרעה, אלא דרושה הערכה מהותית של הסוגיות המתעוררות בעתירה" (בג"ץ 3166/14 גוטמן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 43 לפסק דינו של הנשיא (בדימ') גרוניס (נבו 12.3.2015)).

327. כלומר, דוקטרינת הבשלות אינה קובעת כלל גורף שלפיו ביקורת חוקתית על חוק חדש תידחה עד לאחר יישומו של החוק; השאלה המרכזית שיש לבחון היא האם ההכרעה בטענות החוקתיות מחייבת תשתית עובדתית נוספת הנוגעת לאופן יישומו, או שמא ניתן לעמוד על הפגיעה החוקתית כבר מעצם ההסדר החקיקתי שנקבע. בנוסף, גם במצבים שבהם עשויה תשתית עובדתית נוספת בדבר יישום החוק לשפוך אור על חוקיותו, ייתכנו שיקולים המצדיקים דיון בעתירה כבר בשלב הנוכחי ובהם החשש כי דחיית מועד הביקורת השיפוטית יוביל ליצירת מציאות שיהיה קשה להסיג לאחור.

328. בהתאם לאמות מידה אלה, דחה מ"מ הנשיא (בדימוס) פוגלמן בעניין תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה טענה לחוסר בשלות וקבע כי מאחר שטענת העותרים הייתה לפגם אינהרנטי בחוק מעצם הכפפת המשטרה והמפכ"ל לשר ולממשלה באופן גורף ולא מאוזן, שפוגע פגיעה קשה בעצמאותה של המשטרה, מדובר ב"טענה משפטית בעיקרה" ש"אינה תלויה באופן שבו יופעלו הסמכויות הלכה למעשה. לפיכך, בהתייחס למישור זה, טענת הבשלות כלל אינה רלוונטית, משום שמענה לה אינו מחייב תשתית עובדתית קונקרטית" (עניין תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה, פס' 74 לפסק דינו של מ"מ הנשיא (בדימוס) פוגלמן).

329. דברים אלה יפים גם לענייננו. כפי שפורט לעיל, העתירה דן אינה מכוונת כלפי אופן יישומו העתידי של החוק ואינה מבוססת רק על חשש מפני שימוש בלתי חוקי או בלתי סביר של הממשלה בסמכויות שיוענקו מכוחו. טענתה של העותרת שונה: הפגם החוקתי נובע מעצם ההסדר שנקבע בחוק, אשר מבקש לשנות מן היסוד את מוסד היועץ המשפטי לממשלה ולבטל את מעמדו כפרשן המוסמך של הדין כלפי הרשות המבצעת וכמייצג הבלעדי של המדינה בערכאות, לבטל את הפיקוח המשפטי על פעולות הממשלה ולהפכה למי שרשאית לקבוע את פרשנות הדין עבור עצמה. שינוי זה, אשר מנוגד באופן ברור לשלטון החוק, מגלם בתוכו באופן מובהק פגיעה מובחנת בזכויות אדם חוקתיות.

330. במילים אחרות, הפגיעה הנטענת אינה תולדה אפשרית של יישום כזה או אחר של החוק, אלא תוצאה ישירה של ההסדר שנקבע בו. שאלת חוקתיות החוק אינה תלויה באופן שבו יבחרו גורמים פוליטיים לעשות שימוש בסמכויות שיוענקו להם בעתיד; היא נובעת מהחלטת המחוקק עצמה לשנות את המבנה המוסדי של היועץ המשפטי לממשלה ולהעביר את הסמכות לפרש את הדין החל על הרשות המבצעת לידי גורמים פוליטיים. די בכך כדי לקבוע כי דוקטרינת היעדר בשלות – אינה רלוונטית לעתירה דנן.

331. מעבר לכך, המתנה ליישומו של החוק עלולה להוביל לשינוי תדמיתי מרחיק לכת במוסד היועץ המשפטי

לממשלה, ולפגיעה קשה במעמדו כפרשן המוסמך של הדין, הן בקרב גורמי הרשות המבצעת והן בקרב הציבור, שיהיה קשה להסיג לאחור בשלב מאוחר יותר. אם כן, גם לנוכח אופייה הבלתי הפיך של החקיקה, לא ניתן להמתין בעניין זה ליישום החוק לצורך הכרעה בעתירה.

ה. סיכום

332. הנה הונחה בפני בית המשפט הנכבד עתירה חשובה מאין כמותה שעניינה בניסיון נוסף של הממשלה, בימים האחרונים לכהונתה, לפגוע בעצמאות שומרי הסף – הפעם באמצעות שינוי מן היסוד של מוסד היועץ המשפטי לממשלה וריקון מתוכן של תפקידו וסמכויותיו.

333. העותרת עמדה על כך שהחוק שבנידון מסכל את יכולתו של היועץ המשפטי לממשלה לשמש כבלם מרכזי של פעולות בלתי חוקיות של הרשות המבצעת ובכך מסיר ערובה חיונית לשמירה על עקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי בישראל. בנוסף, החוק פוגע קשות בשלטון החוק בישראל בכך שהוא מתיר לממשלה לקבוע בעצמה את פרשנות הדין החלה עליה, מסכן את עצמאותה של מערכת אכיפת החוק ופוגע בזכויות אדם. משכך, נטען כי דינו של החוק – להתבטל.

334. לנוכח כל האמור לעיל, תתכבד העותרת לבקש מבית המשפט הנכבד ליתן את הצו המפורט ברישא לעתירה זו, ולעשותו למוחלט. כמו כן, ולנוכח דחיפות הנושא וחשיבותו תבקש העותרת כי ייקבע מועד לדיון בעתירה בהקדם.

335. עתירה זו נתמכת בתצהירה של גב' שני קום, סמנכ"לית העותרת.



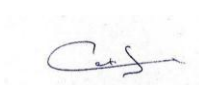
עידו אורנשטיין, עו"ד



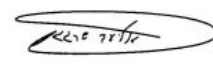
איל גלזר, עו"ד



סתיו לבנה להב, עו"ד



תומר נאור, עו"ד



ד"ר אליעזר שרגא, עו"ד

ב"כ העותרת

ירושלים, 15 יולי 2026 ; א אב תשפ"ו.

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או רחל אל-
שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי דביר ו/או תמר באום ו/או סתיו
לבנה להב ו/או טלילה דביר ו/או יעל בלוח ו/או לירז גנון
ו/או ענת ברמן ו/או איל גלזר ו/או יניב גולדברג ו/או נעמי
יקירביץ ו/או עדו שטיינברגר ו/או עידו אורנשטיין ו/או
ז'קלין ברכה ו/או תמר קדם

מרח' יפו 208, ת.ד. 31348 ירושלים 948303

טל': 02-5000073 ; פקס': 02-5000076

דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

- נ ג ד -

1. הכנסת

2. ועדת החוקה, חוק ומשפט

3. היועצת המשפטית לכנסת

באמצעות הלשכה המשפטית בכנסת

משכן הכנסת, ירושלים

טל': 02-6408636 ; פקס: 02-6753495

דוא"ל: arkaot@Knesset.Gov.il

4. היועצת המשפטית לממשלה

באמצעות פרקליטות המדינה

מרח' שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה, ירושלים

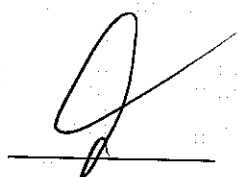
טלפון: 073-3925590 ; פקס: 02-6467011

דוא"ל: HCJ-dep@justice.gov.il

המשיבות

תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ מר חיים זילבר, מס' זהות 054928742, ראש אגף כספים וכוח האדם של העותרת, מצהיר
בזאת כי העובדות המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.



חתימת המצהיר

אישור

אני עו"ד עידו אורנשטיין, מ.ר. 103948, מאשר בזאת כי ביום 15.7.2026 חתם לפני מר חיים זילבר, מס' זהות 054928742, על הצהרתו שלעיל, לאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר ולומר את האמת, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, ולאחר שאישר את נכונות הצהרתו.

עידו אורנשטיין, עו"ד
מ.ר. 103948

עידו אורנשטיין, עו"ד