

ז' בכסלו תשפ"ו
27 בנובמבר, 2025

לכבוד
חברי וחברות ועדת החוקה, חוק ומשפט

**הנדון: הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2025 והצעות חוק נוספות
בנושא מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה ותפקידיו¹**

הצעות החוק המונחות בפניכם עוסקות בשניים מהנושאים הרגישים והמורכבים ביותר בכל מדינה דמוקרטית. הראשון עניינו באופן הפעלת מערכת אכיפת החוק לשמירה על הסדר הציבורי ולהגנה על ביטחונם האישי וזכויותיהם של האזרחים. השני עניינו במנגנוני הבקרה הפנימיים של הרשות המבצעת על חוקיות פעולותיה, סוגיה מרכזית באשר ליכולת המשילות במדינה.

ייאמר מיד: אין תשובה אחת "נכונה" לשאלה העוסקת במבנה תפקיד היועץ המשפטי לממשלה. ואולם, כל פתרון שתאמץ הכנסת חייב להתבסס על איזון עדין בין הערכים המגולמים בתפקיד, ובכללם: אי-תלות בפרשנות ואכיפת הדין, מומחיות מקצועית, יעילות ואחריותיות. אימוץ פיזי של הסדרים המיועדים למקסם ערך מסוים על חשבון ערכים אחרים עלול להביא לפגיעה ואף להריסה של שתי פונקציות שלטוניות קריטיות.

בנייר זה, המוגש לוועדה בשלב מקדמי בו נדונות מספר הצעות חוק במקביל, נבקש להצביע בתמצית על השיקולים הרחבים והעקרוניים שאנו סבורים כי ראוי שינחו אתכם בבחינת השינויים המוצעים, הן ביחס לתוכן ההסדרים, והן ביחס להליך הנדרש לקידומם.

תמצית עמדתנו

- **פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה מהלך מבני שטומן בחובו יתרונות וחסרונות, וראוי לבחון אותו בכובד ראש ולאחר עבודת מטה יסודית. ההצעות שבפניכם לא עוסקות רק בסוגיית הפיצול מבני אלא בשינוי עמוק באופיו של התפקיד ובאתוס שלו. קיים פער בלתי סביר בין כמותם והיקפם של השינויים המוצעים לבין עבודת המטה הדלה העומדת ביסודן.**
- **ומכאן, אימוץ חפוז של ההצעות עלול להוביל לשורה ארוכה של בעיות וכשלים במערכת הממשל בישראל, לפגוע במשילות, בתפקוד מערכות הדין הפלילי והאזרחי, להגביר את החיכוך בין הרשות המבצעת לבתי המשפט ולשחוק עד דק את אמון הציבור במוסדות השלטון.**
- **לפיכך, המלצתנו היא להימנע מקידום מהלכים מרחיקי לכת של פיצול התפקיד ושינוי סדרי המינוי והעבודה שלו עד לקיום עבודת מטה מקיפה ומקצועית ההולמת את עומקו של השינוי המבוקש.**

נרחיב להלן.

א. רקע

1. מוסד היועץ המשפטי לממשלה התפתח מאז הקמת המדינה כמרכז העצבים המשפטי של הרשות המבצעת. נכון להיום, היועצת המשפטית לממשלה ממלאת ארבעה תפקידים מרכזיים: (1) מתן ייעוץ משפטי שוטף לממשלה בפעילותה ובגיבוש יוזמות חקיקה ממשלתיות; (2) עמידה בראש מערכת התביעה הפלילית; (3) ייצוג המדינה בבתי המשפט; ו-(4) ייצוג האינטרס הציבורי בבתי המשפט בתיקים בהם המדינה אינה צד אך קיים אינטרס ציבורי בהבאת עמדתה.

¹ הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2024; הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2024; הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ד-2024; הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ג-2023; הצעת חוק התובע הכללי, התשפ"ג-2023; הצעת חוק התובע הכללי, התשפ"ג-2022.

2. במהלך השנים התעורר שיח אקדמי-מקצועי ופוליטי-ציבורי במבנה המוסדי הייחודי שהתגבש בישראל, ושתי ועדות ממשלתיות מרכזיות בחנו היבטים שונים במנגנוני המינוי והכהונה של היועץ המשפטי לממשלה.
3. כמפורט במסמך ההכנה מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 16.11.2025, חלק מתשע ההצעות המונחות בפניכם מתמקדות רק בסוגיית הפיצול בין תפקידי הייעוץ והייצוג לבין תפקיד התביעה הכללית (באופן מלא או רק ביחס לנבחרי ציבור) וחלק מציעות רפורמה רחבה הן במבנה התפקיד והן בהיבטים מרכזיים בו, לרבות הליכי המינוי וההעברה מכהונה, ממשקי העבודה מול הממשלה, ועוד.
4. חוות דעתנו זו מתייחסת לקבוצה השנייה של ההצעות, ובפרט להצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2025, של חה"כ שמחה רוטמן, אוהד טל ומיכל וולדיגר (פ/5808/25) (להלן: "הצעת החוק") אשר נקבע על ידי יושב-ראש הוועדה כי תשמש מצע לדיון.

ב. השינויים המוצעים בהצעת החוק

5. הצעת החוק מבקשת לקדם רפורמה מרחיקת לכת במוסד היועץ המשפטי לממשלה. היא מושתתת על פיצול המוסד לשלושה בעלי תפקיד – היועץ המשפטי לממשלה, התובע הכללי ומייצג המדינה בערכאות תוך שינוי מהותי בדרכי המינוי, סיום הכהונה והעבודה של כל אחד מהם. אלה הם עיקרי השינויים המוצעים:

היועץ המשפטי לממשלה

השינוי המוצע	המצב כיום
מינוי על ידי הממשלה לפי הצעת ראש הממשלה ושר המשפטים.	מינוי על ידי הממשלה לפי המלצת ועדת איתור בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס.
אין תקופת כהונה קצובה. מנגנון סיום הכהונה מאפשר לסיים כהונה מכל טעם (at will).	תקופת כהונה קצובה של שש שנים, סיום מוקדם בהתייעצות עם ועדת האיתור לפי עילות קבועות.
חוות הדעת תשקף את הדין עבור כלל גופי הרשות המבצעת רק אם אומצה פוזיטיבית בהחלטת ממשלה.	חו"ד מטעם היועמ"ש משקפת את הדין עבור הממשלה וגופי הרשות המבצעת ("חוות הדעת המחייבת").

התובע הכללי

השינוי המוצע	המצב כיום
מינוי על ידי שר המשפטים.	(זהה ליועץ המשפטי לממשלה מבחינת מינוי)
מינוי לתקופת כהונה של 6 שנים. סיום מוקדם מטעמים הקבועים בחוק בהחלטה של שר המשפטים וועדת החוקה, חוק ומשפט, ובכפוף לאישור הכנסת.	(תקופת הכהונה הקבועה ליועץ המשפטי לממשלה)

מייצג המדינה בערכאות

השינוי המוצע	המצב כיום
מינוי על ידי שר המשפטים.	(זהה ליועץ המשפטי לממשלה מבחינת מינוי)
מינוי לתקופת כהונה של 6 שנים. סיום מוקדם מטעמים הקבועים בחוק בהחלטה של שר המשפטים ואישור ועדת החוקה, חוק ומשפט.	(תקופת הכהונה הקבועה ליועץ המשפטי לממשלה)
שר המשפטים או הממשלה רשאים לאשר ייצוג נפרד ולקבוע את שכרו מקופת המדינה במקרה של מחלוקת עם מייצג המדינה בערכאות.	ייצוג המדינה על ידי היועץ המשפטי לממשלה בלבד. במקרים חריגים ובכפוף לאישור היועמ"ש, הממשלה רשאית לשכור את שירותיו של מייצג חיצוני.

6. כפי שניתן להיווכח, השינויים המוצעים בהצעת החוק מיועדים בכללם לחזק את האחריותיות והכפיפות של בעלי התפקידים החדשים לממשלה. במסגרת זו, מוצע לחרוג מהמסורת המשפטית שהתפתחה ביחס לסוגיות יסוד במערך הייעוץ והייצוג המשפטי, ובמיוחד אמורים הדברים ביחס לסוגיית **מעמד חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה** (כמו גם נסיבות מסירתה לממשלה), **הליכי המינוי וסיום הכהונה**, ומה שמכונה **"מונופול הייצוג"** של הייעוץ המשפטי לממשלה הקיים כברירת מחדל.
7. הצבת האחריותיות והכפיפות כערכים המרכזיים בכל שלושת התפקידים על חשבון ערכים כגון מקצועיות ואי-תלות בפרשנות הדין מהווה מהפכה של ממש במוסד היועץ המשפטי לממשלה. כל שלושת התפקידים יקבלו אופי פוליטי ויפעלו תחת כפיפות לממשלה בכל או לפחות מרבית תחומי האחריות שלהם. בשיח המקצועי-הציבורי בנושא לא הוצגה למיטב ידיעתנו עד כה הצעה כה מרחיקת לכת, ולא ידוע לנו על מחקר אקדמי, מחקר מדיניות או עבודת מטה מסודרת התומכים בה.

ג. דין והמלצות

8. מטעמים אלה, המלצתנו היא כי ההצעה במתכונתה הנוכחית לא תקודם עד להשלמתה של עבודת מטה הנדרשת לצורך ביצוע רפורמה בסדר הגודל המוצע פה, ולמצער עד לצמצומה לרכיבים בודדים שלא יזעזעו את השיטה כולה. מבלי למצות את כלל הסיבות לכך (ומתוך רצון שלא לחזור על טיעונים שהובאו בחוות דעת אחרות ובמסמך ההכנה של הייעוץ המשפטי), נצביע רק על מספר דוגמאות של השלכות בלתי מתוכננות (unintended consequences) העלולות להתרחש כתוצאה מאימוץ בלתי זהיר של הצעת החוק.

(1) הפרדת תפקידי הייעוץ המשפטי וייצוג המדינה בערכאות

9. ביסוד הרעיון להפריד את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה מתפקיד ייצוג המדינה בערכאות עומדת גישה עקרונית התומכת בביזור הכוח הרב הטמון בתפקיד היועץ המשפטי לממשלה כיום.
10. ואולם, כשיוורדים לפרטי ההצעה עולה כי לא ניתן להצדיק את הבחירה להפריד בין שני התפקידים. ראשית, לא ברור מהו הקונפליקט המצדיק הפרדה כזו. בניגוד לתפקידי התובע והיועץ, שם ניתן להסביר כיצד יועץ מצוי בניגוד עניינים לתובע הכללי שבנסיבות מסוימות יכול להיות בצד המאשים של מי שהוא מייצג לו, הייצוג האזרחי של רשויות המדינה הולך יד ביד עם תפקיד הייעוץ לרשויות המדינה.
11. תכלית הייעוץ והייצוג המשפטי לממשלה הוא לסייע לגופי הרשות המבצעת לממש את מדיניות הממשלה בכפוף לחוק. הגשמת התפקיד תלויה בכך שתהליכים ממשלתיים יתקדמו בצורה יעילה ומהירה, עם מינימום עיכובים בשל קשיים משפטיים.
12. במובן זה הממשלה אינה שונה מחברה עסקית, וההשוואה בין השתיים יכולה לספק תובנות חשובות. בעשרות השנים האחרונות מקובל בעולם העסקי שהייעוץ המשפטי הניתן לחברות מתבסס על עקרון "הכול במקום אחד" ("one stop shop"), קרי – הרעיון הוא שהלקוח זקוק למעטפת מקצועית אחת שמלווה אותו החל מהייעוץ השוטף ועד הרגע שהוא נתבע וצריך להתגונן בבית המשפט.
13. הבנה של היועץ המשפטי לממשלה מה נדרש כדי להגן על הממשלה בבית המשפט הופכת אותו ליועץ טוב יותר עבורה, כזה שיודע מראש להנחות את הממשלה כדי להימנע מחשיפה לביקורת שיפוטית. כלומר, ההיכרות עם הדין כפי שהוא מעוצב ומפורש בבתי המשפט משפר את הייעוץ בשגרה. בכך נמדד עורך דין טוב – ביכולת לחסוך ליטיגציה, לא רק לנצח אותה. באותה הנשימה, מייצג טוב הוא גורם שמכיר את הממשלה, עבודתה, צרכיה ואילוציה הטיב, ויודע להציגם בבית המשפט.
14. עצם העובדה שהיועץ "ש מופקד הן על מערך הייעוץ והן על מערך הייצוג יוצרת תהליך עבודה שמחזק את המערכת כולה. בשלב הראשון ניתן ייעוץ המתחשב כבר מראש באפשרות של התדיינות עתידית. כך, כאשר תיק אכן מגיע לבית המשפט, הוא מטופל בידי גורמים שמכירים היטב את נסיבותיו ויכולים להעניק ייצוג מקצועי ואחיד. לאחר התדיינות בבית משפט, מופנים פסקי הדין וההלכות החדשות בחזרה למערך הייעוץ, ובמידת הצורך נעשה שימוש במערך החקיקה הממשלתית כדי לעדכן מדיניות ואף לאתגר הלכות קיימות.

15. הפרדת הפונקציות תחליש את שתיהן, תוביל את הממשלה ליותר עתירות ותחשוף אותה בפני ביקורת שיפוטית שתחליש את יכולתה לממש את מדיניותה בצורה יעילה. כלומר, כיום יש מערכת אחודה שמייצרת אינטגרציה בין הדין כפי שמפורש בבתי המשפט לבין השגרה התפעולית של הממשלה. פיצול התפקידים יפגע ביכולת המשילות של הממשלה.

(2) פוליטיזציה של משרת התובע הכללי

16. השינוי המהפכני ביותר בהצעה הוא ההמלצה להקים מוסד תובע כללי בעל אוריינטציה פוליטית (כלומר – כזה שמגננוני המינוי וסיום הכהונה בו כפופים פוליטית מבלי לייצר עוגנים שיבטיחו עצמאות במילוי התפקיד).

17. רעיון זה מהווה שתל זר בשיטת המשפט שלנו, ומוכר בעיקר מהשימוש שלו במערכת הפדראלית בארה"ב. גם אם היינו מניחים כי מדובר בדוגמה הראויה לחיקוי, חשוב להבין שהמערכת האמריקאית שונה בתכלית מהמערכת הישראלית במעטפת המוסדית של התפקיד, באופן שיהפוך את המודל בישראל למסוכן בהרבה. מבלי להרחיב, נציין שבארה"ב יש בקרה על מנגנון המינויים דרך מנגנונים מרסנים אחרים, ביניהם הסנאט שאינו כפוף לשליטת הנשיא, מערכת אישור מקדמית (Grand jury) להגשת כתבי אישום, ומערכת תביעה כללית מבוזרת שאינה נתונה לשליטת המערכת הפדראלית.

18. גם אם נתעלם מההבדלים החשובים הללו לצורך הדיון, יש לומר בקול צלול וברור: המערכת האמריקאית היא דוגמה רעה מאוד לחיקוי. המגמה בעולם היא בדיוק הפוכה: בשלושת העשורים האחרונים ראינו במדינות רבות, ביניהן בריטניה וקנדה הדומות לישראל במסורת המשפטית שלהן, תנועה לעבר הגברת העצמאות וניתוק הקשר בין הפוליטיקה למערכת התביעה. לדוגמה, בבריטניה הופרד תפקיד התביעה הכללית מהיועץ המשפטי, המזוהה פוליטית, לרשות תביעה עצמאית, ה-Crown Prosecution Service (תוך נותר מספר קטן של עבירות בהן יש ליועץ המשפטי אפשרות תיאורטית להתערב באישור ההליכים).

19. בבסיס המגמה הזו עומדת סיבה טובה. במערכת פוליטית מקוטבת גדל מאוד החשש כי ללא החיץ המספק,

עלולה מערכת התביעה הכללית להיות מנוצלת לרעה על ידי המחנה הפוליטי השולט ברגע נתון לשם ביצור כוחו על ידי פגיעה ביריבים פוליטיים ורדיפה אחר משרתי ציבור שלא מיישרים קו.

20. השנים האחרונות מלמדות כי מדובר בחשש ממשי הגדל ככל שהקיטוב הפוליטי גדל, ואין הוא שמור רק לצד זה או אחר של המפה הפוליטית. בין הדוגמאות הידועות ניתן למנות את ההליכים הפליליים נגד נשיא ארה"ב דונלד טראמפ ונשיא ברזיל היוצא אייר בולסנארו,² ההליך הפלילי נגד ראש עיריית איסטנבול ויריבו של ארדואן בטורקיה,³ את התביעה נגד ראש ה-FBI לשעבר ג'יימס קומי,⁴ ואת ההליכים שיזם טראמפ נגד מי שהייתה התובעת נגדו בניו-יורק, לטישיה ג'יימס.⁵

21. בישראל, הקיטוב הפוליטי מצוי בשיאו, ויש סיבה טובה לחשוש כי פוליטיזציה של התביעה הכללית תוביל לאימוץ הפרקטיקות הנפסדות הללו. התוצאה תהיה פגיעה בדמוקרטיה הישראלית, השחתה של התביעה הכללית ופגיעה קשה באמון הציבור בה.

² ישי בר-יוסף ומיכל רשף "27 שנים בכלא: נגזר עונשו של נשיא ברזיל לשעבר" כאן 11 (12.09.2025) <https://www.kan.org.il/content/kan-news/global/950539>.

³ אסף רוזנצוויג "יותר מ-2,000 שנות מאסר: העונש החרגי ליריב הגדול של ארדואן N12 (12.11.2025) https://www.mako.co.il/news-world/2025_q4/Article-2d9e25b1ef67a91026.htm.

⁴ Katherine Faulders, Alexander Mallin & Peter Charalambous, *Former FBI Director James Comey indicted days after Trump demanded his DOJ move 'now' to prosecute enemies*, ABC News, Sept. 25, 2025, 10:01 PM, <https://abcnews.go.com/US/trump-officials-pressuring-federal-prosecutors-bring-criminal-charges/story?id=125636577>.

⁵ Peter Charalambous, Katherine Faulders & Alexander Mallin, *Trump officials pressuring federal prosecutors to bring criminal charges against NY AG Letitia James: Sources*, ABC News, Sept. 17, 2025, 5:21 AM, <https://abcnews.go.com/US/former-fbi-director-james-comey-indicted-days-after/story?id=125935658>.

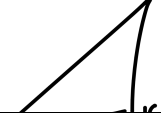
(3) פגיעה במרקם הממלכתי של שירות המדינה

22. השירות הציבורי בישראל התפתח כמוסד ממלכתי-מקצועי בו רוב משרתי הציבור מועסקים במסלול קריירה המאפשר להם לצמוח בשירות המדינה במנותק משאלת הגורם הנמצא בשלטון ברגע נתון.
23. במודל זה מתקיים איזון בין ההשפעה של הדרג הנבחר על מדיניות (בין היתר, דרך השפעה על מינויים ועל קביעת המדיניות הכללית) לבין מנגנוני עבודה מקצועיים וא-פוליטיים ומערכי בקרה לשמירה עליהם.
24. כיום, למוסד היועץ המשפטי לממשלה יש תפקיד מרכזי בשמירה על שיווי המשקל בין ההשפעה הפוליטית לבין המרכיבים המקצועיים-בירוקרטיים. תפקיד זה בא לידי ביטוי בהסדרים שונים המחייבים את ההיוועצות או הסכמת היועץ המשפטי לממשלה, או מכלילים אותו במנגנוני קבלת ההחלטות – בוועדות מכרזים, בתכנון ובנייה, בהליכי מינויים ובעוד תהליכים רגישים רבים במשרדי הממשלה.⁶
25. שינוי מהפכני במוסד היועץ המשפטי לממשלה במובן של פוליטיזציה של בעלי התפקיד הממלאים אותו יוביל להפרת שיווי המשקל הזה. במציאות זו, קיים חשש סביר כי כלל תהליכי קבלת ההחלטות במינהל הציבורי יהפכו להיות "שלל פוליטי" של הממשלה. מכרזים, מינויים, רכש ועוד תהליכים יומיומיים יערכו במסגרת שבה מי שאמון כיום על איזון המערכת לא יהיה שם כדי לאזן.
26. ייתכן שיהיה מי שיחשוב שראוי לשקול שינוי עומק בכל המודל הקיים, אך לא מדובר בשינוי שניתן או ראוי לעשות כדרך אגב. התנהלות זו טומנת בחובה סכנה ממשית כי התוצאה תהיה פגיעה קשה בעבודה היעילה של משרדי הממשלה וריבוי עתירות שיעכבו ויכניסו את בית המשפט לתוככי עבודת הממשלה.
27. במבט רחב יותר, יש להניח כי הפוליטיזציה של כל תפקידי היועץ המשפטי לממשלה תוביל להגברת החיכוך בין הממשלה לבין בית המשפט. כיום, כאשר מוגשת עתירה נגד מדיניות או חקיקה של הממשלה, בית המשפט מעניק משקל רב מאוד לליווי המקצועי של היועץ המשפטי לממשלה כסיבה לרסן את התערבותו. כך למשל, בבג"ץ 8987/22 התנועה לאיכות השלטון נגד הכנסת בעניין פקודת המטרה, קבע בית המשפט כי "ליועצת המשפטית לממשלה תפקיד מכריע בהבטחת ההתאמה של המדיניות המוצעת על ידי השר להוראות הדין ולפסיקה הרלוונטית. בנוסף לאמור, מעורבותו של היועץ המשפטי לממשלה יש בה להציב ערובה נוספת כי המדיניות שתקבע על ידי השר לא תחצה את קו הגבול להנחיה אופרטיבית או שתשמש לצרכים פוליטיים."
28. פסיקה זו נותנת ביטוי לכך שאופיו של מוסד היועץ המשפטי לממשלה מהווה כיום גורם מרכזי לחיכוך בין המערכת הפוליטית למערכת משפטית. ייתכן שיש לערוך תיקונים מוסדיים ושינויים שיספרו את שיתוף הפעולה בין הממשלה ליועץ, אולם ספק רב אם פוליטיזציה והכפפה מלאה של תפקידי היועץ לממשלה יסייעו בכך.

לסיכום, הדוגמאות שהבאנו לעיל הן רק חלק מההשלכות הבלתי מתוכננות של השינוי המהפכני המוצע ביחס למוסד היועץ המשפטי לממשלה בהצעת החוק. כל אחת מהן, ובפרט משקלן המצטבר, מצדיקה זהירות מצד הכנסת בטרם יאומץ שינוי מרחיק לכת במוסד ממלכתי קריטי.

נשמח להמשיך לעמוד לרשותכם בקידום זהיר ומושכל של הצעות החוק הנדונות.


עו"ד עמנואל הירשפלד טרכטינגוט


ד"ר אלעד גיל, ראש המחקר

⁶ ראו למשל החלטה 3075 של הממשלה ה-34 "שיפור הליכי האיוש של משרות בכירות בשירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה – המשך הדין" (15.10.2017) הקובעת בסעיף ג כי יוקם צוות לבחינה הרכבי ועדות האיתור שמטרתה להמליץ אודות הכישורים הנדרשים ביחס ל"נציג הנוסף" בוועדת איתור. כן ראו החלטה 3543 של הממשלה ה-34 "הרכבי ועדות לאיתור מועמדים" (11.02.2018) המפרטת, בהמשך להחלטה הקודמת את המשרות השונות בהן נדרשת מעורבות היועץ או מי מטעמו.