

20 בינואר 2026

לכבוד
ח"כ שמחה רוטמן
יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט
הכנסת
שלום רב,

הנדון: הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה – עמדת האגודה לזכויות האזרח

בימים אלה נדונה בוועדת החוקה הצעת חוק היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי (הפרדת סמכויות, מינוי, כהונה והוראות שונות), תשפ"ו-2025 (המכונה "הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה"), שיוזם יו"ר הוועדה, ח"כ שמחה רוטמן. זוהי הצעת חוק מסוכנת ביותר, שמבקשת בפועל לחסל את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה על ידי פגיעה בעצמאות הייעוץ המשפטי והתביעה הכללית, ולהחזיר שיקולים פוליטיים למערכת אכיפת החוק. הצעת החוק מבטלת עקרונות יסוד כגון מעמד מחייב לחוות הדעת המשפטיות של היועץ המשפטי לממשלה, עצמאות הייצוג המשפטי של המדינה, והכפפת כלל גורמי האכיפה לאינטרס הציבורי ולשלטון החוק. ריקון מוסד הייעוץ המשפטי מתוכנן יפגע קשות בהגנה על זכויות אדם וביכולת להציב בלמים אפקטיביים מול כוח שלטוני בלתי מרוסן – ועלול להוות צעד מכריע בהפיכה המשטרית שהממשלה הנוכחית מבקשת לקדם.

תפקיד היועץ המשפטי (היועמ"ש) לממשלה בדמוקרטיה

במערכת האיזונים והבלמים של המשטר הדמוקרטי יש ליועץ המשפטי לממשלה תפקיד ייחודי וחשוב. בישראל הדבר חשוב באופן מיוחד, שכן אין בה הפרדת רשויות אמיתית בין הכנסת והממשלה. לכן מערכת המשפט ושלטון החוק, כמו גם גופי ביקורת נוספים דוגמת התקשורת והחברה האזרחית, חשובים במיוחד לשם איזון ובקרה על פעולות השלטון ולשם הגנה על הדמוקרטיה, על שלטון החוק ועל זכויות האדם.

היועמ"ש לממשלה נחשב באופן מסורתי לשומר סף ולמגן שלטון החוק והאינטרס הציבורי – הן בייעוץ שהוא מעניק לרשויות השלטון, והן בסמכויות עצמאיות שהופקדו בידיו במאות חוקים, תקנות ונהלים. ליועמ"ש לממשלה מספר תפקידים עיקריים: ראש התביעה הכללית, כלומר הוא אחראי על ההעמדה לדין וניהול התביעות נגד כל אדם במדינה; מייצג המדינה בערכאות; ראש מערך הייעוץ המשפטי של הממשלה ומשרדי הממשלה, לרבות הכנת הצעות חוק מטעם הממשלה; שומר האינטרס הציבורי בתחום המשפט; מנחה את גופי אכיפת החוק; מייצג את עמדת הממשלה בוועדות הכנסת; ועוד.

שתי ועדות ציבוריות עסקו בהגדרת התפקיד של היועמ"ש לממשלה ובעמידה על עצמאותו. ועדת אגרנט קבעה שבתחום הפלילי יש חשיבות קריטית לעצמאות היועמ"ש לממשלה, כדי למנוע התערבות פוליטית של גורמים שלטוניים בחקירות ואכיפת חוק מפלה. מנגד קבעה הוועדה שיש חשיבות לפיקוח של הממשלה על היועמ"ש לממשלה, וזה בא לידי ביטוי בסמכות המינוי והפיטורים של היועמ"ש. כמו כן קבעה הוועדה שהיועמ"ש לממשלה הוא מי שמשקף את המצב החוקי, ומכאן שחוות הדעת של היועמ"ש

לממשלה מחייבות ככלל את הממשלה ואת יתר הגופים הממשלתיים. עם זאת, היא אינה מאבדת את עצמאותה בקבלת החלטות.

אחרי פרשת בראון-חברון, שממנה עלה חשש למינוי פוליטי ומושחת של יועמ"ש לממשלה, כמה ועדת שמגר לדון שוב בתפקידו ובמעמדו של היועמ"ש לממשלה. הוועדה חזרה והדגישה את החשיבות שבעצמאות שיקול הדעת של היועמ"ש, אבל שינתה את התפיסה לגבי המינוי והפיטורים שלו. הוועדה קבעה שיש להבטיח את עצמאותו על ידי הקמת ועדת איתור עצמאית שתבחר את המועמדים, וכן שהפיטורים ייעשו רק משיקולים מסוימים, ורק לאחר התייעצות עם הוועדה. הממשלה אימצה את המנגנון הזה. בנוסף הדגישה הוועדה שהנאמנות הראשונה של היועץ היא לשלטון החוק, ולא לממשלה, וקבעה כי היועמ"ש הוא הפרשן המוסמך של החוק (עד לפסיקה אחרת של בית המשפט). בנוסף היא קבעה שהיועמ"ש לא חייב לייצג את הממשלה אם אינו מסכים איתה. במקרה כזה הממשלה זכאית לייעוץ משפטי עצמאי, אם אין מדובר במקרה של אי-חוקיות ברורה וגלויה, אבל רק באישור היועמ"ש (במקרים של אי-חוקיות ברורה לא אמור להיות מאושר ייעוץ נפרד). מנגד, היועמ"ש יכול להחליט לייצג את הממשלה גם במקרה שהוא אינו מסכים איתה ולהציג בפני בית המשפט את המחלוקת.

גם בתי המשפט חזרו והדגישו בפסיקותיהם כי היועמ"ש לממשלה הוא הפרשן המוסמך של החוק (עד לפסיקה אחרת), ושחוות הדעת המשפטיות שלו מחייבות את הממשלה. בעניין הייצוג הנפרד נקבע בפסיקה שבדרך כלל הממשלה אמורה להישמע בקול אחד, אבל במקרים נדירים וחריגים יש אפשרות לייצוג הנפרד, זאת באישור היועמ"ש ובאופן שהוא בוחר לקיים אותו. בשנים האחרונות מספר המקרים של ייצוג עצמאי הולך וגדל, ונראה שבתי המשפט אף מרחיבים את התפיסה שלהם לגבי אפשרות קבלת ייצוג נפרד שכזה.

הרקע להצעת החוק

במהלך השנים הוצעו הצעות שונות לפיצול התפקיד של היועץ המשפטי לממשלה, בטענה שהוא מחזיק בידיו ריכוז סמכויות נרחב ומשמעותי מדי, ושקיים ניגוד אינטרסים מובנה בין תפקידו כיועץ לממשלה לבין תפקידו כראש מערכת התביעה הפלילית. המחלוקת הציבורית בדבר תפקידו וסמכויותיו של היועמ"ש לממשלה והיחסים בינו לבין הרשות המבצעת באה לידי ביטוי במהלך השנים גם בשלל ועדות ציבוריות שקמו לעניין זה, וכן בפסיקה ובספרות.

למרות שהמחלוקת היא לגיטימית, לא ניתן להתעלם מהרקע הנוכחי לחקיקה. הצעת החוק הזאת מובאת על ידי הממשלה הנוכחית כחלק משלל חוקי ההפיכה המשטרית, שמטרתם המוצהרת היא לשנות את יחסי הכוחות בין הרשויות ולפגוע במעמד ובסמכויות של הרשות השופטת, רשויות אכיפת החוק ושומרי הסף. כמו כן מדובר בחקיקה שתכנס לתוקף מייד, משמע תהווה התערבות מידית בזהות התובע הכללי ובסמכויותיו לגבי כלל העומדים לדין, ובפרט ראש הממשלה.

תחילה נדונו בוועדה תשע הצעות חוק שונות, אך בדצמבר 2025 הביא היו"ר רוטמן [נוסח משלו](#), שבו מתמקד כעת הדיון והוא שמקודם בפועל. במהלך הדיונים בנוסח זה של החוק, שהוצע כאמור על-ידי ח"כ רוטמן עצמו, הוא מבקש לשנות עוד ועוד את הנוסח ולהפוך את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה ואת תפקיד התובע הכללי לתפקידים פוליטיים לחלוטין, בדומה להסדרים הקיימים בארה"ב, למשל, באופן שאינו מותאם לשיטת הממשל בישראל.

הוראות הצעת החוק וכיצד הן משנות את המצב הקיים ואת מעמד היועמ"ש לממשלה וסמכויותיו

הצעת החוק מבקשת לפצל את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה לשני תפקידים נפרדים – יועץ משפטי לממשלה ותובע כללי. ראש התביעה הכללית יהיה אחראי על תחום המשפט הפלילי, לרבות דין משמעתי, אמנות והסכמים בינלאומיים בתחום הפלילי ועתירות לבג"ץ בעניינים פליליים ומשמעתיים, והיועץ המשפטי לממשלה, שיעמוד בראשות פרקליטות המדינה האזרחית, יהיה אחראי על כל מה שלא יועבר לתביעה הכללית הפלילית, ובין היתר על הייעוץ לממשלה.

ההסדרים הקבועים בהצעת החוק משנים את המצב הקיים באופן משמעותי. הם אינם מסתפקים בפיצול התפקיד והעברת הסמכויות לתובע כללי, אלא פוגעים בעצמאות היועמ"ש לממשלה והופכים אותו למינוי פוליטי, וכן פוגעים בסמכויותיו ובמעמדו.

להלן עיקרי ההסדרים שבהצעת החוק:

- **מינוי היועמ"ש לממשלה:** כיום ממונה היועמ"ש בהחלטת שר המשפטים שנעשית על פי המלצת ועדה ציבורית, ובאישור הממשלה. הצעת החוק מבקשת לקבוע שהממשלה תמנה את היועמ"ש בהתאם להמלצת שר המשפטים, וללא מעורבות של גורמים מקצועיים. דהיינו, המינוי של היועמ"ש לממשלה הופך למינוי פוליטי.
- **פיטורי היועמ"ש לממשלה:** במצב כיום, שמעוגן בהחלטת ממשלה בהתאם להמלצת ועדת שמגר, כדי לפטר את היועמ"ש לממשלה יש צורך באמות מידה אובייקטיביות לכך שקיימים בינו לבין הממשלה חילוקי דעות שאינם מאפשרים שיתוף פעולה יעיל. קביעה זו נועדה למנוע מצב, למשל, שבו הממשלה מדיחה יועץ משפטי שמסרב להכשיר מעשים שלה הנוגדים את החוק. הצעת החוק מבקשת לקבוע שלממשלה תהיה סמכות נרחבת לפטר את היועץ, בהסתמך על דעתה הסובייקטיבית בעניין חילוקי הדעות עם היועץ. בהצעה כלולה גם עילת סל עמומה, לפיה ניתן להדיח את היועץ אם הוא מסרב למלא חובה המוטלת עליו לפי דין.
- **מעמדה של חוות הדעת של היועמ"ש לממשלה:** כיום, כאמור לעיל, חוות הדעת של היועמ"ש לממשלה מחייבות ככלל את הממשלה ואת יתר הגופים הממשלתיים. הצעת החוק מבקשת לקבוע שייעוץ משפטי יינתן לממשלה, לראש הממשלה או לשר רק כאשר הם יבקשו לקבל חוות דעת. כלומר, החלטות שלטוניות יוכלו להתקבל בדרך שגרה ללא הייעוץ המשפטי של היועמ"ש לממשלה. בענייני חקיקה וחקיקת משנה, היועץ ייעץ בכל שלבי החקיקה אף ללא בקשה, אך הכנסת וועדותיה, התובע הכללי, ובעלי סמכות מעין-שיפוטית לא יהיו מחויבים להתייחס לחוות הדעת של היועץ כמשקפת את הדין. אם חוות דעתו של היועץ קובעת שחקיקה אינה חוקית, לא יתייחסו לחוות הדעת כמשקפת את הדין כל עוד לא נפסק כך על ידי בית המשפט העליון. עוד מבקשת ההצעה לקבוע שהממשלה תוכל לסטות מהייעוץ המשפטי שניתן לה אם היא רואה "טעם בכך" ללא הגבלה, ואף לפטור עובדי מדינה מלקבל ייעוץ משפטי כמשקף את המצב החוקי. הצעת החוק מבטלת למעשה את המעמד המחייב של חוות הדעת של היועץ.
- **ייצוג על ידי היועמ"ש לממשלה:** כיום, במקרים של חוסר הסכמה בין הממשלה ליועמ"ש היא יכולה להשתמש בייצוג משפטי עצמאי, אך באישור היועמ"ש. הצעת החוק קובעת כי היועמ"ש לממשלה יוכל לסרב לייצג את עמדת הממשלה, אך במקרה כזה ההחלטה על ייצוג עצמאי תהיה בידי הממשלה, ללא צורך באישור היועמ"ש. אם היועמ"ש יחליט לייצג גם כאשר אינו מסכים עם עמדת הממשלה, הוא לא יוכל להציג את נימוקיו נגד מדיניותה אלא רק לציין שאינו מסכים לה, בניגוד למצב כיום.

- **פיקוח הממשלה על היועמ"ש לממשלה:** ההצעה קובעת כי היועץ יהיה כפוף לביקורת ופיקוח הממשלה ושר המשפטים, לרבות בכל הנוגע למדיניות שמירת הדין, האינטרסים של המדינה, האינטרס הציבורי וזכויות אדם, וכן לסדרי המינהל, תוך פגיעה בעצמאותו והתערבות פוליטית בתפקידו. כן קובעת ההצעה כי היועץ לא יוזמן דרך קבע לישיבות הממשלה, בניגוד למצב היום.
- **פיצול תפקיד היועמ"ש לממשלה: תפקיד חדש – התובע הכללי:** כאמור, ההצעה מבקשת להעביר את הטיפול בכלל הסוגיות הפליליות לידי תובע כללי. יש חשיבות מיוחדת לכך שהתובע הכללי יהיה עצמאי, כמי שבידיו הסמכות להעמיד לדין או להימנע מכך. תפקיד פוליטי משמעו פתח לשחיתות שלטונית ולרדיפה פוליטית.
- **מינוי התובע הכללי:** בהצעה הנוכחית מוצע שהתובע ימונה על ידי הממשלה, לפי המלצת השר, מבין מועמדים שתבחר ועדה שיש בה רוב של חברים שמונו על ידי הממשלה. הנציגים המקצועיים יהיו במיעוט, ולא יוכלו אפילו להציע מועמד ללא תמיכת חבר ועדה נוסף שהממשלה מינתה. המשמעות – המינוי יהיה פוליטי. כפי שצוין לעיל, בדיונים האחרונים נראה שח"כ רוטמן מעוניין להפוך את תפקיד התובע הכללי לפוליטי אפילו יותר מזה שמוסדר בהצעתו הנוכחית.
- **סמכויות התובע הכללי:** הצעת החוק קובעת באופן כללי שכל עניין שרלוונטי לסוגיות פליליות ומשמעותיות יטופל על ידי התובע הכללי. אלא שהיא אינה מפרטת שורה של סוגיות חיוניות לחלוקת תפקידים חדשה זו שיבטיחו אכיפת חוק יעילה וקוהרנטית. בין השאר לא ברור איך יסווגו סמכויות ייחודיות (סמכויות מנהליות למשל, לרבות מעצרים מנהליים), איך יטפלו באכיפה משולבת (כלומר של מספר גופי אכיפה), מי יטפל בפיקוח על גופי הביטחון ועוד.
- **אי כפיפות התובע הכללי לחוות הדעת של היועמ"ש לממשלה:** על פי הצעת החוק, חוות דעתו של היועמ"ש לממשלה בעניינים בתחום המשפט הפלילי לא תחייב את התובע הכללי, והוא לא יהיה חייב להתייחס אליה כמשקפת את הדין. המשמעות – החלשה משמעותית של מעמד היועמ"ש לממשלה וחוסר קוהרנטיות בפרשנות הדין.

משמעות חקיקת החוק

קבלת החוק על ידי הכנסת והממשלה תהיה בעלת השלכות הרסניות למשטר הדמוקרטי ולשלטון החוק בישראל. המשמעות היא פגיעה בהפרדת הרשויות, והתרת הרסן מעל הממשלה לפעול ללא מגבלות וללא חוק ככל שתבקש בכל תחום, תוך איון האפקטיביות של היועמ"ש לממשלה כשומר סף. בנוסף, המשמעות היא הפיכת מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה למוסד פוליטי שנאמן לממשלה או לאדם מסוים, תוך החלשה משמעותית של מעמדו, זאת במקום המחויבות של היועמ"ש לממשלה לפעול ללא משוא פנים, בשוויון ובהגינות לטובת הציבור כולו ולהבטחת שלטון החוק. החשש חמור במיוחד נוכח הסמכויות הרגישות והייחודיות שבידי היועמ"ש כמו ההגנה על טוהר הבחירות ועל זכויות אדם. כמו כן, יצירת תפקיד חדש של תובע כללי בתחום הפלילי, שאינו כפוף מקצועית ליועמ"ש לממשלה, והפיכתו לפוליטי, מעוררת חשש כבד מפני שחיתות שלטונית ורדיפה פוליטית.

בכבוד רב,

דבי גילד חיו, עו"ד

מנהלת קידום מדיניות וחקיקה