



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

3 ביולי, 2025

לכבוד,
שר המשפטים, יו"ר ועדת השרים לענייני חקיקה
חברי וחברות ועדת השרים לענייני חקיקה
שלום רב,

**הנדון: הצעת חוק עצמאות היועץ המשפטי של משרד ממשלתי, מעמדו וסמכויותיו,
התשפ"ה-2025**

אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל
הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד
יוחנן פלסנר
נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון
אלי גרונר
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מול מועלם
שגירי לשעבר סלי מרידור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה
אן אפלבוים, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן בריי, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר
ד"ר ישי ג'סיס, פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן (אורח)
פרופ' עמיחי כהן
מר תומר לוטן (אורח)
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטעמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרנית פלוג
פרופ' מרדכי קרמיצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון
ברנרד מרכוס (1929-2024)
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

עיקרי הדברים

א. ההסדרים המוצעים בהצעת החוק עתידים לפגוע פגיעה קשה וחמורה במקצועיות מערך הייעוץ המשפטי לממשלה כולו, וביכולתו להבטיח את שלטון החוק. מערך הייעוץ המשפטי לממשלה מבוסס על השילוב של מחלקת יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ומחלקות הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה ויחידותיה. שיבוש עבודת הייעוץ המשפטי לממשלה, ופגיעה באפשרות מערך הייעוץ המשפטי לממשלה לפעול באופן מתואם ובכפיפות ליועץ המשפטי לממשלה, יפגעו בשלטון החוק בממשלה ובמשרדה, יפגעו במינהל התקין בהם, בוודאות ובעקביות של יישום החוק כלפי האזרחים ובזכויות אדם.

ב. לא פחות משמעותי מכך, ההסדרים המוצעים בהצעת החוק עלולים לשבש באופן חמור את פעולת הרשות המבצעת ואת יכולתה של הממשלה כולה לפעול באופן העולה בקנה אחד עם עקרון האחריות משותפת.

ג. הצעת החוק עלולה לפגוע בראש ובראשונה במעמד היועץ המשפטי לממשלה וביכולתו למלא את תפקידו כבעל התפקיד המשפטי הבכיר, המנחה את פרשנות החוק ואת השמירה על שלטון החוק בממשלה. כמו כן יש בה כדי להחליש משמעותית את מעמד היועץ המשפטי במשרד ואת יכולתו למלא את תפקידו המקצועי-ממלכתי. על שום כך, יש לראות את הצעת החוק כחלק ממהלך כולל של הממשלה להחליש או להשתלט על כל גורם במערך האיוונים והבלמים בדמוקרטיה הישראלית שנועד לשמור על שלטון החוק.

להלן, חוות דעתנו.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

התייחסותנו למרכיבי הצעת החוק

1. הצעת החוק שבנדון מבקשת לנתק בין היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה לבין היועץ/היועצת המשפטי/ת לממשלה כמנחה המקצועי של פעילותם.¹ במעמדו כיום, היועץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך של הדין המחייב את הממשלה כולה, כל עוד לא נקבע אחרת על ידי בית המשפט, והוא עומד בראש מערך הייעוץ המשפטי לממשלה כולו ומנחה אותו. הצעת החוק מציעה לנתק בין היועץ המשפטי לממשלה לבין היועצים המשפטיים למשרדים באמצעות הוראות המקנות מעמד עצמאי, לכאורה, ליועץ המשפטי של המשרד, אך למעשה מחלישות את יכולתו לפעול באופן עצמאי מקצועית, בראש ובראשונה על ידי צמצום של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה כלפי הממשלה ושל מעמדו כמנחה מקצועי של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה. בכלל אלה הוראות לעניין כפיפותו של היועץ המשפטי של המשרד, מעמד חוות דעתו כלפי עובדי המשרד, לעניין הליכים משפטיים ולעניין הליכי חקיקה וחקיקת משנה. להלן נבהיר כיצד ההוראות המוצעות חורגות מן הדין הקיים, משבשות את האפשרות לממש את תפקידו החיוני של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה כולו ועתידות לפגוע בתפקוד הממשלה ובאינטרס הציבורי הכללי.

2. ההוראה המרכזית בהצעה היא ההוראה לפיה היועץ המשפטי של משרד עצמאי במילוי תפקידו ואינו כפוף ליועץ המשפטי לממשלה (סעיף 2 להצעת החוק), וכי היועץ המשפטי של משרד "כפוף למנהל הכללי של המשרד" (סעיף 3(א) להצעת החוק) והוא "רשאי להיוועץ ביועץ המשפטי לממשלה" (סעיף 3(ב) להצעת החוק). זאת, בניגוד למצב המשפטי היום שלפיו היועץ המשפטי אמנם אכן כפוף למנכ"ל המשרד, ואולם מדובר בכפיפות מנהלית בלבד למנכ"ל המשרד ובה בעת הוא כפוף מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה.²

3. את המעמד העצמאי לכאורה של היועצים המשפטיים למשרדים, המנותק מהיועץ המשפטי לממשלה, מוצע לעגן גם באמצעות מספר הוראות פרטניות. עם זאת, כפי שנסביר, מעשית הוראות אלה עלולות לפגוע בעצמאות המקצועית של היועץ המשפטי של המשרד וביכולתו למלא את תפקידו המקצועי:

(א) הוראה שחוות דעת היועץ המשפטי מחייבת את כלל עובדי המשרד (סעיף 4 להצעת החוק). הוראה זו תואמת, כביכול, את הדין היום.³ אולם למעשה, ההוראה אינה מאזכרת את האפשרות

¹ מכאן ואילך נשתמש במונח "יועץ משפטי לממשלה" ככולל גם יועצת משפטית לממשלה.

² הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה **דו"ח הצוות** (10.9.2008) ("דוח ועדת אברמוביץ").

³ ראו לדוגמה "היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה" **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה** 9.1000 (אוקטובר 2015).

הקיימת כיום לשר ולמנכ"ל משרד לפנות ליועץ המשפטי לממשלה במקרים של מחלוקות עם היועץ המשפטי של המשרד, על מנת לקבל הכרעה משפטית מחייבת. האפשרות לפנות ליועץ המשפטי לממשלה תואמת את הכפיפות המקצועית של היועץ המשפטי של המשרד ליועץ המשפטי לממשלה ואת הדין הקיים לפיו חוות דעתו המשפטית של היועץ המשפטי לממשלה משקפת מבחינת הממשלה את המצב המשפטי (גם עקרון זה אינו נזכר בהצעת החוק).

(ב) ויתירה מכך – ההוראה המוצעת בסעיף 4 לחוק אינה מבהירה כי חוות הדעת של היועץ המשפטי של משרד משקפת את המצב המשפטי עבור המשרד, ובכלל זה עבור השר העומד בראש המשרד ומנכ"ל המשרד (לו כפוף היועץ המשפטי). נקדים את המאוחר ונציין כבר כאן: הבהרות אלו אינן דרישה בעלמא, שהרי עצמאותו של היועץ המשפטי במילוי תפקידו, המוזכרת בהצעת החוק, אינה מלווה בהבהרה כי חובתו המקצועית היא לפעול להבטחת שלטון החוק במשרד הממשלתי.⁴ על כן, עלולה להשתמע מההוראות המוצעות הכפפה של הייעוץ המשפטי המשרדי להוראות המנכ"ל והשר גם בתחום המקצועי-משפטי, באופן שאינו תואם את תפקידו הממלכתי של היועץ המשפטי והמחויבות לסייע לקידום מדיניות השר והמשרד, בכפוף לחוק ותוך הבטחת תקינות הפעילות. הוראה זו עלולה להתפרש כצעד לקראת תפיסה של יועץ משפטי כמשרת אמון, וזאת תחת כפיפותם של היועץ המשפטי, המנכ"ל והשר לחוק.

(ג) הוראה נוספת, המוצעת בסעיף 5 להצעת החוק, היא שהיועץ המשפטי של משרד יהיה היחיד המנחה את מייצגי המדינה בערכאות באשר לעמדה המשפטית של המשרד. הוראה זו משמעה לא רק פגיעה במעמדו המנחה של היועץ המשפטי לממשלה לכלל עבודת הממשלה, אלא גם במעמדו המנחה כמי שעומד בראשות התביעה הפלילית ומנחה את כלל הייצוג המשפטי בערכאות מטעם המדינה, בארץ ובחו"ל. בכך היא נוטלת ממנו גם סמכויות משמעותיות במיוחד לוודאות הדין הפלילי והגנה על זכויות נאשמים בתחום אכיפת הדין הפלילי במשרדי הממשלה אפילו יותר מאשר ההצעה לפיצול בין תפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה לתפקיד פרקליט המדינה.

⁴ וראו בהשוואה סעיף 17(ב)(2) לחוק הכנסת, התשנ"ד – 1994 הקובע את חובת היועץ המשפטי של הכנסת להבטיח את תקינות הליכי החקיקה.

(ד) הוראה אחרת מתייחסת לאופן פרסום תזכירים ממשלתיים (סעיף 6 להצעת החוק), ומבקשת לקבוע שתזכיר חוק או תקנות יפורסמו על ידי היועץ המשפטי של המשרד בהתאם להוראת השר בהקדם האפשרי ואם לא פורסמו – יפרסמן השר, ואם נגעו למספר משרדי ממשלה, על ידי היועץ המשפטי של המשרד שלו "מירב הזיקות" להצעה; מחלוקות לעניין תזכירים הנוגעים למספר משרדים – יוכרעו בידי הממשלה.

הוראה זו, כמו ההוראה בעניין ייצוג המשרד בערכאות, מקדמת ניהול משפטי נפרד של כל משרד ממשלתי, בהתאם להוראות השר, ובניגוד למצב היום גם יכול השר לפרסם את התזכיר תוך עקיפת היועץ המשפטי,⁵ וכל זאת בלא תיאום עם עמדות משפטיות רוחביות וכלל-ממשלתיות, גישה שיש בה משום ערעור שלטון החוק, יציבות וודאות משפטית וגם פגיעה אנושה ביכולת של הממשלה לפעול באופן מתואם, יעיל ועקבי.

תפקיד מערך הייעוץ המשפטי לממשלה ואופן עבודתו

4. תפקיד מערך הייעוץ המשפטי לממשלה הוא לסייע לממשלה להגשים את מדיניותה ולקדם את יעדיה מבחינה משפטית במסגרת החוק. עקרון האחריות המשותפת של הממשלה (המעוגן גם בסעיף 4 לחוק-יסוד: הממשלה) אינו עיקרון משפטי בלבד, אלא משקף את עקרונות היסוד של אופן פעולת הממשלה כמקבלת החלטות וכרשות המבצעת, המוציאה אל הפועל את תפקידי הממשלה תוך שילוב בין זרועותיה השונות ועם תלות הדדית ביניהן. מערך הייעוץ המשפטי לממשלה המשלב את מומחיות הייעוץ המשפטי בתחומים השונים, מבטיח את האפשרות לפעול באופן מתואם, עקבי, ואחיד מן הבחינה המשפטית, יעיל מן הבחינה המנהלית, והגון וודאי כלפי האזרחים. תיאום עבודת הייעוץ המשפטי לממשלה בידי היועץ המשפטי לממשלה הוא יסוד מרכזי לאפקטיביות העבודה המשפטית של הממשלה (וכך עוגן ופותח לפחות מאז כהונתו של מאיר שמגר כיועץ משפטי לממשלה בשנים 1968-1975).⁶ תיאום זה מושג באמצעות כפיפותם המקצועית של היועצים המשפטיים ליועץ המשפטי לממשלה, אשר מחזיק (הן באמצעות מחלקת ייעוץ וחקיקה והן באמצעות היועצים המשפטיים במשרדים) במומחיות משפטית בנושאים שונים החורגים מתחומי של משרד מסוים. מומחיות של גורמי מטה רוחביים

⁵ השוו: "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 2.3005 (5.3.2018).
⁶ ראו: גיא לוריא "גרעון אחריותיות במוסד היועץ המשפטי לממשלה" ספר מני מזוז 19 (צפוי להתפרסם) <http://www.hapraklit.co.il/?CategoryID=281>,

מבטיחה ייעול ותיאום ופעולה אופטימלית של הממשלה והיא מוכרת גם בתפקידים אחרים בממשלה כמו לגבי חשבים במשרדי הממשלה, סמנכ"לי אסטרטגיה ועוד. בחלק מן המקרים, כמו לגבי חשב המשרד הממשלתי, גם הכפיפות המקצועית וגם הכפיפות המנהלית אינה למנכ"ל המשרד אלא לאגף החשב הכללי במשרד האוצר. ואולם, הדגם של כפיפות מקצועית של היועץ המשפטי של המשרד ליועץ המשפטי לממשלה בצד כפיפות מנהלית למנכ"ל המשרד נבחן בשנת 2008 על ידי צוות בינמשרדי ("ועדת אברמוביץ"), שסבר כי זהו "המודל האופטימלי ואין מקום לשנותו".⁷

5. התיאום בין היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה המושג באמצעות כפיפותם המקצועית ליועץ המשפטי לממשלה, חיוני לאפקטיביות העבודה הממשלתית ולקוהרנטיות שלה במגוון תחומים שבהם עוסקים היועצים המשפטיים כאשר הם מעמידים כלים משפטיים לעבודת הממשלה. בין תחומים אלה, למשל: חקיקה ממשלתית ועמדות הממשלה ביחס לחקיקה פרטית, ייעוץ משפטי, טיוב רגולציה, בדיקת מינויים וניהול חברות ממשלתיות, מכרזים והתקשרויות של משרדי ממשלה, דיני תמיכות, הליכים אזרחיים של המשרדים, ואכיפה מינהלית ופלילית.⁸

6. לצד ההיבטים המשפטיים הנלווים לתחומי פעילותו המקצועיים של המשרד הממשלתי, נדרש יועץ משפטי של משרד גם לסוגיות שמוענקת לגביהם סמכות או קיימת לגביהם מומחיות במשרדים אחרים (דוגמת אכיפה משטרתית, רגולציה, דיני מכרזים), תחומים המצויים בליבת המומחיות של משרד המשפטים (דוגמת סוגיות חוקתיות, דיני חוזים, דיני תמיכות, דיני חברות), ותחומים המחייבים שילוב מקצועי בין משרדים (דוגמת משרד ממונה על תחום הנדרש לטפל בסוגייה של תחרות והגבלים עסקיים, או סוגיה המשלבת בין משרד הפנים, משרד החינוך ומשרד הרווחה).

7. התיאום חיוני לא רק לייעול עבודת הממשלה אלא גם לשם שמירה על שלטון החוק, על עקביות הפרשנות וההחלה של הדין בידי הממשלה על זרועותיה, על המינהל התקין במשרדי הממשלה ועל זכויות האדם (לדוגמה, בהקשר של אכיפה מינהלית ופלילית אחידה השומרת על זכויות אדם).

8. בכל האמור בחקיקה ממשלתית או בעמדת הממשלה ביחס לחקיקה פרטית – ישנה חשיבות מרכזית לאחריות המשותפת של הממשלה כרשות המבצעת. חקיקה ביוזמת משרד ממשלתי אינה מנותקת מכלל פעולת הממשלה ואינה חקיקה "השייכת" למשרד היוזם. כך, לדוגמה, היבטים של הקצאת משאבים

⁷ דוח ועדת אברמוביץ, לעיל ה"ש 2.

⁸ ראו: גיא לוריא ודפני בנבניסטי "חוק היועמ"שים: מינוי היועמ"שים כמשרות אמון יפגע בשלטון החוק" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (14.2.2023), <https://www.idi.org.il/articles/47929>.

לאכיפה ויישום, השלכות על זכויות אזרחיות או תחומי משק שבאחריות משרדים אחרים הם כמעט תמיד שלובים. עמדה משולבת של הממשלה בתחומי החקיקה, ממשלתית ופרטית, לאחר שהיא שוקלת את ההיבטים המשפטיים המתואמים, היא הכרח: כך מובטח שהקידום של חקיקה בתמיכת הממשלה נעשה רק לאחר שהממשלה שוקלת את כלל ההיבטים המשפטיים והאופרטיביים הנוגעים לעניין בכלל יחידותיה ברשות המבצעת וכן שוקלת את האילוצים והמשמעויות והתניות שיאפשרו גם את יישומו של דבר החקיקה, אם יחוקק.

9. האפקטיביות של מערך היעוץ המשפטי לממשלה והתיאום בין היועצים המשפטיים חיוניים גם על רקע תפקידו החשוב של היועץ המשפטי לממשלה כשומר סף. אחד מהגורמים המאפשרים ליועץ המשפטי לממשלה למלא תפקידו באפקטיביות – בין היתר כשומר סף של שלטון החוק⁹ – הוא עמידתו המקצועית בראש המערכת המקצועית המשפטית במשרדי הממשלה (אף כי כאמור היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה אינם כפופים לו מינהלית).¹⁰ כפיפותם המקצועית של היועצים המשפטיים מאפשרת ליועץ המשפטי לממשלה לתת להם הכוונה מקצועית,¹¹ וגם לתמוך בהם ולגבות אותם כך שישמשו שומרי סף אפקטיביים במשרדיהם. במיוחד חשוב שהיועץ המשפטי יגבה את היועצים המשפטיים מול השר והמנכ"ל, אשר לו הם כפופים מינהלית (בצד האפשרות של השר והמנכ"ל לערער על קביעת היועץ המשפטי בפני היועץ המשפטי לממשלה, כפי שאוזכר בראשית הדברים). כך, בין היתר, היועץ המשפטי לממשלה יכול לקבל מן היועצים המשפטיים של המשרדים התראות על החלטות מתוכננות המחייבות את התערבותו.¹² כפי שהצבענו לעיל, הצעת החוק מבקשת לא רק לאיין את תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה בהקשר הזה, אלא גם יוצרת הכפפה של היעוץ המשפטי המשרדי לשר ולמנכ"ל באופן המעורר חשש כי עצמאותו המקצועית תיפגע והוא יתקשה לממש את מחויבותו להבטיח את תקינות הפעולה של המשרד הממשלתי ואת מחויבותו לשלטון החוק.

10. תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כשומר סף של שלטון החוק חשוב במיוחד במבנה המשטר בישראל, על רקע עוצמת הממשלה, חולשת הבלמים המקובלים בדמוקרטיה אחרות על כוחה של הממשלה והעדר מסורת מבוססת של שמירה

⁹ על תפקידו זה, ראו: בג"ץ 5134/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל פס' 48 לפסק דינה של השופטת ע' ברון (פורסם בנבו, 14.11.2016); גיא לוריא "שומר הסף של שלטון החוק", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (15.9.2019), <https://www.idi.org.il/articles/28621>.
¹⁰ הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו בראשות מאיר שמגר, דין וחשבון 20 (1998) ("דוח ועדת שמגר"); דו"ח ועדת אברמוביץ, לעיל ה"ש 2.
¹¹ הנחייה 9.1000, לעיל ה"ש 3.
¹² אלי בכר ייעוץ משפטי בארגון ביטחוני 89-99 (2013).

על שלטון החוק.¹³ בהקשר הזה מקובל לומר שהבלם העיקרי בישראל על כוחה של הממשלה הוא הרשות השופטת. אולם הרשות השופטת היא "הבלם החיצוני", ואילו היועץ המשפטי לממשלה הוא "הבלם הפנימי".¹⁴ במסגרת תפקידו עליו להשגיח שהממשלה לא תחרוג מהחוק ומערכי היסוד החוקתיים.¹⁵ האפקטיביות שלו בכך תלויה גם בעמידתו המקצועית בראשות מערך הייעוץ המשפטי לממשלה.¹⁶

המשמעות של הצעת החוק וסיכום כשליה

11. פגיעה בשלטון החוק ובכפיפות הממשלה ויחידותיה לשלטון החוק, בכלל פעולותיה – באמצעות ביטול בפועל של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה כמי שעומד בראש כלל מערך הייעוץ המשפטי לממשלה ומנחה אותו, ובאמצעות הקניית עצמאות לכאורית ליועצים המשפטיים, תוך הדגשת כפיפותם למנכ"ל, ובפועל גם לשר, בלא הבהרת מחויבותם לשלטון החוק. במשרדי הממשלה עלולה להתערער לאורך זמן המחויבות של המשרדים לשלטון החוק, ולכללי המינהל התקין, וזאת בשל צמצום בפועל של מחויבותם המקצועית של היועצים המשפטיים לשלטון החוק.

12. פגיעה בפעולה המתואמת של הממשלה לפי עקרון האחיות המשותפת, ביעילות פעילות הממשלה ובאחידות בעבודתה. ניתוק היועצים המשפטיים מכפיפותם המקצועית ליועץ המשפטי לממשלה, ולמעשה פירוק לגורמים של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, ישבשו את העבודה המתואמת של המערך הזה, דבר שישבש את העבודה הממשלתית. בתחומים רבים וביניהם אלה הנזכרים לעיל, חקיקה ממשלתית ועמדות הממשלה ביחס לחקיקה פרטית, ייעוץ משפטי, בדיקת מינויים, תמיכות, מכרזים והתקשרויות של משרדי ממשלה, הליכים אזוריים של המשרדים, ואכיפה מינהלית ופלילית – עלולות להתקבל החלטות שונות ואף סותרות בין משרדי הממשלה השונים, באופן שישבש את עבודת הממשלה, יעילותה ועקביותה. זהו מהלך שאינו תואם, כאמור לעיל, את עקרון אחיותה המשותפת של הממשלה. במקום עבודה הרמונית שתקבל קופוניה ממשלתית: לדוגמה בהנחיות משפטיות סותרות או במדיניות משפטית וממשלתית סותרת בין משרדים שונים. לשם ההמחשה,

¹³ ראו עמיחי כהן, **פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט** (2018); לוריא, לעיל ה"ש 9.

¹⁴ יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה בשעת משבר: פרשת שרות הבטחון הכללי (השב"כ)" **ספר אורי ידין - מאמרים לזכרו** 47, 55 (תש"ן).

¹⁵ יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** 106 (כרך א, מהדורה שנייה, 2010), וכן ראו בג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, בפסק דינו של כב' השופט עמית (כתארו אז) עמ' 289 בפס' 87.

¹⁶ גיא לוריא **היועץ הטוב: אמות מידה להערכת היועץ המשפטי לממשלה** (2015).

עלולה להיות מדיניות אכיפה מינהלית ופלילית בלתי אחידה בין משרדי ממשלה שונים באופן שיתבטא בסופו של יום באכיפה לא שוויונית או אף פוגענית של החוק. שיבושים דומים עלולים להיות גם בייצוג העמדה הממשלתית בהליכים אחרים בבתי המשפט.

כלשונו של השופט אליקים רובינשטיין בהקשר זה:

"כידוע יש מדינת ישראל אחת, וממשלה אחת, ויועץ משפטי לממשלה אחד, ופרקליטות מדינה אחת שמייצגים את כל גופי המדינה. כשמובאת עמדה לפני בית משפט זה עליה להיות עמדה המייצגת מדיניות ממשלתית אחת, ולא חלילה של לטיפונדיות ואחוזות פיאודליות כאלה ואחרות - מדינה אחת, מדיניות אחת. תפקידם של היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה הפועלות בכפיפות לו בהקשר המשפטי הוא האינטגרציה, כך שבית המשפט לא ישמע מנגינות מתוים שונים, משל היו אלה "שטיבלך" של נוסחים שונים. תזמורת אחת היא ומנצח לה אחד, במישור הכולל - הממשלה, שבמקרה של חילוקי דעות על ראש הממשלה להביא את הדברים לדיון ולהכרעה בה, ובמישור המשפטי - היועץ המשפטי לממשלה".¹⁷

13. פגיעה ביכולת ההסתמכות האזרחית על פרשנות החוק, עקביות וודאות החוק

ובזכויות אזרחיות. חשוב לשים לב: פגיעה באחידות עבודת הממשלה, וקבלת החלטות שונות ואף סותרות בין משרדי הממשלה השונים, אינה רק "עניין פנימי" של הממשלה. מעבר לפגיעה באינטרס הציבורי של יעילות ואפקטיביות עבודת הממשלה, השיבוש הזה – לדוגמה בתחום האכיפה המינהלית והפלילית, אך לא רק בתחומים אלה – יפגע באינטרס ההסתמכות של האזרח, הציפיה, הוודאות ובכך יפגע שלטון החוק. זוהי פגיעה של ממש בזכויות אזרח.

14. פגיעה בגיבוי המקצועי של היועצים המשפטיים – שיבוש המינהל התקין והשמירה על שלטון החוק. ניתוק מקצועי של היועצים המשפטיים של משרדי

הממשלה מהיועץ המשפטי לממשלה וביטול כפיפותם למערך היועץ המשפטי לממשלה יפגעו בהנחיה המקצועית ובגיבוי המקצועי שהם זקוקים להם. מבחינה מעשית, יכולתם לעמוד על דעתם המקצועית אל מול מי שהם כפופים לו מבחינה מינהלית תלויה לא פעם בגיבוי זה. בצורה זו, ניתוקם המקצועי עלול לפגוע ביכולתם לעמוד על חוות דעתם המקצועית, מה שעלול לשבש את המינהל התקין במשרדי הממשלה ולפגוע בשלטון החוק בהם.

¹⁷ בג"ץ 6017/10 אדם טבע ודין נ' שר התשתיות הלאומיות פסקה ז' לפסק דינו של השופט רובינשטיין (אר"ש, 4.7.2012).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

15. פגיעה במעמד היועץ המשפטי לממשלה ופגיעה באפקטיביות שמירתו על

שלטון החוק. ניתוקם של היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה מהיועץ המשפטי לממשלה יפגע במעמד היועץ המשפטי לממשלה כמי שעומד בראש מערך הייעוץ המשפטי, וזאת מעבר לפגיעה הגלומה בשלילת הערך המוסף המושג מכך שמדובר במערך אחד. עמידתו המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה בראש מערך הייעוץ המשפטי לממשלה מאפשרת לא רק הנחיה ותיאום, אלא גם מאפשרת את התערבותו של היועץ המשפטי לממשלה במצבים בהם הייעוץ המשפטי המשרדי מתקשה להגן על ערכי שלטון החוק והמנהל התקין בפעולת המשרד או בהחלטות המתגבשות. במובן זה, פירוק מערך הייעוץ המשפטי לממשלה לגורמים יפגע ביכולת של מי שעומד בראש המערך הזה – היועץ המשפטי לממשלה – לשמור על שלטון החוק בפעולת הממשלה.

16. פגיעה במעמד היועץ המשפטי לממשלה – חלק מתמונה כוללת של תכנית

הממשלה להחליש את מערך האיזונים והבלמים. על רקע דברים אלה, יש להבין את פירוקו לגורמים של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה כחלק מתמונה כוללת: הניסיון להדיח ללא עילה את היועצת המשפטית לממשלה, פוליטיזציה של שיטת בחירת השופטים, והפגיעה בלשכת עורכי הדין. המשותף לכל המהלכים האלה הוא הניסיון של הממשלה לקדם תפיסה של נאמנות אישית תחת נאמנות לציבור ולשלטון החוק ולהחליש או להשתלט על כל גורם במערך האיזונים והבלמים בדמוקרטיה הישראלית שנועד לשמור על שלטון החוק.

בכבוד רב,

ד"ר גיא לוריא

עו"ד עדנה הראל פישור