



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-מינהלי)
וי באייר התשפ"ה
4 במאי 2025

לכבוד
חה"כ יריב לוי
שר המשפטים

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק התובע הכללי, התשפ"ג-2022 (פ/877/25), של חבר הכנסת חנוך מלביצקי)
והצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2024 (פ/5262/25), של חבר
הכנסת מישל בוסקילה)

אבקש לפנות אליך, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, בנוגע להצעות החוק שבנדון, אשר צפויות לעלות לדיון בישיבתה הקרובה של ועדת השרים לחקיקה. ההצעות הובאו בפנינו זמן קצר טרם העלאתן לוועדת שרים לענייני חקיקה ונוכח משמעותיהן כבדות המשקל והמשמעויות הרחבות שלהן, זוהי חוות דעת ראשונית. אנו נרחיב ונפרט על האמור בה, ככל שיהיה בכך צורך.

פתח דבר

1. הצעות החוק עוסקות, בעיקרו של דבר, בפיצול תפקיד היועצת המשפטית לממשלה, תוך הסמכת פרקליט מדינה חדש שישמש כתובע הכללי, האמון על התביעה הפלילית – באחת מההצעות – באופן כללי וגורף, ובשנייה, ביחס לחברי כנסת וחברי הממשלה, לרבות ראש הממשלה.

2. כפי שיבואר בהרחבה להלן, עמדתנו המשפטית היא כי בשל כל ההיבטים שיתוארו, יש להתנגד להצעות ואין לקדם. זאת, מטעמים תהליכיים ומהותיים, ובכללם, שמדובר בהצעות המהוות שינוי משטרי שמקודם באופן חפוז, ללא ביצוע עבודת מטה, מבלי להיוועץ בגורמים הרלוונטיים, ומפאת חשש כבד שאלה נועדו לקדם אינטרסים פרסונליים כבדי משקל הנוגעים לקיומם של הליכים פליליים וחקירות פליליות מתנהלים, ולזהותה של התובעת הכללית. דהיינו:

א. טעם מהותי מרכזי להתנגדות להצעות החוק הוא בהיותן בעלות משמעות פרסונלית, משום שתוצאתן המעשית היא החלפת זהותה של התובעת הכללית באופן כמעט מיידי ומינויו של תובע כללי תחתיה על-ידי שר המשפטים (באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט). כל זאת, במהלך ניהול משפטו הפלילי של ראש הממשלה, ובעת ניהולן של חקירות פליליות רגישות בעניינם של נבחרי ציבור, ובמקביל לניסיון הממשלה להביא להחלפתה של היועצת המשפטית לממשלה. קיים אפוא חשש כבד לכך שיש בהצעות אלו כדי לקדם אינטרסים אישיים כבדי משקל של נבחרי ציבור המצויים תחת חקירה או שהועמדו לדיון, בהם ראש הממשלה.

ב. ההצעות מקודמות באופן חפוז במסגרת חקיקה פרטית, שלא קדמה לה עבודת מטה סדורה; בלא תשתית עובדתית ומקצועית; ובניגוד למסקנותיה של ועדה ציבורית-

מקצועית, בראשות כב' נשיא בית המשפט העליון (בדימ'), השופט מאיר שמגר, ובהשתתפות גורמים משפטיים רמי-דרג (להלן: ועדת שמגר), אשר קבעה שאין לפצל את התפקיד.

ג. ההצעות מבקשות לשנות מן היסוד את מוסד היועצת המשפטית לממשלה, כפי שזה עוצב לאורך עשרות שנים – בחקיקה, בהחלטות ממשלה, בפסיקה, בדו"חות של ועדות ציבוריות-מקצועיות ובמסורת המשפטית שהתגבשה במדינת ישראל. שילוב "כובעיה" של היועצת המשפטית לממשלה, כמי שאמונה הן על התביעה הכללית והן על הייעוץ המשפטי לרשות המבצעת, נועד לאפשר לה לממש באופן יעיל וממשי את תפקידה בשמירה על שלטון החוק ומשמש ערובה חשובה לכך. הצעות החוק צפויות להביא להחלשה משמעותית של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה ושל מערך התביעה הכללית כאחד, שכן הן פוגעות בהיררכיה של המערכת ויוצרות שתי מערכות נפרדות בעלות סמכויות חופפות בחלקן. בכך תבאנה ההצעות לפגיעה בערובות השלטוניות הבסיסיות והחיוניות ביותר לשלטון החוק, למינהל התקין, למניעת שחיתות ולהגנה על זכויות האדם.

ד. הצעות החוק, בעיתוי בו הן מועלות, הן חלק מהרפורמה המשפטית – מהלך רחב המכוון להחלשת הערובות לשמירה על העקרונות המשפטיים הדמוקרטיים, לשמירה על שלטון החוק ולהסרת מגבלות חוקיות המוטלות על השלטון. מהלך זה כולל דברי חקיקה שכבר אושרו ואשר יש בהם כדי להחליש את עצמאותה של הרשות השופטת, כמו גם דברי חקיקה נוספים המקודמים בימים אלו המתייחסים לרכיבים דמוקרטיים נוספים, כמו חופש העיתונות.

3. עד כאן בתמצית וכעת נעבור לתיאור הדברים בהרחבה.

הצעות החוק דנן

4. הצעת החוק של חה"כ מלביצקי, מבקשת להסדיר את סמכויותיו ואת דרכי מינויו של התובע הכללי, אשר יהיה אמון על ניהול כלל הליכים הפליליים מטעם המדינה, וכן להבטיח את ההפרדה בין התובע הכללי ונציגיו מהיועצת המשפטית לממשלה. כמו כן, ההצעה מאפשרת לתובע הכללי להעניק ייעוץ משפטי לשר המשפטים או לממשלה בנושאי חקיקה בתחומים הקשורים למשפט הפלילי וכן להתייצב בהליכים שעשויה להיות להם השפעה על ניהול הליכים פליליים. יצוין שסעיף התחילה של החוק הוא ששה חודשים מיום פרסומו (ואז יועברו הסמכויות אל התובע הכללי).

5. הצעת החוק של חה"כ בוסקילה, מבקשת להעביר לפרקליט המדינה את הסמכות להחליט בדבר פתיחה בחקירה או העמדה לדין פלילי, אך זאת ביחס לראש הממשלה, לשר או לחבר כנסת בלבד. עוד מוצע לקבוע כי החלטת פרקליט המדינה בנדון תהיה טעונה אישור של ועדת בכירים, אשר תורכב משופט בית המשפט העליון בדימוס, שימנה נשיא בית המשפט העליון; יועץ משפטי לממשלה לשעבר, שימונה על-ידי שר המשפטים; וסגור מהמגזר הפרטי, אשר ימונה על-ידי הסגור הציבורי הארצי. על פי ההצעה, ועדת הבכירים תמונה בתוך 60 יום מיום חקיקת החוק.

6. בבסיסן של שתי הצעות החוק עומדת טענה משותפת לניגוד עניינים מוסדי בין תפקידה של היועצת ביעוץ משפטי לממשלה ובין תפקידה כתובעת הכללית. עוד צוין בדברי ההסבר להצעות כי אישורן יגביר את אמון הציבור בהליך הפלילי. כמו כן, בדברי ההסבר להצעת החוק של חה"כ מילבצקי צוין, בין היתר, כי מטרתה העיקרית היא "להבטיח את עצמאותה המוחלטת של התביעה הפלילית כמוסד מעין שיפוטי החף משיקולים מוסדיים זרים"; וכן כי הצעת החוק מבקשת "להכיר בהתמחות הייחודית הנדרשת מתובע כללי"; וכי זו מבוססת אף על שיקולים שעניינם בעומס העבודה המוטל על היועצת המשפטית לממשלה.

ניתוח משפטי

7. מוסד היועצת המשפטית לממשלה – על מעמדו, תפקידיו, סמכויותיו והדרכים והתנאים למינויו – מבוסס על הסדרים שנקבעו בחקיקה ובהחלטות ממשלה לצד פסיקה רבת-שנים של בית המשפט העליון, כמו גם על דו"חות של ועדות ציבוריות ועל המסורת המשפטית שהתגבשה במדינת ישראל במשך עשרות שנים, והוא בבחינת אבן-יסוד במערכת המשפט בישראל. מזה עשרות בשנים עוצב מוסד היועצת המשפטית לממשלה במדינת ישראל, כמי שעומדת בראש מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, כמי שעומדת בראש המערך המשפטי הציבורי ובראש התביעה הכללית וכאמונה על ייצוג המדינה בערכאות ועל ייצוג האינטרס הציבורי הרחב בתחום המשפטי. השילוב בין תפקידה האמורים של היועצת המשפטית לממשלה והמבנה ההיררכי של המערך המשפטי הציבורי נועדו לסייע בידה להגשים את ייעודה כשומרת סף האמונה על הבטחת שלטון החוק.

8. **הצעות החוק מבקשות לשנות מן היסוד את המצב הנוהג מזה עשרות שנים כאמור. שינוי יסודי של המתווה הנוהג, כדוגמת זה הנכלל בהצעות דנן, צפוי להיות בעל השלכות רחבות על מערכת המשפט בישראל, וככזה, מתחייב לטעמנו לבחון את משמעותו בהיבטים של שמירה על עקרונות משטריים ועל שלטון החוק, את הצורך בו ואת ההצדקות לו באופן מושכל, זהיר ומקיף, על יסוד תשתית מבוססת.**

9. בפרט, יוזכר, כי האפשרות להפריד בין תפקידה של היועצת המשפטית לממשלה כראשת התביעה הכללית ובין יתר תפקידיה, נדונה, בין היתר, בידי ועדת שמגר הנזכרת לעיל – ועדה ציבורית אשר מונתה על-ידי הממשלה בשנת 1997 לצורך בחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, בראשות כב' נשיא בית המשפט העליון (בדימו') מאיר שמגר ובהשתתפות פרופ' רות גביזון ושרי המשפטים לשעבר דוד ליבאי, משה נסים וחיים צדוק. ועדת שמגר המליצה, **פה-אחד**, שלא לפצל בין תפקידי היועצת, ובין היתר, כתבה בהקשר זה כך:

"נתנו דעתנו לטעמים שהובאו בפנינו ולאחר שקילתם הגענו לכלל מסקנה כי לא רצוי לפצל את תפקידיו של היועץ המשפטי בין נושאי משרה שונים ולהפרדתם 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 ביעילות הפיקוח המשפטי ובתוקף המעשי של הנחיותיו המשפטיות.

הפיצול המוצע ישנה באופן מהותי את תפקיד היועץ המשפטי. הוצאתו מידיו של תחום דיני העונשין שהוא מרכיב חשוב ומרכזי בכוחו עלולה להוליך להנמכת מעמדו. ניתן אף לחשוש שהתפקיד יהפוך אותו ליועץ מן השורה לרשויות הממשלה וישלול מן הציבור, כאמור, גורם מפקח אפקטיבי על שלטון החוק [...]

מכל מקום, יש מקום לחשוש כי שינוי כמוצע יוליד החלשה של שתי המערכות הנפרדות גם יחד, ודבר זה יפגע ביעילות הפיקוח על השלטת החוק".

10. בהתאם לכך, ככל שהממשלה תבקש לבחון את שינוי ההסדרים החלים בנושא, הדבר צריך להיות לאחר לכך בחינה מעמיקה שתיערך בידי ועדה מקצועית-ציבורית רמת-דרג, בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס, אשר תמונה לצורך בחינת העניין וגיבוש המלצותיה לממשלה, כפי שנעשה בעבר. במסגרת הבחינה המקצועית האמורה, שומה יהיה לתת את הדעת אף להשלכות הפוטנציאליות של מהלך פיצול מוסד היועצת, בין היתר, בהחלשה של מנגנוני הביקורת המשפטיים על הרשות המבצעת, כפי שיבואר להלן, קיימות השפעות אפשריות נוספות לשינויים מסוג זה, כשלעצמם ובצירוף שינויים יסודיים נוספים של מערכת המשפט, הרחבות יותר מההיבטים שהוזכרו לעיל ונוגעות להיבטים בין לאומיים של משפט וכלכלה.

11. זאת ועוד, בהתחשב באופייה של הסוגיה, בחשיבותה ובהשלכותיה, נכון יהיה שקידומה, ככל שיוחלט לעשות כן, יעשה בדרך של חקיקה ממשלתית, להבדיל מהצעת חוק פרטית, לאחר ביצוע עבודת מטה שתכלול גם את שמיעת עמדתם של כל גורמי המקצוע הרלוונטיים לעניין, לרבות היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה. בכל מקרה, מוצע שהדבר יעשה על יסוד המלצותיה של ועדה מקצועית-ציבורית, כפי שנעשה בעבר.

12. לא זו בלבד שהצעות החוק אינן מהוות תוצר של עבודת מטה סדורה, כפי שראוי לעשות בסוגיה כבדת משקל מעין זו, בעלת השלכות על שלטון החוק ושמירה על יסודות משפטיים – אלא שבחינת הטעמים המוצגים להן מעלה שהללו אינם מבוססים, נעדרים כל תשתית, ואף אינם מקימים כל הצדקה לפיצול תפקידי היועצת המשפטית לממשלה. הדבר אף מעצים את החשש כי שיקולים בלתי ענייניים הם אלה שעומדים בבסיס קידום ההצעות.

13. כך לדוגמה, בדברי ההסבר להצעת החוק של חה"כ מלביצקי צוין, ללא ביצוע כל עבודת מטה ותשתית עובדתית, כי פיצול תפקידי היועצת המשפטית לממשלה מתבקש משיקולי עומס יתר המוטל עליה. ואולם, טענה זו שלא הוצגה לה תשתית עובדתית, נדונה ונדחתה על-ידי ועדת שמגר, אשר כתבה בדו"ח שפורסם על-ידה כי "הבעיות של עומס יתר אינן ייחודיות לתפקיד היועץ ויש לפתור, כמקובל, על-ידי חלוקה סבירה של תחומי העבודה ואצילת סמכויות". יתר על כן, הצעת החוק האמורה, תהפוך את היועצת, הלכה למעשה, ל"פרקליטת מדינה" לעניינים אזרחיים ומינהליים, עליהם היא תהיה אמונה באופן ישיר, ללא מעורבות פרקליט המדינה אשר יהפוך לגורם עצמאי בתחום הפלילי. ברי כי תוצאה מעין זו תוביל אך להגברת העומס המוטל על היועצת ועל מערך הייעוץ המשפטי לממשלה כולו.

14. כך גם אין מקום לקבל את טענת המומחיות העולה בהצעת החוק של חה"כ מלביצקי. זאת, מאחר שלפי תנאי הכשירות הקבועים בהחלטת הממשלה נדרש שהיועצת המשפטית לממשלה תהא, בין היתר, משפטנית בעלת שיעור קומה וכשירות של שופטת בית משפט עליון.

15. נוסף על כך, נטען בדברי ההסבר לשתי הצעות החוק לקיומו של ניגוד עניינים מוסדי ומובנה בין שני "כובעיה" של היועצת המשפטית לממשלה – כיועצת לרשות המבצעת וכתובעת הכללית. על רקע זה, כאמור, מוצע בהצעת החוק של חה"כ מלביצקי לפצל באופן רוחבי את סמכויות היועצת ואילו חה"כ בוסקילה מציע להעביר לפרקליט המדינה את הסמכויות הנוגעות לניהול הליכים פליליים נגד ראש הממשלה, השרים וחברי הכנסת.

16. ניתן לחלק את טענת ניגוד העניינים האמורה לשתי טענות-משנה הסותרות זו את זו: האחת, עוסקת בחשש כי מלאכת הייעוץ המשפטי לממשלה, אשר מצריכה ממשקי עבודה והיכרות קרובה של היועצת עם הממשלה ושריה, באופן שעשוי לייצר מעין "נאמנות" אישית של היועצת לשרי הממשלה, עלולה להפחית את מידת האכיפה שתפעיל כלפי נבחרי הציבור בתפקידה כתובעת הכללית. טענת המשנה השנייה, והסותרת נוגעת לחשש כי עימותים הנוצרים בין הממשלה ובין היועצת כתוצאה ממילוי תפקידה, ישפיעו על שיקול דעתה בכל הנוגע לעניינים פליליים של חברי הממשלה.

17. אשר לטענת המשנה הראשונה, יצוין תחילה כי אף ב"כובעה" הייעוצי של היועצת המשפטית לממשלה, אין היא פועלת מתוך "נאמנות" לממשלה ולשריה, אלא היא מחויבת בראש ובראשונה לאינטרס הציבורי הטמון בשמירה על שלטון החוק. כנגזרת מכך, מסייעת היועצת לממשלה להגשים את מדיניותה **במסגרת גבולות הדין**. במובן זה, אין כל ניגוד אינטרסים בין מלאכת הייעוץ המשפטי לממשלה ובין כובעה של היועצת כראשת התביעה הכללית, שכן בשני "כובעיה" אלה היא אמונה על שמירת האינטרס הציבורי. הדברים רלוונטיים אף בכל הנוגע לטענה נוספת העולה בדברי ההסבר להצעת החוק של חה"כ מלביצקי, בדבר ניגוד עניינים בין תפקיד ייצוג המדינה בהליכים מינהליים ואזרחיים, בגדרם לכאורה "היועץ המשפטי לממשלה לא מייצג [...] את הציבור בכללו אלא ממשלה נבחרת מסוימת בעלת סדר יום פרטיקולרי", ובין תפקיד התביעה הפלילית, אשר לעמדת המציע, רק בגדרו חייב התובע הכללי "לגלות נאמנות מוחלטת לציבור בכללו".

18. טענת המשנה האמורה נדחתה אף במסגרת דו"ח ועדת שמגר, בו נקבע כי לא הוצגה כל תשתית עובדתית לסברה כי יועצים משפטיים לממשלה נרתעו לכאורה מלנקוט בפעולות אכיפה נדרשות נגד נבחרי ציבור.

19. אשר לטענת המשנה השנייה, יצוין כי אף זו נטענה בעלמא והיא מבוססת על סברה של "מראית-עין" גרידא, הנעדרת כל תשתית עובדתית. שמירת גבולות הדין ככל שהיא יוצרת חילוקי דעות בין הממשלה לבין היועצת המשפטית לממשלה, אינה עילה לשינוי אלא ביצוע עבודת הייעוץ המשפטי לממשלה.

20. בדו"ח ועדת שמגר צוינו טעמים רבים לדחיית ההצעה לפיצול תפקידי היועצת המשפטית לממשלה, ובין היתר, נכתב שם כי פיצול התפקידים עלול להוביל לחוות דעת משפטיות סותרות ולפגיעה בהרמוניה ובאחידות המשפטית; כי הפיצול יפחית ממנגנוני הביקורת המוטלים על

עבודתה של פרקליטות המדינה, כגוף אכיפת חוק; וכי ההבחנה בין תחום המשפט הפלילי ובין יתר התחומים, איננה כה ברורה ועלולה להכביד כשלעצמה על העבודה המשפטית הציבורית, בשים לב לכך שתחומי משפט שונים שלובים במידה רבה זה בזה.

21. למרות שהצעות החוק לכאורה מבקשות לפצל בין תפקידי הייעוץ והתביעה, הן למעשה חוטאות לעיקרון זה ויוצרות עירוב תחומים בין "הכובע הפלילי" לבין "הכובע הייעוצי" וכובע "מייצג המדינה בערכאות" (בהליכים שאינם פליליים). כך, על-פי הצעת ח"כ מליבצקי, התובע הכללי יוכל לייעץ לשר המשפטים ולממשלה בנוגע לחקיקה פלילית ואף להתייצב בהליכים שאינם פליליים ככל שהדבר נדרש. גם ההצעה של ח"כ בוסקילה מייצרת קושי שעה שעלול להיווצר חוסר קוהרנטיות בין ההנחיות של היועצת בכובע הייעוצי בתחום המשפטי הפלילי לבין פעולת התובע הכללי. כאמור, דו"ח ועדת שמגר התייחס לכך שפיצול התפקידים עלול להוביל לחוות דעת משפטיות סותרות ולפגיעה בהרמוניה ובאחידות המשפטית. ההצעות עלולות ליצור כאוס בעבודת הייעוץ והאכיפה. כאוס כזה, ככל שיווצר, יפגע באינטרס הציבורי, בשמירה על שלטון החוק ובזכויות הפרט.

22. הצעות החוק יביאו אפוא להחלשת מעמד היועצת המשפטית לממשלה והמערכת כולה, שכן הן פוגעות בהיררכיה של המערכת ויוצרות שתי מערכות נפרדות בעלות סמכויות חופפות בחלקן. רוצה לומר: לא זו בלבד שאין בטעמים אשר הוצגו להצעות החוק דנן כדי להצדיק את הפיצול המוצע בתפקידי היועצת, אלא שכפי שצוין לעיל, מהלך זה יוביל להחלשת מנגנוני שמירת הסף, ולפגיעה בעבודתם של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה ושל מערך התביעה גם יחד. היועצת המשפטית לממשלה עומדת בראש שני המערכים והיא קו ההגנה הראשון על שלטון החוק במדינת ישראל. הלכה למעשה, מעטות עד מאד ההחלטות המינהליות המגיעות לבחינה שיפוטית, בפרט של בית המשפט העליון, ומכל מקום, בחינה מעין זו נעשית אך בדיעבד ולאחר מעשה. משכך, פיצול תפקידי היועצת ופגיעה בהיררכיה המערכתית ובמעמד היועצת המשפטית לממשלה, משמעותם פגיעה בערובה חיונית לשלטון החוק, למינהל התקין, למניעת שחיתות ולהגנה על זכויות האדם.

23. עוד יצוין כי הצעות החוק דנן, ובייחוד הצעת החוק של ח"כ מליבצקי, יובילו אף לפיצול בפועל של פרקליטות המדינה, כגוף המרכזי המייצג את המדינה ומוסדותיה, לכדי שני גופי משנה – של תביעה פלילית (אשר תפעל תחת התובע הכללי) ושל ייצוג המדינה בעניינים מינהליים ואזרחיים (בכפיפות ישירה ליועצת המשפטית לממשלה). מהלך מעין זה יחליש את פרקליטות המדינה ואת מערכת אכיפת החוק כולה, אשר פעילותה האפקטיבית מחייבת איחוד כוחות ופעילות משולבת, תוך שימוש בכלל האמצעים העומדים לרשות הייעוץ המשפטי לממשלה – בחקיקה, בתביעה ובאכיפה, בכל תחומי המשפט הרלוונטיים (פלילי, אזרחי, מינהלי, בינלאומי וכיו"ב).

24. בפרט, חשוב לציין ביחס להצעת החוק של ח"כ מליבצקי כי היא מבקשת להביא, בפועל, לסיום כהונתו של פרקליט המדינה המכהן – בתוך מספר חודשים – ולמינוי תובע כללי חלופי, שיבוא בנעליה של היועצת המשפטית לממשלה לענייני התביעה הפלילית, לרבות ביחס להליכים מתנהלים של נבחר ציבור.

25. למעשה, המשמעות של החקיקה המוצעת היא החלפת התובעת הכללית ופרקליט המדינה במהלך משפטו הפלילי המתנהל של ראש הממשלה, ובעת שמתנהלים הליכים פליליים רגישות בעניינם של נבחר ציבור, והכול במהלך חפז, בהצעות חוק פרטיות שלא קדמה להן עבודת מטה והן חסרות כל תשתית עובדתית ומקצועית, ובניגוד ישיר למסקנות ועדת שמגר שקבעה כי אין לפצל את התפקיד.

26. לבסוף, נבקש להתייחס מבלי למצות את כלל הטענות העניין, להצעת חה"כ בוסקילה להקים "ועדת בכירים", אשר פרקליט המדינה יידרש לאישורה לשם פתיחה בחקירה פלילית או הגשת כתב אישום נגד ראש הממשלה, שר או חבר כנסת. בהתאם למוצע, ועדת הבכירים האמורה תורכב ברובה מגורמים שאינם עובדי המדינה ותהא חיצונית לשירות המדינה. במובן זה, הצעת החוק מבקשת להעביר סמכויות אכיפה פליליות דרמטיות לידי גורמים חיצוניים שאינם נמנים על שירות המדינה או על השירות הציבורי. זאת ועוד, יש בה כדי לפגוע בעקרונות יסוד של אכיפה פלילית וביכולת לבצע אכיפה פלילית. בכך, יפגע עקרון השוויון בפני החוק, לרבות בשל יצירתם של הסדר ייחודי עבור נבחר ציבור, שמבחינים אותם מיתר האוכלוסייה, זאת, מבלי שהובהר דיו מה ההצדקה להן. מכאן, יש להתנגד להצעה האמורה ואין לקדמה.

27. לסיכום הדברים: הצעות החוק, בעיתוי בו הן מועלות, הן חלק מהרפורמה המשפטית, מהלך רחב המכוון להחלשת הערובות לשמירה על שלטון החוק ולהסרת מגבלות חוקיות המוטלות על השלטון ובעל השלכות על עקרונות משפטיים דמוקרטיים. הצעות החוק צפויות להוביל לפגיעה בערובות שלטוניות בסיסיות וחיוניות ביותר לשלטון החוק, למינהל התקין, למניעת שחיתות ולהגנה על זכויות הפרט ולהביא להחלשה משמעותית של המערך המשפטי הציבורי, של הייעוץ המשפטי לממשלה ושל מערך התביעה הכללית כאחד. קיימות השפעות אפשריות נוספות לשינויים מסוג זה, כשלעצמם ובצירוף שינויים יסודיים נוספים של מערכת המשפט, הרחבות יותר מההיבטים שהוזכרו לעיל ונוגעות להיבטים בין לאומיים של משפט וכלכלה. הכול, במהלך חפז, בהצעות חוק פרטיות שלא קדמה להן עבודת מטה, ללא תשתית מקצועית או עובדתית, ובניגוד למסקנות ועדת שמגר שקבעה שאין לפצל את התפקיד.

28. הצעות החוק הן פרסונליות, במובן שהתוצאה המעשית שלהן היא החלפת התובעת הכללית ופרקליט המדינה באופן כמעט מיידי ומינויו של תובע חדש תחתיה, על-ידי שר המשפטים (באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט). כל זאת, במהלך ניהול משפטו הפלילי של ראש הממשלה, ובעת ניהול הליכים פליליים רגישים בעניינם של נבחר ציבור נוספים, ובמקביל לניסיון של הממשלה להביא לסיום כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה המכהנת. על כן, קיים חשש כבד לקיומם של אינטרסים אישיים בקידום ההצעה לחברי כנסת ולחברים בממשלה שנגדם מתנהלות חקירות פליליות או מתנהלים הליכים פליליים, לרבות ראש הממשלה עצמו.

29. עמדתנו המשפטית היא כי בשל כלל ההיבטים שתוארו לעיל, יש להתנגד להצעות ואין לקדמן.

30. כפי שהובהר בראשית הדברים, חוות דעת זו היא חוות דעת ראשונית, ואינה כוללת סוגיות שונות שיש לתת עליהן את הדעת, שדומה שלא נבחנו על ידי המציעים, בין היתר שורה של סוגיות יישומיות מסוגים שונים שעלולות לפגוע בתקינות ההליכים הפליליים המתנהלים במדינה וביעילותם.

בברכה,
ד"ר גיל לימון, עו"ד

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

היועצת המשפטית לממשלה

פרקליט המדינה

מנהל מערך ייעוץ וחקיקה – המשנה ליועצת המשפטית לממשלה