

**הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי
של היועץ המשפטי לממשלה
ונושאים הקשורים לכהונתו**

דין וחשבון

ירושלים, התשנ"ט 1998-

הביא לדפוס: יעקב חסון

סודר בסדר-צילום והודפס במדפיס הממשלתי, ירושלים

**הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי
של היועץ המשפטי לממשלה
ונושאים הקשורים לכהונתו**

חברי הוועדה

מאיר שמגר, נשיא בית המשפט העליון בדימוס - יושב-ראש

פרופסור רות גביזון - חברה

פרופסור דוד ליבאי - חבר

עורך דין משה נסים - חבר

עורך דין חיים צדוק - חבר

תוכן העניינים

	7	-		<u>פרק א' - הקדמה</u>
	9	-		<u>פרק ב' - התחומים שנידונו</u>
	11	-		<u>פרק ג' - המצב המשפטי הקיים</u>
		29	-	<u>פרק ד' - דו"ח ועדת אגרנט</u>
		44	-	<u>פרק ה' - תיאור נושאים הטעונים התייחסות - כללי</u>
	51	-		<u>פרק ו' - מסקנות והמלצות</u>
	51	-		(1) סמכויות היועץ המשפטי לממשלה;
	59	-		(2) היועץ המשפטי לממשלה והממשלה;
	61	-		(3) היועץ המשפטי לממשלה ושר המשפטים;
	61	-		(4) היועץ המשפטי לממשלה והכנסת;
		64	-	(5) הצעות בדבר הפרדה והחלוקה מחדש של סמכויות היועץ המשפטי לממשלה;
	70	-		(6) תואר המשרה;
		71	-	(7) שיקולים בקביעת דרכי המינוי;
דרך	(9)	75	-	(8) הכשירות של המועמד;
			76	- המינוי המוצעת;
	85	-		(10) משך הכהונה;
		86	-	(11) סיום הכהונה לפני תום הקדנציה;
		89	-	(12) בעיות של ייצוג כאשר הדעות חלוקות;
		95	-	(13) העיגון המשפטי של הכללים המוצעים;
	99	-		<u>פרק ז' - סיכום ההמלצות</u>
		108	-	<u>פרק ח' - הערות של פרופסור רות גביזון בשולי הדברים</u>
	119	-		<u>נספחים</u>
	121	-		נספח א' - כתב מינוי הוועדה
			123	- נספח ב' - רשימת המוזמנים שהופיעו בפני הוועדה, ביזמתם או לפי הזמנת הוועדה
			124	- נספח ג' - הצעת חוק היועץ המשפטי הראשי (מינוי וכהונה), התשנ"ט 1998-
			130	- נספח ד' - הצעת נוסח של ההודעה בדבר הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי הראשי
			137	- נספח ה' - רשימת החיקוקים בהם מפורטות סמכויותיו של היועץ המשפטי לממשלה

פרק א'

הקדמה

1. ביום ו' באדר א' התשנ"ז - 13 בפברואר 1997 - מינה שר המשפטים, מר צחי הנגבי, ועדה לבחינת מכלול ההיבטים בדבר כשירותו של מועמד לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, ואת דרך מינויו של נושא התפקיד האמור. לפי כתב המינוי (נספח א' לדו"ח) נתבקשה הוועדה לבחון את אמות-המידה הנדרשות בשני הנושאים הנ"ל, לרבות דרך הצגת שמות המועמדים ומשך הכהונה של נושא התפקיד.

בנוסף לנושאים שהובאו לעיל, הוסמכה הוועדה לדון ולהמליץ את המלצותיה בכל סוגיה נוספת הקשורה לכהונת היועץ המשפטי לממשלה, ככל שתמצא לנכון.

כן נתבקשה הוועדה להציע את דרך עיגון מסקנותיה, באמצעות חקיקה ובכל דרך אחרת.

סיכומם של דברים אלה: הוועדה נתבקשה לדון בכשירות, בדרך המינוי, באופן הצגת שמות המועמדים ובמשך הכהונה. נוסף על כך, היא הוסמכה להוסיף ולדון, לפי שיקול דעתה, בכל נושא נוסף הקשור לכהונה הנ"ל. הוועדה גם נתבקשה להציע מהו המדרג החקיקתי אשר במסגרתו יינתן ביטוי להוראות הדנות בנושאים הנ"ל, כולן או מקצתן.

2. כחברי הוועדה נתמנו נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) מאיר שמגר, שכיהן כיושב-ראש הוועדה, פרופסור רות גבזון, פרופסור דוד ליבאי, עורך דין משה נסים ועורך דין חיים צדוק.

כמרכז הוועדה נתמנה עו"ד איל גבאי ממשרד המשפטים, וכעוזר מחקר נתמנה עו"ד איתן לבונטין.

עורכת דין נילי ארד, המנהל הכללי של משרד המשפטים, הושיטה לוועדה סיוע ועצה.

3. נוסף על הישיבות שהוקדשו לדיונים פנימיים של הוועדה, קיימה הוועדה שלוש-עשרה ישיבות שהוקדשו לשמיעת מוזמנים, בהן שמעה מדבריהם של עשרים ושישה מוזמנים. חלקם אף מסרו חומר בכתב המשלים את דבריהם שנאמרו בפני הוועדה.

רשימת המוזמנים מובאת בנספח ב' לדו"ח.

4. בעקבות הודעתה בעיתונות קיבלה הוועדה גם מספר פניות בכתב שהובאו לעיונם של חברי הוועדה.

5. תודתנו נתונה לכל אלה שתרמו לעבודת הוועדה בכך שטרחו והופיעו בפניה ולאילו שמסרו דבריהם בכתב.

אנו מביעים הערכתנו הרבה לעו"ד נילי ארד, לעו"ד איל גבאי ולעו"ד איתן לבונטין שהושיטו לנו עזרה רבה ומועילה. הדין וחשבון הודפס על ידי גב' דינה זהורי במיומנות רבה, כדרכה.

פרק ב'

התחומים שנידונו

6. הוועדה בחנה את מהותו של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, תוך פריסת יריעה רחבה, ובחרה כסמכותה, לכלול בדיוניה, סוגיות הנוגעות לתפקיד האמור, שהן מעבר לנושאים שהוגדרו באופן פרטני בכתב המינוי (היינו, מעבר לשאלות הכשירות, דרך המינוי, פרסום שמות המועמדים ומשך הכהונה): היא התייחסה גם לנושאים הנוגעים למעמדו של נושא התפקיד בו אנו דנים, להיקף סמכויותיו, לתחומי פעילותו, ליחסי הגומלין בינו לבין הממשלה, הכנסת ושר המשפטים וכן בינו לפרקליט המדינה, ולנושאים נוספים כפי שיפורטו בהמשך דברינו.

הדין וחשבון יתחלק לפרקים הנוספים הבאים:

פרק ג' - המצב המשפטי הקיים.

פרק ד' - דו"ח ועדת אגרנט.

פרק ה' - תיאור נושאים הטעונים התייחסות - כללי.

פרק ו' - מסקנות והמלצות:

(1) סמכויות היועץ המשפטי לממשלה;

(2) היועץ המשפטי לממשלה והממשלה;

(3) היועץ המשפטי לממשלה ושר המשפטים;

(4) היועץ המשפטי לממשלה והכנסת;

(5) הצעות בדבר הפרדה והחלוקה מחדש של סמכויות היועץ

המשפטי לממשלה;

(6) תואר המשרה;

(7) שיקולים בקביעת דרכי המינוי;

(8) הכשירות של המועמד;

(9) דרך המינוי המוצעת;

(10) משך הכהונה;

(11) סיום הכהונה לפני תום הקדנציה;

(12) בעיות של ייצוג כאשר הדעות חלוקות;

(13) העיגון המשפטי של הכללים המוצעים.

פרק ז' - סיכום ההמלצות.

פרק ג'

המצב המשפטי הקיים

כללי

7. היועץ המשפטי לממשלה הוא עובד מדינה המתמנה לתפקידו על ידי הממשלה לפי הצעת שר המשפטים. הוא נושא את התפקיד הממונה, הבכיר ביותר, בתוך המערכת המשפטית של הרשות המבצעת והרשות המחוקקת.

סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט 1959-¹ קובע בעניין מינויו:

"היועץ המשפטי 5. הממשלה רשאית לקבוע את
לממשלה הדרכים והתנאים למינויו של
היועץ המשפטי לממשלה ובמידה
שלא קבעתם יחולו על מינויו
הוראות חוק זה".

בהודעת הממשלה מיום 9.5.60² נקבע על יסוד ההסמכה, המובאת בסעיף 5 הנ"ל:

"מודיעים בזה כי הממשלה קבעה בהתאם לסעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט 1959-, את הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה כלהלן:

(1) המועמד למשרה של היועץ המשפטי לממשלה יוצע לממשלה על ידי שר המשפטים;

(2) שר המשפטים לא יציע לממשלה מועמד שאינו כשר להתמנות שופט בית המשפט העליון, לפי סעיף 2 לחוק השופטים, התשי"ג 1953-.

(3) משרת היועץ המשפטי לממשלה תתפנה במקרה של מוות, התפטרות, או כאשר הממשלה תמנה אדם אחר במקומו.

י"ב באייר התש"ך

¹ ס"ח 279, התשי"ט, 86.

² י"פ 772, תש"ך, מיום 30.6.60.

(9 במאי 1960).

כתריאל כץ
מזכיר הממשלה".

סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט 1959-, משלים את האמור לעיל על ידי קביעת הוראות בכל הנוגע להטלת התפקיד של **מילוי משרה** מבין אלו המנויות בתוספת לחוק, **לתקופה מוגבלת**, על **ממלא מקום זמני**. בנוסף לחוק האמור מופיע כתפקיד ראשון "יועץ לממשלה". מכאן הסברה כי סעיף 23 הנ"ל חל גם על מינוי ממלא מקום זמני ליועץ המשפטי לממשלה.

8. היועץ המשפטי לממשלה הוא עובד ציבור בעל שיקול דעת מקצועי עצמאי ובלתי תלוי ברשויות השלטון אשר מינוהו בכל הנוגע לפעולתו המקצועית. על שיקוליו להיות אובייקטיביים ובלתי מפלגתיים. עליו להיות איש מקצוע בכיר ביותר אשר מקורות סמכותו בכל תפקידיו הם מקצועיותו, יושרו ועצמאותו³. עקב תכונות נדרשות אלה, הופקד בידי התפקיד לפעול לקיום החוק במדינה ולהיות מופקד בתחומים מוגדרים (בעיקר בתחום דיני העונשין) על יישומו והפעלתו של החוק. ואלה תחומי הפעולה של היועץ המשפטי:

(1) **ראשות התביעה הכללית**. בתחום זה הוא מופקד מטעם המדינה על הפעלת דיני העונשין, לרבות ההופעה בערכאות, שלו ושל נציגיו, הכרוכה בכך.

(2) **ייצוג המדינה** בערכאות, על-ידי או נציגיו, בהליכים מכל הסוגים, שאינם פליליים, היינו תביעות אזרחיות, מינהליות, פיסקליות, יחסי העבודה וכל תחום ייצוג אחר שאינו פלילי.

(3) **ייעוץ משפטי** לממשלה ולרשויות הממלכתיות האחרות.

(4) ייעוץ וסיוע לממשלה בכלל ולשר המשפטים בפרט בהכנת **חקיקה** המוגשת על ידי הממשלה לכנסת ובחינת השתלבותה, כחוק, במשפט החל בישראל; ובדומה, בחינה של הצעות חוק פרטיות של חברי הכנסת.

³ פרופ' ר' גביזון, היועץ המשפטי לממשלה: בחינה ביקורתית של מגמות חדשות, פלילים, כרך ה', התשנ"ז, 1996, 27, 34.

(5) ייצוג האינטרס הציבורי ושמירה על קיום החוק, הלכה למעשה, במגוון של נושאים נוספים, העולים מהוראות חקוקות ייחודיות.

9. תפקידו של היועץ המשפטי נגזר במידה רבה מן הדגם שהיה מקובל בתקופת המנדט הבריטי בארץ ישראל, בזמן שכיהן ליד הנציב העליון - כאחד מפקידי השלטון הבכירים ביותר - נושא תפקיד בשם Attorney General (התרגום הרשמי לעברית של שם המשרה בחקיקה המנדטורית היה "היועץ המשפטי"). תפקיד זה שולב למינהל הציבורי המנדטורי מתוך חיקוי לתפקיד, בעל התואר הזהה, הקיים בארצות בהן נהגת שיטת המשפט האנגלו-אמריקאית; אולם, זאת בהבדל עיקרי ומשמעותי: ה-Attorney General בבריטניה, בארצות-הברית וברוב ארצות הקהילייה הבריטית (למעט יוצאים מן הכלל מעטים) הוא אישיות פוליטית, המכהן כחבר הממשלה ולעתים אף כחבר הקבינט המצומצם, ולכן תקופת כהונתו חופפת את תקופת הכהונה של הממשלה בה הוא חבר. בשיטתנו, כפי שנהגה גם בתקופת המנדט וכן במושבות ובשטחי מנדט בריטיים אחדים, ה-Attorney General, קרי "היועץ המשפטי", הוא פקיד ציבור ולא נושא תפקיד פוליטי. הכללתו של היועץ המשפטי לממשלה בשירות המדינה היתה מעיקרו ביטוי להנחת היסוד, כי מי שנמנה על שירות המדינה (לפי הדגם התאורטי של ה-civil service האנגלי) יהיה, כנדרש בשירות האמור, בלתי מעורב פוליטית ואובייקטיבי, המציב לעצמו כמטרה את האינטרס הממלכתי בלבד.

10. בכל הנוגע לחובתו של היועץ המשפטי עליו להיזהר משיקולים זרים ולפעול את פעולתו המקצועית, בין היתר מבלי שינחו אותו שיקולים פוליטיים או אישיים בלתי רלבנטיים, מן הראוי להדגיש כי יש לכך שני היבטים שבסיסם משותף והם: איסור ההפליה הפסולה לטובה, ואיסור ההפליה הפסולה לרעה. כל אחד משני ההיבטים הנ"ל הוא בעל חשיבות כשלעצמו; היועץ המשפטי אינו רשאי לפעול את פעולתו המקצועית באופן שיש בו משום הבחנה או הפליה אישית או פוליטית בין אנשים שונים אשר לגביהם ניתנת החלטתו או חוות דעתו. אולם, אין די בכך שהחלטתו בתחום דיני העונשין, למשל, לגבי חשוד פלוני, מוצדקת ומבוססת בדיון, אם החלטתו או חוות דעתו האמורות הן סלקטיביות במובן זה, שדבר שהוא מורה לגבי פלוני, הוא אינו מורה בנסיבות זהות או דומות כלפי פלמוני שהוא בעל אמונות ודעות אחרות. משמע, אל איסור ההפליה הפסולה לרעה של אדם כלשהו - כלל שהוא מנשמת אפו של שלטון החוק - מתלווה גם איסור ההעדפה הפסולה לטובה של כל גורם.

האמור כאן לגבי האיסור של הפליה לטובה או לרעה עולה מניה וביה מתוך חובת היישום של אמת-מידה כללית ורחבה יותר, והיא אמת המידה של **השוויון בפני החוק**. נורמת השוויון מחייבת קיום גישה אחידה ושוויונית מצד הגורם המקצועי המפעיל את החוק. מתוך אימוצה של נורמה זו צומח ועולה שיקול דעת שהוא נטול נטיות, הטיות והעדפות או, להבדיל, הפליות שאינן מותרות לפי גופו של העניין. שיקול הדעת בנוי לעולם על החלטה נייטרלית והוגנת, אשר היא תוצאה של בחינת מהותו של הנושא באופן אובייקטיבי.

בכל הנוגע לאופן הפעלת סמכויותיו מצטיין היסוד המקצועי המנחה את היועץ המשפטי גם באופן התייחסותו לסוגי השאלות הניצבות בפניו. היועץ המשפטי אינו מחליט בנושאי מדיניות ממלכתית. חוות דעתו והחלטתו הן משפטיות. הווי אומר, הוא אינו בא להציב את שיקול דעתו במקום שיקול דעתן הענייני של הרשויות המוסמכות להחליט בנושאי מדיניות. אולם משימתו של היועץ המשפטי היא לכוון את דרכן של הרשויות הללו, באופן שהן יפעלו במסגרת החוק. בפעולתו זו מצפים ממנו, כיועץ משפטי, שיסייע למדינה, לממשלה או לכל רשות ציבורית אחרת, בקידום מטרותיהן על ידי כך שיברור בין החלופות הפתוחות את אלו שהן חוקיות וישלול את אלו שאינן כאלה. משמע, הוא מציג בפני הרשויות הממלכתיות את האפשרויות החוקיות, אם יש כאלה, ההולמות רשות ממלכתית, ומסייע בידיהן במידת הצורך על ידי גיבוש או בניית כלים משפטיים הדרושים לכך כחוק. אם נדרש הדבר, הוא מציג ומייצג את עניינן בפני הערכאות. היה ומסקנתו היא כי הדרך המתוכננת בלתי-חוקית או כי מעשה ומחדל פלוני בעבר או בהווה או מעשה ומחדל מתוכננים לוקים באי-חוקיות, יביע דעתו זו באופן ברור וחד-משמעי.

סיכומה של נקודה זו: קביעתו בדבר ההכרעה המשפטית הראויה בעניין מסוים מתגבשת על יסוד שיפוטו ומומחיותו המקצועיים, כמי ששוקד על קיום שלטון החוק, וזהו התחום העיקרי של פעילותו.

מן הראוי להקדיש בדיקה מפורטת יותר למהותם של התפקידים העיקריים של היועץ המשפטי לממשלה שנמנו לעיל, וזאת, בין היתר, כדי לבחון באלו מהם הוא שואב את סמכויותיו מן החוק החרות, ובאלו מהם נובע עיסוקו בהם מנהגים או מסורות שהתפתחו למעשה. במסגרת הבדיקה המפורטת האמורה נתעכב גם, במידה הדרושה על מאפיינים עיקריים ומנחים נוספים החלים על הפעלת סמכויותיו של היועץ המשפטי, נושא אשר משמש לא אחת סלע מחלוקת ציבורי ואשר ראוי על כן להבהרה.

התביעה הכללית

11. המאשים במשפט פלילי היא המדינה והיא מיוצגת בידי תובע המנהל את התביעה. התובעים הם אלה⁴:

(1) היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו, אשר הם:

(א) פרקליט המדינה, משנהו, פרקליטי המחוז ופרקליטים אחרים מפרקליטות המדינה ששר המשפטים קבע את תאריהם בצו שפורסם ברשומות.

(ב) מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו להיות תובע, דרך כלל, לסוג של משפטים, לבתי משפט מסוימים או למשפט מסוים.

(2) שוטר שנתקיימו בו תנאי הכשירות שקבע שר המשפטים בהתייעצות עם השר לביטחון פנים ונתמנה להיות תובע בידי המפקח הכללי של המשטרה.

שוטר שנתמנה כתובע, מוסמך לשמש תובע בבתי משפט השלום, בבתי המשפט העירוניים ובסוגי הליכים בבתי משפט אחרים, הכל כפי שיקבע שר המשפטים בהתייעצות עם השר לביטחון פנים, אולם היועץ המשפטי לממשלה רשאי להורות שסוג של משפטים, משפט פלוני או הליך פלוני ינוהלו בידי תובע אחר.

מן האמור לעיל עולה שנציגיו ועושי דברו הקבועים של היועץ המשפטי לממשלה, בתוקף תפקידם, הם הפרקליטים לדרגותיהם המכהנים בשיטת המשפט שלנו בפרקליטות אחת, מאוחדת וכלל-ארצית (להבדיל מן המקובל בכמה ארצות בעולם האנגלו-אמריקאי בהן נוהגת שיטה של ביזור, היינו הפעלת פרקליטויות נפרדות ועצמאיות לפי חלוקה אזרית).

היועץ המשפטי לממשלה מוסמך למנות, נוסף על הנ"ל, תובעים שאינם משרתים בפרקליטות המדינה ועל יסוד סמכותו האמורה הוא מסמיך, למשל, עורכי דין, עצמאיים או שכירים, לשמש כתובעים ברשויות המקומיות. הוא גם מסמיך תובעים המכהנים במשרדי ממשלה מסוימים על מנת שיטפלו בתביעות מסוג מוגדר (למשל ענייני תברואה או סביבה).

התביעה המשטרתית שואבת את אמות המידה בקשר לכשירותה ולסמכויותיה מכללים הנקבעים על ידי דרג מיניסטריאלי פוליטי. דרג זה גם קובע את ערכאות השיפוט בהן התובע המשטרתית מוסמך להופיע, אך זאת כל עוד לא ניתנה הוראה מפורשת אחרת על ידי היועץ המשפטי לממשלה. מבחינה תאורטית רשאים איפוא שרי המשפטים וביטחון הפנים להורות, למשל, שהתביעה תיוצג גם בבית המשפט העליון על ידי שוטר, והם רשאים להחליט, למשל, שתנאי הכשירות לשוטר-תובע לא יכללו הכשרה משפטית-פורמלית.

כפי שעוד נעיר, סוגיה זו ראויה לטעמנו לשינוי: מן הנכון שמבחינת כשירות וקביעת ערכאות השיפוט בהן מופיע תובע משטרתית, ייקבעו על ידי דרג משפטי מקצועי ולא על ידי דרג מיניסטריאלי פוליטי.

12. הסמכויות המרכזיות הנגזרות ממעמדו של היועץ המשפטי לממשלה כמי שעומד בראש התביעה של המדינה, היינו כמי שמייצג את המדינה בפני ערכאות השיפוט הדנות בדיני עונשין, הן אלו:

(א) ההכרעה בשאלת ההעמדה לדין על יסוד החומר אשר בתיק חקירה⁵.

(ב) הערר⁶.

(ג) החזרה מאישום⁷.

(ד) עיכוב ההליכים⁸.

⁴ סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982 (להלן: "חוק סדר הדין הפלילי").

⁵ סעיפים 63-60 לחוק סדר הדין הפלילי.

⁶ סעיפים 66-64 לחוק סדר הדין הפלילי.

⁷ סעיפים 94 ו-94א' לחוק סדר הדין הפלילי.

⁸ סעיפים 232-231 לחוק סדר הדין הפלילי.

נדון בכל אחד מאלה לפי סדרם.

13. **העמדה לדין:** תיק חקירה משטרתי בעבירה שהיא **פשע** שהחקירה הושלמה בו, מועבר לפרקליט מחוז. תיק בעבירה שאינה פשע מועבר לתובע המוסמך לייצג את המדינה באישומים, מן הסוג שנדון בתיק. במקרה שהתיק דן בכמה עבירות בעלות מדרג חומרה שונה, נקבע הגורם אשר אליו יועבר התיק, לפי העבירה בעלת הסיווג החמור ביותר.

היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט מפרקליטי המדינה, שקיבלו תיק חקירה, רשאים להורות למשטרה להוסיף ולהשלים את החקירה, אם מצאו שיש צורך בכך לשם מתן החלטתם בדבר העמדה לדין או לשם ניהול יעיל של המשפט.

החלטה בדבר העמדה לדין מתבססת על המסקנה לפיה יש בחומר החקירה **ראיות מספיקות** לאישום של אדם פלוני. ראיות מספיקות - עניין קיומן של ראיות לכאורה⁹. לתובע נתונה הסמכות לסגור תיק אף אם יש בו ראיות מספיקות כאמור, אם הוא סבור שאין במשפט **עניין לציבור**. בתביעה משטרתית טעונה החלטה לסגור תיק, מן הטעם של היעדר עניין לציבור, קבלת אישורו של קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה.

14. **ערר:** על החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין בשל כך שאין ראיות מספיקות או שאין במשפט עניין לציבור, רשאי המתלונן לערור לפני היועץ המשפטי לממשלה. אין ערר על החלטה כאמור לגבי העבירות המנויות בתוספת השנייה לחוק סדר הדין הפלילי, מאחר ולגבי עבירות אלה רשאי אדם להגיש לבית המשפט קובלנה פרטית. החוק קוצב להגשת ערר זמן מירבי של שלושים יום ממועד קבלת ההודעה על החלטת התובע, אולם היועץ המשפטי לממשלה רשאי להאריך תקופה זו.

היועץ המשפטי לממשלה רשאי להעביר לפרקליט המדינה - דרך כלל, לסוגי עניינים או לעניין מסוים - את סמכותו להחליט בעררים על החלטה שלא להעמיד לדין מפני שלא נמצאו **ראיות מספיקות**. כן רשאי הוא להעביר את סמכותו בעררים, על החלטה שלא להעמיד לדין מפני שאין במשפט **עניין לציבור**, כשהחלטה ניתנה בידי תובע שאינו פרקליט מפרקליטות המדינה.

כן רשאי היועץ המשפטי לממשלה:

(א) לאצול למשנה לפרקליט המדינה - דרך כלל, לסוגי עניינים או לעניין מסוים - את הסמכות להחליט בעררים, למעט ערר על החלטת תובע שהוא פרקליט מפרקליטות המדינה, שלא להעמיד לדין מפני שאין במשפט עניין לציבור.

(ב) לאצול לפרקליט בדרגת סגן בכיר לפרקליט המדינה ומעלה - דרך כלל, לסוגי עניינים או לעניין מסוים - את הסמכות להחליט בעררים על החלטת תובע משטרתי, שלא להעמיד לדין בשל היעדר ראיות מספיקות.

15. **חזרה מאישום:** סעיף 94 לחוק סדר הדין הפלילי מסמיך תובע לחזור בו מאישום, וסעיף 94א', שהוסף לחוק בתיקון מהתשנ"ה, קובע כי בכל עת שלאחר הגשת כתב האישום ולפני גזר הדין, רשאי בית המשפט להתלות את ההליכים, בין מיזמתו ובין לבקשת תובע, אם נוכח כי לא ניתן להביא את הנאשם להמשך משפטו. הותלו ההליכים כאמור, ולאחר-מכן ניתן להביא את הנאשם להמשך משפטו, רשאי תובע להודיע בכתב לבית המשפט על רצונו לחדש את ההליכים, ומשעשה כן יחדש בית המשפט את ההליכים, והוא רשאי להמשיך בהם מן השלב שאליו הגיע לפני התלייתם. על אף האמור בסעיף 9 לחוק סדר הדין הפלילי, הדין בהתיישנות הליכים, ניתן לחדש את ההליכים באישור היועץ המשפטי לממשלה, מטעמים שיירשמו, אף אם כבר עברו בין מועד התליית ההליכים לבין המועד שבו ניתן להביא את הנאשם להמשך משפטו התקופות האמורות בסעיף 9, אם ההליכים הותלו מהטעם שהנאשם מתחמק מן הדין.

16. **עיצוב הליכים:** (א) בכל עת שלאחר הגשת כתב אישום ולפני הכרעת הדין, רשאי היועץ המשפטי לממשלה, בהודעה מנומקת בכתב לבית המשפט, לעכב את הליכי המשפט; הוגשה הודעה כאמור, מפסיק בית המשפט את ההליכים באותו משפט. החלטה כאמור ניתנת, בדרך כלל, בעקבות בקשה המוגשת על ידי הנאשם או בא-כוחו. יש מקרים בהם מוגשת בקשה כזאת על ידי פרקליט מדינה; זאת בדרך כלל כאשר לפרקליט האמור דרוש לדעתו זמן נוסף לפני קיום המשך ההליכים, ואין מטעמים שונים אפשרות לדחות את מועד המשפט.

היועץ המשפטי לממשלה רשאי לאצול למשנהו - דרך כלל, לסוגי עניינים או לעניין מסוים - את סמכותו לעכב הליכי המשפט, באישום בעבירה שאינה פשע.

⁹ בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 507.

(ב) עוכבו הליכים, רשאי היועץ המשפטי לממשלה בהודעה בכתב לבית המשפט, לחדשם כל עוד לא עברו מיום עיכובם, בפשע - חמש שנים, ובעוון - שנה; הוגשה הודעה כאמור, יחדש בית המשפט את ההליכים, ורשאי הוא להמשיך בהם מן השלב שאליו הגיע לפני ההפסקה; עוכבו ההליכים שנית, לא יחודשו עוד.

17. **אופן הפעלת הסמכויות:** היועץ המשפטי העומד בראש התביעה הכללית עצמאי לחלוטין בהפעלת סמכויותיו בתחום דיני העונשין. הוא אינו נתון לגביהן למרותו של איש ומודרך אך ורק על ידי האינטרס הציבורי בהפעלה נכונה וראויה של דיני העונשין, לפי מיטב ידיעתו המקצועית ומצפונו. וכמובן שהוא מודרך בדרך זו גם בכל הנוגע להפעלת סמכויותיו בתחום הערר, הבקשה להתליית ההליכים ועיכוב ההליכים.

הנאמר כאן בכל הנוגע להפעלת שיקול דעתו של היועץ המשפטי בתחום העונשין עלה בפני ועדת המשפטים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה שפעלה בראשות השופט ש' אגרנט. ועדה זו פירטה, בין היתר, גם סוגי נושאים בהם ראוי לטעמה, שהיועץ המשפטי יתייעץ לפני החלטתו עם הממשלה או עם שר מבין שריה המטפל בסוגיה שהיא נשוא ההחלטה, אולם זאת תוך שמירת סמכות ההחלטה הסופית בידי היועץ המשפטי. דומה הדבר, בשינויים הנובעים מן העניין, להערותיו של בית המשפט העליון בבג"ץ 306/81¹⁰ בדבר מהותה של הפרדת הרשויות. משמעותה של זו אינה דווקא יצירתו של ת'ץ המונע החלטית כל קשר ומגע בין הרשויות אלא ביטוייה בעיקר בקיומו של איזון המאפשר אי-תלות, תוך פיקוח הדדי מוגדר.

למרות שחלף זמן מאז הגשת דו"ח הוועדה האמורה בשנת 1962, ובכפיפות לשינוי בחקיקה עקב ביטול סמכותו של שר המשפטים ליטול סמכויותיו של היועץ המשפטי, הרי מסקנותיה של הוועדה אשר אל עיקריהן נשוב ונתייחס בפרוטרוט בהמשך הדברים, נותרו רלבנטיות ומדויקות, ועל כן גם תקפות.

הייעוץ המשפטי

18. (א) אין הוראות של חוק או חיקוק הקובעות מעמדו וסמכויותיו של היועץ המשפטי בתחום הייעוץ המשפטי. תחום פעולה זה נובע כל כולו, ממהות

התפקיד, ממה שמתבקש ממנו לפי תואר המשרה כפשוטו ולפי המסורת המקובלת

¹⁰ פלאטו-שרון נ' ועדת הכנסת, פ"ד לה(4) 119, 141.

אצלנו ובמקור האנגלו-אמריקאי. היועץ המשפטי מגיש ייעוץ משפטי לממשלה, לשרים ולגורמים ממלכתיים אחרים. הייעוץ יכול שיתבקש על ידי כל גורם ממלכתי. הייעוץ גם יכול להיות יזום על ידי היועץ המשפטי במידה והוא מוצא צורך בכך לשם הכוונת המשפטית הנכונה של פעולה ממלכתית מסוימת.

(ב) הייעוץ המשפטי לגורמי ממשל אינו מתבצע רק על ידי היועץ המשפטי לממשלה. במערכות השלטון יש יועצים משפטיים במשרדי הממשלה ובמסגרות שלטוניות נוספות. סמכות הייעוץ של היועץ המשפטי לממשלה מולידה שאלה נוספת והיא מהות זיקתם הארגונית או המקצועית של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה וברשויות ממלכתיות אחרות אל היועץ המשפטי לממשלה. במילים אחרות, השאלה העולה היא האם יש להם לגבי היועץ המשפטי כפיפות מינהלית, כפיפות מקצועית או שמא אף אחת משתייהן.

(ג) המגמה הראויה והרצויה של היועץ המשפטי לממשלה, היתה והינה כי היועצים במשרדי הממשלה ובגופים הממלכתיים האחרים יהיו מחויבים על ידי הנחיותיו ועצותיו ויראו בו את הסמכות המקצועית העליונה המדריכה את פעולותיהם כלפי הגופים והמוסדות אשר הם משרתים בהם, או אשר הם משמשים להם כיועצים. היועצים המשפטיים הפועלים מחוץ למשרד המשפטים, אינם כפופים ליועץ המשפטי מבחינה מינהלית.

זאת ועוד, מוסכם בדרך כלל שחוות דעת של יועץ משפטי של משרד, דינה כלפי עובדי אותו המשרד כדין חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה כלפי כל גורם ממלכתי, והוא כל עוד לא ניתנה חוות דעת שונה של היועץ המשפטי לממשלה, שהרי סמכותו המקצועית של זה האחרון גוברת על זו של יועץ משפטי במשרד או ביחידה ממשלתית אחרת. מדרג סמכויות זה והאופי המחייב של חוות הדעת מקובלים, בדרך כלל, על הגורמים המינהליים בגופי הממשל, וכמובן גם על היועצים המשפטיים. אין לכך ביטוי בחקיקה, פרט לאמור בקובצי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, המתפרסמים החל משנת 1968¹¹.

(ד) תחום הייעוץ המשפטי משיק גם לנושאי החקיקה, בין זו היזומה על ידי הממשלה ובין זו המועלית בהצעות חוק פרטיות על ידי חברי הכנסת. האחריות לייזום חקיקה היא של הממשלה ושל שר המשפטים בפרט וחלקו של היועץ המשפטי מתבטא בייעוץ - לרבות הסיוע בניסוח ובעריכה - בכל הנוגע לתוכנה וללבושה המשפטי. היועץ המשפטי גם מטפל בייזום חקיקה ממלכתית, ככל שהדבר נוגע לחקיקה המשפטית הבסיסית (דיני נזיקין, דיני מקרקעין וכו'), היינו לגבי התחום המכונה בעגה המשפטית lawyer's law ("דין המשפטים").

בכל הנוגע לחקיקה שהיוזמה להעלאתה אינה נובעת מגורם ממשלתי, הרי מתבקשת חוות דעתו של היועץ כדי שהממשלה תוכל לנקוט עמדה לגבי המהות המשפטית - להבדיל מן המדיניות הכללית - שבאה לידי ביטוי בהצעה כגון זו.

היועץ המשפטי מלווה את החקיקה הממשלתית בכל שלביה (בעצמו או על ידי נציגיו), החל מן הניסוח הראשוני של הצעת תזכיר, דרך ועדת השרים לחקיקה ועד להבאתה של ההצעה בפני המחוקק והעדות הכנסת. במידה והוא מתבקש לכך או רואה צורך בכך הוא מציג נושא משפטי - כולל הצעת חוק - בפני ועדה של הכנסת אשר דנה בו.

(ה) מישור ייחודי נוסף הוא נושא חקיקת המשנה אשר אף היא עוברת את הבחינה המקצועית במשרד המשפטים ובכנסת¹². הכנתה נעשית לפי הנחיות אשר אותן קובע היועץ המשפטי והנוסח נבדק במשרד המשפטים מבחינה משפטית, עובר לחתימה על ידי הרשות המוסמכת להתקין את חקיקת המשנה. הבחינה במשרד המשפטים של חקיקת המשנה אשר אותה מכינים במשרדי ממשלה אחרים, נועדה להבטיח שהחקיקה האמורה לא תחרוג מן הסמכויות המוקנות לפי הוראת החוק המסמיכה, תתיישב עם עקרונות משפטיים מחייבים, כגון עיקרון השוויון, שמיעת צד נפגע וכדומה, ותשמור על אחידות מבחינת אופן הניסוח.

מכאן לכמה שאלות הנוגעות לכוחו המחייב של היועץ המשפטי ולתוכנו המהותי.

19. כנאמר, עלתה לא אחת השאלה אם חוות דעתו של היועץ המשפטי היא בעלת כוח מחייב לגבי גורמי הממשל, ואם כן - את מי היא מחייבת.

המענה לשאלה זו עולה לטעמנו ממהותו של התפקיד. היועץ המשפטי הוא יועצם של זרועות השלטון בענייני משפט. חוות דעתו של המשפטן הבכיר בשירות המדינה משקפת ומייצגת את הפרשנות המשפטית המוסמכת, **כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת**. חובתו של היועץ המשפטי חובקת על כן גם את ההסברה המוסמכת לגורמי הממשל של השלכותיה ומשמעויותיה של פסיקת בית המשפט.

¹¹ ראו למשל, הנחיה 21.869 הדנה בכוחן המחייב של חוות דעת היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה.
¹² ראו בהקשר זה גם את סעיף 48 לחוק-יסוד: הממשלה מהתשנ"ב.

אין לממשלה ולרשויות השלטון האחרות ייעוץ משפטי מוסמך חלופי אחר. כאשר הממשלה או רשות אחרת כאמור מבקשות לפעול כדין - וההנחה היא לכאורה שהן לעולם בוחרות בדרך זו - עליהן להטות אוזן קשבת לדברו של היועץ המשפטי.

כפי שעוד נראה כאשר נדון בדו"ח ועדת אגרנט, ראתה זו להבחין בין הכוח המחייב של ייעוץ משפטי לממשלה עצמה לבין זה הניתן לרשויות ממשלתיות אחרות. הממשלה רשאית, לפי התזה של הוועדה הנ"ל, "לנהוג שלא לפי עצת היועץ המשפטי... אך זאת רק לאחר שהביאה בחשבון כי חוות דעתו משקפת את המצב המשפטי כל עוד לא אמר בית המשפט את דברו... באשר ליתר הרשויות השייכות לזרוע המבצעת במדינה סבורים אנו (קרי, ועדת אגרנט) כי לא יכול להיות ספק בדבר כי מחובתן לראות את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה כמדריכה בשאלות חוק ומשפט". עד כאן דברי ועדת אגרנט אשר עלינו לבחון אותם יחד עם הפרשנות אשר אומצה בשנים האחרונות בבית המשפט העליון¹³.

אנו נשוב עוד לסוגיה זו כאשר נציג את מסקנותינו והמלצותינו. נוסיף כאן כי אם מי מבין הרשויות הממלכתיות בוחרת לבצע את מדיניותה שלא בהתאם לעצה המשפטית המוסמכת הייעוץ לה, הרי ברור לכל כי היא עושה כן על אחריותה הציבורית והמשפטית (לרבות האחריות המשפטית האישית, ככל שהדבר נוגע למי שמבצע את הדברים), ונושאת על כן בתוצאות הציבוריות והמשפטיות האחרות הנובעות מדחיית העצה המשפטית המוסמכת, הכפופה לעולם להכרעתו של בית המשפט. הווי אומר, ההכרעה המשפטית הסופית והחלוטה בעניין הפרשנות המשפטית המוסמכת היא בידי בית המשפט.

ייצוג

20. (א) הוזכר כבר כי היועץ המשפטי לממשלה, נציגיו או מיופי הכוח שלו מייצגים את המדינה בהליכים פליליים. בהופעתו כאמור מייצג היועץ המשפטי (או נציגיו האחרים, לרבות השוטרים שהוסמכו לכך) את המדינה, אשר היא אחראית לאכיפת דיני העונשין שהם כלי מרכזי להבטחת שלטון החוק, שלום הציבור והסדר הציבורי על פי הדפוסים אשר אותם קבע המחוקק.

(ב) היועץ המשפטי מייצג את המדינה גם בהליכים אזרחיים בהם המדינה תובעת או נתבעת, כאמור בסעיף 4 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), התשי"ח 1958: בכל הליך שהמדינה צד לו תיוצג

¹³ בג"ץ 4267/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר מידות ואח',

המדינה על ידי היועץ המשפטי לממשלה או בא-כוחו. לפי האמור בסעיף 11 לאותו חוק חלה ההוראה בדבר חובת ייצוג על ידי היועץ המשפטי על כל מוסד של המדינה שאינו תאגיד, קרי על כל רשויות השלטון המרכזי במדינה¹⁴ (להבדיל מן השלטון המקומי, שאינו מיוצג על ידי היועץ המשפטי בהליכים שאינם פליליים)¹⁵.

(ג) הוראה רלבנטית נוספת המקנה ליועץ המשפטי לממשלה **סמכות** הופעה בפני ערכאות השיפוט (להבדיל מן החובה לייצג) היא זו שבסעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) (נוסח חדש), הקובעת כי אם ראה היועץ המשפטי לממשלה כי זכות המדינה או זכות ציבורית או עניין ציבורי מושפעים או כרוכים או עלולים להיות מושפעים או כרוכים, בהליך פלוני שלפני בית המשפט, הוא רשאי, לפי ראות עיניו, להתייצב באותו הליך ולהשמיע דברו או להסמיך במיוחד את נציגו לעשות זאת מטעמו. זכות ציבורית או עניין ציבורי עלולים להתעורר בעניין שמתנהל כל כולו בין שני גורמים פרטיים, כגון בענייני מעמד אישי או כדומה. אין מדובר כאן, איפוא, בהכרח על ייצוג בלעדי על ידי היועץ המשפטי, אלא בעיקר על הצטרפות לדיון אשר אותו יזמו ומנהלים צדדים אחרים. הווי אומר, כאשר היועץ המשפטי מחליט להתייצב, מעניינו להציג את המצב המשפטי לפי דעתו מבלי לשלול את זכותו של הצד הישיר בהליך להיות מיוצג על ידי בא-כוחו.

כן קובעת הפקודה הנ"ל בסעיף 2 שבה כי מקום שעובד ציבורי או מועצה, ועדה, ועד, בית דין או כל חבר בני אדם כיוצא באלה, שהוקמו או נתכוננו על פי דין הם צד בהליך שלפני בית המשפט מכוח תפקידם, יכול שיהיו מיוצגים באותו הליך על ידי היועץ המשפטי לממשלה או נציגו. משמע, במקרה כאמור דרושות הן החלטת הצד להליך, היינו החלטת המועצה, הוועד והגופים הדומים לבקש ייצוג על ידי היועץ המשפטי, והן נכונות היועץ המשפטי ליטול על עצמו ייצוג כאמור, בעקבות בקשה כנ"ל מצד שני.

(ד) בכל המצבים המתוארים מייצג היועץ המשפטי את האינטרס הציבורי ומעמדו המתואר משליך על מהות טענותיו וערכיותן. כן מחליט היועץ המשפטי לממשלה, למשל, על אופן ניהול ייצוג המדינה על ידי באי-כוחו¹⁶, על הכללים שיחולו על עיסקות טיעון או על הסכמה לבוררות על פי אמות-מידה התואמות גישתה של רשות ציבורית ממלכתית בריבה עם הפרט.

¹⁴ פ"ד מז(5) 473, 441.

¹⁴ ראו גם תקנה 7(ב) לתקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, התשמ"ד-1984.

¹⁵ גם בהליכים פליליים הקנה המחוקק סמכות הופעה מקבילה למיופי כוח של

¹⁶ ועדות התכנון, וראו סעיף 258 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

¹⁶ ראו, למשל, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 51.006 מיום 1 באפריל 1969,

ייצוג האינטרס הציבורי

21. היועץ המשפטי הוא בעל סמכויות שונות ומגוונות על פי שורה ארוכה של חיקוקים (נספח ה' לדו"ח).
 בכולן הוא מופקד על האינטרס הציבורי, כי זה הטעם הענייני בעטיו קבע המחוקק את מעורבותו של היועץ המשפטי. 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.

היועץ גם מקיים ומבטא את מעמדו כמופקד על שלטון החוק וייעול מערכות הפעולה הקשורות בו, על ידי הנחיות בהן נקבעים דפוסים של ניהול ענייני המדינה, כגון דרכי הכנת תוכניות תכנון ובניה¹⁷, או חוזים בתחום הכלכלה והפיתוח¹⁸.

פיקוח שיפוטי על היועץ המשפטי

22. כנאמר, היועץ המשפטי הוא הפרשן המוסמך של החוק, כל עוד לא פסק בית המשפט בעניין. בהקשר זה מן הנכון להזכיר כי פעולותיו של היועץ המשפטי נתונות גם לפיקוחו של בית המשפט הגבוה לצדק¹⁹ בהתאם לקווים המנחים שנקבעו בפסיקתו.

הדנה בטענת התיישנות והנחיה 51.008 מיום 1 בדצמבר 1968, הדנה ב"טענת אויבות".

¹⁷ הנחיה 60.117 מיום 1 בינואר 1971.

¹⁸ הנחיה 80.002 מיום 1 במאי 1975.

¹⁹ בג"ץ 329/81 נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד לז(4) 326; בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485.

פרק ד'

דו"ח ועדת אגרנט

23. ועדת המשפטים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, בראשות השופט שמעון אגרנט (להלן: "ועדת אגרנט" או "דו"ח אגרנט", לפי העניין) מונתה על ידי הממשלה בכ"ד בסיון התשכ"ב - 26 ביוני 1962. חבריה הנוספים היו השופט צבי ברנזון ועו"ד אברהם לוי. מינויה בא בעקבות חילוקי דעות שנתגלעו בין שר המשפטים, מר דב יוסף, לבין היועץ המשפטי לממשלה, מר גדעון האוזנר, בעניין הסמכויות בשטח העונשין ומידת הפיקוח של שר המשפטים על השימוש בהן על ידי היועץ המשפטי לממשלה. השאלות עליהן נתבקשה חוות דעתה של הוועדה ושנדונו בדין וחשבון שהוגש על ידה לממשלה²⁰, סוכמו בדו"ח כדלהלן:

(א) (1) מהי סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה לגבי עררים, עיכוב הליכים משפטיים והעמדת עבריינים למשפט.

(2) היש ליועץ המשפטי לממשלה בנושאים הנ"ל סמכות בלעדית.

(3) החייב או צריך היועץ המשפטי להתייעץ עם שר המשפטים בעניין הפעלת סמכויותיו הנ"ל, ובייחוד בעניינים שיש להם ערך בטחוני, מדיני או ציבורי.

(ב) היכול שר המשפטים ליטול לעצמו את הסמכות בנושא מבין המנויים בשאלה א(1) לעיל.

(ג) אם דברי השר והיועץ המשפטי כפי שהושמעו בישיבת הממשלה, אשר בה עלתה המחלוקת הנ"ל לדיון, סותרים זה את זה - מהי הדעה המכרעת מבחינת החוק הקיים.

²⁰ פורסם במסמך שהוגש על ידי הוועדה לממשלה ולאחר מכן, ביוזמת עורכי ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי מהתשנ"ג, כנספח לספר האמור (עמ' 421).
אין בישראל סדרת פרסומים רשמיים קבועה במסגרת הרשומות המביאה את הדינים וחשובנות של הוועדות הציבוריות לסוגיהן (כדוגמת ה-Command Papers בבריטניה), ולא אחת אין לציבור בשל כך גישה לדו"חות לסוגיהם, ולאחר זמן כמעט בלתי אפשרי למצוא דו"ח של ועדה ציבורית. ראוי היה לפרסם דו"ח רשמי, כגון דו"ח ועדת חקירה, לא כפרסום בודד שתפוצתו נתונה לשיקול דעת הוועדה או הממשלה, אלא כפרסום רשמי בסדרה קבועה וממוספרת ("כתבי האמנה") שיש לציבור נגישות אליה.

ועדת אגרנט ראתה להדגיש בפתח הדין וחשבון שלה כי היא מתייחסת למצב המצוי להבדיל מזה הרצוי. כן הדגישה כי מקום בו נפסקה הלכה על ידי בית המשפט העליון, בנושא מבין הנושאים הנ"ל, יש לראות בכך את הפירוש המחייב.

הוועדה הפנתה להוראות החוק המפרטות את סמכויותיו של היועץ המשפטי בעניין העמדת עבריינים לדין. עלינו להזכיר בהקשר זה כי אלו הומרו בינתיים החל מתשכ"ה ואילך בחקיקה ישראלית חדשה (עתה חוק סדר הדין הפלילי), שעיקריה הרלבנטיים הוזכרו בפרק הקודם.

24. הטעם המונח ביסוד הענקת הסמכויות הנ"ל לסוגיהן בתחום העונשין ליועץ המשפטי לממשלה נמצא, לדעת ועדת אגרנט, בדברי בית המשפט העליון בבג"ץ 156/56 א' שור נ' היועץ המשפטי, פ"ד יא, 285, 298. כאמור שם:

"רואים מעשה מסויים כעבירה פלילית מחמת הפגיעה שהוא פוגע (או עלול לפגוע) באינטרסים של הציבור... על כן כשם שלתובע במשפט אזרחי - באשר רק לו עניין בו - הבחירה להמשיך בניהולו של זה עד תומו או להפסיקו בכל עת, כך נתונה בידי מי שממונה לשמור על האינטרס הציבורי, הבחירה להמשיך במשפט הפלילי או להפסיקו בכל שלב, אם נוכח לדעת שטובת הכלל תובעת זאת".

משמע, שלוש הסמכויות שמקובצות בשאלה א(1) הנ"ל, אינן אלא שלושה היבטים של הסמכות הכללית, המוקנית ליועץ המשפטי, להחליט בשאלה אם יש מקום לפנות לזרוע השיפוטית כדי להניעה לפעולה ולהעניש אדם פלוני על עבירה מסוימת.

הוועדה הנ"ל קבעה כי בבואו למלא את תפקידו בתחום העונשין, חייב היועץ המשפטי להיות בן חורין ועצמאי בשיקוליו ובהחלטותיו. אמנם מבחינה חוקתית האחריות להפעלתם של בתי המשפט, כדי להביא עבריינים בפלילים היא של הרשות המבצעת בכללותה, אולם הממשלה יוצאת ידי חובתה בכך שהיא ממנה אדם, בעל תכונות דרושות, למשרה של יועץ משפטי לממשלה, ומהרגע שאדם כאמור מונה, הוא יונק סמכויותיו מן החוק ולא מן הממשלה.

הוועדה פנתה בקשר למרווח כוחותיו של בעל סמכות שהוענקה לו על פי דין, אל פסיקתו של בית המשפט העליון. על יסוד פרשנותו של בית המשפט, הרי מקום שהמחוקק העניק לפקיד ציבור כוח אשר

השימוש בו טעון שיקול דעת, חייב הלה להשתמש בו לפי שיקול דעתו העצמאי, בלי להיות כפוף להוראות מינהליות של הממונים עליו ואף לא למדיניות שהיתווה השר שבתחום משרדו הוא עובד (בג"ץ 70/50 מיכלין נ' שר הבריאות, פ"ד ד, 319, 323). מי שהוענקה לו סמכות כאמור אמנם רשאי להיעזר בעצתם של אחרים ואף **לאמץ** לעצמו מדיניות שהותוותה על ידי השר או רשות אחרת הממונה עליו, ובלבד שההחלטה **הסופית** תהא **החלטתו הוא** (בג"ץ 144/50 שייב נ' שר הבטחון, פ"ד ה, 399, 406; בג"ץ 224/60 ברון נ' שר הפנים, פ"ד יד, 2383, 2388; בג"ץ 74/51 המרכז הארצי של ארגוני הקבלנים נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד ה, 1544, 1550)²¹.

הכלל המובא לעיל מבטא, לדעת הוועדה, את אחד מהיבטיו של שלטון החוק: החוק פונה בניסיון כאלה במישרין לפקיד הציבור ומוסר לו - ולא לאחרים - את הכוח לפעול לפי שיקול דעתו. ההלכה בדבר אי-תלות בעל הסמכות בממונים עליו מטרתה להבטיח שבעל הסמכות ינקוט גישה "שיפוטית" ("judicial mind", כפי שכתבה הוועדה), שמטרתה להבטיח שהאזרח לא ייפגע בשל מדיניות המושפעת על ידי גורמים הזרים למטרת החוק, וכי בעל הסמכות יביא בחשבון שיקוליו את כל הנתונים השייכים לעניין הקונקרטי שבו נדרש לפעול. מכאן מתחייב שינהג באופן **עצמאי** ולא יהיה נתון בעניין זה למרות שר המשפטים או לרשות ממשלתית אחרת.

כל הנאמר לעיל, לגבי סמכויותיו של פקיד ציבור אשר לו הוקנו סמכויות סטטוטוריות, חל, לדעת הוועדה, על אחת כמה וכמה על היועץ המשפטי לממשלה אשר המחוקק מסר לו - ולא לאחר - את התפקיד לדאוג לביצוע המשפט הפלילי ואשר ממונה במישרין מטעם החוק לשמור על אינטרס הציבור בתחום האמור.

²¹ התזה המוצגת כאן שואבת, בעיקרה, מהלכת מיכלין הנ"ל; ההשקפה לפיה שיקול דעתה של רשות סטטוטורית מוסמכת הוא עצמאי לחלוטין ובלתי תלוי בדרג המיניסטריאלי הממונה, זכתה לביקורת וראו בקשר לכך דבריהם של פרופסור יצחק זמיר, בספרו הסמכות המינהלית, הוצאת נבו, התשנ"ו 1996, כרך ב', 607, של פרופ' אמנון רובינשטיין בספרו המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, עמ' 757 ושל פרופ' ברוך ברכה, משפט מינהלי, כרך שני, עמ' 64.

פרופ' זמיר אינו מסתייג מן התפיסה בדבר עצמאות שיקול הדעת ככל שהוא נוגע ליועץ המשפטי לממשלה. דומה כי הקו המאבחן הראוי בעיניו הוא בין שיקול דעת מינהלי לבין שיקול דעת שיפוטי ושיקולו של היועץ המשפטי נמנה על הסוג השני הנ"ל, ועל כן הוא עצמאי לחלוטין אליבא דכולי עלמא.

ככל שהדבר נוגע לשיקול דעת מינהלי, אכן ניתן להרהר אחר ההנמקה המובאת גם בדו"ח ועדת המשפטים הנ"ל: כן ניתן להעלות את השאלה מנין הסברה ששיקול הדעת העצמאי של בעל הסמכות יפעל, כדעת ועדת אגרנט, לעולם לטובת האזרח ולכיוון של הימנעות מפגיעה בו עקב שיקולים זרים. אולי דווקא הפיקוח של השר, האחראי לפעולותיו בפני הכנסת וכלפי בית המשפט, וכאישיות פוליטית, אף כלפי הציבור בכללותו, יבטיחו במידה רבה יותר מניעה של שיקול שרירותי של דרג פקידותי נמוך אשר במציאות שלנו מונה למשרתו גם לא אחת עקב שיקולים פוליטיים. אם בעל הסמכות לא יהיה נתון לפיקוח הממונים עליו לא תהיה לגביו מרות אפקטיבית מידית, זולת מרותו של בית המשפט הגבוה לצדק; אך העניין מגיע לבית המשפט רק במקרים מעטים ויוצאי דופן.

אינטרס הציבור משמעו, לפי ניסוחה של הוועדה, כי עובר להחלטה בדבר העמדה לדין מצווה היועץ המשפטי לשוות נגד עיניו, כדבריה, את המגמות הבאות:

"(א) טובת הכלל דורשת - ועניין זה מובן מאליו - שכל העובר על החוק הפלילי יבוא על עונשו, אם מפני הנזק שגרם לציבור ואם מחמת השיקול, כי 'עבירה גוררת עבירה'.

(ב) לעומת זה, קיימת גם המגמה הציבורית - המזדהה עם האינטרס של הפרט - שלא יטפלו על זה האשמת שווא או האשמה מקנטרת.

(ג) שורת הצדק תובעת לפעמים - גם בעת שאינה עולה בקנה אחד עם שורת הדין - שלא להביא לידי ענישתו של האדם שהפר את החוק, וזאת בגלל הנסיבות המיוחדות של המקרה.

(ד) בתנאים מסוימים, עשוי עניין שיש לו ערך ביטחוני, מדיני או ציבורי לחייב שלא להגיש את ההאשמה הפלילית.

היוצא מזה, כי תפקידו של היועץ המשפטי משמעותו שעליו ל"פסוק" בין הציבור לבין הפרט; להכריע בין אינטרס ציבורי אחד למשנהו. במקרה כזה החלטתו הסופית להגיש - או לא להגיש - את כתב האישום נושאת אמנם אופי 'מינהלי' אך הוא מצווה להגיע אליה בדרך 'שיפוטית'."

החלטתו מן הדין שתיפול ללא לחץ פוליטי או אחר. בהקשר זה מצטטת ועדת אגרנט מפסק דין שור הנ"ל, אשר לפי האמור בו, היועץ המשפטי בפעלו במישור הפלילי - הוא נציגו של הריבון, היינו של אינטרס הציבור ולא של הרשות המבצעת.

נוהג - שכמעט לא הופר - גם באנגליה, אשר ממנה שאב המשפט הישראלי במידה רבה את התפקיד ה-Attorney General ואשר הוא מכהן בה כחבר הממשלה - כי היועץ המשפטי אינו חבר הקבינט המצומצם²² ואינו משתתף בישיבות הממשלה, וזאת כדי שירחק מהשפעת הרשות המבצעת.

25. תפקידו של היועץ המשפטי כשומר על אינטרס הציבור כולל גם את סמכותו הבלעדית **לענב הליך פלילי**, בין שהוגש על ידי התביעה הכללית ובין שהוגש על ידי אזרח כקובלנה פרטית. כנציגו של הריבון וכמופקד על טובת הכלל, על היועץ המשפטי להיות בלתי-תלוי בעמדת הממשלה. חובתו היא כלפי החוק ולא כלפי הממשלה. המעמד העצמאי הוא גם שהוליד אותן הוראות חוק בהן נדרשת הסכמתו מראש של היועץ המשפטי להגשת כתבי אישום ואשר בעטיו הוענק לו מעמד מיוחד לפי סעיף 13 לחוק חסינות חברי הכנסת (זכויותיהם וחובותיהם), התשי"א-1951. לדעת ועדת אגרנט סמכות אחרונה זו הוענקה ליועץ המשפטי לממשלה דווקא מאחר והמחוקק ראה אותו כמי שעומד מחוץ להשפעת הממשלה וכבלתי-תלוי בעמדתה. משמע, גם בעיני הכנסת לא היה ספק באופיו העצמאי של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה.

בכל הנוגע לבלעדיות סמכותו של היועץ המשפטי השיבה, איפוא, הוועדה על השאלה (א)(2) הנ"ל, כי לאור מסקנותיה, היועץ המשפטי חייב להפעיל את סמכויות העונשין המוקנות לו מתוך שיקול דעת עצמאי ובלי להיות כפוף להוראות של הממשלה, של שר המשפטים, או של גורם אחר ברשות המבצעת.

26. בקשר לשאלה (א)(3) שעניינה קיום חובת התייעצות, ציינה הוועדה כי היועץ המשפטי חייב להתייעץ עם שר המשפטים מעת לעת על דרכי פעולתו בתחום העונשין, וככל שהדבר נוגע לפעולות שיש להן משמעות ביטחונית, מדינית או ציבורית - עליו להתייעץ לפעמים אף עם הממשלה כולה או עם אחד השרים האחרים הנוגעים בדבר. אולם, מקום בו קיימים חילוקי דעות בין היועץ המשפטי לבין שר המשפטים או הממשלה, נתונה **ההכרעה הסופית בידי היועץ המשפטי**.

במה דברים אמורים: כידוע, אחראית הממשלה, מבחינה קונסטיטוציונית-פרלמנטרית, לדאגה לצרכים של המדינה בשטחים שונים. על כן מסמכותה לקבוע את קווי המדיניות, שעל פיהם יש למלא את הצרכים הללו. דין זה חל גם על חובתה להתאים, מדי פעם בפעם, את מדיניות העונשין לאינטרסים אשר לציבור עניין בהם. למשל, אם נוכחה הממשלה לדעת, כי התרבו בארץ עבירות מסוג מסוים, רשאית היא להתוות, כפתרון לבעיה זו, מדיניות המחייבת להקפיד, יותר מאשר בעבר, על העמדת מבצעה למשפט פלילי ולדרוש הטלת עונשים כבדים עליהם. ברי, כי היועץ המשפטי חייב לדעת על צרכי המדינה, הנוגעים לתחום העונשין, וכן את המדיניות של הממשלה לגביהם, כדי שיוכל להביאם בחשבון לשם קביעת דרכי פעולתו בתחום זה. מכאן שמוטלת עליו חובת התייעצות האמורה. כמו כן, מחובת הממשלה לפקח על מדיניות העונשין של היועץ

²² נתון זה אינו משקף בהכרח גם את המצב הנוכחי בבריטניה.

המשפטי. חובת ההתייעצות הכללית הנ"ל מהווה חלק מהאחריות שבה נושא היועץ המשפטי בקשר למילוי תפקידו.

זאת ועוד, לפי שיטת המינהל הנהוגה בארץ המחייבת את חלוקת תפקידי הממשלה למיניהם, בין השרים, ממונה שר המשפטים על העניינים השייכים לאחריותה של הממשלה בתחום העונשין. הנה כי כן, שר המשפטים הוא המציע לממשלה את המועמד למשרת היועץ המשפטי והוא המוסמך להציע לה להעבירו מתפקידו. בגלל אותה חלוקה של תחומי הפעולה המיניסטריאליים מבצע היועץ המשפטי את פעולותיו הנדונות במשרד שבראשו עומד שר המשפטים. כמו כן, לזה האחרון, לדעת ועדת אגרנט, הכוח ליטול לידו את עיקר סמכויות העונשין המוקנות ליועץ המשפטי²³. הדברים הללו מלמדים כי בחיי יום-יום ממלא שר המשפטים, מטעם הממשלה, את התפקיד לפקח על עבודתו הפלילית של היועץ המשפטי, וכי זה חייב לראות בו את האדם המוסמך לייצג כלפיו את מדיניות הממשלה בסוג זה של עניינים. יוצא מזה, כי בדרך כלל שומה על היועץ המשפטי לקיים עם שר המשפטים, מעת לעת, התייעצות כללית על דרכי פעולתו, ואילו במקרים יוצאים מן הכלל עליו לעשות כן עם הממשלה כולה.

מצוות ההתייעצות הנ"ל חלה בייחוד כאשר המדובר בעשיית פעולה בתחום דיני העונשין בעניין שיש לו משמעות ביטחונית, מדינית או ציבורית. במקרה כזה שומה על היועץ המשפטי לשקול פן יהיה בפעולה של פתיחת הליך פלילי (או של הפסקתו) כדי להזיק לאינטרסים של המדינה יותר מאשר לולא נעשתה אותה פעולה, ובידו יהיה לעשות כן רק לאחר שיבקש מידע ועצה מאלה אשר עליהם מוטלת האחריות הראשונית לדאוג לבל יפגעו האינטרסים של המדינה מבחינה ביטחונית, פוליטית או ציבורית, היינו מאלה אשר, כך צריכה להיות הנחתו, לדעת ועדת אגרנט, הם יותר מנוסים ובקיאים ממנו בשטחים הספציפיים הללו. כאמור, בדרך כלל יהיה עליו לפנות, לשם קבלת הידיעה והעצה הדרושות לו, לשר המשפטים, אך לפעמים - כלומר, במקרים שבהם מתעוררת שאלה של "מדיניות גבוהה" (high policy) - לא יהיה מנוס מפנייתו לעצת הממשלה כולה.

היועץ המשפטי רשאי לאמץ לעצמו את העצה אשר ניתנת לו או לדחותה, כי במקרה בו סותרת דעתו את העצה שניתנה לו, היינו במקרה של חילוקי דעות, חובתו לנקוט פעולה אך ורק לפי שיקול דעתו העצמי, על פי הבנתו ומצפונו.

27. הוועדה ציינה כי על אף קיומה (אז) של הסמכות של שר המשפטים ליטול לעצמו סמכויות של היועץ המשפטי, אין ללמוד ממנה כי היועץ המשפטי כפוף בדרך כלל להוראות השר בנוגע לאותן סמכויות שהשר רשאי לנטלן לעצמו. תזה כזאת נוגדת את ההלכות של בית המשפט העליון בעניין רשות מינהלית שסמכותה שאובה במישרין מן החוק. זאת ועוד, אין בהוראה של נטילת הסמכות כדי להוליך למסקנה כי לשר בכל עת סמכויות מקבילות לאלו של היועץ המשפטי. כאשר שר נוטל סמכות, הוא הופך בכך לבעל הסמכות הבלעדי אך כל עוד לא עשה כן, נותרת הסמכות הבלעדית בידי בעל הסמכות המקורי. בתחום זה אין איפוא סמכויות מקבילות.

28. על הממשלה, כרשות המבצעת, מוטלת, כאמור, החובה החוקתית לדאוג להבאת עבריינים לדין, כדי שיבואו על עונשם. כן נושאת הממשלה באחריות משותפת בפני הכנסת "לפעולותיה" בקשר למילוי חובתה זו.²⁴ כדי שתוכל לשאת באחריות החוקתית האמורה, הוענקו לה על ידי המחוקק שתי סמכויות ספציפיות. הסמכות האחת, עליה דובר כבר לעיל, היא הסמכות למנות אדם, בעל תכונות דרושות, להיות היועץ המשפטי, כדי שיפעיל את סמכויות העונשין שקבע המחוקק למי שמכהן במשרה הזאת. ההסדר התחיקתי לעניין זה נקבע בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט 1959-, ובהודעת הממשלה הנ"ל מיום 9.5.60, שניתנה מכוח סעיף 5 לחוק זה. תוכנו של ההסדר הזה הוא, ששר המשפטים מציע לממשלה את המועמד למשרה הנ"ל ומינוי המועמד טעון החלטת הממשלה; הווי אומר, הסמכות הסופית, באשר למינוי היועץ המשפטי, נתונה בידי מליאת הממשלה. כאשר כללה הממשלה בהודעה הנזכרת את ההוראה שלא יוצע מועמד "שאינו כשר להתמנות שופט בית המשפט העליון", היא עשתה כן בגדר מילוי חובתה להבטיח שרק אדם, שהוא בעל הכשרה משפטית מתאימה, יתמנה לאותה משרה, שהרי כל מינוי של מועמד שאינו ראוי לאצטלה זו עשוי לגרור אחריו את ביקורת הכנסת.

הסמכות השנייה, שהעניק המחוקק לממשלה לשם מילוי חובתה החוקתית האמורה, היא סמכות הפיטורין. הכוח למנות טומן בחובו גם את הכוח לפטר (סעיף 22 לפקודת הפרשנות שהיתה אז בתוקף)²⁵, ולפיכך צריכים הפיטורין של היועץ המשפטי להיעשות, לדעת הוועדה, באותה הדרך שבה התמנה, דהיינו: על פי הצעת שר המשפטים והחלטת הממשלה. בסמכות הממשלה להביא, כמו כן, באורח אוטומטי, להפסקת שירותו של היועץ המשפטי על ידי עצם מינוי של אדם אחר במקומו (אף זאת לפי הצעת שר המשפטים). לעניין

²³ סמכות זו אינה קיימת יותר בידי שר המשפטים מאז התשכ"ח. ראו לעניין זה סעיף 32 לחוק-יסוד: הממשלה, מהתשכ"ח ששולל נטילה על ידי שר של סמכות בעלת אופי שיפוטי, היינו סמכות כדוגמת זו שבידי היועץ המשפטי; וראו כיום סעיף 42 לחוק-יסוד: הממשלה מהתשנ"ב המכיל הוראה זרה.
²⁴ מאז הבחירות לכנסת הארבע-עשרה מוגדר אופי אחריותו של חבר ממשלה בצורה שונה, וראו לעניין זה סעיף 33(ו) לחוק יסוד: הממשלה מהתשנ"ב, הקובע כי שר אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם הוא ממונה והוא חייב במתן דין וחשבון לכנסת על מילוי תפקידו.

זה הפנתה הוועדה להודעת הממשלה הנ"ל מיום 9.5.60. לפיכך, אם השתמש היועץ המשפטי במשרתו לרעה, כי אז בכוחה של הממשלה להעבירו מתפקידו. בכוחה לפטרו אף אם החלטתו לנהוג בדרך מסוימת ניתנה בתום לב ונתקבלה לפי מיטב הבנתו, אם סבורה הממשלה שאותה החלטה נוגדת את אינטרס הציבור ומצדיקה את פיטוריו. יש לראות סמכות זו, איפוא, כאמצעי פיקוח על עבודתו של היועץ המשפטי בתחום העונשין. משמעותה היא, כי הדרך השנייה, שבה שומה על הממשלה לפעול לשם מילוי חובתה הקונסטיטוציונית, היא להבטיח שיהיה פיקוח על מעשיו ומחדליו בתחום זה.

29. לדעת ועדת אגרנט חשוב להבחין בין חובתו המשפטית של היועץ המשפטי להפעיל את סמכויותיו הנדונות באורח עצמאי וללא תלות בעמדת הממשלה, לבין האחריות המינהלית שבה הוא נושא בפניה להחלטותיו ולפעולותיו בעניין זה. בהטילו עליו את שתי החובות הללו גם יחד, ביקש המחוקק להשיג, בעת ובעונה אחת, שתי מטרות שונות. המטרה האחת היתה להבטיח כי החלטות היועץ המשפטי בתחום העונשין לא יהיו ניזונות משיקולים זרים, ובייחוד משיקולים מפלגתיים צרים. המטרה השנייה היתה לשמור אמונים לעיקרון המחייב שפעולותיה של כל רשות שהיא חלק מן הזרוע המבצעת של המדינה - ופעולות היועץ המשפטי בכלל זה - תהיינה נתונות לביקורת הכנסת. כדי להשיג את המטרה הראשונה, קבע המחוקק את העיקרון המחייב שהיועץ המשפטי יהיה בן חורין בהחלטותיו ובפעולותיו. כדי להשיג את המטרה השנייה, הוא הקנה בידי הממשלה את סמכות הפיטורין, ופירוש הדבר, שהטיל עליה את תפקיד הפיקוח האמור. משמעותה של השיטה הזאת היא, כי בעוד שבידי הממשלה הכוח להעביר את היועץ המשפטי מתפקידו אם היא אינה מרוצה מהדרך שבה הוא ממלא את תפקידו, אין היא יכולה להכתיב לו כיצד לנהוג במקרה שבו הוא נדרש להחליט בדבר השימוש בסמכותו.

הוועדה הציגה לעצמה את השאלה אם לא קיים ניגוד בין העיקרון של "אי תלות" היועץ המשפטי כביטוי בחובתו המשפטית, לבין סמכות הפיטורין של היועץ המשפטי, המוקנית בידי הממשלה והמשקפת את האחריות המינהלית, אשר בה הוא נושא בפניה להחלטותיו ולפעולותיו. תשובת הוועדה לשאלה הזאת היתה כפולה: ראשית, גם אם יש להודות כי במקרים מסוימים עלול להיווצר מצב של ניגוד כנ"ל, אין להימלט מן התוצאה הזאת, נוכח המגמה להבטיח שהממשלה תפקח על החלטותיו העצמאיות של היועץ המשפטי. משמעותה של המגמה הזאת - ושל השיטה שנקבעה כדי להגשימה - היא, כי היועץ המשפטי אינו מהווה מוסד אוטונומי במלוא המובן. לשון אחר: כל אדם המתמנה למשרה האמורה חייב לדעת שאין לו קביעות בה ושהוא

²⁵ ראו כיום את סעיף 14 לחוק הפרשנות, התשמ"א 1981.-

מקבל על עצמו מראש את סיכון הפיטורין ושאיף על פי כן, הוא יהיה מצווה למלא את תפקידו לפי הכרתו וללא תלות בדעתם של אחרים. שנית, המקרים שבהם יעמוד השימוש בסמכות הפיטורין בסתירה לעיקרון של האי-תלות יהיו, לדעת הוועדה, במציאות, מקרים נדירים. אם הממשלה החליטה להעביר את היועץ המשפטי מתפקידו מפני שהשתמש בתפקידו לרעה או מפני שהשתכנעה שהוא אינו מתאים לו, מן הנמנע לגלות ניגוד כלשהו בין הפעלת האמצעי הזה על ידה לבין העיקרון האמור. המקרים בהם עשויה להתעורר בעיית ניגוד אינטרסים הם אלה שבהם קשור השימוש בסמכות הפיטורין בסיבה שהחלטת היועץ המשפטי, שנתקבלה בתום לב ולפי מיטב הבנתו, לא תאמה את עצת הממשלה או את מדיניותה. אולם, יש להביא בחשבון כי החלטת הממשלה עשויה לעמוד, היא עצמה, תחת שבט הביקורת של הכנסת והציבור ובאפשרות זו יש לראות, במידה מסוימת, ערובה לאי נקיטת האמצעי הדרסטי האמור על ידה אלא במקרה נדיר, בו מצאה כי אינטרס הציבור הצדיק את השימוש בסמכותה הנ"ל.

30. על הממשלה תחול החובה לתת בכנסת דין וחשבון על הפעולה האמורה של היועץ המשפטי, אם תידרש לכך, וזאת מהטעם, שגם היא תהיה רשאית לדרוש ממנו - ואף זה אמצעי פיקוח - דין וחשבון כנ"ל. כדי להבהיר ביתר שאת את מידת האחריות הפרלמנטרית, שבה נושאת הממשלה בקשר להחלטותיו ולפעולותיו של היועץ המשפטי, ציינה הוועדה את מגוון הנסיבות האפשריות הבא:

(א) הממשלה תישא באחריות מלאה לשימוש על ידה בסמכות הפיטורין או לאי השימוש בסמכות הזאת, כאשר אינטרס הציבור מחייב זאת.

(ב) מקום שהיועץ המשפטי פעל בהתאם לעצתה או למדיניותה, תחול עליה אחריות מלאה לאותה עצה או מדיניות.

(ג) אם פעל היועץ המשפטי בניגוד לעצתה או שלא על דעתה, כי אז הברירה בידה: רוצה, תתייצב הממשלה מאחורי פעולתו האמורה בכנסת, ואז תישא באחריות מלאה להחלטה זו; רוצה, לא תתייצב הממשלה מאחורי פעולתו, אך במקרה זה יהיה עליה להסיק, לאור הביקורת שתובע בכנסת בגין אותה פעולה, את המסקנות המתאימות.

(ד) מחובתה לתת בכנסת דין וחשבון על פעולת היועץ המשפטי כאשר תידרש לכך (כרגיל ממלא שר המשפטים את התפקיד הזה).

סיכומו של דבר, הממשלה נושאת באחריות הפרלמנטרית לפעולותיה הנוגעות לתפקידה לפקח על עבודת היועץ המשפטי בתחום העונשין.

31. האחריות המשותפת של הממשלה כלפי הכנסת לגבי החלטותיו ופעולותיו של היועץ המשפטי היא מוגבלת לפי טבעה. אין היא יכולה להכתיב ליועץ המשפטי את דרך הפעולה שלו ולכן אין לה שליטה על החלטותיו. היא תוכל להפעיל את סמכות הפיטורין ואחריותה תוגבל, איפוא, למישור זה.

שר המשפטים ממונה, מטעם הממשלה, על העניינים השייכים לאחריותה בתחום העונשין ומכאן, שמוטל עליו התפקיד לפקח - בחיי יום-יום - על עבודתו של היועץ המשפטי בתחום זה. על הסדר מינהלי זה מעידים שלושת הסימנים הבאים: (א) שר המשפטים הוא המציע לממשלה את המועמד למשרה של היועץ המשפטי והוא גם רשאי להציע לה להעבירו מתפקידו; (ב) בעל המשרה הזאת מבצע את פעולותיו במשרד שבראשו עומד שר המשפטים; (ג) בידי זה האחרון היה מוקנה הכוח ליטול לעצמו את סמכויות העונשין העיקריות של היועץ המשפטי, לרבות הסמכות החשובה להפסיק הליכים פליליים²⁶.

ההסדר המינהלי טומן בתוכו שתי תוצאות, והן:

ראשית, בחיי יום-יום אחראי היועץ המשפטי בפני שר המשפטים להפעלת סמכויותיו הפליליות במובן זה, ששומה על הראשון לדווח לשני ולהתייעץ איתו בדבר החלטותיו ופעולותיו, כפי שנאמר לעיל. אולם, האחריות הסופית של היועץ המשפטי לאותן החלטות ופעולות היא אחריות שבה הוא נושא בפני הממשלה. הטעם לדבר הוא בכך, שההכרעה הסופית בשאלת פיטוריו של היועץ המשפטי נתונה בידי הממשלה ולא בידי שר המשפטים.

שנית, האחריות הפרלמנטרית האישית, בה נושא שר המשפטים, באשר למעשיו ומחדליו של היועץ המשפטי, אף היא אינה אלא אחריות מצומצמת במובן זה, שהיא תחול רק במקרים הבאים:

(א) כאשר היועץ המשפטי נהג בעניין מסוים בעצת שר המשפטים או על דעתו, כי אז יהיה השני אחראי בפני הכנסת לעצה (או להסכמה), שנתן בקשר להחלטת הראשון או לפעולתו.

²⁶ כנאמר, אין לשר המשפטים כיום סמכות.

(ב) מחובת שר המשפטים לדווח בכנסת על החלטתו או פעולתו של היועץ המשפטי, כאשר ידרש לעשות כן.

אם יהיה מי שיאמר, כי גם הפיקוח, שיש בידי הכנסת להטיל על מעשיו ומחדליו של היועץ המשפטי בתחום הנדון הוא פיקוח מוגבל - נוכח אופיה המוגבל של האחריות הפרלמנטרית שבה נושאת הממשלה לגביהם - הרי התשובה לכך היא שהמחוקק לא התעלם מהתוצאה הזאת, אלא ראה בה מחיר מועט שיש לשלם בעד מגמתו להפקיד בידי **רשות בלתי פוליטית ובעלת סגולות משפטיות חשובות** את האחריות לשמור באופן עצמאי על אינטרס הציבור בשטח הפלילי, מה גם שאמצעי הפיקוח, הנתונים בידי הממשלה ושר המשפטים, מכילים בקרבם ערובה גדולה לאי-השימוש על ידי אותה רשות בסמכויותיה הנדונות בדרך, שתהיה לרעת הציבור.

32. הזכר כבר כי בעניין כוחה המחייב של חוות דעת היועץ המשפטי ראתה ועדת אגרנט להבחין בין הממשלה עצמה לבין יתר רשויותיה של הרשות המבצעת: לדבריה, אם כי אין כל הוראה מפורשת בחוק בעניין זה, הרי מחייב הסדר הטוב במדינה, כי בדרך כלל תתייחס הממשלה לחוות הדעת המשפטית של היועץ המשפטי לממשלה, אשר יש לו כשירות 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 המסוים, לפי שיקול דעתה.

הוועדה ציטטה בהקשר זה את הדעות המקובלות באנגליה לגבי אימוץ חוות הדעת שנותן היועץ המשפטי למינהל הציבורי:

“... the opinions of the Law Officers, though accorded no special authority by the courts, are generally accepted by the Administration...” (MacDermott, p. 29).

וכן הזכירה את ההשקפה האמריקאית:

“... while these opinions (of the Attorney General of the United States) have not the force of law, it has always been

the proper practice to follow their guidance” (American Jurisprudence, Vol. 5, p. 237).

באשר ליתר הרשויות, הנמנות על הזרוע המבצעת במדינה, סברה הוועדה, כי לא יכול להיות ספק בדבר, כי מחובתן לראות את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה כמדריכה בשאלות חוק ומשפט.

אנו נשוב בהמשך דברינו להבחנה המתוארת לעיל אשר בה נקטה ועדת אגרנט.

33. הממשלה אישרה את הדו"ח של ועדת אגרנט והוא שימש מאז כמורה דרך בקביעת המעמד של היועץ המשפטי לממשלה.

34. בשולי דברים אלה יש להוסיף כי בשנים האחרונות גברה ונתגבשה הביקורת השיפוטית על החלטותיו של היועץ המשפטי לממשלה. יש בכך בראש ובראשונה כדי ליצור פיקוח שיפוטי יעיל, ומעבר לכך, יש בכך כדי לחזק, מול כל רשויות השלטון, את מעמדה של חוות הדעת של היועץ המשפטי. אי-קבלת חוות הדעת על ידי הממשלה עלולה שלא להסתיים במתן ההחלטה של הרשות המבצעת, כי אחריה צפויה עדיין ביקורת שיפוטית שתבחן על פי אמות מידה שיפוטיות את חוות הדעת ואת אופן התייחסות הממשלה אליה. ההחלטה הסופית היא על כן זו של בית המשפט.

פרק ה'

תיאור הנושאים הטעונים התייחסות - כללי

35. (א) בפרקים הקודמים עמדנו על כך שאין חקיקה המקיפה את כל תחומי פעילותו של היועץ המשפטי לממשלה. החקיקה מתייחסת למעמדו כראש התביעה הכללית ומונה, בנוסף לכך, שורה ארוכה של סמכויות בהן בא לידי ביטוי תפקידו של היועץ המשפטי כמגן על אינטרס הציבור וכמי ששוקד בתחומים מגוונים על קיום שלטון החוק, הלכה למעשה. קיימות פסיקה וספרות ענפות בארץ ומחוצה לה, במסות ובמאמרים, בהם נדונות סמכויותיו המהותיות של היועץ המשפטי בכל הנוגע לאופן הפעלתן העניינית של הסמכויות וזיקתן לשאר רשויות השלטון, להבדיל ממניין הסמכויות הפורמליות בלבד. אולם, אין אצלנו הוראה חקוקה המציגה את תפקיד היועץ המשפטי באופן מקיף וממצה, תוך התייחסות לתכליתו, תפקידו ומכלול סמכויותיו של נושא התפקיד האמור ואופן השתלבותו במערכת השלטון. ההסדרים בנויים במידה רבה על מסורת של עשרות שנים רבות (החל משנות העשרים של מאה זו כאשר כיהן בארץ ישראל היועץ המשפטי הראשון של הממשל הצבאי הבריטי ושל שלטונות המנדט, עו"ד נורמן בנטויץ').

נוסיף כי ועדת אגרנט, שעיקרי מסקנותיה תומצתו לעיל, דנה במחלוקת מוגדרת ומותחמת בין שר המשפטים לבין היועץ המשפטי בתחום דיני העונשין. מדבריה עלתה מסקנתה החד-משמעית בדבר מעמדו העצמאי והבלתי תלוי של היועץ המשפטי כראש התביעה הכללית; הוועדה האמורה לא ביקשה להביא תיאור המקיף את כל התחומים הרלבנטיים של פעולות היועץ המשפטי ושל הבעיות הנגזרות מכך. יתרה מזאת, היא גם ציינה שהיא דנה בתיאורו של המצב הקיים מבלי להציג הצעות לשינויים ולהתאמות, אם אלו נדרשים.

לכן ראינו להתעכב בדו"ח זה במידה רבה יותר על עיקרי הקווים המנחים בתחומים הנ"ל.

(ב) התפתחויות במערכות השלטון בכלל, ובמערכת המשפט בפרט, מחייבות לטעמנו גם בחינה, בדיקה והתייחסות לנושאים נוספים על אלו שנדונו בוועדת אגרנט.

כנאמר, בעת דיוניה של ועדת אגרנט עמדו פעולותיו של היועץ המשפטי לממשלה בתחום העונשין במוקד תשומת הלב. מאז התרבה מספרן וגיוונן של הסוגיות המשפטיות העולות לדיון ציבורי ואף משתקף

לעתים שוני בראיית מהותם של יחסי הגומלין בין היועץ המשפטי לבין הממשלה או הכנסת; כל זאת, כאמור, בתחומים שאינם נוגעים לדיני העונשין דווקא אלא במידה לא פחותה מכך לנושאים אחרים מתוך המשפט הציבורי, כגון המשפט המינהלי או המשפט החוקתי. תופעות לוואי נוספות העלו את הצורך בהגדרה מדויקת יותר של מעמדו העצמאי של היועץ המשפטי ושל האיזונים בין תחומי הפעולה השונים אשר הוא חולש עליהם, וכן את הצורך לבחון דרכי בחירתו ומינויו, משך כהונתו ואופן הפסקת כהונתו של היועץ המשפטי.

(ג) בראש ובראשונה עלתה בפנינו שאלת דרך המינוי של היועץ המשפטי לממשלה. אם מקבלים את התזה - המקובלת מאז ומתמיד ואשר ראוי שתהיה מקובלת גם בעתיד - כי קיום שלטון החוק מובטח במידה טובה יותר אם בראש המערכת המשפטית המינהלית ניצב נושא משרה בלתי-תלוי ומקצועי שכל מעייניו נתונים לשקידה על קיום החוק ואשר משוחרר מהשפעות פוליטיות, הרי עניין אופן בחירתו ומינויו של נושא משרה כאמור מחייב בחינה ושקילה יסודיים. דרך הבחירה עשויה להיות ערובה ראשונית - אף אם אינה חלוטה - כי הציפיות לגבי אופן מילוי התפקיד הנ"ל אכן יתממשו.

בפרק ג' שלעיל עמדנו על ההוראות הנוכחיות הקיימות כיום בעניין המינוי. אלו עולות מחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ומן ההודעה של הממשלה לפי סעיף 5 לחוק האמור שפורסמה ביום 30.6.60. יש באלו, בעיקרן, תיאור של ההליך הפורמלי של המינוי. עולה מהן שהמינוי נעשה על ידי הממשלה לפי הצעת שר המשפטים, לפי שיקוליה, היינו על פי החלטה בלעדית של הממשלה שאינה חייבת להיזקק לפני ההחלטה לבדיקה, להתייעצות או לחוות דעת מקצועיות או ציבוריות חיצוניות כלשהן, מחוץ למסגרתה.

הממשלה, לרבות שר המשפטים - המכהן בה - היא גוף פוליטי הפועל לפי מדיניות המוגדרת, בין היתר, בקווי היסוד שלה. מדיניות ממשלתית, ויהיו שורשיה ומשענה הציבורי אשר יהיו, אינה משוחררת לפי מהותה משיקולים פוליטיים או מפלגתיים. אולם, נושא המשרה אשר מינויו נדון כאן, קרי היועץ המשפטי, חייב לשאוב מסקנותיו המקצועיות מהפעלתו ומפרשנותו של החוק לפי מיטב ידיעתו ומצפונו, תוך ניתוק מאינטרס מפלגתי או אישי, אלא תוך דבקות באינטרס הממלכתי הכולל, המעוגן, לדידו, בעיקרו, בנאמנות למשפט. שלטון החוק הוא מרכיב אינטגרלי של משטר דמוקרטי תקין והממשלה היא המופקדת על קיומם של אלה. אולם איש המקצוע המביא בפני רשויות השלטון את פרשנותו המוסמכת של הדין, לרבות של הנורמות החוקתיות שהן חלק מהותי מן הדין, הוא היועץ המשפטי. כאשר היועץ המשפטי מחווה דעתו על כללי המותר והאסור ובוחן אם מדיניות פלונית תואמת עקרונות החוק, יכול שיתברר כי המדיניות הממשלתית הנבחנת אינה מתיישבת עם הדין. לפי האמור בדו"ח ועדת אגרנט, היועץ המשפטי מכהן במשרתו כל עוד עבודתו וגישתו מקובלות על

הממשלה; לדעת הוועדה האמורה, הממשלה יכולה להפסיק שירותו עקב אי-שביעות רצונה מחוות דעתו גם כאשר זו ניתנת בתום לב, לפי מיטב שיקוליו של היועץ המשפטי ואף תואמת את עקרונות החוק.

עלתה בפנינו, על כן, השאלה אם ההסדר הקיים בדבר דרכי המינוי והפיטורין כפי שתואר מבטיח את גישתו המקצועית והבלתי-תלויה של היועץ המשפטי, החייב לשקוד באופן עצמאי על האינטרס הציבורי בקיום החוק ולהגן עליו - או שמא דרושה רביזיה בדרכי המינוי והפיטורין. במילים אחרות, האם מבטיחה בחירה על ידי הממשלה בלבד כי אכן מתקיימות במי שמתמנה אמות המידה לכשירות, קרי הדרישות לרמה המקצועית והאישית המתחייבות אצל מועמד הנבחר בדרך הנוהגת כיום, או שמא מאפשרת השיטה הנוכחית בחירה לתפקיד של מי שאינו בעל התכונות האישיות והמקצועיות המכשירות אותו למילוי התפקיד הנ"ל, באופן הנדרש לפי מהותו של התפקיד וציפיות הציבור ממנו.

אגב דיון בשאלה המהותית הנ"ל גם עלתה השאלה הנלווית, האם הגדרת הכשירות למינוי כמובא בהודעת הממשלה הנ"ל, ברורה ומפורטת במידה הדרושה.

(ד) מן הראוי להרחיב קמעה בהצגת הבעייתיות הייחודית המונחת ביסוד הפתרון הרצוי: מצד אחד, אין להתעלם מכך כי הפתרון לשאלות הנ"ל צריך גם להתיישב עם מהות זיקתו של היועץ המשפטי אל הממשלה ולהיותו חלק מן הרשות המבצעת: היועץ המשפטי הוא איש מקצוע, אולם הוא מתמנה כדי לסייע בעצתו ובידיעתו המשפטיות ללקוח מוגדר, היינו במקרה דנן לממשלה וליתר רשויות השלטון. האם יועץ משפטי שייכפה על הממשלה למרות שהוא מתנגד אותה עת במוצהר, מראש, לעמדותיה ולמדיניותה, יוכל למלא את תפקידו כראוי? התשובה לכך היא כי לכאורה יש סתירה בין קביעת הכשירות המקצועית כאמת מידה בלעדית, לבין העובדה שעל נושא התפקיד לכהן בתוך הרשות המבצעת ולשתף עימה פעולה בחיפוש אחר פתרונות חוקיים למדיניותה.

מן הצד השני, נשאלת השאלה האם סמכות הפיטורין של יועץ משפטי המוקנית באופן בלעדי לממשלה, ואשר אינה מתלווה לה קביעה בדבר משך כהונה מינימלי קצוב (קרי קדנציה) או של הליך כלשהו של בירור, עובר למתן החלטה בדבר פיטורין לפני תום זמן הכהונה, היא סבירה ואינה סותרת את מעמדו העצמאי של היועץ המשפטי ואת הציפיות ממנו. כנאמר, עצם מינויו של יועץ משפטי חדש הוא כיום האות והסימן לפיטורין של קודמו, היינו המינוי של נושא תפקיד חדש הוא כשלעצמו אקט הפיטורין של קודמו ואינה דרושה לכך החלטה נוספת. מצב כגון זה עלול ליצור חשדנות בציבור מפני עיוות העצה המשפטית הייעוצה על ידיו,

בשל קיומו האפשרי של החשש אצל יועץ משפטי מפיטורי פתע על אתר, אם הממשלה תחלוק על העמדה שלו. זאת ועוד, בהקשר זה עולה, איפוא, השאלה אם שיטת הפיטורין הקיימת אינה מאפשרת סילוקו ממשרתו על נקלה של יועץ משפטי המבקש להגן בתום לב על פרשנות משפטית מוסמכת וראויה, כאשר זו אינה מקובלת על הממשלה או רשות מרשויותיה מטעם זה או אחר.

36. שאלה נוספת שעלתה בהקשר שבפנינו היא, האם תפקידו של היועץ המשפטי, כמי שמעורב בביצוע מדיניות הממשלה ופעולותיה על ידי הייעוץ השוטף הניתן על ידיו, יכול להתיישב עם קיום גישה עצמאית ובלתי תלויה בנושאי התביעה הכללית. ביתר פירוט: האם ראוי הוא כי מי שמקיים קשר שוטף עם גורמי הממשלה ומשתתף דרך קבע בישיבותיה כדי לייעץ לה בביצוע תפקידה, יכול גם לשמש כמי שנקרא להחליט על נקיטת צעדים משפטיים נגד מאן דהוא המכהן בתוך מערכות השלטון; שמא רצוי, לחלופין, שתהיה הפרדה בין מי שממלא תפקידי הייעוץ המשפטי לממשלה לבין מי שעומד בראש המערכת המנהלת את התביעה הפלילית.

נושא זה לא נדון במישרין בפני ועדת אגרנט, אם כי עלה מן הדו"ח שהוועדה האמורה היתה ערה לכך כי מדובר בתפקיד שסמכויותיו בישראל וברוב הארצות בהן נוהגת שיטת משפט דומה, חובקות לא רק את ניהול התביעה אלא גם קשר שוטף עם הממשלה.

37. עניין יחסי היועץ המשפטי והממשלה והיחסים עם שר המשפטים שנדונו בפני ועדת אגרנט, טעונים לטעמנו השלמה והבהרה מסוימים, וראינו להוסיף בסוגיות אלה. אחת השאלות הנלוות לסוגיה זו היא שאלת השתתפותו הקבועה של היועץ המשפטי בישיבות הממשלה. נתייחס אף לכך.

38. ועדת אגרנט לא דנה בשאלה האם היועץ המשפטי יכול לשמש בו בזמן הן יועץ משפטי לממשלה והן יועץ משפטי לרשות המחוקקת, היינו לכנסת. לשון אחרת, האם הפרדת הרשויות הרצויה מחייבת הפרדה החלטית בין פעולות הייעוץ המשפטי ברשויות השונות. נדון בשאלה זו במסגרת מסקנותינו והמלצותינו.

39. אין בדו"ח אגרנט תשובה לשאלה מה הדין מבחינת הייצוג בפני הערכאות כאשר קיימות גישות סותרות בין הממשלה או שר משריה, מחד גיסא, לבין היועץ המשפטי, מאידך גיסא. יוזכר בהקשר זה כי כבר קרה בעבר שבנושאים הקשורים למדיניות ממלכתית שאינם מוסדרים ברורות ומפורשות בדיון, נתגלעה מחלוקת בין היועץ המשפטי לבין ראש הממשלה, או שר משריה. כאשר הדיון בנושא המחלוקת האמורה עלה לערכאות -

בדרך כלל לבית המשפט הגבוה לצדק - נתעוררה השאלה, שנדונה גם בפסיקה ואשר גם אליה עוד נתייחס, מה העמדה שתוצג בפני בית המשפט.

האם יכול היועץ המשפטי - אשר יש לו לפי המקובל זכות ייצוג בלעדית של המדינה - לייצג בנסיבות אלה את הגישה של הממשלה או של שר בתוכה הנוגדת לגישתו, או לחלופין, לייצג הן את עמדתו והן את העמדה החולקת של הגורם הממלכתי; או שמא - כחלופה נוספת - הוא ייצג אך ורק את הגישה הנראית לו נכונה מבחינה משפטית ומותיר את הגורם הממשלתי החולק על דעתו, למעשה, ללא ייצוג ראוי של עמדתו בפני בית המשפט.

בקשר לכך נבחנה השאלה האם רשאית הממשלה במקרי מחלוקת לבקש כי תיוצג על ידי משפטן אחר, אף מחוץ למערכות השלטון.

40. ראינו גם מקום לשוב ולדון בתואר המשרה, עקב הספקות בקשר לכך אם הוא משקף נכונה את מהות התפקיד.

41. עולה כאן, איפוא, מכלול של שאלות שוועדת אגרנט לא דנה בהן ואשר נוגעות בחלקן גם לדיני העונשין, היינו לייצוג בעניינים פליליים בפני בתי המשפט.

אלו, בקליפת אגוז, השאלות העיקריות המחייבות מענה בהיר ומפורט יותר כדי למנוע תקלות בהפעלת הסמכויות המשפטיות ובקביעת מעמדן של הרשויות המפעילות אותן.

נדון בהן ובנגזרותיהן, ובשאלות הנלוות אליהן, לפרטיהן, אחת לאחת ונציג מסקנותינו והמלצותינו.

פרק ו'

מסקנות והמלצות(1) סמכויות היועץ המשפטי לממשלה

42. (א) פרק זה מביא כמה השלמות ביחס לתיאור סמכויותיו של היועץ המשפטי. סוגיית הסמכויות, הבנויות במידה רבה על הסכמות ומסורות משפטיות, מולידה לא אחת מחלוקות תאורטיות ומעשיות ומן הראוי לנסות וליישב מקצתן של המחלוקות. עלו בפנינו, כנאמר, גם הצעות לפיצול הסמכויות המרוכזות כיום בידי היועץ המשפטי.

עיקרו של דבר, עמדותינו בעניין הכשירות ולגבי דרכי המינוי שנועדו להבטיח כי ייבחר אדם שיש לו הכישורים הנדרשים - נושאים שהם תפקידה העיקרי של הוועדה - נגזרות מעמדותינו לגבי ההיקף הראוי של תפקידיו של היועץ המשפטי. הסמכויות משמשות גם כגורמים משפיעים, מהותיים ומכריעים, בחלוקה ובתחומה של הכוחות בין הגורמים השונים במערכת הממשל והמשפט. על כן סברנו כי יש לפתוח את הדיון המפורט במסקנות ובהמלצות על ידי התייחסות מפורטת לסוגיית הסמכויות.

(ב) פרק זה יתחלק לשלושה: דיני העונשין, הייעוץ המשפטי והייצוג בפני בתי המשפט.

43. (א) **דיני עונשין:** היועץ המשפטי עומד בראש התביעה הכללית לשם אכיפת דיני העונשין. סמכויותיו המרכזיות בתחום האמור, תוארו בפרק ג' לעיל והן גם עיקר תוכנו של דו"ח ועדת אגרנט, אשר תמצית מסקנותיה הובאו בפרק ד' לעיל. לפי האמור בדו"ח הנ"ל, החלטתו של היועץ המשפטי בתחום דיני העונשין היא הקובעת, ומאחר והסמכות להורות על הגשת כתב אישום היא בידי, אין הממשלה יכולה להורות לו שיפעיל את כוחו או שלא יפעילו במקרה קונקרטי זה או אחר.

כנאמר, ועדת אגרנט ראתה לציין את דבר קיומה של חובת התייעצות של היועץ המשפטי בנושאים אשר יש להם משמעות ביטחונית, מדינית או ציבורית. חובה זו יכול שתחול במקרים קונקרטיים ויכול שתחול בשאלות של מדיניות אכיפת החוק, נושא שגם נמצא בתחום תפקידה של ועדת השרים לחקיקה ולאכיפת החוק. אולם, יחד עם זאת שבה והדגישה ועדת אגרנט, כי היועץ המשפטי הוא עצמאי בגיבוש דעתו והחלטתו

היא סופית. מסקנותיה של ועדת אגרנט נתקבלו על ידי הממשלה בהחלטה מס' 31 מיום 28.10.62. איננו רואים צורך להוסיף או לגרוע בנקודה זו, ואנו מאמצים מסקנותיה של הוועדה האמורה שעניינן הסמכויות בתחום דיני העונשין. כל זאת, כמובן, בכפופות לשינויים בחקיקה ובחלוקת הסמכויות בין השרים שחלו מאז נכתב הדו"ח. אלו אינם משליכים על העיקר.

(ב) **ייעוץ משפטי**: היעוץ המשפטי והמערך המקצועי אשר עליו הוא מופקד הם הגורם המוסמך להעניק ייעוץ משפטי לממשלה ולרשויות השלטון האחרות. הם מופקדים כמו כן על השמירה הכללית על האינטרס הציבורי בהקשרים מגוונים, המפורטים בהוראות חוק ספציפיות שרשימתן מצורפת כנספח ה' לדו"ח.

היעוץ המשפטי ממונה, מבחינה מקצועית, על היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה ושל הרשויות והיחידות האחרות של הרשות המבצעת. הוא היעוץ המשפטי הבכיר ביותר של רשויות השלטון.

בקשר לייעוץ המשפטי לצורותיו, שנדון בהקשרים שונים גם בפרקים הקודמים, מתבלטות שתי שאלות הקרובות זו לזו, השבות ועולות בפסיקה ובספרות העיונית והן:

(1) מהי מטרתו של הייעוץ המשפטי?

(2) מהו כוחו המחייב של הייעוץ?

(ג) **המטרה**: כנאמר, היעוץ המשפטי הוא עורך דין של רשויות השלטון. בתור שכזה הוא חייב נאמנות לרשויות האמורות ועליו לסייע להן כמיטב יכולתו למלא את תפקידיהן ולממש את מדיניותן. עליו לנסות ולחפש פתרון חוקי לבעיות הניצבות בפני הרשויות אם הדבר בר-ביצוע בגבולות החוק. ניתן לסכם את האמור כאן על ידי ההגדרה כי היעוץ המשפטי מסייע לרשויות השלטון כאשר הוא כפוף להוראות החוק. בעשותו כן מודרך היעוץ המשפטי על ידי הוראות הדין ומקום בו מתנגשת המדיניות, הרצויה לרשויות, עם הוראות החוק, לרבות עם קיום ערכי היסוד החוקתיים, יש לחוקר בעיניו עדיפות חד-משמעית. היעוץ מגן על שלטון החוק ומתפקידו להנחות את רשויות השלטון מה אסור ומה מותר, מה חוקי ומה בלתי-חוקי במקרה של הליכים משפטיים צפויים. הוא גם מנסה להעריך לפי מבחנים משפטיים, מה התוצאות הישירות או העקיפות הצפויות מהם; הוא גם רשאי לתת דעתו לכך אם פעולה שלטונית מוצעת הולמת את ערכי היסוד של ממשל תקין.

(ד) **הכוח המחייב**: בבואו להציג דעתו בפני הרשויות, משמש היועץ המשפטי כפרשן המוסמך של החוק, כל עוד לא יצאה הלכה מלפני בית המשפט. כמובן שגם בהיעדר הכרעה שיפוטית קונקרטית בסוגיה אשר אליה מתייחס ייעוץ, נשען היועץ המשפטי על הפסיקה הקיימת והמחייבת, אשר לאורה ועל פיה הוא בונה את פרשנותו.

כפי שגם ציינה ועדת אגרנט, עיקרון שלטון החוק החל על כל רשויות השלטון מחייב כי רשויות אלו יראו עצמן מחויבות לפעול על פי הדין.

כנאמר, ועדת אגרנט ראתה להבחין בתחומי הייעוץ בין הייעוץ לממשלה לזה שניתן לרשויות שלטון אחרות: לגבי רשויות השלטון המשניות שהן חלק מן הרשות המבצעת, ייעוץ וחוות דעתו של היועץ המשפטי הם הקובעים והמכריעים, ובלשונה של ועדת אגרנט, הם המדריכים את הרשויות הללו. לגבי הממשלה צוין בדו"ח ועדת אגרנט כי בדרך כלל מחייב הסדר הטוב במדינה כי הממשלה תתייחס לחוות הדעת המשפטית של היועץ המשפטי כאל חוות דעת המשקפת את החוק הקיים. אולם הוועדה האמורה הוסיפה וכתבה כי "עם זאת רשאית הממשלה, תוך צאתה מן ההנחה האמורה, להחליט כיצד עליה לפעול במקרה המסוים, לפי שיקול דעתה שלה".

לא ראינו לחלוק על ההבחנות האמורות הנשענות על הגדרתה של האחריות הממלכתית הכוללת אשר בה נושאת הממשלה. היא אינה גורעת כמובן, כשלעצמה, מן האחריות המשפטית, הפרלמנטרית והציבורית של הממשלה.

44. שאלה נגזרת היא, אם היועץ המשפטי, המחווה דעתו לרשויות השלטון, רשאי להביע דעתו בנושאים שאינם מקצועיים טהורים אלא נוגעים לאבחונים אתיים או לערכי משטר ומינהל תקינים. בדרך כלל מצמצם היועץ המשפטי את דברו למישור המשפטי-המקצועי הטהור. אולם אין אפשרות להתעלם מכך שחיי היום-יום, בעיקר במישור המשפט הציבורי, שזורים ומשולבים בנושאים שאינם משפטיים טהורים ולא אחת לא ניתן להתייחס למקצתו של נושא, מבלי לנגוע ביתרתו. מעבר לכך יש גם נושאים בלתי-משפטיים אשר להם השלכה ישירה על הנושא המשפטי לגביו מתבקשת חוות דעת. למשל, אופיים הדומיננטי של נושאי מינהל ציבורי תקין הם בעלי אופי ארגוני, אולם לא אחת משליך נושא של מינהל ציבורי על בעיות וקושי המתבררות גם בבתי המשפט: תקינות פעולתה של רשות ציבורית מבחינת סדרי המינהל הראויים או היחס הנאות לאזרח, עשויה להיות נדונה, למשל, בבית המשפט הגבוה לצדק. הלגיטימיות של חוות הדעת של היועץ המשפטי בסוגיות אלו

היא על כן גם פועל יוצא מן החובה לבדוק את ההשלכות הצפויות של דיון בערכאות, ולהתייחס לעמדה של הרשות הממלכתית אשר אותה יציג בפני בית המשפט.

היועץ המשפטי יכול להידרש לנושאים אשר להם השלכה ישירה על קיום עקרונות היסוד החוקתיים של המדינה וערכי המשטר והמינהל התקינים אשר מן הראוי שישררו בה. הוא גם עשוי להביע דעתו לגבי כל סוגיה אשר אותה הוא מתבקש לייצג בפני בית המשפט. היועץ המשפטי גם אינו יכול להתעלם מנושא שהוא בעל מהיות מעורבות, משפטיות ובלתי-משפטיות, בייחוד כאשר היסוד המשפטי הוא המרכיב השליט שבו²⁷. כך, למשל, יכול נושא הנוגע לסדרי עבודה בתוך מערכת ממלכתית פלונית, להיות כרוך בסוגיה מרכזית ודומיננטית של מינהל ציבורי תקין, חסר פניות ושוויוני או במחלוקות בקשר למעשים או מחדלים של עובד ציבור כלפי אזרח, שיש להם משמעות לפי כללי הדין המינהלי או לפי חיובים העולים במישור החוקתי. שאלת התערבותו של היועץ המשפטי ומידתה מוכרעת במקרה כמתואר על פי המרכיב הדומיננטי מבין מרכיביה של הפרשה.

בחוות דעתו על היועץ המשפטי להבחין ולציין מה הטעם מבין הטעמים לסוגיהם אשר עליו הוא מבסס את דעתו.

היועץ המשפטי פורש בפני רשויות השלטון להן הוא מציג את חוות דעתו את פרשנותו המשפטית המוסמכת ומקום בו יש כמה חלופות לפתרון האפשרי, יש להציג את כולן. כמי שמשמש כפקיד ציבור המייצג לרשויות שלטון, תפקידו לסייע לרשויות במציאת פתרון משפטי לבעיותיהן. הוא לעולם אינו מייצג לסטות משורת הדין ומבחינה זו נדרשת ממנו הקפדה יתרה, שהרי דבריו הם ביטוי לאמות המידה המנחות אותו. על כן לא יציע פתרונות דחוקים ובלתי-מכובדים שאינם הולמים ממשל תקין.

לסיכומם של הדברים:

(1) מסגרת ממלכתית, המבקשת לנהוג כחוק ובדרכי ממשל תקין והוגן, זקוקה להדרכה המשפטית הנאותה של איש המקצוע, שימנע בייעוצו את הכשל, היכול לנבוע מאימוצן על ידי רשות פלונית של אמות-מידה שאינן תואמות את הדין: שומה על היועץ המשפטי לסייע בידי הרשויות הממלכתיות בגיבוש אמות-מידה ההולמות את ערכיה הראויים של מדינת חוק.

(2) יש נושאים שמחד גיסא, אינם הולמים מתן חוות דעת על ידי היועץ המשפטי, כי הם נעדרים משמעות משפטיות או מרכיבים משפטיים נלווים. אולם, מאידך גיסא, נושאים בהם עולים במשותף, שאלות משפטיות ובלתי-משפטיות, נושאים חוקתיים, או נושאים המשליכים על שלטון החוק או על קיום מינהל תקין, יכול שיחייבו התייחסות של היועץ המשפטי, אף אם כלול בהם, בין היתר, גם מרכיב נגרר שהוא בלתי-משפטי.

(3) הקו המנחה את היועץ המשפטי, ואשר משמש נקודת מוצא שלו בפעולתו כיועץ, הוא כי הרשות השלטונית מחפשת פתרון חוקי על פי הערכים אשר אותם אימצה על פי תפיסות היסוד שלה, לשם מימוש מדיניותה וניהול ענייניה וכי היא מחפשת על כן ייעוץ משפטי מיומן ובעל מחויבות כדי לנווט את ספינת הממשל בתוך תחומי החוק. באמצע גישה זו הוא משרת את הרשות הממלכתית ובאופן בלתי ישיר את הציבור כולו.

45. ייצוג בפני בית המשפט:

(א) בהקשר לאמור לעיל עולות גם שאלות הכרוכות בייצוגה של הממשלה בפני בית המשפט.

הייעוץ 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. כפי שחזרנו וציינו מטרת הייעוץ המשפטי היא הנעת פעולות הממשלה על גבי המסלול החוקי ומניעת ירידה מפסים אלה אל התחום הבלתי-חוקי, וזאת גם אם יש בפעולה הסותרת את הדין, לדעת הנוגעים בדבר, כדי להביא לקידומו של אינטרס ממלכתי או להחיש את הגשמתו. לכן אין זה מיותר לשוב ולהדגיש, דווקא לאור הבחנותיה של ועדת אגרנט, כי על הממשלה ועל כל רשות שלטונית לכבד הוראות החוק ולפעול בתחומן. בסטייה מחוות הדעת המשפטית המוסמכת, צפויה בדרך כלל פגיעה במהותו של המשטר שלנו וכתוצאה נגזרת, גם אובדן אמון או יוקרה בציבור.

(ב) אם מתעוררות נסיבות בהן מדובר על נושא שאין לו הסדר חוקי מפורט בחקיקה או בפסיקה ומתגלות בו גישות שונות בין רשויות שלטון שונות בינן לבין עצמן או בין רשות כאמור לבין היועץ המשפטי, וצפויים הליכים משפטיים (כפי שהדבר קורה לא אחת בנושאים כגון אלה), תתעורר השאלה מה העמדה שתוצג

²⁷ השוו לגבי גישתו של בג"ץ לנושאים בעלי אופי מעורב משפטי-פוליטי: בג"ץ 852/86 אלוני נ' שר המשפטים, פ"ד מא(2), 1, 29, 30.

בבית המשפט. אין צריך לומר שיועץ משפטי בעל יושר מקצועי לא יוכל להגן בבית המשפט על מעשה שנראה לו בלתי-חוקי. הוא גם אינו רשאי להסתיר בפני בית המשפט את המצב לאשורו. אולם במקרים בהם ייתכנו השקפות או פרשנויות שונות, מן הראוי שיימצא, במקרים חריגים ומיוחדים, פתרון שיאפשר גם את הצגת עמדתה השונה של הרשות הממלכתית הנוגעת בדבר, בפני הערכאות. בסוגיה זו דרושות הבחנות בדבר העמדה בבית המשפט המשקפות את קשת האפשרויות, החל מנושא בו יורדת הבעייתיות המשפטית שבהצגת התזה לשורשו של עניין וכלה בנושאים בהם ניתן לתאר, באופן אובייקטיבי ומכובד, את עמדתה של הממשלה, השונה מזו של היועץ, וזאת על ידי היועץ המשפטי עצמו או על ידי משפטן אחר מן המגזר הציבורי או הפרטי שייבחר על ידי הרשות ויאשר על ידי היועץ המשפטי. על פי תפיסות היסוד שלנו, הייצוג בהליכים משפטיים הוא בין הזכויות המובטחות לכל צד בהליך פלילי או אזרחי; ניתן לומר כי זכות זאת עומדת, מקל וחומר, לרשות ציבורית המבקשת לטעון כי פעלה כדין ומבקשת הכרעתו של בית המשפט.

סיכום מפורט של המלצותינו בנושאים אלה יובא בהמשך דברינו בפרק המתייחס לבעיות ייצוג באותם מקרים אשר הדעות חלוקות בהם.

46. בהקשר לשאלות הייעוץ והייצוג שנדונו לעיל, ראינו להפנות לסוגיה שעלתה ביתר שאת מאז חקיקת חוקי היסוד החדשים בשנת 1992 והיא עניין כפיפותה של חקיקה רגילה לנורמות החוקתיות המובאות בחוקי היסוד. במיוחד עולה מעת לעת השאלה אם חקיקה רגילה פלונית תואמת את הוראותיהם של סעיפי ההגבלה שבחוקי היסוד (סעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק וסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ואלו שבחוק-יסוד: הכנסת).

בפסיקתו של בית המשפט העליון ובעיקר בע"א 6821/93,²⁸ עמד בית המשפט על הקווים המנחים אשר לפיהם מן הראוי לבחון סוגיה כגון זו במקרים הקונקרטיים אשר בהם היא מתעוררת ואיננו רואים מקום להוסיף על כך. בכל השיטות בהן קיימת ביקורת חוקתית ישנו מסלול טיפול שונה ורגיש יותר בטענות של אי-חוקתיות, וזאת, בין השאר, מפני שהמשפטן הציבורי פועל בנקודה זו מול הרשות המחוקקת ולא מול הרשות המבצעת. יש רגישות מיוחדת ומוצדקת לכך שבקביעת האיזון בין ערכי יסוד חוקתיים, הרשות המחוקקת אינה כבולה על ידי חוות הדעת המשפטיות לגבי חוקתיות החוק אלא עושה בסופו של דבר, הערכה משל עצמה היכולה להיבדק על ידי בית המשפט כאשר הוא מתבקש לבחון במסגרת הליכים משפטיים את תחולתו של סעיף ההגבלה. מכאן נובע, שהשקילה הזהירה המתחייבת בנושאים חוקתיים, בדרך כלל, ובתחומים בהם

ניצבים מול התפתחויות חוקתיות חדשות, בפרט, מן הנכון שתבוא לידי ביטוי גם כאשר היועץ המשפטי נדרש לנושאים כגון אלה במסגרת הייעוץ המשפטי או הייצוג. בין היתר יש טעם מיוחד בהצגתן של מכלול נקודות הראות האפשריות בפרשנות שעניינה טענה בדבר ניגוד בין חוק יסוד לחקיקה רגילה. הפתיחות לליבון מלא של נושא כזה בפני ערכאה שיפוטית, אף היא בגדר הגישה הרצויה. במילים אחרות, אין אפשרות לקבוע בנושאים אלה דפוסים קבועים ונוקשים, אולם הנכונות של היועץ המשפטי לבחון את כל ההיבטים ונקודות הראות ולאפשר במקרה ראוי את הצגתה בפני בית המשפט של תזה שונה משלו עד שבית המשפט יכריע בעניין, היא בגדר הגישה הרצויה.

לבסוף נבהיר כי לדידו של היועץ המשפטי, חקיקה ראשית לעולם מחייבת כל עוד לא פסק בית המשפט באופן שונה וכי עליו לאכוף חקיקה ראשית, אף שנתקבלה בניגוד לחוות דעתו, כל עוד לא בוטלה על ידי בית המשפט.

(2) היועץ המשפטי לממשלה והממשלה

47. (א) התייחסנו לעיל כמה פעמים לדואליות המאפיינת את תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה, אשר מחד גיסא, משמש כיועץ לרשויות השלטון, ומאידך גיסא, אוכף את דיני העונשין ומייצג את שלטון החוק ואת האינטרס הציבורי, לרבות הפעלת הסמכות, במידת הצורך, לשם נקיטת צעדים משפטיים נגד נושאי משרה ברשויות השלטון. נטען בהקשר זה, כי הגיעה העת לשנות את מהות תפקידו של היועץ המשפטי, ליטול מידי את ראשות התביעה הכללית ולהותיר בידי את הייעוץ המשפטי לרשויות השלטון בנושאי המשפט האזרחי, הבג"צים, למעט אלה הדנים בנושאים של תיקים פליליים ולהשאיר בידי אותו חלק מן ההופעות בבתי המשפט שאינו קשור להליכים פליליים.

מסקנתנו אשר עוד נדון בה, בשל חשיבותה, כאשר נתייחס להצעות בדבר פיצול סמכויות היועץ המשפטי, היא כי מזיגת התפקידים רצויה ויתרונותיה גוברים על חסרונותיה. אם מסתכלים על התפקידים כשלמות אחת, הרי רואים שעובר דרכם קו אחד, כחוט השני, מן ההפעלה של המשפט הפלילי לשם שקידה על שלטון החוק אל הייעוץ הפרטני לרשויות השלטון וחוזר חלילה. עיקרו של הייעוץ אינו במעמדו של מי שהייעוץ מופנה אליו, אלא בתוכנו של הייעוץ וביושרו של נותן הייעוץ. שני נושאי הפעילות השונים - הייעוץ והייצוג - יוצרים מכלול אחד שממנו צומחת ועולה הסמכותיות והיכולת לקיים את החוק, ללא מורא וללא משוא פנים.

²⁸ ע"א 6821/93, רע"א 1908/94 בנק המזרחי המאוחד בע"מ ואח' נ' מגדל כפר שיתופי ואח', פ"ד מט(4)

(ב) עד כאן באשר לתוכן המהותי של התפקיד: מכאן לשאלה שנייה והיא מראית פני הדברים. זה שנים שהיועץ המשפטי משתתף דרך קבע בישיבות הממשלה. בחינת הנושא מקרוב מעלה כי, מחד גיסא, יש למצב זה, כמו ברוב הנושאים, מעלות ומגרעות: הנוכחות מאפשרת תגובה, על אתר, לשאלות משפטיות העשויות לעלות בישיבות הממשלה, וניתן להניח כי כפועל יוצא מכך נמנעות לא אחת, מראש, החלטות בלתי-ראויות מבחינה משפטית. אולם, מאידך גיסא, יש לטעמנו בהשתתפות הקבועה בישיבות הממשלה, משום מעורבות קרובה מדי במכלול נושאי המדיניות הנדונים בממשלה, ומעבר לכך יש בכך משום יצירת תמונה מטעה כלפי הציבור, כאילו היועץ המשפטי הוא חלק אינטגרלי מן הממשלה. אין צריך לומר כי יש גם סיכון מקצועי, הטמון מניה וביה בעצם מתן הייעוץ, על אתר, מבלי שנוצרת האפשרות לבדוק את השאלה בדיקה משפטית יסודית לכל היבטיה ולקיים התייעצויות במידת הנדרש.

דעתנו היא כי השלילה בסוגיית הנוכחות הקבועה בישיבות הממשלה גוברת על החיוב, והמלצתנו היא כי היועץ המשפטי יימנע מנטילת חלק באופן קבוע בישיבות הממשלה וישתתף רק באותם דיונים בממשלה בהם נדונה שאלה אשר לגביה מתבקשת חוות דעתו המשפטית. מאחר והממשלה מפרסמת לפי התקנון את סדר יומה, בכתב, כשלושה ימים מראש, אין קושי, כפי שלא היה קושי בעבר הרחוק יותר, באיתור מראש של אותם נושאי הדיון אשר בהם מוצדקת נוכחות היועץ המשפטי בישיבת ממשלה. אף אם שאלת הנוכחות אינה מאותרת מראש, ניתן יהיה להחליט על בקשת חוות דעת משפטית או על התייצבות היועץ המשפטי בממשלה, בעת הדיון בממשלה בסוגיה אשר לגביה מתעורר הצורך בקבלת ייעוץ משפטי.

יש לזכור כי בשיטתנו הועדף יועץ משפטי שאינו אישיות פוליטית המכהנת בממשלה. סמכותו ויוקרתו מבוססים על מקצועיותו. בחירה בחלופה זו נועדה לחזק את עצמאותו של הייעוץ המשפטי כלפי הממשלה וחבריה; אולם השתתפות קבועה בישיבות הממשלה עלולה לחתור תחת ההיגיון שבבחירה המתוארת.

(ג) בדוננו ביחסי היועץ המשפטי והממשלה יש מקום לשוב ולהזכיר, לשם מניעת ספק, כי הממשלה מוסמכת, אליבא דכולי עלמא, לקיים על פי החלטתה ובמסגרת אחריותה הכוללת, דיון במדיניות אכיפת החוק ובהשלכות הנובעות מכך.

(3) היועץ המשפטי לממשלה ושר המשפטים

48. עצמאותו של היועץ המשפטי בתחום דיני העונשין ובנושאי הייעוץ המשפטי פורטה והוסברה כבר לעיל.

אין בכך כדי לגרוע משיתוף הפעולה הפורה ההכרחי, בין השר ליועץ המשפטי כפי שגם הותווה בדו"ח ועדת אגרנט. תחומי הפעולה של היועץ המשפטי לממשלה ושל שר המשפטים קרובים ביותר זה לזה - למשל בתחום החקיקה. שר המשפטים - מתווה בשם הממשלה ומטעמה את מדיניות החקיקה והיועץ המשפטי לממשלה הוא השותף העיקרי בהכנת החקיקה, כמסייע בניסוח ובייעוץ. מכאן גם השתתפותו בדיוני ועדת השרים לחקיקה ולאכיפת החוק. רצויים ואף מתחייבים שיתוף פעולה והתייעצות בין השר ועוזריו לבין היועץ המשפטי ועוזריו, בנושאים של מדיניות משפטית, חקיקה וסדרי מינהל, וכפי שציינה ועדת אגרנט לעתים גם מתחייבת התייעצות בנושאים קונקרטיים של אכיפת החוק, כאשר ההחלטה הסופית נותרת בידי היועץ המשפטי.

איננו רואים לכן להמליץ על שינוי כלשהו בכל הנוגע לתחומים הקיימים של שיתוף הפעולה.

(4) היועץ המשפטי לממשלה והכנסת

49. (א) עלתה השאלה אם עקרון הפרדת הרשויות אינו נושא בחובו גם את החובה להפריד את הייעוץ המשפטי לכנסת מן הפונקציות של היועץ המשפטי. הטענה היא כי ההפרדה בין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת מחייבת כפועל יוצא ממנה, גם ניתוק בין היועץ המשפטי לממשלה לבין הייעוץ המשפטי השוטף לכנסת, וכי בעתיד אין להעניק עוד מעמד כלשהו ליועץ המשפטי לממשלה לגבי שאלות שהכנסת עוסקת או מועסקת בהן. לכנסת הוגשו גם הצעות חוק פרטיות המתייחסות למינויו של יועץ משפטי נפרד לכנסת. המגמה העולה מהצעות אלו היא כי הכנסת תמנה לעצמה יועץ משפטי אשר יפקד בלעדית על הייעוץ לכנסת ועל ייצוגה בפני בית המשפט ויהיה בעל מעמד שווה לזה של היועץ המשפטי לממשלה.

(ב) עיקרון הפרדת הרשויות אינו מחייב שלכל רשות עצמאית יהיה מוסד נפרד של ייעוץ משפטי שהוא שווה מעמד ליועץ המשפטי לממשלה. ליועץ המשפטי לממשלה מכלול ייחודי ומורכב של תפקידים הכוללים אחריות לתביעה הכללית ולאכיפת החוק הפלילי, ייעוץ לרשויות השלטון וייצוגן וסמכויות שירותיות להגנה על האינטרס הציבורי. הן מבחינת היקף התפקיד והן מבחינת טיבו אין הוא שווה מעמד לתפקיד של יועץ ומייצג

משפטי של רשות ממלכתית אחרת, נכבדת ככל שתהיה. בשיטות המשפט שבדקנו אין מעמד הייעוץ המשפטי לרשויות שלטוניות אחרות, לרבות הרשות המחוקקת, מושווה לזה של מי שמחזיק בתפקידים המשולבים של אחריות לאכיפת החוק, ייעוץ וייצוג.

לטעמנו יש להבחין בין יצירת מסגרת ייעוץ מיוחדת לכנסת לבין הכרה במעמדו של היועץ המשפטי לכנסת כגורם המקצועי הבכיר בתחום המשפט, המקביל במעמדו ליועץ המשפטי לממשלה, שדעתו מכרעת כל עוד לא קבע בית המשפט אחרת. במילים אחרות, אין בלבנו ספק שהכנסת - ככל רשות ממלכתית - יכולה למנות יועץ משפטי משלה - לשם טיפול בבעיות המשפטיות השוטפות העולות בעבודתה ואף להפעיל, במידת הצורך, יועצים משפטיים נוספים בוועדות הכנסת, ואכן כך גם נעשה, הלכה למעשה. התפתחות זו היא מחויבת המציאות וחיובית, שכן, מחד גיסא, לכנסת מכלול של בעיות משפטיות המיוחדות לה, בעיקר בתחומים שבהם דנה החקיקה המוצעת, ומן הראוי שיעמוד לצד הכנסת והעדותיה ליווי משפטי מיומן ובעל התמחות שיש לו מחויבות ישירה לכנסת ולעבודתה, ומאידך גיסא, רצוי וראוי שהכנסת, על מוסדותיה, תוכל להישען על הניסיון והיוקרה אותם צברו היועץ המשפטי ומערכתו.

השאלה הראשונה הניצבת בפנינו היא על כן אם יש ליועץ המשפטי לממשלה מעמד לגבי הכנסת כפרשן ראשי ומוסמך של החוק, כל עוד לא פסק בית המשפט בעניין. דעתנו היא כי מבחינה זו אין מקום לשינוי המצב הקיים. ברור כי גם הכנסת חייבת לפעול במסגרת הדין, לרבות לפי הוראות התקנון; כאשר מתעוררת בעיה המחייבת ייעוץ משפטי, טבעי שהפנייה הראשונה תהיה אל היועץ המשפטי של הכנסת, אולם אין מקום לשלול בשל כך את מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה כפרשן עיקרי וראשי של הדין לגבי כל רשויות השלטון, כל עוד לא אמר בית המשפט את דברו²⁹.

אשר לייצוג בפני בית המשפט: במקרים רגילים - שהם גם הרוב - בו עולה בפני בית המשפט סוגיה שהכנסת דנה בה או מעורבת בה כמשיב, כנתבע או כתובע, אין טעם סביר לכך מדוע לא תשען הכנסת על הניסיון והמומחיות בייצוג של היועץ המשפטי והפרקליטות, המייצגים את יתר רשויות השלטון, ומדוע תשקיע זמן ומשאבים בהכשרת אנשים לתפקיד שאין בו צורך של ממש. עם זאת, צריך להביא בחשבון כי ייתכנו, לעתים רחוקות, מצבים בהם ייווצר ניגוד אינטרסים בין עמדתה של הכנסת לעמדתו של היועץ המשפטי: הדוגמה הבולטת מתייחסת למצב בו ועדת הכנסת או מליאת הכנסת ידחו הצעה של היועץ המשפטי להסרת חסינות של

²⁹ בג"ץ 7157/95 ארד נ' יו"ר הכנסת, פ"ד נ(1) 573.

חבר כנסת, בעקבות זאת תוגש עתירה נגד החלטה זו לבית המשפט הגבוה לצדק ויתבקש ייצוג, כדי לייצג את עמדתה של הכנסת או של ועדה של הכנסת בפני בית המשפט הגבוה לצדק.

ייתכנו דוגמאות נוספות. יש נסיבות שבהן נוצר ניגוד בין עמדת הרשות המבצעת - המיוצגת ברגיל בנושאים משפטיים על ידי היועץ המשפטי לבין הרשות המחוקקת, וזאת למשל בשאלה של פרשנותו של חוק-יסוד: כך ייתכן שתעלה

השאלה אם חקיקה רגילה פלונית פוגעת בהוראה של חוק-יסוד אם לאו, או אם מתקיימות לגביה, למשל, הדרישות אשר עולות מסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת או מסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. אם הממשלה סבורה, למשל, כי החקיקה הרגילה פוגעת בחוק-היסוד והכנסת אינה סבורה כך או היפוכו של דבר, יכולה לעלות השאלה מי ייצג את עמדתה של הכנסת, אם הנושא יעלה בהליך משפטי. אגב, כל עוד אין הכרעה שיפוטית אחרת, הרי בענייני חקיקה דברו המכריע הוא תמיד דברו של המחוקק.

(ג) סיכומה של נקודה זו: שאלת הייצוג במקרים בהם קיימות עמדות סותרות, כמתואר בדוגמאות שהובאו לעיל בסעיף קטן (ב), ראויה להתייחסות הנותנת ביטוי לבעייתיות העולה מניגוד האינטרסים האפשרי. הפתרון המומלץ יידון בפרק הדין בייצוג בפני הערכאות במקרים בהם חלוקות הדעות של הגורמים הנוגעים בדבר. עוד נשוב לנושא זה בהמשך דברינו.

(5) הצעות בדבר ההפרדה והחלוקה מחדש של סמכויות היועץ המשפטי לממשלה

50. הועלו בפנינו לדיון הצעות להפריד ולפצל בין תפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה בתחום הייעוץ והטיפול במשפט האזרחי והמינהלי לבין תפקידו בתחום דיני העונשין. ההצעות השונות לא היו אחידות, אך עיקרן היה שפרקליט המדינה יהיה המופקד הבלעדי על הפעלת דיני העונשין ולא יהיה כפוף יותר ליועץ המשפטי לממשלה. ייווצרו שתי רשויות נפרדות ועצמאיות. היועץ המשפטי יעסוק רק במשפט האזרחי ובמשפט המינהלי, היינו בנוסף על הייעוץ המשפטי הוא גם ייצג את המדינה בפני בית המשפט הגבוה לצדק (למעט בעניינים בהם עולה נושא הנובע מדיני העונשין) ובפני בתי המשפט הדנים בתביעות האזרחיות של המדינה. למטרה אחרונה זו תוקם לידו פרקליטות נפרדת.

הצעה מוגבלת יותר שהועלתה בפנינו, ביקשה לשמר את ההייררכיה הקיימת במערכת המשפטית, אולם להעביר חלק מסמכויות הנוכחיות של היועץ המשפטי בתחום דיני העונשין לפרקליט המדינה (הכוונה לאישורים של הארכות מעצר, עיכובי הליכים, עררים ונושאים כיוצא באלה מתחום הפעלת דיני העונשין).

הטעמים להפרדה המוצעת היו שונים ולא דווקא בעלי גישה אחידה. טעם אחד שהודגש על ידי כמה גורמים טמון בעיקרו ברצון לנתק את הקשר בין מי שמטפל ביועץ המשפטי לממשלה ומקיים למטרה זו מגע שוטף עם גורמי הממשל לבין מי שנקרא להחליט על העמדה לדין של אחד מנושאי המשרה ברשויות השלטון. ההנחה היא כי הייעוץ השוטף יוצר קשר וזיקה כה הדוקים עד כי הדבר עלול להשפיע על שיקול הדעת של היועץ המשפטי, כאשר הוא בא להחליט בעניין ההעמדה לדין של מישהו מבין נושאי המשרה אשר איתם הוא בקשר עבודה שוטפים. הנחה עובדתית הנלווית להצעת הפרדה היא כי פרקליט המדינה ועוזריו שומרים על מידור קפדני בינם לבין נושאי התפקיד הממלכתיים, עד שאין לגביהם מקום לחשש דומה של משוא פנים היכול להשפיע על החלטה.

טעם נוסף להפרדה המוצעת נשען על עומס היתר בעבודת היועץ המשפטי הנובע מריבוי הסמכויות המרוכזות בידיו. היו גם שראו פגם בריכוז היתר של הכוח והסמכויות בידי היועץ המשפטי.

מול טעמים אלה נטען כי דווקא השילוב של התפקידים הוא המקנה ליועץ המשפטי את הכוח הנדרש למלא את תפקידו המורכב והקשה.

51. 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 מידי 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. פרקליט המדינה, מחד גיסא, לא יוכל למלא את הפונקציה של הפיקוח השוטף על קיום החוק ברשויות השלטון, שהרי הוא יתמקד כבהווה רק בניהול ההליכים הפליליים ולא בניווט השוטף והיומיומי של הייעוץ והפיקוח המשפטי לכל

אורך מהלכי העבודה הממלכתיים, ומאידיך גיטא, אם יהפוך פרקליט המדינה למי שנכנס לנעלי היועץ המשפטי מבחינת סמכויותיו ותפקידיו, ויעסוק במגע ובפיקוח השוטפים עם רשויות השלטון, תישאל השאלה מה הועילו חכמים בתקנתם.

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

בשיטות המשפט, הקרובות לנו ואשר מהן שאבנו במידה לא מועטה, מרוכזת הסמכות העליונה, בתחומים שבהם אנו דנים, בידי אדם אחד. מן הנכון להוסיף כי ההיסטוריה של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה אינה תומכת בתזה של סתירה פנימית, שאין לישיבה או לאזנה כראוי, בין תפקידיו השונים של היועץ. אין גם מקום למסקנה שיש תופעה, שהיא מובנית בחלוקת הסמכויות הקיימת, לפיה נמנע היועץ המשפטי בשל מגעיו עם רשויות השלטון מנקיטת צעדים נגד נושאי משרה בכירים וגורמים בעלי השפעה בתחום החברה והכלכלה שנהנים מתמיכתן של הרשויות הללו.

52. (א) להלן נוסף כמה טעמים מפורטים לשלילת ההצעה בדבר הפרדת סמכויותיו של היועץ המשפטי לחלקיהן:

(1) משימתו של היועץ המשפטי, היא בקליפת אגוז, קיום שלטון החוק בדרך כלל והקפדה על ביצוע פעולות הממשלה בגבולות החוק, בפרט. הצלחתו במשימה זו אינה מותנית רק בהצגה המקצועית האמינה, הבהירה והשיטתית של דבריו ועצותיו. המשקל של דבריו ועצותיו של היועץ נובע במידה רבה מאוד מן השילוב והריכוז שבסמכויותיו, והם כוחו על פי דיני העונשין והרצף ההגיוני שבין הייעוץ לבין הסמכות לנקוט בהליכים בבית המשפט, וההכרה בעצמאותו הנדרשת לצורך מילוי תפקידו, במסגרתו נדרשת שמירה על האינטרס הציבורי ולא רק סיוע משפטי לממשלה. אם מפרקים את תפקידו לחלקים, נוצרת הפרדה המחלישה בסופו של דבר את כל אחד מן התחומים המפוצלים בשל הפיחות במעמדו. נעלמים הריכוז והשילוב ועימם הכוח המגובש, לרבות היסוד המרתיע אשר בסמכות לנקוט בהליכים פליליים.

(2) פיצולם של גופים יוצר בדרך הטבע את האינרציה שבקיום הנפרד, המולידה לעתים ניגודי אינטרסים, חוות דעת סותרות והיעדר גיבוש פנימי המקיים רצף ואחידות מינהליים.

(3) תיווצר כפילות בלתי-רצויה ובלתי-נחוצה: במקום פרקליטות אחת, המטפלת בכל נושאי הייצוג בבתי המשפט יהיו לפי ההצעה שתי פרקליטויות, האחת שתטפל בדיני העונשין ובעתירות לבית המשפט הגבוה לצדק שעניינם נושאים שבדיני עונשין, והשנייה תטפל בחלק מתיקי הבג"ץ ובתיקים האזרחיים.

(4) יחסרו התועלת והמשקל הציבורי, אשר עולים מעבודת הצוות הקבועה של היועץ המשפטי עם פרקליט המדינה, ומן **המחשבה המשותפת** על גיבוש המדיניות הראויה המופעלת על ידי הרשויות האחראיות לאכיפת החוק ועל ההחלטה במקרים קונקרטיים. בנושאים הרב-גוניים העולים ומתרבים בתחום הפשיעה לסוגיה ובכל נושאי החוק והמשפט, יש בעליל תועלת בקיום צמרת הייררכית הפועלת במסגרת צוות-מטה, ועוסקת בין היתר, ביחד, בפיתוח משותף של מדיניות משפטית, בקידום משותף של הצעות חקיקה בתחומי המשפט אשר מסורים לטיפולם של היועץ המשפטי ושל פרקליט המדינה, בשאלות של הסרת חסינות, עדי מדינה והסגרה ואף בניידות כוח אדם ועוד, אשר כולם מוסיפים לכוחו של המערך המשפטי המגובש ולא מפחיתים ממנו.

(5) העברתם לפרקליטות של נושאי אישור המעצר המוארך, עיכוב ההליכים, השימוע והעררים, פירוש, בניגוד למדיניות המקובלת, כי הפרקליטות תעסוק בעצמה בכל ההשגות והערעורים על החלטותיה, בלי ביקורת במדרג גבוה יותר בתוך המערך המשפטי. זוהי היערכות שנשללה לגבי גופים אחרים הפעילים באכיפת החוק (למשל לגבי חקירת שוטרים שהועברה מן המשטרה למשרד המשפטים), והיא אינה תורמת להפעלת השיקולים הראויים.

(6) יש נושאים רבים - בתחום האזרחי, הפלילי והבג"ץ, המשולבים זה בזה, היינו אותם נושאים עולים באופנים שונים בתחומי משפט שונים: למשל תאונות דרכים שהמדינה מעורבת בהן, יש להן היבט עונשי והיבט אזרחי, בגצ"ם מתייחסים לנושאים הנדונים אותה שעה בהליך פלילי וכו'. הפיצול בין שני גופים יכביד ולא יקל.

(7) הייצוג בהליכים המשפטיים השונים שרשות ממלכתית מעורבת בהם יוצר לא אחת (אצלנו וגם בארצות אחרות בעלות שיטה דומה) בעייתיות שעניינה הייצוג במצב של חילוקי דעות בין היועץ המשפטי לבין רשויות השלטון, או בין רשויות השלטון לבין עצמן. מול בעיה זו, השיתוף בין היועץ המשפטי לבין פרקליט המדינה ועוזריהם, יוצר אפשרויות פתוחות וגמישות לייצוג אפקטיבי.

(8) טענה מרכזית בזכות הפיצול התייחסה, כנאמר, לכך שעקב ייעוצו השוטף של היועץ המשפטי, לממשלה ולרשויותיה, נוצרת קירבה יתרה בינו לבין נושאי המשרה השלטוניים אשר מולידה ספק לגבי יכולתו להחליט לגבי העמדה לדין של נושא משרה במקרה והדבר נדרש.

אין לטענה זו גיבוי עובדתי בעל משמעות במציאות של חמישים השנה האחרונות. בישראל היו מקרים רבים בהם נקטו יועצים משפטיים בפעולות משפטיות לגבי נושאי משרה בכירים. כמדגם פיקוח נוסף מתווספת לכך, כיום יותר מאשר בעבר, ביקורתו של בית המשפט הגבוה לצדק על החלטות היועץ המשפטי שלא להעמיד לדין מטעמים הנראים לכאורה כפסולים. יתרה מזו, מעורבותו של פרקליט המדינה עם רשויות השלטון אינה נופלת בהרבה מזו של היועץ המשפטי, ופרקליט המדינה גם נטל, בעבר, לא אחת חלק פעיל בדיונים והתייעצויות של רשויות השלטון הבכירות, בייחוד כאשר עמדו לדין נושאים ביטחוניים עדינים או כאשר הכינו הופעה בעתירות שהוגשו נגד רשויות השלטון אל בית המשפט הגבוה לצדק. בעשרות השנים שבהם מופעלת השיטה לא הוכח כי היועץ המשפטי נרתע מהעמדה לדין של נושאי משרה. אגב, לאור מעמדו כמי שעומד בראש ההיררכיה המגובשת של כל הזרוע המשפטית המבצעת, עלו דווקא לא אחת טענות בדבר כוח-היתר וסמכויות היתר, שבידיו, אשר יש להפחית מהן. ההצעה לפיצול והפרדה עלתה על כן גם מפיהם של אלה שביקשו להפחית מכוחו של היועץ המשפטי ולא רק מפיהם של מי שטענו שהיועץ המשפטי, כביכול, הקל מדי עם רשויות השלטון.

(9) חלוקת הסמכויות שתיבנה בהכרח על יסוד תחומי הפעולה הקיימים (תביעה כללית בידי פרקליט המדינה וייעוץ בידי היועץ המשפטי), תיפגע כפועל יוצא בתפקיד השיורי, אך החשוב, של ההגנה על האינטרס הציבורי בתחומים רבים שאינם צמודים לשני הנושאים העיקריים הנ"ל.

(10) הבעיות של עומס יתר אינן ייחודיות לתפקיד היועץ המשפטי ויש לפתורן, כמקובל, על ידי חלוקה סבירה של תחומי העבודה ואצילת סמכויות. כך נעשה בשיטות משפט אחרות, רובן כאלה המטפלות בסדרי גודל של אוכלוסייה, תפקידים וממשלה שאינם נופלים מאלה של היועץ המשפטי בישראל. אגב, בשיטה האנגלו-אמריקאית מוטלים על ה-Attorney General גם תפקידים משפטיים-פוליטיים המוטלים אצלנו על שר המשפטים.

(ב) מטעמים עיקריים אלה לא ראינו לנכון להמליץ על פיצול סמכויות היועץ המשפטי, ודחינו הצעה זו.

(ג) שינויים בחלוקת הסמכויות הפנימית בנושאי התביעה (כגון הארכת מעצרים וכדומה) לא היו מעניינה של ועדה זו והם ראויים לבדיקה, במישרין, על ידי הנוגעים בדבר במשרד המשפטים; לא ראינו צורך שנביע דעה לגביהם.

(ד) הוועדה לא ראתה לדון בדרכי הפעולה של היועץ המשפטי, אולם סברה כי כמה מביניהן, כגון נוהג השימוע שיש בו פגיעה בעיקרון השוויון בפני החוק, דרכי הטיפול בעיכובי הליכים, קביעת מדיניות משפטית ועיצוב מערך בקרה כולל אופן ומידת הפיקוח על התביעה המשטרית, ראויים לבחינה מחדש, וכך אנו ממליצים.

(6) תואר המשרה

53. (א) תואר המשרה הנוהג עתה הוא "היועץ המשפטי לממשלה". בזמן המנדט תורגם התואר של Attorney General בחקיקה בנוסח העברי של החוק כ"היועץ המשפטי", ללא תוספת.

כפי שעולה מן התיאור של מכלול תפקידיו של היועץ המשפטי אותו אנו מבקשים לשמר, השם הנוהג עתה יש בו במידה לא מועטה כדי להטעות, ולהפחית מן התיאור הנכון של מהות והיקף המשרה אשר אנו דנים בה.

היועץ המשפטי אינו רק פרקליטה של הממשלה אלא של הרשויות הממלכתיות. הוא אינו רק יועץ לממשלה. הוא גם ראש התביעה הכללית ובעל מגוון סמכויות שונות בהן הוא פועל למען האינטרס הציבורי ושלטון החוק. הריכוזיות של הפונקציות השונות היא שמעניקה לתפקיד את היכולת למלא את המשימה, החובקת-כל, של הכוונת רשויות השלטון והאזרחים אל הנאמנות לשלטון החוק ושל אכיפת המשפט לקידום האינטרס הציבורי הטמון בכך. במילים אחרות, התפקיד חורג מעל ומעבר לתחום הצר של הגשת חוות דעת משפטיות מזדמנות לממשלה. הוא דורש פעולה יזומה, מאורגנת ורבת היקף. מיזוג שדות הפעולה השונים, יוצר את התוצאה הייחודית אשר צריכה להתגבש בתפקיד שבו אנו דנים.

מן הנכון גם שהתואר יבטא את מעמדו של היועץ המשפטי כראש וראשון, מבחינה מקצועית, בין היועצים המשפטיים של רשויות השלטון.

(ב) סברנו כי ראוי ששם המשרה ישקף בצורה נאמנה יותר את מהותה. על כן, שקלנו שאלת שינוי של התואר הנוהג בחקיקה ובשימוש היומיומי, ומסקנתנו היא כי נושא התפקיד בו אנו דנים מן הראוי שיישא בתואר "היועץ המשפטי הראשי".

כפועל יוצא מן המוצע לעיל מן הנכון לשנות בהתאם את החקיקה הקיימת, וזאת על ידי הוראה חקוקה כללית, גורפת וקצרה המתייחסת באחת, להמרת התואר בכל מקום בחיקוק כלשהו אשר בו מוזכר כיום התואר הנוכחי של היועץ המשפטי לממשלה והחלפתו בתואר "היועץ המשפטי הראשי".

(7) שיקולים בקביעת דרכי המינוי

54. סמכויותיו הייחודיות של היועץ המשפטי לממשלה (בעתיד "היועץ המשפטי הראשי"), כפי שהן מעוגנות כיום בדברי חקיקה שונים, בהלכותיו של בית המשפט העליון ובדו"ח ועדת אגרנט, חייבו עיון ודין חוזרים וזהירים בשיטות הבחירה והמינוי של נושא תפקיד זה, כפי שהן נהגו עד כה והציבו שאלות אלו, בדרך הטבע, כעילה עיקרית למינויה של ועדה זו וכנושא מרכזי בהחלטותיה.

בפרק ג' לעיל הבאנו את נוסחן של ההוראות המסדירות נושאים אלה עתה והפנינו, בהקשר לסוגיה זו אל סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט 1959- ואל החלטת הממשלה מיום 9.5.60 השואבת כוחה מהוראת החוק האמורה. סעיף 5 הנ"ל הוא במידה רבה בגדר מעשה חקיקה *praeter legem* ואינו מביא בנוסחו אמות מידה חקוקות, מהותיות ומפורטות, בקשר לבחינת התאמתו לתפקיד ואופן הבחירה של מועמד לכהונת היועץ המשפטי הראשי. החלטת הממשלה הנ"ל מותירה את הבחירה, המינוי והפיטורין וייזומם לחלוטין לשיקול דעתם של שר המשפטים המציע את המועמד ושל הממשלה המחליטה על בחירתו. אין גם הוראה כלשהי בדבר הודעה מראש על המינוי המתוכנן, או על הגשת חומר רקע אישי כלשהו לממשלה, זמן מספיק לפני הדיון במינוי.

לפי המצב המשפטי הקיים היום, אין מגבלה חוקית על סמכויותיה של הממשלה בעניין מינוי יועץ משפטי ובעניין פיטוריו. אמנם, אמצעי פיקוח ממשלתי אחד, שהיה קיים בתקופת דו"ח ועדת אגרנט - האפשרות כי שר המשפטים יטול לעצמו את סמכויות היועץ המשפטי לממשלה - בוטל. יחד עם זאת, על פי החוק, לממשלה הסמכות לבחור לתפקיד כל מי שייראה לה, ולפטר אותו ככל שתחפץ. יתרה מזו, במצב המשפטי

הקיים, כהונתו של יועץ משפטי לממשלה פוקעת אף ללא שפוטר רשמית על ידי הממשלה, אם זו מינתה יועץ משפטי אחר תחתיו.

בפועל נוצרו מוסכמות חוקתיות המגבילות במידת מה - אם כי לא באופן מוחלט - את יכולתה של הממשלה לפטר יועץ משפטי. אולם הנהגים שהתפתחו לגבי בחירת היועץ המשפטי ומינויו לא יצרו הגבלה ממשית על הסמכות הממשלתית. הניסיון הראה כי בשתי נקודות אלה יש מקום לשינוי של המצב המשפטי הקיים על מנת להבטיח את כשירותו ועצמאותו של המכהן בתפקיד היועץ המשפטי לממשלה. הליכי הבחירה, המינוי והפיטורין צריכים להבטיח כי ייבחר לתפקיד אדם ראוי, וכי במהלך עבודתו יוכל ליהנות מרמה של אי-תלות שתסייע בידו למלא את תפקידו מתוך עצמאות ונחישות. נפתח, איפוא, בהמשך הדברים, בתיאור התכונות הנדרשות מן המועמד על מנת שיוכל למלא בהצלחה את תפקיד היועץ המשפטי הראשי.

הוראת הכשירות למינוי, הכלולה בהחלטה היא במידת מה עמומה וגררה אחריה פרשנויות בלתי-אחידות: האחת ראתה באמור בהחלטה קביעה בעלת משמעות פורמלית גרידא, אשר לפיה מתגבשת הכשירות על ידי פעילות מקצועית במשך תקופת הזמן המינימלית הנדרשת בסעיפים קטנים 2(1) ו-2(2) לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984 - כתנאי למינוי לבית המשפט העליון (קרי, כהונה בבית המשפט המחוזי או רישום בפנקס עורכי הדין במשך עשר שנים³⁰). הא ותו לאו. הפרשנות השנייה אימצה גישה מהותית. לפיה נדרש על פי ההחלטה שהמועמד הנבחר יהיה בעל המעמד המקצועי, התכונות והכשירויות האישיות ההופכות אותו לראוי להתמנות כשופט בבית המשפט העליון.

החלטנו להבהיר את הוראת הכשירות למינוי ולהציע כי הכשירות - בכל הנוגע לוותק המקצועי הפורמלי מבחינת משך הזמן - תהיה זו שנקבעה בחוק לגבי מי שמבקשים למנותו לשופט בבית המשפט העליון. אשר לתכונות ולסגולות המהותיות אשר מן הנכון שיהיו נחלתו של מועמד ראוי למשרה, אשר בה אנו דנים, הרי ייחדנו לכך תיאור מפורט בהמשך הדברים.

55. בעת גיבוש דרכי הבחירה והמינוי של היועץ המשפטי יש לתת את הדעת למרכיבים השונים המאפיינים את התפקיד האמור; אלה קשורים לייעודו של התפקיד ויוצרים את ייחודו. הם מדגישים את הצורך במינויו של נושא תפקיד אשר יכוון את הרשויות בחוות דעתו אל קיום החוק ולכיבודו וישקוד באופן מתמיד על

³⁰ תזכיר חוק-יסוד: השפיטה (תיקון) (ערכאות השיפוט ודיון נוסף), שהופץ ביום 27.5.98 על ידי משרד המשפטים, מציע כי הוותק המקצועי של שופט בית משפט עליון יהיה חמש-עשרה שנים לפחות.

חובתו, באכיפת החוק ובייצוג בפני ערכאות השיפוט. הבעייתיות המתלווה לקביעת אמות המידה הנ"ל, הפשוטות וברורות לכאורה, עולה מאלה: מצד אחד, המדובר במי שימש יועץ משפטי, לממשלה ולרשויות שלטון אחרות, היינו במי שתפקידו המקצועי כיועץ מחייב היווצרותה של תחושת אמון ושיתוף פעולה בין הממשלה לבינו, כמקובל בין היועץ לבין מקבל העצה. זאת ועוד, היועץ המשפטי ממלא תפקידו בתוך מערכות השלטון: הוא יושב במשרד ממשלתי, היינו במשרד המשפטים, ונטל חלק בישיבות הממשלה (כיום באופן קבוע, אולם לגבי העתיד הוצעה על ידינו לעיל נוכחות סלקטיבית, לפי מידת הצורך הקונקרטי). הנכונות והפתיחות לקיום עבודת צוות נדרשות, כמובן, מצד שני הגורמים הנוגעים בדבר, שהם היועץ המשפטי, מחד גיסא ורשויות השלטון, מאידך גיסא.

אולם, נוסף לכך, מופקד היועץ המשפטי, כאמור, על מטלה אשר למענה ובעטיה שומה עליו להפעיל אמות מידה מקצועיות וערכיות דווקניות, המציבות אותו במרכז של פעולותיה של המדינה לקיום שלטון החוק ולאכיפת החוק, הלכה למעשה; אין צריך לומר שמבחינה זו אין ואסור שיהיה בעיניו הבדל בין איש רשות לבין אזרח מן השורה. כולם שווים בפני החוק. אסור גם שהנכונות לשרת אינטרסים של הרשות תתבטא בויתור על העקרונות המחייבים את מי שמופקד על קיום החוק. מחויבות זו עשויה להביא את היועץ המשפטי, בכל תפקידיו, לנקיטת עמדות אשר יגבילו את עובדי רשויות השלטון או אף יפגעו ביכולתם לממש את מדיניותם כאשר זו נראית בעיני היועץ המשפטי כבלתי-חוקית. חיוני להבטיח כי לתפקיד האמור ייבחר אדם שיש לו יכולת מקצועית ואישית למלא את התפקיד הזה על מורכבותו המתוארת וליהנות מאמון הציבור והממשלה כאחד.

למען האיזון הנכון והראוי בין שתי המגמות שתוארו לעיל, וכדי שהיועץ המשפטי יוכל לקיים סמכויותיו וחובותיו כגורם מקצועי, כשיר, ובלתי-תלוי שאינו כפוף בביצוע כוחותיו וחובותיו למרותה של הרשות המבצעת, מתחייבים תחימה וסיוג מסוימים של סמכויותיה, הבלתי-מוגבלות כיום, של הרשות המבצעת בעניין דרך **בחירתו של מועמד לכהונת יועץ משפטי, מינויו של היועץ המשפטי ופיטוריו.**

השליטה הממשלתית הבלעדית במינוי ובפיטורין ורוחב הסמכויות של הרשות המבצעת בנושאים אלה, כפי שהיא קיימת כיום, אינה מתיישבת עם אופיו המתואר של תפקיד היועץ המשפטי, היינו עם דרכי מינויו של גורם שחייב להפעיל שיקול דעת מקצועי עצמאי לחלוטין. המינוי המיועד הוא אכן של מי שיידרש לעבוד עם הממשלה. אולם כדי שלא יפגם היסוד החיוני של עצמאות הפעולה של היועץ המשפטי - שהודגש חזר והדגש על ידי ועדת אגרנט - חיוני לטעמנו כי הבחירה תעבור בחינה מוקדמת של גורמים שאינם רואים נגד עיניהם **אך** ורק את האינטרס הממשלתי הלגיטימי של מינוי יועץ שסייע לממשלה בביצוע מדיניותה. מן הנכון שהכשירות

והסגולות של מי שעומד להתמנות ייבחנו בראש ובראשונה על ידי גורם מקצועי חיצוני, כדי שהממשלה והציבור הרחב יוכלו לרחוש לו אמון, שהוא תנאי יסודי ליכולתו לבצע את תפקידו ולהצליח בו.

(8) הכשירות של המועמד

56. (א) כפי שנאמר, שתי פנים לפעולותיו של היועץ המשפטי. הפן האחד, הוא עורך הדין של הרשויות הממלכתיות ושדה פעולתו הוא בכל שטחי המשפט, כולל המשפט הפלילי, האזרחי, המינהלי, החוקתי, הפיסקלי ודיני עבודה. הפן השני, הוא מטפל בסיוע להכנת חקיקה, בניסוח מסמכים משפטיים ובייצוג בפני ערכאות השיפוט. לאור דרישות התפקיד ראינו להתוות מה הכשירות הפורמלית ומהן הסגולות הראויות אשר על הוועדה לבחון. לא ראינו מקום לקביעת שיקלול הקובע משקלה של סגולה זו או אחרת, ועל כל החלטה להתקבל על יסוד מכלול הנתונים המצטבר.

(ב) מבחינת הוותק המקצועי המועמד צריך להיות בעל אותה כשירות הנדרשת ממועמד להתמנות כשופט בית המשפט העליון. תנאי זה בא להדגיש את החשיבות העליונה בסמכותיותו המקצועית של המועמד בכל תחומי המשפט.

(ג) מכאן לכושר וליכולת המקצועיים והמינהליים: היועץ המשפטי משמש כראש התביעה הכללית ומכאן מתחייבת בקיאותו בתחום דיני העונשין. לאור אופי עיסוקיו - נדרשת ממנו גם בקיאות בתחומי המשפט החוקתי והמינהלי.

כמי שמופקד על הגנתו של שלטון החוק, כנדרש בדמוקרטיה בעלת משטר ומינהל תקינים, רצויות תכונות אישיות של מנהיגות משפטית, של יכולת ארגון של המערכת עליה הוא מופקד ושל היכולת לכוון ולהוליך את התובעים והיועצים ולתאם עבודת צוות. נדרשים ממנו היכולת לעמידה איתנה על עקרונות ערכיים של משטר דמוקרטי, מחשבה סדורה וכשירות למאמץ מינהלי וניהולי.

(ד) אין למנות יועץ משפטי המעורב **אותה שעה** בפעילות פוליטית מן הסוג שנדון בחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט 1959-, ולא יתמנה פעיל לשעבר כאמור, אם טרם חלפה תקופת צינון של שלוש שנים מאז שפסק מפעילותו.

(ה) סיכומו של דבר, מדובר באישיות בעלת רמה מקצועית רב-גונית וגבוהה ביותר הממזגת בתוכה הקפדה על יושר אישי, יושר אינטלקטואלי, כיבוד עקרונות, אי-מפלגתיות, אי-תלות נפשית, נאמנות לערכי היסוד של המדינה וליישומם ויכולת ביצוע, קרי יכולת ארגונית.

נדרשים ממנה נכונות להיאבק על דעותיו, שיקול דעת זהיר ומעמיק ויכולת לנתח סוגיות משפטיות מורכבות באופן ענייני.

(9) דרך המיני המוצעת

57. (א) כדי להשיג את התוצאה המבוקשת אין המיני יכול להיות נחלתה הבלעדית של הממשלה. העצמאות המקצועית של היועץ המשפטי ואי-תלותו ברשויות השלטון אשר הוא משמש להן פרשן מוסמך של החוק והסגולות המיוחדות הנדרשות ממנו, מולכים למסקנה כי מן הראוי שבדיקת כשירותם והתאמתם של המועמדים תיעשה על ידי ועדה בלתי-תלויה. אנו מציעים על כן כי הסינון של המועמדים ייעשה על ידי ועדה מקצועית וציבורית. הווי אומר, בחירת המועמדים הראויים תעשה בעזרת גוף שיתמקד בהיבט המקצועי והאישי של המועמד בלי לזנוח גם בחינה של היכולת לקיים יחסי עבודה ראויים, בין היועץ לממשלה ולרשויות השלטון. נתון אחרון זה יהיה, כאמור, מרכיב חשוב בין שיקולי הוועדה, אולם עם כל חשיבותו הוא רק אחד מבין השיקולים של הגוף המסנן הקובע את כשירותו של היועץ למילוי תפקידו. במילים אחרות: "המזג השיפוטי" והפתיחות לשיתוף פעולה עם גורמי הממשל הם אמנם קווי אופי חשובים אצל יועץ משפטי, אולם לגבי התפקיד הממלכתי שמדובר בו כאן אסור להם להאפיל על יתר הדרישות הרלבנטיות ואסור להם לדחקם הצידה.

אנו שבים ומדגישים בהקשר זה כי אין לשכוח שהאמון שהציבור ירחוש ליועץ המשפטי מותנה, בין היתר, בכך שיראוהו כבעל כוח החלטה, המונע בפעולתו על ידי שיקולים מקצועיים אובייקטיביים ולא כשליח הרשות המבצעת או עושה דברה, המתמקד אך ורק בעשיית רצונה. אמון הציבור הוא תנאי להצלחת עבודתו של היועץ המשפטי, והצורך בעבודת צוות בינו לבין הרשות המבצעת אינו יכול להפחית מן החיוניות שבקימו של אמון הציבור, והיותו של היועץ המשפטי ראוי לתפקיד בשל אישיותו ורמתו המקצועית.

רובם המכריע של המופיעים בפנינו סברו כי יש לשנות את הליכי הבחירה והמיני של היועץ המשפטי הראשי, וכי השינוי צריך להתבטא בשילובו של גורם חיצוני ובלתי-תלוי בהליך הבחירה. בחנו כמה אפשרויות פתוחות, לרבות דרכי המיני בשיטות משפט אחרות.

היינו ערים לכך שהשיטה הנוכחית מבטיחה אמון ראשוני בין היועץ המשפטי לבין הממשלה שמינתה אותו, אולם אמון זה יכול שיאבד במהלך העבודה המשותפת. יש להזכיר כי התפתח הנוהג לפיו אין חילופי ממשלות מביאים להחלפה אוטומטית של היועץ המשפטי. עם זאת מובן כי יחסי העבודה בין יועץ משפטי מכהן לבין ממשלה נכנסת תלויים במידה לא מעטה ביכולתם של שני הצדדים לקיים יחסי עבודה תקינים. יכולת זאת היא עניין לסגולותיהם של הצדדים ובעיקר של תרבות שלטון; מכל מקום אין הכרח בכך שאמון הממשלה ביועץ המשפטי יהיה מבוסס על כך שהיא עצמה בחרה בו.

כנאמר, בשיטות המשפט האנגלו-סכסיות, מהן נשאב מוסד היועץ המשפטי אצלנו, היועץ המשפטי הוא אישיות פוליטית הנבחרת עקב הזדהותה הפוליטית עם הממשלה ועל כן גם מתחלפת בעת חילופי השלטון. לא זו השיטה שנבחרה עם קום המדינה, ואנו תומכים במבנה הקיים שהתפתח בישראל לפיו היועץ המשפטי הוא עובד ציבור מקצועי שאינו דמות פוליטית.

(ב) מסקנתנו היא כי, כדי ליישב בין המגמות השונות, כביטויים במאפיינים הנ"ל של התפקיד נשוא דיונה של ועדה זו, מן הנכון **שהסינון והבדיקה** של המועמדים הראויים ייעשו על ידי גורם מקצועי וציבורי בלתי-תלוי. לעומת זאת, **הבחירה הסופית** של אותו המועמד, שיימצא כשיר וראוי בבדיקה המקדמית, ואשר יועדף על ידי הממשלה, ייעשה על ידי הרשות המבצעת, קרי הממשלה.

פירושו של ההסדר המוצע הוא כי הממשלה לא תוכל למנות, אלא אחד מבין אלה שהוועדה מצאה אותם מתאימים וראויים לתפקיד.

58. (א) מן הנכון להבהיר כי גם במסגרת העיקרון הכללי של שיתוף בין הממשלה לבין גורם חיצוני בבחירת יועץ משפטי מחייבים פרטי ההסדר תשובות לכמה שאלות חשובות: זהותו של הגורם החיצוני האמור, סוג ההנחיה שתינתן לו, סדר הדברים בהליך המינוי, היינו, האם הגוף החיצוני הוא בעל סמכות "אישור או פסילה" בלבד לגבי הצעות הממשלה או שמא היוזמה בידיו. כן עולה שאלת הפומביות והפורמליות הניתנת להליכי הסינון והבחירה. סברנו כי מן הנכון שהמינוי עצמו צריך שיעשה על ידי הממשלה. השאלה הנגזרת היא האם הממשלה תציע מועמד והגורם החיצוני ישקול את מידת התאמתו לתפקיד ואף יוכל לפסלו; או שמא סדר הדברים צריך להיות הפוך, היינו, יועלו הצעות על ידי הגורם החיצוני אשר מתוכן הממשלה בוחרת.

(ב) לכן שקלנו, בין היתר, גם את סבירותו של הליך אשר לפיו תיעשה הבחירה הראשונית כאמור לעיל על ידי הממשלה, וגוף מקצועי בלתי-תלוי ייקרא, לאחר מעשה, לאשר או לדחות את בחירתה של הממשלה. דחינו חלופה זו מכיוון שהיא עלולה לפגוע פגיעה קשה, הן במועמד שייבחר על ידי הממשלה (אך ייפסל לאחר מכן בשלב הדיון בפני הוועדה המקצועית הבלתי-תלויה), והן במעמדה של הממשלה שבחרה במועמד, שייפסל לאחר מכן. הסיכון של הפגיעה על ידי דחיית בחירתה של הממשלה עלול כמובן גם להקטין את נכונותם של אנשים ראויים להציג את מועמדותם. יתרה מכך, מאחר ומדובר בצורך לבטל בחירה של הממשלה **שנעשתה כבר**, עלול להתעורר החשש בציבור שמא הוועדה המקצועית, בעת דיוניה בבחירה שכבר נעשתה, תעניק מראש משקל יתר לסיכון של פגיעה אפשרית בנבחר ובממשלה, שתוארו לעיל, ותימנע על כן מן הסירוב לאשר את המינוי, למרות שהנתונים האובייקטיביים מצדיקים זאת.

סיכומה של נקודה זו, בחירה תוך חוסר ודאות **מראש** של מידת ההתאמה האובייקטיבית של מי שנבחר על ידי הממשלה, עלולה לשמש רקע להיווצרותן של נסיבות בלתי-רצויות. על כן דחינו חלופה זו.

לא ראינו גם לאמץ שיטה קיצונית הפוכה, בה נבחר היועץ המשפטי על ידי ועדה חיצונית ללא בחירה והחלטה של הממשלה. היועץ המשפטי עובד בעיקר עם הממשלה ומן הראוי שהממשלה תוכל לא רק להביע דעתה אלא גם להכריע בעצמה בשלב הבחירה הסופי.

(ג) לאור האמור לעיל סברנו, כי **הסינון מראש** על ידי ועדה וקביעת כשירות של מועמד או מועמדים ראויים שמתוכם תבחר הממשלה את המועדף על ידה, יתן ביטוי מודגש לבדיקה הבלתי-תלויה של הכשירות. בו בזמן תישאר בידי הרשות המבצעת המילה האחרונה בעת בחירתו של מי שמועדף על ידה, מתוך אלה שנמצאו מתאימים למינוי. פרטי הצעתנו מובאים להלן בסעיף הבא.

59. יסודותיו של ההסדר בדבר בחירת ומינוי היועץ המשפטי הראשי המוצע על ידינו, הם אלו:

(א) כאשר משרת היועץ המשפטי עומדת להתפנות או כאשר היא התפנתה כבר בשל נסיבות בהן נסתיים תפקיד היועץ המשפטי לפני תום תקופת הכהונה הקצובה (שתיקבע בהמשך הדברים לפי הצעתנו), יהיה זה בשל התפטרותו, פטירתו או הפסקת כהונתו, יובא עניין בחירת המועמדים לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה בפני ועדה ציבורית-מקצועית (להלן: "הוועדה") שתהיה מופקדת על סינון ובדיקת התאמת המועמדים למשרה האמורה.

(ב) הוועדה תהיה ועדה קבועה.

(ג) משך כהונת הוועדה יהיה ארבע שנים. עריכת חילופים אישיים של חברי הוועדה תידון בהמשך.

(ד) הוועדה תהיה מורכבת מחמישה חברים כמפורט להלן:

(1) שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שימונה על ידי נשיא בית המשפט העליון.

(2) שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לממשלה לשעבר, שימונה על ידי הממשלה.

(3) חבר שייבחר על ידי ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

(4) עורך דין שייבחר על ידי המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין.

(5) איש האקדמיה המיומן בתחומי המשפט הציבורי ובדיני העונשין שייבחר על ידי פורום שיכונס לצורך מינוי זה ואשר יטלו בו חלק הדקנים של הפקולטות למשפטים באוניברסיטאות בישראל ושל הפקולטות למשפטים הפועלות במכללות אשר הוענק להן היתר כאמור בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח 1958.-

השופט בדימוס של בית המשפט העליון ישמש יושב-ראש הוועדה.

(ה) (1) חבר כנסת שנבחר כחבר הוועדה יכהן כל עוד הוא חבר הכנסת ואם תמנה כהונת הכנסת - עד שהוועדה הנ"ל של הכנסת החדשה תבחר בחבר אחר במקומו.

(2) שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לשעבר, יכהן כל עוד מכהנת הממשלה שמינתה אותו.

(3) עם התפנות מקומו של אחד מחברי הוועדה עקב התפטרות,

פטירה או טעם מן המנויים בפסקאות (1) או (2) לעיל, תפורסם הודעה ברשומות על התפנות המקום וימונה חבר אחר על ידי מי שמוסמך למנות חבר מסוגו לפי המוצע לעיל.

(ו) מינוי הוועדה ושינויים בהרכבה יפורסמו ברשומות.

(ז) שר המשפטים ישא באחריות לייזום המינויים על ידי הגורמים הממנים הנ"ל, לרבות העלאת המינוי כאמור לעיל בפסקה ד(2), על סדר היום של ישיבות הממשלה.

(ח) הוועדה תכונס לדיון על ידי היושב-ראש שלה בעקבות הודעה בכתב החתומה מטעם הממשלה בידי שר המשפטים, לפיה משרת היועץ המשפטי הראשי התפנתה או עומדת להתפנות, לפי העניין. אם עומד להתפנות מקומו של היועץ המשפטי בשל תום הקדנציה תימסר ההודעה במועד שיאפשר לוועדה לקיים תפקידיה ובמידת האפשר לסכם דעתה כחודשיים לפני תום הקדנציה. כאשר קם הצורך בכינוס הוועדה שלא עקב תום הקדנציה, תימסר ההודעה בהקדם ככל האפשר לוועדה, כדי לאפשר לה דיון ענייני ומלא, ולקצר את משך היותו של התפקיד של היועץ המשפטי בלתי-מאויש.

(ט) המועמדים שיידונו בפני הוועדה יכול שיהיו אלה:

(1) מי שהוצע לוועדה על ידי ראש הממשלה, שר המשפטים או שניהם גם יחד.

(2) מי שמועמדותו הועלתה על ידי חבר הוועדה.

כל הצעה שתוגש לוועדה בכתב.

(י) כדי שמועמד יזכה להיכלל בין המועמדים אותם תציע הוועדה לממשלה עליו להיות כשיר להתמנות לשופט בית המשפט העליון, לפי האמור, בסעיפים קטנים 2(1) או 2(2) לחוק בתי המשפט (נוסח

משולב), התשמ"ד-1984, ועליו להיות ראוי להתמנות על פי הקווים המנחים המקצועיים והאישיים שפורטו לעיל בסעיף 56.

(יא) הוועדה תקבל הסכמתו בכתב של המועמד להעלאת מועמדותו.

(יב) הוועדה רשאית לבקש בכל שלב מדיוניה חוות דעת מכל מי שבידיו לדעתה מידע לגבי כשירותו של המועמד.

(יג) הוועדה תקיים התייעצות אחת או יותר עם ראש הממשלה ושר המשפטים בעניין התאמתם של המועמדים למינוי.

(יד) שמות המועמדים שהוצעו לוועדה ואשר היא ראתה אותם ראויים לכאורה, יפורסמו ברבים, על ידי הודעה שתימסר לפרסום בתקשורת, לפחות עשרים ואחד יום לפני סיכום מסקנותיה של הוועדה.

(טו) הוגשה השגה בעניין מועמדותו של פלוני, תקבע הוועדה לפי שיקוליה את הדרכים לבדיקתה ולשמיעת תגובת המועמד.

לא יינתן על ידי הוועדה פרסום להגשת ההשגה או לתוכנה ולתגובה עליה.

עם תום דיוניה בהשגה, תסכם הוועדה את דעתה בעניין ההשגה ותודיע מסקנתה הסופית למי שהגיש את ההשגה ולמועמד.

(טז) הוועדה תבחן התאמת המועמדים על פי אמות המידה שהובאו בדו"ח זה.

(יז) דיוני הוועדה יתנהלו בדלתיים סגורות; כל חומר ההשגות, התגובות עליהן וההחלטות לגביהן וכן חוות הדעת הן סודיות ואין לפרסמן, אלא למי שהוסמך לקבלם לפי האמור בדו"ח זה.

(יח) החלטת הוועדה כי מועמד הוא כשיר ומתאים טעונה לפחות בהסכמת ארבעה מתוך חמשת חבריה.

(יט) עם סיום דיוניה תגיש הוועדה לממשלה את שמו של המועמד המוצע על ידה, אך היא רשאית להציע מספר מועמדים גדול יותר, לפי שיקולה. הכללת שם פלוני בין השמות פירושו כי המועמד הסכים לשמש כמועמד, כי הוא עונה לדעת הוועדה על תנאי הכשירות הנדרשים וכי הוא מתאים לתפקיד המוצע.

60. (א) הוצעו מועמד או המועמדים לממשלה, יובא המינוי לדין בממשלה. שר המשפטים יעלה את מינוי היועץ המשפטי על סדר יומה של הממשלה, ולפחות שבוע לפני הדיון במליאת הממשלה תופץ בין חברי הממשלה רשימת המועמדים שנתקבלה מידי הוועדה וכן קורות חיים מפורטות של כל מועמד.

(ב) חברי הממשלה בלבד יהיו רשאים לעיין בחוות הדעת שניתנו לוועדה על ידי אנשים שהתבקשו לכך על ידי הוועדה, כאמור לעיל. כן רשאים חברי הממשלה, והם בלבד, לעיין במסקנותיה של הוועדה לגבי ההשגות על מועמד שעניינו עולה בפניה. איסור הפרסום למי שלא הוסמך לכך, כאמור בפסקה (יז) יחול גם על חברי הממשלה.

(ג) כיועץ המשפטי הראשי יתמנה רק מועמד שהוצע על ידי הוועדה.

(ד) החליטה הממשלה שלא למנות אף אחד מן המועמדים שהוצעו לה על ידי הוועדה, יחזור הדיון בבחירת מועמדים לוועדה. מי שהוסמך להציע מועמדים כאמור לעיל, רשאי להציע בשלב זה מועמדים נוספים.

(ה) לא נתמנה יועץ משפטי חדש לפני תום תקופת הכהונה של מי שקדם לו בתפקיד, רשאית הממשלה, לאחר התייעצות בוועדה, להאריך, לתקופה שאינה עולה על שישה חודשים, את משך כהונתו של היועץ המשפטי המכהן באותה שעה או למנות ממלא מקום לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים, לפי האמור בסעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט 1959-. כיהן באותה שעה אדם שמונה כממלא מקום קבוע של היועץ המשפטי הראשי, ימלא זה האחרון את מקומו של היועץ המשפטי עד מינויו של נושא משרה קבוע כאמור, אולם זאת בתנאי שתקופת ממלא המקום לא תעלה על שלושה חודשים.

61. אנו ממליצים לממשלה לשקול, תוך התייעצות עם הגורמים הממלכתיים הנוגעים לעניין, אם אין זה ראוי שההליך המותווה לעיל יחול, בשינויים הנובעים מן העניין, גם על אופן המינוי של פרקליט המדינה ועל מינויו של ממלא מקום קבוע ליועץ המשפטי לממשלה, אם יוחלט על הנהגת תפקיד כאמור.

(10) משך הכהונה

62. על פי המצב הקיים אין ליועץ המשפטי תקופת כהונה קצובה. שירותו גם אינו צמוד למשך כהונתה של ממשלה כלשהי, תהא זאת הממשלה שמינתה אותו או ממשלה אחרת. ממילא הפך גם עניין פיטוריו של היועץ המשפטי לנושא שאין לגביו להלכה הגבלה כלשהי. למעשה נוצרות ההגבלות לפעמים רק עקב הצפי לביקורת בדעת הקהל או הרתיעה מפני אפשרות התערבותו של בית המשפט הגבוה לצדק במקרה שהפיטורים ייעשו מטעמים פסולים.

כדי שיועץ משפטי יוכל לבצע תפקידו ללא השפעות פסולות, ישירות או עקיפות, גלויות או סמויות, מן הראוי שתיקבע תקופת כהונה קצובה שתחזק אי-תלותו, כפי שהדבר נהוג לגבי משרות ציבוריות רמות אחרות במדינה (כגון מבקר המדינה ונגיד בנק ישראל). פיטורים או הפסקת התפקיד בהסכמה הם אמנם גם אז בגדר אפשרות פתוחה. אולם לאור קיומה של תקופת כהונה קצובה יתחייבו במקרה של רצון לפיטורים, הליכים מיוחדים והצגת הנמקה עניינית (ראו הפרק הבא). בכך יש כדי לצמצם את האפשרות של פעולה שרירותית או של פעולה מתוך נימוקים פסולים. יש למנוע מצב בו יפוטר יועץ משפטי אך ורק מכיוון שעמד בתום לב ותוך פרשנות משפטית סבירה על קיום החוק. מצד שני יש להביא בחשבון שהתפקיד נושא עימו, כמתואר, סמכויות רחבות מאוד, ואין לקבוע תקופת שירות ארוכה מדי היוצרת ריכוז כוח לתקופה ממושכת, דבר שיש בו, לאור ניסיון החיים וההערכות הסבירות, כדי לגרוע גם מן האיזון הדרוש בממשל דמוקרטי תקין.

הוועדה מציעה לאור שיקולים אלה תקופת כהונה אחת של **שש שנים** שאינה ניתנת להארכה (פרט להארכה למספר חודשים מועט, עקב עיכוב במינויו של מחליף, כמפורט בפרק הקודם הדין במינוי היועץ המשפטי). תקופת הכהונה אינה צמודה או חופפת לתקופת כהונתה של ממשלה כלשהי.

אנו מציעים כי לא ימונה לתפקיד מי שכבר מלאו לו שבעים שנה, אולם מי שמונה והגיע לגיל האמור יוכל להשלים את תקופת כהונתו.

(11) סיום הכהונה לפני תום הקדנציה

63. (א) אם תונהג תקופת שירות קצובה של שש שנים, ייתכנו כאמור לעיל, מצבים בהם נוצרות נסיבות,

המצדיקות הפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לפני תום הקדנציה.

מצב כאמור יכול להיווצר למשל עקב התפטרות נושא התפקיד או פטירתו. אולם ייתכנו גם נסיבות

המניעות את הממשלה לפתוח בהליך פיטורים של היועץ המשפטי.

עלתה השאלה אם יש לשמור בידי הממשלה את הסמכות הקיימת כיום לפטר את היועץ המשפטי

לממשלה, ללא הנמקה או הליך מגביל כלשהו. כזכור, מחד גיסא, ועדת אגרנט איזכרה את סמכות הפיטורים של

היועץ המשפטי המסורה לממשלה כאחד האיזונים מול כוחו הרב של היועץ המשפטי, ומאידך גיסא, ניתן

לחשוש כי קיומו של כוח פיטורים בלתי-מוגבל כמתואר עלול ליצור אצל היועץ המשפטי תחושה של תלות

בממשלה שעלולה להביאו לכך שלא יעמוד במידה הדרושה על משמר אכיפת החוק והאינטרס הציבורי כאשר

אלה אינם לרוחה של הממשלה. מבחינת הנשיאה באחריות והפיקוח על פעולות היועץ המשפטי, אנו סבורים כי

התפתחו מאז דו"ח אגרנט כלים מספיקים לשם קיום בקרה שוטפת על ידי הכנסת וועדותיה, הן על ידי

הממשלה והן על ידי בית המשפט.

(ב) סברנו שמן הראוי ליצור איזון ראוי שביטוי, הן בהגדרת עילות לפיטורים והן בקביעת הליך בקרה,

כפי שיתואר, לשם מניעת שימוש לרעה בסמכות. לשם השוואה בלבד נזכיר את סעיף 15 לחוק בנק ישראל,

התשי"ד-1954, המונה את העילות להפסקת כהונתו של נגיד בנק ישראל. סעיף 15 האמור קובע:

"(1) קיימים חילוקי דעות בין הממשלה לבין... בשאלות עקרוניות של מדיניות הנוגעות לתפקידי... והמונעים לדעת הממשלה שיתוף פעולה יעיל.

(2) עשה מעשה שלדעת הממשלה אינו הולם את מעמדו...

(3) פעל בניגוד לאמור בסעיף 13 (הערה: סעיף 13 דן באיסור תעסוקה אחרת).

(4) איבד את הכושר לבצע תפקידיו".

(ג) לגופו של עניין, אנו מציעים לאמץ את השיטה העולה מהוראותיו של סעיף 14 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, היינו, כי הסמכה לעשות מינוי משמעה גם הסמכה להתלות את תוקפו, לבטלו, לפטר את מי שנתמנה או להשעותו מתפקידו. במילים אחרות, מי שמוסמך למנות גם מוסמך לפטר.

העילות להפסקת הכהונה יפורטו בחוק. כן יהיה צורך להוסיף כי סמכויות בדבר הפסקת הכהונה או אף של השעיה זמנית יכול שיופעלו גם במקרה של חקירה פלילית, הגשת כתב אישום וממילא עקב הרשעה, הכול לפי מהותן של הנסיבות.

ואלו העילות המוצעות על ידנו:

(1) קיימים חילוקי דעות בין הממשלה לבין היועץ המשפטי הראשי, היוצרים מצב בו נמנע שיתוף פעולה יעיל;

(2) היועץ המשפטי עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו;

(3) היועץ המשפטי אינו כשיר עוד לבצע את תפקידיו;

(4) מתנהלת חקירה פלילית או הוגש כתב אישום נגד היועץ המשפטי.

(ד) הצעד של הפסקת כהונה או השעיה זמנית לא יינקט אלא בכפיפות לתנאים אלה:

(1) ההליך המשולב של בדיקת התאמה למינוי על ידי הוועדה המקצועית-הציבורית (שהיא כמזכר לעיל, ועדה קבועה) ומינוי על ידי הממשלה חייב לשמש, במידה סבירה, גם קו מנחה בהליך ההפוך של הפסקת כהונה או השעיה, בשינויים הנובעים מן העניין. קרי, כאשר הממשלה מתכננת הפסקת כהונה של היועץ המשפטי, באופן קבוע או כהשעיה זמנית עקב הליכי חקירה או משפט, יפנה שר המשפטים, בשם הממשלה, בכתב, לוועדה המקצועית-הציבורית, כדי לקיים עימה התייעצות. הוא יביא לידיעתה את העילה לפנייתו ואחרי קיום ההליך כאמור בפסקה (2) להלן תביע הוועדה

דעתה, בכתב, בשאלת הפסקת הכהונה. לאחר קבלת עמדת הוועדה יוכל הנושא להיות מובא לדיון בממשלה ולהחלטתה.

(2) תהיה זכות שימוע ליועץ המשפטי הן בפני הממשלה או ועדת שרים שתתמנה על ידה למטרה זו והן בפני הוועדה המקצועית-הציבורית הנ"ל.

אנו יוצאים מתוך הנחה שכל ההליכים הללו יכולים להתבצע במהירות וביעילות.

(ה) לא הצענו כי הפסקת הכהונה או ההשעיה יהיו טעונים אישור מראש של הוועדה האמורה, להבדיל מהתייעצות עימה. הטעם לכך הוא כי יש להשאיר בידי הממשלה את החלטה הסופית בדבר המשך כהונת היועץ המשפטי, בעיקר כאשר נוצר מצב בו אי-אפשר לקיים שיתוף פעולה יעיל. משקלם המצטבר של הבעת הדעה של הוועדה, השימוע ותגובת דעת הקהל יהוו גורמים משפיעים מספיקים לשם מניעת שימוש בסמכות הפסקת הכהונה בניסיונות בלתי-ראויים.

(ו) האמור כאן אינו שולל אפשרות של פרישה מרצון של היועץ המשפטי, לפני תום תקופת הכהונה הקצובה.

(12) בעיות של ייצוג כאשר הדעות חלוקות

64. (א) היועץ המשפטי הוא הפרשן המוסמך של החוק, ככל שהדבר נוגע לרשויות השלטון כל עוד לא פסק בית המשפט בעניין. דעתו משקפת את המצב המשפטי הקיים. נוסף על הייעוץ נושא היועץ המשפטי בחובת הייצוג של רשויות שלטון, כפי שפירטנו לעיל בפרק ג', ופעולה זו היא, לא אחת, המשכו של הייעוץ שניתן על ידיו או על ידי עוזריו, ופועל יוצא הימנו.

(ב) חובת הייצוג של רשויות השלטון מעוררת כבעיה נגזרת את השאלה איך ינהג היועץ המשפטי כאשר הוא מתבקש לייצג רשות בפני בית משפט ולהצדיק מטעמה פעולה, כאשר הוא סבור כי אינה חוקית, או אינה הולמת את העקרונות החוקתיים המנחים אותנו.

אם אין מיישבים את הבעיה שבמחלוקת בצורה המייתרת הכרעה שיפוטית ופוטרת ממנה, יכול להיווצר מצב שיחייב הופעה בפני בית המשפט. פשוט וברור בנסיבות כאלה מהי הבעיה: אין לדרוש מן היועץ המשפטי כי יטען בבית המשפט טענות שאינן מקובלות עליו מאחר ואינן חוקיות או אינן הולמות את העקרונות החוקתיים המנחים אותנו.

שאלה דומה יכולה להתעורר בנסיבות בהן מעורבות בהליכים כמה רשויות ממלכתיות וביניהן קיימת מחלוקת לגבי הפירוש הראוי של הדין או ניגוד עניינים מסוים לגבי הפרשנות הראויה.

(ג) מבחינת הכללים החוקתיים המנחים צריך להזכיר כי לרשות רשמית, כמו לכל אדם, הזכות להיות מיוצגת על ידי עורך דין שיפרוש את עמדתה בפני בית המשפט בצורה המשכנעת ביותר שהדין והאתיקה מאפשרים. כמו כן, מן הראוי לשוב ולהפנות אל המובן מאליו והוא שההכרעה הסופית היא בידי בית המשפט, וכבר אירע שבית המשפט לא אימץ את גישת היועץ המשפטי לגבי פרשנותו הראויה והנכונה של הדין.

(ד) בהקשר זה קמה ועולה השאלה הנוספת והיא מה יש ללמוד לצורך ענייננו מדבריו של בית המשפט העליון בבג"ץ 4267/93³¹, בהם נדון עניין הייצוג כאשר יש מחלוקת בקשר לנושא הנתון לדיון, בין הרשות השלטונית לבין היועץ המשפטי.

בית המשפט שב וציין בפסק הדין הנ"ל, ראשית, כי חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה בשאלה משפטית, משקפת, מבחינת הממשלה, את המצב המשפטי הקיים והמצוי. שנית, נאמר שם כי ייצוג המדינה ורשויות השלטון מופקד בידי היועץ המשפטי לממשלה. הפועל היוצא מכך הוא לדעת בית המשפט כי בייצוג רשות שלטונית לפני בית המשפט טוען היועץ המשפטי אותן טענות שהוא סבור על פי תפיסתו המשפטית כי הן מצדיקות את פעולתה של הרשות במסגרת הדין. אם לדעתו הרשות אינה פועלת כדין, הסמכות בידי היועץ המשפטי להודיע לבית המשפט כי הוא לא יגן על פעולת הרשות. אולם, כדברי בית המשפט, במקרים מיוחדים שבהם מתחייב הדבר לאור אופי המחלוקת, רשאי היועץ המשפטי לנקוט בצעד ראוי כדי שגם עמדתה החולקת של הרשות השלטונית הנוגעת בדבר תובא לידיעת בית המשפט. בעתירה הנ"ל בה נדון עניין פיטוריו של שר על ידי ראש הממשלה, נעשה הדבר על ידי הבאתו לידיעת בית המשפט של מכתב של ראש הממשלה, שהביע את עמדתו בפרשה.

לטעמנו, ניתן להסיק מן האמור בפסק הדין כי הצגת מכתב כמתואר אינה בהכרח דרך בלעדית, וכי ניתן גם לבחור, באישור היועץ המשפטי כפי שיפורט, בדרכים אחרות ואף יעילות יותר לשם הצגת עמדתה של הרשות השלטונית, ובכך נעסוק בהמשך הדברים.

(ה) כדי להשלים את מניין הבעיות הכרוכות בפתרונה של השאלה שבפנינו, יש להזכיר בהקשר זה כי ועדת אגרנט ציינה, כנאמר, כי הממשלה רשאית להחליט גם אחרי שמיעת חוות דעתו של היועץ המשפטי, כיצד עליה לפעול במקרה מסוים.

(ו) לטעמנו, ניתן ליישב בין הדברים שנאמרו בוועדת אגרנט לבין מה שנאמר בפסק הדין הנ"ל בבג"ץ 4267/93. אין לצפות לכך שהיועץ המשפטי יטען בפני בית המשפט בניגוד להשקפתו המקצועית והמצפונית; אולם בפסק הדין הנ"ל בית המשפט סמך ידיו על כך שיכול וייתן במקרה חריג, בו אפשריות פרשנויות משפטיות שונות, באישור היועץ המשפטי, ביטוי לעמדה השונה של הרשות השלטונית הנוגעת בדבר, אם זו אכן נוקטת גישה הנבדלת מזו של היועץ המשפטי. מתן האפשרות המתוארת אינו סותר את הלכותיו של בית המשפט, אלא מתיישב איתן והוא עולה מן החובה לנהוג בהגינות ולהעניק במקרה ראוי גם להשקפה שונה הזדמנות להישמע בבית המשפט. זהו בגדר "מתן יומו בבית המשפט" למי ששמו ננקב כצד לעתירה או להליך אחר. נוסף ונבחן יישומם של כללים אלה להלן.

מובן מאליו שההכרעה בקשר ליישום הגישה שהותוותה לעיל, היינו הכרעה בשאלה אם המקרה מצדיק הצגת עמדה נפרדת כאמור, היא של היועץ המשפטי, שהרי הוא מייצג את המדינה כלפי בית המשפט. לצורך עניין זה ניתן ליישם קו מפריד והבחנה בין מקרה הלוקה באי-חוקיות ברורה וגלויה, לבין מקרה בו יכולות פרשנויות שונות לדור זו לצד זו. בסוג השני של מקרים ניתן יהיה להציג את הפרשנויות השונות בפני בית המשפט, ובהמשך הדברים נתווה את שיטת הפעולה הראויה היכולה לשרת מטרה זו.

במה דברים אמורים, יש נושאים שהם חד-משמעיים מבחינת מהותם ותוצאותיהם המשפטיות. אולם, יש נושאים, בעיקר בתחום יישום זכויות היסוד החוקתיות, מול טענה בדבר חקיקה רגילה שאינה מקיימת את הכללים שבסעיפי ההגבלה אשר בחוקי היסוד משנת 1992 (נושא עליו כבר התעכבנו לעיל) או בנושאי המינהל הציבורי התקין, בהם יכולות להתגלות עמדות שונות שאינן מוצאות פתרון לפני תחילת ההליכים: דוגמאות

³¹ אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש הממשלה, פ"ד מז(5) 441, 473.

קונקרטייות לכך הן המחלוקת בעניין פיתורי שר או סגן שר בעקבות נקיטת הליכים משפטיים³², כל עוד נעדרו הוראות סטטוטוריות בנושא זה, או עניין כריתת הסכם בין שתי תנועות פוליטיות בקשר לחקיקה המיועדת מראש לאגוף את פסיקתו של בית המשפט³³.

במקרים כגון אלה יכול לעלות הרצון מצד הרשות הממלכתית, בין זו המבצעת ובין זו המחוקקת, לפרוש גם את עמדתה בפני בית המשפט ולהתמודד בבית המשפט עם עתירה או תובענה המוגשת נגד הרשות הממלכתית³⁴.

65. לאור האמור לעיל בכוונתנו לסכם ולגבש את הכללים הסבירים והראויים בעניין ההופעה בבית המשפט, אשר אותם יש ליישם לדעתנו בנסיבות של דעות חלוקות כמתואר. לצורך בחינה שיטתית של סוגיה זו חילקנו את סוגי המקרים לפי נסיבותיהם:

(א) כאשר עתידה לעלות בבית המשפט סוגיה אשר דעת היועץ המשפטי לגביה היא כי מעשה השלטון נוגד את הוראות החוק, מקובל ונהוג שהיועץ המשפטי מעמיד את הרשות השלטונית עוד לפני הדיון בבית המשפט על אופיה הבלתי חוקי של פעולתה. במקרים לא מעטים, אשר לגביהם עתרו בעבר לבית המשפט הגבוה לצדק, נפתרה הבעיה, בנסיבות כאלה, למעשה, עוד לפני השמיעה בבית המשפט, על יסוד הבעת דעה כאמור על ידי היועץ המשפטי, וקבלת עמדת העותר, כולה או מקצתה, על ידי הרשות השלטונית. האמור כאן חל גם בשינויים הנובעים מן העניין במקרים בהם קיימות עמדות נוגדות בין רשויות שלטון שונות.

(ב) אם אין מיישבים את הבעיה לפני תחילת ההליכים יכול להיווצר מצב שיחייב הופעה בפני בית המשפט. סמכות הייצוג של המדינה או של רשות שלטונית מסורה בידי היועץ המשפטי. בהופיעו בפני בית המשפט יטען היועץ המשפטי אותן טענות, העולות מן הפרשנות המשפטית המקובלת עליו; אם לפי פרשנות זו, פעולתה של הרשות בדיון יסודה, פשוט וברור כי אינה מתעוררת בעיה כלשהי בקשר לייצוג. אולם אם היועץ המשפטי סבור שהרשות פעלה שלא כדיון, הוא יציג דעתו האמורה בפני בית המשפט. אגב, מובן שאין בכך

³² פ"ד מז(5) 404 (עניין דרעי).

³³ פ"ד מז(5) 441 (עניין פנחסי).

³⁴ בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יושב ראש מפלגת העבודה, פ"ד מט(1) 758.

³⁴ בג"ץ 14/86 לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מא(1) 421 (פרשת המחזה "אפרים חוזר לצבא").

כשלעצמו כדי לקבוע מה תהיה ההכרעה השיפוטית, ובית המשפט חופשי להכריע על פי פרשנותו, ולא לאמץ את עמדת היועץ המשפטי.³⁵

(ג) במקרים בהם אין המדובר באי-חוקיות ברורה וגלויה, מן הנכון שהיועץ המשפטי יחליט על התרת ייצוגה של הרשות הממלכתית החולקת על דעתו, על ידי משפטן משירות הציבור או מן המגזר הפרטי, הנכון להציג טעמיה של הרשות הממלכתית בפני בית המשפט. במילים אחרות, אין לצאת מתוך הנחה שהיועץ המשפטי יטען בבית המשפט בניגוד לחוות דעתו ויתאר את מה שלדעתו שחור, כלבן. אולם, יש נסיבות - בהן אין המדובר כאמור על אי-חוקיות ברורה וגלויה - אשר אין בהן לשלול מרשות שלטונית את יומה בבית המשפט, היינו את הניסיון לשכנע את בית המשפט בחוקיות עמדתה. זאת, כנאמר לעיל, במקרים של חילוקי דעות בתום לב בנושא היכול להיות נתון לפרשנויות שונות. במקרה כאמור יחליט היועץ המשפטי אם הוא יופיע או פרקליט מטעמו. אולם, בין אם יופיע או לאו, יוכל היועץ המשפטי להתיר הופעה של משפטן כאמור לעיל

הנכון להציג את עמדת הרשות השלטונית. כאשר היה מדובר למשל במועצה או רשות עצמאיות (כגון המועצה לביקורת סרטים), התיר היועץ המשפטי ייצוג על ידי עורך דין שנבחר על ידי הגוף כנ"ל³⁶. באותה מידה ניתן כמובן להתיר ייצוג על ידי יועץ משפטי של מועצה או רשות כאמור, לפי בחירת הגוף. האמור כאן יחול, בשינויים הנובעים מן העניין, במקרים של עמדות מנוגדות שלא יושבו לפני ההליכים, בין רשויות ממלכתיות שונות.

(ד) מקרה מיוחד, שהתייחסנו אליו בפרק על יחסי היועץ המשפטי והכנסת, הוא ייצוגה של הכנסת מקום שעמדת הכנסת שונה מזו של היועץ המשפטי, אם מפני שהחלטתה נגעה לבקשתו להסרת חסינות ואם מטעם אחר. למשל במקרה של עתירה נגד החלטת הכנסת או ועדת הכנסת שסירבה להיענות לבקשת היועץ המשפטי ולהסיר חסינות, מובן שהיועץ המשפטי אינו יכול לייצג את הכנסת. הכנסת, בהתייעצות עם היועץ המשפטי ובהסכמתו, תבחר בין ייצוגה על ידי היועץ המשפטי לכנסת, או על ידי משפטן מן המגזר הציבורי או הפרטי, לפי בחירתה.

בכל הנסיבות הרגילות שבהן אין מתעוררות מחלוקות או ניגוד עניינים, יעיל וראוי כי ייצוג הכנסת בבית המשפט יבוצע על ידי היועץ המשפטי או פרקליט מפרקליטות המדינה.

³⁵ ראו, למשל, בג"ץ 7157/95 ארד נ' יו"ר הכנסת הנ"ל.

³⁶ כך נעשה בבג"ץ 14/86 הנ"ל, כאשר היועץ המשפטי הסכים לכך שהוועדה לביקורת סרטים ומחזות תשכור עורך דין מטעמה.

(ה) מחלוקת בין פרקליטים שונים או בין היועץ המשפטי לבין פרקליט המדינה היא נושא פנימי, שצריך להיות מוסדר על ידי קביעת עמדה ובחירת ייצוג ad hoc, לפי סדרי המינהל הפנימיים המקובלים, ואיננו עוסקים בכך כאן.

(ו) הוועדה חוזרת ומדגישה כי 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. מצב 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.

(13) העיגון המשפטי של הכללים המוצעים

66. החלופות בדבר דרכי העיגון של הכללים המוצעים עוררו שתי שאלות מרכזיות:

(א) השאלה הראשונה נגעה **לתוכן** הדברים אשר מוצע לעגנם - יהיה מקומו של העיגון במדרג החקיקתי אשר יהיה. כך דנו בשאלה אם יש להביא בהוראה כזאת את מכלול כל הנושאים המתייחסים ליועץ המשפטי הראשי, כפי שנדונו בפנינו או רק חלק מוגדר מהם. במילים אחרות, האם לכלול גם את נושא הסמכויות, אופן הפעלתן והבעיות בקשר לייצוג בפני בתי המשפט או שמא די בעיגון של ההוראות הקובעות את הכניסה לתפקיד והיציאה ממנו, היינו המינוי, הכשירות, משך הכהונה, תואר המשרה והפסקת הכהונה ולהותיר את יתר הנושאים, כבעבר, למשפט המקובל הישראלי, לרבות הפסיקה והמסורת המשפטית המתגבשת.

(ב) שאלה שנייה בקשר לדרכי העיגון התייחסה לבחירה בין החלופות החקיקתיות שהן חוק-יסוד, חקיקה ראשית רגילה, התקנת תקנות על יסוד הוראת הסמכה בחקיקה ראשית או החלטת ממשלה, כפי שנעשה בשנת 1960 בעת פרסום ההודעה לפי חוק שירות המדינה (מינויים) הנ"ל.

גלוי וברור כי הבחירה בין החלופות מן הסוג השני (בחירת המדרג החקיקתי) מושפעת במידה רבה מן ההיקף ומן האופי של הנושאים אשר מבקשים לעגנם. החלופות החקיקתיות הן צורניות ולמקצתן מתלווה גם מעמד יוקרתי. אולם, כאמור, התוכן המיועד הוא בעל השפעה רבה בעת סינון החלופות והבחירה ביניהן.

עיקרו של דבר, יש לאופן העיגון משמעות סמלית, הצהרתית וכמובן גם מעשית מבחינת יציבותה, קביעותה והמשכיותה של ההוראה שתעוגן. כל דבר חקיקה נתון לעולם לשינוי בדרך שקבע המחוקק, וזאת, כמובן, גם אם קובעים שריון בחוק-יסוד. אולם, ככל שהמדרג החקיקתי גבוה יותר, שינוי המזדמן כרוך בקושי רב יותר. עצם ההבחנה בין חקיקה ראשית לבין חקיקת משנה נולדה, בין היתר, כדי לאפשר קביעת הוראות של נוהל, ארגון וביצוע בדרך המאפשרת התאמתן ושינויין הקלה יותר של תקנות מעת לעת, בהתאם לתנאים המשתנים. על כן יש הבדל מהותי בין יציבותן והמשכיותן של הוראות שבחקיקה הראשית לבין דברים הנכללים בתקנות, ששינויין אינו מעורר אותה תשומת לב ציבורית כמו שינויי חקיקה ראשית. מאידך מקובל כי **עקרונותיו** של הסדר משפטי נקבעים בחקיקה ראשית, וזאת בייחוד כאשר מדובר בנושא אשר מבקשים להעניק לו קביעות ויציבות.

67. מכאן לבחירה בין החלופות. סברנו כי אין לנסות ולהפוך את כל מכלול ה**מסורות והתורות** המתלוות לסמכויותיו של היועץ המשפטי ולאופן הפעלתן לדבר חקיקה ואין לתרגם את דבריהן של הוועדות שדנו בסוגיה זו (ועדת אגרנט וכן ועדה זו) לדבר חקיקת יסוד או לחקיקה ראשית. הפסיקה, דעתן של הוועדות, הספרות המקצועית והמסורת המשפטית המעוגנת היטב, פעלו את פעולתן והותירו במידת הצורך מרווח מספיק למתן פתרון לבעיות החדשות המזדמנות, בדרך הפסיקה.

זאת ועוד, לא המלצנו על שינוי במבנה מערכת היחסים בין היועץ המשפטי לבין הממשלה ובינו לבין היועץ המשפטי לכנסת, ועל כן אין גם צורך בחקיקה בתחומים אלה.

68. מה שאין כן בעניין דרכי המינוי והפסקת הכהונה. מוצע כי נושאים אלה - לרבות עניין התואר, משך הכהונה והכשירות - יעוגנו בחקיקה ראשית, כדי שהמטרות אשר הוראות אלו באות לשרת יהיו מוגנות, קבועות ויציבות וכדי שהניסיון אותו ניתן להפיק מאירועי העבר יבוא לידי ביטוי. על כן מוצע לכלול בעיגון החוק את נושא המינוי, תואר המשרה, הכשירות, משך הכהונה וסיום הכהונה, לרבות מרווח סמכויותיה של הממשלה בקשר לפיטורים של יועץ משפטי וההליכים הכרוכים בכך. אין לדעתנו צורך להלביש הוראות אלו בלבוש של הוראה חוקתית, היינו חוק-יסוד. אולם לשם עיגון הראוי והרצוי, מן הראוי לכלול אותן בחקיקה ראשית, ואין להותיר

הוראות אלה אך ורק לחקיקת משנה או להודעות ממשלה שאינן משקפות אל-נכון את חשיבותו של הנושא, ואשר נתונות גם לשינוי וביטול בצורה מזדמנת וקלה מדי.

69. לאור מסקנותינו והמלצותינו האמורות, צירפנו כנספח נוסח של הצעת חוק (נספח ג' לדו"ח). כללנו בחקיקה המוצעת גם הוראה בדבר החלת אי-אלו מן ההוראות הרלבנטיות על היועץ המשפטי הנוכחי, שימשיך לכהן ובדבר שינוי תואר המשרה כפי שהצענו.

70. סיכומו של דבר, אנו ממליצים שהממשלה תאמץ בהחלטתה את הדו"ח על כל חלקיו, בין אלו הטעונים חקיקה ראשית ובין האחרים, ותראה עצמה מחויבת עקב כך לנהוג לאלתר לפי הכללים בדבר מינוי, כשירות, משך כהונה והפסקת כהונה, היינו עוד לפני הפיכתם לחוק חרות. על כן, אנו מציעים כי עם אימוצו של האמור בדו"ח זה, תפורסם תחילה, על אתר, הודעה חדשה לפי סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט 1959-, שתושתת על הקווים אשר התווינו. צירפנו הצעת נוסח של ההודעה (נספח ד' לדו"ח).

לאחר שההסדרים יקבלו תוקף מידי בדרך המתוארת, ניתן יהיה לנקוט בצעד החקיקתי המשלים ולקדם את הצעת החוק בנוסח שהוצע בנספח ג' לדו"ח, כדי שבסופו של דבר יוענק להסדרים יסוד ומסד בחקיקה הראשית.

פרק ז'

סיכום ההמלצות

71. להלן סיכום ההמלצות המוגשות על ידינו בדו"ח זה. אלו מעוגנות בהנחת היסוד המקובלת כי היועץ המשפטי הראשי משמש כפרשן המוסמך והבכיר ביותר של הדין לגבי כל רשות ממלכתית ופרשנותו היא הפרשנות המוסמכת, בסוגיה שנדונה, כל עוד לא יצאה הלכה מלפני בית המשפט.

להלן ההמלצות העיקריות:

(א) תואר משרתו של היועץ המשפטי לממשלה ישונה ל"היועץ המשפטי הראשי". הוראת חוק כללית תקבע כי כל מקום, בכל חיקוק, בו נוקבים בשם "היועץ המשפטי לממשלה" יבוא במקומו "היועץ המשפטי הראשי".

(ב) היועץ המשפטי הראשי (להלן: "היועץ המשפטי") יתמנה על ידי הממשלה בהתאם להסדרים שיפורטו בהמשכן של המלצות אלה.

(ג) המועמדים למשרת יועץ משפטי ראשי יוצעו לממשלה על ידי ועדה מקצועית-ציבורית, שהרכבה ואופן פעולתה יפורטו בהמשך המלצותינו, ואשר תמונה לאלתר. הוועדה האמורה תהיה מופקדת על סינון ובדיקת התאמתם של המועמדים.

(ד) הוועדה המקצועית-הציבורית תהיה ועדה קבועה ומשך כהונתה ארבע שנים.

(ה) הוועדה תהיה מורכבת מחמישה חברים, כמפורט להלן:

(1) שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שימונה על ידי נשיא בית המשפט העליון, וישמש

יושב-ראש הוועדה.

(2) שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לממשלה לשעבר, שיתמנה על ידי הממשלה.

(3) חבר שייבחר על ידי ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

(4) עורך דין שייבחר על ידי המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין.

(5) איש האקדמיה המיומן בתחומי המשפט הציבורי ובדיני העונשין שייבחר על ידי פורום שיכונס לצורך מינוי זה ואשר יטלו בו חלק הדקנים של הפקולטות למשפטים באוניברסיטאות בישראל ושל הפקולטות למשפטים הפועלות במכללות אשר הוענק להן היתר כאמור בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח 1958.

(ו) (1) חבר כנסת שנבחר כחבר הוועדה יכהן כל עוד הוא חבר הכנסת ואם תמה כהונת הכנסת - עד שהוועדה הנ"ל של הכנסת החדשה תבחר בחבר אחר במקומו.

(2) שר המשפטים לשעבר או היועץ המשפטי לשעבר, יכהן כל עוד מכהנת הממשלה שמינתה אותו.

(3) עם התפנות מקומו של אחד מחברי הוועדה עקב התפטרות, פטירה או טעם מן המניין בפסקאות (1) או (2) לעיל, תפורסם הודעה ברשומות על התפנות המקום וימונה חבר אחר על ידי מי שמוסמך למנות חבר מסוגו לפי המוצע לעיל.

(ז) מינוי הוועדה ושינויים בהרכבה יפורסמו ברשומות.

(ח) שר המשפטים ישא באחריות לייזום המינויים על ידי הגורמים הממנים הנ"ל, לרבות העלאת המינוי כאמור לעיל בפסקה (ה)(2), על סדר היום של ישיבות הממשלה.

(ט) הוועדה תכונס לדיון על ידי היושב-ראש שלה בעקבות הודעה בכתב החתומה מטעם הממשלה בידי שר המשפטים, לפיה משרת היועץ המשפטי הראשי התפנתה או עומדת להתפנות, לפי העניין. אם עומד להתפנות מקומו של היועץ המשפטי בשל תום הקדנציה תימסר ההודעה במועד שיאפשר לוועדה לקיים

תפקידיה ובמידת האפשר לסכם דעתה כחודשיים לפני תום הקדנציה. כאשר קם הצורך בכינוס הוועדה שלא עקב תום הקדנציה, תימסר ההודעה בהקדם ככל האפשר לוועדה, כדי לאפשר לה דיון ענייני ומלא, ולקצר את תקופת היות התפקיד של היועץ המשפטי בלתי-מאויש.

(י) המועמדים שיידונו בפני הוועדה יכול שיהיו אלה:

(1) מי שהוצע לוועדה על ידי ראש הממשלה, שר המשפטים או שניהם גם

יחד.

(2) מי שמועדותו הועלתה על ידי חבר הוועדה.

כל הצעה שתוגש לוועדה בכתב.

(יא) כדי שמועמד יזכה להיכלל בין המועמדים אותם תציע הוועדה לממשלה עליו להיות כשיר להתמנות לשופט בית המשפט העליון, לפי האמור בסעיפים קטנים 2(1) או 2(2) לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984, ועליו להיות ראוי להתמנות על פי הקווים המנחים המקצועיים והאישיים שפורטו לעיל בסעיף 56.

(יב) הוועדה תקבל הסכמתו בכתב של המועמד להעלאת מועמדותו.

(יג) הוועדה רשאית לבקש בכל שלב מדינויה חוות דעת ממי שבידיו לדעתה מידע לגבי כשירותו של

המועמד.

(יד) הוועדה תקיים התייעצות אחת או יותר עם ראש הממשלה ושר המשפטים בעניין התאמתם של

המועמדים למינוי.

(טו) שמות המועמדים שהוצעו לוועדה ואשר היא ראתה אותם ראויים לכאורה, יפורסמו ברבים, על

ידי הודעה שתימסר לפרסום בתקשורת, לפחות עשרים ואחד יום לפני סיכום מסקנותיה של הוועדה.

(טז) הוגשה השגה בעניין מועמדותו של פלוני, תקבע הוועדה לפי שיקוליה את הדרכים לבדיקתה ולשמיעת תגובת המועמד.

לא יינתן על ידי הוועדה פרסום להגשת ההשגה או לתוכנה ולתגובה עליה.

(יז) דיוני הוועדה יתנהלו בדלתיים סגורות. כל חומר ההשגות, התגובות עליהן וההחלטות לגביהן וכן חוות הדעת לגבי המועמדים הן סודיות ואין לפרסמן, אלא למי שהוסמך לקבלם לפי האמור בדו"ח זה.

(יח) החלטת הוועדה כי מועמד הוא כשיר ומתאים טעונה לפחות בהסכמת ארבעה מתוך חמשת חבריה.

(יט) עם סיום דיוניה תגיש הוועדה לממשלה את שמו של המועמד המוצע על ידה, אך היא רשאית להציע מספר מועמדים גדול יותר, לפי שיקולה. הכללת שם פלוני בין השמות פירושו כי המועמד הסכים לשמש כמועמד, כי הוא עונה לדעת הוועדה על תנאי הכשירות הנדרשים וכי הוא מתאים לתפקיד המוצע.

(כ) עם קבלת הצעות הוועדה יובא עניין המינוי לדיון בממשלה. הנושא יועלה לדיון על ידי שר המשפטים. לפני הדיון ייכללו שם המועמד או המועמדים שהוצעו על ידי הוועדה בסדר היום של הממשלה, לפחות שבוע לפני הדיון. לסדר היום יצורפו קורות החיים המפורטות של כל מועמד.

(כא) חברי הממשלה בלבד יהיו רשאים לעיין בחוות הדעת שניתנו לגבי המועמדים, ובמסקנותיה של הוועדה לגבי ההשגות על מועמד שעניינו עולה בפניה. איסור הפרסום למי שלא הוסמך לכך, כאמור בפסקה (יז) יחול גם על חברי הממשלה.

(כב) כיועץ המשפטי הראשי יתמנה רק מועמד שהוצע על ידי הוועדה.

(כג) החליטה הממשלה שלא למנות אף אחד מן המועמדים שהוצעו לה על ידי הוועדה, יחזור הדיון בבחירת מועמדים לוועדה. מי שהוסמך להציע מועמדים לפי האמור לעיל, רשאי להציע בשלב זה מועמדים נוספים.

(כד) לא נתמנה יועץ משפטי חדש לפני תום תקופת הכהונה של מי שקדם לו בתפקיד, רשאית הממשלה, לאחר התייעצות בוועדה, להאריך, לתקופה שאינה עולה על שישה חודשים, את משך כהונתו של היועץ המשפטי המכהן באותה שעה או למנות ממלא מקום לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים, לפי האמור בסעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט 1959-. כיהן באותה שעה אדם שמונה כממלא מקום קבוע של היועץ המשפטי הראשי, ימלא זה האחרון את מקומו של היועץ המשפטי עד מינויו של נושא משרה קבוע כאמור, אולם זאת בתנאי שתקופת ממלא המקום לא תעלה על שלושה חודשים.

(כה) משך כהונתו של היועץ המשפטי הראשי תהיה תקופה אחת של שש שנים.

הוועדה מציעה כי לא ימונה לתפקיד מי שכבר מלאו לו שבעים שנה, אולם מי שמונה והגיע לגיל האמור יוכל להשלים תקופת כהונתו.

(כו) היועץ המשפטי ראשי להודיע על התפטרותו לפני תום הקדנציה על ידי הודעה בכתב לראש הממשלה שתיכנס לתוקפה 72 שעות אחרי מסירתה.

(כז) הסמכות להפסקת כהונה של היועץ המשפטי תהיה בידי הממשלה בהתייעצות עם הוועדה, והממשלה רשאית להפעילה באחת הנסיבות הבאות:

(1) קיימים חילוקי דעות בין הממשלה לבין היועץ המשפטי

הראשי, היוצרים מצב בו נמנע שיתוף פעולה יעיל;

(2) היועץ המשפטי עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו;

(3) היועץ המשפטי אינו כשיר עוד לבצע את תפקידיו;

(4) מתנהלת חקירה פלילית או הוגש כתב אישום נגד היועץ

המשפטי.

נפתחה חקירה פלילית או הוגש נגד היועץ המשפטי הראשי כתב אישום, רשאית הממשלה, בהתייעצות עם הוועדה, להשעות את היועץ המשפטי לתקופה שתקבע.

(כח) בנסיבות המתוארות בפסקה (כז) יחולו הוראות אלה:

(1) תהיה התייעצות עם הוועדה המקצועית-הציבורית לפני הבאת הנושא לממשלה. הנושא יובא בפני הוועדה על ידי שר המשפטים, בפנייה בכתב, והוועדה תביע דעתה אחרי קיום ההליך כאמור בפסקה (2) להלן. הוועדה תסכם דעתה בכתובים.

(2) תהיה זכות שימוע ליועץ המשפטי הן בפני הוועדה והן בפני הממשלה או בפני ועדת שרים שהתמנתה על ידה למטרה זו.

ההליכים המתוארים צריכים להתבצע במהירות וביעילות.

(כט) מוצע כי הממשלה תשקול, תוך התייעצות עם הגורמים הממלכתיים הנוגעים לעניין, אם ההסדרים למינוי יועץ משפטי ראשי יחולו, בשינויים הנובעים מן העניין, גם לגבי מינוי פרקליט מדינה ולגבי מינוי ממלא מקום קבוע ליועץ המשפטי הראשי, אם יוחלט על הנהגת תפקיד כאמור.

(ל) הכנסת יכולה, לפי שיקול דעתה, למנות על פי כללי השירות החלים בה, יועץ משפטי לכנסת ויועצים משפטיים לוועדותיה; אולם, אין בכך כדי לגרוע ממעמדו של היועץ המשפטי הראשי, כמוגדר בפתח המלצותינו.

(לא) היועץ המשפטי הראשי רשאי יהיה לפי שיקול דעתו, ובהתקיים הנסיבות המיוחדות המתוארות בסעיף 64 לדו"ח, להתיר ייצוג הנפרד בפני בית המשפט של רשות ממלכתית. האמור כאן יחול גם על ייצוג הכנסת במקרים בהם יש גישות מנוגדות בין היועץ המשפטי לכנסת, כמפורט בדו"ח.

(לב) אין מקום לשינוי מעמדו של היועץ המשפטי כראש התביעה הכללית או להפרדת סמכויות אחרת הגורעת מסמכויותיו המהותיות הנוכחיות של היועץ המשפטי.

(לג) אנו סבורים כי מן הנכון שהיועץ המשפטי לא ישתתף בקביעות בישיבות הממשלה, אלא יוזמן רק לדיון בנושאים בהם מתבקשת חוות דעתו.

(לד) מוצע לתקן את סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], כדי שהסמכות לקבוע את סוגי בתי המשפט אשר בהם מוסמך להופיע תובע משטרתי והסמכות לקבוע כשירותו של תובע משטרתי - תועבר משרי המשפטים וביטחון הפנים לידי היועץ המשפטי (ראו סעיף 11 לדו"ח).

(לה) הוועדה לא ראתה לדון בדרכי הפעולה של היועץ המשפטי, אולם סברה כי כמה מביניהן, כגון נוהג השימוע שיש בו פגיעה בעיקרון השוויון בפני החוק, דרכי הטיפול בעיכובי הליכים, קביעת מדיניות משפטית ועיצוב מערך בקרה, הכולל את אופן ומידת הפיקוח על התביעה המשטרית ראויים לבחינה מחדש.

(לו) מוצע כי דו"חות ועדות חקירה או ועדות ממלכתיות אחרות יפורסמו, כדוגמת הרשומות, בסדרת פרסומים רשמית ומסופררת כדוגמת כתבי האמנה (ראו סעיף 25 לדו"ח), כדי שיהיו נגישות לעיון ולימוד על ידי הציבור הרחב.

72. הוועדה מציעה כי הממשלה תאמץ את האמור בדיון וחשבון זה.

היה ודין וחשבון זה יאומץ - מוצע כי הממשלה תפרסם, על אתר, הודעה חדשה לפי סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט1959-, שתושתת על הכללים שהוצגו בדו"ח זה, ומבטלת את ההודעה מיום 9.5.60. בנספח ד' להלן מובאת הצעת נוסח של ההודעה.

מוצע כי לאחר פרסום ההודעה, תגיש הממשלה הצעת חוק שנוסחה מובא בנספח ג' כדי לעגן את הכללים בחקיקה ראשית. החוק לכשיתקבל יבטל בין היתר את סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט1959-.

73. דינוי הוועדה התנהלו בדלתיים סגורות. פרוטוקול דינוי הוועדה ייגנז לפי הכללים החלים על חומר של משרד המשפטים, אולם זכות העיון בו תהיה רק למי שיושב ראש ועדה זו החליט על כך.

74. דין וחשבון זה, על מסקנותיו והמלצותיו, ניתן פה אחד.

מצורפות לו הערותיה של פרופ' רות גביזון.

דין וחשבון זה נחתם ביום (..... 1998).

פרופ' דוד ליבאי
חבר הוועדה

פרופ' רות גביזון
חברת הוועדה

מאיר שמגר
יושב-ראש הוועדה

עו"ד חיים צדוק
חבר הוועדה

עו"ד משה נסים
חבר הוועדה

פרק ח'

הערות של פרופסור רות גביזון בשולי הדברים

אני מצטרפת למסקנות, להמלצות ולהצעות האופרטיביות של דו"ח הוועדה. הוועדה מונתה על מנת לתת מענה לשאלות מעשיות הקשורות בתפקיד היועץ המשפטי לממשלה. גרעין רחב של הסכמות ומחויבויות משותפות איפשר לנו להגיע להמלצות אלה פה אחד. ההערות שאני מוסיפה כאן הן במעמד של דעת יחיד (concurring opinion), ואינן גורעות מהסכמתי לדו"ח ומשותפותי בו. הן אינן דעת מיעוט (dissent). הסכמה על המלצות מעשיות כאלה היא ראויה, אפשרית ואף הכרחית כאשר באים לבנות מוסדות. יחד עם זאת, במקרים רבים - ואף בזה בו אנו עוסקים - הסכמה מעשית כזאת יכולה לדור בצוותא עם השקפות שונות לגבי היחסים האפשריים והראויים בין משפט וחברה, משפט ופוליטיקה, ובין רשויות השלטון. בזמנים כתיקנם, אין צורך לערב מלכיות. במקרה כזה הייתי מסתפקת בחתימה על דו"ח הוועדה. אלא שנראה לי כי אנחנו מגיעים לנושא זה בתקופה שמחלוקות הרקע לגביו הן גלויות ומרכזיות. לטעמי, יש חיוב בהכרה בקיומן של השקפות שונות אלה, שכן יש להן השלכות חשובות על החלטות מעשיות. מצד אחר, בדיון הציבורי המתנהל היום יש איום גדול על חוסן של המערכות המשפטיות בכלל ומוסד היועץ המשפטי בפרט. דווקא משום כך חשוב לי להבהיר את השאלות הרבות והחשובות, שדיון ציבורי בהן הכרחי, שההמלצות אלה אינן מתיימרות (ולטעמי - אינן יכולות) לתת להן תשובה מכרעת: ההמלצות מתיישבות היטב, כפי שצריך להיות, עם גישות שונות בשאלות הרקע הכלליות שציניתי, והן מבוססות על גרעין קשה של הסכמה לגבי המאפיינים הרצויים בתפקיד היועץ המשפטי הראשי.

אני שמחה כי הוועדה בחרה לדון לא רק בגזרה הצרה של המינוי, משך הכהונה וכדומה, שכן אין ספק כי אלה נגזרים מתפיסת התפקיד הכוללת של היועץ המשפטי הראשי. אנחנו ממליצים להעביר חלק מן העקרונות והכללים הנוגעים ליועץ המשפטי, שהיו עד עתה תורה שבע"פ, לשפת הכללים המנוסחים והמחייבים. גם לאחר שינוי זה, עיקר העקרונות המסדירים את פעולתו של היועץ המשפטי יישאר עניין לקונבנציות וליחסים בלתי-פורמליים. בכל הסוגיות, לרבות זו של דרך המינוי, יחסי העבודה וסיום התפקיד, עיקר הערובה שיש לנו לפעולה תקינה של המוסדות היא היושר, המקצועיות, האמינות, האחריות, התבונה ושיקול הדעת של ממלאי התפקידים הנוגעים בדבר. הכללים הקיימים, בין אם הם חקוקים ובין אם הם קונבנציונליים, נועדו רק להקל על הפעולה הנכונה של ממלאי התפקידים, ולהציב תמרורים ותזכורות. במערכות מורכבות כגון אלה שאנו דנים בהן, ממילא נקבע תוכן הדברים על ידי תרבות השלטון והפעילות למעשה, ולא על ידי לשון החוקים ואכיפתם

המשפטית. לכן, מערכת נכונה של כללים צריכה למלא את התפקיד של המנעול במשל הידוע של פרופסור בנימין אקצין: גם פלדלת משוכללת לא תמנע כניסתו של פורץ נחרץ, מיומן ועיקש. אבל היעדרו של מנעול עלול לקרוא לגנב, וקיומו של מנעול טוב, בעל מנגנון אכיפה יעיל, ירתיע מי שעלול להיכנע לפיתוי של רווח קל. מערכת הרוצה להגן על עצמה צריכה, לכן, להצטייד במנעולים סבירים, ולעשות מאמץ מרבי שממלאי התפקידים בה לא יעסקו בעיקר בניסיונות להתגבר עליהם. היא צריכה לשמור מכל משמר גם על האתוס הציבורי הדורש מהם לפעול למען האינטרס הציבורי, ולא למען האינטרס האישי או המפלגתי. בתוך המסגרת הזאת, ההחלטות הקובעות את איכות החיים ואת מידת השמירה על שלטון החוק יכולות להיות מגוונות מאוד. דווקא משום כך, חשובות גם ההנחיות הכלליות להפעלת שיקול דעת. דווקא בגלל המידה הרבה של שיקול דעת הנדרשת בתפקידים כאלה, חיוני כל כך לבחור באנשים ראויים למילויים.

ההמלצות שלנו משמרות את ראייתו של תפקיד היועץ המשפטי הראשי כתפקיד מאוחד שיש בו מתחים פנימיים. המלצה זו אינה נובעת רק מן העובדה החשובה כי ועדות כשלו אינן דנות בחלל ריק ואינן מקימות מוסדות יש מאין, על פי שילוב אופטימלי של יסודות ועקרונות. עיון עקרוני והשוואתי מלמד כי המתח הפנימי בתוך התפקיד של אחריות עליונה לאכיפת חוק, לייעוץ משפטי לרשויות השלטון ולייצוגן בבתי המשפט אינו דבר הניתן לפתרון בדרך של תכנון מוסדות, שכן הוא טבוע בתפקיד. אין שיטת משפט שיש בה פתרון המבטל מתחים אלה. יתרה מזו, בכל השיטות התפתחו מנגנונים המעמעמים את המתחים הפנימיים האלה, בין השאר באמצעות חלוקת תפקידים פנימית בתוך מערכת השירות המשפטי הציבורי. כך, למשל, מוכר הצורך בקיומו של ייעוץ משפטי "אישי" ואף "פוליטי" בצד הייעוץ המשפטי הממלכתי המרכזי המבוסס יותר על "מקצועיות". למרות מעמדו הייחודי של היועץ המשפטי הראשי לגבי כל הרשויות, ישנן שיטות שבהן יש מיסוד של ייעוץ משפטי עצמאי ואוטונומי לרשות המחוקקת. ייעוץ כזה אינו פוגע במעמדו הבכיר והמרכזי של השירות המשפטי הציבורי הכפוף ליועץ המשפטי, אלא פועל בצורה משנית לו, ומשלים אותו בעת הצורך. [ובכל השיטות בהן קיימת ביקורת חוקתית ישנו מסלול טיפול שונה, ורגיש יותר, בטענות של חוסר-חוקתיות, בין השאר מפני שהמשפטן הציבורי פועל בנקודה זו מול הרשות המחוקקת עצמה, ולא מול רשויות המנהל או הרשות המבצעת. יש רגישות מיוחדת, ומוצדקת, לכך שבקביעת האיזון בין ערכי יסוד חוקתיים, הרשות המחוקקת אינה מוגבלת על ידי חוות דעת משפטיות לגבי חוקתיות החוק, אלא שהיא עושה הערכה משל עצמה - היכולה להיבדק, בשיטות מסוימות, בפני בית המשפט].

חשוב גם לזכור כי מתח מסוים בין אנשי מקצוע בשירות הציבור ובין נבחרים המבקשים לממש מדיניות ראויה בעיניהם, כמו גם מתח בין תפיסות של מקצועיות עצמאית בשירות הציבור מצד אחד, ובין

הכרעות של מדיניות או, להבדיל, ניסיונות לשימוש רעה בכוח על ידי פוליטיקאים-נבחרים מצד שני, קיים לא רק אצל משפטנים. ייחודם של משפטנים בשירות הציבור בכלל, ושל היועץ המשפטי בתפיסה הישראלית בפרט, הוא כי הם מופקדים על חוקיות השלטון גם כאשר מי שעובר על החוק הוא השלטון או מקורביו, והכול מסכימים כי החוק קובע את גבולות ההתנהגות המותרת בחברה. התוצאה היא כי למשפטנים כוח אפקטיבי להגביל את פעולת הרשות כאשר היא נתפסת כבלתי-חוקית. מכאן החשיבות העצומה לשאלות מה הוא החוק, מה היא פעולה בלתי-חוקית, מתי יש להעמיד לדין, ומי מוסמך לקבוע תשובות מחייבות לשאלה זו.

ברור כי התשובות לשאלות אלה קשורות זו בזו. יחד עם זאת, מישור השאלות הוא שונה. מהות החוק, ומהות היחס בין פעולתם של משפטנים ובין אכיפת החוק, הן שאלות עמוקות ושנויות במחלוקת בתורת המשפט. שום הכרעה של ועדה, של יועץ משפטי או של בית משפט אינה יכולה לתת להן תשובה. יחד עם זאת, פרקליט המעמיד לדין, או בית משפט המרשיע או מזכה, מניחים תשובות מסוימות לשאלה מה היא פעולה חוקית או בלתי-חוקית. ברור כי במערכת פוליטית יש לקבוע כללים בשאלת **הסמכות לתת תשובות מחייבות לשאלות של חוקיות**. בדרך הטבע, לכללי סמכות אלה תהיה הייררכיה, ותהיה מידה מסוימת של **סופיות**. במילים אחרות, המערכת תקבע מי מוסמך לקבוע חוקיות, למרות שברקע יכולה להיות מחלוקת אם קביעת הרשות המוסמכת הסופית היא "נכונה", או אם הדרך בה נקטה על מנת להגיע אל התשובה הזאת היא "נכונה" או "ראויה". בעוד שמותר וצריך לנהל דיון ציבורי בשאלה האם החלטות מסוימות של רשויות מקצועיות הן "נכונות", ואם ראוי להפקיד החלטות מסוימות דווקא בידיהן, כל ממלאי התפקידים חייבים לקבל על עצמם הגנה על הסופיות והכוח המחייב של הרשויות שהוסמכו לכך.

אנחנו נמצאים בתקופה של אימים על מערכת אכיפת החוק ושל ניסיונות דה-לגיטימציה שלה ושל היועץ המשפטי. ניסיונות כאלה חותרים תחת יסודות חיוניים לחיינו כחברה מתוקנת. הם עלולים להרתיע את מערכת אכיפת החוק מפני מלחמה במי שמפר את החוק באופן בוטה ומשחית, תוך כדי גישה של איפה ואיפה והעדפת חזקים ומקורבים. בתקופה האחרונה העמיקה והתרחבה גם המודעות לתפקיד המרכזי של משפט ומשפטנים בחיים הציבוריים בישראל, והתגבר הדיון הציבורי בסוגיות אלה. תהליכים אלה מתחזקים גם בשל התבססותו של המהלך החוקתי, המעמיד גם חלק מחקיקת הכנסת בביקורת שיפוטית. תהליכים אלה גורמים לבלבול מסוכן: לעתים, ביקורת על מה שנתפס כהתפשטות-יתר של המשפט ושל משפטנים, מופנית דווקא כלפי הפעילות המשפטית החיונית והבסיסית ביותר של אכיפת החוק. המלצותינו באות להגן על העצמאות של מערכת אכיפת החוק ושל היועץ המשפטי, על מנת לאפשר להם להמשיך למלא את תפקידם החשוב. חלק

ממאמץ זה כולל חזרה על הבחנתה של ועדת אגרנט בין תפקודו של היועץ המשפטי כאחראי על אכיפת החוק ובין תפקודו כמי שאחראי לתת לרשויות כולן ייעוץ וייצוג.

היועץ המשפטי הוא האדם העומד בראש המערכת הציבורית של הייעוץ המשפטי ושל אכיפת החוק. השמירה על שלטון החוק חייבת להתקיים גם נגד השלטון עצמו. לצורך כך חייבים היועץ המשפטי וצוותו להיות עצמאיים ומקצועיים. מצד אחר, אכיפת חוק היא אחד מן התפקידים המרכזיים של הממשלה, וייעוץ משפטי אפקטיבי לממשלה הוא כלי חיוני כדי שזו תוכל למלא את תפקידיה בחברה. אנחנו עומדים בדו"ח על כך כי היועץ המשפטי וצוותו פועלים לכן מתוך שניות מובנית: מצד אחד, הם חלק חשוב ומרכזי מן הממשלה, וצריכים לסייע בידה למלא את תפקידיה החוקיים. מצד שני, חיוני כי יפעילו את שיקול דעתם המקצועי באופן עצמאי וללא מורא, גם כאשר הפעלתו עשויה להגביל את יכולת הממשלה לפעול או לפגוע בבכירה או מקורביה. שום פתרון מוסדי לא ישחרר את היועץ המשפטי מן הכפילות הזאת, שהיא אחד מן היסודות העושים את התפקיד כה מורכב וחשוב. תפיסת התפקיד, דרכי המינוי והפעולה, כמו דרכים להפסקת כהונה, צריכים כולם לשרת את היכולת של היועץ המשפטי למלא היטב את תפקידו המורכב. יש להישמר היטב מכל נטייה שתחזק אחד מן המרכיבים החיוניים של התפקיד על חשבון השני.

שוב, הבעיה אינה מיוחדת לישראל (או אף לשירות המשפטי). בכל שיטות המשפט, עיקר העבודה של השירות המשפטי הציבורי נעשית על ידי אנשי מקצוע, שיש להם מחויבות משולשת: ללקוח שלהם - הרשות, לאינטרס הציבורי ולעקרונות המקצועיות והיושר האישי שלהם. בין המחויבויות האלה עלולה להיות התנגשות. גם מאחרון המשפטנים בשירות הציבורי אנו מצפים כי לא יהיה "חרב להשכיר" בידי הרשות או בידי אנשי שררה. ברור כי דרישה זו חיונית בנוגע למי שעומד בראש המערכת. מצד אחר, בדמוקרטיה, גם מערכות מקצועיות בשירות הציבורי כפופות להכרעות ערכיות והכרעות מדיניות של המוסדות הנבחרים. יתרה מזו, בכל מערכת - מדינית או מקצועית - צריכה להיות סופיות בקבלת הכרעות, ואדם יכול להתבקש למלא משימה מקצועית שהוא, אישית, אינו מסכים לה. במערכות מתוקנות נמצאים מנגנונים המאפשרים גמישות והימנעות מחיובו של אדם לפעול בניגוד למצפון, אולם אם ההתנגשות היא מבנית וקבועה, יש לחפש דרכים הולמות על מנת לפתור אותה. עבודה בשירות הממשלה אינה כורח. מי שאינו חפץ לקדם את האינטרס הציבורי בדרך של עבודה כזאת, מי שחפץ להקדיש את כל מרצו לתפקיד החשוב של "כלב השמירה" על השלטון, מי שאין לו אמון ברשויות, יכול וצריך למצוא לו תעסוקה אחרת. הרשות אינה יכולה לדרוש כי יסייעו לה לעבור על החוק או כי יעצמו עיניים כאשר היא עושה זאת, אולם היא יכולה וצריכה לקבל ליווי מקצועי, יצירתי ואמין, במסגרת החוק, ממי שעובד בשירותה.

השאלה בה אנו עוסקים נוגעת למעמדו ולמהותו של העומד בראש המערכת המורכבת הזאת. ברוב שיטות המשפט מהן שאבנו את מוסדותינו, **היועץ המשפטי הוא אדם המשלב מעמד פוליטי מובהק עם יוקרה מקצועית.** בדרך הטבע, מתמנה כשר, וחדל לכהן כאשר הממשלה מתחלפת. הוא מקיים בידו אחריות עליונה למערכת אכיפת החוק, שעיקרה אחריות מיניסטריאלית לצוות של עובדי ציבור, הפועלים מתוך אתוס של מקצועיות ועצמאות. בדומה, הוא מרכז בידו אחריות עליונה, אך לא שוטפת, לפעולות של ייעוץ וייצוג. גם באלה קיים יסוד חזק של מקצועיות, המודגש בכך שיש חשיבות ראשונה במעלה ליוקרתם של המשפטנים בשירות הציבור בבתי המשפט. שילוב זה מאפשר ניווט גמיש, ומשתנה תדיר, בין מקצועיות ועצמאות ובין מחויבות פוליטית, ערכית ואידאולוגית למדיניותה של הממשלה.

כבר ועדת אגרנט ציינה לשבח את העובדה כי בישראל העדפנו להדגיש את יסוד העצמאות והמקצועיות של היועץ המשפטי על ידי כך שהוא אינו דמות פוליטית. הוועדה הבהירה את החשיבות של עצמאותו של היועץ המשפטי באכיפת החוק, אולם הדגישה גם את היסודות החיוניים של שיתוף פעולה והתייעצות, ואת האיזון העדין בין עצמאות ובין כפיפות ואחריות פוליטית וציבורית של היועץ המשפטי. מאז ועד היום התבהר הצורך לחזק את עצמאותו של היועץ המשפטי כלפי השלטון. כך ניטלה משר המשפטים סמכות נטילת סמכויותיו של היועץ המשפטי, והוגבר פיקוח הבג"ץ על פעולותיו. במקביל, התפתחו קונבנציות לפיהן חוות דעתו של היועץ המשפטי מחייבת את הרשויות בכל הדרגים, וכי היועץ המשפטי רשאי לבחור שלא להעמיד לרשות הנתקפת בבית המשפט ייצוג מלא, תוך כדי השמעת עמדתו הוא כאשר לדעתו פעולת הרשות אינה חוקית. ועדה זו כונסה על רקע של כשל במינוי היועץ המשפטי, ואנו מציעים מנגנונים להבטחת כשירותו, מקצועיותו ועצמאותו. מנגנונים אלה, שאינם מקובלים בשיטות אחרות בהן מוכר המוסד, נדרשים על רקע העובדה כי ליועץ המשפטי בשיטתנו אין המעורבות והכוח הנובעים מן התפקיד הפוליטי. בכך אנחנו ממשיכים לחזק את יסוד העצמאות בתפקידו של היועץ המשפטי, תוך ההדגשה המשלימה כי שיתוף הפעולה בינו ובין הממשלה הוא חיוני.

הבחירה ביועץ משפטי שאינו פוליטי, שיכול לשרת ממשלות שונות, מרחיקה את היועץ המשפטי מן השר הנבחר ומן הממשלה, ומקרבת אותו למעמדם של הפרקליטים בשירות המדינה. למהלך זה יש יתרונות ברורים בתחום המקצועיות והעצמאות, אך יש לו גם חסרונות: ראשית, הוא מחזק את הרושם כאילו ניתן לנתק בין אכיפת חוק ובין מדיניות, כאילו ייעוץ משפטי לממשלה יכול להיות עניין שהוא רק מקצועי ונייטרלי. הממשלה ושר המשפטים מתפרקים למעשה מאחריותם להשתתף בגיבוש **מדיניות** אכיפת החוק, בעוד היועץ המשפטי

וצוותו - יחד עם חלק מן הציבור - מציגים שאלות של מדיניות אכיפת חוק כעניין שהוא אך ורק מקצועי. התוצאה המשולבת היא כי אין במערכת אכיפת החוק, ואף בציבור הרחב, דיונים רציניים במורכבות של מדיניות אכיפת חוק ובהשלכותיה. אנחנו מדגישים יסוד זה בדו"ח שלנו. יתרה מזו, נראה כי היועץ המשפטי בישראל מעורב יתר על המידה בפעילות שוטפת, ולכן אינו יכול למלא היטב את התפקיד החיוני של קיום מערך בקרה שוטף על פעילות אכיפת החוק.

שנית, הדגשת היסוד המקצועי בעבודתו של היועץ המשפטי עשויה לטשטש את היסוד, הטבעי והמובנה אצל יועץ משפטי פוליטי, של חובתו ורצונו של יועץ משפטי לשרת את הממשלה המכהנת ואת מטרתיה, במסגרת החוק. סכנה זו גדולה במיוחד במקרים שבהם המצב המשפטי אינו ברור, ומקום שאין יחסי אמון בין היועץ המשפטי ובין הרשויות. בדרך הטבע, חששות אלה גדולים במיוחד בחברה שסועה, שיש בה מחלוקות עמוקות על קווי מדיניות ועל הכרעות ערכיות מרכזיות בחיים הציבוריים. החברה הישראלית היא ללא ספק חברה כזו, והשסעים אף הועמקו ונהיו גלויים יותר בשנים האחרונות.

פתרון **חלקי** לקשיים אלה יכול להימצא בפיצול הסמכויות, והפקדת תפקידי הייעוץ והייצוג בידי גורם מקצועי שונה מזה המופקד על אכיפת החוק הפלילי. פיצול כזה יביא להדגשת העצמאות באכיפת החוק, ולהדגשת השותפות בתחומי הייעוץ והייצוג. סביר כי הבדלי הדגשה אלה יתבטאו גם בהבדלים בהליכי המינוי ובתפיסת התפקיד. אולם, כפי שנאמר בדו"ח, פיצול כזה יטשטש עוד יותר את היסודות הלא-מקצועיים הרלוונטיים בענייני אכיפת החוק, ולהחלשה של יסוד העצמאות והמקצועיות בתפקידי הקריטיים של ייעוץ ושל ייצוג. כפי שאמרנו, רק שמירת הריכוז בידי גורם אחד תשמור על עוצמתו, ותחייב אותו להתמודד עם המורכבות של התפקיד. ההכרה במורכבות התפקיד מחייבת הקפדה על עצמאות היועץ המשפטי וצוותו בהחלטות ספציפיות על העמדה לדין, תוך כדי ויתור על חלק מן ההיבטים של תפיסת היועץ המשפטי לממשלה כ"רשות רביעית" בתוך הממשלה. ויתור כזה מחליש אמנם את תביעתו של היועץ המשפטי לקבוע בכל מקרה בצורה מחייבת מה היא ההתנהגות שעל הרשות לאמץ, אולם הוא מחזק את יכולתו לתרום לשמירת חוקיות השלטון בלי להגביל את כוחן של הרשויות, מחוקקת ומבצעת כאחת, לקבל אחריות ציבורית כוללת על החלטותיהן המדיניות.

השילוב הזה יכול להיות מושג באמצעות שלוש הבחנות, שוועדת אגרנט מסתמכת על כולן: הבחנה בין המצב המשפטי מצד אחד ובין קבלת האחריות לפעולה מסוימת בהקשר נתון מצד שני, הבחנה בין המצב המשפטי הקיים ובין מצב נורמטיבי וערכי רצוי מצד אחר, והבחנה בין כפיפות מקצועית של יועצים משפטיים

ליועץ המשפטי הראשי מצד אחד, לעומת שאלת כפיפותן של רשויות שלטון שונות לחוות דעת שלו מצד שני. כל ההבחנות קשורות להנחות היסוד לגבי היחס בין אחריותם של משפטים מקצועיים לבין זו של אנשי ציבור ומדינאים נבחרים או ממונים. התוצאה המשולבת היא כי חוות דעתו של היועץ המשפטי מחייבת רשויות מינהל נמוכות, ואף מבחינת הממשלה והכנסת היא משקפת את המצב המשפטי הקיים. אלא שבמסגרת אחריותן הציבורית, הממשלה ואף הכנסת רשאיות להחליט לקבל על עצמן אחריות ולפעול לפי שיקול דעתן. עד עתה לא היה מקרה בו בחרו הרשויות לעשות כן. אם הפעולה תיתקף בשל אי-חוקיות, ידאג היועץ המשפטי, בצורה שפירטנו, כי ינתן לעמדת הרשות ייצוג הולם, שיסייע בידי בית המשפט להכריע בסוגיה. וכמובן - רשאי היועץ המשפטי הראשי להניע את המשפט הפלילי נוכח מעשי עבירה, אף אם אלה נעשו על ידי אנשים בדרגים הגבוהים של השלטון.

יישומן של הבחנות תאורטיות כאלה למקרים ספציפיים אינו תמיד ברור. עמימות זו עלולה לגרום לכמה סכנות: ראשונה, שיש לה ביסוסים במציאות הפוליטית ובניסיון האנושי, כי הממשלה והכנסת תראינה לעצמן חירות להתעלם מקביעותיו של היועץ המשפטי בעניין החוקיות, ובכך נמצאנו מחלישים את יכולתו של היועץ המשפטי להגן אפקטיבית על שלטון החוק. שנייה, שסבירותה וסכנותיה קטנות הרבה יותר, אך הומחשה אצלנו בכמה מקרים דרמטיים, היא הצרת צעדיה של הרשות באמצעות טענות של אי-חוקיות גם כאשר ישנה מחלוקת אמיתית ורצינית על גבולות המשפט באותו עניין. סכנה שלישית, שלדעתי מתממשת אצלנו עכשיו, היא שילוב של השתיים: כוחות פוליטיים עושים שימוש, שהוא בדרך כלל ציני ומטעה, בקיומה (המוגבל) של הסכנה השנייה על מנת לגרום לדה-לגיטימציה של היועץ המשפטי, וזו עלולה להחליש או לסכל את יכולתו לעמוד בפרץ מפני הסכנה הראשונה.

על רקע זה, יש הגורסים כי הפתרון הוא לתת תמיכה בלתי מסויגת ליועץ המשפטי לממשלה בניסיונו לעמוד בפני הנטייה השלטונית להפרת החוק או להתנהגות שהיא בחינת "נבל ברשות התורה". גישה זו יכולה להיראות מוצדקת, בדרך כלל, בשל טיעון מסדר שני. החשש מפני נטיית הרשות לסטות מן החוק הוא גדול, ויכולת הרשות לעשות כן עצומה. פתח שיאפשר טענה של מחלוקת משפטית ייפרץ במהירות לכלל חיסול של שלטון החוק. לעומת זאת, ניתן לטעון, החשש מפני "אימפריאליזם משפטי" או מהצגת עמדות ערכיות שנויות במחלוקת כעניין חוקי או חוקתי הוא קטן יחסית. עדיף להסתכן בהוראה ברורה המעניקה סמכות וסופיות בענייני יעוץ וייצוג היועץ המשפטי, בידיעה כי עימות חזיתי יקרה רק לעתים נדירות, על פתיחת פתח של עמימות לטענות נוגדות חוק של הרשות.

אלא שמשמעותו של פתרון כזה היא התעלמות מן המורכבות של תפקידו של היועץ המשפטי, וממקומו במערכת המשפטית והפוליטית הכוללת שלנו, כמו גם התעלמות מן המערך המורכב של ערובות לבירור הוגן של מחלוקות, שאף הוא חלק מן האידיאל של שלטון החוק. בתנאים בישראל, עמדה כזו מהווה גם התעלמות מן המחלוקת החשובה והלגיטימית לגבי גבולות המשפט ולגבי תפקידו של המשפט בהכרעות ציבוריות בחברה שסועה. לכן, למרות המחיר האמיתי והמסוכן של פתרונות המבטאים את המורכבות בתפקיד ואת העמימות ההכרחיות בתפקוד טוב של יועץ משפטי, פתרונות כאלה הם בלתי-נמנעים, שכן נזקיו של כל פתרון אחר גדולים יותר. הפתרון הפשוט, המקנה ליועץ המשפטי את הסמכות האחרונה לקבוע חוקיות, תורם לטשטוש של ההבחנה בין חוקיות ובין התנהגות ראויה, ולטשטוש של ההבחנה בין ייצוג המבוסס על הזדהות עם עמדה שאדם מגן עליה ובין ייצוג המבוסס על החובה לתת ייצוג מקצועי שכן הרשות זכאית ליומה בבית המשפט. טשטוש כזה, המחזק את סופיות החלטותיו של היועץ המשפטי, גם מחליש אותו, שכן הוא מציג אותו כנותן הכשר **ערכי** לכל פעולות הממשל שעליהן הוא מגן בבית המשפט, ונותן משמעות מרחיקת לכת יותר למקרים בהם פוסק בית המשפט **נגד** עמדתו. עולה מכך כי העמימות אינה רק רע הכרחי. ליועץ המשפטי עצמו, כמו גם לשמירת האידיאל של שלטון החוק על כל מורכבותו, יש צורך חיוני להודות במורכבות התפקיד, ובהשלכותיה לגבי הדרישות ההכרחיות לקיום טוב שלו. הודאה מושכלת באילוצי התפקיד וניסוח זהיר של עקרונות פעולה, שיצמצמו את החשש לשימוש לרעה בכוח השלטון, עדיפים על הכרזות גורפות ופשטניות מדי, שאינן משקפות את המצב הראוי.

בחשבון האחרון, כללי הסמכות צריכים להיות ברורים. בפועל, ברוב הגדול של המקרים, שהם המבחן האמיתי של המערכת, האיזונים בין הכוחות הפועלים אינם מתמצים בכללים המשפטיים, אלא בצירוף הכללים המשפטיים והנורמות הציבוריות. הנכס הגדול של מוסד היועץ המשפטי כפי שהתפתח אצלנו הוא המודעות הציבורית העמוקה למרכיב העצמאות והמקצועיות של תפקודו. חשוב לחזק הישג זה, וכך אנו עושים. יחד עם זאת, אי-אפשר ולא ראוי לנתק את מערכת השירות המשפטי הציבורי מן התפקידים החיוניים של הכנסת, הממשלה והרשויות האחרות. בדמוקרטיה, את ההכרעות האחרונות מבחינת סדרי עדיפויות ומדיניות צריכות לעשות הכנסת והממשלה. ההגנה על החוקיות היא, בסופם של דברים, תפקידו של בית המשפט. הייעוץ המשפטי הוא מוסד חיוני, שיש לו תפקיד מרכזי בליווי הרשויות ובסיוע להן, בין השאר על ידי צמצום המקרים בהם יהיה צורך להגיע לבית המשפט. דווקא בגלל חשיבותו של אידיאל שלטון החוק, השתמעויותיו צריכות להיקבע מתוך שיתוף פעולה מורכב ומגוון בין הרשויות כולן ובין הציבור. ליועץ המשפטי הראשי תפקיד מרכזי, אך לא בלעדי, בשמירתו של אידיאל זה.

נספחים

נספח א'

שר המשפטים

ירושלים, ו' אדר א' תשנ"ז
13 בפברואר 1997

מס' מכתב: 900/97
מס' תיק:

(בתשובה נא לציין מס' מכתבנו)

לכבוד
כב' הנשיא (בדימ.) מאיר שמגר
פרופ' רות גביזון
פרופ' דוד ליבאי
עו"ד משה נסים
עו"ד חיים צדוק

אדונים נכבדים,

הנני מתכבד בזה למנותכם כחברי ועדה לבחינת מכלול ההיבטים הקשורים לאמות המידה המכשירות מועמד לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, ודרך המינוי של היועץ המשפטי לממשלה:

הנשיא (בדימ.) מאיר שמגר ישמש כיו"ר הוועדה.

הוועדה מתבקשת לבחון את אמות המידה הנדרשות בעניין כשירותו של מועמד למשרת היועץ המשפטי לממשלה, דרך המינוי של נושא התפקיד האמור, לרבות דרך הצגת שמות המועמדים, ומשך הכהונה של נושא תפקיד כאמור.

הוועדה מתבקשת להציע את דרך העיגון של מסקנותיה, אם באמצעות חקיקה ואם בכל דרך אחרת.

הוועדה מוסמכת לדון ולהמליץ את המלצותיה גם בכל סוגייה אחרת הקשורה לכהונת היועץ המשפטי לממשלה, ככל שתמצא לנכון.

מרכז הוועדה יהיה עו"ד איל גבאי ממשד המשפטים.

ב ב ר כ ה ,
צחי הנגבי

נספח ב'

רשימת המוזמנים שהופיעו בפני הוועדה ביוזמתם או לפי הזמנת הוועדה

14.3.97	1. ח"כ שאול יהלום	- יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט
	2. עו"ד יחיאל גוטמן	
	3. עו"ד שמואל הולנדר	- נציב שירות המדינה
28.3.97	4. השופט אהרן ברק	- נשיא בית המשפט העליון
	5. השופט יצחק זמיר	- שופט בית המשפט העליון (השלמת עדות 16.5.97)
10.4.97	6. מר יצחק מודעי	- שר המשפטים לשעבר
	7. מר יוסף חריש	- היועץ המשפטי לממשלה לשעבר
16.5.97	8. עו"ד ידידיה בארי	
	9. ד"ר גד ברזילי	- המכון הישראלי לדמוקרטיה
21.5.97	10. מר מיכאל בן-יאיר	- היועץ המשפטי לממשלה לשעבר
	11. עו"ד צבי ענבר	- היועץ המשפטי, הכנסת
	12. ח"כ דדי צוקר	- יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט לשעבר
	13. מר אליקים רובינשטיין	- היועץ המשפטי לממשלה (השלמת עדות 21.11.97)
	14. השופטת דורית ביניש	- בית המשפט העליון
	15. פרופ' מרדכי קרמינצר	- האוניברסיטה העברית
	16. ח"כ דן מרידור	- שר המשפטים לשעבר
	17. עו"ד דרור חטר-ישי	- ראש לשכת עורכי הדין
	עו"ד יהודה טוניק	- יושב-ראש מועצת הלשכה
	עו"ד פנחס מרינסקי	- נציג לשכת עורכי הדין
13.6.97	18. גב' עדנה ארבל	- פרקליט המדינה
19.6.97	19. השר צחי הנגבי	- שר המשפטים
25.7.97	20. פרופ' זאב סגל	- אוניברסיטת תל-אביב
	פרופ' ליאון שלף	- אוניברסיטת תל אביב
5.9.97	21. מר יהושע שופמן	- משנה ליועץ המשפטי לממשלה
	22. גב' רחל סוכר	- משנה לפרקליט המדינה
	23. גב' נעמי שטרן	- פרקליט מחוז תל-אביב (אזרחי)
	24. גב' יהודית קרפ	- משנה ליועץ המשפטי לממשלה
21.11.97	25. השופט (בדימ') מרדכי בן-דרור	- יושב-ראש הוועדה לבדיקת מינויים ממשלתיים
19.6.98	26. השופט (בדימ') חיים כהן	- המשנה לנשיא בית המשפט העליון (בדימוס)

נספח ג'

הצעת חוק היועץ המשפטי הראשי (מינוי וכהונה), התשנ"ח 1998-

- | | |
|---|---------------------|
| | הגדרות |
| 1. "הוועדה" - הוועדה שתיכון לפי סעיף 3. | |
| "השר" - שר המשפטים. | |
| 2. היועץ המשפטי הראשי מתמנה על ידי הממשלה בהתאם להליכים שנקבעו בחוק זה. | סמכות המינוי |
| 3. כינון ועדה (א) הממשלה תמנה ועדה מקצועית-ציבורית קבועה לשם מקצועית-ציבורית בדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים למשרת היועץ המשפטי הראשי. | |
| (ב) תקופת כהונתה של הוועדה תהיה ארבע שנים מעת מינויה. | |
| (ג) הרכב הוועדה יהיה כלהלן: | |
| (1) שופט של בית המשפט העליון בדימוס שימונה על ידי נשיא בית המשפט העליון ואשר ישמש יושב-ראש הוועדה. | |
| (2) שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לממשלה לשעבר שימונה על ידי הממשלה. | |
| (3) חבר שייבחר על ידי ועדת החוקה חוק ומשפט של | |

הכנסת.

(4) עורך דין שייבחר על ידי המועצה הארצית של

לשכת עורכי הדין.

(5) איש האקדמיה המיומן בתחומי המשפט הציבורי

ודיני העונשין שיבחר על ידי פורום שיכונס לצורך מינוי זה

ואשר בו יטלו חלק הדקנים של הפקולטות למשפטים באוניברסיטאות

בישראל ושל הפקולטות למשפטים הפועלות במכללות להן הוענק

היתר כאמור בחוק המועצה להשכלה גבוהה,

התשי"ח 1958-.

(ד) (1) חבר כנסת שנבחר כחבר הוועדה יכהן כל עוד

הוא חבר הכנסת ואם תמה כהונת הכנסת - עד שהוועדה

הנ"ל של הכנסת החדשה תבחר חבר אחר

במקומו.

(2) שר המשפטים לשעבר או היועץ המשפטי לשעבר

יכהן כל עוד מכהנת הממשלה שמינתה אותו.

(3) עם התפנות מקומו של אחד מחברי הוועדה עקב

התפטרות, פטירה או טעם מן המנויים בפסקאות (1),

או (2) לעיל, תפורסם הודעה ברשומות על התפנות

המקום וימונה חבר אחר על ידי מי שמוסמך למנות

חבר מסוגו לפי המוצע לעיל.

(4) מינוי הוועדה ושינויים בהרכבה יפורסמו

ברשומות.

כינוס הוועדה 4. סיים יועץ משפטי ראשי את תקופת כהונתו כפי שנקבעה בסעיף 9 או התפנתה המשרה האמורה לפני תום תקופת הכהונה בשל התפטרותו או פטירתו או בשל אחד מן הטעמים המנויים בסעיף 10(ב), תכונס הוועדה על ידי היושב-ראש שלה, לפי בקשת הממשלה, כדי לדון בכשירותם ובהתאמתם של מועמדים שיוצעו לתפקיד המתפנה, בהתאם לסעיף 6. סדרי הפנייה לוועדה ומועדי כינוסה ייקבעו בתקנות.

כשירות 5. על מועמד לתפקיד יועץ משפטי ראשי יחולו התנאים המצטברים הבאים -

(א) עליו להיות בעל הכשירות לכהן כשופט בית המשפט העליון, כאמור בסעיפים 2(1) או 2(2) לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984.

(ב) הוועדה מצאה אותו מתאים וראוי לכהן בתפקיד האמור.

הגשת מועמדות 6. (א) הצעות של מועמדים יוגשו לוועדה על ידי ראש הממשלה, שר המשפטים, או שניהם גם יחד או על ידי חבר הוועדה.

(ב) כל הצעה תוגש בכתב.

תפקיד הוועדה 7. (א) הוועדה תבקש הסכמת מועמד לפני הדיון במועמדותו, תבחן כשירות המועמדים והתאמתם לתפקיד, תאסוף חוות דעת על המועמדים, תקיים התייעצות עם ראש הממשלה ושר המשפטים בעניין התאמת המועמדים לתפקיד, תפרסם שמות המועמדים שהוצעו לה בדרך שתקבע, תדון בהשגה לגבי מועמד, ותגבש המלצתה בכתב ובה שמו של מועמד המוצע על ידה, אך היא רשאית להציע לפי שיקולה מספר מועמדים גדול יותר.

(ב) החלטת הוועדה כי מועמד הוא כשיר ומתאים טעונה הסכמת ארבעה מתוך חמשת חבריה, לפחות.

(ג) דיוני הוועדה יתנהלו בדלתיים סגורות. החומר שהוגש לוועדה ודיוניה יהיו סודיים ואין לפרסמם למי שלא הוסמך לכך.

(ד) הוועדה תקבע סדרי עבודתה במידה ולא נקבעו בחוק זה או בתקנות לפיו.

8. (א) הוועדה תציע לממשלה מועמד אחד או יותר.

**מינוי על ידי
הממשלה**

(ב) שר המשפטים יעלה מינוי היועץ המשפטי הראשי על סדר יומה של הממשלה לפחות שבוע ימים לפני הדיון.

(ג) יועץ משפטי ראשי ייבחר רק מבין המועמדים שהוצעו על ידי הוועדה.

(ד) החליטה הממשלה שלא למנות אף מועמד שהוצע לה, יוחזר הדיון לוועדה, וניתן יהיה, בשלב זה, להציע מועמדים נוספים.

9. תקופת כהונתו של יועץ משפטי ראשי תהיה תקופה אחת של שש שנים.

משך הכהונה

לא יתמנה מי שמלאו לו שבעים שנה, אולם מי שנתמנה לפני הגיעו לגיל האמור רשאי להשלים תקופת כהונתו.

10. (א) היועץ המשפטי הראשי רשאי להודיע על התפטרותו מתפקידו על ידי הודעה בכתב שתימסר לראש הממשלה. התפטרותו תכנס לתוקפה 72 שעות אחרי מסירת כתב ההתפטרות.

**הפסקת כהונה של
היועץ המשפטי
הראשי**

(ב) הממשלה, אחרי התייעצות עם הוועדה והענקת זכות שימוע ליועץ המשפטי אם ירצה בכך, רשאית להפסיק את כהונתו של היועץ המשפטי הראשי, לפני תום תקופת כהונתו אם -

(1) קיימים חילוקי דעות בין הממשלה לבין היועץ המשפטי הראשי, היוצרים מצב שבו נמנע שיתוף פעולה יעיל;

(2) עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו;

(3) אינו כשיר עוד לבצע את תפקידיו;

(4) מתנהלת חקירה פלילית או הוגש כתב אישום נגד היועץ המשפטי הראשי.

השניה 11. הממשלה, אחרי התייעצות עם הוועדה, רשאית להשעות את היועץ המשפטי הראשי לתקופה שתקבע אם נפתחה נגדו חקירה פלילית או הוגש נגדו כתב-אישום.

שינוי תואר המשרה 12. כל מקום בחיקוק בו ננקב בתואר "היועץ המשפטי לממשלה" יבוא: "היועץ המשפטי הראשי".

תחולה 13. הוראות סעיפים 9, 10 ו-11 יחולו על מי שמכהן ביום תחילתו של החוק כיועץ משפטי לממשלה.

ביטול 14. סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 - בטל.

ביצוע ותקנות 15. שר המשפטים, בהתייעצות עם הוועדה, ובאישור ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, רשאי להתקין תקנות לביצוע חוק זה.

נספח ד'

הצעת נוסח של ההודעה בדבר הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי הראשי

מודיעים בזה כי הממשלה קבעה בהתאם לסעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט 1959-, את הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי הראשי, כלהלן:

1. (א) המועמדים למשרת יועץ משפטי ראשי יוצעו לממשלה על ידי ועדה מקצועית-ציבורית, שהרכבה ואופן פעולתה יפורטו בהמשך דברינו, ואשר תמונה לאלתר.

(ב) הוועדה המקצועית-הציבורית תהיה ועדה קבועה ומשך כהונתה ארבע שנים.

(ג) הוועדה תהיה מורכבת מחמישה חברים, כמפורט להלן:

(1) שופט של בית המשפט העליון בדימוס, שימונה על ידי נשיא בית המשפט העליון וישמש יושב-ראש הוועדה.

(2) שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לממשלה לשעבר, שיתמנה על ידי הממשלה.

(3) חבר שייבחר על ידי ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

(4) עורך דין שייבחר על ידי המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין.

(5) איש האקדמיה המיומן בתחומי המשפט הציבורי ובדיני העונשין שייבחר על ידי פורום שיכונס לצורך מינוי זה ואשר בו יטלו חלק הדקנים של הפקולטות למשפטים באוניברסיטאות בישראל ושל הפקולטות למשפטים הפועלות במכללות אשר להן הוענק היתר כאמור בחוק להשכלה גבוהה, התשי"ח 1958-.

(ד) (1) חבר כנסת שנבחר כחבר הוועדה יכהן כל עוד הוא חבר הכנסת ואם תמה כהונת הכנסת - עד שהוועדה הנ"ל של הכנסת החדשה תבחר חבר אחר במקומו.

(2) שר המשפטים לשעבר או יועץ משפטי לשעבר יכהן כל עוד מכהנת הממשלה שמינתה אותו.

(3) עם התפנות מקומו של אחד מחברי הוועדה עקב התפטרות, פטירה או טעם מן המנויים בפסקאות (1) או (2) לעיל, תפורסם הודעה ברשומות על התפנות המקום וימונה חבר אחר על ידי מי שמוסמך למנות חבר מסוגו לפי המוצע לעיל.

(ה) מינוי הוועדה ושינויים בהרכבה יפורסמו ברשומות.

(ו) שר המשפטים ישא באחריות לייזום המינויים על ידי הגורמים הממנים הנ"ל, לרבות העלאת המינוי כאמור בפסקה (ג)(2) לעיל על סדר היום של ישיבות הממשלה.

(ז) הוועדה תכונס לדיון על ידי היושב-ראש שלה בעקבות הודעה בכתב החתומה מטעם הממשלה בידי שר המשפטים, לפיה משרת היועץ המשפטי הראשי התפנתה או עומדת להתפנות, לפי העניין. עומדת להתפנות מקומו של יועץ משפטי בשל תום הקדנציה תימסר ההודעה במועד שיאפשר לוועדה לקיים תפקידיה ובמידת האפשר לסכם דעתה כחודשיים לפני תום הקדנציה. כאשר קם הצורך בכינוס הוועדה שלא עקב תום הקדנציה, תימסר ההודעה לוועדה בהקדם ככל האפשר כדי לאפשר לוועדה דיון ענייני ומלא, ולקצר תקופת היות התפקיד של יועץ משפטי בלתי-מאויש.

(ח) הוועדה תהיה מופקדת על סינון ובדיקת התאמתם של המועמדים.

(ט) המועמדים שיידונו בפני הוועדה יכול שיהיו אלה:

(1) מי שהוצע לוועדה על ידי ראש הממשלה, שר המשפטים או

שניהם גם יחד.

(2) מי שמועמדותו הועלתה על ידי חבר הוועדה.

כל הצעה תוגש בכתב.

(י) לפני דיון בכל מועמד כאמור להלן תקבל הוועדה את הסכמתו בכתב של המועמד שהוצע, להעלות מועמדותו.

(יא) כדי שמועמד יזכה להיכלל בין המועמדים אותם תציע הוועדה עליו להיות כשיר להתמנות לשופט בית המשפט העליון, לפי הכללים הקבועים בסעיפים קטנים 2(1) או 2(2) לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984, ועליו להיות מתאים וראוי להתמנות על פי העקרונות שהותוו בדו"ח הוועדה לבחינת מכלול ההיבטים הקשורים לאמות המידה המכשירות מועמד לתפקיד היועץ המשפטי הראשי שהוגשו לשר המשפטים ביום ואושרו על ידי הממשלה ביום

(יב) הוועדה רשאית לבקש חוות דעת ממי שבידיו לדעתה מידע לגבי כשירותו של מועמד.

(יג) הוועדה תקיים התייעצות אחת או יותר עם ראש הממשלה ושר המשפטים בעניין התאמתם של המועמדים למינוי.

(יד) שמות המועמדים שהוצעו ואשר הוועדה ראתה אותם כראויים לכאורה למינוי, יפורסמו ברבים, על ידי הודעה שתימסר לפרסום בתקשורת, לפחות עשרים ואחד יום לפני סיכום מסקנותיה של הוועדה.

(טו) הוגשה השגה בעניין מועמדותו של פלוני תקבע הוועדה לפי שיקוליה את הדרכים לבדיקתה ולשמיעת תגובת המועמד.

(טז) דיוני הוועדה יתנהלו בדלתיים סגורות. כל החומר של ההשגות, התגובות עליהן וההחלטות לגביהן וכן חוות הדעת הן סודיות ואין לפרסמן אלא למי שהוסמך לקבלם לפי האמור בהודעה זו.

(יז) החלטת הוועדה כי מועמד הוא כשיר ומתאים טעונה לפחות הסכמת ארבעה מתוך חמשת חבריה.

(יח) עם סיום דיוניה תגיש הוועדה לממשלה את שמו של המועמד המוצע, אולם היא רשאית להציע לפי שיקולה מספר מועמדים גדול יותר.

הכללת שם פלוני בין השמות פירושו כי המועמד הסכים לשמש כמועמד, כי הוא עונה לדעת הוועדה על תנאי הכשירות הנדרשים וכי הוא מתאים לתפקיד המוצע.

(יט) (1) עם קבלת הצעות הוועדה יובא עניין המינוי לדיון בממשלה.

(2) הנושא יועלה לדיון על ידי שר המשפטים.

(3) לפני הדיון ייכללו שמות המועמד או המועמדים שהוצעו על ידי הוועדה בסדר היום של הממשלה, לפחות שבוע לפני הדיון. לסדר היום יצורפו קורות החיים המפורטות של המועמדים.

(כ) חברי הממשלה בלבד יהיו רשאים לעיין בחוות הדעת שניתנו לגבי המועמדים, וכן בהחלטות הוועדה בקשר להשגות. איסור הפרסום של חוות הדעת למי שלא הוסמך לכך, כאמור בפסקאות לעיל יחול גם על חברי הממשלה.

(כא) היועץ המשפטי הראשי שיתמנה ייבחר כאמור רק מבין המועמדים שהוצעו לה על ידי הוועדה.

(כב) החליטה הממשלה שלא למנות אף אחד מן המועמדים שהוצעו לה על ידי הוועדה, יחזור הדיון בבחירת מועמדים לוועדה. מי שהוסמך להציע מועמדים לפי האמור לעיל, רשאי להציע בשלב זה מועמדים נוספים.

(כג) לא נתמנה יועץ משפטי חדש לפני תום תקופת הכהונה של מי שקדם לו בתפקיד, רשאית הממשלה, לאחר התייעצות בוועדה, להאריך, לתקופה שאינה עולה על שישה חודשים, את משך הכהונה של היועץ המשפטי המכהן אותה שעה או למנות ממלא מקום לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים, לפי האמור בסעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט 1959. כיהן אותה שעה אדם שמונה כממלא מקום קבוע של

היועץ המשפטי הראשי, ימלא זה האחרון את מקומו של היועץ המשפטי עד מינויו של נושא משרה קבוע כאמור, אולם זאת בתנאי שתקופת ממלא המקום לא תעלה על שלושה חודשים.

(כד) משך כהונתו של היועץ המשפטי הראשי תהיה תקופה אחת של שש שנים.

לא ימונה לתפקיד מי שכבר מלאו לו שבעים שנה, אולם מי שמונה והגיע לגיל האמור, יוכל להשלים תקופת כהונתו.

(כה) היועץ המשפטי ראשי להודיע על התפטרותו לפני תום הקדנציה על ידי הודעה בכתב לראש הממשלה שתיכנס לתוקפה 72 שעות אחרי מסירתה.

(כו) הסמכות להפסקת כהונה של היועץ המשפטי תהיה בידי הממשלה בהתייעצות עם הוועדה, והממשלה רשאית להפעילה באחת הנסיבות הבאות:

(1) קיימים חלוקי דעות בין הממשלה לבין היועץ המשפטי הראשי,

היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל;

(2) היועץ המשפטי עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו;

(3) היועץ המשפטי אינו כשיר עוד לבצע את תפקידיו;

(4) מתנהלת חקירה פלילית או הוגש כתב אישום נגד היועץ

המשפטי.

נפתחה חקירה פלילית או הוגש נגד היועץ המשפטי הראשי כתב-אישום, רשאית הממשלה, בהתייעצות עם הוועדה, להשעות את היועץ המשפטי לתקופה שתקבע.

(כז) בנסיבות המתוארות בפסקה (כו) יחולו הוראות אלה:

(1) תהיה התייעצות עם הוועדה המקצועית-הציבורית לפני הבאת הנושא לממשלה.
הנושא יובא בפני הוועדה על ידי שר המשפטים,

בפניה בכתב, והוועדה תביע דעתה אחרי קיום ההליך כאמור בפסקה (2) להלן.
הוועדה תסכם דעתה בכתובים.

(2) תהיה זכות שימוע ליועץ המשפטי הן בפני הוועדה והן בפני הממשלה או בפני ועדת שרים שהתמנתה על ידה למטרה זו.

2. הודעת הממשלה י"ב באייר התש"ך - 9 במאי 1960 - בטלה.

מזכיר הממשלה

תאריך:

נספח ה'

רשימת החיקוקים בהם מפורטות סמכויותיו של היועץ המשפטי לממשלה

סעיף	חוק	נושא
1. סעיף 27 לחוק	אימוץ ילדים, התשמ"א-1981-	בית דין דתי כבית דין מוסמך כאשר המאומץ מתחת גיל 9
2. סעיף 5 לחוק	איסור הכחשת השואה, התשמ"ו-1986-	הגשת אישום על ידי היועץ או בהסכמתו
3. סעיף 4 לחוק	איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965-	הגשת כתב אישום בגין לשון הרע על ציבור על ידי היועץ או בהסכמתו
4. סעיף 4 לחוק	אכיפת פסקי-חוץ, התשי"ח-1958-	אכיפה אף על פי שאין הודיות באכיפה
5. סעיף 6 לחוק	האפטרופוס הכללי, התשל"ח-1978-	מתן ניהול וצו זמני על פי בקשת היועץ
6. סעיף 14 לחוק	האפטרופוס הכללי, התשל"ח-1978-	מתן הוראות בית המשפט על פי בקשת היועץ
7. סעיף 17 לחוק	הארכיונים, התשט"ו-1955-	תביעה פלילית ברשות היועץ המשפטי בלבד
8. סעיף 8 לחוק	הבזק, התשמ"ב-1982-	כהונת חבר מועצה (עבירה שיש עימה קלון)
9. סעיף 39א לכללי	הבזק (שידורי בעלי זכיון), התשמ"ד-1987-	תאגיד מפיק ערוץ (עבירה שיש עימה קלון)
10. סעיף 64 לחוק	הבחירות לכנסת ולראש הממשלה (נוסח משולב), התשכ"ט-1969-	ערעור על אישור רשימת מועמדים
11. סעיף 86 לחוק	הבחירות לכנסת ולראש הממשלה (נוסח משולב), התשכ"ט-1969-	ערעור בחירות
12. סעיף 10 לתקנות	בחירות רבני עיר, התשל"ה-1974-	הצגת מועמדות (עבירה שיש עימה קלון)
13. סעיף 29 לחוק	ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994-	בקשה למתן צו למכירת אמצעי שליטה בתאגיד אחר
14. סעיף 44 לחוק	ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994-	תנאים למינוי הנציב (עבירה שיש עימה קלון)
15. סעיף 51 לחוק	ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994-	העברה מכהונה (עבירה שיש עימה קלון)
16. סעיף 30 לחוק	בית הדין לעבודה,	זכות ההתערבות בהליכים

	התשכ"ט 1969-		
הגשת כתב אישום באישור היועץ המשפטי לממשלה	בנקאות (רישוי), התשמ"א 1981-	סעיף 50א לחוק	17.
נקיטת אמצעים במהלך הגבלת פירוק ומינוי כונס נכסים רק באישור היועץ	הבנקאות, 1941	סעיף 8יב לפקודת	18.
חקירה פלילית ותביעה פלילית כנגד קאדי מדהב - רק על ידי היועץ	בתי הדין הדתיים הדרוזיים, התשכ"ג 1962-	סעיף 28 לחוק	19.
בקשת הנידון	בתי המשפט (סדרי דין במשפט חוזר), התשי"ז 1957-	סעיף 2 לתקנות	20.
בקשת היועץ המשפטי לממשלה	בתי המשפט (סדרי דין במשפט חוזר), התשי"ז 1957-	סעיף 3 לתקנות	21.
הליך משמעתי והליך פלילי	בתי הסוהר (נוסח חדש), התשל"ב 1971-	סעיף 105ב לפקודת	22.
הענקת סמכויות שוטר לפקחים	גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ב 1992-	סעיף 64 לחוק	23.
חקירה פלילית בהסכמת היועץ ותביעה פלילית רק בידי היועץ	הדיינים, התשט"ו 1955-	סעיף 25 לחוק	24.
הפיצויים	הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943	סעיף 8 לפקודת	25.
שימוש כדן בהאזנת סתר שלא כדן	האזנת סתר, התשל"ט 1979-	סעיף 2ב לחוק	26.
בקשה להיתר להאזנה לשיחות חסויות על ידי היועץ או פרקליט המדינה	האזנת סתר, התשל"ט 1979-	סעיף 9א לחוק	27.
בקשה לקבילות ראייה (היועץ, פרקליט המדינה, פצ"ר)	האזנת סתר, התשל"ט 1979-	סעיף 13 לחוק	28.
תביעה פלילית בגין הדחת בני אדם שלא ימלאו את חובתם - רק בהסכמת היועץ	ההגנה (שעת חירום), 1945	סעיף 141 לתקנות	29.
תביעה פלילית בגין כוח להשיג ידיעות - רק בהסכמת היועץ	ההגנה (שעת חירום), 1945	סעיף 144 לתקנות	30.
הארכת תקפה של הכרזה	ההסגרה, התשי"ד 1954-	סעיף 20 לחוק	31.
טענת אויבות על ידי היועץ או בהסכמתו	הסדרי משפט ומינהל (נוסח משולב), התש"ל 1970-	סעיף 4 לחוק	32.
אישור נשיאת מאסר	העברת אסירים לארצותיהם, התשנ"ז 1996-	סעיף 10 לחוק	33.
השעיית אדם שהורשע או שהוגש נגדו כתב אישום	השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד 1994-	סעיף 23 לחוק	34.
העמדת פרקליט לצורך איסוף חומר על ידי היועץ	ועדות-חקירה, התשכ"ט 1968-	סעיף 13 לחוק	35.
התייצבות היועץ המשפטי לממשלה	ועדות-חקירה, התשכ"ט 1968-	סעיף 16 לחוק	36.

זכות מטפחים של זני צמחים, התשל"ג1973-	סעיף 25 לחוק	.37
הפנייה לבית המשפט של בקשה נגועה בתרמית		
החברות (נוסח חדש), התשמ"ג1983-	סעיף 36 לפקודת	.38
נטילת שם מטעה		
החברות (נוסח חדש), התשמ"ג1983-	סעיף 223 לפקודת	.39
מינוי חוקר		
החברות (נוסח חדש), התשמ"ג1983-	סעיף 261 לפקודת	.40
סמכות היועץ המשפטי לממשלה		
החברות (נוסח חדש), התשמ"ג1983-	סעיף 381 לפקודת	.41
פירוק חברה לא רשומה		
החברות הממשלתיות, התשל"ה1975-	סעיף 17 לחוק	.42
סייגים לכהונה כדירקטור (עבירה שיש עימה קלון)		
החברות הממשלתיות, התשל"ה1975-	סעיף 18 ב לחוק	.43
מינוי יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים		
החברות הממשלתיות, התשל"ה1975-	סעיף 22 לחוק	.44
פקיעת הכהונה (עבירה שיש עימה קלון)		
החברות הממשלתיות, התשל"ה1975-	סעיף 23 לחוק	.45
השעיה (חשוד בעבירה שיש עימה קלון)		
החברות הממשלתיות, התשל"ה1975-	סעיף 42 לחוק	.46
פקיעת כהונה של מנכ"ל (עבירה שיש עימה קלון)		
החברות הממשלתיות (הצהרת רכוש של מנהל כללי), התשל"ו1976-	סעיף 4 לתקנות	.47
שמירת המעטפות ופתיחתן לפי הוראות היועץ או בית המשפט		
החברות הממשלתיות (כללים לקביעת נציג נבחר מקרב עובדי החברה כדירקטור), התשל"ל	סעיף 6 לתקנות	.48
כשירות להיות מועמד (עבירה שיש עימה קלון)		
החוזים האחידים, התשמ"ג1982-	סעיף 14 לחוק	.49
ביטול תנאי שניתן לו אישור לפי בקשת היועץ		
חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב1972-	סעיף 23 לחוק	.50
מינוי בודק להתנהגות חוקר פרטי		
חסינות זכויות (הכוח הרב לאומי), התשמ"ג1983-	סעיף 3 לצו	.51
אישור היועץ המשפטי לממשלה להגשת כתב אישום או בקשת מעצר ליותר משבעה ימים		
חקירת סיבות מוות, התשי"ח1958-	סעיף 34 לחוק	.52
חקירה בשנית לפי בקשת היועץ		
טיפול בחולי נפש, התשנ"א1991-	סעיף 21 לחוק	.53
העמדה לדין לאחר שחרור		

ערעור על החלטת ועדה פסיכיאטרית	טיפול בחולי נפש, התשנ"א 1991-	סעיף 29 לחוק	.54
הליכים טעונים צו היועץ המשפטי	הטלגרף האלחוטי (נוסח חדש), התשל"ב 1972-	סעיף 11 לפקודת	.55
חבר הכנסת שהורשע (עבירה שיש עימה קלון)	יסוד: הכנסת	סעיף 42א לחוק	.56
ביטול פעולות של קטין	הכשרות המשפטית והאפוסטרופוסות, התשכ"ב 1962-	סעיף 5 לחוק	.57
ביטול אישור לאמן	לשכת עורכי הדין, התשכ"א 1961-	סעיף 30 לחוק	.58
ערעור	לשכת עורכי הדין, התשכ"א 1961-	סעיף 31 לחוק	.59
הזכות להגיש קובלנה	לשכת עורכי הדין, התשכ"א 1961-	סעיף 63 לחוק	.60
מעמד היועץ המשפטי לממשלה	לשכת עורכי הדין, התשכ"א 1961-	סעיף 79 לחוק	.61
ראיות היועץ המשפטי	לשכת עורכי הדין (סדרי הדין בבתי-הדין המשמעתיים), תשכ"ב 1962-	סעיף 33 לכללי	.62
הגשת בקשה לביטול החברות	לשכת עורכי הדין (סדרי הדין בבתי-הדין המשמעתיים), תשכ"ב 1962-	סעיף 48 לכללי	.63
המשיב בערעור מטעם היועץ המשפטי לממשלה	לשכת עורכי הדין (סדרי הדין בבתי-הדין המשמעתיים), תשכ"ב 1962-	סעיף 55 לכללי	.64
דרכי הטיפול בתוצאות הביקורת	מבקר המדינה, התשי"ח 1958- (נוסח משולב)	סעיף 14 לחוק	.65
צו סגירה מאת בית המשפט על פי בקשת היועץ	המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח 1958-	סעיף 21 לחוק	.66
ערעור על החלטת ועדת הקנסות	המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, התשי"ט 1959-	סעיף 44 לחוק	.67
סייגים למינוי (עבירה שיש עימה קלון)	מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך 1960-	סעיף 4 לחוק	.68
פקיעת כהונה (עבירה שיש עימה קלון)	מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך 1960-	סעיף 4 לחוק	.69
הימנעות מפעולה על פי שיקול - דעת היועץ	המיסוי על יבוא ויצוא (סיוע למדינות חוץ), התשנ"ב 1992-	סעיף 5 לחוק	.70

כיצד מגישים אישום	המכס	סעיף 225 לפקודת	.71
בירור או חוות דעת של היועץ בערעור לפני השר	המכרות	סעיף 34 לפקודת	.72
חקירת ראש הממשלה ואישומו	יסוד: הממשלה	סעיף 25 לחוק	.73
הפסקת כהונה	המניות הבנקאיות שבהסדר (הוראת השעה), התשנ"ד-1993	סעיף 15 לחוק	.74
עיכוב הדיון בבית דין של דין יחיד	למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954	סעיף 19 לחוק	.75
גילוי לפי דרישת היועץ או בית המשפט	מקורות האנרגיה, התש"ן-1989	סעיף 6 לחוק	.76
ביטול ושינוי תנאי זיקת הנאה	המקרקעין, התשכ"ט-1969	סעיף 96 לחוק	.77
רישום הערה על הגבלת כשרות	המקרקעין, התשכ"ט-1969	סעיף 129 לחוק	.78
פקיעת הכהונה (עבירה שיש עימה קלון)	המרכז להנצחת זכרו של יצחק רבין, התשנ"ז-1997	סעיף 15 לחוק	.79
תנאי העסקתו של ראש המרכז ופקיעת כהונתו (עבירה שיש עימה קלון)	המרכז להנצחת זכרו של יצחק רבין, התשנ"ז-1997	סעיף 20 לחוק	.80
אישור כללים בדבר גישה למרשם	המרשם הפלילי ותקנות השבים, התשמ"א-1981	סעיף 4 לחוק	.81
מסירת מידע לשם כהונה על פי אישור היועץ	המרשם הפלילי ותקנות השבים, התשמ"א-1981	סעיף 7 לחוק	.82
פרסום פקודות משטרת ישראל	המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971	סעיף 9 לפקודת	.83
חקירת עובדי שירות הביטחון הכללי (הסמכות ניתנת להאצלה לפרקליט המדינה או משנהו)	המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971	סעיף 1ט49 לפקודת	.84
סייגים וכשירויות למתן רישיון (עבירה שיש עימה קלון)	משק החשמל, התשנ"ו-1996	סעיף 6 לחוק	.85
שפיטת קטין ובגיר יחד רק בהסכמת היועץ	הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971	סעיף 4 לחוק	.86
העמדת קטין לדין לאחר שחלפה שנה מיום ביצוע העבירה	הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971	סעיף 14 לחוק	.87
מתן צו הנהלה	לניהול מוסדות (מקרים מיוחדים), התשי"ב-1952	סעיף 2 לחוק	.88
מתן צו יציאה	לניהול מוסדות (מקרים מיוחדים), התשי"ב-1952	סעיף 8 לחוק	.89
סודיות דיוני הרשות וגילוי לפי דרישת היועץ	ניירות ערך, התשכ"ח-1968	סעיף 13 לחוק	.90
סודיות מחזיק ידיעות וגילוי לפי דרישת היועץ	ניירות ערך, התשכ"ח-1968	סעיף 56 לחוק	.91
עבירות	נכסי הגרמנים, התשי"ו-1050	סעיף 22 לחוק	.92

93.	סעיף 22 לחוק	נכסי נפקדים, התש"ו-1950-	ייצוג נפקד בידי עורך דין רק בהסכמת היועץ
94.	סעיף 35 לחוק	נכסי נפקדים, התש"ו-1050-	עבירות
95.	סעיף 8 לחוק	סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982-	סמכות באין אחיזה בשום מקום
96.	סעיף 64 לחוק	סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982-	ערר על החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין
97.	סעיף 66 לחוק	סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982-	אצילת סמכות לענין ערר
98.	סעיף 94 לחוק	סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982-	הגשה מחדש של אישום שבוטל
99.	סעיף 94 לחוק	סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982-	התליית הליכים וחידוש אישום שהותלה
100.	סעיף 231 לחוק	סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982-	עיכוב הליכים בידי היועץ ואצילת הסמכות
101.	סעיף 232 לחוק	סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982-	חידוש הליכים
102.	סעיף 242 לחוק	סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982-	הענקת סמכות על ידי פרקליט המדינה לפרקליט אחר באישור היועץ
103.	סעיף 17 לחוק	סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996-	מעצר לפני הגשת כתב אישום לתקופה העולה על שלוש יום
104.	סעיף 35 לחוק	סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996-	פגישה עם עורך דין בעבירות ביטחון
105.	סעיף 1 לפקודת	סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) (נוסח חדש)	ייצוג המדינה בהליכים מסוימים
106.	סעיף 4 לחוק	להארכת תקפן של תקנות- שעת חירום (יהודה שומרון וחבל עזה - שיפוט בעבירות ועזרה משפטית)	העברת נאשם לאזור על פי ציווי היועץ (ניתן להאצלה לפרקליט המדינה)
107.	סעיף 10 לחוק	להארכת תקפן של תקנות- שעת חירום (יהודה שומרון וחבל עזה - שיפוט בעבירות ועזרה משפטית)	העברת מבוקש לרשות הפלסטינית על פי הוראת היועץ
108.	סעיף 13 לחוק	להארכת תקפן של תקנות- שעת חירום (יהודה שומרון	אי ביצוע פעולה של עזרה משפטית לפי קביעת היועץ

	וחבל עזה - שיפוט בעבירות (ועזרה משפטית)		
109	סעיף 14 לחוק	להארכת תקפן של תקנות- שעת חירום (יהודה שומרון וחבל עזה - שיפוט בעבירות ועזרה משפטית)	בקשה לצו מעצר באישור היועץ לצורך העברת חשוד לישראל
110	סעיף 4 לחוק	סוכני המכס, התשכ"ה-1964-	תנאים לרישום סוכן מכס (עבירה שיש עימה קלון)
111	סעיף 11 לחוק	סוכני המכס, התשכ"ה-1964-	מחיקת רישום (עבירה שיש עימה קלון)
112	סעיף 2א לפקודת	סימני סחורות	צינונה של סחורה שאינה פרי הדר בכינוי המקור של פרי הדר
113	סעיף 38 לפקודת	הסמים המסוכנים (נוסח חדש), התשל"ג-1973-	העמדה לדין בעבירות חוץ בידי היועץ או בהסכמתו
114	סעיף 9 לחוק	העונשין, התשל"ז-1977-	העמדה לדין בגין עבירת חוץ בידי היועץ או בהסכמתו
115	סעיף 10 לחוק	העונשין, התשל"ז-1977-	נשיאת עונש שהוטל בחוץ לארץ בידי מי שנמצא בישראל
116	סעיף 123 לחוק	העונשין, התשל"ז-1977-	הגשת כתב אישום לפי פרק ז' בידי היועץ או בהסכמתו
117	סעיף 124 לחוק	העונשין, התשל"ז-1977-	מעצר לפי בקשת היועץ המשפטי
118	סעיף 135 לחוק	העונשין, התשל"ז-1977-	סייגים לאישום ולהרשעה
119	סעיף 144ה לחוק	העונשין, התשל"ז-1977-	הגשת אישום לפי סימן א' בהסכמת היועץ
120	סעיף 150 לחוק	העונשין, התשל"ז-1977-	הגשת אישום לפי סעיפים 145-149 בהסכמת היועץ
121	סעיף 162 לחוק	העונשין, התשל"ז-1977-	הגשת אישום לפי סעיפים 160, 161 בהסכמת היועץ או בידיו
122	סעיף 354 לחוק	העונשין, התשל"ז-1977-	סייג להתיישנות עבירות מין בקטין
123	סעיף 6 לחוק	עזרה משפטית למדינות חוץ (נוסח משולב), התשל"ז-1977-	מסירת חפצים למדינות חוץ
124	סעיף 33 לחוק	העמותות, התש"ם-1980-	פסלות לכהונת חבר ועד או חבר ועדת ביקורת (עבירה שיש עמה קלון)
125	סעיף 52 לחוק	העמותות, התש"ם-1980-	ערעור
126	סעיף 37 לפקודת	העיתונות	הגבלת התביעות הפליליות בהסכמת היועץ
127	סעיף 22 לפקודת	הפטנטים והמדגמים	ביטול פטנטים
128	סעיף 64 לפקודת	הפטנטים והמדגמים	חילוקי דעות בדבר דמי זכיון
129	סעיף 9 לחוק	הפיקוח על המטבע, התשל"ח-1978-	מתן היתר אישי בדיעבד באישור היועץ או פרקליט המדינה
130	סעיף 9 לחוק	הפיקוח על עיסקי ביטוח, התשמ"א-1981-	פקיעת כהונה (עבירה שיש עימה קלון)
131	סעיף 77 לחוק	הפיקוח על עיסקי ביטוח, התשמ"א-1981-	סייג לפירוק, למינוי כונס נכסים ולהוצאה לפועל אלא על פי בקשת היועץ או בהסכמתו בכתב

132	סעיף 225 לחוק	פשיטת הרגל (נוסח חדש), התש"ם1980-	הכונס כתובע במשפט שלפי צו בית המשפט ברשות היועץ
133	סעיף 3 לחוק	צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים), התשנ"ד1994-	פקיעת כהונה של חבר מועצה (עבירה שיש עימה קלון)
134	סעיף 22 לחוק	צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים), התשנ"ד1994-	שמירת סודיות ידיעה או מסמך וגילויים לפי דרישת היועץ
135	סעיף 23 לחוק	הקדאים, התשכ"א1961-	חקירה פלילית בהסכמת היועץ ותביעה פלילית בידי היועץ
136	סעיף 5 לחוק	קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד1994-	פקיעת כהונה של חבר הנהלה (עבירה שיש עימה קלון)
137	סעיף 8 לפקודת	הקרקעות (רכישה לצרכי הציבור), 1943	הפרוצדורה שיש לנקוט בה במקרה שאין מוסרים חזקה (פניית היועץ לבית המשפט)
138	סעיף 9 לפקודת	הקרקעות (רכישה לצרכי הציבור), 1943	סכסוכים בדבר פיצויים וזכות קניין יישובו על ידי בתי המשפט (פניית היועץ לבית המשפט)
139	סעיף 13 לפקודת	הקרקעות (רכישה לצרכי הציבור), 1943	פיצויים על אבדן דמי חכירה (פניית היועץ לבית המשפט)
140	סעיף 3 לחוק	ראש הרשות המקומית (הצהרת הון), התשנ"ד1993-	סודיות ההצהרה וגילוייה על פי דרישת היועץ
141	סעיף 20 לפקודת	רישום שמות עסק, 1935	הגשת תביעה בידי היועץ או בהסכמתו
142	סעיף 6 לתקנות	רמת הגולן (הליכי משפט) (הוראות מעבר), התשמ"ב1981-	עיכוב הליכים בידי היועץ
143	סעיף 11 לחוק	רשות הדואר, התשמ"ו1986-	פקיעת כהונה (עבירה שיש עימה קלון)
144	סעיף 11 לחוק	הרשות הלאומית לתרבות היידיש, התנש"ו1996-	כהונת המנהל (עבירה שיש עימה קלון)
145	סעיף 13 לחוק	הרשות הלאומית לתרבות היידיש, התנש"ו1996-	פקיעת כהונה (עבירה שיש עימה קלון)
146	סעיף 11 לחוק	הרשות הלאומית לתרבות הלאדינו, התשנ"ו1996-	כהונת מנהל (עבירה שיש עימה קלון)
147	סעיף 13 לחוק	הרשות הלאומית לתרבות הלאדינו, התשנ"ו1996-	פקיעת כהונה (עבירה שיש עימה קלון)
148	סעיף 12 לחוק	הרשות לפיתוח הגליל, התשנ"ג1993-	סייג לכהונה כחבר מועצה או חבר מינהלה (עבירה שיש עמה קלון)
149	סעיף 15 לחוק	הרשות לפיתוח הגליל, התשנ"ג1993-	פקיעת כהונה (עבירה שיש עימה קלון)
150	סעיף 12 לחוק	הרשות לפיתוח הנגב, התשנ"ב1991-	סייג לחברות לכהונה כחבר מועצה או חבר מינהלה (עבירה שיש עימה קלון)
151	סעיף 16 לחוק	הרשות לפיתוח הנגב,	העברה מכהונה (עבירה שיש עימה קלון)

	התנש"ב 1991-		
סייג לכהונה (עבירה שיש עימה קלון)	הרשות לפיתוח ירושלים, התשמ"ח 1988-	סעיף 11 לחוק	152
העברה מכהונה (העברה שיש עימה קלון)	הרשות לפיתוח ירושלים, התשמ"ח 1988-	סעיף 14 לחוק	153
סייגים למינוי כחבר מועצה (עבירה שיש עימה קלון)	הרשות השנייה לטלויזיה ורדיו, התש"ן 1990-	סעיף 9 לחוק	154
פקיעת כהונה של חבר מועצה (עבירה שיש עימה קלון)	הרשות השנייה לטלויזיה ורדיו, התש"ן 1990-	סעיף 10 לחוק	155
כהונת מנהל (עבירה שיש עימה קלון)	הרשות השנייה לטלויזיה ורדיו, התש"ן 1990-	סעיף 26 לחוק	156
זכות להשתתף במכרז (עבירה שיש עימה קלון)	הרשות השנייה לטלויזיה ורדיו, התש"ן 1990-	סעיף 41 לחוק	157
היתר להיפנט קטין לריענון זיכרוננו בחקירה באישור היועץ	השימוש בהיפנוזה, התשמ"ד 1984-	סעיף 6 לחוק	158
בקשה לכפייה למתן גט ולקבלתו	שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג 1953-	סעיף 6 לחוק	159
סמכות לשפוט חייל בעבירות שאינן צבאיות	השיפוט הצבאי, התשט"ו 1955-	סעיף 14 לחוק	160
סמכות לשפוט עובדים בעבירות שאינן צבאיות	השיפוט הצבאי, התשט"ו 1955-	סעיף 15 לחוק	161
סמכות העמדה לדין בעבירת חוץ	השיפוט הצבאי, התשט"ו 1955-	סעיף 15א לחוק	162
דין משמעת או פלילי של שופט צבאי	השיפוט הצבאי, התשט"ו 1955-	סעיף 192ה לחוק	163
העברת חקירה על פי צו היועץ המשפטי לממשלה	השיפוט הצבאי, התשט"ו 1955-	סעיף 298 לחוק	164
קובלנה	שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג 1963-	סעיף 32 לחוק	165
דין חוזר בפיטורין או בפסילה	שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג 1963-	סעיף 56 לחוק	166
הגשת תובענה לאחר פרישת העובד	שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג 1963-	סעיף 66 לחוק	167
תחולת הצו	שירות המדינה (משמעת) (שירות הבטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים)	סעיף 1 לצו	168
הודעה על החלטת הוועדה וסמכויות היועץ במקומו של	שירות המדינה (משמעת)	סעיף 26 לצו	169

נציב שירות המדינה	(שירות הבטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים)		
אצילת סמכויות לפרקליט המדינה	שירות המדינה (משמעת) (שירות הבטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים)	סעיף 73 לצו	170
חקירה פלילית בהסכמת היועץ וכתב אישום בידי היועץ	יסוד: השפיטה	סעיף 12 לחוק	171
אחריות לביצוע ההחלטה	התביעות של קורבנות השואה (הסדר הטיפול) (סדרי הדין בועדת הפיקוח), התשל"ה-1974	סעיף 43 לתקנות	172