

המכללה לביטחון לאומי

**השפעת פיצול מוסד היועץ המשפטי
לממשלה על המאבק הפלילי
בשחיתות השלטונית**

סמינריון שחיתות שלטונית – מנחה פרופ' יצחק זמיר

מדריך – נצ"ם גדעון מור

מגיש: יואב אברגל

21/02/2013

השנים מתקיים דיון ציבורי ומקצועי במדינת ישראל בסוגיית פיצול מוסד היועץ המשפטי לממשלה לשני מוסדות נפרדים קרי מוסד התביעה הכללית ופרקליטות המדינה ומוסד היועץ המשפטי לממשלה. מסתבר שפולמוס זה נדון במדינות דמוקרטיות רבות ברחבי העולם וכי ברובן מתקיים פיצול מוסדי או לחילופין באין פיצול מוסדי מתקיימת הפרדה ברורה יותר בין הדיסציפלינות כאשר הן תחת קורת גג אחת כמו באנגליה, ארה"ב ומדינות נוספות. על פי מחקרו של גד ברזילי¹ פיצול מוסדי מלא בין התביעה הכללית לבין היועץ המשפטי הוא דפוס עולמי רווח בשיעור של 61% בדמוקרטיות המערביות. לעומת זאת היעדר מוחלט של פיצול מוסדי ותפקודי במתכונת של יועץ משפטי הממונה ישירות גם על התביעה נמצא רק ב 37% מהמדינות הדמוקרטיות בעולם. הקשר המורכב בין מוסדות הייעוץ המשפטי והתביעה הכללית לבין העקרונות הדמוקרטיים הוא תופעה אוניברסאלית שיוצרת בעייתיות מבנית. בעייתיות זו באה לידי ביטוי בשל המעורבות הפוליטית הנכפת על יועצים משפטיים לממשלה ועל תובעים כללים מצד הדרג הפוליטי לצורך הכשרת חוקיות מעשי השלטון ומחדליו ותחת הלחצים המופעלים עליהם בעת מאבקם בעבריינות ובשחיתות השלטונית המוביל במקרים רבים להתייצבותם במרכז משברים ציבוריים.

היועץ המשפטי לממשלה ממלא את אחת התפקידים החשובים ביותר בעולם המשפט הישראלי. סמכויותיו חולשות על ארבעה תחומים עיקריים: ייעוץ וסיוע משפטי לממשלה, למוסדות ממלכתיים ולנושאי חקיקה, ייצוג המדינה ופקידי הציבור בערכאות בהליכים משפטיים שאינם פליליים, ייצוג האינטרס הציבורי בכל הקשור לקיום הדין, קיום האינטרסים של המדינה וזכויות האדם, ואכיפת החוק הפלילי באמצעות ראשות התביעה הכללית. המנעד הרחב של סמכויות התפקיד הוענקו לו במרוצת השנים מהוראות חוק סדר הדין הפלילי כתובע הכללי, מהוראות פקודת סדר הדין כמייצג מוסדות השלטון, מוסדות ממלכתיים וכמייצג האינטרס הציבורי² וברשימה ארוכה של כמאה שבעים דברי חוק שונים ומגוונים המעניקים ליועץ סמכויות מיוחדות במסגרת תפקידו לייצוג האינטרס הציבורי ושמירת הדין. ריכוז כה גדול של תפקידים וסמכויות כפי שקיים בידי יועץ המשפטי לממשלה בישראל מעניקים עוצמה חריגה בהיקפה **לפקיד ציבורי ממונה**, שאינו נושא באחריות פרלמנטרית או פוליטית, בהשוואה למשטרים דמוקרטיים אחרים בעולם. לשם

¹ פיצול תפקיד היועץ המשפטי – מחקר מדיניות, פרופסור גד ברזילי, עמ' 19.

² מייצג אינטרס ציבורי – מוסמך להתייצב בכל הליך בפני בית המשפט ולהשמיע טענותיו אם ראה כי זכות של המדינה, זכות ציבורית או ענין ציבורי העשויים להיות מושפעים או כרוכים בתהליך

המחשה בארה"ב ובאנגליה, הנוהגות במודל דומה לישראל, הנושא בתפקיד היועץ המשפטי הוא **אישיות פוליטית** המכהן כחבר ממשלה ולעיתים אף כחבר קבינט ולהבדיל מנושא תפקיד מקצועי – משפטי. למרות ההבדל המהותי נקבעו ליועץ המשפטי בישראל תפקידים דומים למקבילו במדינות הנ"ל ועוד תפקידים רבים מעבר לכך. בהקשר זה טענו גד ברזילי ודוד נחמיאס³ כי שפע הסמכויות הזו עלול להעמיד את היועץ המשפטי לממשלה במצב ניגוד ענייניים פונקציונאלי. ניתן לקבוע כי **מוסד התביעה הכללית** (General Prosecution) הנמצא במוקד מערכת הענישה המדינתית ו**מוסד היועץ המשפטי לממשלה** (General Attorney) הם שני תפקידים שונים במהותם המבוצעים בו זמנית על ידי גורם אחד במציאות הישראלית. היועץ המשפטי לממשלה הוא למעשה עורך דינה של הממשלה והממונה על ייעוץ חוקתי לממשל ולמוסדותיו כולל ייצוג המדינה בבית משפט בתחום האזרחי ובאותו זמן הוא ראש התביעה הכללית האחראי על ניהולם של הליכי חקירה פלילית ואכיפת המשפט הפלילי כולל ניהול של משפטים הפליליים מטעם המדינה בבתי המשפט של המדינה.

מוסד היועץ המשפטי לממשלה במדינת ישראל הוקם בהתאם למודל החוקתי האנגלי על פיו הרשות המבצעת מקיימת את התביעה הכללית, ללא פיצול סמכויות וכפי שהיה נהוג עוד בימי המנדט. מקום המדינה ועד היום הוקמו שתי ועדות בדיקה בראשות שופטי בית המשפט העליון (בשנת 1962 ועדת אגרנט ובשנת 1997 ועדת שמגר) שמטרתן הייתה לבחון בין היתר את התאמתו של מוסד היועץ המשפטי למציאות המתהווה כולל בחינת סוגיית הפיצול המוסדי הנדון. ועדת שמגר, בה לקחו חלק השופטים מאיר שמגר, יצחק זמיר ואהרון ברק, החליטה נגד הפיצול וסברה שפיצול מוסדי יביא להיחלשות משמעותית של מוסד היועץ המשפטי בתפקודו כיועץ ומייצג של הממשלה וכמנחה המשפטי של הממשל הציבורי. לעומתם בכירים בעולם המשפט בישראל כשר המשפטים יעקוב נאמן, ומשפטנים בכירים כמרדכי קרמניצר, גד ברזילי ואחרים מעלים טענה הפוכה בדבר היחלשותו הגדלה של המוסד לעומת העבר. טענה זו עולה בהתייחסם בעיקר לעשור האחרון בו מעורבותו של היועץ המשפטי בחיים הציבוריים מורה לכאורה על עוצמתו של מוסד זה. בעשור האחרון הוגשו כתבי תביעה כנגד בכירי המדינה בראשם נשיא המדינה משה קצב וראש הממשלה אהוד אולמרט כמו כן כנגד שר הפנים לשעבר אריה דרעי, שר המשפטים בממשלת נתניהו הראשונה יעקב נאמן, ושר האוצר לשעבר אברהם הירשזון. במקרים אלו מתקיימת הלימה לנכתב, שנים קודם לכן, בדוח ועדת שמגר כי לא נמצאה

³ "היועץ המשפטי לממשלה: סמכויות ואחריות" – נייר עמדה, המכון הישראלי לדמוקרטיה,

רפיסות בהחלטות בדבר העמדה לדין כלפי בכירי השלטון. לעומת זאת, טוען מרדכי קרמניצר, מניתוח חוות דעת משפטיות מאותה תקופה, שנעשה במכון הישראלי לדמוקרטיה לגבי תיקים בהם החליט היועץ המשפטי שלא להגיש כתבי אישום בניגוד להמלצת המשטרה, התקבלה תמונה שונה. לטענתו לא התקיים "מבחן בוזגלו" במקרים כדוגמת החקירות נגד שר המשפטים לשעבר צחי הנגבי בהקשר למעורבותו בפרשת "בראון – חברון", נגד נשיא המדינה לשעבר עזר ויצמן בפרשת "אדוארד סרוסי", נגד ראש הממשלה לשעבר אריאל שרון בפרשת ה"אי היווני" וחלק מהתיקים המשפטיים שעסקו בראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט. ניתן להבחין בשתי מגמות מאיימות, האחת היא הנטייה של הממשלות, מאז התפטרותו של זמיר מתפקיד היועץ המשפטי, לאתר יועץ משפטי נוח לשלטון מבחינת אכיפת החוק הפלילי על השרים והשנייה היא מעורבותו (הנכפת) של היועץ בווכחות פוליטית וציבורית בכל הקשור להגשת כתבי אישום ובכל הקשור לסוגיית מקצועיות, שאמורות להיות נחלתו הבלעדית, המעוררת חדשות לבקרים פולמוס תקשורתי – פוליטי עד כדי עשיית דה לגיטימציה למעמדו המאפיינת את זמננו. המתקפה על היועץ מצד גורמים במערכת השלטונית ועוצמתה של הביקורת הציבורית עליו גורמות להיחלשות מוסד היועץ המשפטי וכתוצאה מהחרפת מגמה זו תהיינה השלכות קשות על מרות המשפט בישראל ועל יסודות הדמוקרטיה שלה.

ניכר שסוגיית פיצול מוסד היועץ המשפטי עומדת למבחן המציאות בשנים האחרונות יותר מבעבר לנוכח המתח שנוצר בין הדרג הפוליטי והצורך שלו ליצור סביבה משפטית תומכת יותר לרשות המבצעת לבין הדרג המשפטי השואף לחזק את עוצמת הכלים העומדים לרשותו לשם קיום הדין ומאבק בשחיתות השלטונית תחת המחלוקת העקרונית באשר לנחיצות הפיצול האמור. לדעת שר המשפטים כיום יעקוב נאמן אין ספק שהמצב הקיים הוא לא רצוי יחד עם זאת פיצול שיאפשר לממשלה להשתלט על תפקיד היועץ המשפטי גם הוא לא רצוי. משום כך הוא בוחן את הנושא הפיצול או החלוקה (הגדרה עדיפה לדעתו) של מוסד היועץ המשפטי לממשלה כולל את הצעת החוק שנוסחה על ידי דן אבי יצחק בתיאום עמו. לדבריו זהו נושא עקרוני שההתמודדות עמו נדרשת לכלול תהליך של חקיקה בכנסת שיגדיר כי ראש התביעה צריך להתמנות בדרך עצמאית ולא בדרך מינוי על ידי הממשלה כפי שקורה כיום ויגדיר את משך פעילותו ואי הפסקת כהונתו. חוק יגדיר גם את תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כמי שנדרש ליעץ ולגבות את חבריה. מינוי היועץ המשפטי (או פיטורין) לדעתו לא יוכל להתבצע על ידי השר כי אז היועץ המשפטי לא יכול להיות אובייקטיבי אלא בוועדה בראשות שופט בית המשפט העליון שתאושר על

ידי הממשלה בדומה למבוצע ביום. בכך מחזק יעקוב נאמן את המלצת ועדת שמגר שנדרשת חקיקה בהגדרת תפקיד היועץ המשפטי ומסכים עם אזהרתו של מרדכי קרמניצר כי החלטות בנושא בדרג ממשלה אינן מתאימות לחשיבות הקריטית של הנושא ולהיותה של ישראל מדינת חוק.

שיקולים לחלוקת מוסד היועץ המשפטי לממשלה

אין זיקה טבעית אורגנית בין סמכות הייעוץ לסמכות התביעה הכללית – הסמכויות הן שונות ולכן הן מופרדות ברוב המדינות הדמוקרטיות. למרות קביעת ועדת שמגר כי ללא סמכות להגיש אישום פלילי ייחלש מאוד מעמד היועץ משפטי, עומד לו הכוח להחליט באם לייצג ממלא משרה שעבר על החוק בניגוד לייעוץ שניתן לו ומנגד תובע כללי עצמאי לא יהיה מוגבל באיזשהו אופן בהגשת תביעה פלילית במקרה שכזה. במצב של פיצול במקרה של הפרת הנחיותיו של היועץ המשפטי תוכל התביעה הכללית לפעול ביתר קלות וביתר נחישות. מן הטעם הזה הפרדת הסמכויות תחזק את אכיפת החוק ושמירת הדין כולל הגעה לערכאות בפני בית המשפט.

הסמכויות השונות מחייבות מומחיות בתחומים שונים – אחת הרפורמות החשובות להעצמת שני המוסדות היא העצמת המומחיות בשני התחומים השונים לעומת המצב כיום בו בהכרח ישנו תחום שהיועץ המשפטי נעדר את המומחיות הנדרשת. עוצמתו של ראש התביעה הכללית תלויה מאוד במומחיותו בתחום הפלילי וביכולתו לקבל הכרעות גורליות על סמך ניסיון רב שנים בתחום המשפט הפלילי פיצול מוסדי יחזק מאוד היבט זה. עוצמתו של היועץ המשפטי נובעת בעיקר ממעמדו האישי מקצועי בקרב קהילת המשפטנים ועולם המשפט בכלל כך גם יכולתו להשפיע על הממשלה והמנהל כולו. החלוקה תיצור אפשרות לבחור לתפקיד היועץ המשפטי אדם בעל כישורים מקצועיים בעיקר בתחומי המשפט המנהלי והחוקתי. כך האחראי העליון של כל מערכת יהיה גם המקצועי ביותר דבר שיבטיח את מילוי התפקיד באופן מיטבי דבר שיעלה את התמריץ לכהן כפרקליט מדינה. כיום לא ניתן להימנע מהתמריץ הקיים לממשלה למנות לתפקיד אדם שאינו מומחה במשפט פלילי שעשוי לבחור בהליכה על בטוח ולהימנע מנטילת סיכונים מחושבים.

לגיטימציה ציבורית - בימינו הלגיטימציה הציבורית והביקורת הם בלתי מוגבלים לנוכח החשיפה התקשורתית, המעורבות הציבורית והלחץ המופעל על מוסד היועץ מצד בעלי עניין. על כן שני היבטים אלו חשובים יותר מן הסמכות הניתנת ליועץ המשפטי באופן פורמאלי לשם בניית עוצמתו וגיבוי תפקודו. לנוכח זאת, היום יותר

מבעבר הצלחת התפקיד תלויה במקצועיות עליונה של היועץ המעניקה לו את מעמדו האישי – מקצועי ובעיגון דרכי מינוי וסיום כהונה בחוק שיהלום את אופי התפקיד.

ריבוי הסמכויות ועומס ניכרים המשפיעים על ביצוע התפקיד – העומס בצד אכיפת החוק הפלילי ובצד הייעוץ המשפטי לממשלה גדלו בצורה ניכרת ביחס לתקופות קודמות. כל אחד מהתחומים הוא עצום בהיקף ובמורכבות ולפיכך ראוי להיות מנוהל על ידי אדם שמקדיש את כל יתרונו לתחום. להלן נתונים שימחישו את הנושא: בשנת 1999 היו במשרד המשפטים 482 פרקליטים ובשאר משרדי הממשלה הועסקו 740. בסוף שנת 2008 גדל מספרם במשרד המשפטים ל 844 פרקליטים ושאר משרדי הממשלה הועסקו למעלה מ 1717 פרקליטים. בהתאמה ההיקף של החוקים גדל באופן דרמטי כך שהיועץ המשפטי היה צריך לחוות דעה בשנים 2000-2008 על למעלה מעשרת אלפים הצעות חוק פרטיות בנוסף לתחום האכיפה והתביעה. היועץ במתכונת הקיימת לא מסוגל למלא את התפקיד החיוני בקביעת אסטרטגיה למאבק בעבריינות לצורך אכיפת החוק הפלילי בד בבד עם מילוי תפקידו החיוני בתחום בנשיאה בעול העיקרי של יזום החקיקה וניהול אסטרטגי של מערך הייעוץ הכולל על כל המשתמע. ריבוי הסמכויות הוא אמנם מקור עוצמה לתפקיד הנוכחי אך בפועל הדבר פועל בעוכריו מהטעמים שלעיל כך גם פועל לרעת הציבור.

התאמת דרכי המינוי וסיום הכהונה לכל תפקיד - שתי הסמכויות השונות מחייבות דרכי מינוי וסיום כהונה שונות ומותאמות במטרה לאפשר להן לפעול בצורה אפקטיבית ללא תלות מגבילה אפשרית מהגוף שמינה אותם. זו לראיה עובדה שמעמידה את הצורך בפונקציות שונות. טבעי הדבר שהממשלה תמנה את היועץ המשפטי שלה כאיש מקצועי ומקובל בכפוף לוועדה מנחה המעוגנת בחוק, כפי שעולה מדוח ועדת שמגר. הדבר בודאי חשוב לנוכח המצב הבעייתי שנוצר כאשר חלק מחברי הממשלה טוענים שהיועץ המשפטי מגביל אותם עד כדי עריצות משפטית המשתלטת על יכולת המשילות שלהם בגלל תפקידו הדואלי. לעומת זאת האחראי על התביעה הכללית חייב להיות עצמאי ובלתי תלוי לחלוטין, מן ההכרח שהממשלה לא תהיה הגורם הממנה בדומה לשופט בית המשפט העליון באופן מינויו וכולל בעילות לסיום כהונתו.

ניגוד עניינים מובנה בין שני התפקידים – במציאות של ימינו נדרש היועץ המשפטי לממשלה לתת חוות דעת משפטית (על פי חוק) לנושא משרה בכיר כעורך דין ושותף סוד בעוד הוא עוסק בהחלטה על העמדתו או אי העמדתו לדין פלילי ובהכנת כתב

האישום שלו. הגם שלא עולה חשד באף אחד מהיועצים המשפטיים לממשלה שניתנה חוות דעת שאינה על פי החוק, מעצם הסיטואציה יעלה בכל מקרה מבחן האובייקטיביות אל מול שיקולים אחרים. למעשה במצב הנוכחי האופי המיוחד של הייעוץ משפטי לממשלה איננו שולל ניגוד עניינים. על פי קרמניצר, בשיטה הקיימת היועץ המשפטי מחליט לעתים בניגוד מוחלט לכללי הצדק הטבעי בנושאים שהוא עצמו מעורב בהם אישית. דוגמא לכך היא הייעוץ המתיר בפרשת "עמותות ברק" בה החליט היועץ המשפטי אליקים רובינשטיין לא להעמיד לדין את ראש הממשלה מחוסר ראיות ועורר ביקורת בוטה על השלמתו לכאורה עם עבריינות פוליטית במקום להילחם בה. יתירה מכך היו חברי כנסת שניסו לקשור את מינויו לשופט בית המשפט העליון העקבות כך. אמנם אין ערובה כי במצב של פיצול מוסדי יעדרו חילוקי דעות בין התובע ליועץ המשפטי ואין ודאות שהראשון יגבה את השני באמצעות פתיחת חקירה והגשת כתב אישום נגד פוליטיקאי שסרח אך הדילמה בוודאי לא תהיה קשה יותר. יתירה מכך פיצול מוסדי יביא לנתק בין התביעה הכללית לבין הממשלה וממילא יגביר את השקיפות והדיווח של התביעה הכללית בכל הקשור ללוחמה בפשיעה, בלי להיות נתונה למניפולציות אפשריות של הממשלה ואולי אף של היועץ המשפטי הממונה על ידה.

שיקולים להשאת מוסד היועץ המשפטי לממשלה במתכונתו

רוח סינרגטי מהפקדת הסמכויות בידי גורם אחיפה אחד - כיום בסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה לחוות דעתו בדבר חוקיות פעולות הממשלה ופרשנותו את הדין מחייבת את גורמי הממשל בפעולתם. הסמכות שניתנה לו לאכוף את הדין הפלילי מעניקה לפעולותיו והמלצותיו משנה תוקף. שתי הפונקציות הן שתי פנים של אותה מטבע והן משלימות האחת את השנייה במטרה לאכוף את החוק במיוחד בעבודה של השלטון המרכזי. ועדת שמגר עמדה על האפקטיביות בחיבור שבין כוח התביעה לכוח הייעוץ כמאפשר טיפול כוללני בבעיה. בשנים האחרונות לאחר חשיפה של תופעה פלילית הוביל המוסד טיפול בכלים של ייעוץ משפטי לממשלה במקביל למסלול הפלילי באופן שיטתי. למשל תופעת המינויים הפסולים של מפרשת צחי הנגבי בשנת 2004 טופלה במקביל להגשת כתב אישום, במסלול של שינוי נהלים, הנחיות למשרדי הממשלה והנחיות לשרים. היום כשנחקרת תופעה של שחיתות במערכת שלטונית צוות החקירה המשטרתי נדרש לייצר לצד החקירה מסמך תובנות ארגוני המפרט היכן כשל הארגון ומהן הפרצות בארגון הזה. המצב הנוכחי מאפשר ליועץ המשפטי

להוביל טיפול בתוצרים הפליליים במקביל לטיפול מנהלי בתוצרים של החקירה בהיבט הארגוני.

פיצול הסמכויות יחליש את יכולת אכיפת שלטון החוק - אכיפה אפקטיבית של שלטון החוק ונורמות של מנהל תקין וטוהר המידות דורשת שימוש מתואם ועקבי בכל הכלים הרלוונטיים. כך למשל אכיפת החוק באמצעות דיני העונשין אפקטיבית יותר כשהיא מלווה בצעדים הנותנים מענה להיבטים מנהליים כמו ביטול מכרז, שלילת היתר ופסילת כהונה או כל צעד שננקט לשם שלילת התמריץ לביצוע עבירות בתחום המשפט האזרחי במקביל לפלילי. על פי דבריו של מני מזוז המגמה בתהליכי העבודה של מערכות האכיפה היא של טיפול משולב. הוקם פורום שנקרא צוות על למאבק בפשיעה החמורה והמאורגנת הכולל גורמי אכיפה קלאסיים וגורמי ייעוץ חקיקה שמטפלים במשולב בכל היבטי הבעיה (פלילי, מנהלי, כלכלי, חקיקתי וכו'). כל זאת מתאפשר לנוכח היותו של היועץ המשפטי בעל סמכות הכרעה בראש מערכת אחת מתואמת והרמונית.

הבטחת אחידות בפרשנות החוק ואכיפתו – פיצול סמכויות עשוי ליצור מצב בו היועץ המשפטי מפרש את הדין באופן שונה ומנוגד לראש התביעה. הסיכון בכך הוא ליצירת אי ודאות בקרב מקבלי ההחלטות באשר לחוקיות החלטותיהם או לחילופין המצב עשוי לקשור את ידי התביעה הפלילית בבואה לאכוף את החוק. לפיכך, פיצול הסמכויות יקטין את הסיכוי לעמדה ברורה ואחידה מצד זרועות שלטון החוק ויצבי מכשול באכיפה.

סיכום

בעבודה זו הדגשתי את המחלוקת הטעונה בדבר פיצול מוסד היועץ המשפטי במדינת ישראל והשפעותיו על נושא השחיתות השלטונית כמו גם נושאים משפטיים וערכיים נוספים, בראי בכירי עולם המשפט במדינת ישראל. אומנם למחלוקת שותפים חברי

הממשלה ומוסדותיה, אנשי ציבור ואחרים שלגביהם בחרתי להגביל את הדברים

להצגת עמדות עיקריות והשלכות התלויות בשינוי המצב הקיים, במטרה לשמר את האובייקטיביות ככל שאוכל. אם כך, ברור כי המחלוקת נסובה סביב צורך משותף לשני הצדדים והוא חיזוק מעמדו של היועץ המשפטי לשם השגת אפקטיביות גבוהה יותר בפועלו המהותי לשמירה על שלטון החוק ואכיפתו ברמה השלטונית. אדגיש את דעתי בכך שפיצול מוסד היועץ שיאפשר לממשלה להשתלט על בעל המשרה שמייעץ לה אינו רצוי כמו גם החסרונות שפורטו לעיל בדבר המצב הקיים. שר המשפטים יעקוב נאמן התומך בפיצול בעיקר על רקע ניגוד העניינים, ציין ב"שולחן עגול" שנערך בנושא כי נדרש למצוא את שביל הזהב המיישב בין היתרונות מול החסרונות של כל אחת מהשיטות בהליך חקיקה מלא ואחראי. ראוי להדגיש כי טיעון זה בעייתי מול העובדה שיועצים משפטיים כמני מזוז, מאיר שמגר ויצחק זמיר כיהנו בתפקיד בתקופות סוערות של מאבק בשחיתות השלטונית. טוען מני מזוז כי רוב הזמן שרים לא נחקרים ולא עומדים לדין ולכן התופעה של עבודת ייעוץ מול חבר ממשלה הנמצא בצרה עדיין נמצאת בשוליים. הדבר אינו מצדיק פיצול שיחליש את מוסד היועץ מול הקריטיות שבחיבור בין הייעוץ המשפטי לתביעה במדינת ישראל. בחינה משפטית כוללת של עבודת השלטון היא הדרך הנכונה יותר לנהל מערכת של שמירת טוהר המידות ופיצול מוסד היועץ יביא ככל הנראה לפגיעה בה. בהיעדר חוקה התפקיד השיפוטי של היועץ הכולל פרשנות חוקית ונקיטת הליכי תביעה הוא ציר מרכזי במאבק בשחיתות השלטונית וכמו כן, בהמשך לאמירתו של מאיר שמגר, פיצול מעולם לא הוביל להגברת יעילות של גופים נפרדים.

מכל מקום בין אם יתרחש פיצול מוסד היועץ המשפטי לממשלה או לא, המבחן המשמעותי ביותר לנושא המאבק השחיתות השלטונית יהיה באנשים שימלאו את הפונקציות בראש כל מוסד. כפי שהדגישה סוזי נבות בהקשר זה המבחן הוא במקצועיות, ביושרה, בעצמאות ובהיות כל אחד מהפונקציות אוטוריטה משפטית ומקצועית עליונה.

מקורות:

1. הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, משרד המשפטים, 1998.
2. היועץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית - פיצול מוסדי?, גד ברזילי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, מאי 2010.
3. הצעת חוק היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי, דן אבי יצחק, 2011.

4. פרוטוקול "שולחן עגול" בנושא פיצול תפקיד היועץ המשפטי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, בספטמבר 2009.
5. פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התנועה לאיכות השלטון, <http://www.mqg.org.il>.
6. פיצול סמכויות היועץ, נובמבר 2009, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/966/034.html>.
7. הפרקליט נגד פיצול היועץ, ביטאון "עורך דין", גליון מספר 5, אוקטובר 2009.