



המכון הישראלי לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר
נשיא

חברי הוועד המנהל

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

המועצה הבינלאומית

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

סגני נשיא

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

עמיתים בכירים

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

מייסדים

ד"ר אריק כרמון
ברנד מרכוס (1929-2024)
מוכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

25 במרץ 2025
כ"ה באדר תשפ"ה

פיטורים של היועצת המשפטית לממשלה – חוות דעת

ב-5 במרץ 2025 פורסמה הצעת החלטת ממשלה להבעת אי אמון הממשלה ביועצת המשפטית לממשלה מטעם שר המשפטים יריב לוין. בעקבות זאת, ב-23 במרץ 2025, קיבלה הממשלה פה אחד את ההחלטה הזו, אשר נועדה "להוות את ראשיתו של ההליך להחלפת היועצת" המשפטית לממשלה. על רקע זה, נסביר בנייר זה על ההליך שנקבע לשם פיטורי היועצת המשפטית לממשלה, ונבהיר מדוע החלטה של ממשלת נתניהו להדיח את היועצת המשפטית לממשלה, בעת הזו, אינה תקפה מבחינה משפטית.

עיקרי הדברים

- ההליך שנקבע לפיטוריו של יועץ משפטי לממשלה גובש על רקע מהות תפקידו כשומר סף שתפקידו, בין היתר, לסייע לממשלה לקדם את יעדיה באופן חוקי ולהימנע מהפרה של החוק. ההליך שנקבע נועד לחזק את אי-תלות היועץ המשפטי.
- בנסיבות הנוכחיות, בהן ראש הממשלה עומד לדין פלילי בגין עבירות חמורות והפעלת הסמכות אינה נדרשת (כמו למשל מינוי לאחר סיום התפקיד), החלטת ממשלה לפטר את היועצת המשפטית לממשלה, שהיא ראש התביעה הפלילית בישראל, תהיה נגועה בניגוד עניינים ובחוסר סבירות.
- לא הוצגה עילה מוצדקת לפיטורים. עיקר "חילוקי הדעות" המפורטים בהצעת החלטת הממשלה להבעת אי אמון ביועצת המשפטית לממשלה הם פשוט מקרים בהם הממשלה התעלמה מחוות דעתה המשפטית וזאת בניגוד לדין. לא מדובר ב"חילוקי דעות" אלא בשקילת שיקול זר שהוא הרצון לפעול שלא כדין.
- כבר בשלב זה הליך הפיטורים פגום באופן מהותי ומשמעותי, עקב אי-מינוי חברי הוועדה המקצועית-ציבורית במועד. ההליך שנקבע לפיטורים מבוסס על כך שמדובר בוועדה קבועה, לא ועדה שחבריה מתמנים אד הוק לבחינת הסוגיה.



5. היועץ המשפטי לממשלה נושא בתפקיד רב חשיבות בשיטת המשטר הישראלי. הוא עומד בראש התביעה, מייצג את המדינה והאינטרס הציבורי בערכאות משפטיות ומייצג משפטית לרשויות השלטון כפרשן המוסמך של החוק.¹ בכל תפקידיו הוא אמון על ההגנה על שלטון החוק, מופקד על השלטת המשפט במדינה, וכפי שהסביר שר המשפטים הראשון של מדינת ישראל פנחס רוזן (בתזכיר שכתב בדצמבר 1948 על מעמדו של היועץ המשפטי), תפקידו החוקתי העיקרי הוא "להבטיח שכל פעולותיה של הממשלה על כל משרדיה ומחלקותיה תהיינה חוקיות בתכלית".² היום נהוג לומר שהיועץ המשפטי משמש כשומר סף של שלטון החוק.³ תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה בהקשר זה חשוב במיוחד במבנה המשטר בישראל, על רקע עוצמת הממשלה, חולשת הבלמים המקובלים בדמוקרטיה אחרות על כוחה של הממשלה והעדר מסורת מבוססת של שמירה על שלטון החוק.⁴ בהקשר הזה מקובל לומר שהבלם העיקרי בישראל על כוחה של הממשלה הוא הרשות השופטת. אולם הרשות השופטת היא "הבלם החיצוני", ואילו היועץ המשפטי לממשלה הוא "הבלם הפנימי".⁵
6. במסגרת תפקידו, על היועץ המשפטי לממשלה לסייע לממשלה לקדם את יעדיה באופן חוקי ולהימנע מהפרה של החוק. כלומר, מוטל עליו, ככל פרקליט המייצג ללקוחו, לייצג לממשלה על החלופות החוקיות העומדות בפניה ולסייע לה לתת לבוש משפטי למדיניותה. על כן, עקרונות עבודת היועץ כוללים את אחריותו ואת נאמנותו למדיניות הממשלה.⁶ אולם, מכיוון שהממשלה אינה ככל לקוח, כך

¹ "תפקידי היועץ המשפטי לממשלה" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.0000 (16.2.2003). על תפקיד היועץ המשפטי כפרשן המוסמך של החוק עבור הרשות המבצעת, ראו: בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון פסי' 84 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן (אר"ש 25.6.2024).
² מצוטט אצל גיא לוריא "גירעון אחריותיות במוסד היועץ המשפטי לממשלה" ספר מני מזוז 16 (יורם רבין, יניב ואקי, אלון רודס וגיא רובינשטיין עורכים, צפוי להתפרסם), <http://www.hapraklit.co.il/?CategoryID=281>
³ בג"ץ 5134/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל פסי' 48 לפסק דינה של השופטת ע' ברון (פורסם בנבו, 14.11.2016). להרחבה, ראו: גיא לוריא "שומר הסף של שלטון החוק", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (15.9.2019), <https://www.idi.org.il/articles/28621>
⁴ ראו עמיחי כהן, פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט (2018); לוריא, לעיל הי"ש 3.
⁵ יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה בשעת משבר: פרשת שרות הבטחון הכללי (השב"כ)" ספר אורי ידן - מאמרים לזכרו 47, 55 (תשי"ן).
⁶ להרחבה ראו לוריא, לעיל הי"ש 2.



גם היועץ המשפטי אינו ככל פרקליט. כשם שהממשלה מחוייבת לחוק מכוח עקרון שלטון החוק, כך גם ליועץ המשפטי יש מחויבות חזקה לחוק – רבה יותר מזו של פרקליט רגיל. אף שהיועץ המשפטי פועל כפרקליט המייעץ ללקוח, נאמנותו הראשונה והעליונה נתונה לחוק ולעקרונות היסוד החוקתיים, ונאמנותו זו מחייבת אותו להשגיח שהממשלה לא תחרוג מהחוק ומערכי היסוד החוקתיים.⁷

7. מסיבות אלה, כדי למלא את תפקידו במקצועיות המשפטית הנדרשת, בצד אחריותיותו, מוסד היועץ המשפטי לממשלה עצמאי בהפעלת שיקול דעתו המקצועי והוא אינו תלוי בממשלה שהוא מייעץ לה, ואף תקופת כהונתו היא בת שש שנים ולכן אינה חופפת תקופת כהונה של ממשלה מסויימת. תפיסה זו שררה מראשית ימי המדינה, כאשר הועדף כי לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה יש למנות נושא משרה מהשירות הציבורי ולא גורם פוליטי.⁸ עם השנים התפתחו נהגים וכללים שנועדו לאפשר לו למלא את תפקידו באופן בלתי תלוי, ובהם:⁹ התחזק הכלל המשפטי בדבר עצמאות שיקול דעת היועץ המשפטי לממשלה כדי שיקבל את החלטותיו באופן מעין-שיפוטי ולפי חוק בלבד¹⁰; ממשלות מינו יועצים משפטיים בשל מקצועיותם המשפטית ולא בשל עמדתם הפוליטית (כפי שהיה עם מינויו לתפקיד של יוצא האצ"ל מאיר שמגר בממשלת מפא"י ב-1968); וכאמור תקופות כהונתם של יועצים משפטיים לא היו תלויות בתקופות כהונת הממשלה, עד כי חילופי שלטון לא הביאו לחילופי יועצים משפטיים.¹¹ נהגים וכללים אלה נותרו בעינם עד ימינו. בנוסף, נקבעו דרכי מינויו והדחתו באופן שיבטיח את עצמאותו המקצועית. לכך נפנה עתה.

⁷ יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** 106 (כרך א, מהדורה שנייה, 2010).
⁸ כפי שהסביר בשנת 1948 איש משרד המשפטים מרדכי בעהם, "השנוי היחידי שחל במעמדו של היועץ המשפטי מאז הקמת מדינת ישראל, הוא שהוא חדל להיות [...] חבר מועצת המדינה הזמנית או הממשלה הזמנית. פרט לכך, נשארו מעמדו ותפקידיו כפי שהיו לפני סיום המנדט" (תזכיר המצוטט אצל לוריא, לעיל הי"ש 2, בעמ' 15). להשתלשלות ההיסטורית של הדברים, ראו: יחיאל גוטמן **היועץ המשפטי נגד הממשלה** 38–54 (1981); זאב סגל **דמוקרטיה ישראלית – עיקריים חוקתיים במשטר מדינת ישראל** 165–168 (1988).
⁹ להרחבה ראו לוריא, לעיל הי"ש 2, בעמ' 17.
¹⁰ לדוגמה על רקע דו"ח ועדת אגרנט משנת 1962, שמסקנותיה אומצו בהחלטת ממשלה. ראו: דו"ח ועדת המשפטים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, **ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי** (יצחק זמיר עורך 1993).
¹¹ ראו לדוגמה על הותרתו בתפקיד של היועץ המשפטי אהרן ברק למרות חילופי השלטון בשנת 1977: דינה זילבר **בשם החוק: היועץ המשפטי לממשלה והפרשות שטלטלו את המדינה** 164 (2012).



ההליך שנקבע להעברה מתפקידו של יועץ משפטי לממשלה

8. לפי חוק, "הממשלה רשאית לקבוע את הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה"¹². בעבר היו נהוגים הליכי מינוי ופיטורים רק במסגרת הממשלה. כך, באשר לדרכי המינוי, בעבר קבעה הממשלה כי המועמד לתפקיד יוצע לממשלה על ידי שר המשפטים, וששר המשפטים לא יציע לממשלה מועמד שאינו כשיר להתמנות שופט בית המשפט העליון (בנוסף, היה נהוג הליך של התייעצות לא פורמאלית עם נשיא בית המשפט העליון)¹³. אשר לפיטורי היועץ המשפטי לממשלה, מכיוון שלממשלה הייתה סמכות למנותו, הייתה לה גם סמכות לפטרו.¹⁴ ואכן, בעבר קבעה הממשלה ש"משרת היועץ המשפטי לממשלה תתפנה במקרה של מוות, התפטרות או כאשר הממשלה תמנה אדם אחר במקומו"¹⁵.

9. מצב משפטי זה השתנה לפני למעלה משני עשורים. בשנת 1997 מינה שר המשפטים צחי הנגבי (בממשלת נתניהו) את ועדת שמגר שנועדה לבחון את דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו. הוועדה הזו מונתה בעקבות מה שנקרא "פרשת בר און-חברון", והיא הגישה את המלצותיה בנובמבר 1998. נקודת המוצא של ועדת שמגר הייתה כי שליטה ממשלתית בלעדית במינוי והדחה לא מתיישבים עם אופי התפקיד של היועץ המשפטי לממשלה "כגורם שחייב להפעיל שיקול דעת מקצועי ועצמאי לחלוטין"¹⁶. ועדת שמגר אמנם שאפה לשמר את אחריותו של היועץ המשפטי לממשלה, אך בד בבד המליצה לתחום ולסייג את סמכויותיה של הממשלה במינויו ובפיטוריו. מצד אחד, אחריותו של היועץ המשפטי נדרשת בשל עבודתו של היועץ עם הממשלה ובשל הצורך למנוע חריגות וכשלים. מצד שני, תיחום וסיוג סמכותה של הממשלה

¹² סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959.

¹³ הודעת ממשלה שפורסמה בייפ 772, תשי"ד, 30.6.1960.

¹⁴ סעיף 14 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981.

¹⁵ הודעת הממשלה, לעיל ה"ש 13. יצחק זמיר, לדוגמה, הועבר מתפקידו בדרך זו.

¹⁶ הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו בראשות מאיר שמגר, **דין ושבון** (1998).

נועדו להבטיח את מקצועיותו המשפטית ואת אי-תלותו.¹⁷ בעקבות המלצותיה שינתה הממשלה בשנת 2000 את הדרכים למינויו ולהעברתו מתפקידו של היועץ המשפטי לממשלה.¹⁸ לפי החלטת הממשלה, היא ממנה את היועץ המשפטי לממשלה מבין מועמדים שמציעה לממשלה ועדה מקצועית-ציבורית קבועה שבה מכהנים: שופט בדימוס של בית המשפט העליון (והוא היו"ר, אשר מתמנה על ידי נשיא בית המשפט העליון בהסכמת שר המשפטים); שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לממשלה לשעבר, שממנה הממשלה; חבר כנסת שבחרת ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת; עו"ד שבחרת המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין; ואיש אקדמיה שנבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים.

10. הוועדה המקצועית-ציבורית ממלאת גם תפקיד מרכזי בהליך פיטוריו של היועץ המשפטי לממשלה. בהחלטת הממשלה נקבע כי כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה היא לתקופה אחת של שש שנים, בעקבות המלצות ועדת שמגר שתיקבע תקופה קצובה זו כדי לחזק את אי-תלות היועץ המשפטי ולמנוע מצב בו "יפוטר יועץ משפטי אך ורק מכיוון שעמד בתום לב ותוך פרשנות משפטית סבירה על קיום החוק",¹⁹ וכדי שתקופת הכהונה לא תהיה "צמודה או חופפת לתקופת כהונתה של ממשלה כלשהי". כאמור לעיל, דבר זה היה מקובל עוד קודם לכן בתקופות הכהונה בפועל של יועצים משפטיים לממשלה שעבדו עם יותר מממשלה אחת.²⁰ כמו כן, שוב כדי לחזק את אי-תלות היועץ המשפטי, נקבע כי הממשלה רשאית, בהתייעצות עם הוועדה האמורה, להפסיק את כהונתו לפני כן רק על פי אחת מהעילות שהוגדרו בהחלטה, ובעיקר אם קיימים חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל.²¹ לפי החלטת הממשלה, בהתקיים עילה, שר המשפטים מביא את הנושא בכתב לפני הוועדה, שתקיים התייעצות בעניין, לפני הבאתו לממשלה.

¹⁷ דוח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 16, בעמ' 59-63.

¹⁸ הודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, י"פ התש"ס 4894; החלטה 1173 של הממשלה ה-31 "קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת הממשלה" (10.6.2007).

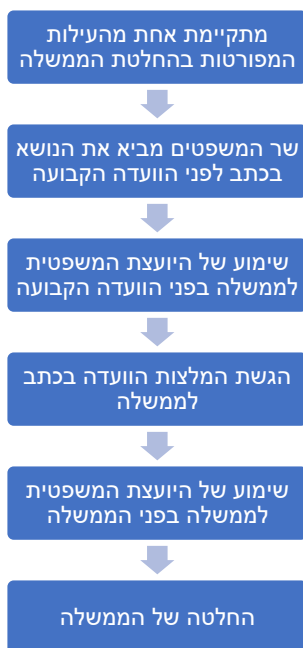
¹⁹ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 16, בעמ' 68.

²⁰ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 16, בעמ' 68.

²¹ או אם עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו, אם אינו כשיר עוד לבצע את תפקידו או מתנהלת חקירה פלילית נגדו או הוגש נגדו כתב אישום.

הוועדה תגבש את עמדתה לאחר שנתנה ליועץ המשפטי לממשלה הזדמנות להשמיע את דברו בפניה, ותגיש לממשלה את מסקנותיה בכתב. ליועץ המשפטי לממשלה זכות שימוע גם בפני הממשלה (או בפני ועדת שרים שהיא מינתה למטרה זו).

תרשים מס' 1 - עיקרי הליך פיטורי היועץ המשפטי לממשלה



11. הליך הפיטורים נקבע כדי להגן על אי-תלות היועץ המשפטי לממשלה. כפי שהסבירה ועדת שמגר, בדו"ח שהוא הבסיס להחלטת הממשלה האמורה, כוח פיטורים בלתי מוגבל בידי הממשלה "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".²² ועדת שמגר הציעה את הליך הפיטורים והגדירה את העילות לפיטורים במפורש כדי למנוע שימוש לרעה בסמכות מצד הממשלה. כפי שהסבירה ועדת שמגר, "משקלם המצטבר של הבעת הדעה של הוועדה, השימוע ותגובת דעת הקהל יהיו

²² דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 16, בעמ' 69.



גורמים משפיעים מספיקים לשם מניעת שימוש בסמכות הפסקת הכהונה
בנסיבות בלתי-ראויות".

12. תנאי מקדמי חשוב לקיומו של הליך הפיטורים הוא עצם קיומה של הוועדה
המקצועית-ציבורית. לפי החלטת הממשלה מדובר בוועדה קבועה, ואם נתפנה
מקום של חבר ועדה, ימונה חבר אחר במקומו בידי מי שמוסמך למנותו. לפי
החלטת הממשלה, מי שאחראי ליזום את המינויים האלה בידי הגורמים הממנים
הוא שר המשפטים.

13. נכון למועד כתיבת שורות אלה, מכהנים בוועדה הנשיא (בדימוס) של בית המשפט
העליון אשר גרוניס, עו"ד תמר אולמן ופרופ' רון שפירא,²³ ומאז הבחירות לכנסת
והחלפת הממשלה לא מונו מחליפים לשני חברי ועדה שסיימו בעקבות כך את
תפקידם: שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לשעבר שתמנה הממשלה; וחבר
כנסת שתבחר ועדת החוקה של הכנסת. כאמור לעיל, האחריות ליזום את
המינויים האלה היא על שר המשפטים. כל ההליך שנקבע לפיטורי היועצת
המשפטית לממשלה מבוסס על כך שמדובר בוועדה קבועה, לא ועדה שחבריה
מתמנים אד הוק לבחינת הסוגיה.²⁴ לכן, כבר עם תחילת הליך הפיטורים, מצוי
בו פגם מהותי ומשמעותי, עקב אי-מינוי חברי ועדה במועד. מינוי חברי הוועדה
החסרים סמוך לאחר תחילת הליך הפיטורים עלול במקרים מסויימים אף
להחמיר את הפגם, אם במסגרת זו ייעשו ניסיונות לאתר חבר ועדה על פי
עמדותיו הידועות בנושא, ומינוי מאוחר זה גם מחריף את החששות לשיקולים
זרים וניגוד עניינים בקבלת ההחלטה.

14. חשוב לציין כי הממשלה מוסמכת לשנות את הליך ההעברה מתפקיד של יועץ
משפטי לממשלה, אשר נקבע בהחלטת הממשלה בשנת 2000. יחד עם זאת,
החלטה מעין זו לא תוכל לחול על ההליך הנוכחי, בפרט לאחר שהחל הליך
פיטוריה של היועצת המשפטית לממשלה. החלטה להחיל שינוי בהליך הפיטורים

²³ ראו הודעה בדבר הרכב הוועדה המקצועית-הציבורית לעניין הצעת מועמדים למשרת היועץ המשפטי
לממשלה, י"פ התשפ"ב, עמ' 1696.
²⁴ השוו לדו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 16, בעמ' 70.



על ההליך הנוכחי תהיה בעלת אופי רטרואקטיבי פסול,²⁵ וגם תלקה בכשלים נוספים במישור שיקול הדעת, שאותם נציין בהמשך הדברים.

פגמים מהותיים בהחלטה של הממשלה הנוכחית לפטר את היועצת המשפטית לממשלה

15. גם אם לא ייפול פגם פרוצדורלי בהליך הפיטורים, ובטרם נעסוק בשאלת התקיימות העילה לפיטורים מבחינה התשתית העובדתית שעולה מהחלטת הממשלה שהתקבלה ב-23.3.2021, מתעוררת שאלה נוספת: האם בנסיבות הנוכחיות רשאית בכלל הממשלה לפטר את היועצת המשפטית לממשלה. זאת בהתחשב בנסיבה הייחודית מאד, הרלוונטית אך ורק לממשלה הנוכחית, והיא שבראשה עומד נאשם בפלילים, ובהתחשב בכך שהיועצת המשפטית לממשלה היא התובעת הכללית במדינת ישראל. בתפקידה זה, היא בעלת הסמכות העליונה לקבלת החלטות בתיק, לעיכוב ההליכים, לאשר עסקת טיעון ועוד. האם במצב משפטי זה ייתכן כלל כי הממשלה תעביר את היועצת המשפטית מתפקידה?

ניגוד עניינים

16. אין חולק (וכך עולה גם מפרסומים שונים על כך שראש הממשלה לא יתערב בדיונים באשר להמשך כהונת היועצת המשפטית לממשלה) כי ראש הממשלה עצמו נמצא בניגוד עניינים באשר לשאלת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה, היא התובעת במשפטו. פסק הדין בעניינו התנה את כהונתו כראש ממשלה בכך שיהיה הסדר ניגוד עניינים בעניינו.²⁶ הסדר ניגוד העניינים נקבע על ידי היועץ המשפטי לממשלה,²⁷ ותוקפו אף אושר על ידי המשפט העליון,²⁸ ובהסדר נקבע כי ראש הממשלה לא יעסוק במערכת המשפט ובמערכת אכיפת החוק: *"החלטות הנוגעות למערכת אכיפת החוק – הימנעות ממעורבות במינויים והליכי מינויים של בכירים בייעוץ המשפטי לממשלה, במשרד המשפטים*

²⁵ להרחבה ראו: דפנה ברק-ארז *משפט מינהלי 365-366* (כרך א', 2010).
²⁶ בג"ץ 2592/20 *התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה* (אר"ש, 6.5.2020).
²⁷ מכתב היועץ המשפטי לממשלה לראש הממשלה (2.11.2020).
²⁸ בג"ץ 3056/20 *התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה* (אר"ש, 25.3.2021).



ובמשטרת ישראל המטפלים בהליך הפלילי נגד ראש הממשלה או שיש ביכולתם להשפיע עליו, וכן עניינים הנוגעים למעמדם ולמילוי תפקידם של גורמים אלה.²⁹ מכאן שברור כי לראש הממשלה קיים ניגוד עניינים חריף מאד אילו הוא ייקח חלק בהחלטה על פיטורי היועצת המשפטית לממשלה.

17. אלא, שנסיון להפריד בין ראש הממשלה לבין הממשלה כולה בעניין זה יהיה נסיון מלאכותי. לא בכדי נקבע בהסדר ניגוד העניינים של ראש הממשלה כי חובת ניגוד העניינים משתרעת גם על כל פעולה של ראש הממשלה באמצעות כל גורם ממשלתי או אחר (ובעניינים המנויים בהסדר שבהם נדרשת הפעלת סמכותו של ראש הממשלה, יש מקום להעבירם לשר אחר).²⁹ השרים בממשלה תלויים בראש הממשלה (הוא יכול לפטרם בכל עת), ומובן כי עצם קיומה של הממשלה תלוי תלות הדוקה בראש הממשלה ובמצבו המשפטי (למשל, להסדר טיעון איתו יכולה להיות השפעה על קיום הממשלה, על קיום בחירות וכדומה).

18. מכאן, שאין מנוס מלקבוע שבנסיבות הנוכחיות, בהן ראש הממשלה עומד לדין פלילי בגין עבירות חמורות והפעלת הסמכות אינה נדרשת (כמו למשל מינוי לאחר סיום התפקיד או בנסיבות שבהן ישנה מסה קריטית של ראיות ברורות וחד משמעיות להתקיימות עילה להפסקת כהונה שמצדיקות את קבלת ההחלטה למרות ניגוד העניינים החריף),³⁰ החלטת ממשלה לפטר את היועצת המשפטית לממשלה תהיה נגועה בניגוד עניינים, גם אם למראית עין לא ישתתף בישיבה הספציפית ראש הממשלה עצמו.

חוסר סבירות ושיקולים זרים

19. כידוע, כל החלטה מנהלית, כולל של הממשלה במליאתה, חייבת להתקבל במתחם הסבירות. כזכור, בינואר 2024, ניסיון הקואליציה לבטל עילה זו באשר להחלטות ממשלה ושרים באמצעות התיקון לחוק-יסוד: השפיטה, נפסל על ידי בג"ץ.³¹

²⁹ הסדר ניגוד העניינים, לעיל ה"ש 27.

³⁰ ראו סעיף 11 להסדר ניגוד העניינים, לעיל ה"ש 27.

³¹ בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת (אר"ש, 1.1.2024).



20. מצב בו הממשלה מפטרת את היועצת המשפטית לממשלה, כאשר ראש הממשלה נאשם בפלילים (וכשהפעלת הסמכות לא נדרשת בהעדר מסה קריטית של ראיות ברורות וחד משמעיות להתקיימות עילה להפסקת כהונה), נכנס באופן מובהק תחת ההגדרה של חריגה ממתחם הסבירות בשל חוסר האיזון הקיצוני בין השיקולים השונים ששקלה הממשלה. ברור שהחלטה כזו לא ייחסה כמעט כל משקל לפגיעה הקשה באמון הציבור במערכת המשפט לו תפוטרת התובעת הכללית, בידי הממשלה שבראשה עומד נאשם בפלילים. ההשלכה על שלטון החוק ועל המאבק בשחיתות במדינת ישראל כל כך חמורה שאין ספק שמדובר בחוסר סבירות קיצוני, גם אם ניתן יהיה לטעון, כי קיימים שיקולים לגיטימיים של "חילוקי דעות מהותיים" בין הממשלה ובין היועצת. כפי שנראה מייד, גם לטענות אלה אין בסיס, מה שמדגיש עוד יותר את חוסר הסבירות הקיצוני שבהחלטה.

הטענות נגד היועצת המשפטית לממשלה אשר הוצגו כעילה לפיטוריה

21. עיקר "חילוקי הדעות" המפורטים בהצעת החלטת הממשלה להבעת אי אמון ביועצת המשפטית לממשלה הם מקרים בהם הממשלה התעלמה מחוות דעתה המשפטית וזאת בניגוד לדין.³² בין אם מדובר בחוות דעתה לגבי מינויים בלתי תקינים, עצות משפטיות נגד קידום חקיקה בלתי חוקתית, או מקרים שבהם סברה שלא ניתן להגן על עמדת הממשלה (וגם בהם לשיטת הצעת ההחלטה היא התירה לממשלה ייצוג נפרד ב-14 מקרים,³³ שכמעט בכולם בית המשפט אישר את עמדת היועצת), היועצת מילאה בכך את תפקידה לסייע לממשלה להגשים את מדיניותה, תוך הבהרה וסימון ברור של גבולות הדין. כפי שהסבירה היועצת, הממשלה הציגה אירועים שבהם "הייעוץ המשפטי שיקף לממשלה את גבולות

³² כך לדוגמה פרשת התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה"ש 1: "היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת. כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת, פירושה את הדין משקף את המצב המשפטי – הקיים והמצוי – ופירושה זה מחייב את הרשות המבצעת. עמדה זו יצוקה בעשרות שנות פסיקותיו של בית משפט זה".

³³ השוו: דפני בנבניסטי וענת טהון אשכנזי "ייצוג נפרד אינו ייעוץ נפרד": המקרים שבהם ניתן לממשלה היתר לקבלת ייצוג משפטי נפרד בעתירות לבג"ץ" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (8.9.2024), <https://www.idi.org.il/articles/55746>

הדין כעילה להפסקת כהונה. זאת, הגם שברוב המכריע של מקרים אלו בית המשפט מצא כי יש מקום להתערבות שיפוטית בעמדת הממשלה.³⁴ מכאן שה"מחלוקת" היא למעשה מחלוקת בשאלה האם הממשלה צריכה לפעול כדין. מדובר למעשה לא ב"חילוקי דעות" אלא בשקילת **שיקול זר** שהוא הרצון לפעול שלא כדין וללא שומר סף אפקטיבי שמציב גבולות לממשלה, כפי שנקבע פעמים רבות בפסיקה. כפי שהבהירה ועדת שמגר, בעת שהציעה את מנגנון הפיטורים הנוהג, "יש למנוע מצב בו יפוטר יועץ משפטי אך ורק מכיוון שעמד בתום לב ותוך פרשנות משפטית סבירה על קיום החוק".³⁵ כפי שציינה היועצת המשפטית לממשלה: "מקום בו הייעוץ המשפטי מציג בפני הממשלה את גבולות הדין הוא ממלא את תפקידו, ולא ניתן לטעון כי מדובר בחילוקי דעות המהווים עילת סיום כהונה".³⁶

22. במאמר מוסגר נציין, שדווקא מספר המקרים שבהם התירה היועצת המשפטית ייצוג נפרד, מעיד כי אין שחר לאמירה בהצעת ההחלטה כי נמנע מהממשלה ייצוג. ככלל, היועצת המשפטית נהגה כפי שדורש תפקידה המקצועי והעצמאי. כפי שהבהיר בית המשפט העליון, "ההחלטה להתיר ייצוג נפרד נתונה לשיקול דעת היועצת המשפטית לממשלה והיא הגורם שיקבע אם להיעתר לבקשה כזו, כמו את האופן שבו תוצג עמדה כזו – בצירוף עמדה בכתב; בעל פה; או בייצוג נפרד".³⁷ היא גם עשתה זאת לפי המלצות ועדת שמגר, שלפיהן "מקרים של ייצוג נפרד יהיו נדירים וחריגים",³⁸ השמורים לנסיבות שבהן אין המדובר "באי-חוקיות ברורה וגלויה", אלא ל"מקרים של חילוקי דעות בתום לב בנושא היכול להיות נתון לפרשנויות שונות".³⁹ כך, כפי שהוצג לאחרונה בדיון בנושא בבית המשפט העליון, היועצת המשפטית מחליטה אם להתיר ייצוג נפרד לפי השאלה אם "מדובר בסוגיה קונקרטית ומתוחמת שיש לגביה תשובה משפטית ברורה, או

³⁴ מכתב היועצת המשפטית לממשלה לשרי ממשלת ישראל (23.3.2025).

³⁵ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 16, בעמ' 68.

³⁶ מכתב היועצת המשפטית לממשלה, לעיל ה"ש 34.

³⁷ פרשת התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה"ש 1, פס' 85 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן.

³⁸ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 16, בעמ' 75.

³⁹ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 16, בעמ' 74.



שמה בסוגיה חוקתית או משטרית עקרונית שיש לה פנים לכאן ולכאן.⁴⁰ במקרים מסוג זה דווקא הרבתה היועצת המשפטית להתיר ייצוג נפרד, באופן שמצד אחד לא שלל מהמשלה את יומה בבית המשפט, ומצד שני תוך שהיועצת המשפטית ממלאת את חובתה להציג בפני בית המשפט את עמדתה המקצועית כי היא סבורה שהמשלה נהגה שלא כדין.⁴¹

23. לא למותר לציין שהרטוריקה כלפי היועצת המשפטית במסמך נועדה לבייש ולבזות לעין הציבור את מוסד היועץ. בעוד שהעילה אותה הממשלה טוענת להוכיח היא "חילוקי דעות", ההאשמות במסמך על עריצות "אלימה ודורסנית ממש", "שימוש פוליטי גס ומכוער", ו"מסך כזבים", משקפות מציאות קונספירטיבית מומצאת שאין עליה ולו בדל של ראייה.

24. מובן גם שהטרזניה של הממשלה בקשר לתפקודה של היועצת המשפטית בתור ראש התביעה הפלילית ובפרט על "אזלת ידה" של היועצת המשפטית באכיפה כנגד משתתפי המחאה כנגד ההפיכה המשפטית לא מגובה בשום ניתוח משפטי משכנע או בעובדות. הנייר מציג השקפת עולם דורסנית שמבקשת להשתיק את חופש הביטוי והמחאה, (הנייר מלין, מבחינה כמותית, שלא בוצעו מספיק מעצרים, לא נפתחו מספיק חקירות ולא הוגשו די כתבי אישום כלפי מפגינים, בעיקר בשנת 2023 וכן באשר למקרי "הסתה" ו"קריאות לסרבנות") ועולה ממנו ציפייה שהיועצת המשפטית, בניגוד לפסיקה ולדין הנוהג במדינה, תאמץ גישה דומה.

25. אלא שזהו בדיוק תפקידה של היועצת המשפטית, ובפרט באשר לעמידתה בראש התביעה הכללית – עליה להפעיל שיקול דעת עצמאי ומקצועי בהתאם לדין,⁴² מתוך גישה מעין-שיפוטית,⁴³ ולא בהתאם לגחמות המשלה. כפי שהדגישה ועדת שמגר על היועץ המשפטי: "אסור גם שהנכונות לשרת אינטרסים של הרשות

⁴⁰ בג"ץ 31238-09-24 השר לביטחון לאומי נ' היועצת המשפטית לממשלה (אר"ש, 9.3.25), פסקה 54 לפסק דינה של השופטת דפנה ברק-ארז. באותו מקרה דן בית המשפט בסוגיית אמות המידה בהפעלת שיקול דעת היועצת המשפטית לממשלה להתיר ייצוג נפרד, תוך שהוא קורא ליועצת לאמץ נוהל או הנחיה לעניין זה. ⁴¹ כפי שהבהירה ועדת שמגר, "אם היועץ המשפטי סבור שהרשות פעלה שלא כדין, הוא יציג דעתו האמורה בפני בית המשפט" (דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 16, בעמ' 74). ⁴² ראו לדוגמה בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 512 (1989). ⁴³ דו"ח ועדת אגרנט, לעיל ה"ש 10, בעמ' 427; דוח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 16, בעמ' 13-14.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

תתבטא בויתור על העקרונות המחייבים את מי שמופקד על קיום החוק".⁴⁴ מכל מקום, כל הטענות באשר לאכיפת הדין הפלילי במסמך מטעם שר המשפטים הן בעלות משקל נוצה, משום שעילת "חילוקי הדעות" הרלוונטית לסיום התפקיד לא נועדה למקרים מסוג זה. העילה הזו נועדה ועוסקת בעיקר, בלשון ועדת שמגר, "במי שתפקידו המקצועי כיועץ מחייב היווצרותה של תחושת אמון ושיתוף פעולה בין הממשלה לבינו, כמקובל בין היועץ לבין מקבל העצה".⁴⁵ אולם באשר להפעלת סמכותה כראש התביעה הכללית כלפי מפגינים, כל לחץ מצד הממשלה על היועצת המשפטית לממשלה, הוא שעלול להיות נגוע (וכפי שהמסמך עצמו מוכיח – בהחלט נגוע) בניגוד עניינים ובאינטרסים פוליטיים. הממשלה למעשה מבקשת להכתיב ליועצת המשפטית אכיפה פוליטית מוטה לטובת הממשלה, בעוד שהיועצת המשפטית כפופה אך ורק לחוק ולמילוי חובתה, ולכן היא מצווה **להתעלם** מלחצים פוליטיים לרדוף את מתנגדי הממשלה, כגון אלה שהמסמך משקף.

סיכום

26. עולה מן האמור כי החלטת ממשלה על פיטורי היועצת המשפטית – אם תתקבל – תלקה לפחות בשני פגמים מהותיים: ניגוד עניינים וחוסר סבירות, ולכן דינה בטלות. נציין בקצרה כי גם החלטה לשנות את הליך פיטורי היועצת המשפטית בהחלטת ממשלה חדשה, תלקה באותם פגמים בדיוק שכן כל מערכת השיקולים והנסיבות שנסקרה לעיל, תחול גם על החלטה זו.

בכבוד רב,

ד"ר עמיר פוקס

ד"ר גיא לוריא

⁴⁴ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 16, בעמ' 60.
⁴⁵ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 16, בעמ' 59.