



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 פיישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

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

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר
ד"ר ישי אג'סי, פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

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

מייסדים

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

1 ביולי 2025

שינוי של הליך הדחת היועצת המשפטית לממשלה – חוות דעת

ב-8 ביוני 2025 התקבלה החלטת ממשלה, פה אחד, לתקן את הדרכים להפסקת כהונת יועץ משפטי לממשלה. החלטה זו התקבלה בעקבות החלטה קודמת של הממשלה, ב-23 במרץ 2025, להביע אי-אמון ביועצת המשפטית לממשלה באופן שנועד "להוות את ראשיתו של ההליך להחלפת היועצת" המשפטית לממשלה. על רקע זה, נסביר בחוות דעת זו כי ההסדר שנקבע בהחלטת הממשלה הוא בלתי חוקי. הוא התקבל בהליך בלתי תקין, בשרירותיות, בחוסר סבירות, בלא תשתית ראויה ובניגוד עניינים. בנוסף, גם לו ההליך היה תקין, הרי שהממשלה אינה רשאית להחיל את החלטתה לתקן את הדרכים להדחת היועצת המשפטית לממשלה על ההליך הנוכחי.

עיקרי הדברים

- ההליך שנקבע לפיטוריו של יועץ משפטי לממשלה בשנת 2000 בעקבות דו"ח ועדת שמגר, גובש על רקע תפקידו כשומר סף שמהותו, בין היתר, לסייע לממשלה לקדם את יעדיה באופן חוקי ולהימנע מהפרה של החוק. ההליך שנקבע שם נועד לחזק את אי-תלותו ועל כן יש לשמור על עקרונות אלו גם בהליך הזה. ההחלטה לסטות מכך התקבלה בלא תשתית עובדתית ותוך התעלמות מעקרונות אלה.
- לא הוצגה בשום שלב עילה מוצדקת להדחת היועצת המשפטית, ובנסיבות הנוכחיות, ההחלטה לשנות את הליך הפיטורים נגועה בניגוד עניינים ובחוסר סבירות. גם ההחלטה הנוכחית, גם אם היא מתייחסת להליך הפיטורין בלבד, היא בלתי-חוקית בשל כך.
- שינוי הליך ההדחה, לאחר שההליך כבר החל, פוגע בהסתמכות, וכן לוקה בשרירותיות וב"סימון המטרה סביב החץ".
- הקשיים בניסיון להקים את הוועדה הציבורית נובעים ממחדל של שר המשפטים, שבעצמו הפר את החלטת הממשלה שקבעה שהוועדה צריכה להיות קבועה, ומדובר כשלעצמו במהלך שנעשה באופן פסול כדי להימנע מהתייעצות אמיתית עם גוף חיצוני בלתי תלוי.



ההחלטה בקווים כלליים

1. בהחלטת ממשלה קודמת משנת 2000, קבעה הממשלה שהיא תהיה רשאית להעביר את היועץ המשפטי לממשלה מתפקידו אך ורק בהתייעצות עם ועדה מקצועית-ציבורית קבועה שהוקמה מתוקף אותה החלטת ממשלה (להלן – החלטת הממשלה המקורית).¹

2. עתה החליטה הממשלה, בהחלטה חדשה (להלן – החלטת הממשלה המתקנת),² להשמיט את חובת ההתייעצות עם הוועדה המקצועית-ציבורית ולקבוע שהממשלה רשאית להתייעץ עמה (אך אינה חייבת לעשות כן), וכי בנסיבות שבהן הממשלה לא התייעצה עמה, עליה לקבל את ההחלטה להפסיק את כהונת היועץ המשפטי ברוב של לפחות 75% מהשרים המכהנים בממשלה שאין להם מניעה להשתתף בהצבעה. במקום התייעצות עם הוועדה המקצועית-ציבורית, הממשלה תדון בנושא הפיטורין רק לאחר שזה ידון ויוכרע על ידי ועדת שרים שהחלטת הממשלה מקימה לנושא זה בהחלטתה.

3. בעקבות החלטה זו, זומנה היועצת המשפטית לשימוע בפני ועדת השרים שהוקמה לשם כך (השימוע נדחה בעקבות מבצע "עם כלביא" ונקבע לתאריך 14 ביולי 2025).

4. אין מחלוקת כי הממשלה מוסמכת לשנות את הליך ההעברה מתפקיד של יועץ משפטי לממשלה, אשר נקבע בהחלטת הממשלה המקורית. אולם השאלה המרכזית היא אם הממשלה הפעילה את הסמכות הזו בשיקול דעת שתואם את כללי המשפט המינהלי. בית המשפט העליון שרטט רק לאחרונה את השיקולים שלפיהם יש לבחון זאת בפסק דינו בפרשת הדחת ראש השב"כ, שניתן בהקשר של החלטת הממשלה להתגבר על החלטות ממשלה קודמות שחייבו גם הן התייעצות עם ועדת איתור לשם ההדחה:

"לצורך השימוש בסמכות זו על הממשלה להביא בחשבון החלטות קודמות שניתנו באותו עניין, וכן לשקול האם מתקיימות נסיבות אשר מצדיקות, לשיטתה, את הסטייה מהן [...] עולה כי החלטת הממשלה "לגבור" על הוראות החלטה [...] התקבלה בלא שקדם לה דיון ממשי. כך

¹ הודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, י"פ התש"ס 4894; החלטה 1173 של הממשלה ה-31 "קביעת הדרכים והתנאים למינוי היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת הממשלה" (10.6.2007).

² החלטת ממשלה מס' 3125 (8.6.2025).

למשל, לא הונחה בפני השרים ולו ראשיתה של תשתית עובדתית באשר להצדקות לסטייה מהחלטות ממשלה קודמות; לא נערך דיון באשר להשלכות שעשויות להיות להחלטה זו לגבי כל נושאי המשרה הבכירים בשירות המדינה [...] לא נערכה עבודת מטה שלאחריה הוצגו מסקנות שעשויות היו לתמוך בקבלת ההחלטה; ולא התקיים דיון בנוגע לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה באשר לאפשרות לסטות מהוראות החלטות הממשלה שנסקרו לעיל. הדברים נכונים במיוחד בהינתן שמדובר בהחלטת ממשלה תקדימית, בהיותה הראשונה שעוסקת בסיום כהונה קצובה של ראש שב"כ במהלך תקופת כהונתו. כפי שנפסק לא אחת בעבר, קבלת החלטות מתוך רצון להגיע לתוצאה מסוימת תוך "סימון המטרה מסביב לחץ", וללא בחינת המצב העובדתי או שקילת השיקולים הרלוונטיים – היא החלטה שרירותית ופסולה שדינה בטלות [...]".³

5. בחוות הדעת נסביר מדוע ההסדר שנקבע בהחלטת הממשלה התקבל בשרירותיות, בחוסר סבירות ובלא תשתית עובדתית ראויה וכי הממשלה אינה רשאית להחיל את החלטתה לתקן את הדרכים להדחת היועצת המשפטית לממשלה על הליך העברת היועצת המשפטית לממשלה הנוכחית, בפרט משהליך זה כבר החל.

תפקיד היועץ המשפטי לממשלה

6. היועץ המשפטי לממשלה נושא בתפקיד רב חשיבות בשיטת המשטר הישראלי. הוא עומד בראש התביעה, מייצג את המדינה והאינטרס הציבורי בערכאות משפטיות ומייעץ משפטית לרשויות השלטון כפרשן המוסמך של החוק.⁴ בכל תפקידיו הוא משמש כשומר סף של שלטון החוק.⁵ 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.⁶ בהקשר הזה מקובל לומר שהבלם העיקרי בישראל על כוחה של הממשלה הוא הרשות

³ בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל פסקאות 66-67 לפסק דינו של הנשיא יצחק עמית (אר"ש, 21.5.25) (להלן: פרשת הדחת ראש השב"כ).
⁴ "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 פס' 84 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן (אר"ש 25.6.2024).
⁵ בג"ץ 5134/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל פס' 48 לפסק דינה של השופטת ע' ברון (פורסם בנבו, 14.11.2016). להרחבה, ראו: גיא לוריא "שומר הסף של שלטון החוק", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (15.9.2019), <https://www.idi.org.il/articles/28621>.
⁶ ראו עמיחי כהן, פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט (2018); לוריא, לעיל ה"ש 5.



השופטת. אולם הרשות השופטת היא "הבלם החיצוני", ואילו היועץ המשפטי לממשלה הוא "הבלם הפנימי".⁷

7. במסגרת תפקידו, על היועץ המשפטי לממשלה לסייע לממשלה לקדם את יעדיה באופן חוקי ולהימנע מהפרה של החוק. כלומר, מוטל עליו, ככל פרקליט המייעץ ללקוחו, ליעץ לממשלה על החלופות החוקיות העומדות בפניה ולסייע לה לתת לבוש משפטי למדיניותה. על כן, עקרונות עבודת היועץ כוללים את האחריות שלו ואת נאמנותו למדיניות הממשלה.⁸ אולם, מכיוון שהממשלה אינה ככל לקוח, כך גם היועץ המשפטי אינו ככל פרקליט. כשם שהממשלה מחויבת 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.⁹

8. מסיבות אלה, כדי למלא את תפקידו במקצועיות המשפטית הנדרשת, בצד אחריותיותו, היועץ המשפטי לממשלה הוא מוסד עצמאי בהפעלת שיקול דעתו המקצועי ואינו תלוי בממשלה שהוא מייעץ לה. מכאן גם תקופת כהונתו היא בת שש שנים ואינה חופפת תקופת כהונה של ממשלה מסוימת. על רקע זה נקבעו דרכי מינויו והדחתו באופן שיבטיח את עצמאותו המקצועית. לכך נפנה עתה.

ההליך המקורי שנקבע להעברה מתפקידו של יועץ משפטי לממשלה

9. לפי חוק, "הממשלה רשאית לקבוע את הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה".¹⁰ 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

⁷ יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה בשעת משבר: פרשת שרות הבטחון הכללי (השב"כ)" **ספר אורי ידן - מאמרים לזכרו** 47, 55 (תש"ן).

⁸ להרחבה ראו גיא לוריא "גירעון אחריותיות במוסד היועץ המשפטי לממשלה" **ספר מזוז** (צפוי להתפרסם), <http://www.hapraklit.co.il/?CategoryID=281>.

⁹ יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** 106 (כרך א, מהדורה שנייה, 2010).

¹⁰ סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

שאינו כשיר להתמנות שופט בית המשפט העליון (בנוסף, היה נהוג הליך של התייעצות לא פורמאלית עם נשיא בית המשפט העליון).¹¹ אשר לפיטורי היועץ המשפטי לממשלה, מכיוון שלממשלה הייתה סמכות למנותו, הייתה לה גם סמכות לפטר.¹² ואכן, בעבר קבעה הממשלה ש"משרת היועץ המשפטי לממשלה תתפנה במקרה של מוות, התפטרות או כאשר הממשלה תמנה אדם אחר במקומו".¹³

10. מצב משפטי זה השתנה לפני למעלה משני עשורים. ועדת שמגר, שמונתה בעקבות מה שנקרא "פרשת בר און-חברון", הגישה את המלצותיה לממשלה 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".¹⁴ ועדת שמגר אמנם שאפה לשמר את אחריותו של היועץ המשפטי לממשלה, אך בד בבד המליצה לתחום ולסייג את סמכויותיה של הממשלה במינויו ובפיטוריו כדי להבטיח את מקצועיותו המשפטית ואת אי-תלותו.¹⁵ בעקבות המלצותיה שינתה הממשלה בשנת 2000 את הדרכים למינויו ולהעברתו מתפקידו של היועץ המשפטי לממשלה.¹⁶ 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.

¹¹ הודעת ממשלה שפורסמה ב"פ 772, תש"ד, 30.6.1960.

¹² סעיף 14 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981.

¹³ הודעת הממשלה, לעיל ה"ש 11. יצחק זמיר, לדוגמה, הועבר מתפקידו בדרך זו.

¹⁴ הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו בראשות מאיר שמגר, **דין ושבון** (1998).

¹⁵ דוח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 59–63.

¹⁶ הודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, י"פ התש"ס 4894; החלטה 1173 של הממשלה ה-31 "קביעת הדרכים והתנאים למינוי היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת הממשלה" (10.6.2007).

11. 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 ההמלצה של ועדת שמגר שתיקבע תקופה קצובה 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",¹⁷ וכדי שתקופת הכהונה לא תהיה "צמודה או חופפת לתקופת כהונתה של ממשלה כלשהי". 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.¹⁸ בהתקיים עילה, שר המשפטים יביא את הנושא בכתב לפני הוועדה, שתקיים התייעצות בעניין, לפני הבאתו לממשלה. 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).

12. הליך הפיטורים נקבע כדי להגן על אי-תלות היועץ המשפטי לממשלה. כפי שהסבירה ועדת שמגר, 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".¹⁹ 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 יהוו גורמים משפיעים מספיקים לשם מניעת שימוש בסמכות הפסקת הכהונה בנסיבות בלתי-ראויות".

¹⁷ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 68.

¹⁸ או אם עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו, אם אינו כשיר עוד לבצע את תפקידיו או מתנהלת חקירה פלילית נגדו או הוגש נגדו כתב אישום.

¹⁹ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 69.



ההחלטה לתקן את דרכי הפיטורים של היועץ המשפטי לממשלה

13. עתה כאמור החליטה הממשלה לתקן את דרכי העברת היועץ המשפטי לממשלה מתפקידו. לפי ההחלטה המתקנת, לא תהיה עוד לממשלה חובת התייעצות עם הוועדה המקצועית-ציבורית, אף שהיא תהיה רשאית להתייעץ עמה. בנסיבות שבהן לא התייעצה הממשלה עם הוועדה המקצועית-ציבורית, על הממשלה לקבל את ההחלטה להפסיק את כהונת היועץ המשפטי ברוב של לפחות 75% מהשרים המכהנים בממשלה שאין להם מניעה להשתתף בהצבעה. במקום התייעצות עם הוועדה המקצועית-ציבורית, החליטה הממשלה שעליה לדון בנושא רק לאחר שהוא נדון ומוכרע על ידי ועדת שרים שהחלטת הממשלה מקימה לנושא זה. לפי ההחלטה המתקנת, ליועץ המשפטי תינתן זכות שימוע בפני ועדת השרים (במקום בפני הוועדה המקצועית-ציבורית), ולפי ההחלטה המקורית גם בפני הממשלה.

התעלמות חסרת בסיס ממהות תפקיד היועץ המשפטי לממשלה

14. כמו בהחלטה לעניין הדחת ראש השב"כ, מדובר בפעם הראשונה שיוזמת הממשלה הפסקת כהונה של יועץ משפטי לממשלה מאז החלטת הממשלה המקורית. למרות זאת, בהצעת החלטת הממשלה לסטות מאותה החלטה מקורית צוינו באופן לקוני נסיבות של דחיפות על רקע חילוקי דעות בין הממשלה בשעת מלחמה, אך לא נומק מדוע דחיפות זו מצדיקה סטייה מהחלטת הממשלה הקודמת בנושא ומייתרת את הפנייה לוועדה המקצועית-ציבורית. בין היתר, נעדרת תשתית עובדתית המצדיקה סטייה ממסקנותיה של ועדת שמגר, שעל בסיסן גובשה החלטת הממשלה המקורית. לא פחות חשוב מכך, לא הוצגה כל תשתית עובדתית להחלטה להימנע מחובת התייעצות עם הוועדה המקצועית-ציבורית על רקע מהות תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, כפי שהוצג לעיל, והחשיבות הגדולה שיש לחובת ההתייעצות הזו באיזון בין שימור אחריותו בפני הממשלה ויכולתה של הממשלה למלא את תפקידיה, לבין הגנה על אי-



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

תלותו המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה. כפי שהסביר בית המשפט העליון

לאחרונה בפרשת הדחת ראש השב"כ:

"הסדרים אלה [...] נועדו לאזן בין הצורך להגביר את עצמאותם של נושאי המשרה הבכירים בשירות הציבורי ולהבטיח את אי-תלותם בדרג הממנה; לבין הצורך להבטיח את תקינות פעילות שירות המדינה ואת רציפות תפקודו. חובת הממשלה לפנות לוועדה המייעצת נועדה לנטרל כל שיקול מפלגתי-פוליטי בהחלטה בדבר סיום כהונת מי משבעת נושאי המשרה, ובמיוחד נושא משרה אשר מופקד על אכיפת חוק, טוהר מידות ורגולציה. אי-תלותה של הוועדה המייעצת, כמו גם האופי המקצועי של עבודתה, מקהה את החשש מפני שימוש לא ראוי בסמכות הממשלה להורות על סיום כהונת נושאי משרה בכירים באופן שעלול היה ליצור תלות של אותם בכירים בממשלה או בחבריה".²⁰

15. החלטת הממשלה המתקנת פוגעת בהגנה על אי-תלותו המקצועית של מוסד

היועץ המשפטי לממשלה, באופן שעלול לפגוע ביכולתו למלא את תפקידיו. אם

נתמקד לדוגמה בתפקיד היועץ המשפטי כראש התביעה, נדרש היועץ המשפטי

לממשלה להפעיל סמכויותיו לפי שיקולי החוק והראיות בלבד, בהגנות, באופן

אחיד ושוויוני, ללא אפליה, הטיה או משוא פנים ולפי שיקול דעת מקצועי ובלתי

תלוי: כלומר באופן מעין-שיפוטי.²¹ ההחלטה המתקנת פוגעת מעתה ואילך

בהגנה על אופיו זה של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, שעלול להחליף

בהחלטותיו שיקולים מקצועיים בשיקולים פוליטיים – בשל החשש מהליך

הדחה. זאת, בלא הצגה של כל תשתית מדוע המהלך נחוץ (עתה ובכלל).

16. חשוב להבהיר: אין שום מזור בהחלפת הפנייה לוועדה המקצועית-ציבורית

בוועדת השרים ודרישה שהחלטת הממשלה תתקבל ברוב של 75% מהממשלה.

זוהי חזרה לשליטה ממשלתית בלעדית בסוגיית הדחת היועץ המשפטי לממשלה,

שכפי שהבהירה ועדת שמגר, כאמור לעיל, אינה מתיישבת עם אופי התפקיד

העצמאי של היועץ המשפטי לממשלה.

²⁰ פרשת הדחת ראש השב"כ, לעיל ה"ש. **Error! Bookmark not defined.**, פס' 61 לפסק דינו של הנשיא עמית.

²¹ לעניין אי-תלות התביעה, ראו, לדוגמה, בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 512 (1990). על חשיבותה של הגינות רשויות התביעה, ראו, לדוגמה, את פסק דינו של השופט הנדל בע"א 4244/12 הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' ניצב אפרים ברכה (נב) 19.2.2014.



החלטה שרירותית ה"מסמנת את המטרה סביב החץ"

17. בנוסף לנימוק הדחיפות, הממשלה ציינה את הקושי ב"השלמת המינויים לוועדה" כהצדקה לסטייה מהחלטת הממשלה, בין היתר על רקע ההתבטאויות של שרי משפטים ויועצים משפטיים לשעבר בנושא. בהקשר זה יש להבהיר: תנאי מקדמי חשוב לקיומו של הליך הפיטורים הוא אכן עצם קיומה של הוועדה המקצועית-ציבורית. לפי החלטת הממשלה המקורית (בהוראות שהחלטת הממשלה המתקנת לא נוגעת) מדובר בוועדה קבועה, ואם נתפנה מקום של חבר ועדה, ימונה חבר אחר במקומו בידי מי שמוסמך למנותו. לפי החלטת הממשלה המקורית, מי שאחראי ליזום את המינויים האלה בידי הגורמים הממנים הוא שר המשפטים.

18. נכון למועד כתיבת שורות אלה, מכהנים בוועדה הנשיא (בדימוס) של בית המשפט העליון אשר גרוניס, עו"ד תמר אולמן ופרופ' רון שפירא,²² 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.²³ לכן, יש בהליך הפיטורים פגם מהותי ומשמעותי, עקב אי-מינוי חברי ועדה במועד. בשל כך גם נקלעה הממשלה לקושי במינוי בעת הזו, משום שמועמדים לוועדה כבר התבטאו בנושא. אולם פגם זה נובע מכך ששר המשפטים הפר את החלטת הממשלה בכך שלא יזם את המינויים במועד. הניסיון למנות את חברי הוועדה רק לאחר שהחל ההליך הוא כשלעצמו מהלך פסול שנועד להימנע מהתייעצות אמיתית כדי לקבל חוות דעת בלתי תלויה, אלא למנות חברי ועדה באופן שיביא לקבלת "העצה" הרצויה.

²² ראו הודעה בדבר הרכב הוועדה המקצועית-הציבורית לעניין הצעת מועמדים למשרת היועץ המשפטי לממשלה, י"פ התשפ"ב, עמ' 1696.

²³ השוו לדו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 70.



19. אם לא די בכך, עתה משהניסיון הפסול הזה כשל, מנסה הממשלה לתקן את ההליך באופן שרירותי ומתוך רצון להגיע לתוצאה המבוקשת בלי התחשבות בכל שיקול רלוונטי, על ידי "סימון המטרה סביב החץ" (כאמור בדברי בית המשפט העליון בפרשת הדחת ראש השב"כ, שצוטטו לעיל). הרי "השלכתה לסל" של הוועדה המקצועית-ציבורית, בשל הפגם האמור, היא לשפוך את התינוק עם מי האמבט: העדר כל עצה מקצועית בלתי-תלויה. ההחלטה הזו רק מחמירה את הפגם, משום שהממשלה מבקשת עצה מוועדה המורכבת משרים שגם הם כבר הביעו את דעתם והחליטו בנושא בהחלטת הממשלה שבה הביעו "אי-אמון" ביועצת המשפטית.

שינוי ההליך לאחר שההליך כבר החל

20. סוגייה נוספת היא מישור התחולה בזמן של החלטת הממשלה המתקנת. משהחל הליך הדחתה של היועצת המשפטית לממשלה – כאמור לשיטת הממשלה בהחלטתה להביע בה "אי אמון", שאף החלה לנסות להתייעץ עם הוועדה המקצועית-ציבורית – יש להחלטה המתקנת מאפיינים רטרואקטיביים או אקטיביים, קרי תחולה על אירוע שהחל אך טרם הושלם.²⁴ כך או אחרת, החלטת ההחלטה על הליך ההדחה שכבר החל לא נעשית באופן מנותק מעניינם של הנוגעים בדבר (כלומר היא לא נעשית כראוי מאחורי מסך בערות), וברור שכרוכים בה שיקולים פרסונליים. זו החלטה הפוגעת בהסתמכות של מי שעלולה להיפגע מהחלטה זו, כלומר היועצת המשפטית לממשלה והציבור הרחב המסתמך על אי-תלותה וההגנה עליה באמצעות חובת התייעצות עם הוועדה המקצועית-ציבורית.²⁵ כפי שפסק בית המשפט בפרשת הדחת ראש השב"כ: "ההחלטה "להתגבר" על החלטות הממשלה הקודמות התקבלה [...] מבלי

²⁴ להבחנה זו, ראו דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** 351 (כרך א', 2010).

²⁵ להרחבה ראו: ברק-ארז, לעיל ה"ש 24, בעמ' 365-366.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

שנקבעה תקופת מעבר מינימלית שתאפשר למי שעשוי להיפגע מאותה החלטה להיערך לשינוי זה".²⁶

ניגוד עניינים

21. אין חולק 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.²⁷ הסדר ניגוד העניינים נקבע על ידי היועץ המשפטי לממשלה,²⁸ ותוקפו אף אושר על ידי בית המשפט העליון,²⁹ ובהסדר נקבע כי ראש הממשלה לא יעסוק במערכת המשפט ובמערכת אכיפת החוק: "החלטות הנוגעות למערכת אכיפת החוק – הימנעות ממעורבות במינויים והליכי מינויים של בכירים ביועץ המשפטי לממשלה, במשרד המשפטים ובמשרת ישראל המטפלים בהליך הפלילי נגד ראש הממשלה או שיש ביכולתם להשפיע עליו, וכן עניינים הנוגעים למעמדם ולמילוי תפקידם של גורמים אלה".

מכאן שברור כי לראש הממשלה קיים ניגוד עניינים חריף מאד אילו הוא ייקח חלק בהחלטה על פיטורי היועצת המשפטית לממשלה.

22. 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).³⁰ השרים בממשלה תלויים בראש הממשלה (הוא יכול לפטרם בכל עת), ומוכן 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). גם בהחלטת בית

²⁶ פרשת הדחת ראש השב"כ, לעיל ה"ש. Error! Bookmark not defined. פס' 68 לפסק דינו של הנשיא עמית.

²⁷ בג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (אר"ש, 6.5.2020).

²⁸ מכתב היועץ המשפטי לממשלה לראש הממשלה (2.11.2020).

²⁹ בג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (אר"ש, 25.3.2021).

³⁰ מכתב היועץ המשפטי לממשלה, לעיל ה"ש 28.

המשפט העליון בנוגע לפרשת ראש השב"כ, מבלי לקבוע "מסמרות" בנושא, קבע בית המשפט כי ניגוד העניינים של ראש הממשלה עלול "להדביק" את הממשלה כולה, כאשר היא פועלת כידו הארוכה של ראש הממשלה.³¹ יש להדגיש כי בענייננו חל ניגוד העניינים מקל וחומר, גם משום שבניגוד לחקירות השב"כ לא מדובר בחקירות ב"לשכתו" של ראש הממשלה אלא הוא עצמו העומד לדין, וכן כי במקרה זה היועצת המשפטית היא הגורם המוסמך לקבל החלטה כלשהי בתיק, ולא כך באשר לחקירות הבטחוניות-פליליות באשר לפרשות "קטאר".

23. מכאן, שאין מנוס מלקבוע שבנסיבות הנוכחיות, בהן ראש הממשלה עומד לדין פלילי בגין עבירות חמורות והפעלת הסמכות אינה כורח המציאות (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 החרף),³² החלטת ממשלה לפטר את היועצת המשפטית לממשלה עלולה להיות נגועה בניגוד עניינים, גם אם למראית עין לא ישתתף בישיבה הספציפית ראש הממשלה עצמו.

24. מסקנה זו מתחזקת באשר לשינוי בעת הזו של הליך ההדחה של יועץ משפטי לממשלה. מכיוון שהליך מעין זה כבר נקבע בהחלטת הממשלה המקורית, ולא הוצגה תשתית של ממש מדוע שינוי ההליך נדרש בעת הזו – וכאמור לעיל הליך ההדחה כבר החל – ברור ששינוי ההליך בעת הזו יהיה נגוע בניגוד עניינים.

חוסר סבירות ושיקולים זרים

25. 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.³³

³¹ פרשת ראש השב"כ, לעיל ה"ש 19, סעיף 89 לפסק דינו של השופט עמית.
³² ראו סעיף 11 להסדר ניגוד העניינים,
³³ בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת (אר"ש, 1.1.2024).



26. 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.

תזכורת: הטענות כנגד היועצת המשפטית לממשלה בהחלטה הקודמת

27. עיקר "חילוקי הדעות" שהיו מפורטים בהצעת החלטת הממשלה להבעת אי אמון ביועצת המשפטית לממשלה הם מקרים בהם הממשלה התעלמה מחוות דעתה המשפטית וזאת בניגוד לדין.³⁴ 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,³⁵ 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

³⁴ כך לדוגמה פרשת התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה"ש 4: "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".

³⁵ השוו: דפני בנבניסטי וענת טהון אשכנזי "ייצוג נפרד אינו ייעוץ נפרד": סקירה מעודכנת ל-2025 אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (10.4.2025), <https://www.idi.org.il/articles/59022>. לפי הנתונים בסקירה, היועצת אישרה ייעוץ נפרד ב-16 מקרים וברובם המוחלט של המקרים בהם היתה הכרעה אומצה עמדת היועצת.

הדין כעילה להפסקת כהונה. זאת, הגם שברוב המקרים של מקרים אלו בית המשפט מצא כי יש מקום להתערבות שיפוטית בעמדת הממשלה.³⁶ 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".³⁷ 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".³⁸

28. 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".³⁹ היא גם עשתה זאת לפי המלצות ועדת שמגר, שלפיהן "מקרים של ייצוג נפרד יהיו נדירים וחריגים",⁴⁰ השמורים לנסיבות שבהן אין המדובר "באי-חוקיות ברורה וגלויה", אלא ל"מקרים של חילוקי דעות בתום לב בנושא היכול להיות נתון לפרשנויות שונות".⁴¹ 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

³⁶ מכתב היועצת המשפטית לממשלה לשרי ממשלת ישראל (23.3.2025).

³⁷ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 68.

³⁸ מכתב היועצת המשפטית לממשלה, לעיל ה"ש 36.

³⁹ פרשת התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה"ש 4, פס' 85 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן.

⁴⁰ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 75.

⁴¹ דו"ח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 74.

שמה בסוגיה חוקתית או משטרית עקרונית שיש לה פנים לכאן ולכאן.⁴² במקרים מסוג זה דווקא הרבתה היועצת המשפטית להתיר ייצוג נפרד, באופן שמצד אחד לא שלל מהממשלה את יומה בבית המשפט, ומצד שני תוך שהיועצת המשפטית ממלאת את חובתה להציג בפני בית המשפט את עמדתה המקצועית כי היא סבורה שהממשלה נהגה שלא כדין.⁴³

29. נזכיר שגם הטרוניה 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 היתה מגובה בשום ניתוח משפטי משכנע או בעובדות. אדרבה, בעוד שהממשלה הציגה בהצעת ההחלטה להביע אי-אמון ביועץ המשפטי גישה דורסנית שמבקשת להשתיק את חופש הביטוי והמחאה, היועצת המשפטית דווקא מלאה את תפקידה בראש התביעה הכללית כראוי – תוך הפעלת שיקול דעת עצמאי ומקצועי בהתאם לדין,⁴⁴ מתוך גישה מעין-שיפוטית,⁴⁵ ולא בהתאם לגחמות הממשלה.

סיכום

30. החלטת הממשלה המתקנת את הליך הדחת היועצת המשפטית לממשלה היא החלטה שרירותית, שהתקבלה בחוסר סבירות ובלא תשתית עובדתית מספקת, ואף בניגוד עניינים. אין בסיס חוקי לקבלתה, בפרט משהיא כבר התחילה בהליך ההדחה שהיא עכשיו מנסה לשנות.

31. נציין שההחלטה היא קצהו של תהליך ארוך בו הממשלה מבקשת להסיר ולחבל בכל מגבלה על כוחה ולהשאיר בידה כח מוחלט. פגיעה בבתי המשפט, בתקשורת החופשית, במינויים בשירות הציבורי, וכעת גם במוסד הייעוץ המשפטי

⁴² 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. ⁴³ 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 14, בעמ' 74). ⁴⁴ ראו לדוגמה בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 512 (1989). ⁴⁵ דו"ח ועדת המשפטים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי 427 (יצחק זמיר עורך 1993); דוח ועדת שמגר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 13-14.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

לממשלה. אם מהלך זה יצליח, הממשלה תתקרב עוד אל מטרתה של סמכות מוחלטת, בלתי מוגבלת.

בכבוד רב,

ד"ר עמיר פוקס

ד"ר גיא לוריא