



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

15 ביולי 2025

## הליך פיטורים של היועצת המשפטית לממשלה | מסבירון

ד"ר עמיר פוקס, ד"ר גיא לוריא

על רקע זימון היועצת המשפטית לממשלה לשימוע כחלק מהליך הדחתה, נבקש להסביר מהו הליך הפיטורים של יועץ משפטי לממשלה, כיצד הוא שונה לאחרונה, ומה הקושי בנסיבות הקיימות לקיים הליך זה.

### מי הגורם המוסמך למנות ולפטר יועץ משפטי לממשלה?

הליך המינוי והפיטורים של יועץ משפטי לממשלה אינו מוסדר בחוק אלא בהחלטת ממשלה משנת 2000. לפי החלטה זו, הממשלה ממנה יועץ משפטי לממשלה לתקופה של שש שנים מבין אחד המועמדים 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;

איש אקדמיה שנבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים.

עד לשינוי שנעשה לאחרונה בהליך, הוועדה המקצועית-ציבורית מילאה גם תפקיד מרכזי בהליך פיטוריו של היועץ המשפטי לממשלה. רק לאחר התייעצות עם הוועדה הייתה הממשלה רשאית להפסיק את כהונת היועץ המשפטי לממשלה ורק על פי אחת מהעילות שהוגדרו בהחלטה.

### מהן העילות על פיהן ניתן לפטר יועץ משפטי לממשלה?

- חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל;

- הוא עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו;

- אם אינו כשיר עוד לבצע את תפקידו;

- אם מתנהלת חקירה פלילית נגדו או הוגש נגדו כתב אישום.

### מה היה עד לא מזמן הליך הפיטורים של יועץ משפטי לממשלה?

עד לשינוי שנעשה לא מזמן, בהתקיים אחת העילות הקבועות בהחלטה, על שר המשפטים להביא את הנושא בכתב לפני הוועדה, שתקיים התייעצות בעניין, לפני הבאתו לממשלה. הוועדה צריכה להגיש את עמדתה לממשלה בכתב, לאחר שנתנה ליועץ המשפטי לממשלה הזדמנות להשמיע את דברו בפניה. ליועץ המשפטי לממשלה זכות שימוע גם בפני הממשלה (או בפני ועדת שרים שהיא מינתה למטרה זו).

#### אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

#### הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

#### יוחנן פלסטר

נשיא

#### חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' רוד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליבנטשטיין

מול מועלם

שגריר לשעבר טלי 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

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

אן אפלבאום, ארה"ב

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה

ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט טפנט, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

#### סגני נשיא

פרופ' סווי נבות, מחקר

ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

#### עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמית כהן

מר תומר לוטן (אורח)

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל טטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' קרנית פלוג

פרופ' מרדכי קרמיניצ'ר

פרופ' גרעון רהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

#### מייסדים

ד"ר אריק כרמן

ברנד זכוכני (1929-2024)

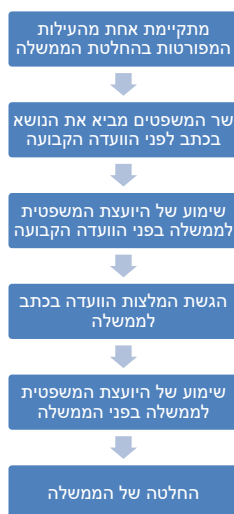
מנכ"ל המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

## תרשים מס' 1 - עיקרי הליך פיטורי היועץ המשפטי לממשלה



### כיצד שינתה לאחרונה הממשלה את ההליך?

לאחרונה החליטה הממשלה, בהחלטה חדשה מיום 8.6.2025 ("ההחלטה המתקנת"), 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.

בעקבות החלטה זו, זומנה היועצת המשפטית לשימוע בפני ועדת השרים שהוקמה לשם כך (השימוע נדחה בעקבות מבצע "עם כלביא").

### מה היו הסיבות להסמך ועדה מקצועית-ציבורית להיות מעורבת בפיטורי היועץ המשפטי לממשלה?

עורך הדין רוני בר-און כיהן כיועץ משפטי לממשלה שלושה ימים בלבד בינואר 1997 עד שהתפטר. מינויו למשרה עוררה בזמנו סערה ציבורית בשל חשדות כי מינויו נרקם במסגרת עסקה בין ראש הממשלה דאז בנימין נתניהו ובין אריה דרעי שעמד באותם לימים לדין פלילי. נטען אז כי נתניהו ידע שדרעי חפץ במינויו של בר-און כדי שישאיר לו להימלט מהאישומים נגדו, ובכל זאת אישר את המינוי שכן דרעי איים עליו שאם לא יעשה כן, הוא יכשיל את הסכם חברון שעמד על הפרק באותה תקופה.

לאור "פרשת בר און-חברון" הוקמה ועדת שמגר על ידי שר המשפטים הנגבי בממשלת נתניהו. הדו"ח שוועדת שמגר פרסמה היה הבסיס להחלטת הממשלה שקבעה את הליך הפיטורים. עד אותה עת, פיטורי היועץ המשפטי לממשלה נעשה,



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

בהתאם להחלטת ממשלה קודמת, פשוט על ידי כך שהממשלה מינתה אדם אחר במקום היועץ המכהן. כך נעשה הדבר, לדוגמה, בעת העברתו מהתפקיד של היועץ המשפטי לממשלה יצחק זמיר בשנת 1986 על רקע פרשת קו 300 וסירובו להגן על הממשלה בנסיבות שנוצרו אז. בדו"ח ועדת שמגר הוסבר כי הליך הפיטורים שהמליצה לאמץ יגן על אי-תלות היועץ המשפטי לממשלה, שכן 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"<sup>1</sup>. 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 גורמים משפיעים מספיקים לשם מניעת שימוש בסמכות הפסקת הכהונה בנסיבות בלתי-ראויות".

### האם אין קושי בהחלטה לשנות את ההליך לאחר שההליך כבר החל?

מדובר בפעם הראשונה שיוזמת הממשלה הפסקת כהונה של יועץ משפטי לממשלה מאז החלטת הממשלה המקורית משנת 2000. 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, והחשיבות הגדולה שיש לחובת ההתייעצות הזו באיזון בין שימור אחריותו בפני הממשלה ויכולתה של הממשלה למלא את תפקידיה, לבין הגנה על אי-תלותו המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה.

החלטת הממשלה המתקנת פוגעת בהגנה על אי-תלותו המקצועית של מוסד היועץ המשפטי לממשלה, באופן שעלול לפגוע ביכולתו למלא את תפקידו – בשל החשש מהליך הדחה. זאת, בלא הצגה של כל תשתית מדוע המהלך נחוץ (עתה ובכלל).

חשוב להבהיר: אין שום מזוז 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, אינה מתיישבת עם אופי התפקיד העצמאי של היועץ המשפטי לממשלה.

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 (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, מי שאחראי ליזום את המינויים האלה בידי הגורמים הממנים הוא שר המשפטים.

<sup>1</sup> הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו בראשות מאיר שמגר, **דין וחשבון** (1998).



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

נכון למועד כתיבת שורות אלה, מכהנים בוועדה הנשיא (בדימוס) של בית המשפט העליון אשר גרוניס, עו"ד תמר אולמן ופרופ' רון שפירא, 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 הסוגייה. 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 שנועד להימנע מהתייעצות אמיתית כדי לקבל חוות דעת בלתי תלויה, אלא למנות חברי ועדה באופן שיביא לקבלת "העצה" הרצויה.

ענה משהניסיון הזה כשל, מנסה הממשלה לתקן את ההליך מתוך רצון להגיע לתוצאה המבוקשת. אולם "השלכתה לסל" של הוועדה המקצועית-ציבורית, בשל הפגם האמור, היא לשפוך את התינוק עם מי האמבט: העדר כל עצה מקצועית בלתי-תלויה. ההחלטה זו 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.

**סוגייה בעייתית 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.<sup>2</sup> החלת 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. קושי נוסף הוא שזו 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.<sup>3</sup> כפי שפסק בית המשפט בפרשת הדחת ראש השב"כ: "ההחלטה "להתגבר" על החלטות הממשלה הקודמות התקבלה [...] מבלי שנקבעה תקופת מעבר מינימלית שתאפשר למי שעשוי להיפגע מאותה החלטה להיערך לשינוי זה".<sup>4</sup>

#### האם מתקיימת עילת פיטוריה של היועצת המשפטית לממשלה?

הממשלה טוענת שמתקיימת אחת העילות שנקבעה בהחלטת הממשלה משנת 2000, שלפיה ניתן לפטר את היועצת המשפטית לממשלה אם ישנם חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל. אולם עיקר "המחלוקות" מול היועצת המשפטית לממשלה הם פשוט במקרים בהם הממשלה מתעלמת מחוות דעתה המשפטית המחייבת וזאת בניגוד לדין. מכאן שה"מחלוקת" היא למעשה מחלוקת בשאלה האם הממשלה צריכה

<sup>2</sup> להבחנה זו, ראו דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** 351 (כרך א', 2010).

<sup>3</sup> להרחבה ראו: ברק-ארז, בעמ' 365-366.

<sup>4</sup> בג"ץ 54321-03-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** פס' 68 לפסק דינו של הנשיא יצחק עמית (אר"ש, 21.5.25).



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

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 שתוקן לאחרונה, "יש למנוע מצב בו יפוטר יועץ משפטי אך ורק מכיוון שעמד בתום לב ותוך פרשנות משפטית סבירה על קיום החוק".<sup>5</sup>

### האם על פי הסדר ניגוד העניינים לו מחויב ראש הממשלה, ניתן לפטר את היועצת המשפטית לממשלה?

פסק הדין בעניינו של ראש הממשלה התנה את כהונתו בכך שיהיה הסדר ניגוד עניינים בעניינו.<sup>6</sup> הסדר ניגוד העניינים נקבע על ידי היועץ המשפטי לממשלה, ותוקפו אף אושר על ידי בית המשפט העליון. בהסדר 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 למעמד ולמילוי תפקידם של גורמים אלה".

גם אם עולה מפרסומים שונים כי ראש הממשלה לא מעורב בדיונים באשר להמשך כהונת היועצת, יתכן כי לא ניתן יהיה להפריד בין חובתו של ראש הממשלה בהסדר ניגוד עניינים לבין החלטת הממשלה לפטר את היועצת המשפטית לממשלה. שכן, תהיה זו היתממות רבה לנסות להפריד בין ראש הממשלה לבין הממשלה כולה בעניין זה. לא בכדי נקבע בהסדר ניגוד העניינים 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). השרים בממשלה תלויים בראש הממשלה (הוא יכול לפטרם בכל עת), ומובן כי עצם קיומה של הממשלה תלוי תלות חריפה בראש הממשלה ובמצבו המשפטי (למשל, להסדר טיעון איתו יכולה להיות השפעה על קיום הממשלה, על קיום בחירות וכדומה).

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 תהיה נגועה בניגוד עניינים וסובלת מחוסר סבירות קיצונית, גם אם למראית עין לא ישתתף בישיבה הספציפית ראש הממשלה עצמו.

### אם תפוטר היועצת המשפטית לממשלה האם ניתן לעתור נגד מהלך זה לבג"ץ וכיצד יתנהל ההליך?

החלטת ממשלה לפטר את היועצת המשפטית לממשלה תהיה כפופה לביקורת שיפוטית של בית המשפט, ככל החלטת ממשלה, וזאת לפי כללי המשפט המינהלי. בין היתר, יוכל בית המשפט לבחון את שיקול דעתה לפי העילות הרגילות של המשפט המנהלי, ובהן סבירות, שיקולים זרים, ועוד. הוא יוכל גם לבדוק את החלטת הממשלה לשנות את ההליך לאחר שההליך כבר החל (החלטה שכבר הוגשו

<sup>5</sup> דו"ח ועדת שמגר, בעמ' 68.

<sup>6</sup> בג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (אר"ש), 6.5.2020.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

נגדה עתירות, ושבהן בית המשפט דחה בקשה לצו ביניים להקפיא את ההחלטה הזו ואת הליך ההדחה).

מכיוון שהחלטת הממשלה תהיה באופן אישי בעניין היועצת המשפטית לממשלה, יתכן שיהיה מקום לייצוג נפרד לממשלה. ככלל החלטות אם להתיר לממשלה ייצוג נפרד מתקבלות על ידי היועצת המשפטית לממשלה, אך מכיוון שעתירה מסוג זה עוסקת באופן אישי ביועצת, ההחלטה תעבור לגורם אחר, כגון פרקליט המדינה, שיוסמך לאשר ייצוג נפרד. בכל מקרה, היועצת המשפטית לממשלה תהיה גם היא משיבה לעתירה מסוג זה, ותוכל להיות מיוצגת על ידי פרקליטות המדינה.