



היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, י' אב תשפ"ה
04 אוגוסט 2025

מס' מסמך: 004-99-2025-017073
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
שרי ממשלת ישראל

שלום רב,

הנדון: הצעה להפסקת כהונת היועצת המשפטית לממשלה
סמך: מכתבי מיום 23.3.25, מכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מנהלי)
מיום 8.6.25, מכתבי מיום 14.7.25 ומכתבי מיום 16.7.25

א. תמצית הדברים

הצעת ההחלטה שמונחת לפני הממשלה מנוגדת לדין והיא תוצר של שיקולים זרים והליך פגום.

במוקד, שתי הנקודות הבאות:

נקודה ראשונה, בעקבות פרשת בר-און חברון ודוח ועדת שמגר, נקבעו בשנת 2000 כללים שנועדו למנוע ניצול לרעה של סמכות הממשלה למנות יועץ משפטי לממשלה ולפטרו. לאחר שהממשלה לא הצליחה להביא לסיום כהונת היועצת המשפטית לממשלה לפי הכללים שנקבעו, היא שינתה אותם בהליך בזק ופגום. בניגוד להמלצה המרכזית של ועדת שמגר בעניין סיום כהונה, הכללים החדשים מאפשרים לממשלה שליטה פוליטית מלאה ומוחלטת בהליך ובתוצאתו. **מעשה תוכל הממשלה להדיח כל יועץ משפטי לממשלה - התובע הכללי במדינה - בלי מנגנוני בקרה כלשהם ואף משיקולים זרים.** למשל, כתגובה לכך שהיועץ המשפטי התריע מפני פעולות לא חוקיות, הורה על חקירת שר, סירב להפסיק הליך פלילי נגד חבר ממשלה או כחלק מ"דיל פוליטי".

הדברים חמורים בכלל ובפרט משום שיש בהדחת היועצת המשפטית לממשלה ובהחלפתה כדי להשפיע על ההליך הפלילי של ראש הממשלה ועל חקירות פליליות של חברי ממשלה נוספים ומקורבים. בפועל, הממשלה מפטרת את התובעת הכללית במשפט ראש הממשלה, באמצעות כללים חדשים, נעדרי בקרה, ששונו תוך כדי תנועה, להבטחת התוצאה המבוקשת על-ידה.



היועצת המשפטית לממשלה

נקודה שנייה, ההצעה מבקשת להחליף את תפיסת היסוד של הייעוץ המשפטי הציבורי בישראל שהוא ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי, בתפיסה של **נאמנות אישית לממשלה**. לפי תפיסה זו עובדי הציבור נדרשים לציית לממשלה, עד כדי מתן יד להפרת חוק. במסגרת תפיסת הנאמנות האישית, הצעת ההחלטה אינה מייחסת כל משקל לשיתוף הפעולה השוטף והנרחב בין הייעוץ המשפטי לממשלה לבין הממשלה בשלל עניינים המצויים בליבת המדיניות המוצהרת שלה. לעומת זאת, ההצעה מתמקדת במקרים שבהם הייעוץ המשפטי מילא את תפקידו כשומר סף והתריע מפני הפרות דין. מקרים אלה מוצגים באופן שגוי ומטעה כעילה לסיום הכהונה. המסר לעובדי השירות הציבורי - **"צייתו או שתודחו"**.

הנקודות הללו שלובות אחת בשנייה. הממשלה שינתה את כללי סיום כהונת היועץ המשפטי בדיוק משום שלא הצליחה להדיח את היועצת המשפטית במסגרת הכללים שנועדו למנוע שימוש לרעה בסמכות ההדחה, כפי שנעשה כעת.

משמעות המהלך היא הפיכת מוסד היועץ המשפטי לממשלה על תפקידיו השונים - ייעוץ משפטי לממשלה ליישום מדיניותה בגבולות הדין, ראש התביעה הכללית וייצוג המדינה בערכאות - לתלוי בחסדי הדרג הפוליטי. זוהי פגיעה אנושה בשלטון החוק, בשוויון בפני החוק, בזכויות אדם וביכולת מערכת אכיפת החוק להתמודד עם שחיתות שלטונית.

מדובר בהסרת אחת מהמגבלות הבודדות והמרכזיות על כוחה של הממשלה הקיימות בשיטת המשפט הישראלית.

יוצגו להלן היבטים מרכזיים הנוגעים לאי-חוקיות הצעת ההחלטה, מבלי למצות את הדברים.

ב. הצעת ההחלטה היא תוצר של החלטת ממשלה קודמת הנעדרת תוקף משפטי

סמכות הממשלה להפסקת כהונה של בעל תפקיד בכיר המחזיק בסמכויות עצמאיות של אכיפת חוק או משמש כ"שומר סף", טומנת בחובה סכנה לפגיעה בשיקול הדעת המקצועי והעצמאי שלו ובשלטון החוק. חשובים לענייננו דבריו של בית המשפט ביחס לייעוץ המשפטי:

"הבלם הראשון והיומיומי שיש בו כדי לרסן ולבקר את החלטות השרים הוא מערך הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה השונים [...]. חשיבותו של מערך הייעוץ המשפטי היא כה רבה, שיש הגורסים כי במשך השנים התגבש במשפט הישראלי נוהג חוקתי בדבר עצמאות מערך הייעוץ המשפטי ברשות המבצעת [...]. אך גם בלי להידרש לתזה של נוהג חוקתי, ייעוץ משפטי עצמאי ואפקטיבי, שעומד מאחורי חזקת התקינות המינהלית, הוא קו ההגנה הקדמי והפנימי של שלטון החוק. הדבר שמאפשר לייעוץ המשפטי ברשות המבצעת לעמוד איתן על רגליו הוא הידיעה כי החלטה שאינה סבירה באופן קיצוני תיפסל על ידי בית המשפט. הייעוץ המשפטי העצמאי כשומר סף, הוא שמבטיח כי החלטות משרדי הממשלה מתקבלות בסמכות, בהליך מינהלי תקין, תוך שמירה על עקרונות המשפט המינהלי. פיטורים של שומרי הסף במשרדי הממשלה או מינויים לא ראויים של אחרים כשומרי סף, עלולים לגרום לקריסה של אחת הערובות החשובות לשמירה על שלטון החוק בפעולתם של משרדי



היועצת המשפטית לממשלה

הממשלה" (השופט (בתוארו אז) עמית, בג"צ 5658/23, בפסקה 87
(1.1.2024))

הדברים מקבלים משנה תוקף ביחס ליועץ המשפטי לממשלה עצמו, בשל מכלול תפקידיו וכמי שעומד בראש המערכת. הליך סיום כהונה חוקי ותקין, בהתאם לכללים שהותוו בהחלטת ממשלה לאחר פרשת בר-און חברון על בסיס דוח ועדת שמגר, הוא הערובה הקיימת למניעת שימוש לרעה בסמכות ולהישנות פרשה שכזו. ללא ערובה מסוג זה, תוכל כל ממשלה להדיח כל יועץ משפטי לממשלה, המשמש גם כתובע הכללי של המדינה, בתאונות שונות, אך בפועל מתוך שיקולים זרים או חלילה מושחתים. הדבר ישליך כמובן לא רק על נקודת הסיום של הכהונה, אלא על התפקוד לאורך הכהונה כולה. הדבר גם ישפיע על היכולת לאייש בעתיד את התפקיד במועמדים מתאימים.

חברי ועדת שמגר התמנו בשנת 1997 על-ידי שר המשפטים דאז, מר צחי הנגבי, והם: נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) מאיר שמגר, שכהן כיו"ר הוועדה, פרופסור רות גביון, ושרי המשפטים לשעבר פרופסור דוד ליבאי, עו"ד משה ניסים ועו"ד חיים צדוק. הוועדה קיימה עבודת מטה מקיפה ומעמיקה לבחינת מכלול סוגיות הנוגעות לכשירות היועץ המשפטי לממשלה, דרך מינויו ומשך הכהונה. ועדת שמגר, מעבר לדיוניה הפנימיים, קיימה 13 ישיבות שהוקדשו לשמיעת מוזמנים, שמעה 26 מוזמנים, ובנוסף לכך בחנה חומר כתוב.

העקרון המרכזי שנקבע בדוח ועדת שמגר, הוא כי לממשלה לא תהיה שליטה פוליטית מלאה בהליך המינוי וסיום הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה, אלא היא תהא חייבת להיוועץ בוועדה מקצועית-ציבורית, שבה חברים גורמים מקצועיים חיצוניים לממשלה.

דוח שמגר עמד על חשיבות הדברים:

"השליטה הממשלתית הבלעדית במינוי ובפיטורים 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." (עמ' 60 לדוח)

וכן:

"... ניתן לחשוש כי קיומו של כוח פיטורין בלתי מוגבל כמתואר לעיל עלול ליצור אצל היועץ המשפטי תחושה של תלות בממשלה שעלולה להביא לכך שלא יעמוד במידה הדרושה על משמר אכיפת החוק והאינטרס הציבורי כאשר אלה אינם לרוחה של הממשלה" (עמ' 70 לדוח).

חובת ההיוועצות בוועדה המקצועית-ציבורית נועדה למנוע תקלה משטרית חמורה בדמות סיום כהונת יועץ משפטי לממשלה בשרירות או מתוך שיקולים זרים. הגם שמדובר בוועדה מיעצת, נוכח מעמדה והרכב חבריה, המלצתה כבדת משקל, ובכך היא מהווה אמצעי בקרה חשוב.



היועצת המשפטית לממשלה

זוהי הערובה המובנית היחידה שנקבעה להבטחת מניעת שימוש לרעה בסמכות המסורה לממשלה לסיום כהונת היועץ המשפטי. בשיטת המשטר הישראלית, זוהי ערובה חיונית לכך ששיקול הדעת המקצועי בעבודת היועץ המשפטי לממשלה, לרבות בתחום אכיפת החוק כלפי חברי הממשלה ומקורבים לשלטון, יופעל במקצועיות, עצמאות, שוויוניות וללא מורא.

עוד יצוין, כי הרכב הוועדה נועד לשרת את התכלית של קיום בקרה מקצועית-ציבורית וחיצונית לממשלה. הוועדה מורכבת ברובה מגורמים בעלי ניסיון מקצועי רלוונטי, שאינם חלק מהמערכת הקואליציונית הנוכחית, ואינם רואים לנגד עיניהם אך ורק את האינטרס הממשלתי: שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שימנה נשיא בית המשפט העליון, בהסכמת שר המשפטים, והוא יהיה היו"ר; שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לממשלה לשעבר שתמנה הממשלה, אשר מטבע הדברים מביא עמו היכרות קרובה ומעשית עם עבודת היועץ המשפטי לממשלה; חבר כנסת שתבחר ועדת החוקה, חוק ומשפט; עורך דין שתבחר המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין; ואיש אקדמיה המיומן בתחומי המשפט הציבורי ובדיני העונשין, שייבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים במוסדות להשכלה גבוהה.

ודוק, דוח שמגר לא ראה לנגד עיניו את המצב החרig שבו מתנהל משפט פלילי נגד ראש הממשלה, וכי הממשלה תבקש לפטר את התובעת הכללית בעיצומו של שלב החקירה הנגדית במשפט. במצב הדברים הנתון יש לממשלה אינטרס זר מובהק ומוגבר בפיטורי התובעת הכללית, החששות שהוצגו בדוח שמגר מתעצמים וחשיבות המלצותיו מתחדדת.

על אף האמור, ביום 8.6.25 החליטה הממשלה "לשחרר" עצמה מחובת ההיוועצות בוועדה המקצועית-ציבורית, טרם הפסקת כהונת יועץ משפטי לממשלה. במקום שהוועדה המקצועית-ציבורית תבחן תחילה אם אכן מתקיימת עילה לגיטימית והצדקה מקצועית לסיום הכהונה, העניקה הממשלה לעצמה שליטה מלאה בהליך ההדחה, ללא בקרה חיצונית. זאת, תוך שוועדה פוליטית המורכבת משרי ממשלה בלבד, תבוא במקומה של הוועדה המקצועית-ציבורית.

לא זו אף זו. החלטת הממשלה התקבלה בניגוד לכללי המשפט המנהלי הבסיסיים: ללא תשתית עובדתית או משפטית לתמיכה בה; במהירות בזק; ללא עבודת מטה; תוך מחיקת לקחי פרשת בר-און חברון, דחייה למעשה של המלצות ועדת שמגר וסטייה מהחלטת ממשלה קודמת, בלי הנמקה עניינית. בכלל זאת, החלטת הממשלה לא התמודדה, ולו במעט, עם הפתח הרחב שנפתח לניצול לרעה של הליך סיום הכהונה, לרבות השפעה פסולה על הליכים פליליים מתנהלים. החלטת הממשלה גם לא התמודדה, ולו במעט, עם העובדה כי שינוי מנגנון הפסקת הכהונה מהקצה אל הקצה, מוביל לשינוי במהות תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה.

יתרה מכך, ההחלטה לשנות את דרך סיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה התקבלה לאחר שתהליך סיום כהונת היועצת הנוכחית כבר "יצא לדרך". משהסתבר כי אין באפשרות הממשלה לגייס את תמיכתה של הוועדה המקצועית-ציבורית ולהבטיח מראש במסלול זה את התוצאה המבוקשת, הממשלה שינתה את הכללים באופן שמעניק לה שליטה פוליטית מלאה בהליך. היא אינה מוכנה לשמוע את עמדתה של הוועדה המקצועית-ציבורית, טרם קבלת החלטת הממשלה.



היועצת המשפטית לממשלה

עמדת הממשלה מיום 30.7.25 שהוגשה לבית המשפט, בחתימת שר המשפטים ויו"ר ועדת השרים החדשה, כמו גם דברי ההסבר להצעת ההחלטה הנוכחית, מלמדים על השיקולים שהובילו לשינוי הכללים. לפי המוסבר במסמכים אלה, הממשלה שינתה את הכללים משום שמתוך כל שרי המשפטים לשעבר וכל היועצים משפטיים לממשלה לשעבר, שניתן היה למנות לוועדה המקצועית-ציבורית, לא נמצא ולו אחד שיתמוך בפיטורי היועצת המשפטית לממשלה.

הדבר אומר דרשני, שהרי בעלי תפקידים אלו – המייצגים תפיסות משפטיות שונות, ואלו מתוכם שכיחנו כשרים ייצגו מפלגות שונות - מכירים באופן המעמיק והמעשי ביותר את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה ואתגריו, כמו גם את ממשקי העבודה שבינו לבין הממשלה.

הממשלה נתפסה לידי טעות כשהיא מפרשת את חוסר יכולתה למצוא שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לשעבר, שיתמוך בהדחה, כראיה לכך שהמנגנון שנקבע על ידי ועדת שמגר אינו יעיל. זוהי הנחת המבוקש. היינו, אם לא ניתן להבטיח את סיום הכהונה במסגרת הכללים שנועדו למנוע ניצול לרעה של ההליך, אזי הבעיה טמונה בכללים.

במצב דברים זה, הממשלה מחקה את הכללים, שנועדו להבטיח את עקרון שלטון החוק, רק משום שלא הצליחה להגיע לתוצאה שהיא חפצה בה במסגרת הכללים.

זהו פסול משפטי מובהק של שקילת שיקול זר תוך "סימון המטרה מסביב לחץ". אם ניתן להחליף בזמן אמת כל כלל בכלל נוח יותר, המותאם לצורך הפוליטי הרגעי של הממשלה ולתוצאה המבוקשת, אין משמעות לכללים ולקביעתם. לפי גישה זו, אין בלמים על כוחה של הממשלה, כוחה בלתי מרוסן.

אגב זאת, גם אין כל סיבה לחשוב שלא ייקבעו כללים חדשים ביחס למינוי היועץ המשפטי לממשלה. כללים שיבטיחו שליטה פוליטית מלאה של הממשלה גם בהיבט זה, ללא כל בקרה חיצונית.

הצעת החלטה המובאת כעת לממשלה היא יישום ישיר של החלטת הממשלה מיום 8.6.25, שהיא מנוגדת לדין ונעדרת תוקף משפטי. על כן, גם הצעת ההחלטה הנוכחית נעדרת תוקף משפטי.

ג. הליך למראית עין שתוצאתו ידועה מראש

ההשלכות של שינוי דרך סיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה, חורגות בהרבה מעניינו הקונקרטי של יועץ משפטי לממשלה זה או אחר. השתלשלות העניינים במקרה דנן מבטאת גם היא את עומק הכשל שטמון במהלך.

לאחר שהממשלה נטלה שליטה פוליטית מלאה על הליך סיום הכהונה, תוך שהכללים שונו כדי להבטיח תוצאה מסוימת, היא מבקשת לייצר מראית עין של הליך הדחה תקין. ניסיון זה אינו עומד. לא ניתן לתת לגיטימציה להליך פסול מיסודו שתוצאתו ידועה מראש.



היועצת המשפטית לממשלה

קריאות להדחת היועצת המשפטית לממשלה מקרב חברי הקואליציה החלו עוד לפני הקמת הממשלה ונשמעו לאורך תקופת כהונתה. לאורך תקופת הכהונה, תקפו חברי הממשלה את היועצת המשפטית לממשלה במגוון נושאים שבהם הוצגה עמדה משפטית, שלא עלתה בקנה אחד עם אינטרסים של הממשלה או עם אינטרסים אישיים של חבריה. למשל, בעניין דרישת הממשלה להפעיל כלי אכיפה נוקשים יותר כלפי מוחים נגד הממשלה; ניהולו של משפט ראש הממשלה; יישום חובת הגיוס לצה"ל; הליכי מינויים ופיטורים במערכת אכיפת החוק ובשירות הציבורי; הימנעות הממשלה מקיום דיון בעניין חקירת אירועי השבעה באוקטובר; ועוד.

בהמשך, בחודש מרץ 2025, טרם הסירה הממשלה מעצמה את חובת ההיועצות עם הוועדה המקצועית-ציבורית, יזם שר המשפטים ישיבת ממשלה הצהרתית שכותרתה "הבעת אי אמון הממשלה ביועצת המשפטית לממשלה". בישיבה מחודש מרץ השתתפו כל השרים החברים בוועדה הפוליטית החדשה. הם תמכו בהצעת ההחלטה ובקידום הדחת היועצת.

בעקבות ההחלטה מחודש מרץ, פנה שר המשפטים למזכיר הממשלה וליו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט, בבקשה לאייש את הוועדה המקצועית-ציבורית שהוקמה לפי דוח ועדת שמגר. הנכונות להיוועץ בוועדה המקצועית-ציבורית נמוגה כאמור, כאשר התברר שיש קושי לאייש אותה באופן שיבטיח מראש את תמיכתה בסיום כהונת היועצת. אז הוקמה הוועדה הפוליטית החדשה המאושרת על ידי שרים בלבד, אשר כבר הביעו את עמדתם הנחרצת בעניין.

חלק מחברי הוועדה הפוליטית החדשה אף התייחסו לנושא הפיטורים בהתבטאויות נוספות. כך, למשל, השר עמיחי שיקלי, יו"ר ועדת השרים, כתב כבר בתאריך 27.6.24, בקבוצת הווטסאפ של הממשלה: "הגיעו מים עד נפש ראש הממשלה וזה הזמן להראות לגברת מיארה את הדלת". עוד טרם מתן המלצת הוועדה הפוליטית החדשה הוא כינה עצמו "יו"ר ועדת השרים לעניין החלפת היועץ המשפטי לממשלה" [ההדגשה הוספה, הודעה לבית משפט מיום 13.7.25, ר' להלן]. חבר ועדה נוסף, השר איתמר בן גביר, אמר במסיבת עיתונאים ביום 18.11.24, כי אין ברירה לממשלה אלא לפטר את היועצת המשפטית לממשלה, "היא רודפת אותנו".

בניסיון להתמודד עם הפגם החמור בהליך, נכתב בהחלטה שקיבלה ועדת השרים החדשה מיום 20.7.25, כי הבעת "אי אמון ביועצת אין משמעותו הדחה"....; וכי כל חברי הוועדה חזרו והדגישו כי ביקשו באמת ובתמים לשמוע את עמדת היועצת המשפטית לממשלה.

בכל הכבוד הראוי, בנסיבות העניין זוהי אמירה מהשפה אל החוץ. הדבר נלמד, בין היתר, מהסטנוגרמה של ישיבת הממשלה מחודש מרץ, לרבות אמירות נחרצות בישיבה זו מפי שרים החברים בוועדה החדשה; הדבר גם עולה מתוך ההודעה הנזכרת לעיל שהגישה הממשלה לבית המשפט ביום 13.7.25, בחתימת יו"ר ועדת השרים ושר המשפטים. שם צוין, בין היתר, כי "היועצת פעלה באופן שיטתי לקרוע את החבל ואכן קרעה אותו". כל אלה, לצד מכלול הנסיבות והתבטאויות פומביות של חלק מחברי הוועדה, אינם מותירים ספק כי תוצאתו של ההליך ידועה מראש.



היועצת המשפטית לממשלה

העובדה כי הממשלה זימנה את היועצת המשפטית לממשלה למספר ישיבות, שלחלקן ניתנה הכותרת "שימוע", אינה משנה את מהותם של הדברים. מדובר בהליך פסול מיסודו, שנערך למראית עין, ושתוצאתו מוכתבת מראש. חזרה, פעם אחר פעם, על אותו הליך פסול, אינה הופכת אותו לתקין.

ודאי שהליך למראית עין במתכונת המתוארת לעיל אינו יכול להוות חלופה כדין לבחינת הטענות על ידי הוועדה המקצועית-ציבורית, אשר רוב חבריה אינם חלק מהמערכת הקואליציונית הנוכחית והם בעלי ניסיון רלוונטי.

ד. הצעת ההחלטה חותרת תחת מהות תפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה

החלטת הממשלה להסיר מהליך סיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה כל בקרה חיצונית ולהפוך אותו לכזה הנשלט באופן מלא על ידי הממשלה, מלמדת על תפיסה שגויה ביחס לתפקיד הייעוץ המשפטי בדמוקרטיה הישראלית. הנימוקים שנמסרו על ידי שר המשפטים כהצדקה לסיום כהונת היועצת, ממחישים גם הם את אותה תפיסה שגויה.

ד.1. רקע עובדתי

ביסוד הצעת ההחלטה טענה עובדתית מרכזית לפיה קיימים חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה לבין היועצת המשפטית לממשלה, "היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל".

המציאות היא אחרת. מאז הקמת הממשלה, היועצת המשפטית לממשלה ומערך הייעוץ המשפטי לממשלה כולו עובדים יחד עם הממשלה למימוש מדיניותה. שגרת היום יום היא של עבודה משותפת. טענת העדר שיתוף הפעולה היעיל נסותרת בנתונים ובעובדות. ודוק, מדובר בנתונים שמצויים ברשות הממשלה, אך הוועדה הפוליטית בחרה להתעלם מהם וכך גם הצעת ההחלטה לא מציגה אותם.

נעמוד על חלק מהדברים.

בתקופת הממשלה הנוכחית קידם הייעוץ המשפטי לממשלה למעלה מ-730 החלטות ממשלה ומאות דברי חקיקה ממשלתית. ניתן לממשלה ייעוץ משפטי באופן שוטף, תוך ייצוג המדינה והממשלה באלפי הליכים משפטיים בארץ ובערכאות בין-לאומיות. מניעה משפטית ביחס להחלטות ממשלה נקבעה בכ-1.5% מהמקרים. במרבית המקרים שבהם התעוררו קשיים משפטיים בהחלטות הממשלה, נמצא מענה בגבולות הדין, וכך גם נעשה בימים אלה ממש.

יובהר, שיתוף הפעולה עם הממשלה, וגיבוש הפתרונות המשפטיים ליישום מדיניות הממשלה, נוגעים בין היתר לשלל עניינים מרכזיים שבליבת המדיניות המוצהרת של הממשלה, במעורבות ישירה של היועצת המשפטית לממשלה. בכלל זאת: הגנה על הביטחון, מלחמה בטרור ובהסתה לטרור; מדיניות כלכלית, לרבות גיבוש שלושה תקציבי מדינה וחקיקת ההסדרים שבצידם; נושא ההתיישבות; נושאי דת ומדינה; התמודדות עם השלכות מלחמת "חרבות ברזל", ובהן ליווי



היועצת המשפטית לממשלה

פעילות מנהלת "תקומה" ומנהלת הצפון; קידום המאבק בפשיעה בחברה הערבית; קידום חקיקה ממשלתית בתחום האזרחי, הכלכלי והפלילי; הרשימה ארוכה.

בתוך כך, הייעוץ המשפטי לממשלה פעל למתן מכלול הכלים המשפטיים לממשלה ולגופי הביטחון לשם השגת מטרות מלחמת "חרבות ברזל" ולהגנה משפטית רחבה על המדינה, כוחות הביטחון וראשי המדינה. קודמו מאות הצעות חוק ממשלתיות, תקנות שעת חירום והוראות מינהל, לשם מתן כלים לממשלה להתמודדות עם מצב החירום. באי-כוח היועצת המשפטית לממשלה ייצגו את המדינה מאז ה-7.10.23 בלמעלה מ-3,200 הליכים ביטחוניים בבית המשפט העליון וכן בערכאות בינלאומיות למניעת צווים נגד המדינה וראשיה. הגם שהיועצת המשפטית לממשלה אינה מטפלת באופן ישיר בכל תיק ותיק, בנושאים רגישים מסוג זה של ביטחון המדינה, קיימת כמובן מעורבות מוגברת והכוונה.

לעומת זאת, המקרים שבהם הייעוץ המשפטי מצא, כי מבחינה משפטית לא ניתן לקדם את רצון הממשלה הם בגדר חריג, בעוד שהליך ההדחה מתיימר להפוך את היוצרות ולהציגם ככלל. על רקע האמור, נפנה להסביר מדוע טענת "אי שיתוף הפעולה היעיל" לא רק שגויה עובדתית, אלא משקפת בנסיבות העניין עיוות בתפיסת תפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה.

2.2. תפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה

תפקידו של הייעוץ המשפטי לממשלה הוא לסייע לממשלה להגשים את מדיניותה בגבולות הדין. חזקה היא שממשלה במשטר דמוקרטי מבקשת לפעול כך. לכן, תפיסה לפיה מקרים שבהם הייעוץ המשפטי הציג בפני הממשלה את עמדתו המקצועית ביחס לגבולות הדין מהווים "העדר שיתוף פעולה יעיל" שגויה.

חילוקי דעות בין היועץ המשפטי לממשלה לבין הממשלה, כמו גם מתח בין רצונותיה של הממשלה לבין גבולות הדין, מובנים בתפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה. ייעוץ משפטי לממשלה חייב לסייע לממשלה לממש את מדיניותה, אך באותה מידה ייעוץ משפטי אשר ימנע מלהתריע במקרים בהם הממשלה מבקשת לפעול בניגוד לדין – ימעל בתפקידו.

יפים לעניין זה דבריו של פרופ' יצחק זמיר:

"השאלה הקובעת לעניין זה היא מהות התפקיד של היועץ המשפטי. האם הוא משרת את הממשלה? האם עליו לעשות את רצונה, אפילו אין הוא מתיישב עם הדין, כפי שהיועץ המשפטי מבין אותו? אני סבור שאין הוא משרת של הממשלה. הוא משרת את הציבור. הציבור הטיל עליו תפקיד כפול: לייעץ לממשלה, כדי שתוכל למלא את תפקידה במסגרת הדין, ולפקח על הממשלה, שלא תחרוג מן הדין. הדין, לעניין זה, כולל עקרונות משפטיים הנובעים מחובת הנאמנות של הממשלה כלפי הציבור, כפי שבית-המשפט קבע. על כך היועץ המשפטי אחראי בפני הציבור. אם הוא



היועצת המשפטית לממשלה

נותן יד לממשלה, במעשה או במחדל, לסטות מעקרונות אלה, הוא חוטא חטא כפול: הוא מאפשר לממשלה להפר את חובת הנאמנות שלה, והוא עצמו מפר את חובת הנאמנות שלו, כלפי הציבור..." [יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה: משרת הציבור ולא משרת הממשלה" ספר קלינגהופר: על המשפט הציבורי 451, 454].

אכן, מחלוקות בין הממשלה לבין הייעוץ המשפטי לממשלה אינן נחלתו של יועץ משפטי לממשלה מסוים או של ממשלה מסוימת. מחלוקות אפינו את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה לאורך השנים. הדברים מוכרים וידועים.

הייעוץ המשפטי לממשלה פעל לאורך השנים באופן עקבי לסייע לממשלה ליישם את מדיניותה, לצד שמירה על הוראות החוק ושלטון החוק. בניגוד לטענות מופרכות שנשמעות, גם בתקופת הממשלה הקודמת, הייעוץ המשפטי לממשלה מנע פעולות מנוגדות לדין שהממשלה ביקשה לקדם בכלל ובתקופת הבחירות בפרט.

לאחר כל זאת, אין לכחד - **לתקופה הנוכחית מאפיינים ייחודיים**, המציבים אתגרים חסרי תקדים בפני הייעוץ המשפטי לממשלה.

בראש ובראשונה ראש ממשלת ישראל המכהן עומד למשפט פלילי בגין עבירות שחיתות שלטונית. זאת, לצד חקירות פליליות והליכים פליליים המתנהלים בעניינם של חברי ממשלה אחרים או גורמים מקורבים.

לצד זאת, החל מחודש ינואר 2023 קודמו ומקודמים יוזמות חקיקה, מהלכי ממשלה וצעדים מעשיים "בשטח" שמשמעותם היא שינוי משטרי והסרת בלמים ואיזונים מהכוח השלטוני ובהם: החלשת הרשות השופטת; החרמת ראש הרשות השופטת; החלשת מערך הייעוץ המשפטי הציבורי; פוליטיזציה של השירות הציבורי; התערבות פוליטית באכיפת חוק, לרבות דרישות מצד הדרג הפוליטי להגברת אכיפה מול מוחים נגד הממשלה; הגבלת התקשורת החופשית וחופש הביטוי; התקפות פומביות על הרשות השופטת ועל שופטים כפרטים, על מערכת אכיפת החוק האזרחית ועל מערכת אכיפת החוק הצבאית; ועוד.

יוזמות החקיקה ומהלכי הממשלה האמורים מלכתחילה קודמו שלא בדרך העבודה הסדורה והמקובלת, תוך עקיפת גורמי המקצוע, ללא עבודת מטה, ובמעורבותם של גורמים עלומים המייעצים לממשלה ומנסחים עבורה הצעות החלטה והצעות חוק. זאת, תוך דחייה שיטתית של עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, לפיה הגם שניתן לעשות שינויים בשיטת המשפט, הסרת ערובות מוסדיות לשמירה על עקרונות השיטה הדמוקרטית, מצריכה קביעת ערובות חלופיות.

בתוך כך, נפרמו תהליכי עבודת הממשלה התקינים, בניגוד לקבוע בתקנון הממשלה; החלטות ממשלה רבות מגובשות ומובאות להצבעה בתהליכי עבודה משובשים, לעיתים תכופות ללא תשתית עובדתית או משפטית, בהתעלם מעמדות גורמי המקצוע, ואף סמוך לפני ותוך כדי ישיבות הממשלה עצמן, באופן שאינו מאפשר את בחינתן כהלכה; חברי ממשלה אינם מקבלים את



היועצת המשפטית לממשלה

התוקף המחייב של חוות דעת הייעוץ המשפטי לממשלה; כן נשמעות אמירות חוזרות מצד חברי ממשלה המכרסמות בלגיטימיות של בית המשפט והחלטותיו ואף קריאות שלא לציית לפסיקתו.

במצב דברים מורכב זה, באופן המתחייב מן המציאות, גדלה כמות המקרים של אי-הסכמה בין הממשלה וחבריה לבין גורמי המקצוע במדינה בכלל ו"שומרי הסף" בפרט. בשל מהות תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה - שומר הסף המרכזי הפועל באופן ישיר ורוחבי מול הממשלה; המנחה המקצועי של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה; ומי שמגן, מבחינה משפטית, על גורמי המקצוע בשירות הציבורי - ניצב היועץ המשפטי לממשלה במוקד אי-ההסכמות. כך תמיד, ובוודאי בתקופה מורכבת זו, בהיותו ראש המערכת. ובכל זאת כאמור, חשוב לחזור ולהדגיש, גם בתקופה זו מקרי אי-ההסכמה הם חלק קטן ממכלול העבודה השוטפת שנעשית על ידי הייעוץ המשפטי, לקידום מדיניות הממשלה, תוך מתן פתרונות משפטיים, לעיתים מורכבים.

בדיוק מתוך הכרה במאפיינים הללו של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה הומלץ בדוח שמגר, כי לממשלה לא תהיה שליטה בלעדית בהליך סיום כהונת היועץ. זאת, כדי להבטיח שהיועץ המשפטי לממשלה אכן יוכל להציג עמדה משפטית מקצועית ועצמאית, ללא חשש מאיום תמידי מפיתורים ללא בקרה.

לעומת זאת, התשתית שהציג שר המשפטים, עליה מבוסס הליך סיום כהונת היועצת, רצופה במקרים שבהם הייעוץ המשפטי לממשלה עמד על גבולות הדין או נתן חוות דעת מקצועיות בעניינים הנוגעים לליבת שלטון החוק ותקינות פעילות המנהל. **הצגת מקרים אלה כעילה לסיום כהונה, אינה מתיישבת עם מהות התפקיד, כמו גם עם העובדה שברוב המכריע של המקרים אשר הגיעו להתדיינות, בית המשפט דחה את עמדת הממשלה.**

אין זו המסגרת המתאימה להתייחס באופן פרטני לטענות שהעלה שר המשפטים, שכן כאמור ההליך דן יסודו בהחלטה נעדרת תוקף משפטי והוא מתנהל בניגוד לדין. בחינה קונקרטית של הטענות נדרשת להיעשות במסגרת הליך ההיוועצות בוועדה המקצועית-ציבורית, שלה כלים לבחון את הנושא במנותק משיקולים פוליטיים רגועים ושיקולים זרים. אולם, לשם המחשת השגיאה היסודית שבבסיס הצעת ההחלטה יובאו מספר דוגמאות מתחומים שונים למקרים שאותם זוקפת הממשלה לחובת הייעוץ המשפטי לממשלה:

1. **הגנה על זכויות אדם** - בעניין חובת הגיוס לצה"ל בהתאם לדין (בג"ץ 6198/23); התערבות פוליטית בחקירות פליליות (בג"ץ 8987/22); התערבות פוליטית באופן אכיפת החוק כלפי מוחים נגד הממשלה (למשל, בג"ץ 5936/23); מתן היתר לדרג הפוליטי להשפיע על תכני תקשורת חופשית (למשל, מענה הייעוץ המשפטי לממשלה מיום 6.12.23 לפניית שר התקשורת, הצעת חוק השידורים (חוק התקשורת-שידורים), התשפ"ה-2025).
2. **הגנה על עקרונות משפטיים דמוקרטיים** - בעניין שינויים משפטיים המובילים להסרת הבלמים והאיזונים על כוחה של הרשות המבצעת ולפגיעה קשה בעקרון הפרדת הרשויות (ראו למשל בג"ץ 5658/23, חוות דעת הייעוץ המשפטי מיום 2.2.23 לגבי מה שמכונה ה"רפורמה



היועצת המשפטית לממשלה

המשפטית" ומיום 2.3.25 בעניין מבנה הוועדה לבחירת שופטים; שינוי כללי הבחירות המוניציפליות במהלך תקופת הבחירות (בג"ץ 5119/23); הותרת הרשות השופטת ללא ראש רשות לפרק זמן חסר תקדים בניגוד לכללים הקיימים (בג"ץ 1711/24); הרחבת החסינות הדיונית של חברי הכנסת (הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם) (תיקון – אישור הכנסת לפתיחה בהליך אזרחי או פלילי).

3. **הגנה על טוהר המידות בשירות הציבורי ותקינות הליכי מינויים ופיטורים** - הצעת חוק המאפשרת ניצול התפקיד השלטוני לשם קבלת טובות הנאה (הצעת חוק שירות הציבור (מתנות) (תיקון) – תרומה למימון הליך משפטי או טיפול רפואי וחובת דיווח); מינויו לשר של חבר כנסת שהורשע בעבירות פליליות (בג"ץ 8948/22); פיטורי ראש השב"כ (בג"ץ 54321-03-25); פיטורי יו"ר רשות הדואר (בג"ץ 5474/23); קידום במחטף של קצין משטרה שנאשם בפלילים (עת"מ 67496-08-24).

4. **יישום הדין ושמירה על אינטרס הציבור** - גיבוש תקנות שיבטיחו פיקוח על מוסדות לימוד ועמידה בחובתם לקיים לימודי ליבה כתנאי לתקצובם (בג"ץ 9236/23); סבסוד מעונות יום עבור מי שאינם מתגייסים, בהמשך לפסיקת בג"ץ (בג"ץ 58820-08-24).

דוגמאות אלה ממחישות, על פני הדברים, כי התשתית שהציג שר המשפטים מבוססת על אירועים בהם הייעוץ המשפטי לממשלה מילא את חובתו לשקף לממשלה את גבולות הדין. חשוב להדגיש, כי מקרים אלה הם **תוצר של עבודת מטה מקצועית**. מקרי אי-ההסכמה לא נולדו בחלל האוויר. הם תוצאה של תהליך עבודה סדור בייעוץ המשפטי לממשלה. פעמים רבות מוצפים הקשיים מדרגי המקצוע, ולאחר מכן מתקיים תהליך של הכרעה הכולל קבלת תשתית עובדתית, מקצועית ומשפטית, וכן עמדות של הגורמים הרלוונטיים לעניין והמשנים ליועצת המשפטית לממשלה.

כמו כן, התשתית העובדתית הכוללת גם מלמדת, כי הייעוץ המשפטי לממשלה אינו "לעומת" למדיניות הממשלה כנטען, אלא להפך הוא מסייע בקידומה, לרבות בתחום הביטחון, הכלכלה, ההתיישבות, דת ומדינה ועוד. מוקד הפער בין הייעוץ המשפטי לממשלה לבין הממשלה נוגע לעניינים משפטיים מובהקים שבאופן מסורתי מצויים בליבת האחריות המקצועית של הייעוץ המשפטי לממשלה: מניעת התערבות פוליטית באכיפת חוק; הגנה על זכויות אדם ובהן ערך השוויון וחופש הביטוי; עצמאות שומרי הסף, עצמאות מערכת המשפט; טוהר המידות בשירות הציבורי ותקינות פעילותו.

ההצעה מצידה מבקשת לרוקן את מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה מהתוכן שלו כשומר סף ולהותירו ככלי בידי הדרג הפוליטי. ההצעה אינה רואה לנגד עיניה "שיתוף פעולה יעיל" בהתאם לדין, אלא ייעוץ משפטי צייתני שיכשיר עבורה:

פטור גורף מגיוס בניגוד לחובה הקבועה בחוק; התערבות פוליטית פסולה באכיפת החוק; ההעברה סקטוריאלית של תקציבי מדינה בניגוד לדין; מינויים פוליטיים על בסיס קשרים ולא כישורים ופיטורים פוליטיים; ועוד שורה ארוכה של פעולות בניגוד לדין.

ההצעה הופכת את הציות לעיקר ואת החוקיות, המקצועיות והממלכתיות לטפל.



היועצת המשפטית לממשלה

זווית נוספת להמחשת העיוות ביחס לתפיסת תפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה באה לידי ביטוי בכך שדוגמאות רבות המובאות בתשתית העובדתית שהציג שר המשפטים עוסקות בחוות הדעת שניתנו לגבי הצעות חוק פרטיות שנדונו בוועדת השרים לענייני חקיקה. הצעות פרטיות, כידוע, מבטאות השקפה של חבר כנסת ולא מדיניות ממשלתית. עמדת הייעוץ המשפטי המוגשת לשר המשפטים נועדה לאפשר גיבוש עמדה ממשלתית מושכלת ביחס להצעת החוק, ועצם מתן העמדות מבטא שיתוף פעולה. גורמי ממשלה שונים מביעים במהלך דיוני ועדת השרים המלצות להתנגד להצעות חוק, מטעמים שונים – מקצועיים, תקציביים, חוסר בשלות ועוד. הטענה כי המלצה להתנגד לקידום הצעת חוק פרטית מלמדת על פגיעה בקידום מדיניות ממשלתית, שגויה מיסודה, חותרת תחת מהות מוסד הצעת החוק הפרטית ומתעלמת מהחשיבות שבגיבוש עמדות ממשלה על בסיס שיח פתוח ומקצועי. מכל מקום, גם בהקשר זה מספר המקרים שבהם הייעוץ המשפטי לממשלה הצביע על קשיים משמעותיים או כאלה שעולים כדי מניעה הוא מזערי. זאת, מתוך מאות הצעות החוק הפרטיות שנדונו מדי שנה בוועדת השרים.

עוד חשוב להבהיר, כי העובדה שהיועצת המשפטית לממשלה נענתה לבקשות הממשלה הנוכחית לקבלת ייצוג נפרד אינה מעידה על קיומה של עילה לסיום כהונה. להפך: זוהי המחשה להתעלמות הממשלה מחוות הדעת המשפטיות של הייעוץ המשפטי לממשלה שאינן לרוחה. זוהי גם המחשה לכך שמתאפשר לממשלה להציג את עמדותיה בבית המשפט, אף בתקופה מורכבת זו. מכל מקום, כאמור, מדובר בתיקים מעטים יחסית, אחוז זעיר, מבין אלפי התיקים שבהם המדינה והממשלה וחבריה יוצגו על-ידי באי-כוח היועצת המשפטית לממשלה, לרבות תיקים שעוררו מורכבות משפטית.

ה. סוף דבר

חשיבותה של השאלה שעל הפרק חורגת בהרבה מכהונת יועץ משפטי לממשלה זה או אחר. היא נוגעת לליבת דמותו ותפקידו של השירות הציבורי בישראל ולתפקידו של הייעוץ המשפטי לממשלה.

הממשלה מבקשת לקבע וליישם בפועל דרך חדשה לסיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה המאפשרת שליטה פוליטית מלאה בהליך וניצול לרעה שלו. זאת, תוך עיוות תמונת המציאות והתעלמות מוחלטת משיתוף הפעולה השוטף והנרחב בין הייעוץ המשפטי לממשלה לבין הממשלה; תוך שינוי מהות תפקידו של הייעוץ המשפטי לממשלה ופגיעה אנושה מעתה ואילך במקצועיותו ובממלכתיותו, כמו גם באלו של מערך התביעה הכללית. המשמעות היא פגיעה בשלטון החוק, כחלק ממהלך רחב שעניינו הסרת בלמים ומגבלות מכוחה של הממשלה והחלשת גורמי המשפט ואכיפת החוק.

ההחלטה לשנות את דרך סיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה מנוגדת לדין מיסודה. כך גם כל הליך שנועד ליישם אותה. השתתפות היועצת המשפטית לממשלה בהליך מנוגד לדין, שתוצאתו ידועה מראש, תייצר מראית עין של הליך תקין ותיתן לו תוקף. בכך תחטא היועצת המשפטית לממשלה לתפקידה.



היועצת המשפטית לממשלה

בעוד שההליך במתכונתו הנוכחית פסול מיסודו ואינו הולם את כללי המשפט המנהלי הבסיסיים, בהשתתפות בו בדרך שבה הוא מנוהל יש משום מתן לגיטימציה לפגיעה במוסד הייעוץ המשפטי לממשלה ולקיבוע הפגיעה בו.

בימים אלה עומדות בפני בית המשפט העליון עתירות התוקפות את החלטת הממשלה מיום 8.6.25. מטבע הדברים, תידרש הכרעה שיפוטית בשאלת תוקפה החוקי של ההחלטה, הן לגופה והן בהתייחס לנסיבות החריגות ולעיתוי שבו התקבלה. ככל שבהמשך תידרש הצגת התייחסות לגופן של טענות פרטניות, זו תובא במסגרת הליך חוקי, בהתאם להכרעת בית המשפט בעתירות.

אנו בייעוץ המשפטי לממשלה נמשיך לבצע את מלאכתנו בממלכתיות, במקצועיות, בענייניות וללא מורא. נמשיך לשתף פעולה עם הממשלה באופן שוטף בתחומים השונים לשם קידום מדיניותה ועמידת המדינה באתגרים הניצבים בפניה.

בברכה,

גלי בהרב-מיארה

העתק:

פרקליט המדינה

מנהל מערך ייעוץ וחקיקה

משנים ליועצת המשפטית לממשלה