מספר פנימי:

כנסת ישראל

יוזמות: חברי הכנסת

פ//

הצעת חוק שירות המדינה (מינויים)(הפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה), התשפ"ה–2025

תיקון חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן, "החוק"),	הפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה	לאחר סעיף 5 יבוא: 5א. הפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה תעשה באותו האופן שבו הוא התמנה, אך הממשלה לא תהא רשאית להפסיק את כהונתו בשל מחלוקת על פרשנות הדין, וכן הנחיותיו והחלטותיו בעניין התביעה הפלילית.

דברי הסבר

הצעת חוק זו נוסחה מטעם מכון זולת – לשוויון ולזכויות אדם.

היועץ המשפטי לממשלה הינו אחד מ"שומרי הסף" המרכזיים במדינת ישראל, וממלא ארבעה תפקידים:[1] ראש התביעה הפלילית ולצורך כך ממונה על פרקליטות המדינה, הנחיית יתר זרועות התביעה, כולל המשטרתית והמוניציפלית. נדרשים אישורים אישיים שלו לצורך פתיחת חקירה והעמדה לדין במקרים רגישים מבחינה ציבורית; אחראיות לייצוג המדינה בבתי המשפט בתחומים האזרחיים, מינהליים, נושאי עבודה, נושאים בינלאומיים ועוד; ראש מערך הייעוץ המשפטי לרשות המבצעת, לממשלה ולכל משרדיה ושלוחותיה, ואחריות על מערכת הייעוץ בהכנת החקיקה וחוות דעתו כפרשן הדין מחייבת את הממשלה; וכן, שמירת האינטרס הציבורי גם בתיקים שהמדינה אינה צד להם, באמצעות התייצבות והגשת חוות דעת בנושאי משפט ציבורי.

בכל תפקידיו, עלולים להיווצר מתח או מחלוקות בינו לבין הממשלה. בין היתר, מתי שהיועץ המשפטי לממשלה מאשר לפתוח בחקירה פלילית או להעמיד לדין פלילי את שרי הממשלה, ראש הממשלה ומקורביהם, או מחליט על מדיניות האכיפה הפלילית כלפי מפגינים נגד הממשלה; מתי שהיועץ

[1] הנחית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.0000, תפקידי היועץ המשפטי לממשלה (3.7.2002).

המשפטי לממשלה קובע פרשנות משפטית מחייבת לדין באופן שמגביל את הממשלה או כופה עליה לשנות את החלטותיה והתנהלותה; וכן מתי שבהתאם לפרשנותו המשפטית לדין היועץ המשפטי לממשלה מקבל את עמדת העותרים והתובעים בבתי המשפט, או חווה דעתו שהצעת חוק שהממשלה או חברי הקואליציה מקדמים בכנסת אינה עומדת בדרישות הסף או במגבלות שנקבעו בחוק ובפסיקת בית המשפט העליון.

בנסיבות מסוימות של מתח ומחלוקות עם הממשלה, כאשר היועץ המשפטי לממשלה ממלא את תפקידיו, חברי הממשלה עלולים להיחשד בניגוד עניינים אישי בעודם הם דנים ומחליטים על הפסקת כהונתו. למשל, כאשר שר בממשלה יוזם ודן בהפסקת כהונה של היועץ המשפטי לממשלה לאחר שנפתחה חקירה פלילית נגד אותו השר ומקורביו, או לאחר שהיועץ המשפטי לממשלה בלם הצעת חוק או מדיניות שמקדם השר בנימוק שהן אינן חוקיות.

הוראת סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן – החוק), קובעת ש"הממשלה רשאית לקבוע את הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה ובמידה שלא קבעתם, יחולו על מינויו הוראות חוק זה".

בעבר, על יסוד ההסמכה בסעיף 5 לחוק, בהודעת הממשלה מיום 9.5.1960 נקבע שזו תמנה יועץ משפטי לממשלה על פי המלצת שר המשפטים, וכן תהיה רשאית למנות אחר במקומו. כלומר, כל תהליך המינוי והפסקת הכהונה של היועץ המשפטי נידון והוחלט על ידי הממשלה ללא מגבלות כלשהן. באופן הזה, הממשלה החליטה בשנת 1986 על החלפת היועץ המשפטי לממשלה יצחק זמיר, לאחר שעמד על מיצוי הדין עם האחראים בשב"כ לפרשת קו 300 וגם סירב להגן על עמדות הממשלה והשב"כ בעתירה שהוגשה לבג"ץ בעניין.[2].

על רקע פרשת "בר-און-חברון", הוקמה בשנת 1997 הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, בראשות נשיא בית המשפט העליון בדימוס, מאיר שמגר (להלן, "ועדת שמגר"). נקודת המוצא שנקבעה בדו"ח הוועדה הייתה שבמילוי תפקידיו, היועץ המשפטי לממשלה חייב להיות עובד ציבור בעל שיקול דעת מקצועי-עצמאי ובלתי תלוי בממשלה אשר מינתה אותו בכל הנוגע לפעולתו המקצועית, וכן על שיקוליו להיות אובייקטיביים ובלתי אישיים ומפלגתיים, תוך דבקות באינטרס הממלכתי ונאמנות לשלטון החוק.[3] הממשלה אינה יכולה להכתיב לו כיצד לנהוג במקרה שבו הוא נדרש לקבל החלטה בדבר השימוש בסמכותו. בהתאם, על היועץ המשפטי לממשלה לסייע כמיטב יכולתו לממשלה למלא את תפקידיה ולממש את מדיניותה, אך בגבולות החוק בלבד. לכן, הפסקת כהונתו של יועץ משפטי לממשלה אמורה להיעשות רק במקרים נדירים.

---

[2] יצחק זמיר, פרשת קו 300, **אתר משרד המשפטים** (1994).
[3] דוח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, **משרד המשפטים – ייעוץ וחקיקה** (1998)

לנוכח נקודת מוצא זו, ועדת שמגר המליצה שהליך המינוי של היועץ המשפט לממשלה יעשה באמצעות ועדה ציבורית-מקצועית בלתי תלויה, שתבחן באופן עצמאי את הכשירות המקצועית של המועמדים שיוצעו לממשלה. עוד הציעה הוועדה שהכהונה תהיה קצובה.

באשר לסמכות הפסקת הכהונה, ועדת שמגר הייתה סבורה שהסמכות הבלתי מוגבלת שעוגנה בהודעת הממשלה מיום 9.5.1960, עלולה ליצור על היועץ המשפטי לממשלה תחושה של תלות בממשלה שתוביל לכך שהוא לא יעמוד במידה הדרושה על משמר אכיפת החוק והאינטרס הציבורי כאשר אלה אינם לרוחה של הממשלה. לכן, ועדת שמגר הציעה שהממשלה תצטרך להתייעץ עם אותה הוועדה הציבורית-מקצועית ובלתי תלויה שבוחנת את המועמדים לתפקיד, וגם שיוגדרו עילות ברורות שיכולות להצדיק את הפסקת הכהונה.

המלצות ועדת שמגר עוגנו בשנת 2000 בהחלטת ממשלה,[4] כאשר בהמשך בשנת 2007 התקבלה החלטת ממשלה שחיזקה את שליטת הממשלה בוועדה המקצועית-ציבורית,[5] ובשנת 2009 התקבלה החלטה אד-הוק שביטלה את הוועדה לצורך מינויו של המחליף ליועץ המשפטי לממשלה מני מזוז בלבד.[6]

עילות הפסקת הכהונה שנקבעו: קיימים חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי, היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל; היועץ המשפטי עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו; היועץ המשפטי אינו כשיר עוד לבצע את תפקידיו; ומתנהלת חקירה פלילית נגד היועץ המשפטי או הוגש נגדו כתב אישום.

ועדת שמגר הניחה שהיות הממשלה תחת ביקורת של הכנסת והציבור, תהא ערובה מסוימת לאי נקיטת האמצעי הדרסטי של הפסקת כהונה אלא במקרה הנדיר שבו נמצא כי האינטרס הציבורי מצדיק זאת, אך לא לקחה בחשבון אפשרות שבה שבט הביקורת של הכנסת והציבור לא עוד יהיה אפקטיבי בשל התעצמות הממשלה והפיכתה לדומיננטית מבין שלוש רשויות השלטון.

בנוסף, לעצם הדיון בממשלה על אפשרות הפסקת הכהונה עלול להיות "אפקט מצנן" על העצמאות המקצועית ואי התלות שחיוניים לתפקוד היועץ המשפטי לממשלה, אף אם מדובר רק ב"דיון סרק" באפשרות. הדיון בעניין, כאשר נעשה בפומבי, עלול לפגוע באמון הציבור ביועץ המשפטי לממשלה. כאמור, במקרים מסוימים, חברי ממשלה עלולים להימצא בניגוד עניינים אישי בעצם מעורבותם בהליך הפסקת הכהונה, וגם עלולים להיעשות ניסיונות להלך אימים על היועץ המשפטי לממשלה כדי להשפיע על החלטותיו המקצועיות.

---

[4] החלטת ממשלה מספר 2274, **אתר משרד ראש הממשלה** (20.08.2000); הודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, **ילקוט פרסומים** (20.9.2000).
[5] החלטת ממשלה מס' 1773, **אתר משרד ראש הממשלה** (10.6.2007).
[6] החלטת ממשלה מס' 937, **אתר משרד ראש הממשלה** (22.11.2009).

לכן, מוצע לחדד את העילות הקיימות ולקבוע שבעוד שהפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה תעשה באותו האופן שבו הוא התמנה (כפי שהמליצה ועדת שמגר וגם הוראת סעיף 14 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981,[7] שקובעת כי הסמכה למנות משמעותה גם הסמכה לבטל את המינוי), הממשלה לא תהא רשאית להפסיק את כהונתו בשל מחלוקת על פרשנות הדין, וכן הנחיותיו והחלטותיו בעניין התביעה הפלילית. שני אלה נמצאים בליבה של תפקידו הציבורי ונדרש בהם שיקול דעת מקצועי-עצמאי ובלתי פוליטי ותלוי בממשלה, תוך דבקות באינטרס הממלכתי ונאמנות לשלטון החוק.

כאמור, על פי הנוהג והפסיקה בישראל, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מחייבות את כל המערכת הממשלתית, ופרשנותו של היועץ המשפטי לממשלה הינה הפרשנות המוסמכת מבחינת רשויות השלטון, כל עוד לא קבע בית המשפט אחרת. עמדתן של הרשויות (להבדילה מדעתם האישית של האישים המכהנים בהן) בשאלות משפטיות נקבעת, כעניין מוסדי, על ידי היועץ המשפטי לממשלה.[8]

פיקוח שוטף, מקצועי ועצמאי של היועץ המשפטי לממשלה על כך שהממשלה אכן פועלת במסגרת גבולות החוק, חיוני לתפקוד הממשלה. בין היתר: "חזקת תקינות המנהל", מבוססת, בין היתר, על כך שהפעולה המינהלית נעשתה על יסוד חוות-דעת משפטית מייעוץ משפטי ציבורי, מקצועי, עצמאי וא-פוליטי. ה"חזקה" מביאה לכך שחריגים הם פסקי הדין שפוסלים פעולה מינהלית או מתערבים בה; כמו-כן, קביעות משפטיות סותרות של משרדי ממשלה שונים והעדר ייעוץ משפטי מקצועי, עצמאי וא-פוליטי, עלולים לגרום לא רק לכאוס פנימי, אלא גם לפגיעה באמון המערכת הבין-לאומית במדינת ישראל ובפרט במישור הכלכלי. למשל, בתחום של מכרזים, נטילת הלוואות, השגת משקיעים וחתימת הסכמים בין-לאומיים.

כאשר הממשלה חולקת על פרשנות הדין על ידי היועץ המשפטי לממשלה, במקום לנקוט בצעד הקיצוני של הפסקת כהונתו, על הממשלה לפנות לבית המשפט המוסמך כדי שיכריע במחלוקת.

באשר למחלוקת עם היועץ המשפטי לממשלה בעניין הנחיותיו והחלטותיו בתחום התביעה הפלילית, הרי שממילא אסור לממשלה ולחבריה להתערב בהליכים פליליים באופן ישיר או עקיף. כפי שגם אושר בפסיקה[9], מדיניות התביעה הפלילית נקבעת על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה[10] , שבבסיסן העיקרון שהתביעה הפלילית פועלת באופן עצמאי וללא מעורבות של דרגים פוליטיים. בהתאם, ההחלטה אם להגיש כתב אישום אמורה להתקבל אך ורק על פי עובדות המקרה, החוק החל בעניין, שיקול הדעת המקצועי ומדיניות התביעה בנוגע לאכיפת אותה העבירה.

---

[7] חוק הפרשנות, תשמ"א-1981.

[8] בג"ץ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** (פורסם נבו, 8.9.1993); בג"ץ 158/21 **רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים** (פורסם נבו, 31.1.2021); בג"ץ 4267/93 **אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל** (פורסם נבו, 8.9.1993); בג"ץ 4646/08 **יואל לביא נ' ראש הממשלה** (פורסם נבו, 12.10.2008)

[9] בג"ץ 5699/07 **פלונית (א') נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם נבו, 26.2.2008); בג"ץ 6410-14 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה** (פורסם נבו, 4.2.2015)

[10] הנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 4.1001, עצמאות התביעה הפלילית (8.11.2003).