

הכנסת העשרים וחמש

יוזמים : חברי הכנסת
גלעד קריב
נעמה לזימי
מרב מיכאלי
אפרת רייטן מרום

5702/25/פ

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

הוספת סעיף 5א. 1. בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט–1959¹, אחרי סעיף 5 יבוא :

"הפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה תעשה באותו האופן שבו הוא התמנה, ואולם הממשלה אינה רשאית להפסיק את כהונת היועץ המשפטי לממשלה בשל מחלוקת על פרשנות הדין, וכן בשל הנחיותיו והחלטותיו בעניין התביעה הפלילית."

דברי הסבר

היועץ המשפטי לממשלה הוא אחד משומרי הסף המרכזיים במדינת ישראל, ותפקידו חיוני להבטחת שלטון החוק, תקינות פעילות הרשויות הציבוריות ושמירה על האינטרס הציבורי. תפקידו מקיפים תחומים רבים : הוא עומד בראש התביעה הכללית ומנחה את מדיניות האכיפה הפלילית, מייעץ משפטית לממשלה ולמשרדה, מייצג את המדינה בבתי המשפט, ואף מגיש חוות דעת מטעמו בתיקים בעלי חשיבות ציבורית, גם כאשר המדינה אינה צד ישיר להם.

כחלק מתפקידו כראש התביעה הכללית, היועץ המשפטי לממשלה קובע את מדיניות התביעה, מאשר פתיחת חקירות והעמדה לדין של בכירים, כולל שרים, חברי כנסת ובכירים אחרים במערכת הציבורית. כפועל יוצא מכך, פעמים רבות עלולות להתעורר מחלוקות קשות בינו לבין הממשלה. כך, למשל, כאשר הוא מחליט לפתוח בחקירה פלילית נגד גורמים פוליטיים או כאשר הוא קובע כי הצעת חוק מסוימת אינה חוקתית. במקרים כאלה, עשויה להיות לממשלה ולחבריה מוטיבציה פוליטית להפעיל לחץ על היועץ

¹ ס"ח התשי"ט, עמ' 86.

המשפטי או אף להביא להפסקת כהונתו.

כיום, הממשלה מחזיקה בסמכות רחבה בעניין הפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה, ללא מנגנוני פיקוח מספקים, דבר העלול להוביל לניגוד עניינים חמור ולפגיעה בעצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה. במצב בו חברי ממשלה מצויים בחקירה פלילית או תלויים בהנחיותיו המשפטיות של היועץ, נוצר חשש כבד כי הם ינצלו את סמכותם להפסקת כהונתו ממניעים אישיים או פוליטיים. מצב זה עלול לערער את אמון הציבור בעצמאות התביעה הכללית ובמערכת המשפט כולה.

הממשלה אף ניצלה בעבר את סמכותה להפסיק את כהונתו של היועץ המשפטי משיקולים זרים. כך, בשנת 1986 הודח מתפקידו היועץ המשפטי לממשלה יצחק זמיר לאחר שעמד על כך שיש למצות את הדין עם בכירים בשב"כ בפרשת קו 300. אירוע זה המחיש את הפוטנציאל המסוכן של שליטה פוליטית על תפקיד היועץ המשפטי והוביל להבנה כי יש לעגן את מעמדו ולחזק את עצמאותו.

במטרה להתמודד עם בעיה זו, ועדת שמגר, שהוקמה בעקבות פרשת "בר-און-חברון" בשנת 1997, קבעה כי היועץ המשפטי לממשלה חייב להיות עצמאי ובלתי תלוי, וכי אסור לאפשר לממשלה לפטרו על רקע מחלוקות מקצועיות. הדוח של הוועדה הדגיש כי הממשלה אינה יכולה להכתיב ליועץ כיצד לפרש את הדין, והמליץ להקים ועדה מקצועית שתבחן את מועמדותו, וכן לקבוע עילות מוגדרות להפסקת כהונתו, כדי למנוע שימוש פוליטי בסמכות זו.

על אף המלצות הוועדה, לא הוסדר מנגנון ברור למניעת הדחת היועץ המשפטי בשל מחלוקות עם הממשלה. כתוצאה מכך, נותר החשש כי ממשלות ינצלו את סמכותן להפסקת כהונתו כדי להפעיל עליו לחץ פוליטי ולפגוע בעצמאות מערכת אכיפת החוק. יתרה מכך, עצם קיומה של האפשרות להדחה עלול ליצור "אפקט מצנן", שבמסגרתו היועץ יחשוש לקבל החלטות מקצועיות בלתי-פופולריות מחשש לתגובת הממשלה.

לכן, מוצע לחדד את העילות הקיימות ולקבוע שהפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה תעשה באותו האופן שבו הוא התמנה (כפי שהמליצה ועדת שמגר וגם לפי הוראת סעיף 14 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, שקובעת כי הסמכה למנות משמעותה גם הסמכה לבטל את המינוי). הצעת חוק זו תגביל את יכולת הממשלה להפסיק את כהונת היועץ המשפטי לממשלה 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, תוך דבקות באינטרס הממלכתי ונאמנות לשלטון החוק.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ב' בניסן התשפ"ה (31.03.2025)