



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)

י"ט באדר התשפ"ה

19 במרץ 2025

לכבוד
מר יוסי פוקס
מזכיר הממשלה

שלום רב,

הנדון: פיטורי ראש השב"כ

סימוכין: מכתבי היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה מימים 16.3.2025 ו-18.3.2025, מכתבו של ראש הממשלה מיום 17.3.2025

כפי שהבהירה היועצת המשפטית לממשלה במכתבה שבסמך, טרם הבאת הצעת החלטה בדבר סיום הכהונה של ראש השב"כ, נדרש לקבל את המלצת הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים. זאת, בהתאם לכללים שקבעה הממשלה.

בישיבת הממשלה שנערכה אמש, ביקשת להציג תזה משפטית חלופית, לפיה הדבר לא נדרש.

מצורפת חוות דעתי המשפטית המפורטת בנושא זה, המקובלת על היועצת המשפטית לממשלה.

מושכלת יסוד היא כי זו העמדה המשפטית המחייבת את הממשלה, אלא אם בית המשפט יפסוק אחרת. כל עמדה אחרת נעדרת תוקף משפטי (ראה לאחרונה: בג"ץ 6198/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון**, פסקה 84 (25.6.2024)).

אודה להבאת הדברים בפני ראש הממשלה.

בברכה,

ד"ר גיל לימון, עו"ד

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

היועצת המשפטית לממשלה
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (מנהל מערך ייעוץ וחקיקה)
היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה
מנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה



**המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-מינהלי)**

י"ט באדר התשפ"ה

19 במרץ 2025

הנדון: הליך פיטורי ראש שירות הביטחון הכללי

סימוכין: מכתבי היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה מימים 16.3.2025 ו-18.3.2025, מכתבו של ראש הממשלה מיום 17.3.2025

1. ביום 16.3.2025 הודיע ראש הממשלה כי בכוונתו להביא בפני הממשלה הצעת החלטה להפסקת כהונתו של ראש שירות הביטחון הכללי (להלן: **ראש השירות**). בהמשך לכך, פנה מזכיר הממשלה אל היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה בבקשה כי תגבש הצעת החלטה להפסקת כהונת ראש השירות כאמור וכן ציין כי בכוונת ראש הממשלה לכנס ישיבת ממשלה בנדון עוד השבוע.
2. במסגרת חילופי המכתבים שבסימוכין, נמסר בין היתר לראש הממשלה כי טרם הבאתה של הצעת מחליטים בנושא הנדון לממשלה, נדרש לקבל את המלצת הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים (להלן: **הוועדה המייעצת**). בישיבת הממשלה שהתקיימה ביום 18.3.2025, ואשר עסקה בנושאים אחרים, הציג מזכיר הממשלה את עמדתו ולפיה הדבר איננו נדרש.
3. נוכח האמור, אבקש להלן להתייחס לשאלת חובתו המשפטית של ראש הממשלה להביא את סוגיית הפסקת כהונתו של ראש השירות לבחינתה של הוועדה המייעצת, טרם הבאת הדברים בפני הממשלה.
4. סעיף 3(א) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 קובע כי "ראש שירות הביטחון הכללי (בחוק זה – ראש השירות) ימונה בידי הממשלה לפי הצעת ראש הממשלה [...]". סעיף 3(ג) לחוק קובע כי "הממשלה רשאית להפסיק את כהונתו של ראש השירות לפני תום תקופת כהונתו". אופן יישומן של סמכויות אלו נקבע על-ידי הממשלה לאורך השנים בהחלטות ממשלה שונות בנוגע למינויים בכירים בשירות המדינה.
5. **דרך המינוי של ראש השירות נקבעה על-ידי הממשלה בהחלטות העוסקות בהקמתה של הוועדה המייעצת למינויים בכירים ובעבודתה**. ועדה זו הוקמה לראשונה בהחלטת ממשלה מספר 4891, מיום 7.3.1999, שנועדה להסדיר את הליכי מינויים של שבעה בעלי תפקידים בכירים, הממונים על-ידי הממשלה, וביניהם ראש השירות, במטרה להבטיח את טוהר המידות במינוי. לאורך השנים, עברה הוועדה גלגולים שונים, תוך שמירת המבנה הבסיסי שלה ותכלית פעולתה. בפעם האחרונה - בהחלטת הממשלה מספר 3839 מיום 27.5.2018 בנושא "הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים וביטול החלטות ממשלה" (להלן: **החלטה מס' 3839**). החלטה מס' 3839 באה חלף החלטת הממשלה מספר 91 מיום 30.5.2006 (להלן: **החלטה מס' 91**), והיא מעדכנת את דרכי עבודתה של הוועדה, בשים לב ללקחים שהופקו מעבודת הוועדה עד אז.



6. לעניין הפסקת כהונתו של ראש השירות, ההסדר הרלוונטי נקבע בהחלטת הממשלה מספר 1148 מיום 14.2.2016 בנושא "קביעת תקופת כהונה של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה – תיקון החלטת הממשלה (הפסקת כהונה)" (להלן: **החלטה מס' 1148**).
7. החלטה זו מתקנת את החלטת הממשלה מספר 4062 מיום 7.9.2008 (להלן: **החלטה מס' 4062**), שבה נקבעו ככלל ההסדרים והעקרונות לקביעת תקופות הכהונה של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה (אשר ראש השירות איננו נמנה עמם). בסעיף 4(א) להחלטה מס' 4062 נקבע כי "לא תופסק כהונתו של נושא משרה במהלך תקופת הכהונה שנקצבה למשרה, או בתקופת הפז"מ, אלא עפ"י המלצת הוועדה המייעצת למינויים בכירים [...]".
8. בהחלטה מס' 1148 הוחלט **לתקן** את סעיף 4(א) להחלטה מס' 4062 ולקבוע כי לעניין המשרות המנויות בהחלטה מס' 4062 האמורה, תיבחן הפסקת כהונתם של הנושאים בהן על-ידי ועדת המינויים שבראשות נציב שירות המדינה (להלן: **ועדת המינויים**). לצד זאת, הוסיפה הממשלה והתייחסה בהחלטתה זו אף למשרות שהמינוי להן נעשה לאחר בחינה של הוועדה המייעצת, בהן גם משרת ראש השירות, וקבעה כי הפסקת כהונה של נושא משרה כאמור במהלך תקופת הכהונה תעשה על פי המלצה של הוועדה המייעצת. ובלשון ההחלטה:
- "הפסקת כהונה של נושא משרה במהלך תקופת הכהונה שנקבעה לאותה משרה או בתקופת הפז"מ שנקבעה לה, תיעשה על פי המלצה של כל אחת מהוועדות שלהלן, לפי העניין:
- א. לעניין משרות שהמינוי להן נעשה לאחר המלצה של הוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים, שנתמנה לפי החלטה מספר 91 מיום 30 במאי 2006 – על פי המלצה של הוועדה כאמור".
9. לשון ההחלטה ברורה. דברי ההסבר להחלטה מס' 1148 ברורים אף הם. דברי ההסבר מתייחסים באופן מפורש להבדל בין הפסקת כהונה של בעל תפקיד עליו חלה החלטה מס' 4062, אשר בחינתה תוטל על ועדת המינויים, שכן בהתאם לדברי ההסבר, ועדה זו מצויה "במינויים רבים, דבר יום ביומו", כמו גם "בקשר יומיומי ומתמשך עם נושאי משרה כאלה"; לבין "אותם מינויים שנעשים מלכתחילה בוועדה למינויים בכירים, אשר מוצע כי לגביהם גם סיום הכהונה יהיה בידי ועדה זו". עוד נכתב בדברי ההסבר כך: "מוצע להטיל את התפקיד הנזכר [בחינת סיום כהונתו של בעל תפקיד] לעניין מינויים לתפקידים בכירים (כאמור, **רשימה** בכירה מאוד ומצומצמת מאוד של נושאי משרה) – בידי ועדה זו" (ההדגשות הוספו).
10. מכאן, שהחלטה מס' 1148 עיגנה הליך החלטת ההסדר לסיום כהונת בעלי תפקידים בכירים, הקבוע בסעיף 4(א) להחלטה מס' 4062, בשינויים המחויבים, גם על שבעת בעלי התפקידים המתמנים לפי המלצת הוועדה המייעצת, כאשר טרם הבאת החלטה על סיום כהונה בפני הממשלה נדרש לקבל את המלצתה של הוועדה המייעצת בעניין זה.
11. תפקידה של הוועדה המייעצת בהקשר זה ודרכי פעולתה מוגדרים בהחלטה מס' 4062, בשילוב עם החלטה מס' 3839 לעניין דרכי העבודה הכלליות של הוועדה, והם חלים בשינויים המחויבים גם ביחס להפסקת כהונה של המשרות המצויות בסמכותה, בהתייחס בין היתר



לתשתית העובדתית המפורטת שנדרש להניח בפניה, ולזכות השימוע העומדת לבעל התפקיד, טרם גיבוש המלצת הוועדה.

12. הלשון הברורה של החלטה מס' 1148 (ושל דברי ההסבר להחלטה) עולה בקנה אחד עם התכלית המתחייבת בכל הנוגע להפסקת כהונה של שבעת נושאי המשרה הבכירים, אשר מינויים נבחן על-ידי הוועדה המייעצת.

13. **ראשית**, לצד לשונו של סעיף 4(א) להחלטה מס' 1148, וכפי שעולה מהחלטות הממשלה הנזכרות, הממשלה עצמה ראתה לקבוע הליך סדור להפסקת כהונתם של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה, מהם אף נושאים במשרות הדורשות מידה גבוהה של אמון ותיאום מול חברי הממשלה. קיומו של הליך סדור ומאוזן מעין זה ביחס למגוון כה רחב של משרות בשירות המדינה, הולם – מקל וחומר – את החלתו גם על שבעת בעלי התפקידים מהרגישים ומהבכירים ביותר בשירות הציבורי, ובהם ראש שירות הביטחון הכללי.

14. **שנית**, הקפדה על הליך מינהלי סדור להפסקת כהונתם של שבעת בעלי התפקידים האמורים, הכולל אף ערובות מהותיות והליכיות לתקינותו ולחוקיותו, היא חיונית לשם שמירה על מקצועיותם, עצמאותם ואי-תלותם של גורמים בכירים אלה. מאותו טעם, הממשלה קבעה הליך סדור ומוקפד למינוי של בעלי תפקידים אלה, על ידי אותה ועדה מייעצת.

15. חשוב להדגיש כי העובדה שהחלטה מס' 91 – המוזכרת בהחלטה מס' 1148 – בוטלה בהמשך בהחלטה מס' 3839, אשר באה במקומה, לא משפיעה על הקביעה האמורה בהחלטה מס' 1148 באשר לצורך בקבלת המלצת הוועדה המייעצת טרם סיום כהונתו של בעל תפקיד בכיר המתמנה בהמלצתה. ראשית, האזכור של החלטה מס' 91 בפסקה (א) להחלטה 1148 נועד בעיקרו להבהיר מהן המשרות עליהן חלה פסקה זו. שנית, הוועדה המייעצת המשיכה להתקיים באופן רצוף מאז מועד הקמתה בסוף שנות התשעים של המאה הקודמת ועד היום, בהתייחס לאותם בעלי תפקידים, כאשר החלטות הממשלה השונות שהתקבלו לאורך השנים ביקשו אך ורק לשנות דרכי עבודתה, ולא לבטל את קיומה. סעיף 1 להחלטה מס' 3839 מורה "לבטל את החלטות הממשלה מס' 91 מיום 30.5.2006 ואת החלטת הממשלה מס' 689 מיום 12.8.2013, ובמקומן יבוא: [...] (ההדגשה הוספה). מכאן, כי החלטה מס' 3839 מחליפה למעשה את החלטה מס' 91 לכל דבר ועניין. בהקשר זה, החלטה 3839 חוזרת במפורש על רשימת שבעת בעלי התפקידים הבכירים שנזכרו בהחלטה 91, לרבות ראש שירות הביטחון הכללי, שמינויים ייעשה על ידי הממשלה לאחר בדיקה מקדמית של הוועדה המייעצת. רביעית, אין כל אינדיקציה בהחלטה מס' 3839 או בדברי ההסבר לה כי הממשלה ביקשה במסגרתה לבטל את תפקידה של הוועדה המייעצת ביחס לסיום כהונה של בעלי תפקידים בכירים המתמנים בהמלצתה. קשה להלום מצב בו שינוי כה מהותי היה נעשה באופן אגבי ועקיף וללא כל התייחסות מפורשת למשמעויותיו.

16. **לסיכום הדברים**, בהחלטה מס' 1148 עיגנה הממשלה הסדר לפיו סמכויותיה להפסיק את כהונתם של שבעת בעלי התפקידים שמינויים נבחן על-ידי הוועדה המייעצת יהיו כפופות להליך שבו קודם לקבלת ההחלטה בעניין תובא בפניה המלצתה של הוועדה, לאחר שתקיים הליך סדור לבחינת הכוונה לסיום הכהונה.



17. חשוב להדגיש כי פסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 43461-03-25 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, מיום 18.3.2025, בו נקבע – בהקשר של כוונת ראש הממשלה לסיים את כהונתו של ראש השירות – כי "בישיבת הממשלה שתתכנס לצורך דיון בסוגיה זו, תוכל היועצת המשפטית לממשלה לפרוש לפני חברי הממשלה את מכלול השיקולים המשפטיים הדרושים לשם קבלת החלטתם", לא נדרש לשאלת החובה המשפטית המוטלת על ראש הממשלה להביא את הנושא לבחינת הוועדה המייעצת, טרם קיום הדיון בממשלה בעניין זה. ממילא לא ניתן לראות בפסק הדין, שדחה את העתירה על הסף, משום קביעה משפטית בעניין זה.

בברכה,

ד"ר גיל לימון, עו"ד
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

היועצת המשפטית לממשלה
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (מנהל מערך ייעוץ וחקיקה)
היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה
מנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה