



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

י"ב בסיוון התשפ"ה

8 ביוני 2025

לכבוד היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

הנדון: הצעת המחליטים בנושא "הדרכים והתנאים למינוי והפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת הממשלה"

1. ביום 4.6.2025 בשעות הערב, פורסמה הצעת מחליטים שכותרתה: "הדרכים והתנאים למינוי והפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת הממשלה". עיקרה של ההצעה, שבהמשך גם הוכללה בסדר יומה של ישיבת הממשלה הקרובה, הוא בביטול המנגנון הקיים לפיטורי היועץ המשפטי לממשלה, שנקבע בהחלטת הממשלה מספר 2274 מיום 20.8.2000 (להלן: **החלטה מס' 2274**), ואשר עוגן בהודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינוי של היועץ המשפטי לממשלה (להלן: **ההודעה בדבר הדרכים למינוי היועץ**)¹, בהתאם להוראת סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: **חוק המינויים**). כעת, זמן קצר לאחר פרסומה של ההצעה, היא מובאת בפני הממשלה.
2. מנגנון הפיטורים הקיים, המחייב היועצות עם ועדה חיצונית ציבורית-מקצועית, נקבע על-ידי הממשלה בהתאם להמלצת הוועדה הציבורית לבחינת דרכי מינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, בראשות נשיא בית המשפט העליון בדימוס מאיר שמגר (להלן: **ועדת שמגר**). זאת, במטרה להבטיח את עצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה, המחזיק בסמכויות חיוניות לשמירת שלטון החוק. כפי שנקבע לעניין זה בדוח ועדת שמגר: "ניתן לחשוש כי קיומו של כוח פיטורים בלתי-מוגבל כמתואר 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".
3. כעת מוצע להחליף מנגנון זה בהליך חדש שכל רכיביו הם פוליטיים – "הוועדה המייעצת" החדשה מורכבת משרי הממשלה, והמלצתה תובא בפני הממשלה במליאתה, תוך ביטול החובה הקיימת כיום למעורבות של גורם חיצוני, מקצועי ואובייקטיבי, כפי שנקבע בהחלטה מס' 2274. דהיינו, **מדובר בהסרת ערובה מוסדית מרכזית והכרחית להבטחת יכולת התפקוד העצמאית של היועץ המשפטי לממשלה והחיונית לפיכך להגנת שלטון החוק**. תוצאתה של

¹ י"פ התש"ס, עמ' 4894.

ההצעה היא **פוליטיזציה** של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, וכנגזרת מכך **פוליטיזציה** של מגוון הסמכויות הנתונות בידי היועץ המשפטי לממשלה – באכיפה, בייעוץ המשפטי ובייצוג המשפטי בערכאות.

4. הצעת המחליטים, אשר עוסקת בנושא היורד לשורש שלטון החוק במדינת ישראל; מבטלת במחי יד את דוח ועדת שמגר ואת החלטות הממשלה עצמה; ואשר מובילה כאמור לפוליטיזציה של תפקיד היועץ, הועלתה בלא עבודת מטה מקדימה, בלי תשתית מקצועית המבהירה את הצורך בה ובלי תשתית משפטית כלשהי. ההצעה לא מציגה כל הצדקה עניינית למהלך. היא נובעת, על פי דברי ההסבר לה, משיקול זר בדמות היעדר יכולת של הממשלה להביא לפיטורי היועצת המשפטית לממשלה המכהנת בהתאם למנגנון הקיים, המעוגן כאמור בהחלטת ממשלה קודמת, ולאחר ששר המשפטים פועל מזה מספר חודשים להקמת המנגנון הקיים, אך נתקל ככל הנראה בקשיים לממש את רצונו.

5. **למעשה, תחת מעטה של תיקון פרוצדורה, מוצע שינוי טקטוני בתפקיד ובמעמד היועץ המשפטי לממשלה** – תפקיד אשר עוצב מאז קום המדינה כתפקיד ממלכתי, עצמאי וא-פוליטי, שפועל להגשים את מדיניות הממשלה, תוך שהוא מחויב לשמור על שלטון החוק ואינטרס הציבור. תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, אותו מבקשת ההצעה ליצור, הוא מי שחב את אמונו באופן בלעדי לממשלה, שיכולה לפטרו בכל עת, ללא כל ערובה אפקטיבית למניעת פיטורים שרירותיים. ההצעה לו תתקבל, תכשיר את הדרך להפיכת היועץ המשפטי לכזה המחויב לצרכים הפוליטיים הנקודתיים של הממשלה, גם אם אינם עולים בקנה אחד עם הדין, ולא לשלטון החוק.

6. בכך, ההצעה מצטרפת לשורת מהלכים שנעשו בעת האחרונה, אשר מובילים להחלשת המאפיינים הממלכתיים של שירות המדינה ושל בעלי התפקידים הבכירים בו. בהקשר זה, יפים דבריו של כב' הנשיא עמית בפסק הדין שניתן לאחרונה בעניין הליך מינויו של נציב שירות המדינה:

"על השחיקה והדריסה העקבית של נורמות ציבוריות-מינהליות-ממלכתיות, שהיו מושכלות יסוד מאז קום המדינה, ניתן ללמוד מהליכים שנדונו בבית משפט זה בשנים האחרונות בסוגיות שעד לאחרונה ניתן היה 'להניח כי במשטר דמוקרטי תקין פשוט לא יקרו' ... – והדברים ידועים. אף מחוץ לכתלי בית המשפט, חדשות לבקרים נשמעים דיווחים על ניסיונות להחלשת שומרי סף, יוזמות שונות להגברת הפוליטיזציה בשירות הציבורי, ועוד. דומה אפוא כי מדינת ישראל עברה מתרבות פוליטית של it is not done לתרבות של it is now done, בריש גלי ובראש חוצות. נורמות של היום אינן נורמות של שנת 2011. בעבר, מינויים פוליטיים נעשו במסתרים ו'בפרופיל נמוך', אך כיום, אין אפילו ניסיון להסתיר את הכוונה למנות את אנשי שלומם של הדרג הפוליטי, והדברים נאמרים בראש חוצות על ידי גורמים בממשלה. [...]"²

² בג"ץ 37830-08-24 מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה נ' ממשלת ישראל, פסקאות 61-62 (12.5.2025).

7. זאת ועוד, ההצעה לוקה בשורת פגמים משפטיים, היורדים לשורש ההליך המנהלי. בין היתר, למקרא ההצעה עלול לעלות הרושם כי מנסחיה אינם מכירים בתוקף המחייב של פסיקת בית המשפט העליון, ובפרט של ההלכה שנקבעה אך לאחרונה בעניין פיטורי ראש שירות הביטחון הכללי,³ שם נקבע בהקשר דומה כי: **"קבלת החלטות מתוך רצון להגיע לתוצאה מסוימת תוך סימון המטרה מסביב לחץ, וללא בחינת המצב העובדתי או שקילת השיקולים הרלוונטיים – היא החלטה שרירותית ופסולה שדינה בטלות"**.

8. מתעורר אפוא חשש כבד ואף למעלה מכך, באשר לתכליתה של הצעת המחליטים, שגובשה ללא ליווי של היעוץ המשפטי לממשלה ואשר אינה צפויה לצלוח ביקורת שיפוטית. מדובר בהחלטה בלתי חוקית על פניה. **דומה שתכליתה היא ניסיון להחליש ולהרתיע שומרי סף, וליצור עימות נוסף עם מוסדות המשפט, לרבות עם פסיקת בג"ץ.**

9. בהקשר זה לא למותר להזכיר את העיתוי שבו ההצעה מועלת בבהילות על סדר יומה של הממשלה: לקראת הגשת עמדת המדינה לבג"ץ בעניין יישום חובת הגיוס השוויונית והאחידה, ובעיצומם של דיונים אודות קידום חקיקה שמיועדת לפטור חרדים חבי גיוס מחובה זו; זמן קצר לאחר ששר המשפטים ביקש לשכנע את היועצת המשפטית לממשלה לשנות את עמדתה המקצועית לקראת הגשת התגובה המקדמית של המדינה לבג"ץ בעניין מבנה הוועדה לבחירת שופטים; ובראשיתה של חקירתו הנגדית של ראש הממשלה.

10. **לנוכח כל האמור, עמדתנו היא כי ההחלטה בלתי חוקית, וכי קיימת מניעה משפטית לאמצה.**

11. עד כאן בתמצית, וכעת נפנה לפרט את הדברים.

רקע ומסגרת נורמטיבית

12. סעיף 5 לחוק המינויים קובע כי "הממשלה רשאית לקבוע את הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה ובמידה שלא קבעתם, יחולו על מינויו הוראות חוק זה". בשנת 1998, פורסם דוח ועדת שמגר, אשר מונתה על-ידי שר המשפטים דאז וחבריה היו נשיא בית המשפט העליון (בדימוס), כב' השופט מאיר שמגר (יו"ר); פרופ' רות גביון; ושרי המשפטים לשעבר – פרופ' דוד ליבאי, עו"ד משה נסים ועו"ד חיים צדוק. ועדת שמגר הקדישה חלק ניכר מהדוח אשר פורסם על-ידה לדרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ולדרכי הפסקת כהונתו, מתוך הבנה כי קיימת זיקה הדוקה בין אלה לבין מאפייני תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כמי שנושא באחריות מרכזית לשלטון החוק ואשר נדרש לשם כך ליהנות מעצמאות במילוי תפקידו. מטעם זה, הוועדה הציעה לקבוע ערובות ביחס להפעלת הסמכות הרחבה אשר הייתה נתונה בידי הממשלה עד לאותה העת בכל הנוגע לפיטורי היועץ.

13. בתוך כך, עמדה ועדת שמגר על השיקולים הרלוונטיים לשם גיבוש הליכי המינוי והפיטורים של היועץ המשפטי לממשלה, כפי שהללו נגזרים ממאפייני התפקיד, כדלקמן:

"מצד אחד, המדובר במי שישמש יועץ משפטי, לממשלה ולרשויות שלטון אחרות, היינו במי שתפקידו המקצועי כיועץ מחייב היוצרותה של תחושת

³ בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (21.5.2025) (להלן: עניין פיטורי ראש השב"כ).

אמון ושיתוף פעולה בין הממשלה לבינו, כמקובל בין היועץ לבין מקבל העצה. זאת ועוד, היועץ המשפטי ממלא תפקידו בתוך מערכות השלטון [...] הנכונות והפתיחות לקיום עבודת צוות נדרשות, כמובן, מצד שני הגורמים הנוגעים בדבר, שהם היועץ המשפטי, מחד גיסא ורשויות השלטון, מאידך גיסא.

אולם, נוסף לכך, מופקד היועץ המשפטי, כאמור, על מטלה אשר למענה ובעטיה שומה עליו להפעיל אמות מידה מקצועיות וערכיות דווקניות, המציבות אותו במרכז של פעולותיה של המדינה לקיום שלטון החוק ולאכיפת החוק, הלכה למעשה; אין צריך לומר שמבחינה זו אין ואסור שיהיה בעיניו הבדל בין איש רשות לבין אזרח מן השורה. כולם שווים פני החוק. אסור גם שהנכונות לשרת אינטרסים של הרשות תתבטא בויתור על העקרונות המחייבים את מי שמופקד על קיום החוק. מחויבות זו עשויה להביא את היועץ המשפטי, בכל תפקידיו, לנקיטת עמדות אשר יגבילו את עובדי רשויות השלטון או אף יפגעו ביכולתם לממש את מדיניותם כאשר זו נראית בעיני היועץ המשפטי כבלתי-חוקית. חיוני להבטיח כי לתפקיד האמור ייבחר אדם שיש לו יכולת מקצועית ואישית למלא את התפקיד הזה על מורכבותו המתוארת וליהנות מאמון הציבור והממשלה כאחד".⁴

14. על רקע זה, כאמור, סברה ועדת שמגר כי אין מקום להותיר על כנה את הסמכות הרחבה שהיתה נתונה באותה העת בידי הממשלה להפסיק את כהונת היועץ המשפטי לממשלה, והמליצה להסדיר סמכות זו, הן בהגדרת העילות לפיטורים והן בקביעת ההליך הנדרש לשם כך, וזאת "לשם מניעת שימוש לרעה בסמכות". המלצת ועדת שמגר, שאומצה על-ידי הממשלה, עוגנה כאמור בהחלטת הממשלה מס' 2274 ובהודעה בדבר הדרכים למינוי היועץ. סעיף 26 להודעה מסדיר את סמכותה של הממשלה להפסיק את כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה, וקובע כי "הממשלה רשאית, בהתייעצות עם הוועדה, להפסיק את כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה באחת מאלה: [...] (ההדגשה הוספה).

15. הוועדה אליה מתייחס סעיף 26 האמור היא הוועדה המקצועית-ציבורית, אשר ממליצה לשר המשפטים על מועמדים לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה. הוועדה מורכבת מחמישה חברים, ואלו הם: שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שימנה נשיא בית המשפט העליון, והוא משמש בתפקיד יושב ראש הוועדה (בהמשך נקבע כי מינוי היו"ר ייעשה גם בהסכמת שר המשפטים);⁵ שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לממשלה לשעבר, שמתמנה על-ידי הממשלה; חבר כנסת שבחרת ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת; עורך דין שבחרת המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין; ואיש אקדמיה המיומן בתחומי המשפט הציבורי ובדיני עונשין, שנבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים במוסדות להשכלה גבוהה.

⁴ דוח ועדת שמגר, בעמודים 59-60.

⁵ ראו בהחלטת הממשלה מספר 1773 מיום 10.6.2007 בנושא "קביעת הדרכים והתנאים למינוי היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת הממשלה".

16. סעיף 27 להודעה קובע את ההליך הנדרש לשם הפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה, בזו הלשון:

”בנסיבות המתוארות בסעיף 26 יחולו הוראות אלה:

(1) הנושא יובא בידי שר המשפטים, בכתב, לפני הוועדה, שתקיים התייעצות בענין, לפני הבאתו לממשלה; הוועדה תגבש את עמדתה לאחר שנתנה ליועץ המשפטי לממשלה הזדמנות להשמיע את דברו בפניה, ותגיש לממשלה את מסקנותיה בכתב.

(2) ליועץ המשפטי תהיה זכות שימוע גם בפני הממשלה או בפני ועדת שרים שהיא מינתה למטרה זו.”

16. ההודעה בדבר הדרכים למינוי היועץ, שאומצה בהחלטת הממשלה מס' 2274, מעגנת אפוא ערובות פרוצדורליות לעצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה. במרכזן של הערובות – הוועדה המקצועית-ציבורית, אשר משמשת גורם מייצג, שבוחן את הבקשה לסיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה, ושומע את טענותיו של היועץ, טרם גיבוש ההמלצה לממשלה. הרכב הוועדה מייצג מוסדות שונים – הרשות השופטת, הרשות המבצעת, הרשות המחוקקת, לשכת עורכי הדין והאקדמיה. בראשה עומד שופט בדימוס של בית המשפט העליון. בהחלטת הממשלה האמורה גילתה הממשלה דעתה כי אלו הן הערובות הנחוצות לשם שמירת יכולתו של היועץ המשפטי לממשלה למלא את תפקידו באופן ממלכתי, ללא מורא מפני פיטורים שרירותיים.

הצעת המחליטים דנן

17. בהצעת המחליטים מוצע לתקן את החלטה מס' 2274, ובהתאם גם את ההודעה בדבר הדרכים למינוי היועץ, אשר פורסמה מכוחה, בשלושה היבטים מרכזיים:

(א) ביטול חובת ההיוועצות של הממשלה עם הוועדה, עובר לדיון ולהחלטה על הפסקת כהונתו של יועץ משפטי לממשלה;

(ב) קביעה כי חלף פניית שר המשפטים אל הוועדה לשם קיום חובת ההיוועצות עמה בענין הפסקת כהונת יועץ משפטי לממשלה, ”הנושא יובא בידי שר המשפטים, בכתב, לפני ועדת שרים שהממשלה מינתה לנושא (להלן: 'ועדת השרים')”, לפני הבאתו לממשלה; ועדת השרים תגבש את עמדתה לאחר שנתנה ליועץ המשפטי לממשלה הזדמנות להשמיע את דברו בפניה, ואם מצאה כי מתקיימת אחת או יותר מהעילות המפורטות בסעיף 26(א), רשאית ועדת השרים להחליט להניח את הנושא על סדר יומה של הממשלה. הממשלה תדון בנושא בישיבתה הראשונה לאחר הנחת הנושא על סדר יומה.”

(ג) קביעה כי הממשלה תהא **רשאית** (אך לא חייבת, כאמור) להתייעץ עם הוועדה המקצועית-ציבורית בטרם קבלת החלטה על הפסקת כהונת יועץ, וכי ”בנסיבות בהן הממשלה לא התייעצה עם הוועדה, אלא דנה על פי המלצת ועדת השרים, החלטה בדבר הפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה תתקבל ברוב של לפחות 75% מהשרים המכהנים בממשלה שאין להם מניעה להשתתף בהצבעה.”

18. בדברי ההסבר להצעת המחליטים נכתב כך :

"השינוי נדרש על רקע המצב שנוצר בו כלל שרי הממשלה הביעו אי אמון ביועצת המשפטית לממשלה המכהנת, בהחלטתה מס' 2912 מיום 23.3.3035. משכך, קיימת דחיפות לקבלת החלטה על ידי הממשלה בנושא בהקדם. בזמן שחל, מאז הבעת אי האמון, רק החרפו חילוקי הדעות בין הממשלה ליועצת המשפטית לממשלה, באופן שקיום ההתייעצות עם הוועדה התייטר הלכה למעשה. פעולתה הלעומתית של היועצת המשפטית לממשלה, שאינה עומדת בקנה אחד עם עמדות משפטיות שהובאו בעבר על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה, מביאה לשיתוק עבודת הממשלה בשורה של עניינים מהותיים. הדבר חמור אף יותר בשעה שהמדינה נמצאת במלחמה קשה, ושעה שצרכי הביטחון מחייבים ביתר שאת עבודה סדורה ושיתוף פעולה הדוק ויעיל בין הממשלה לבין היועצת המשפטית לממשלה.

כמו כן, תהליך השלמת המינויים לוועדה הציבורית-מקצועית נתקל בקשיים רבים, שכן הכנסת נמנעת מלבחור נציג מטעמה לוועדה, וכלל שרי המשפטים לשעבר והיועצים המשפטיים לשעבר, גילו את עמדתם ביחס לעניין או ביחס לממשלה, באופן שמציב קושי גדול בפני בחירת חבר ועדה אשר יוכל לעסוק בנושא ללא פניות.

בנסיבות אלה, נוכח דחיפות העניין ונוכח המשבר בין הממשלה לבין היועצת המשפטית לממשלה, ולאחר שהיועצת המשפטית לממשלה לא ראתה לנכון להתפטר לאחר שהממשלה הביעה אי אמון בה, יש צורך הכרחי ודחוף בהחלטה זו".

19. בנוסף לתיקון ההודעה בדבר הדרכים למינוי היועץ, מוצע בהחלטה כי הממשלה תמנה ועדת שרים לבחינת פיטוריה של היועצת המשפטית לממשלה המכהנת, שהרכבה יהיה כדלקמן: השר עמיחי שיקלי (יו"ר), השר בצלאל סמוטריץ', השר איתמר בן גביר, השרה גילה גמליאל והשר מיכאל מלכיאלי.

ניתוח משפטי

20. הצעת המחליטים לוקה במגוון רחב של פגמים הליכיים ומהותיים, המקימים מניעה משפטית מובהקת מאישורה. מטעם זה, ומשום שלהצעת המחליטים השפעות עומק ורוחב על מוסד היועץ המשפטי לממשלה ושלטון החוק בישראל, איננו מוצאים לנכון להתייחס בשלב זה לסוגיות קונקרטיות הנוגעות להליך פיטוריה של היועצת המשפטית לממשלה הנוכחית, לרבות ההחלטה על הקמת ועדת השרים האמורה, ונמקד את התייחסותנו בהיבטים המשפטיים הקשורים לשינוי דרכי הפיטורים של היועץ המשפטי לממשלה באופן כללי.

21. להלן יבוארו הפגמים המשפטיים העיקריים בהם לוקה ההחלטה:

(א) פגמים בהליך המינהלי

22. בפתח הדברים, נבקש להביא מדבריו של כב' הנשיא עמית, אשר נכתבו אך לאחרונה, בפסק הדין בעניין פיטורי ראש השב"כ, וביתר דיוק, ביחס להחלטת הממשלה אשר ביקשה לבטל את

חובת ההתייעצות שנקבעה בהחלטת ממשלה קודמת, עם הוועדה המייעצת לעניין מינויים בכירים:

"הממשלה, בדומה ליתר רשויות המינהל, מוסמכת לשנות ואף לחזור בה מהחלטותיה הקודמות [...] עם זאת, כידוע, לצורך השימוש בסמכות זו על הממשלה להביא בחשבון החלטות קודמות שניתנו באותו עניין, וכן לשקול האם מתקיימות נסיבות אשר מצדיקות, לשיטתה, את הסטייה מהן [...]."

למקרא החלטה 2904 וסטנוגרמת ישיבת הממשלה מיום 20.3.2025 שהועברה לעיונו בלבד עולה כי החלטת הממשלה 'לגבור' על הוראות החלטה 4062 והוראות החלטה 1148 התקבלה מבלי שקדם לה דיון ממשי. כך למשל, לא הונחה בפני השרים ולו ראשיתה של תשתית עובדתית באשר להצדקות לסטייה מהחלטות ממשלה קודמות; לא נערך דיון באשר להשלכות שעשויות להיות להחלטה זו לגבי כל נושאי המשרה הבכירים בשירות המדינה [...]; לא נערכה עבודת מטה שלאחריה הוצגו מסקנות שעשויות היו לתמוך בקבלת ההחלטה; ולא התקיים דיון בנוגע לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה באשר לאפשרות לסטות מהוראות החלטות הממשלה שנסקרו לעיל. הדברים נכונים במיוחד בהינתן שמדובר בהחלטת ממשלה תקדימית, בהיותה הראשונה שעוסקת בסיום כהונה קצובה של ראש שב"כ במהלך תקופת כהונתו. כפי שנפסק לא אחת בעבר, קבלת החלטות מתוך רצון להגיע לתוצאה מסוימת תוך 'סימון המטרה מסביב לחץ', וללא בחינת המצב העובדתי או שקילת השיקולים הרלוונטיים – היא החלטה שרירותית ופסולה שדינה בטלות [...].

בשורה התחתונה: [...] ממשלת ישראל, בהיותה אחר 'מסך בערות' החליטה בשעתו כי סיום כהונה של אחד משבעת הבכירים צריך להיעשות בדרך של פנייה לוועדה המייעצת. אלא שלא כך נעשה, ולא רק שהממשלה נמנעה מלפנות בבקשה לוועדה המייעצת, היא גם לא פעלה על פי המנגנונים שנקבעו לשם כך, מנגנונים שיסודם בעקרונות המשפט המינהלי – הצבת תשתית עובדתית ומתן זכות טיעון. על כל אלה נעמוד בהמשך" (ההדגשות הוספו).⁶

23. דבריו אלה של כ"ב הנשיא עמית מדברים בעד עצמם, והם יפים לענייננו, משל נכתבו ביחס להצעת המחליטים הנוכחית. הלכה למעשה, ההצעה לוקה ברובם ככולם של הפגמים שבגינם קבע בית המשפט העליון כי החלטת הממשלה בעניין פיטורי ראש השב"כ היתה בלתי חוקית.

24. ראשית, הצעת המחליטים מבקשת לשנות מהחלטת ממשלה קודמת, שבגדרה עוגנו המלצותיה של ועדת שמגר, ועדה מקצועית וציבורית, אשר הורכבה ממשפטנים בכירים ומנוסים ואשר קיימה לא פחות מ-13 ישיבות שהוקדשו לשמיעת מוזמנים, שבמהלכן שמעה הוועדה מדבריהם של 26 מוזמנים, אשר חלקם אף מסרו חומר בכתב המשלים את דבריהם. כן קיבלה ועדת שמגר

⁶ עניין פיטורי ראש השב"כ, לעיל ה"ש 3, בפסקאות 66-70.

מספר פניות ציבור כתובות, אשר הובאו לעיונם של חבריה בעקבות הודעה שפורסמה בעיתונות.⁷

25. הצעת המחליטים הנוכחית מבקשת לערוך שינוי מהותי בהחלטת הממשלה הקודמת, ללא כל עבודת מטה מקצועית, סדורה ומעמיקה, כפי שמצופה ביחס לסוגיה כה כבדת משקל ובעלת השלכות משפטיות וציבוריות מרחיקות לכת.

26. **שנית**, ושמה כנגזרת מהיעדרה של עבודת מטה מקצועית כאמור, אף דברי ההסבר להצעה זו אינם כוללים כל תשתית עובדתית או מקצועית המבססת את שינוי הליך הפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה. דברי ההסבר מנוסחים בלשון כוללנית וסתמית ובנימוקים המעטים המוצגים בגדרם אין ממש. הם אף סותרים זה את זה.

27. כך, לדוגמה, אחד מהנימוקים אשר הוצגו בדברי ההסבר נוגע לקשיים שהתגלו בהשלמת המינויים לוועדה המקצועית-ציבורית הקיימת, בין היתר, מאחר ש"כלל שרי המשפטים לשעבר והיועצים המשפטיים לשעבר, גילו את עמדתם ביחס לעניין או ביחס לממשלה, באופן שמציב קושי גדול בפני בחירת חבר ועדה אשר יוכל לעסוק בנושא ללא פניות". חלף זאת, הוחלט להקים ועדה המורכבת משרים, כאשר טענת הדחיפות בקידום הליך הפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה, נומקה בכך ש"כלל שרי הממשלה הביעו אי אמון ביועצת המשפטית לממשלה המכהנת".

28. קשה להבין מהו ההיגיון העומד בבסיס ביטול חובת התייעצות עם ועדה מקצועית-ציבורית, אשר אחד מחבריה (שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לממשלה לשעבר) הביע לכאורה עמדה כלשהי ביחס לעניין הנדון או ביחס לממשלה (מבלי שהוצגה כל תשתית להבעת עמדה מעין זו), תוך החלפתה בהליך בחינה אשר יבוצע על-ידי ועדת שרים, המורכבת כולה מחברים אשר גם הביעו עמדה ברורה ביחס להפסקת כהונת היועצת המשפטית לממשלה.⁸

29. בהתאם, גם ההצעה לקבוע רוב מיוחד של 75% משרי הממשלה לשם הפסקת כהונת היועצת, מבלי שקדמה לה התייעצות עם הוועדה המקצועית-ציבורית, איננה מוסיפה כל ערובה לענייננו, בשעה שכלל חברי הממשלה הביעו לאחרונה את תמיכתם בהפסקת כהונת היועצת.

30. **שלישית**, ענייננו בהצעת מחליטים אשר מבקשת לשנות באופן כללי ורוחבי את הליך הפסקת כהונתם של יועצים משפטיים לממשלה, אך ורק בשל הקשיים בהם נתקלת הממשלה בהפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה הנוכחית. דברי ההסבר להצעת המחליטים מעידים בבירור על המניעים הפרסונליים לשינוי המוצע ומלמדים כי ההצעה מבקשת, הלכה למעשה, "לשנות את כללי המשחק", תוך כדי הליך הפסקת כהונתה של היועצת המכהנת, ולהתאימם לצרכים הפוליטיים הרגועים של הממשלה.

31. **נזכיר, כי שר המשפטים כבר פנה הן למזכיר הממשלה והן ליו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת על מנת שהממשלה והכנסת יפעלו, בהתאמה, למנות את החברים החסרים בוועדה, מתוך הכרה בכך שזו הפרוצדורה המחייבת לסיום כהונת יועץ משפטי לממשלה.**

⁷ דוח ועדת שמגר, בעמודים 7-8.

⁸ ראו החלטת הממשלה מספר 2912 מיום 23.3.2025 בנושא "הבעת אי אמון הממשלה ביועצת המשפטית לממשלה".

כעת, לאחר ששר המשפטים נתקל בקשיים, הוא מבקש מהממשלה לשנות את הכללים. בבחינת אם הכללים לא משרתים את הצורך הרגעי של הממשלה, נשנה אותם.

32. **לסיכום נקודה זו**, ממשלת ישראל נדרשה זה מכבר לסוגיית ההליך הנדרש לשם הפסקת כהונתו של יועץ משפטי לממשלה, וזאת מאחורי "מסך הבערות", ועל יסוד בחינה מקצועית-ציבורית וראייה כוללת של הסוגייה. שינוי ההליך האמור כעת, ללא כל הליך מקצועי סדור או תשתית רלוונטית, ומתוך שיקולים פרסונליים במובהק, הנוגעים ליועצת המכהנת ולקשיים בהם נתקלת כעת הממשלה בניסיון להפסקת כהונתה, הוא ביטוי מובהק של הליך שלגביו קבע כאמור כב' הנשיא עמית בפסק דינו המצוטט לעיל, כי תוצאתו ב"החלטה שרירותית ופסולה שדינה בטלות".

(ב) פגמים בשיקול הדעת המינהלי

33. הליך הפסקת הכהונה המעוגן בהודעה בדבר דרכים למינוי יועץ נועד כאמור להבטיח את עצמאותו ומקצועיותו של היועץ המשפטי לממשלה. כך נכתב לעניין זה בדוח ועדת שמגר:

"השליטה הממשלתית הבלעדית במינוי ובפיטורין 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. המינוי המיועד הוא אכן של מי שיידרש לעבוד עם הממשלה. אולם כדי שלא ייפגם היסוד החיוני של עצמאות הפעולה של היועץ המשפטי [...] חיוני לטעמנו כי הבחירה תעבור בחינה מוקדמת של גורמים שאינם רואים נגד עיניהם אך ורק את האינטרס הממשלתי הלגיטימי של מינוי יועץ שיסייע לממשלה בביצוע מדיניותה. מן הנכון שהכשירות והסגולות של מי שעומד להתמנות ייבחנו בראש ובראשונה על ידי גורם מקצועי חיצוני, כדי שהממשלה והציבור הרחב יוכלו לרחוש לו אמון, שהוא תנאי יסודי ליכולתו לבצע את תפקידו ולהצליח בו [...]."

ההליך המשולב של בדיקת התאמה למינוי על ידי הוועדה המקצועית-הציבורית (שהיא כמוזכר לעיל, ועדה קבועה) ומינוי על ידי הממשלה חייב לשמש, במידה סבירה, גם קו מנחה בהליך ההפוך של הפסקת כהונה או השעיה, בשינויים הנובעים מן העניין⁹ (ההדגשה הוספה).

34. נימוקים כבדי משקל אלה אינם באים לידי ביטוי בדרך כלשהי בהצעת המחליטים, המבקשת לבטל את חובת ההתייעצות עם הוועדה המקצועית-ציבורית. כלומר, הצעת המחליטים אינה מתחשבת כלל ועיקר בחשיבות הבטחת עצמאות היועץ המשפטי לממשלה, המהווה קו הגנה ראשון בשמירת שלטון החוק ברשות המבצעת, ראש וראשון לשומרי הסף הממשלתיים. יתר על כן, במקום חובת היועצות עם "גורם מקצועי חיצוני", אשר נועדה להעניק ליועץ המשפטי לממשלה זכות טיעון אמיתית ואפקטיבית ולבחון באופן מקצועי ובלתי-תלוי אם מתקיימת

⁹ דוח ועדת שמגר, בעמודים 60-62 ו-71.

עילה להפסקת כהונה, מוצע לקיים בחינה שתבוצע על-ידי ועדת שרים, המורכבת כולה מחברי הממשלה – אישים פוליטיים – ומהווה למעשה אורגן של הממשלה וידה הארוכה.

35. למעשה, דברי ההסבר להצעת המחליטים מעידים על כך שבהליך גיבושה לא ניתן כל משקל לשיקולים הנוגעים לחשיבות הטמונה בהבטחת עצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה, מקצועיותו ואי-תלותו, המהווים ערובה לכך שתפקידי היועץ המשפטי לממשלה – באכיפת הדין, בייעוץ המשפטי לממשלה ובייצוג הממשלה בערכאות, יבוצעו באופן ממלכתי, מתוך נאמנות ציבורית, ולא מתוך נאמנות אישית לגורם הממנה. ההימנעות משקילת שיקולים אלה עובר לגיבוש הצעת המחליטים עולה לבדה כדי פגם מינהלי המצדיק את ביטול ההחלטה.

36. הצעת המחליטים צפויה להביא את הליך הפסקת הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה למצב של "שליטה ממשלתית בלעדית". בהתאם, ההליך ייעדר גם כל בחינה מקצועית או ציבורית של ההצדקות להפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה, כאשר ההליך כולו יבוצע כאמור בידי שרי הממשלה. משכך, ככל שתאושר ההצעה, היא תוביל לפוליטיזציה מוחלטת של הליך הפסקת כהונת היועץ, וכנגזרת מכך לפוליטיזציה של התפקיד, תוך פגיעה אנושה בעצמאותו ובאי-תלותו של הנושא בתפקיד חשוב זה.

37. דברי ההסבר מלמדים כי לא זו בלבד שהצעת המחליטים איננה מקנה משקל כלשהו לשיקולים רלוונטיים שעניינם בעצמאות ובמקצועיות היועץ המשפטי לממשלה, אלא שהיא אף מבקשת להקנות משקל מכריע ל"אי האמון" הנתען של שרי הממשלה ביועצת המשפטית המכהנת ולחילוקי הדעות בינה ובין הממשלה, הנסובים כולם על שמירת שלטון החוק במדינה דמוקרטית. ואולם, כפי שהודגש בדוח ועדת שמגר, היועץ המשפטי לממשלה איננו "עורך הדין" הפרטי של הממשלה ואיננו חב בחובת נאמנות אישית לממשלה ולשריה. חלף זאת, היועץ אמון על שמירת האינטרס הציבורי, ועל סיוע לממשלה בהגשמת מדיניותה במסגרת גבולות הדין.

38. הרכיב האחרון – של הצבת גדרות משפטיים לפעילות הממשלה, אכן מוביל לעתים לחילוקי דעות מקצועיים בין הממשלה ובין היועץ, אך לא ניתן לראות בחילוקי דעות מעין אלה, כשלעצמם, משום עילה מספקת לשינוי מן היסוד של הליך הפסקת כהונתו של יועץ משפטי לממשלה, ותוך הפיכתו להליך פוליטי לחלוטין כאמור.

39. לסיכום, וכאמור בראשית הדברים, הצעת המחליטים דגן היא ביטוי קיצוני לשורת מהלכים המקודמים בעת האחרונה שתכליתם היא הסרת מגבלות ובקורות מהכוח השלטוני המסור בידי הממשלה, תוך פוליטיזציה של השירות הציבורי, ופגיעה בממלכתיות של שומרי הסף. במקרה זה מדובר בפגיעה אנושה במעמדו העצמאי של היועץ המשפטי לממשלה, המשמש כשומר סף ראשון במעלה, ולפגיעה קשה במקצועיותו, בעצמאותו ובאי-תלותו. מהלכים אלו פוגעים אנושות באינטרס הציבורי, בטוהר המידות ובשלטון החוק.

בברכה,

ד"ר גיל לימון, עו"ד

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

העתק: המשנים ליועצת המשפטית לממשלה