

**בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

בג"ץ 18225-06-25
בג"ץ 24804-06-25
בג"ץ 25348-06-25
בג"ץ 31230-06-25
בג"ץ 7094-08-25
בג"ץ 7100-08-25

קבוע לדיון: 3.9.25

1. כרמי גילון ו-37 אח'

כולם עיי' ב"כ עוה"ד דפנה הולץ-לכנר ו/או קמילה אביגייל מיכמן
מגדל המוזאון, רח' ברקוביץ' 4, תל אביב יפו
טל': 077-2040881 ; פקס': 077-2040882
דוא"ל: Lechner@publiclaw.co.il

העותרים בבג"ץ 18225-06-25

התנועה למען איכות השלטון בישראל

עיי' ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או רותם בבלי דבי
ו/או סתיו לבנה להב ואח'
מרח' יפו 208, ת.ד. 31348 ירושלים 9131301
טל': 02-5000073 ; פקס': 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת בבג"ץ 24804-06-25

משמר הדמוקרטיה הישראלית

עיי' ב"כ עוה"ד יובל יועז ו/או דורון ברקת ו/או
אוהד שפק ו/או רינה ענתי
מדרך אבא הלל 12, רמת גן 5250606
טל': 03-6961011 ; פקס': 03-6961021
דוא"ל: mishmar.dem@gmail.com

העותרת בבג"ץ 25348-06-25

האקדמיה למען ישראל דמוקרטית ו-71 אח'

עיי' ב"כ עוה"ד רונן ברומר ו/או ניקולס גיפס ו/או
עירא הרדי ו/או תמר רוטנברג
מרח' אחד העם 31, תל אביב 6520204
טל': 03-5670700 ; פקס': 03-5660974

העותרת בבג"ץ 31230-06-25

סיעת יש עתיד

עיי' ב"כ עוה"ד גזית בקל
מרח' הארבעה 30, תל אביב
דוא"ל: office@gbc-law.co.il

העותרת בבג"ץ 7094-08-25

1. לשכת עורכי הדין בישראל
2. עמית בכר, יו"ר לשכת עורכי הדין בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד נדב ויסמן ו/או עדי קופל-אביב ואח'
מדרך אבא הלל סילבר 16, רמת גן
טל': 03-6103100 ; פקס': 03-6103111

העותרים בבג"ץ 7100-08-25

נ ג ד

1. ממשלת ישראל
2. ראש ממשלת ישראל
3. שר המשפטים

המשיבים 1-3 בבג"ץ 18225-06-25

4. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבה 4 ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-גוריון
ירושלים, ת"ד 49029, מיקוד 9149001
טל': 073-3925590, פקס: 02-6467011
דוא"ל: HCJ-Dep@justice.gov.il

המשיבה 4 בבג"ץ 18225-06-25

1. ממשלת ישראל ה-37
2. ראש הממשלה
3. שר המשפטים

4. ועדת השרים לעניין בחינת הצורך בהחלפת היועצת המשפטית לממשלה
5. הוועדה המקצועית הציבורית בראשות הנשיא לשעבר, כב' השופט בדימוס אשר גרוניס

המשיבים 1-5 בבג"ץ 24804-06-25

6. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבה 6 ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-גוריון
ירושלים, ת"ד 49029, מיקוד 9149001
טל': 073-3925590, פקס: 02-6467011
דוא"ל: HCJ-Dep@justice.gov.il

המשיבה 6 בבג"ץ 24804-06-25

1. שר המשפטים
2. שר התפוצות
3. ראש הממשלה
4. ממשלת ישראל ה-37

המשיבים 1-4 בבג"ץ 25348-06-25

5. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבה 5 ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-גוריון
ירושלים, ת"ד 49029, מיקוד 9149001
טל': 073-3925590, פקס: 02-6467011
דוא"ל: HCJ-Dep@justice.gov.il

המשיבה 5 בבג"ץ 25-06-25348

1. ממשלת ישראל

המשיבה 1 בבג"ץ 25-06-31230

2. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבה 2 ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-גוריון
ירושלים, ת"ד 49029, מיקוד 9149001
טל': 073-3925590, פקס: 02-6467011
דוא"ל: HCJ-Dep@justice.gov.il

המשיבה 2 בבג"ץ 25-06-31230

1. ממשלת ישראל

2. ועדת השרים לבחינת הצורך בהחלפת היועצת המשפטית לממשלה
4. הוועדה המקצועית-ציבורית בראשות כב' הנשיא (בדימו') גרוניס

המשיבים 1-2, 4 בבג"ץ 25-08-7094

3. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבה 3 ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-גוריון
ירושלים, ת"ד 49029, מיקוד 9149001
טל': 073-3925590, פקס: 02-6467011
דוא"ל: HCJ-Dep@justice.gov.il

המשיבה 3 בבג"ץ 25-08-7094

1. הממשלה ה-37 של ישראל

2. ראש הממשלה

3. שר המשפטים

המשיבים 1-3 בבג"ץ 25-08-7100

4. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבה 4 ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-גוריון
ירושלים, ת"ד 49029, מיקוד 9149001
טל': 073-3925590, פקס: 02-6467011
דוא"ל: HCJ-Dep@justice.gov.il

המשיבה 4 בבג"ץ 25-08-7100

תגובה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

"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".

[סעיף 55 לדוח ועדת שמגר].

א. עיקרי העמדה

1. בהתאם להחלטת כב' המשנה לנשיא נ' סולברג מיום 4.8.25 ולהחלטת כב' הנשיא י' עמית מיום 7.8.25, ולקראת הדיון הקבוע בעתירות בפני הרכב מורחב ביום 3.9.25, מוגשת בזאת תגובה מטעם היועצת המשפטית לממשלה (להלן גם: **היועצת**), כדלקמן.
2. עמדתנו היא כי יש להורות על בטלות החלטת הממשלה אשר שינתה את דרך סיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה ואת ההחלטות שהתקבלו מכוחה. לשם הנוחות, נציג תחילה את עיקרי העמדה, לפי הסדר הבא:

- א. **הסתירה בין החלטות הממשלה לבין תפקיד היועץ המשפטי לממשלה כקבוע בדין;**
- ב. **הפגמים המשפטיים שנפלו בדרך קבלת ההחלטות המחייבים את ביטולן;**
- ג. **הקשר הרחב של ההחלטות הנדונות.**

א.1. ההחלטות סותרות את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה כקבוע בדין

3. עניינן של העתירות בשתי החלטות ממשלה, השלובות זו בזו, אשר משנות מהיסוד את מהות תפקיד היועץ המשפטי לממשלה וראש התביעה הכללית בישראל, כפי שזה עוצב בדין. החלטות אלה מסירות, הלכה למעשה, את אחת מהבקורות הבודדות והמרכזיות בדמוקרטיה הישראלית על כוחה של הרשות המבצעת. יועץ משפטי לממשלה שיתמנה על בסיס הפרדיגמה העומדת ביסודן של החלטות אלו, ימלא תפקיד שונה במהותו מזה שנקבע בדוח ועדת שמגר ושמילאו קודמיו בתפקיד.

האחת, החלטת ממשלת ישראל ה-37 מס' 3125, מיום 8.6.25, שכותרתה "הדרכים והתנאים למינוי והפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת הממשלה" (להלן: **החלטת ממשלה 3125**), ואשר עניינה בשינוי קבוע של מנגנון הפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה מס' 2274 מיום 20.8.00 (להלן: **החלטת ממשלה 2274**) ועוגן בהודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה ("פ' התש"ס, עמ' 4894).

השנייה, החלטת הממשלה 3306, מיום 4.8.25, לאמץ את המלצת ועדת השרים אשר הוקמה בהחלטת הממשלה 3125, על בסיס מסמך הטענות שגיבש שר המשפטים, ולהורות על הפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה (להלן – **החלטת ממשלה 3306**).

4. להחלטות אלה קדמה החלטת ממשלה מס' 2912 מיום 23.3.25, בה הצהירו חברי הממשלה "...אי אמן ביועצת המשפטית לממשלה [...] נוכח התנהלותה הבלתי הולמת ונוכח קיומם של חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה, לבין היועצת המשפטית לממשלה, היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל". להחלטה זו צורף חלק הארי של הטענות שגיבש שר המשפטים כלפי עבודת הייעוץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית שהיוו, לשיטתו, בסיס לסיום הכהונה ולהחלטות הממשלה שהתקבלו אחר כך.

5. החלטות אלה והתשתית עליה הן מבוססות, הן תולדה של תפיסה מוטעית לפיה מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה אמור לשמש כמשרת אמן; ולפיהן בפועל הייעוץ המשפטי לממשלה נדרש להגשים את צרכי הממשלה, ללא שיקול דעת מקצועי-עצמאי, תוך ריקון המוסד מחובתו לשמור על שלטון החוק וגבולות הדין. הן מבטאות גם תפיסה שגויה ביחס לעצמאות המקצועית החיונית הנדרשת מראש התביעה הכללית.

6. למהלך האמור שני היבטים משתלבים, אשר מעצימים זה את זה, ונובעים שניהם מאותה גישה המבקשת להחליף את תפיסת היסוד של השירות הציבורי בישראל שהוא ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי, בתפיסה של נאמנות אישית לממשלה המכהנת.

7. היבט ראשון, שינוי דרך סיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה

עד לשנת 2000 החזיקה הממשלה בשליטה פוליטית מלאה בהליכי מינוי וסיום הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה. 'פרשת בר-און חברון' והחקירה הפלילית שנערכה בעניינה, המחישו את הסכנה לשלטון החוק הטמונה במצב זה, וחידדו את החשש מפני רתימת מוסד היועץ המשפטי לממשלה לצרכים אישיים ופוליטיים של חברי הממשלה.

על רקע זה, הוקמה "הוועדה הציבורית לבחינת דרכי מינויים של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו", בראשות נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) מאיר שמגר (לעיל ולהלן: **ועדת שמגר**). על בסיס המלצותיה של הוועדה נקבעו בשנת 2000 כללים בהחלטת ממשלה שנועדו למנוע ניצול לרעה של סמכות הממשלה למנות יועץ משפטי לממשלה ולסיים את כהונתו, ולהלום את אופיו המקצועי-עצמאי של התפקיד.

העקרון המרכזי שנקבע בדוח ועדת שמגר בעניין מינוי וסיום הכהונה, הוא כי לממשלה לא תהיה שליטה פוליטית מלאה בהליכים אלה. הממשלה תהא חייבת להיוועץ בוועדה מקצועית-ציבורית, שבה חברים גורמים בעלי ניסיון מקצועי וציבורי רלוונטי, בהתאם לרשימה סגורה של עילות לסיום הכהונה.

הרכב הוועדה, המוסדות שמיוצגים בה, כמו גם דרך בחירת חבריה, נקבעו באופן שמאפשר לוועדה לפעול באופן עצמאי; על בסיס היכרות קרובה של לפחות חלק מחבריה עם עבודת היועץ המשפטי לממשלה וממשקי העבודה שלו עם הממשלה, על המורכבות שבהם; וכן לבחון בראייה רחבה את התשתית העובדתית הרלוונטית הנטענת על ידי הממשלה, במנותק מהאינטרסים של חברי הממשלה.

נוכח מאפייניה המקצועיים והעצמאיים של הוועדה בהרכבה הנוכחי, נתון להמלצתה שתובא בפני הממשלה משקל משמעותי בהחלטה האם התקיימו עילות להפסקת הכהונה. בכך היא מהווה אמצעי בקרה משמעותי בהליך סיום הכהונה. הליך חריג כשלעצמו.

הממשלה הנוכחית, כביכול, לא חלקה על דוח ועדת שמגר ועל הצורך להתייעץ בוועדה הציבורית המקצועית, כפי שנקבע בדוח, טרם הבאת הצעת החלטה על פיטורי היועצת בפני מליאת הממשלה. הממשלה אף נקטה בפעולות כדי לאייש חברים חסרים בוועדה.

לאחר שהממשלה ניסתה לסיים את כהונת היועצת המשפטית לממשלה לפי הכללים שנקבעו בדוח ועדת שמגר ושאומוצו בהחלטת ממשלה מס' 2274, אך לא הצליחה להבטיח מראש כי הוועדה המקצועית תתמוך בעמדתה, שינתה הממשלה את הכללים. זאת, בהליך בזק ופגום המנוגד לדין, תוך הפרה בוטה של שורת כללי יסוד של המשפט המינהלי.

בניגוד להמלצה המרכזית של ועדת שמגר בעניין סיום הכהונה, הכללים החדשים מאפשרים לממשלה שליטה פוליטית מלאה ומוחלטת בהליך ובתוצאתו. מעתה תוכל כל ממשלה להדיח יועץ משפטי לממשלה - התובע הכללי במדינה - בלי מנגנון הבקרה המובנה היחיד שנקבע בדמות חובת ההיוועצות בוועדה המקצועית-ציבורית, ואף משיקולים זרים. למשל, כתגובה לכך שהיועץ המשפטי התריע מפני פעולות לא חוקיות, הורה על חקירתו, שר, סירב להפסיק הליך פלילי נגד חבר ממשלה או כחלק מ"דיל פוליטי".

8. היבט שני, עיוות המושגים "חילוקי דעות" ו"שיתוף פעולה יעיל"

בשיטת המשפט הישראלית, תפקיד היועץ המשפטי לממשלה מנותק זיקה פוליטית, ובהתאם תקופת כהונתו היא קצובה למשך שש שנים, וחוצת ממשלות. על-יסוד דוחות ועדות ציבוריות ופסיקתו העקבית של בית המשפט הנכבד, תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה הוא לסייע לממשלה – כל ממשלה – להגשים את מדיניותה בגבולות הדין. ייעוץ משפטי אשר יימנע מלהתריע במקרים בהם הממשלה מבקשת לפעול בניגוד לדין – ימעל בתפקידו. תחת הנחת המוצא שבמדינה דמוקרטית הממשלה מבקשת לפעול בהתאם לחוק, סיוע לממשלה ושמירת סף משלימים זה את זה.

תפיסה לפיה מקרים שבהם הייעוץ המשפטי הציג בפני הממשלה את עמדתו המקצועית ביחס לגבולות הדין, והתריע מפני הפרת דין, מהווים "העדר שיתוף פעולה יעיל" – אינה דרה בכפיפה אחת עם מדינה ששלטון החוק בעבודת הממשלה הוא אחד מעקרונותיה. זוהי תפיסה שגויה מיסודה בשיטתנו הדמוקרטית.

החלטות הממשלה הנדונות מתעלמות מתפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כ"שומר סף", כקבוע בדין. כך, החל מההחלטה ההצהרתית מחודש מרץ בעניין "אי אמון ביועצת המשפטית לממשלה", וכך ביתר ההחלטות שבאו בעקבותיה. בהתאמה, החלטות הממשלה אינן מייחסות משקל לחשיבות הרבה שבשמירה על עצמאותו המקצועית של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית. הדבר בא לידי ביטוי מובהק בהחלטת ממשלה 3125 על שינוי דרך סיום הכהונה.

יתרה מכך, החלטות הממשלה מבוססות על תשתית עובדתית ומשפטית סלקטיבית, שגויה ובכל הכבוד – מטעה.

מצד אחד, ההחלטות אינן נותנות ביטוי כלשהו לכך שמאז קמה הממשלה מתקיים שיתוף פעולה שוטף ונרחב בין הייעוץ המשפטי לממשלה והעומדת בראשו לבין הממשלה במכלול העניינים המצויים בליבת המדיניות המוצהרת שלה. בתוך כך, נעשה מאמץ מקצועי, ענייני ויום יומי על ידי כל גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה, בהובלת היועצת המשפטית לממשלה, לקידום מדיניות הממשלה, בכל תחום שהוא, בגבולות הדין. כל הגורמים הרלוונטיים פועלים לילות כימים לשם כך. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח האתגרים הלאומיים המיוחדים של תקופה זו, בשל מלחמת "חרבות ברזל" והאתגרים המיוחדים המאפיינים אותה בזירה המשפטית הפנימית והבינלאומית. במסגרת זו, מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, בהובלת היועצת המשפטית, היה שותף לגיבוש מאות החלטות ממשלה ומאות דברי חקיקה, לרבות תקנות שעת חירום; היועצת המשפטית לממשלה מובילה את המאמץ נגד ההליכים המשפטיים בזירה הבינלאומית; הייעוץ המשפטי לממשלה ליווה את גיבושם של מספר חוקי תקציב ועוד.

למעשה, הייעוץ המשפטי לממשלה סייע לממשלה להגשים בתקופה זו את מדיניותה בתחומי הכלכלה, החוץ, הביטחון, ההתיישבות, דת ומדינה, ויתר נושאי הליבה של פעילותה. גם כאשר נמצאה פעולה אותה ביקשה הממשלה לקדם ככזו המנוגדת לדין, נמצאו – כשהדבר היה אפשרי – פתרונות המקיימים את רצון הממשלה בגבולות הדין. הקביעה כי קיימת מניעה משפטית בביצועה של פעולה ממשלתית מסוימת מהווה חריג שבחריג ביחס למכלול העשייה של הייעוץ המשפטי לממשלה, גם בימים אלו.

מצד שני, החלטות הממשלה מתמקדות במקרים החריגים שבהם הייעוץ המשפטי לממשלה מילא את תפקידו כשומר סף והתריע מפני הפרת דין. מקרים אלה מוצגים כחזות הכל, באופן גורף ושגוי, כעילה לסיום הכהונה. יצוין, כי חלק נכבד מהמקרים העומדים בבסיס החלטות הממשלה כלל אינם מתייחסים למדיניות הממשלה, אלא למשל להצעות חוק פרטיות שהובאו בפני ועדת השרים לענייני חקיקה, ולגביהם הביע הייעוץ המשפטי את עמדתו המשפטית.

בנוסף לאמור, החלטות הממשלה הנדונות מתעלמות מכך, שחילוקי דעות בין היועץ המשפטי לממשלה לבין הממשלה, כמו-גם מתח בין רצונותיה של הממשלה לבין גבולות הדין, מובנים בתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, כפי שהוא התעצב בשיטת המשפט הישראלית מאז קום המדינה. מחלוקות בין הממשלה לבין היועץ המשפטי לממשלה אינן נחלתו של יועץ משפטי לממשלה מסוים או של ממשלה מסוימת. אכן, דוח ועדת שמגר עומד על המתח המובנה בין הממשלה לבין היועץ המשפטי לממשלה, אשר היווה שיקול משמעותי לקביעת דרך המינוי וסיום הכהונה באופן מאוזן שיבטיח את העצמאות הדרושה לממלא התפקיד אל מול הלחצים הפוליטיים.

הדברים נכונים, בכלל, ונכונים במיוחד בשים לב למאפיינים הייחודיים של התקופה, שהציבו, ועדיין מציבים בפני היועץ המשפטי לממשלה אתגרים חסרי תקדים. בראש ובראשונה, ראש ממשלת ישראל המכהן עומד למשפט פלילי בגין עבירות שחיתות שלטונית. לצד זאת, מתנהלות חקירות פליליות והליכים פליליים בעניינם של חברי ממשלה נוספים או גורמים מקורבים לראש הממשלה ולחברי ממשלה (פסק הדין בבג"ץ 54321-03-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל ה-37** (21.5.25) (להלן: **עניין פיטורי ראש השב"כ**)).

כמו כן, החל מחודש ינואר 2023 קודמו שורה של יוזמות חקיקה, מהלכי ממשלה וצעדים מעשיים "בשטח" שמשמעותם שינוי משטרי והסרת בלמים ואיזונים מהכוח השלטוני ובהם: ניסיונות להחלשת הרשות השופטת; החרמת ראש הרשות השופטת; החלשת מערך היועץ המשפטי הציבורי; פוליטיזציה של השירות הציבורי, לרבות בהליכי מינויים וסיום כהונה; התערבות פוליטית בחקירות ובאכיפת חוק; ניסיונות להגבלת התקשורת החופשית וחופש הביטוי; התקפות פומביות על הרשות השופטת ועל שופטים כפרטים, על מערכת אכיפת החוק האזרחית ועל מערכת אכיפת החוק הצבאית; וכן השמעת אמירות חוזרות מצד חברי ממשלה המכרסמות בלגיטימיות של מערכת המשפט כולה, ובפרט של בית המשפט העליון וראש הרשות השופטת ואף קריאות שלא לציית לפסיקתו של בית המשפט הנכבד.

אגב כך, ראש הממשלה ושרי הממשלה דרשו באופן חוזר ונשנה הפעלת כלי אכיפה נוקשים יותר כלפי מוחים נגד צעדי הממשלה האמורים.

עוד טרם פרצה מלחמת חרבות ברזל, פקע תוקפו של החוק שהסמיך את המדינה לפטור בני ישיבות מגיוס לצה"ל באופן גורף. לכתחילה, סייע היועץ המשפטי לממשלה לממשלה לגבש החלטת ממשלה שנועדה לאפשר תקופת זמן נוספת לגיבוש הסדרה חוקית של הסוגייה. החלטת ממשלה זו נפסלה בבג"ץ (בג"ץ 6198/23 **התנועה למען איכות השלטון נ' שר הביטחון** (25.6.25)). משלא קודם באופן ממשי הסדר חוקי כאמור, עמדת היועץ המשפטי לממשלה הייתה כי לא ניתן עוד להאריך את ההחלטה בלא קידום חקיקה בפועל – דבר שהממשלה נמנעה מלקדמו.

בנוסף לכל האמור, במהלך כהונת הממשלה הנוכחית נעשו מהלכים חריגים ואף חסרי תקדים, אל מול בכירי השירות הציבורי ומערכות האכיפה והביטחון, לרבות איום בפיטורי מפכ"ל המשטרה, פיטורי ראש השב"כ (כאשר בית המשפט הנכבד קבע שראש הממשלה פעל בניגוד עניינים) ועוד. כל זאת, תוך פרימת תהליכי עבודת הממשלה התקינים, שמטרתם שמירה על כללי המינהל התקין.

מטבע הדברים, במצב דברים מורכב זה, 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; מי שעומד בראש התביעה הכללית; ומי שמגן, מבחינה משפטית, על גורמי המקצוע בשירות הציבורי במקרים המתאימים – ניצב היועץ המשפטי לממשלה במוקד אי-ההסכמות. כך תמיד, ובוודאי בתקופה מורכבת זו, בהיותו ראש המערכת.

ועדיין – כאמור – גם בתקופה זו מקרי אי-ההסכמה הם חריגים בעבודה השוטפת שנעשית, גם בימים אלה ממש. די לבחון את סדר יומה של הממשלה בשנה החולפת, על מנת להיווכח בכך שמדי שבוע, הממשלה מאשרת החלטות ממשלה רבות, העוסקות במגוון נושאי הליבה של הפעילות הממשלתית, בתיאום עם הייעוץ המשפטי.

מוקד הפער בין הייעוץ המשפטי לממשלה לבין הממשלה נוגע לעניינים משפטיים מובהקים שבאופן מסורתי מצויים בליבת האחריות המקצועית של הייעוץ המשפטי לממשלה, ובמיוחד: מניעת התערבות פוליטית באכיפת חוק; הגנה על זכויות אדם ובהן הזכות לשוויון, לרבות בסוגיית השוויון בנטל והגיוס של תלמידי הישיבות וחופש הביטוי; עצמאות שומרי הסף; עצמאות מערכת המשפט; טוהר המידות בשירות הציבורי ותקינות פעילותו ומניעת פוליטיזציה של הליכי המינויים וסיום הכהונה של עובדי השירות הציבורי. חילוקי הדעות המהותיים אינם לגבי קידום מדיניות הממשלה, אלא לגבי המגבלות על כוחה השלטוני של הממשלה ועמידתה בדרישות הדין.

על רקע האמור, ברור הוא כי טענת "אי שיתוף הפעולה היעיל" אינה יכולה לעמוד משני טעמים עצמאיים שלובים זה בזה, מבחינת יסודות העילה שנקבעה בהחלטת הממשלה 2274. ראשית, היא משקפת בנסיבות העניין שינוי מהותי של תפיסת תפקיד היועץ המשפטי לממשלה למשרת אמון – בניגוד לתפיסת הדין בישראל; ושנית – היא מבוססת על תשתית עובדתית שגויה מבחינה עובדתית, כפי שיפורט בהמשך.

9. שני ההיבטים הללו של שינוי תפקיד היועץ המשפטי לממשלה – שינוי דרך סיום הכהונה וההתעלמות הגורפת מהיבטי שמירת הסף בתפקיד היועץ המשפטי לממשלה – שלובים האחד בשני. הממשלה לא הצליחה להבטיח מראש את תמיכת הוועדה המקצועית-ציבורית בעמדת הממשלה, ולכן שינתה את הכללים שנועדו למנוע שימוש לרעה בסמכות ההדחה.

וידוגש, כפי שהודיעה הממשלה לבית המשפט הנכבד, אין מדובר בחוסר יכולת אובייקטיבי לאתר נציג שישב בוועדה – ישנו מספר רב של מועמדים אפשריים לתפקיד של חבר הוועדה שמתמנה על-ידי הממשלה, אלא בחוסר הצלחתה של הממשלה לאתר נציג שיסכים ויתמוך מראש בעמדת הממשלה לפטר את היועצת המשפטית לממשלה, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטתה הצהרתית מחודש מרץ 2025 ובהחלטה על סיום הכהונה.

משמעות המהלך, שבא לידי ביטוי בהחלטות הממשלה האמורות, היא פריצת הגבולות ומתן הכוח והיכולת בידי הממשלה להפוך את מוסד היועץ המשפטי לממשלה על תפקידיו השונים, לתלוי בחסדי הדרג הפוליטי, והסרת אחד הכוחות המאזנים הבודדים והמרכזיים הקיימים בשיטת המשפט הישראלית למניעת שימוש לרעה בכוח השלטוני.

2.א. תמצית הפגמים המשפטיים שמצדיקים את ביטול ההחלטות

10. החלטת הממשלה 3125 המובאת כעת לביקורתו של בית המשפט הנכבד, וכן התפיסה שעומדת בבסיס החלטת הממשלה 3306, מבקשות כאמור לשנות מן היסוד את הצופן הגנטי של מוסד היעוץ המשפטי לממשלה, כפי שזה עוצב לאורך עשרות בשנים בדין, תוך שהן נוטלות ממנו את עיקר עצמאותו, אי-תלותו, ממלכתיותו ומקצועיותו.

החלטת הממשלה 3125 עושה כן באמצעות ביטול המנגנון שנקבע בהחלטת ממשלה 2274 להפסקת כהונה של יועץ משפטי לממשלה, אשר חייב היועצות עם ועדה חיצונית מקצועית-ציבורית (להלן: **הוועדה המקצועית-ציבורית**) טרם קבלת החלטת ממשלה בנושא הפסקת כהונתו של יועץ משפטי לממשלה; והחלפתו במנגנון פוליטי לחלוטין המחליף את כלל נציגי המוסדות שנקבעו בהחלטה 2274 בשרים מכהנים בלבד.

כל זאת, בניגוד מוחלט להמלצת ועדת שמגר, אשר אומצה במסגרת החלטת הממשלה 2274. יודגש, כי כראוי לנושא רגיש ומשמעותי זה, ועדת שמגר ישבה על המדוכה, בחנה את הנושא לעומק, הציעה נקודת איזון שמביאה בחשבון את כלל השיקולים הרלבנטיים ביחס למנגנון הפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה. הוועדה מצאה כי אין מקום לתת לממשלה שליטה בלעדית במינוי ובפיטורים של היועץ המשפטי לממשלה, שכן הדבר לא מתיישב עם האופי העצמאי של התפקיד. החלטת הממשלה שאימצה את מסקנות ועדת שמגר דנה אף היא בנושא באופן עקרוני, ענייני ובמבט צופה פני עתיד.

11. החלטת הממשלה 3125, לעומת זאת, התקבלה ללא כל עבודת מטה (לא כל שכן עבודת מטה דומה בהיקפה ובמהותה לזו שהתקיימה על ידי ועדת שמגר), ללא תשתית עובדתית תומכת, ללא הנמקה ראויה, תוך שקילת שיקולים זרים, ומבלי שהממשלה התייחסה לכלל השיקולים הרלבנטיים לביצוע שינוי משמעותי מעין זה, וממילא גם מבלי שביצעה איזון ראוי בין השיקולים הצריכים לעניין. ההחלטה התקבלה מתוך הנחת-יסוד שגויה כי צריך להביא לכך שהממשלה תהיה מסוגלת לעשות כרצונה ביחס להליך הפסקת כהונה של היועצת המשפטית לממשלה. בהתאם לכך, משלא עלה בידי הממשלה לצלוח הליך הפסקת כהונה שכולל בקרה מקצועית-עצמאית, היא בחרה להסיר את המכשלה, ולבצע הליך שכולו פוליטי, נטול כל מגבלה חיצונית אובייקטיבית, שתוצאתו ידועה מראש.

בהתאם לכך, סעיף 1 להחלטת הממשלה 3125 קובע כאמור מנגנון חדש, אשר כל רכיביו הם פוליטיים-ממשלתיים, להפסקת כהונתו של כל יועץ משפטי לממשלה, מעתה ואילך. זאת, לעומת המנגנון שנקבע בהחלטת ממשלה 2274 אשר נועד להלוו את תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה. חברי הוועדה נמנים על הרשות השופטת (יו"ר הוועדה), הרשות המבצעת (שר משפטים או יועץ משפטי לממשלה לשעבר שיתמנה על-ידי הממשלה), הרשות המחוקקת (חבר כנסת שיתמנה על-ידי ועדת חוקה, חוק ומשפט), לשכת עורכי הדין והאקדמיה. נציג הרשות המבצעת בוועדה מתמנה מתוקף היכרותו עם תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, אך גם נציג זה איננו מכהן בתפקיד ממשלתי, ולכן, עצמאי בתפקידו.

בהחלטת הממשלה 3125, התירה הממשלה מעליה את הרסן וההגבלות, שנקבעו לאחר עבודת מטה מקצועית ומאחורי "מסך הבערות", שמטרתם להבטיח כי מהלך קיצוני, חסר תקדים וחריג כדוגמת הפסקת כהונתו של יועץ משפטי לממשלה – ייעשה אך ורק בהתקיימן של העילות שנקבעו בדו"ח ועדת שמגר ולאחר בחינת התקיימותן על ידי ועדה חיצונית לממשלה, שחבריה הם בעלי המומחיות והניסיון הרלוונטיים לעניין. כאשר הסתבר לממשלה, לאחר שכבר החלה בהליך סיום הכהונה, כי פעולה ב"דרך המלך" זו לא תביא את הוועדה למסקנות הרצויות לממשלה, היא שינתה את הכללים "תוך כדי ההליך", בתהליך מזורז תוך "סימון המטרה מסביב לחץ"; כל זאת, כאשר היועצת המשפטית לממשלה עומדת בראש התביעה הכללית, בתקופה שבה כתב אישום תלוי ועומד נגד ראש הממשלה.

12. משמעותה של החלטת הממשלה 3125 וקידום המהלכים מכוחה היא פגיעה בנושא במקצועיות, בממלכתיות ובעצמאות מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה, וביכולתו למלא את תפקידו – וביניהם ייעוץ משפטי לממשלה ליישום מדיניותה בגבולות הדין ועמידה בראשות התביעה הכללית.

ראשית, בהיעדר ועדה מקצועית-ציבורית המורכבת מחברים חיצוניים לממשלה, יוכלו השרים להציג מקרים שבהם ימצא היועץ המשפטי לממשלה כי פעילותם חורגת מן הדין, כמבססים חילוקי דעות מהותיים וממושכים. יתר על כן, ניתן באמצעות טיעונים מסוג זה להסוות שיקולים זרים לסיום כהונת היועץ, שכן ועדת השרים היא מעצם טיבה אורגן של הממשלה. כך, על פי סעיף 31(ה) לחוק-יסוד: הממשלה, הממשלה רשאית למנות ועדת שרים, ולאחר שזו הוקמה, הממשלה "פועלת באמצעותה". למעשה, "התייעצות" של הממשלה עם ועדת השרים כמנהלית התייעצות עם ארגון שלה-עצמה, ולפיכך – לאו התייעצות היא.

לעומת זאת, כפי שהוסבר בדוח שמגר, הוועדה הציבורית המקצועית מרוחקת מפעילות הממשלה. הגם שמדובר בוועדה מייעצת, הרי שלאור מעמדה והרכב חבריה, המלצתה היא בעלת משקל משמעותי, ובכך היא מהווה אמצעי בקרה חשוב. זוהי הערובה המובנית היחידה שנקבעה להבטחת אי-תלותו ועצמאותו המקצועית של מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה בהקשר של סמכות הפיטורין ומניעת שימוש לרעה בסמכות המסורה לממשלה לסיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה. בשיטת המשטר הישראלית, זוהי ערובה חיונית לכך ששיקול הדעת המקצועי בעבודת הייעוץ המשפטי לממשלה, לרבות בתחום אכיפת החוק, כולל כלפי חברי הממשלה, יופעל במקצועיות, בעצמאות, בשוויוניות וללא מורא.

דוח ועדת שמגר, שמסקנותיו אומצו כאמור על ידי הממשלה, עמד על כך ששליטה ממשלתית בלעדית (כפי שנקבע בהחלטת הממשלה הנוכחית) במינוי ובפיטורי היועץ המשפטי לממשלה לא מתיישבת עם אופיו של התפקיד שחייב להפעיל שיקול דעת מקצועי עצמאי לחלוטין. היעדר ההלימה שנוצר בין מאפייני התפקיד לבין דרך הפיטורין אינו מקרי – הוא נועד להפוך את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה לכזה התלוי בממשלה, באופן שיתקשה לעמוד בדרכה, אף במקרים שבהם מעשיה חורגים מגבולות הדין. ואם יעמוד בדרכה – יוסר מדרכה.

דוח ועדת שמגר אף לא ראה לנגד עיניו את המצב החריג שבו מתנהל משפט פלילי נגד ראש הממשלה, וכי הממשלה תבקש לפטר את התובעת הכללית בעיצומו של שלב החקירה הנגדית במשפט. הנה כי כן, בעת הנוכחית יש לממשלה אינטרס זר מובהק ומוגבר בפיטורי התובעת הכללית, והחששות שהוצגו בדוח שמגר והמלצותיו מקבלים משנה תוקף.

שנית, ועדה מקצועית-ציבורית זו היא גם המנגנון המוסדי עליו המליצה ועדת שמגר כדי לדרוש ולבחון את התשתית העובדתית הנוגעת למידת שיתוף הפעולה של מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה עם הממשלה. בחינה אובייקטיבית של תשתית עובדתית זו, באמצעות ועדה מקצועית-ציבורית, היא ערובה מוסדית הכרחית וחיונית למניעת שימוש לרעה בעילות הפסקת הכהונה. הסרת מנגנון בחינה זה, שעוגן כאמור בהחלטת הממשלה 2274, והחלפתו בוועדת שרים פוליטית, פוגמת בערובה מוסדית משמעותית וחיונית המבטיחה את עצמאות שיקול דעתו המקצועי של היועץ המשפטי לממשלה. במילים אחרות, לו תיוותר החלטת הממשלה 3125 על כנה – ידע כל יועץ משפטי לממשלה, מעתה ואילך, כי גם אם ביצע את תפקידו לשקף לממשלה את הדין בדרך המקצועית ביותר ולהקפיד על הפעלת סמכויות התביעה הכללית באופן מקצועי, ענייני, שוויוני וללא-משוא פנים, הרי שטענותיו לא יזכו לבחינה אובייקטיבית על-ידי גורמים חיצוניים לממשלה, וכי ניתן יהיה לפטרו על-פי רצונם של השרים בלבד. ומעת שכך יהא הדבר, ונראה שלשם מכוונת החלטת הממשלה 3125, יהפוך היועץ המשפטי לממשלה למעשה למשרת אמון הנתונה לחסדי הדרג הפוליטי. החלטת הממשלה מהווה אפוא לא רק שינוי של מנגנון הפיטורים של היועצת המשפטית לממשלה, אלא שינוי תפיסת התפקיד של מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה והפיכת היועץ למשרת אמון של הממשלה.

13. פגמיה המשפטיים של החלטת הממשלה 3125 וההצדקות לביטולה מתפרשים אפוא על-פני שלושה מישורים עיקריים ומצטברים, ואלו הם בתמצית.

14. מהות החלטת הממשלה 3125 – בהתאם להלכה הפסוקה, היועץ המשפטי לממשלה הוא "שומר הסף" של שלטון החוק, ובפרשנותו את הדין הוא ממלא את תפקידו לסייע לממשלה להגשים את מדיניותה – בהתאם למגבלות הדין ולעקרון שלטון החוק. הוא גם עומד בראש התביעה הכללית, ונושא באחריות הכוללת לאכיפת שלטון החוק.

מכאן נגזרת גם חשיבות עצמאותו המקצועית. עצמאותו של מוסד היעוץ המשפטי לממשלה, היא אבן היסוד למניעת פוטנציאל הפגיעה בשלטון החוק, בשוויון בפני החוק, ביכולת להבטיח שמירה על זכויות אדם, ולשמירה על יכולת מערכת אכיפת החוק להתמודד עם שחיתות שלטונית. עצמאותו של מוסד תלויה במידה רבה בכללים ששולטים במינוי והפסקת הכהונה של מי שעומד בראשו. בשים לב לכך, מהות החלטת הממשלה היא, כאמור, הפיכת מערך היעוץ המשפטי לממשלה, לרבות ייצוג המדינה בערכאות והתביעה הכללית, ל'מוסד' שתלוי כולו ברצונותיו של הדרג הפוליטי. הכללים החדשים שנקבעו בהחלטה 3125 מאפשרים לממשלה הנוכחית, ולכל ממשלה שתקום בעתיד, **שליטה פוליטית מלאה ולמעשה מוחלטת** בהליך סיום הכהונה ובתוצאות. מעתה ואילך, תוכל הממשלה להדיח כל יועץ משפטי לממשלה – התובע הכללי במדינה – בכל מועד שתמצא לנכון, בלי מנגנוני בקרה מקצועיים ואובייקטיביים ועל יסוד תשתית עובדתית חסרה ואף חלילה משיקולים שאינם השיקולים הרלבנטיים. העובדה שניתן יהיה להביא החלטה על הפסקת כהונה לביקורת שיפוטית אינה יכולה לרפא את 'האפקט המצנן' החמור שיש בעצם האפשרות לקבלת החלטת הדחה של יועץ משפטי לממשלה באמצעות מנגנון פוליטי לחלוטין. בכך יש פגיעה אנושה בעצמאותו של מוסד היעוץ המשפטי לממשלה.

אין מדובר בעניין תיאורטי. החלטת הממשלה 3306 על פיטוריה של היועצת המשפטית לממשלה המכהנת ממחישה זאת היטב.

15. **עיתוי קבלת ההחלטה** – הפסול שבהחלטת הממשלה נושא חומרה מיוחדת, בשים לב לעיתוי קבלתה, בשני מובנים.

ראשית, כאמור, ההחלטה לא התקבלה מאחורי "מסך בערות" ומתוך תפישה עקרונית, אלא תוך שינוי הכללים תוך כדי ההליך. זאת, לאחר שהליך הפסקת כהונת היועצת המשפטית לממשלה כבר החל תחת הכללים האחרים, אך הממשלה הגיעה למסקנה שהיא איננה מסוגלת להביא לשליטה מלאה בתוצאות ההליך המקצועי שהתוותה ועדת שמגר. דווקא את ההחלטה העקרונית והחשובה זו, שהיא החלטה כללית שנוגעת לדרכי הפסקת הכהונה של כל יועץ משפטי לממשלה, כנדרש בנושאים משמעותיים לשלטון החוק, קיבלה הממשלה בדרך פסולה זו.

פגם זה נושא עמו השלכות רוחב דרמטיות, שכן אם ניתן להחליף בזמן אמת, כל כלל מרסן בכלל נוח יותר, המותאם לצורך הפוליטי הרגעי של הממשלה ולתוצאה המבוקשת, לא מדובר בשינוי הכללים אלא בביטולם. אין משמעות לכללים מרסנים אשר בכל אימת שהם אינם מביאים לתוצאה הרצויה ניתן לשנותם כדי שיתאימו, תוך "סימון המטרה מסביב לחץ".

לפי גישה זו, אין בלמים על כוחה של הממשלה – כוחה הופך לבלתי מרוסן, לא רק בהקשר של היועצת המשפטית לממשלה אלא בהקשר רחב בהרבה. הדברים נכונים ביתר שאת כאשר עסקינן במי שמשמש בתפקיד של שומר סף בדמוקרטיה הישראלית.

שנית, בתקופה זו מתעצם הצורך בערובה מוסדית משמעותית ואובייקטיבית בהליך סיום כהונת היועצת המשפטית לממשלה – בדמות הוועדה המקצועית-ציבורית – לבחינת התקיימותן של עילות הפסקת הכהונה. זאת, נוכח המאפיינים החריגים של התקופה, שעליהם עמדנו לעיל.

16. **הליך קבלת ההחלטה – בניגוד לכללי המשפט המינהלי** – נפסדותו הנורמטיבית של ההסדר לגופו היא גם תוצאה ישירה של החלטת ממשלה, שהתקבלה בניגוד לכללי המשפט המינהלי הבסיסיים ביותר: ללא תשתית עובדתית או משפטית לתמיכה בה; במהירות בזק; ללא עבודת מטה; תוך מחיקת המלצות ועדת שמגר וסטייה מהחלטת ממשלה קודמת; ללא הנמקה עניינית, ותוך שקילת שיקולים זרים. 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. כשבחירה לסטות מדרך סיום הכהונה שנקבעה בכללים בהתאם לדוח ועדת שמגר, לא התמודדה הממשלה עם הקשיים והשיקולים עליהם עמד הדוח בעניין זה, שהיו הבסיס להסדר סיום הכהונה שקבעה הוועדה כדי לאזן בין השיקולים השונים.

17. זאת ועוד, הממשלה שינתה את הכללים תוך התעלמות מפסיקת בית המשפט הנכבד מהעת האחרונה בעניין **פיטורי ראש השב"כ**, אליו נדרש בהמשך. כלומר, **הממשלה פועלת באופן שיטתי, לשנות בפעם השנייה בתוך חודשים ספורים את דרך סיום הכהונה של עובד ציבור בכיר בעל סמכויות אכיפה, תוך כדי ההליך, ובכך מתעלמת באופן מופגן מפסיקת בית המשפט הנכבד.**

18. מכלול פגמים אלו, עליהם יפורט בהרחבה במסגרת תגובה זו, מלמדים כי הממשלה בחרה להפנות עורף – באופן מופגן ומודע – ליסודיים ולבסיסיים ביותר שבכללי המשפט המינהלי הישראלי ולפסיקת בית המשפט לאורך השנים, עד כדי כך שהחלטת הממשלה נעדרת כל תוקף משפטי. משאלו הם פני הדברים – דינה של החלטת הממשלה 3125 (כמו גם של כל ההחלטות הנסמכות עליה) **הוא בטלות.**

19. לאחר שפורטו הפגמים הרבים שנפלו בהחלטת הממשלה 3125, **גם החלטת ממשלה 3306 היא החלטה מנוגדת לדין ופסולה, אשר יש להורות כי היא בטלה מעיקרא.**

תנאי-בלעדיו-אין לקבלת החלטת הממשלה 3306 הוא החלטת הממשלה 3125, שהיא כאמור החלטה מנוגדת לדין ופסולה, ולכן מעת שנכרת העץ מן היסוד, נופלים עמו גם כל הענפים שהתפצלו ממנו. בכך ניתן היה לסיים את הדיון בהחלטה זו.

למעלה מן הצורך, ולגופה של החלטת הממשלה 3306, נטען כי מדובר בהחלטה פגומה ומנוגדת לדין, שכן בבסיסה, כמו גם בהחלטות הממשלה הנוספות, עומדת שגיאה יסודית בדבר מהות תפקיד היועץ המשפטי לממשלה והפיכתו בפועל למשרת אמון בניגוד למהותו ותפקידו של תפקיד זה.

הצגת מקרים שבהם הציג הייעוץ המשפטי לממשלה עמדה מקצועית ושיקף את גבולות הדין כמבססים את העילה של חילוקי דעות מהותיים וממושכים המובילים לחוסר שיתוף פעולה יעיל, חוטאת למהותו ותפקידו של הייעוץ המשפטי לממשלה. הצגה זו של הדברים אף חוטאת לאמת העובדתית ולפיה מתקיים גם מאז הקמת הממשלה הנוכחית שיתוף פעולה פורה ויעיל בקידום למעלה מ-730 החלטות ממשלה ומאות דברי חקיקה ממשלתית; וכן - ניתן לממשלה ייעוץ משפטי שוטף, תוך ייצוג המדינה והממשלה באלפי הליכים משפטיים בארץ ובערכאות בין-לאומיות. מניעה משפטית ביחס להחלטות ממשלה נקבעה רק **בשיעור מזערי של המקרים**. במרבית המקרים שבהם התעוררו קשיים משפטיים בהחלטות הממשלה, נמצא מענה בגבולות הדין, וכך גם נעשה בימים אלה ממש.

כאמור, 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 מספר תקציבי מדינה וחקיקת ההסדרים שבצידם; נושא ההתיישבות; נושאי דת ומדינה; התמודדות עם השלכות מלחמת "חרבות ברזל", ובהן ליווי פעילות מנהלת "תקומה" ומנהלת הצפון; קידום המאבק בפשיעה בחברה הערבית; קידום חקיקה ממשלתית בתחום האזרחי, הכלכלי והפלילי; והרשימה 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 בהליכים ביטחוניים רבים בבית המשפט העליון וכן בערכאות בין-לאומיות למניעת צווים נגד המדינה וראשיה. לעומת זאת, המקרים שבהם הייעוץ המשפטי לממשלה מצא, כי מבחינה משפטית לא ניתן לקדם את רצון הממשלה הם בגדר חריג, בעוד שהליך ההדחה מתיימר להפוך את היוצרות ולהציגם ככלל.

3.א. הקשרן הרחב של ההחלטות הנדונות

20. הרצון להביא לסיום כהונת היועצת המשפטית לממשלה הוא חלק מתמונה רחבה יותר, ואינו תולדה של עמדה כזו או אחרת של הייעוץ המשפטי לממשלה.
21. מתחילת תקופת כהונתה של הממשלה הושמעו קריאות לפיטורי היועצת המשפטית לממשלה על ידי שרי ממשלה מיועדים, אפילו עוד טרם כוננה הממשלה.
22. בנאומו של שר המשפטים, ח"כ יריב לוין, ביום 4.1.23, בו הציג את רכיבי "הרפורמה המשפטית" המתוכננת, ניתן ביטוי לתפיסה המבקשת לשנות את אופיו של הייעוץ המשפטי לממשלה מהיסוד, תוך הכפפתו לדרג הנבחר ללא סייגים: "היועצים המשפטיים: לא עוד כפיפות של הממשלה לדרג לא נבחר. היועצים המשפטיים כשם כן הם – יועצים ולא מחליטים" [יריב לוין, "פרסמתי הערב את עיקרי השלב הראשון ברפורמת המשילות", **ערוץ הטלגרם של יריב לוין** (4.1.2023) - <https://t.me/yarivlevin/715>].

23. כשבוע לאחר מכן, הפיץ יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט, ח"כ שמחה רוטמן, טיוטה של הצעת חוק אותה ביקש לקדם כהצעת חוק מטעם ועדת חוקה – "הצעת חוק מטעם ועדת חוקה" - הצעת החוק יסוד: הממשלה (תיקון – סמכויות הממשלה בענייניה המשפטיים). בהתאם להצעה זו, הוצע, בין היתר, לשנות את אופיו ומהותו של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה - "ראש הממשלה וכל שר משרי הממשלה, מוסמכים לקבוע את עמדת משרדם או הרשויות המינהליות הנתונות לאחריותם בנושאים משפטיים, דרך כלל או למקרה מסוים ... הממשלה, ראש הממשלה וכל שר משרי הממשלה, רשאים לדחות את העצה המשפטית ולפעול בניגוד לה ... הממשלה, ראש הממשלה וכל שר בתחומי משרדו, רשאים לקבוע לפי שיקול דעתם כי עמדתם, או עמדת רשות מינהלית הנתונה לאחריותם, בהליך מסוים, תיוצג בפני כל מי שבידו סמכות שפיטה על פי דין בידי מייצג לפי בחירתם, לרבות ייצוג בידי עורך דין פרטי".

הצעה זו בסופו של דבר לא קודמה והדין לכאורה נותר בעינו. ואולם, בפועל הממשלה פועלת מול הייעוץ המשפטי לממשלה בהתאם לתפיסה שלא עוגנה בחקיקה.

24. דוגמאות מחיי המעשה לכך הם שבאופן חסר תקדים, הממשלה בחרה להתעלם, לא פעם, מחוות דעת של הייעוץ המשפטי לממשלה שהונחו בפניה ביחס ל'הצעות מחליטים' או לקדמן ללא חוות דעת כלל. בנוסף, ועדת השרים לענייני חקיקה תמכה בהצעות חוק פרטיות שונות של חברי כנסת מסיעות הקואליציה, שיש בהן כדי להביא להחלשה דרמטית של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית ויכולתם להבטיח את שלטון החוק והמינהל התקין (וראו, למשל: פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, הפרדה של הייעוץ המשפטי של המשרדים מהיועץ המשפטי לממשלה, סיום כהונה של היועץ המשפטי עם החלפת הממשלה, **הצעת החוק לפיה תוך שנתיים יסיימו את כהונתם כל הפרקליטים בתחום הפלילי.¹

25. תהליכים ופעולות אלו לשינוי אופי תפקידו של הייעוץ המשפטי לממשלה הגיעו לשיאם בהחלטות הממשלה הנדונות, החל מזו ההצהרתית בחודש מרץ ועד ההחלטה על סיום הכהונה בחודש אוגוסט. החלטות אלה, כאמור, משקפות את תפיסת הממשלה באשר לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה כמשרת אמון של הממשלה, הגם שמעולם לא אומצה בדין הישראלי. בתוך כך, המהלך של שינוי דרך סיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה, בהתעלם מלקחי 'פרשת בר-און חברון' והמלצות ועדת שמגר, נעשה באמצעות החלטת הממשלה ליטול לעצמה שליטה פוליטית מלאה בהליך, מבלי שהממשלה נכונה לקבל המלצה של ועדה מקצועית-ציבורית עצמאית. תפיסה זו תוביל לכך, שהלכה למעשה, הממשלה תקבע לעצמה את הדין באופן שוטף.

¹ הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2024, פ/5262/25; הצעת חוק עצמאות היועץ המשפטי של משרד ממשלתי, מעמדו וסמכויותיו, התשפ"ה-2025, פ/5782/25; הצעת חוק הפסקת כהונה של נושאי משרה בכירים בתקופת הכהונה הראשונית של ממשלה חדשה, התשפ"ה-2025, פ/5733/25; סי' 15 להצעת חוק התובע הכללי, התשפ"ג-2022, פ/877/25.

26. יודגש, כי המהלך לשינוי מהותו של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה אינו מוגבל לעולם הייעוץ המשפטי, והוא משתרע אף על עולם האכיפה הפלילית, בהיות היועץ המשפטי לממשלה התובע הכללי של מדינת ישראל, ומי שעומד בראש מערכת התביעה הכללית.

האינטרס בהכפפת התובע הכללי לאינטרסים הפוליטיים של הממשלה ולאינטרסים האישיים של חבריה הוא רחב ומשתרע על מגוון היבטים, שכן פוליטיזציה של מערכות אכיפת החוק מקנה לממשלה כוח רב לקידום מהלכים שונים, למשל, בכל הקשור למחאות המופנות נגדה. ואכן, רבות מההתקפות נגד מערכת אכיפת החוק, בכלל, והיועצת המשפטית לממשלה, בפרט, קשורות, כאמור, בהפעלת סמכויות בתחום אכיפת החוק כלפי מוחים נגד צעדי הממשלה. כמו כן, לממשלת ישראל הנוכחית אינטרס מובהק בקביעת זהותו של התובע הכללי, לאור ההליך הפלילי המתנהל נגד ראש הממשלה בעבירות שחיתות שלטונית וחקירות פליליות או בדיקות בעניינם של חברים נוספים בה. אינטרס זה משמעותי במיוחד בעיתוי הנוכחי, בעיצומה של חקירתו הנגדית של ראש הממשלה במשפטו.

27. המהלך לשינוי אופיו של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה אינו בא בחלל ריק. הוא מהווה חלק טבעי ומרכזי במהלך כולל יותר שבו החלה ממשלת ישראל ה-37 עם הקמתה לפני כשנתיים ושמונה חודשים, שעיקרו בהסרת מגבלות על הכוח השלטוני, ביטול ערובות לשמירת זכויות אדם, טוהר המידות והמינהל התקין, מבלי להציע ערובות חלופיות להבטחת זהותה הדמוקרטית של המדינה. מהלך זה, אשר זכה גם לשם "הרפורמה המשפטית", כולל רכיבים שונים, אשר המשותף להם הוא העצמת כוחה של הרשות המבצעת והסרת מגבלות מעליה באמצעות החלשת מוסדות השירות הציבורי, מוסדות שלטון החוק והתקשורת.

28. טרם ניגש לגופם של דברים יוזכר, ביום 11.6.25 נעשתה פנייה למזכיר הממשלה ובה נמסר כי באפשרות הממשלה לקבל ייצוג נפרד באמצעות עורך דין פרטי בעתירות דן. הממשלה בחרה שלא לפעול באופן זה.

29. דרך הילוכנו בתגובה זו יהיה כדלקמן: תחילה, נעמוד על התשתית הנורמטיבית הצריכה לעניין, ובפרט נעמוד על תפקידיו, סמכויותיו ומעמדו של מוסד היועץ המשפטי לממשלה, וכיצד עוצבו לאורך השנים הליכי מינויו והפסקת כהונתו באופן שיבטיח את שמירה על סמכויותיו ותפקידו. בהמשך, נעמוד על האופן שבו החלטות הממשלה הנדונות מבקשות לשנות באופן יסודי את מהות תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה, ואגב זאת הן אף משתלבות במגמה הכללית יותר של הסרת מגבלות ואיזונים ובלמים מכוחה של הרשות המבצעת. משם, נפנה לעמוד בתמצית על מהלך הדברים מאז הגשת העתירות. על יסוד נדבכים אלו, יובאו בפירוט טעמי העמדה המסבירים מדוע החלטת הממשלה 3125 היא מנוגדת לדין, בלתי-חוקית מיסודה ועל-כן יש להורות על ביטולה; וכך גם ביחס להמלצת ועדת השרים והחלטת הממשלה 3306 שבאו לעולם בעקבותיה.

כלל ההדגשות במסמך הוספו, זולת אם צוין אחרת.

30. ומן ההקדמה – למלאכה.

ב. המסד הנורמטיבי הצריך לעניין

1.ב. מוסד היועץ המשפטי לממשלה: תפקידו, סמכויותיו ומעמדו

31. תפקיד היועץ המשפטי לממשלה במדינת ישראל התעצב על בסיס דוחות של ועדות ציבוריות ובהן ועדת שמגר, ועל יסוד פסיקתו רבת השנים של בית המשפט הנכבד.

היועץ המשפטי לממשלה עומד בראש מערכת אכיפת החוק במדינת ישראל, ובמסגרת זו מחזיק בצבר משמעותי של סמכויות בתחומי הייעוץ המשפטי, התביעה הפלילית וייצוג המדינה בהליכים משפטיים. לצורך מילוי תפקידו, נהנה היועץ המשפטי לממשלה מעצמאות מקצועית, כך שהוא כפוף אך ורק למרותו של הדין ולפסיקת בית המשפט, דבר המהווה ערובה מכרעת לשמירת שלטון החוק במדינת ישראל.

32. היועץ המשפטי לממשלה ממלא את תפקידו, בדומה לכל רשות מינהלית אחרת, כנאמן של הציבור, והוא איננו עורך הדין האישי של ראש הממשלה או של הממשלה. וכך כתב לעניין זה פרופ' זמיר במאמרו "היועץ המשפטי לממשלה והמאבק על חוקיות השלטון" **עיוני משפט** יא(3) 411, 415 (1986) (להלן: **זמיר "היועץ המשפטי לממשלה והמאבק על חוקיות השלטון"**):

"אם שתי הנאמנויות האלו מתנגשות, הנאמנות לממשלה מזה והנאמנות לחוק מזה, יד החוק על העליונה. כך הדבר משום שהממשלה אין לה מעמד ואין לה סמכויות אלא מכוח החוק".

ובהמשך: "המיבחן העיקרי של היועץ המשפטי לממשלה בתפקיד זה הוא המיבחן של חוקיות השלטון [...] במיבחן זה נעוץ גם ההבדל העיקרי בין היועץ המשפטי לממשלה, שחובתו לפעול באופן אישי כדי למנוע בעד הממשלה לחרוג מן החוק, לבין עורך הדין של גוף פרטי, שבדרך כלל אין הוא אחראי אלא לייעוץ נכון".

1.1.ב. דוחות הוועדות הציבוריות

33. סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: **חוק המינויים**), קובע כדלקמן: "הממשלה רשאית לקבוע את הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה ובמידה שלא קבעתם, יחולו על מינויו הוראות חוק זה". על יסוד הסמכה זו, הודיעה הממשלה בהחלטתה מס' 303 משנת 1960, כי קבעה את הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, כדלקמן:

"(1) המועמד למשרה של היועץ המשפטי לממשלה יוצע לממשלה על ידי שר המשפטים;

(2) שר המשפטים לא יציע לממשלה מועמד שאינו כשיר להתמנות שופט בית המשפט העליון [...];

(3) משרת היועץ המשפטי לממשלה תתפנה במקרה של מוות, התפטרות או כאשר הממשלה תמנה אדם אחר במקומו".

צילום החלטת הממשלה מס' 303 מיום 24.4.60, ואשר פורסמה ביום 9.5.60, מצורף ומסומן מש/1.

34. בשנת 1962 מינתה הממשלה ועדת משפטיים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, בראשות השופט (כתוארו אז) שמעון אגרנט, וחבריה הנוספים היו השופט צבי ברנזון ועו"ד אברהם לוי. מינויה של הוועדה בא בעקבות חילוקי דעות שהתגלעו בין שר המשפטים דאז לבין היועץ המשפטי לממשלה דאז בעניין הסמכויות בתחום הדין הפלילי ומידת הפיקוח של שר המשפטים על השימוש בהן על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

לעיון בדוח המלא של דו"ח אגרנט – ראו ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי, בעמוד 421 (מפורסם בנבו).

35. בחלוף השנים, בתחילת שנת 1997, בעקבות נסיבות מינוי מחליפו של היועץ המשפטי לממשלה דאז והביקורת הציבורית בנושא "פרשת בר און-חברון", שאף התקיימה חקירה פלילית לגביה (ראו בג"ץ 2534/97 **פינס נ' ראש ממשלת ישראל**, פ"ד נא(3) 1 (1997)), החליט שר המשפטים דאז, מר צחי הנגבי על הקמת ועדה ציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, בראשות נשיא בית המשפט העליון (בדימוס), השופט מאיר שמגר.

בנוסף לנשיא שמגר, שכיהן כיו"ר הוועדה, וכיהן בעברו כפרקליט הצבאי הראשי, כיועץ המשפטי לממשלה וכנשיא בית המשפט העליון, נתמנו כחברי הוועדה גם פרופסור רות גביון, ושרי המשפטים לשעבר עו"ד משה ניסים, עו"ד חיים צדוק ופרופסור דוד ליבאי.

36. ביום 13.2.97 הוקמה ועדת שמגר, ומעת מינוייה קיימה מספר רב של ישיבות (פנימיות וחיצוניות) וכן שמעה גורמים שונים בכתב ובעל פה במשך תקופה של למעלה משנה (כעולה מנספח ב' לדו"ח – מיום 14.3.97 ועד ליום 19.6.98). וכך מתואר בהקדמה לדו"ח: "נוסף על הישיבות שהוקדשו לדיונים פנימיים של הוועדה, קיימה הוועדה שלוש-עשרה ישיבות שהוקדשו לשמיעת מוזמנים, בהן שמעה מדבריהם של עשרים ושישה מוזמנים. חלקם אף מסרו חומר בכתב המשלים את דבריהם שנאמרו בפני הוועדה. רשימת המוזמנים מובאת בנספח ב' לדו"ח" (עמ' 7 לדו"ח ועדת שמגר).

עיון ברשימת המוזמנים מלמד כי בפני הוועדה הופיעו, בין היתר, חה"כ ויו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט דאז שאול יהלום; שר המשפטים דאז צחי הנגבי; נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) אהרון ברק ושופטים נוספים מבית המשפט העליון; היועץ המשפטי לממשלה דאז אליקים רובינשטיין; יועצים משפטיים לממשלה לשעבר; משנים ליועץ המשפטי לממשלה; פרקליטת המדינה דאז עדנה ארבל; אנשי אקדמיה; נציגי לשכת עורכי הדין ועוד.

37. ביום 5.11.98, בחלוף שנה ותשעה חודשים ממועד הקמת הוועדה, ולאחר הליך סדור של קיום ישיבות חיצוניות ופנימיות, הגישה ועדת שמגר לשר המשפטים את הדו"ח שחיברה, ובו המלצות – בין היתר – באשר לדרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה.

להלן קישור לדו"ח ועדת שמגר:

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/18-3-18/he/18-3-18.pdf>

38. תפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה מתפרשים על פני מספר תחומי פעילות מרכזיים. נעמוד על העיקריים שבהם, כפי שהדברים מובאים במסגרת דוח ועדת שמגר.

ב.2.1. תפקידי היועץ המשפטי לממשלה

39. ראשית, היועץ המשפטי לממשלה משמש כראש מערך הייעוץ המשפטי לרשות המבצעת, לממשלה, לשרים ולכל משרדי הממשלה ושלוחותיה, והוא מופקד מבחינה מקצועית על כל מערך הייעוץ המשפטי לממשלה. תפקידו של מערך הייעוץ המשפטי הוא ייעוץ והנחייה של כלל גורמי הגוף הממשלתי בהיבטים המשפטיים של פעולתם, וכן מתן סיוע והעמדה לרשות עובדי הגוף כלים ואמצעים משפטיים הדרושים ליישום מדיניות הגוף ולקידומה. משמעות הדבר היא שעל היועץ המשפטי לממשלה לסייע בקידום מדיניות הממשלה, ובו בזמן להתריע מפני פעולה ממשלתית שאיננה חוקית, כל זאת למען אינטרס הציבור. בהתאם להלכה הפסוקה ארוכת השנים, תפקידים אלו של היועץ המשפטי לממשלה אינם סותרים, כי אם משלימים זה את זה. זאת, שכן במדינה דמוקרטית שעקרון שלטון החוק הוא נר לרגליה, קיימת חזקה לפיה הממשלה מבקשת לפעול על פי החוק ובמסגרתו. על כן, עמידה על גבולות הדין אינה פוגעת בממשלה, כי אם משרתת אותה.

40. בשורה ארוכה של פסקי דין נקבע, כי היועץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך של הדין כלפי הרשות המבצעת, וחוות דעתו מחייבת את כלל רשויות המדינה, כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת (ראו: בג"ץ 73/85 סיעת "כך" נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד לט(3) 141, 152 (1985); בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441, 476 (1993) (להלן: עניין אמיתי); בג"ץ 320/96 גרמן נ' מועצת עיריית הרצליה, פ"ד נב(2) 240, 222 (1998); בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה, פסקה 33 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (12.11.08); בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון פסקה 84 לפסק דינו של מ"מ הנשיא פוגלמן (25.6.24)). יש להדגיש כי בכובעו זה, היועץ המשפטי לממשלה הוא עצמאי ובתוך כך הוא אינו כפוף לתפיסתה של הממשלה עצמה בנוגע למצב המשפטי.

41. **היועץ המשפטי לממשלה ממלא אפוא את התפקיד הבכיר ביותר ברשות המבצעת בשמירה על שלטון החוק במדינת ישראל.**

בהיבטי הייעוץ המשפטי, פעילותו התקינה של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה מהווה את אחת הערובות המרכזיות לשלטון החוק במדינת ישראל, בצד הביקורת השיפוטית שמפעילים בתי המשפט על החלטות הרשות המבצעת. היועץ המשפטי לממשלה ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, בצד היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה וליחידותיה, מסייעים לממשלה לקדם את מדיניותה ומהווים "קו ההגנה הראשון" של שלטון החוק. זאת, באמצעות קיום ממשק יום-יומי וישיר עם מקבלי החלטות והפקידות המקצועית, ומתן ייעוץ משפטי שוטף, עצמאי וממלכתי במגוון של נושאים, בשגרה ובתקופת חירום בפרט.

יודגש, כי פעולות שלטוניות רבות כלל אינן מגיעות לעין הציבור וממילא ביחס לרובן המכריע לא מוגשות עתירות לבתי המשפט, ועל כן הן אינן עוברות ביקורת שיפוטית. לכן, נודעת חשיבות מיוחדת לייעוץ המשפטי לממשלה, שבוחן מבעוד מועד, בזמן אמת, ובמנותק מאפשרות עתידית של ביקורת שיפוטית את התקינות המשפטית של כלל פעולות הרשות המבצעת (ראו: יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** כרך ד – סדרי הביקורת המשפטית 2458 (2017) (להלן: **זמיר הסמכות המינהלית**)).

42. ישנם מספר נדבכים מרכזיים המהווים ערובה לכך שהייעוץ המשפטי לממשלה יוכל למלא את תפקידיו, שהוכרו גם בפסיקתו של בית המשפט הנכבד, ואשר נמצאים בליבת סמכויות היועץ המשפטי לממשלה. תכליתם המשותפת היא שמירה על עצמאותו המקצועית של בעל התפקיד העומד בראש המערכת, כך שיוכל למלא באופן אפקטיבי את תפקידו כשומר סף וכמי שעומד בראש מערכת אכיפת החוק; ולשמש ערובה לקיומו של שלטון החוק בעבודת הממשלה.

עצמאות היועץ המשפטי לממשלה מקרינה באופן ישיר על היותן של מערכות אכיפת החוק ומערכות הייעוץ המשפטי לממשלה ממלכתיות וא-פוליטיות. בהקשר זה, קבע בית המשפט הנכבד כי "הייעוץ המשפטי לממשלה, כמו גם נציגיו במשרדי הממשלה השונים, הם שומרי הסף של שלטון החוק ופעילותם ככזו חיונית בכל רשות מרשויות המדינה. פירושו של דבר שהיועץ"ש, בפרשנותו את הדין הקיים, איננו רק 'מייעץ'; הוא גם 'מפקח' על הממשלה..." (בג"ץ 5134/14 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל**, בפסקה 48 לפסק דינה של כב' השופטת ברוך (24.11.16)).

עוד קבע בית המשפט הנכבד כי "שמירת מעמדו העצמאי של מוסד היועץ המשפטי לממשלה היא לא רק בעלת חשיבות עצומה מהיבט השמירה על טוהר המידות בזירה הציבורית, אלא לכאורה תורמת להערכתם של מוסדות בינלאומיים את מערכת אכיפת החוק של ישראל, על כל ההשלכות הכרוכות בכך" (בג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** 1.1.24, להלן: **עניין עילת הסבירות**, בפסקה 40 לפסק דינה של כב' השופטת דפנה ברק-ארז).

43. פגיעה קשה בעצמאות היועץ המשפטי לממשלה מובילה אפוא, בהכרח, לפגיעה רוחבית בעצמאותם המקצועית של כל מערכי הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה ושל מערכת אכיפת החוק, וכפועל יוצא מכך – להחלשת ערובה מרכזית לשמירה על שלטון החוק במדינת ישראל.

44. **שנית**, היועץ המשפטי לממשלה **עומד בראש התביעה הכללית**, מנחה את כל יתר זרועותיה, והוא אף הממונה על פרקליטות המדינה, באמצעות פרקליט המדינה. היועץ המשפטי לממשלה אחראי על הנחיית המקצועית של התביעה הכללית בשאלות מדיניות, סדרי עדיפויות, אחידות בתחומים משמעותיים של חקירות וסדרי דין, טיפול בנושאים מערכתיים ועוד; לצד סמכויות פרטניות הנתונות לו, או למי מטעמו, מכוח חוקי יסוד וחוקים אחרים, לרבות בתיקים פרטניים.

כך, למשל, לא תיפתח חקירה פלילית נגד ראש הממשלה ונגד שופטים אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, ולא יוגש נגד ראש הממשלה ושופטים כתב אישום אלא על-ידי היועץ המשפטי לממשלה; כתב אישום נגד חבר הכנסת יוגש רק באישור היועץ המשפטי לממשלה, ועוד. חשוב לציין כי היועץ המשפטי לממשלה עצמאי בהפעלת סמכויותיו בתחום דיני העונשין, וכפי שצוין במסגרת בדו"ח ועדת שמגר "הוא [היועץ המשפטי לממשלה] אינו נתון לגביהן למרותו של איש ומודרך אך ורק על ידי האינטרס הציבורי בהפעלה נכונה וראויה של דיני העונשין, לפי מיטב ידיעתו המקצועית ומצפונו [...] "(שם, בעמוד 19). עצמאות היועץ המשפטי לממשלה בהקשרים אלו היא ערובה מרכזית לכך שסמכויות אכיפת החוק והמשפט הפלילי לא יופעלו באופן פוליטי וסלקטיבי, ולא ישמשו כלי עבור הממשלה לקידום אינטרסים פוליטיים.

45. **שלישית, מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, והיועץ המשפטי לממשלה העומד בראשו, מייצג ומסייע לממשלה בהכנת חקיקה ממשלתית,** ייזום חקיקה תשתיתית שבסמכות שר המשפטים, פיקוח על התקנת תקנות ובחינת השתלבותן, כחוק, במשפט החל בישראל והתאמתן למסגרת הנורמטיבית החוקתית והחוקית הקיימת.

הייעוץ המשפטי לממשלה מלווה את החקיקה הממשלתית בכל שלביה, החל משלב הניסוח הראשוני של הצעת תזכיר חוק, ועדת השרים לחקיקה ועד לדיונים בוועדות הכנסת השונות, לרבות נסחות החוק. כמו כן, הייעוץ המשפטי לממשלה אמון על תקינות הליכי החקיקה הממשלתית. בנוסף, נציגי מערך הייעוץ המשפטי לממשלה מעבירים לשר המשפטים התייחסות מקצועית ומשפטית להצעות החוק הפרטיות שנדונות בוועדת השרים לענייני חקיקה ובוועדות הכנסת, ולוקחים חלק בדיוני הוועדה.

46. **רביעית, היועץ המשפטי לממשלה אמון על ייצוג המדינה בכל הערכאות השיפוטיות ובכל סוגי ההליכים, כולל שאינם פליליים;** קרי: הליכים אזרחיים, מינהליים, פיסקליים, יחסי עבודה ועוד (ראו, למשל: בג"ץ 158/21 רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים, פסקאות 5-8 לפסק דינו של השופט מזוז והאסמכתאות המובאות שם (31.2.21)). כפי שצוין בדו"ח ועדת שמגר "בכל המצבים המתוארים מייצג היועץ המשפטי את האינטרס הציבורי ומעמדו המתואר משליך על מהות טענותיו וערכיותו. כן מחליט היועץ המשפטי לממשלה, למשל, על אופן ניהול ייצוג המדינה על ידי באי-כוח, על הכללים שיחולו על עיסקות טיעון או על הסכמה לבוררות על פי אמות-מידה התואמות גישה של רשות ציבורית ממלכתית בריבה עם הפרט" (שם, עמוד 23).

47. **חמישית, היועץ המשפטי לממשלה נדרש מתוקף תפקידו לייצג את האינטרס הציבורי ושמירה על קיום החוק במובן הרחב.** תפקיד זה מוטל על היועץ המשפטי לממשלה, הלכה למעשה, במגוון של נושאים נוספים, ומכוח סמכויות שונות שנקבעו בחוק. כפי שנקבע בדו"ח ועדת שמגר, מתן סמכויות שונות ליועץ המשפטי לממשלה בחוק, מביע את האמון שרוחש המחוקק למוסד היועץ המשפטי לממשלה שיפעל "באופן אובייקטיבי והוגן", ומשקף את מהות התפקיד, כמי "שמתבקש לקיים פיקוח מקצועי לשם הבטחת שלטון החוק".

ב.2. הליכי מינוי והפסקת כהונה של יועץ משפטי לממשלה

ב.2.1. תמצית המלצות ועדת שמגר בעניין מינוי והפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה

והחלטת הממשלה 2274

48. ועדת שמגר הקדישה חלק ניכר מהדו"ח 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 מקצועית במילוי תפקידו. מטעם זה, הוועדה הציעה לקבוע ערובות ביחס להפעלת הסמכות הרחבה אשר הייתה נתונה בידי הממשלה עד לאותה העת בכל הנוגע להפסקת כהונת היועץ. בתוך כך, עמדה ועדת שמגר על השיקולים הרלוונטיים לשם גיבוש הליכי המינוי והפסקת הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה, כפי שאלו נגזרים ממאפייני התפקיד.

"מצד אחד, המדובר במי שישמש יועץ משפטי, לממשלה ולרשויות שלטון אחרות, היינו במי שתפקידו המקצועי כיועץ מחייב היווצרותה של תחושת 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 בעינו הבדל בין איש רשות לבין אזרח מן השורה. כולם שווים בפני 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 תפקידו, 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" (עמ' 60 לדו"ח ועדת שמגר).

ובהמשך נקבעו העקרונות היסודיים הבאים:

"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 – שהודגש חזר והדגש על ידי ועדת אגרנט – 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" (עמ' 60 לדו"ח ועדת שמגר).

49. הוועדה עמדה על המלצותיה ביחס להליך המינוי, תוך שבדו"ח הוועדה צוין כי "כדי ליישב בין המגמות השונות... מן הנכון שהסינון והבדיקה של המועמדים הראויים ייעשו על ידי גורם מקצועי וציבורי בלתי-תלוי. לעומת זאת, הבחירה הסופית של אותו המועמד, שיימצא כשיר וראוי בבדיקה המקדמית, ואשר יועדף על ידי הממשלה, ייעשה על ידי הרשות המבצעת, קרי הממשלה. פירושו של ההסדר המוצע הוא כי הממשלה לא תוכל למנות, אלא אחד מבין אלה שהוועדה מצאה אותם מתאימים וראויים לתפקיד" (עמ' 63 לדו"ח ועדת שמגר).

50. אחר ההמלצות ביחס להליך המינוי, נדרשה ועדת שמגר לשאלת הפסקת הכהונה – תוך שהעלתה את השאלה, בלשון הוועדה, האם "יש לשמור בידי הממשלה את הסמכות הקיימת לפטר את היועץ המשפטי ללא הנמקה או הליך מגביל כלשהו. כזכור, מחד גיסא, ועדת אגרנט איזכרה את סמכות הפיטורים של היועץ המשפטי המסורה לממשלה כאחד האיזונים מול כוחו הרב של היועץ המשפטי, ומאידך גיסא 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 לדו"ח ועדת שמגר).

51. על רקע זה, כאמור, סברה ועדת שמגר כי אין להפקיע מידי הממשלה את סמכות סיום הכהונה, מזה; ואין מקום להותיר על כנה את הסמכות הבלעדית שהייתה נתונה באותה העת בידי הממשלה להפסיק את כהונת היועץ המשפטי לממשלה, מזה. הוועדה המליצה להסדיר סמכות זו, הן בהגדרת העילות להפסקת הכהונה והן בקביעת ההליך הנדרש לשם כך, וזאת "לשם מניעת שימוש לרעה בסמכות" (עמ' 70 לדוח שמגר).

52. אשר לעילות הפסקת כהונה של יועץ משפטי לממשלה, ועדת שמגר הציעה 4 עילות אפשריות לסיום כהונה, כדלקמן (עמ' 71 לדוח ועדת שמגר):

"(1) קיימים חילוקי דעות בין הממשלה לבין היועץ המשפטי הראשי, היוצרים מצב בו נמנע שיתוף פעולה יעיל;

(2) היועץ המשפטי עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו;

(3) היועץ המשפטי אינו כשיר עוד לבצע את תפקידו;

(4) מתנהלת חקירה פלילית או הוגש כתב אישום נגד היועץ המשפטי."

53. בתוך כך, הוועדה המליצה לאמץ לעניין הפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה את המנגנון שהוצע על-ידה לעניין מינוי היועץ המשפטי לממשלה; קרי קיום הליך התייעצות עם ועדה מקצועית-ציבורית בטרם החלטת הממשלה. זאת, בדומה להוראותיו של סעיף 15 לחוק הפרשנות-התשמ"א-1981 (להלן: **חוק הפרשנות**), הקובע את העקרון לפיו "הסמכה ... ליתן הוראות מינהל – משמעה גם הסמכה ... לבטלן בדרך ש... ניתנה ההוראה".

לעניין זה הומלץ בדו"ח ועדת שמגר כי הצעד של הפסקת כהונה או השעיה זמנית לא יינקט אלא בכפיפות לתנאים אלה:

"(1) ההליך המשולב של בדיקת התאמה למינוי על ידי הוועדה המקצועית-ציבורית (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 העניין. קרי, כאשר הממשלה מתכננת הפסקת כהונה של היועץ המשפטי, באופן קבוע או כהשעיה זמנית זמנית [...] יפנה שר המשפטים, בשם הממשלה, בכתב, לוועדה המקצועית-הציבורית, כדי לקיים עימה התייעצות. הוא יביא לידיעתה את העילה לפנייתו ואחרי קיום ההליך כאמור בפסקה (2) להלן תביע הוועדה דעתה, בכתב, בשאלת הפסקת הכהונה. לאחר קבלת עמדת הוועדה יוכל הנושא להיות מובא לדיון בממשלה, ולהחלטתה.

(2) תהיה זכות שימוע ליועץ המשפטי הן בפני הממשלה או ועדת שרים שתתמנה על ידה למטרה זו והן בפני הוועדה המקצועית-ציבורית הנ"ל" (שם, בעמ' 71).

כאן המקום לציין, כי ועדת שמגר יצאה מנקודת מוצא כי "משקלם המצטבר של הבעת הדעה של הוועדה, השימוע ותגובת דעת הקהל יהיו גורמים משפיעים מספיקים לשם מניעת שימוש בסמכות הפסקת הכהונה בנסיבות בלתי-ראויות" (שם, עמ' 72).

54. על בסיס המלצות ועדת שמגר בדבר אופן מינוי של היועץ המשפטי לממשלה, התקבלה ביום 20.8.00 החלטת הממשלה 2274 בעניין הדרכים והתנאים למינוי היועץ המשפטי לממשלה; ובהמשך לכך פורסמה גם הודעה בדבר הדרכים למינוי ופיטורי היועץ המשפטי לממשלה (להלן גם: **ההודעה בדבר דרכי מינוי היועץ או ההודעה**). בשנת 2007, במסגרת החלטה מס' 1773 מיום 10.6.07, החליטה הממשלה על שני תיקונים בהסדר שנקבע בהחלטה מס' 2274 (להלן: **ההחלטה המתקנת**), אשר יפורטו בגוף הדברים להלן.

צילום החלטת הממשלה מס' 2274 מיום 20.8.00 מצורף ומסומן **מ/ש/2**.

צילום החלטת הממשלה המתקנת מס' 1773 מיום 10.6.07 מצורף ומסומן **מ/ש/3**.

צילום ההודעה בדבר דרכי מינוי היועץ **מ/ש/4**.

55. בהחלטה ממשלה מס' 2274 נקבע כי המועמדים למשרת היועץ המשפטי לממשלה יוצעו לממשלה על-ידי ועדה מקצועית-ציבורית, שתפקידה לבדוק את התאמתם של המועמדים למשרה (סעיף 8 להחלטת הממשלה) ולהציע לממשלה את המועמדים הראויים למינוי לתפקיד זה (סעיף 9(ב) להחלטת הממשלה).

בהתאם לסעיף 3 להודעה בדבר דרכי מינוי היועץ, החברים בוועדה יהיו חמישה: שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שימנה נשיא בית המשפט העליון (במסגרת ההחלטה המתקנת משנת 2007, נוספה דרישה להסכמת שר המשפטים), והוא יהיה יו"ר הוועדה; שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לממשלה לשעבר שתמנה הממשלה; חבר כנסת שתמנה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת; עורך דין שתמנה המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין; ואיש אקדמיה שייבחר על-ידי פורום דיקני הפקולטות למשפטים במוסדות להשכלה גבוהה.

כאן המקום להדגיש, כי בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2274 ולהמלצות ועדת שמגר, אמורה להיות הקפדה על ריחוק בין חברי הממשלה שבוחנת את הפסקת הכהונה לבין חברי הוועדה המקצועית-ציבורית, כך שחבר הוועדה מטעם הממשלה אמנם ממונה על-ידי הממשלה, אולם עליו להיות שר משפטים **לשעבר** או יועץ משפטי לממשלה **לשעבר**. הריחוק האמור הוא חלק מהותי מהצורך להבטיח כי הוועדה תאויש על-ידי גורמים שהם חיצוניים לממשלה, אך מקובלים עליה מבחינת מקצועיותם, ענייניותם והיושרה שבהם. זאת, הפוך מן העמדה המוצגת בהודעת הממשלה שהוגשה ביום 30.7.25, המבקשת לקרוא לתוך המלצות ועדת שמגר קריטריון של זיקה פוליטית – המכונה על-ידי הממשלה "קרבה רעיונית למדיניות הממשלה".

56. בהתאם לסעיף 19 להודעה בדבר דרכי מינוי היועץ, עם קבלת המלצת הוועדה, יובא עניין המינוי לדיון בממשלה. היועץ המשפטי לממשלה שיתמנה ייבחר רק מבין המועמדים שהוועדה הציעה לממשלה (סעיף 21 להחלטה). הממשלה רשאית להחליט שלא למנות מועמד מבין המועמדים שהציעה הוועדה, ואז יוחזר הנושא להמשך דיון בוועדה, תוך מתן אפשרות להצעת מועמדים נוספים (סעיף 22 להחלטה).

סעיף 26 להודעה בדבר דרכי מינוי היועץ 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: (1) קיימים חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי, היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל; (2) היועץ המשפטי עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו; (3) היועץ המשפטי אינו כשיר עוד לבצע את תפקידיו; (4) מתנהלת חקירה פלילית נגד היועץ המשפטי או הוגש נגדו כתב אישום".

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".

57. החלטת הממשלה מס' 2274, שאומצה במסגרת ההודעה בדבר הדרכים למינוי היועץ, מעגנת אפוא ערובות פרוצדורליות **חיוניות** לעצמאותו המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה, ובמרכזן היות הוועדה המקצועית-ציבורית גורם מייעץ לממשלה (הן להליך המינוי והן להליך סיום כהונה). על הוועדה המקצועית-ציבורית לבחון את הבקשה לסיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה, להידרש לתשתית העובדתית בדבר העילה הנטענת להפסקת כהונת היועץ ולשמוע את טענותיו, 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. הגם שמדובר בוועדה מייעצת, נוכח מעמדה והרכב חבריה, המלצתה היא בעלת משקל ממשי, ובכך היא מהווה אמצעי בקרה חשוב. בהחלטת הממשלה האמורה גילתה הממשלה דעתה כי אלו הן הערובות הנחוצות לשם שמירת יכולתו של היועץ המשפטי לממשלה למלא את תפקידו באופן מקצועי וממלכתי, ללא מורא מפני הפסקת כהונה שרירותית, כל זאת, על יסוד המלצתה המפורשת של ועדת שמגר כמפורט לעיל.

58. נחיצותה של ועדה מקצועית-ציבורית, המורכבת מחברים חיצוניים לממשלה, נלמדת בראש וראשונה בשל הצורך עליו עמדה ועדת שמגר להבטיח כי יהא זה גוף מקצועי, חיצוני לממשלה, אשר יבחן את הטענות בדבר התקיימותן של עילות הפסקת הכהונה, ובפרט נכונים הדברים ביחס לעילה שעניינה "חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי, היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל". המעיין בעילה זו ימצא כי היא כוללת **שני תנאים מצטברים** שיש לבחון את התגבשותם: הראשון – קיומם של חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה לבין היועץ המשפטי; השני – היעדרו של שיתוף פעולה יעיל בשל אותם חילוקי דעות.

מדובר, אפוא, בשני תנאים מורכבים שמצריכים הנחת תשתית עובדתית מפורטת שתיבחן על-ידי ועדה מקצועית-ציבורית, הכוללת נקודות מבט שונות, שחבריה אינם חלק מן הממשלה המכהנת שמבקשת לקדם את הפסקת הכהונה בשל אותה עילה. שאם לא כן, יוכלו חברי הממשלה להיתלות בכל מקרה שבו מצא היועץ המשפטי כי פעילותם חורגת מן הדין, כדוגמא ל"חילוקי דעות מהותיים וממושכים". חשש נוסף הוא בכך שטענות על חילוקי דעות יהיו למעשה הסוואה לשיקולים זרים, כדוגמת החלטות אותן קיבל היועץ המשפטי לממשלה כראש התביעה הכללית ביחס לחברי הממשלה והקואליציה. הדברים אמורים ביתר שאת נוכח מורכבותה המובנית של עילה זו, בשים לב לכך שתפקידו המרכזי של היועץ המשפטי לממשלה הוא הצבת גדרות משפטיים לממשלה ולרשויותיה, כאשר באופן טבעי, תפקיד זה עשוי לייצר לעתים חילוקי דעות בין הממשלה ובין היועץ באשר לחוקיותה של החלטה מינהלית זו או אחרת, ובשים לב לתפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כמי שאחראי לקבלת החלטות בתחום אכיפת הדין ביחס לחברי הממשלה. יפים לעניין זה דבריו של פרופ' יצחק זמיר, כי היועץ המשפטי לממשלה "ימלא את חובתו בנאמנות רק אם יאבק, גם במחיר עימות עם השלטון, לקיים ולקדם את שלטון החוק במובן הרחב, הכולל את עקרונות השוויון, החירות וההגינות" (יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה: משרת הציבור ולא משרת הממשלה" **ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי** 451, 454 (1993)).

לפיכך, מצאה ועדת שמגר כי ועדה מקצועית-ציבורית, המרוחקת מפעילות הממשלה ומשיקולים פוליטיים, היא הערובה המתאימה לבחינה מקצועית, אובייקטיבית ונטולת פניות של השאלה האם אכן מדובר בחילוקי דעות מהותיים וממושכים או שמא עסקין בהצבת גבולות משפטיים של הדין בפני הממשלה.

כל זאת, כחלק מהצורך להבטיח את עצמאותו המקצועית ואי-תלותו של היועץ המשפטי לממשלה. באופן דומה, הוועדה המקצועית-ציבורית היא גם המנגנון המוסדי עליו המליצה ועדת שמגר כדי לבחון את התשתית העובדתית הנוגעת למידת שיתוף הפעולה של מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה עם הממשלה.

בחינה אובייקטיבית של תשתית עובדתית זו היא ערובה חיונית למניעת שימוש לרעה בעילות הפסקת הכהונה. הווה אומר, לא רק בחינת המחלוקות נדרשת להיעשות על-ידי מנגנון מקצועי-ציבורי המרוחק מהממשלה, אלא גם בחינת היקף ויעילות שיתוף הפעולה השוטף והאם הוא נמשך בשורה ארוכה של נושאים, חרף המחלוקות הממוקדות שהתעוררו.

59. ודוק, דוח שמגר, ולאחריו החלטת הממשלה 2274, לא ראו לנגד עיניהם את המצב החרוג שבו מתנהל משפט פלילי נגד ראש הממשלה, וכי הממשלה עצמה תבקש לפטר את התובעת הכללית בעיצומו של שלב החקירה הנגדית במשפטו של מי שעומד בראשה. דוח ועדת שמגר והחלטת הממשלה 2274 אף לא ראו לנגד עיניהם את התקופה החריגה בה מצויה המערכת המשפטית בישראל מאז חודש ינואר 2023, ואת מהות החלטות הממשלה ויוזמות החקיקה שמוסד הייעוץ המשפטי לממשלה נדרש להן בתקופה זו באופן תכוף ותדיר (לעניין זה ראו: בג"ץ 37830-08-24 **מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה, המסלול האקדמי המכללה למינהל מיסודה של הסתדרות הפקידים בתל אביב נ' ממשלת ישראל** (12.5.25), סעיפים 29, 61 ו-89 לפסק דינו של הנשיא עמית; יוער, כי ישנה בקשה לדיון נוסף תלויה ועומדת על פסק הדין).

לפיכך, בעת הנוכחית – בשים לב למהות הסוגיות והאתגרים הניצבים בפני מערך הייעוץ המשפטי לממשלה; כמו-גם בשים לב לאינטרס זר מובהק ומוגבר בפיטורי התובעת הכללית במשפטו של ראש הממשלה; מתחדד הצורך להקפיד ולפעול בהתאם להחלטת הממשלה 2274 ולהימנע מעקיפת המנגנון המקצועי-ציבורי שעוגן בה בהתאם להמלצות ועדת שמגר. לא רק שהממשלה לא עשתה כן, אלא שהיא גם שינתה את החלטת הממשלה 2274, וביטלה את הצורך להיוועץ בוועדה, מבלי לקבוע חלופות אחרות לצורך בשמירת עצמאות נושא המשרה, עליו עמד דוח שמגר, 'תוך כדי ההליך', ללא כל עבודה מקצועית בלתי תלויה מקדימה (כפי שנעשתה על ידי ועדת שמגר), ובניגוד לכללי המשפט המינהלי היסודיים ביותר.

ג. הרקע להחלטות מושא העתירות

1.ג. הפגיעה ביכולתו של מוסד היועץ המשפטי לממשלה לבצע את תפקידו

60. על מנת להבין את החלטות הממשלה בהקשרן הנכון, יש לחזור אחורה ולבחון את צעדי הממשלה שקדמו להן, אשר קודמו החל מכינונה; צעדים אשר עיקרם ניסיון להסיר מגבלות על כוחה של הממשלה; לבטל ערובות לשמירת זכויות אדם, טוהר המידות והמינהל התקין; והתערבות בשיקול הדעת של גורמי האכיפה. החלטות הממשלה מושא העתירות הן המשך ישיר לאותם מהלכים שהממשלה מקדמת מאז שהוקמה.

61. ביום 7.2.22 מינתה ממשלת ישראל ה-36 את עוה"ד גלי בהרב מיארה לתפקיד היועצת המשפטית לממשלה לקדנציה בת שש שנים, חוצת ממשלות.

62. החל מכינון הממשלה הנוכחית, הממשלה ה-37 ואף קודם לכך, הביעו שרי הממשלה את עמדתם, מעת לעת, על כך שיש להביא לשינוי במוסד היועץ המשפטי לממשלה ולהפיכתו למשרת אמון, ובכלל זאת קריאות להדחת היועצת המשפטית לממשלה מקרב חברי הקואליציה.

למעשה, חלק מקריאות אלו החלו עוד לפני הקמת הממשלה וממילא כלל לא עסקו ב"מדיניות" של הממשלה הנוכחית. כך, למשל, ביום 3.7.2022, פרסם חבר הכנסת יואב קיש מהאופוזיציה דאז, שר החינוך דהיום, הודעה בחשבון X, לפיה: **"אם היועמשיית תאשר מינוי רמטכ"ל לממשלת מעבר – המשמעות הישירה תהיה דווקא כלפיה ולמעמדה. רק יועמשיית 'מטעם' תאפשר זאת ולכן במידה ותפעל כך היא תוחלף מיידית שנחזור לשלטון"** (כך במקור). חבר הכנסת שלמה קרעי מהאופוזיציה דאז, שר התקשורת דהיום, פרסם באותו יום הודעה המתייחסת לאותו הקשר, לפיה: **"תאפשר, לא תאפשר, היא תוחלף בכל מקרה. כך גם כל מינויי ממשלת ההונאה"**. בראיון לרדיו 103, ביום 11.9.2022, אמר חבר הכנסת ניר ברקת מהאופוזיציה דאז, שר הכלכלה דהיום, במענה לשאלה אם צריך להחליף את היועצת המשפטית לממשלה אחרי הבחירות: **"אני חושב שנתניהו יחליף אותה. כן, אני חושב שהוא יעשה את זה כיוון שהוא ירצה מישהו שתפיסת עולמו כתפיסה של הימין"**. לאחר שמפלגת הליכוד פרסמה הכחשה לקיומה של כוונה שכזו, מסר ח"כ ברקת בתגובה: **"יועץ משפטי צריך להיות יועץ במשרת אמון ולייעץ לנבחר הציבור במטרה לממש את תפיסת עולמו שבזכותה הוא נבחר ובהתאם לחוק"**. ביום 11.12.2022, אמר חבר הכנסת בן גביר, ערב כינון הממשלה ומינויו לשר לביטחון לאומי, בראיון לרדיו "קול חי", בהתייחס לעמדת היועצת המשפטית לממשלה בדיונים בכנסת על תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה: **"שמעתי לא מעט חברים בממשלה המיועדת שאומרים שצריך לפטר אותה. היום אני מבין אותם. אם המגמה הזאת נמשכת והגברת, מה שהיא עושה זה רק לסרב ולתקוע מקלות בגלגלים, בהחלט צריך לעשות דיון ולקבל החלטות"**.

התבטאויות אלו ואחרות מלמדות על תפיסת עולם שונה מזו של הדין, הרואה ביועץ המשפטי לממשלה משרת אמון של הממשלה. המשכה של תפיסת עולם זו, בהצגת המקרים המבססים, לטענת שר המשפטים, את עילת ההדחה של היועצת, כשמדובר במקרים שבהם הייעוץ המשפטי לממשלה מילא את תפקידו כשומר סף, שיקף את גבולות הדין והתריע מפני הפרתו.

63. הראשון להודיע לאחר הקמת הממשלה כי בכוונתו להביא לשינוי במאפייניו של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה היה שר המשפטים, ח"כ יריב לוין, בנאומו מיום 4.1.23, שבו הציג לציבור את רכיבי הרפורמה המתוכננת, שאחד מהם: **"היועצים המשפטיים: לא עוד כפיפות של הממשלה לדרג לא נבחר. היועצים המשפטיים כשם כן הם – יועצים ולא מחליטים"** [ראו בסעיף 9 לעיל].

שבוע לאחר מכן, הפיץ יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט, ח"כ שמחה רוטמן, טיוטת של הצעת חוק שכותרתה: "הצעת החוק יסוד: הממשלה (תיקון – סמכויות הממשלה בענייניה המשפטיים)", לפיו: "ראש הממשלה וכל שר משרי הממשלה, מוסמכים לקבוע את עמדת משרדם או הרשויות המינהליות הנתונות לאחריותם בנושאים משפטיים, דרך כלל או למקרה מסוים ... הממשלה, ראש הממשלה וכל שר משרי הממשלה, רשאים לדחות את העצה המשפטית ולפעול בניגוד לה ... הממשלה, ראש הממשלה וכל שר בתחומי משרדו, רשאים לקבוע לפי שיקול דעתם כי עמדתם, או עמדת רשות מינהלית הנתונה לאחריותם, בהליך מסוים, תיוצג בפני כל מי שבידו סמכות שפיטה על פי דין בידי מייצג לפי בחירתם, לרבות ייצוג בידי עורך דין פרטי".

64. בהמשך, ולאורך תקופת הכהונה, המשיכו חברי הממשלה בקו שנקטו עוד קודם להקמת הממשלה, ותקפו את היועצת המשפטית לממשלה במגוון נושאים שבהם הוצגה עמדה משפטית, שלא עלתה בקנה אחד עם האינטרסים הפוליטיים של הממשלה או עם אינטרסים אישיים של חבריה, ואף קראו לפיטוריה. כך, לפני כשנתיים, בראיון לערוץ 13, בתאריך 14.7.2023, אמרה השרה מאי גולן: "אין חוק, אבל יש יועמ"שית. צריך לפטר אותה, אבל התהליך הטכני ייקח יותר זמן מאשר עד שהיא תעזוב, כי היא תעתור כמובן לבג"ץ ותהפוך לקדושה מעונה". בראיון לרדיו "קול ברמה" בתאריך 4.8.2023, סיפר השר בן גביר: "ניסיתי לשכנע את ראש הממשלה שצריך לפטר את היועצת המשפטית לממשלה הנוכחית, אבל לא הצלחתי". יצוין בהקשר זה, כי בהתאם להסדר ניגוד העניינים שנערך לראש הממשלה, לאחר הגשת כתב אישום פלילי כנגדו, נערכה חוות דעת למניעת ניגוד עניינים האוסרת עליו להיות מעורב בפיטוריו של היועץ המשפטי לממשלה (ראו בג"ץ 3056/20). על כן, ראש הממשלה כלל לא אמר לעסוק בעניין זה.

לצד מתקפות אלו וכחלק ממהלך כולל, החליטו שרי הממשלה להתעלם – באופן חסר תקדים – מחוות דעת של הייעוץ המשפטי לממשלה שהונחו בפני הממשלה ביחס להצעות מחליטים, כאשר אלו לא תאמו את האינטרסים הפוליטיים של הממשלה או האינטרסים האישיים של חבריה, והעדיפו במקרים רבים להישען על עמדה משפטית שהוצגה על-ידי מזכיר הממשלה.

כך, למשל, בעניין גיוס בני הישיבות לאחר פקיעת פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון – סייע הייעוץ המשפטי לממשלה לממשלה לגבש את החלטת ממשלה 682 שנועדה לאפשר תקופת זמן נוספת לגיבוש הסדרה חוקית של הסוגייה. החלטה זו נפסלה על-ידי בית המשפט הנכבד (בג"ץ 6198/23). משלא קודם באופן ממשי הסדר חוקי כאמור, עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה הייתה כי לא ניתן עוד להאריך את ההחלטה בלא קידום חקיקה בפועל – דבר שהממשלה נמנעה מלקדמו. לעומת זאת, הממשלה אימצה עמדה הפוכה – בהחלטת ממשלה שהונחה על סדר יומה תוך כדי ישיבת הממשלה, וללא ייעוץ משפטי מקדים.

בעניין **פיטורי ראש השב"כ**, הממשלה התעלמה מחוות דעת הייעוץ המשפטי לממשלה באשר לתהליך הנדרש לפיטורין ובאשר לניגוד העניינים של ראש הממשלה, והעדיפה לפעול לפיה "חוות דעת" שהציג בפניה מזכיר הממשלה בשאלות אלו, בסופו של יום, בית המשפט הנכבד קיבל את עמדת היועצת המשפטית לממשלה בעניין זה.

וישנן עוד דוגמאות.

65. תקיפת היועצת המשפטית לממשלה נערכה גם על רקע משפטו הפלילי של ראש הממשלה וטענות שונות ביחס להסדר ניגוד העניינים ועתירות שהוגשו וביקשו להורות על נבצרות ראש הממשלה. כך, למשל, ביום 23.1.23, פחות מחודש לאחר הקמת הממשלה ה-37, שלחו ראשי הקואליציה מכתב ליועצת המשפטית לממשלה שכותרתו "הודעה מיוחדת של ראשי מפלגות הקואליציה", במסגרתו ביקשו לייחס ליועצת המשפטית לממשלה (באופן שגוי וללא כל ביסוס) כוונה להכריז על נבצרות ראש הממשלה. במכתבים אלו טענו ראשי מפלגות הקואליציה כי "אנו רואים לכן בדיונים שכאלו, ככל שיתקיימו, ניסיון הפיכה משפטית חסר סמכות ובלתי חוקי בעליל, בין מכוון לעתיד ובין שהוא מכוון לעת הזו. הוא אינו שונה מניסיון הפיכה בדי איש צבא סורר". וראו מענה מטעם היועצת המשפטית לממשלה שנשלח באותו היום.

צילום מכתב ראשי מפלגות הקואליציה מיום 23.1.23 מצורף ומסומן מש/5.
צילום מכתבה המענה של היועצת המשפטית לממשלה מיום 23.1.23, מצורף ומסומן מש/6.

בהמשך, התקפות אלו הופנו גם כלפי בית המשפט הנכבד, כאשר שר המשפטים, כנציג מפלגת הליכוד, ויתר ראשי מפלגות הקואליציה, פרסמו הודעה לציבור לפיה: "ראשי מפלגות הקואליציה דוחים בתוקף את הדיון הבלתי לגיטימי בבג"ץ בדבר 'נבצרות' ראש הממשלה. מדובר בניסיון הדחה לא חוקי של ראש ממשלה מכהן, שאינו שונה מהפיכה צבאית".

צילום הודעת ראשי מפלגות הקואליציה בעניין בג"ץ הנבצרות, מצורף ומסומן מש/7.

66. יצוין כי לאחר שהחלה מלחמת "חרבות ברזל", בד בבד עם עצירת מהלכי "הרפורמה המשפטית" במישור החקיקתי, הפסיקו גם לתקופה מסוימת ההתקפות של חברי הממשלה כלפי הייעוץ המשפטי לממשלה. ואולם, התקפות אלו ובצידן המהלך להדחת היועצת, התחדשו ואף התגברו ביתר שאת לקראת סוף שנת 2024, לקראת תחילת עדותו של ראש הממשלה במשפט הפלילי (למען שלמות התמונה יאמר כי בתקופה זו גם החל המהלך לפיטוריו של ראש שירות הביטחון הכללי הקודם, שהיה גם הוא בתפקיד בעל השפעה מהותית על אופן הניהול וקצב הניהול של משפט ראש הממשלה; לפירוט ראו בפסק הדין בעניין פיטורי ראש השב"כ).

ביום 8.12.2024, פנו השרים החברים בקבינט המדיני ביטחוני ליועצת המשפטית לממשלה בדרישה לדחות את דיוני המשפט הפלילי של ראש הממשלה לאור המצב הביטחוני החרוג. מעת שדרישה זו לא נענתה, החרפו עוד יותר ההתקפות על היועצת המשפטית לממשלה.

צילום מכתב שרי הקבינט המדיני-ביטחוני, מיום 8.12.24, ליועצת המשפטית לממשלה ולמנהל בתי המשפט, מצורף ומסומן מש/8.

זמן קצר קודם לכן, בישיבת ממשלה שנערכה ביום 5.11.2024, אמר ראש הממשלה לשר המשפטים במענה לטענות של שרים נגד היועצת: "היועמ"שית פועלת נגד הממשלה – תביא הצעה להתמודד עם זה". במענה השיב לו שר המשפטים: "אני לא מקבל את זה, מה אתה כבר מצפה ממני לעשות? אתה רוצה לפטר – תפטר" (פורסם בתאגיד). בהמשך לכך, ביום 15.12.2024, קיימו ראשי סיעות הקואליציה דיון בנושא, בהעדרו של ראש הממשלה, שבסיומו פרסם השר בן גביר: "זה לא סוד שאני מבקש את הדיון הזה כבר כמה שבועות ודורש לפטר את היועמ"שית כבר תקופה ארוכה. זה הזמן לשלוח את היועמ"שית הביתה".

67. בצד הפעילות המתוארת בממשלה, המהלכים של הממשלה קודמו על-ידי הקואליציה גם בכנסת. הנושא עלה לסדר היום של הכנסת, להצבעה הצהרתית, ביום 4.12.24, ובאותו מועד ההצעה על כך נפלה על חודו של קול. שבוע לאחר מכן, הובאה ההצעה בשנית, וביום 11.12.24, ההצעה הדקלרטיבית זכתה לרוב קואליציוני.

68. בהמשך, ביום 5.3.25, שלח שר המשפטים מכתב לשרות ושרי הממשלה שעניינו "הצעה להצבעת אי-אמון הממשלה ביועצת המשפטית לממשלה". בו ביום נשלחו, על-ידי השר שני מכתבים נוספים שנועדו להביא לאיוש התפקידים החסרים בוועדת האיתור המקצועית-ציבורית למינוי ולהפסקת כהונה של יועץ משפטי לממשלה: מכתב למזכיר הממשלה, שבו ביקש שר המשפטים כי המזכיר יודיע לו מהו המועד בו יועלה בפני הממשלה נושא מינויו של חבר בוועדה שהוא שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לממשלה לשעבר; ומכתב ליו"ר הכנסת וליו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט, ובו ביקש שיפעלו לבחור את נציג הכנסת לוועדה.

צילום המכתבים מיום 5.3.25 מצורף ומסומן מש/9.

69. ביום 23.3.25 הצביעה הממשלה בנוכחות כלל השרים (למעט ראש הממשלה, השר רון דרמר והשרה אורית סטרוק) על החלטה שכותרתה: "הבעת אי אמון ביועצת המשפטית לממשלה", לפיה "מחליטים להביע אי אמון ביועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה, נוכח התנהלותה הבלתי הולמת ונוכח קיומם של חילוקי דעות מהותיים ומושכים בין הממשלה לבין היועצת המשפטית לממשלה, היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל".

ללמדנו, כי בשיבה בחודש מרץ 2025 השתתפו גם כל השרים החברים בוועדת השרים הפוליטית שהוקמה מאוחר יותר בהחלטת הממשלה 3125. שרים אלו תמכו בהצעת ההחלטה, הצביעו עליה, ובכך הביעו דעתם מראש ביחס לסיום כהונת היועצת.

70. יצוין, כי עובר לדיון בממשלה הועבר מכתב לשרי הממשלה מטעם היועצת המשפטית לממשלה בעניין הצעת שר המשפטים, תוך שהובהר בראשיתו כי: "סיום כהונת היועצת המשפטית לממשלה הוא צעד חריג ביותר. קידומו חייב להעשות בהליך סדור המהווה ערובה לשמירה על עצמאות הייעוץ המשפטי לממשלה, כפי שנקבע בהחלטות ממשלה, על בסיס דוח ועדת שמגר. הדיון ההצהרתי המתוכנן אינו חלק מההליך הסדור, אין לו תוקף משפטי והוא עוקף את הכללים שנקבעו". ברם, גם זו הפעם, הממשלה החליטה להתעלם מחוות דעת היועצת המשפטית לממשלה.

צילום פרוטוקול והחלטת הממשלה 2912 מיום 23.3.25 מצורף ומסומן מש/10.

צילום מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה מיום 23.3.25 מצורף ומסומן מש/11.

ג.2. החלטת הממשלה מס' 3125 והליך קבלתה

71. ביום 4.6.25 (יום רביעי) בשעות הערב, לאחר שהליך מינויים של חברים לוועדה המקצועית-ציבורית לא קודם ולא התקדם, וזאת למרות ששר המשפטים פנה כאמור בכתב למזכיר הממשלה, יו"ר הכנסת ויו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט לשם אישור הוועדה, פורסמה בתקשורת "הצעת מחליטים" לממשלה, שכותרתה: **"הדרכים והתנאים למינוי והפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת הממשלה"**.

עיקרה של ההצעה, שבהמשך גם נכללה בסדר יומה של ישיבת הממשלה הקרובה למועד פרסומה (ביום ראשון שלאחר מכן), הוא בשינוי המנגנון הקיים להפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה, שנקבע בהחלטת הממשלה מספר 2274.

עיקר השינוי הוא בכך שהממשלה תוכל להעביר את היועץ המשפטי לממשלה מתפקידו, ללא היועצות בוועדה הציבורית-מקצועית, בדרך של קיום "שימוע" בפני ועדת שרים וקבלת החלטה על סיום הכהונה ברוב של 75% מחברי הממשלה. 'הצעת המחליטים' גובשה ללא ליווי של היעוץ המשפטי לממשלה. על-פי האמור בדברי ההסבר להצעת המחליטים האמורה, מאז משלוח מכתביו של שר המשפטים למזכיר הממשלה וליו"ר הכנסת ויו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט, לא הושגה התקדמות במינויים של חברים לוועדה המקצועית-ציבורית.

עוד יוער, כי אף שההצעה מתייחסת רק להליך סיום כהונה, כותרת ההחלטה מתייחסת גם למינוי.

72. בחלוף ארבעה ימים בלבד (ובכללם ימי סוף שבוע, קרי: שני ימי עבודה בלבד), ביום 8.6.25, התקיים דיון ב'הצעת המחליטים' בישיבת הממשלה.

סמוך לפני תחילת הישיבה, הועברה חוות דעת משפטית מנומקת ומפורטת מטעם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), בגדרה הוסבר כי הצעת המחליטים לוקה במגוון רחב של פגמים הליכיים ומהותיים, המקימים מניעה משפטית מובהקת מאישורה.

צילום חוות הדעת של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מינהלי) מיום 8.6.25 מצורף ומסומן מש/12.

73. ביום 8.6.25 קיימה הממשלה דיון ב'הצעת המחליטים'. היועצת המשפטית לממשלה והמשנים לה לא נטלו חלק בחלקה של ישיבת הממשלה אשר עסק בהצעה זו. בסופו של הדיון, במהלכו התבטאו חלק מן השרים בעניין הסיכויים הגבוהים להתערבות שיפוטית ולפסילת התיקון המוצע, אישרה הממשלה במסגרת החלטה 3125 את ההחלטה לשינוי המנגנון הקיים להפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה. בדברי ההסבר להצעת המחליטים נכתב, בין היתר, כדלקמן:

"[...] 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."

גם החלטה זו מבוססת על תפיסה לפיה תפקיד היועץ המשפטי לממשלה הוא משרת אמון.

74. בהתאם לסעיף 1 בהחלטת הממשלה 3125, נקבע במחי יד מסלול חדש, חלופי, להפסקת כהונת יועץ משפטי לממשלה, שעוקף את ההליך שנקבע בעבר; מבטל את הערובה הפרוצדורלית העיקרית שנקבעה במסגרתו לכך שההחלטה תהיה עניינית ולא שרירותית. הלכה למעשה, **הממשלה שינתה מן היסוד את האיזון הבסיסי שעוצב על ידי ועדת שמגר – סמכות המינוי וסיום הכהונה מצויה בידי הממשלה, אך חובה עליה להיוועץ בגורם מקצועי חיצוני לשם בקרה ומניעת שימוש לרעה בכוחה.**

75. אלו, אם כן, עיקריו של ההסדר החדש:

(א) בוטלה **חובת** ההיוועצות של הממשלה עם הוועדה המקצועית-ציבורית, עובר לדיון ולהחלטה על הפסקת כהונתו של יועץ משפטי לממשלה;

(ב) נקבע כי חלף פניית שר המשפטים אל הוועדה המקצועית-ציבורית לשם קיום חובת ההיוועצות עמה בעניין הפסקת כהונת יועץ משפטי לממשלה, קיים מסלול חלופי לפיו "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) נקבע 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".

צילום 'הצעת המחליטים' והחלטת הממשלה 3125 מצורף ומסומן **מש/13**.

76. מהאמור עולה אפוא, כי הליך הפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה הפך במלואו להליך שהוא בשליטה מוחלטת ובלעדית של הדרג הפוליטי. בוטלה באופן מעשי **חובת ההיוועצות** עם הוועדה המקצועית-ציבורית שנקבעה בהחלטת הממשלה, אשר עיגנה את המלצות ועדת שמגר; נקבע כי באפשרות הממשלה לדון ולהחליט על סיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה רק על פי המלצת ועדת שרים שתוקם לעניין זה, שהיא אורגן שלה-עצמה, ואשר המלצתה תובא בפני הממשלה. היה ותידון ההחלטה להעביר את היועץ המשפטי לממשלה מתפקידו בהתאם להמלצת ועדת השרים, ההחלטה בדבר סיום כהונתו של היועץ נדרשת להתקבל ברוב של 75% מחברי הממשלה המכהנים, שאין להם מניעה להשתתף בהצבעה. בהתאם להחלטת הממשלה, ועדת השרים תגבש את עמדתה לאחר שנתנה ליועץ המשפטי לממשלה הזדמנות להשמיע את דברו, ואם מצאה כי מתקיימת אחת או יותר מהעילות המפורטות בסעיף 26 ל"הודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה".

בנוסף לתיקון החלטת ממשלה מס' 2274, החליטה הממשלה בסעיף 2 להחלטה 3125 למנות ועדת שרים לבחינת הפסקת כהונתה 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. באופן זה, ההיבטים המקצועיים והציבוריים בהליך הפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה הוחלפו בהיבטים פוליטיים באופן מלא.

כאמור, חרף האמור בדברי ההסבר להצעת המחליטים, כי שינוי מנגנון הפסקת הכהונה נועד לכאורה לענות על החשש (שלא הוצג לו כל ביסוס) כי חברי הוועדה המקצועית-ציבורית הממונה על-ידי הממשלה לא יוכלו לעסוק בנושא "ללא פניות", הוחלט למנות במקום ועדה זו ועדת שרים, פוליטית לחלוטין, אשר כלל חברה נמנים על שורות הממשלה, ואשר הביעו את דעתם במפורש בעניין התקיימות העילות לסיום כהונת היועצת המשפטית לממשלה עוד קודם לכן [ראו סעיף 69 לעיל].

ג.3. השתלשלות העניינים מאז הגשת העתירות

ג.3.1. העתירות הראשונות, הבקשות למתן צווי ביניים וקידום הליכי הפסקת הכהונה

77. העתירות בבג"ץ 18225-06-25 (להלן: **עתירת גילון**), בבג"ץ 24804-06-25 (להלן: **עתירת התנועה**), בבג"ץ 25348-06-25 (להלן: **עתירת משמר הדמוקרטיה**) ובבג"ץ 31230-06-25 (להלן: **עתירת האקדמיה**) הוגשו בסמוך לאחר קבלת החלטת הממשלה 3125, והתבקשו בהן צווים על-תנאי וצווי-ביניים. **בעתירת גילון**, **בעתירת משמר הדמוקרטיה** ו**בעתירת האקדמיה** התבקשו המשיבים להתייצב וליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטת הממשלה. **בעתירת התנועה** התבקשו צווים על-תנאי כלפי ממשלת ישראל ושר המשפטים המורים להם ליתן טעם "מדוע לא יחזרו בהם מהחלטת הממשלה מס' 3125" (ראו סעיף א' לעתירת התנועה). לצורך נוחות הקריאה, יקראו עתירות אלו בתור "**העתירות הראשונות**".

78. ביום 10.6.25 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא סולברג) **בעתירת גילון**, בה נקבע כדלקמן:

"העתירה תישמע במאוחד עם בג"ץ 24804-06-25. תגובות מטעם המשיבים לבקשות למתן צווי ביניים תוגשנה עד יום 15.6.2025 שעה 12:00.

בשים לב למהות הסוגיה שעל הפרק, ולסד הזמנים הדוחק בכל הנוגע להכרעה בבקשות למתן צווי הביניים, מצופה כי ככל שהמשיבה 4 תחליט שלא לייצג את עמדתם של המשיבים 1-3, תוגש תגובה נפרדת מטעמם".

79. ביני לביני, ביום 10.6.25 הוגשה עתירת **משמר הדמוקרטיה** וביום 12.6.25 הוגשה עתירת **האקדמיה**. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד מיום 15.6.25 ומיום 17.6.25, אוחד הדיון בשתי העתירות אלה עם הדיון בעתירת **גילון** ובעתירת **התנועה**.

80. בהמשך להחלטת בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא סולברג) מיום 10.6.25, וכבר למחרת היום, 11.6.25, נשלח למזכיר הממשלה מכתב מטעם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), ובו נמסר כי היועצת המשפטית לממשלה אישרה כי באפשרות הממשלה לקבל ייצוג נפרד באמצעות עורך דין פרטי בעתירות.
- צילום מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) מיום 11.6.25, מצורף ומסומן מש/14.
81. בהמשך לכך, ולאחר שהוגשה ביום 15.6.25 הודעה מטעם המשיבה, ניתנה ביום 16.6.25 החלטת בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא סולברג), כדלקמן:
- ”נוכח ההודעה על דחיית מועד השימוע, ובהתחשב באירועי השעה ובמצב החירום שהוכרז, המועד להגשת התגובות מטעם המשיבים לבקשות למתן צווי ביניים מוארך בשלב זה ב-10 ימים, עד יום 26.6.2025. אם וכאשר ייקבע מועד לשימוע טרם המועד האמור, תוגש הודעה על כך, וייתנו הוראות עדכניות לגבי מועד הגשת התגובות”.
82. ביום 26.6.25 הוגשה הודעה נוספת מטעם המשיבה, וביום 29.6.25 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא סולברג), בה נקבע כי המועד להגשת התגובות לבקשות למתן צווי ביניים יוארך עד ליום 15.7.25, וכן נקבע כי “ככל שייקבע מועד לשימוע טרם מועד זה, תוגש הודעה על כך וייתנו הוראות עדכניות לגבי מועד הגשת התגובות”.
83. ביום 2.7.25 נשלחה ללשכת היועצת המשפטית לממשלה הודעה מטעם מזכירות הממשלה לפיה “ועדת השרים לעניין הדרכים והתנאים למינוי והפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה תתכנס ביום שני, י'ח' בתמוז, 14.7.2025 בשעה 13:30, במזכירות הממשלה [...]”. עם זאת, משיבי הממשלה לא מצאו לנכון לעדכן בנושא את בית המשפט הנכבד, הגם שהתאפשר בידם לקבל ייצוג עצמאי ולעדכן בעניין.
84. ביום 7.7.25 הוגשה תגובה מטעם המשיבה לבקשות למתן צווי-ביניים, בה פורטה בהרחבה עמדתה לפיה שני המבחנים שנקבעו בפסיקת בית המשפט הנכבד למתן צווי-ביניים – נטיית מאזן הנזקים וסיכויי הליך – מתקיימים באופן מובהק. משכך, נטען כי יש ליתן צו-ביניים שיורה על הקפאת החלטת הממשלה, ובתוך כך גם צו שיורה על הפסקת הליך השימוע והימנעות מנקיטת כל פעולה אחרת מכוח החלטת הממשלה.
85. ביום 10.7.25 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא סולברג), לפיה “בהמשך להחלטה מיום 10.6.2025, אושר למשיבי הממשלה ייצוג נפרד בעתירה. בהחלטה מיום 7.7.2025, התבקשו משיבי הממשלה להגיב לבקשה למתן צו ביניים עד היום, שעה 12:00. תגובה כאמור – לא הוגשה. ככל שלא תוגש תגובה עד יום ראשון, 13.7.2025, בשעה 10:00, אראה בכך הסכמה לבקשה, ולמצער, העדר התנגדות; בהתאם לכך, ינתן צו ביניים כמבוקש, וזאת מבלי לנקוט עמדה לגופן של הטענות שבבקשה. ב”כ היועצת המשפטית לממשלה מתבקשים להביא את ההחלטה לידיעת משיבי הממשלה”.

86. ביום 13.7.25 הוגשה "הודעה מטעם הממשלה בבג"ץ 108225-06-25", בחתימת מזכיר הממשלה, לפיה "בשלב זה לנוכח החלטת בג"ץ מיום 10.7.25 מצורפת בזאת הודעתם של שר המשפטים יריב לוין ושר התפוצות והמאבק באנטישמיות עמיחי שיקלי שהינו יו"ר ועדת השרים לענייני הפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה, בשם ממשלת ישראל". מעיון בהודעה זו, עולה כי היא אינה מהווה תגובה לטענות שהובאו בעתירות ביחס לפגמים שנפלו בהחלטת הממשלה ולהצדקות למתן צווי ביניים, למעט טענה כי עתירות ביחס לשימוע הן מוקדמות.

87. בעקבות הודעה זו, ועוד באותו היום, ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא סולברג) שעיקרה כדלקמן:

"[...]"

3. במישור העקרוני, ובהתייחס לטענות שהעלו הצדדים, מובהר בזאת, למען הסר ספק, כי מעמדן הנורמטיבי של חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה והחלטות רשויות התביעה – בעינו עומד, ולא חל בו כל שינוי, לכאן או לכאן. בהמשך לכך, חזקה על הגורמים הרלבנטיים כי ימשיכו לפעול בעצמאות מקצועית, על כל המשתמע מכך.

4. במישור הקונקרטי, הכלל המושרש – שאף הופעל אך לאחרונה – הוא כי בית משפט זה אינו נדרש לטענות הנוגעות לעניין מסוים, בטרם התקבלה החלטה סופית של הרשות המוסמכת לגבי אותו עניין. כך, "זמנה של הביקורת השיפוטית הוא לאחר קבלת ההחלטה, ולא לפנייה [...] הלכה זו הגיונה עמה: משטרם נתקבלה החלטה, הבסיס הדרוש לקיום ביקורת שיפוטית – אינו בנמצא" (בג"ץ 43461-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פסקה 4 והאסמכתאות שם (18.3.2025); ראו גם, באותו הקשר: בג"ץ 44727-03-25 שפר נ' היועצת המשפטית לממשלה (20.3.2025); בג"ץ 44873-03-25 משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' ראש הממשלה (20.3.2025)). הדברים יפים ביתר שאת, מקום שבו מבוקש למנוע מהרשות הרלבנטית לקיים דיון באותו עניין (שם, פסקה 5 והאסמכתאות שם; ראו גם, והשוו: בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה, פסקה 34 (12.10.2008)). ואם כך הם פני הדברים באשר לדחיית עתירות על הסף, מובן כי הם תקפים, מקל וחומר, שעה שעסקינן בבקשה למתן צו ביניים, שכן ברי כי בהעדר החלטה סופית – אין מדובר בצעד בלתי הפיך. לפיכך, לא ראיתי ליתן צו ביניים בשלב זה.

5. מובן, כי ככל שיחול שינוי במצב הדברים העובדתי, ניתן יהיה לשוב ולפנות בבקשה מתאימה.

6. הודעות עדכון מטעם המשיבים תוגשנה בהתאם להתפתחויות, ולאחר מכן תינתן החלטה באשר להמשך הטיפול בעתירות.

88. משלא ניתן צו-ביניים, התכנסה ועדת השרים ביום 14.7.25 כדי לקיים את "השימוע" המלאכותי בעניינה של המשיבה. עובר לכך, העבירה המשיבה מכתב לחברי ועדת השרים שעניינו "שימוע בניגוד לדין", במסגרתו עמדה על כך שהחלטת הממשלה מכוחה נערך השימוע היא בניגוד לדין, ולפיכך נעדרת כל תוקף משפטי; כי מדובר בהליך למראית עין בלבד; וכי ההתייחסות לטענות הממשלה תימסר בפירוט במסגרת ההליך החוקי.

ביתר פירוט, הובהר כך במכתב המשיבה לוועדת השרים :

"השימוע הקבוע להיום מבוסס על החלטת ממשלה בלתי חוקית; יסודו בשיקולים זרים; הוא נערך למראית עין ואף דברי נציגי הממשלה, ביניהם חברים בוועדה, מעידים על כך שתוצאתו ידועה מראש; הוא מוחק, כלא היו, את לקחי פרשת בר-און חברון; והוא מאפשר לממשלה שליטה פוליטית מלאה בהליך סיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה ללא כל בקרה חיצונית, בניגוד להמלצות ועדת שמגר וכללי סיום הכהונה אותם קבעה הממשלה עצמה.

השימוע, כביכול, הוא בגדר ניסיון בוטה להפוך את הייעוץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית למוסד התלוי בחסדי הדרג הפוליטי, הנדרש לתת יד להפרות חוק ואשר נרתע מפעולות אכיפת חוק ומניהול הליכים פליליים נגד אנשי שלטון ומקורביהם שמא יבולע לו. המשמעות היא הסרת מגבלות על כוחה של הממשלה, פגיעה קשה בשלטון החוק, בשוויון בפני החוק, בזכויות אדם וביכולת מערכת אכיפת החוק להתמודד עם פרשות שחיתות שלטונית

[...]

השתתפות היועצת המשפטית לממשלה בהליך שיסודו אינו חוקי, שנערך למראית עין, הקובע דרך סיום כהונה חדשה שתפגע באופן קשה, מעתה ואילך, בעצמאותו המקצועית של מערך הייעוץ המשפטי הציבורי - תיתן תוקף להליך. בכך תחטא היועצת לתפקיד".

צילום מכתב המשיבה מיום 14.7.25, מצורף ומסומן מש/15.

89. בהמשך אותו היום, החליטה ועדת השרים כי "על אף האמור והגם שהיועצת המשפטית לממשלה הגישה הודעת סירוב מנומקת לאי הופעתה לשימוע לפני ועדת השרים, הוחלט לפעול לפנים משורת הדין ולזמנה פעם נוספת לשימוע שיערך ביום חמישי, כ"א בתמוז התשפ"ה (17.7.25) בשעה 10:00 במזכירות הממשלה. ככל שהיועצת המשפטית לממשלה תיעדר גם בשימוע זה, תראה בכל ועדת השרים כוויתור סופי מצד היועצת המשפטית לממשלה על זכותה לשימוע בטרם יובא נושא העברתה מתפקידה לסדר יומה של הממשלה".

צילום החלטת ועדת השרים מיום 14.7.25, מצורף ומסומן מש/16.

90. ביום 16.7.25 שלחה המשיבה מכתב נוסף לחברי ועדת השרים, ובו הפנתה למכתב מיום 14.7.25 וציינה כי "האמור בו עומד בעינו". עוד צוין במכתב מיום 16.7.25, כי "הזמנה לשימוע נוסף לפנים משורת הדין אינה יכולה להפוך הליך פסול מיסודו להליך חוקי. בתוך כך, מצב שבו מעתה ואילך תוכל הממשלה לסיים כהונה של יועץ משפטי לממשלה בלי בקרה ומתוך שיקולים זרים מושחתים, לרבות השפעה פסולה על הליכים פלילים מתנהלים, מהווה פגיעה קשה בשלטון החוק".

צילום מכתב המשיבה מיום 16.7.25 מצורף ומסומן מש/17.

91. ביום 17.7.25 התכנסה ועדת השרים פעם נוספת. באותו היום פרסמה הוועדה את "עמדתה" לצורך הנחת הנושא בפני הממשלה, במסגרתה המליצה הוועדה "להניח על שולחן הממשלה בישיבתה הקרובה את נושא סיום כהונתה של עו"ד גלי בהרב מיארה כיועצת המשפטית לממשלה".

צילום עמדת ועדת השרים מיום 17.7.25, מצורף ומסומן מש/18.

92. ביום 18.7.25 פנו העותרים בעתירת גילון ובעתירת משמר הדמוקרטיה ב"בקשה בהולה למתן צו ארעי וצו-ביניים", במסגרתה ביקשו "צו ארעי מידי, במעמד צד אחד, ובהמשך להופכו לצו ביניים, שיורה על הקפאת המהלכים לסיום כהונתה של המשיבה 4, בהתבסס על החלטת הממשלה 3125 מיום 8.6.2025, ובפרט שיורה לממשלה להימנע מלדון ולהחליט בסוגיית סיום כהונתה של המשיבה 4".

93. ביום 18.7.25 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא סולברג) כדלקמן:

"כאמור בהחלטתי מיום 13.7.2025, בהתאם להלכה הפסוקה, המועד ההולם לבחינה שיפוטית של טענות העותרים לגופן הוא לאחר שתתקבל החלטה סופית אצל הרשות המוסמכת. הממשלה טרם קיבלה החלטה בנדון; משכך – איני רואה לנכון ליתן את הצו המבוקש, ולמנוע את קיום הדיון.

לצד זאת, כפי שטוענים העותרים, שינוי עובדתי מסוים אכן חל, במובן זה שאמש פורסמה הצעת החלטה של ועדת השרים שבה נכתב, בין היתר, כך: 'מחליטים [...] להניח על שולחן הממשלה בישיבתה הקרובה את נושא סיום כהונתה של עו"ד גלי בהרב-מיארה כיועצת המשפטית לממשלה'. נוכח האמור, ובהתחשב בסעיף 1.ב. להחלטת הממשלה 3125 מיום 8.6.2025, שבו נקבע כי 'רשאית ועדת השרים להחליט להניח את הנושא על סדר יומה של הממשלה. הממשלה תדון בנושא בישיבתה הראשונה לאחר הנחת הנושא על סדר יומה' (ההדגשות הוספו – נ' ס'); בשים לב גם לקשיים שעליהם הצביעו העותרים (בפרט באשר לסד הזמנים), בסיכויי העתירה הלכאוריים, ובטיב הסוגיה שעל הפרק, על השלכותיה הנלוות – מובהר בזאת כי ככל שתחליט הממשלה על פיטורי היועצת המשפטית לממשלה, ההחלטה לא תיכנס לתוקף מידי, על מנת שתינתן שהות מספקת לעריכת ביקורת שיפוטית.

ככל שהמשיבים יראו לנכון להגיב לנטען בבקשות, יוכלו לעשות כן עד יום 20.7.2025, שעה 09:00".

94. ביום 20.7.25 הגישה המשיבה תגובה קצרה מטעמה, במסגרתה התבקש בית המשפט הנכבד לקבוע את העתירות לדיון דחוף, לשם הכרעה עקרונית לגופן של הטענות ביחס להחלטת הממשלה הסופית שהתקבלה, החלטת 3125, אשר תבהיר את גבולות המותר והאסור בכל הנוגע להליך סיום כהונת יועץ משפטי לממשלה. בתוך כך צוין בתגובה זו כי "מדיבור, כאמור, בהחלטת ממשלה שהיא החלטה מינהלית סופית, לשנות באופן קבוע את הדין ביחס להעברת יועץ משפטי לממשלה מכהונתו; החלטה הגורמת לנזקים מידיים ומצטברים, שנכון להביאה לביקורת שיפוטית באופן מידי, במנותק מאופן יישומה. לפיכך, בית המשפט הנכבד מתבקש

להביאה לכלל ביקורת שיפוטית, מוקדם ככל הניתן, ובמקביל לא לאפשר לממשלה להוסיף ולקדם את המהלך הבלתי חוקי לכדי דיון בממשלה, טרם הכרעת בית המשפט בשאלה היסודית בעניין חוקיות שינוי כללי הדחת היועץ המשפטי לממשלה" (ההדגשות במקור – הח"מ).

95. ביום 27.7.25 הגישו העותרים בעתירת משמר הדמוקרטיה "בקשה בהולה לקביעת מועד דיון דחוף", "וזאת לנוכח 'חלון הזמנים' שנפתח בהינתן דחיית מועד ישיבת הממשלה לדיון ולהכרעה בסוגיית סיום כהונת עו"ד בהרב מיארה בתפקיד היועצת המשפטית לממשלה עד לאחר תשעה באב".

96. בו ביום, הורה בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא סולברג) למשיבי הממשלה להגיש תגובה מטעמם עד ליום 29.7.25, בשעה 10:00.

97. ביום 28.7.25 הוגשה "הודעה מטעם משיבי הממשלה בבג"ץ 18225-06-25", חתומה על-ידי מזכיר הממשלה, אליה צורפה "הודעת שר המשפטים וסגן ראש הממשלה יריב לוין ושר התפוצות והמאבק באנטישמיות עמיחי שיקלי שהינו יו"ר ועדת השרים לעניין הפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה, בשם משיבי הממשלה".

במסגרת ההודעה המצורפת צוין, בין היתר, כי "הממשלה לא סתתה מהנחת נושא סיום כהונתה של עו"ד בהרב מיארה על שולחנה בישיבה הסמוכה להחלטת וועדת השרים בעניין מאחר וביום 27.7.25 כלל לא התקיימה ישיבת ממשלה" (סעיף 6 להודעה). עוד צוין כי "הממשלה בחרה בחירה ערכית המבטאת את ערכיה של מדינת ישראל והעדיפה שלא להעלות לדיון נושא מעורר מחלוקת בעיצומם של תשעת ימי האבלות על חורבן בית המקדש... במקרה כזה מכיוון שהטענות הרלוונטיות מונחות בפני שרי הממשלה ובפני היועצת המשפטית לממשלה מזה זמן רב והנושא בשל להחלטה, תקבע הממשלה דיון בממשלה בתוך יממה" (סעיף 7 להודעה).

עוד נכתב בהודעה האמורה כי הממשלה אינה מתכוונת לממש את האפשרות שניתנה בידה לייצוג נפרד, ונימקה זאת כך: "באשר לחוסר התוחלת בקיום דיון משפטי שבו היועצת המשפטית לממשלה נוטלת מהממשלה את כל משאביה המשפטיים... בנסיבות אלו הממשלה מתנגדת להיפוך היוצרות ולא תשכור את שירותיו של עורך דין פרטי בודד, מוכשר ככל שיהיה" (סעיף 8 להודעה).

98. ביום 29.7.25 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא סולברג), כדלקמן:

"למקרא הבקשה (שכותרתה 'בקשה בהולה לקביעת מועד דיון דחוף') והתגובה; כשנושא סיום כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה צפוי לעלות על סדר יומה של הממשלה בישיבתה הקרובה; וכאמור בהחלטתי מיום 18.7.2025, כי המועד ההולם לבחינה שיפוטית של טענות העותרים לגופן, הוא לאחר שתתקבל החלטה סופית אצל הרשות המוסמכת – לא ראיתי לנכון להיעתר לבקשה. הבקשה נדחת אפוא בזאת.

בשולי הדברים: משבחה הממשלה, לדבריה, 'בחירה ערכית המבטאת את ערכיה של מדינת ישראל והעדיפה שלא להעלות לדיון נושא מעורר מחלוקת בעיצומם של תשעת ימי האבלות על חורבן בית המקדש' (סעיף 7 לתגובה), אולי נכון יהיה לשקול – לשם צמצום המחלוקת בימים הללו – חזרה, בעיקרו של דבר, למתווה סיום כהונתו של יועץ משפטי לממשלה, כפי שהוצע בדו"ח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה (מתווה שאומץ בהחלטת הממשלה 2274 מיום 20.8.2000). זאת, מבלי נקיטת עמדה מצדי לגבי המתווה שעליו החליטה הממשלה".

99. למחרת ההחלטה, ביום 30.7.25, הוגשה הודעת משיבי הממשלה חתומה על-ידי מזכיר הממשלה, ואשר אליה צורפה שוב "הודעת שר המשפטים וסגן ראש הממשלה יריב לוין ושר התפוצות והמאבק באנטישמיות עמיחי שיקלי שהינו יו"ר ועדת השרים לעניין הפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה, בשם משיבי הממשלה".

בהודעה המצורפת צוין כי הממשלה "שקלה לצמצם מחלוקות ולפעול בהתאם למתווה הפסקת כהונתו של יועץ משפטי לממשלה כפי שהוצע בדו"ח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה... והפכה כל אבן בניסיון לממשה, ללא הועיל".

מיד לאחר מכן, נכתב בהודעת הממשלה האמורה, כדלקמן: "הכשל העיקרי נעוץ ביכולת לאייש את מינוי הממשלה בוועדת האיתור. מינוי בודד זה של שר משפטים או יועץ משפטי לשעבר מתוך חמשת חברי ועדת האיתור אמור להיות קרוב רעיונית למדיניותה של הממשלה. לשם כך קבעה ועדת שמגר עצמה כי מינוי זה יוחלף בתום הכהונה של כל ממשלה. לכן לפי מסקנותיה המקוריות של ועדת שמגר אין להלום מצב שהממשלה תמנה מתנגדים מובהקים למדיניותה. רשימת המועמדים הפוטנציאליים לאיוש מינוי הממשלה בוועדת האיתור מצומצמת ביותר וכוללת שבעה יועצים משפטיים לממשלה לשעבר וארבעה עשר שרי ושרות משפטים לשעבר. כל שבעת היועצים המשפטיים לממשלה לשעבר פרסמו ביום 19.3.2025 עצומה המתנגדת מראש להפסקת כהונתה של עו"ד בהרב מיארה כיועצת המשפטית לממשלה ובכך איינו את כל ההיגיון של ועדת שמגר (שלעמדת הממשלה איננו מוכרח) בהיוועצות עם גורם אובייקטיבי חיצוני לממשלה. שר המשפטים בחן לאורך זמן את האפשרות למנות כל אחד או אחת מרשימת ארבעה עשר שרי ושרות המשפטים לשעבר והתברר לו כי אחד עשר מתוכם מנועים מלשאת בתפקיד, או שהם התבטאו פומבית נגד הפסקת כהונתה של עו"ד בהרב מיארה כיועצת המשפטית לממשלה או שהם מתנגדים מובהקים למדיניות הממשלה" (ההדגשות במקור – הח"מ).

עוד צוין בהודעה כי שלושת המועמדים האחרים סירבו להתמנות לוועדה מטעם הממשלה, "חרף מאמצי שכנוע ממושכים מצד שר המשפטים שכללו פגישות אישיות עמם".

100. כאן, שומה על הקוראים את הדברים לעצור, שכן המעיין בהודעה זו של משיבי הממשלה ימצא, באופן חסר תקדים כמעט, חשיפה חד-משמעית של שיקוליה הזרים של הממשלה בהחלטתה לשנות את מנגנון הפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה, לאחר שלא עלה בידה להבטיח את הפסקת כהונתה של המשיבה באמצעות המנגנון שנקבע בהחלטת הממשלה 2274. זאת כאמור, ללא שקדמה להחלטה זו בחינה מעמיקה ובלתי תלויה של ועדה מקצועית לגבי מנגנון הפסקת הכהונה המתאים לכהונת יועץ משפטי לממשלה בהיותו שומר סף (כדוגמת ועדת שמגר), ורק על מנת להבטיח את התוצאה הרצויה.

הממשלה אינה מסתירה עוד את דרכי פעולתה ואת תכלית החלטתה. וכך מנמקת הממשלה בפני בית המשפט הנכבד מדוע נדרש היה לתקן את החלטת הממשלה 2274: הממשלה, באמצעות שר המשפטים וסגן ראש הממשלה, ערכה רשימה של שמות כל שרי המשפטים והיועצים משפטיים לממשלה לשעבר, המועמדים למינוי מטעמה לוועדה המקצועית-ציבורית, שכל תכליתה היא ליצור גוף אובייקטיבי ונטול פניות, אשר יבחן באופן 'נקי' את התשתית העומדת בבסיס כוונת הממשלה להפסיק את כהונת היועץ המשפטי (לא בכדי נקבע בהקשר זה כי נציג הממשלה בוועדה יהיה יועץ משפטי לממשלה או שר משפטים **לשעבר**). לאחר מכן, כל אחד משרי המשפטים והיועצים המשפטיים לשעבר מופה, אחד אחרי השני, בהתאם ל"קרבתם הרעיונית לממשלה", במטרה לבדוק האם במינויו יהיה כדי להבטיח את התוצאה הרצויה מבחינת הממשלה בדמות הפסקת כהונת היועצת המשפטית לממשלה. תהליך מיפוי וסינון זה, כך מגלה הממשלה את שיטתה, הוליד רק שלושה מועמדים פוטנציאליים שיתכן ויענו על "הגדרת התפקיד". ואולם – מועמדים פוטנציאליים אלו מיאנו לקחת חלק בהליך בלתי חוקי זה, תוך שהם מסרבים להצעת שר המשפטים חרף מאמצי שכנוע ממושכים מצידו, שכללו גם פגישות אישיות עימו.

הוזה אומר, מהודעת הממשלה לבית המשפט הנכבד עולה **שלא הייתה מניעה אובייקטיבית כלשהי לאייש את המקום בוועדה**, אלא שלא עלה בידי הממשלה לאייש אותה באופן שיבטיח מראש שהוועדה לא תחלוק על עמדת הממשלה ותתמוך בעמדתה. מדובר כאמור בהודאה של שר המשפטים ושל הממשלה שהוא שקל למעשה שיקול זר להחלטה, משעה שתפקידה של הוועדה המקצועית-ציבורית הוא להיות ועדה חיצונית לממשלה ולספק המלצה אובייקטיבית.

101. בהינתן שלא עלה בידי הממשלה לאייש את הוועדה המקצועית-ציבורית באופן שיבטיח כי המלצתה תהא בעלת "קרבה רעיונית לממשלה", הוחלט על שינוי הכללים תוך כדי ההליך והחלפת הוועדה המקצועית-ציבורית בוועדת שרים פוליטית. מעמדם המשפטי ותפקידם המקצועי של חברי הוועדה המקצועית-ציבורית הוא שהופך אותם לכשירים ומתאימים לכהן בוועדה מייעצת מסוג זה – ולא תפיסת עולמם הפוליטית, שאינה אמורה להשפיע על הבחינה האובייקטיבית שתיעשה על-ידי הוועדה המקצועית-ציבורית לבחינת תיפקודו המקצועי של היועץ המשפטי לממשלה. על כן, למעשה, אין ולא היתה כל מניעה אובייקטיבית לאייש את הוועדה.

כמו כן, הודעה זו שהוגשה לבית המשפט הנכבד מלמדת כי הנימוק שהוצג מלכתחילה להחלטת הממשלה, לפיו המועמדים הרלוונטיים למינוי מטעם הממשלה לוועדה המקצועית-ציבורית הביעו עמדה מוקדמת בנוגע לסוגיה שעל הפרק – אינו הנימוק האמיתי לשינוי דרך הפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה. וממילא, הבסיס לנימוק זה נשמט מאליו, כאשר ה"פתרון" אשר מצאה הממשלה לקושי הלכאורי, אשר לא הוצגה לו כל תשתית, הוא מינוי ועדת שרים אשר כלל חברה הצביעו חודשים ספורים קודם לכן על החלטה המביעה אי-אמון ביועצת ועל עמדתם בדבר התקיימות העילה להפסקת הכהונה [ראו סעיף 69 לעיל].

ג.3.2. הליך קבלת החלטת הממשלה 3306

102. בהמשך לאמור, ביום 30.7.25, פורסמה הצעה להחלטת ממשלה שהגיש שר המשפטים, שעניינה "הפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה, עוה"ד גלי בהרב-מיארה". בהצעת ההחלטה צוין, בין היתר, כי "הממשלה אינה כבולה להחלטות ממשלות עבר והזכות של נבחר ציבור לשנות את החלטות קודמיהם עומדת בלב הרעיון הדמוקרטי" (סעיף 3 להצעת ההחלטה). עוד צוין כי "לאחר מספר חודשים של שיתוק ולנוכח כשלון הנחת המוצא של וועדת שמגר כי ניתן לבצע את התהליך במהירות וביעילות, החליטה הממשלה לפי סמכותה הקבועה בחוק לשנות במעט את דרך סיום הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה... בשונה ממסקנות וועדת שמגר, נקבעה היועצות בוועדת שרים במנגנון מיוחד הכולל שימוע נוסף ליועץ המשפטי לממשלה" (סעיף 11 להצעת ההחלטה).

צילום הצעת ההחלטה מיום 30.7.25 מצורף ומסומן **מש/19**.

יושם אל לב, כי הצעת החלטה זו הוגשה לממשלה ללא חוות דעת משפטית ומבלי שדברי ההסבר שלה כוללים התייחסות להליכים המשפטיים בעתירות הראשונות, ובפרט להחלטתו של בית המשפט הנכבד מיום 18.7.25.

103. ביום 31.7.25 הוגשה במסגרת עתירת **גילון** "בקשה דחופה נוספת למתן צו ארעי וצו ביניים"; ובעתירת **משמר הדמוקרטיה** "בקשה להבהרת צו שיפוטי ובקשה נוספת לקיום דיון דחוף". ביום 1.8.25 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא סולברג) שקבעה כדלקמן:

"כאמור בהחלטתי מיום 18.7.2025, ככל שתחליט הממשלה על פיטורי היועצת המשפטית לממשלה, לא תיכנס ההחלטה לתוקף מייד, על מנת שתניתן שהות מספקת לביקורת שיפוטית. לפיכך אין צורך במתן הצו (שנתבקש אתמול בבג"ץ 18225-06-25), ולא בהבהרת צו שיפוטי ובקיום דיון (שנתבקשו אתמול בבג"ץ 25348-06-25).

הבקשות נדחות".

104. ביום 4.8.25 שלחה המשיבה מכתב לשרות ולשרי ממשלת ישראל, ובו פורט כי "הצעת ההחלטה שמונחת לפני הממשלה מנוגדת לדין והיא תוצר של שיקולים זרים והליך פגום". בתוך כך צוין במכתב, בין היתר, כי "... 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. מעתה תוכל הממשלה להדיח כל יועץ משפטי לממשלה - התובע הכללי במדינה - בלי מנגנוני בקרה כלשהם ואף משיקולים זרים..."

עוד פורט במכתב כי "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".

בתוך כך, הודגש כי "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" (ההדגשות במקור – הח"מ). בהמשך לכך, פורטו בגוף המכתב היבטים מרכזיים הנוגעים לאי-חוקיות הצעת ההחלטה.

צילום מכתב המשיבה מיום 4.8.25 מצורף ומסומן מש/20.

105. ביום 4.8.25 התקבלה החלטת הממשלה 3306 שכותרתה "הפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה, עוה"ד גלי בהרב-מיארה", בה הוחלט כדלקמן:

1. בין היועצת המשפטית לממשלה, עוה"ד גלי בהרב-מיארה, לבין הממשלה מתקיימים חילוקי דעות מהותיים וממושכים היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל.

2. לממשלה אין כל אמון בעו"ד בהרב-מיארה כיועצת המשפטית לממשלה והמשך כהונתה בתפקיד פוגע פגיעה קשה בעבודת הממשלה.

3. להפסיק לאלתר את כהונתה של עו"ד גלי בהרב-מיארה כיועצת המשפטית לממשלה."

106. בהמשך, ולאחר קבלת החלטת הממשלה 3306 על הפסקת כהונת היועצת המשפטית לממשלה, הוגשו שתי עתירות נוספות: בג"ץ 7094-08-25 **סיעת יש עתיד נ' ממשלת ישראל** (להלן: **עתירת יש עתיד**) ובג"ץ 7100-08-25 **לשכת עורכי הדין בישראל נ' ממשלת ישראל** (להלן: **עתירת לשכת עורכי הדין**; וביחד – **העתירות הנוספות**). העותרים בעתירות הנוספות מבקשים מבית המשפט הנכבד להורות על ביטול החלטת הממשלה 3125; כמו-גם על ביטול החלטת הממשלה שהתקבלה מכוחה ביום 4.8.25 בדבר הפסקת כהונת היועצת המשפטית לממשלה (להלן: **ההחלטה על הפסקת הכהונה**).

או-אז, הורה בית המשפט הנכבד על הוצאת צו ארעי והעברת העתירות להרכב:

1. "בהמשך להחלטתי מיום 18.7.2025, ניתן בזאת צו ארעי, שלפיו תושהה החלטת הממשלה מהיום על פיטורי היועצת המשפטית לממשלה, על כל המשתמע מכך, עד למתן החלטה אחרת. בתוך כך, לא יחול בתקופה זו שינוי כלשהו בסמכויות היועצת המשפטית לממשלה, ובסדרי העבודה הנוהגים בינה לבין הממשלה; אף אין להכריז על מחליף או ממלא מקום. כמו כן, כפי שציינתי בהחלטתי מיום 13.7.2025: "מובהר בזאת, למען הסר ספק, כי מעמדן הנורמטיבי של חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה והחלטות רשויות התביעה – בעינו עומד, ולא חל בו כל שינוי, לכאן או לכאן".

כמו כן, וכפי שיתואר להלן, ביום 10.8.25 הורה בית המשפט הנכבד על הפיכת הצו הארעי לצו ביניים, שיעמוד בתוקפו עד למתן החלטה אחרת.

3.3.ג. ההחלטה על מתן צו ביניים והבקשות לפי פקודת ביזיון בית המשפט

107. בו ביום, 4.8.25, הוגשה במסגרת עתירת התנועה "בקשה דחופה למתן צו ביניים ולחלופין לקיום דיון דחוף בבקשה ולתיקון העתירה"; ובמסגרת עתירת משמר הדמוקרטיה הוגשה "הודעה מטעם העותרת ובקשה להבהרת צו שיפוטי, לתיקון העתירה ולקיום דיון דחוף". כמו כן, הוגשו באותו יום העתירות הנוספות – עתירת יש עתיד ועתירת לשכת עורכי הדין. בנוסף הוגשה ביום 5.8.25 בקשה לתיקון עתירת האקדמיה. לאחר מכן, ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא סולברג) שהובאה לעיל, אשר הורתה על מתן צו ארעי ועל העברת העתירות לדיון לפני הרכב.

108. ביני לביני, ביום 5.8.25 וביום 8.8.25 הוגשו בקשות לפי פקודת ביזיון בית המשפט (להלן: **פקודת הביזיון**) בעתירת משמר הדמוקרטיה ובעתירת לשכת עורכי הדין, וביום 6.8.25 הוגשה בעתירת האקדמיה "הודעה ובקשה מטעם העותרת להורות מיידית על צווי הביניים". זאת, על רקע מכתבו של שר התקשורת לעובדי משרדו, מיום 5.8.25, שכותרתו "הבהרה בנוגע לפעילות מול היועצת המשפטית לממשלה לשעבר" (להלן: **מכתב שר התקשורת**). במכתב האמור, פנה שר התקשורת לעובדי משרדו, וציין, בין היתר, כי "הנכם נדרשים לא לקיים חוות דעת מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה ללא אישור לשכתי, ולהתייעץ עם לשכתי בכל מקרה של ספק. מעמדה של מיארה וצוותה הוא כמעמד כל אזרח אחר".

109. ביום 5.8.25 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כב' השופטת כנפי-שטייניץ) אשר הורתה על איחוד הדיון בעתירות הנוספות עם העתירות הראשונות. יוער, כי באשר לעתירה נוספת שהוגשה על-ידי העותרים בעתירת גילון (בג"ץ 8273-08-25) נקבע כי "בסוגיה נושא העתירה תלויה ועומדת עתירה נוספת של העותרים... לפיכך יודיעו העותרים... מדוע לא תימחק עתירתם המאוחרת". ביום 6.8.25 הגישו העותרים בעתירה זו הודעה לפיה הם מסכימים למחיקת עתירתם המאוחרת.

110. יומיים לאחר מכן, ביום 7.8.25, הורה בית המשפט הנכבד (כב' הנשיא עמית) כי הדיון בעתירות יתקיים ביום 3.9.25 בפני הרכב של תשעה שופטים (כב' הנשיא עמית, כב' המשנה לנשיא סולברג, וכב' השופטים מינץ, אלרון, וילנר, גרוסקופף, שטיין, כנפי-שטייניץ וכבוב). עוד נקבע ביום זה, כי המועד להגשת עתירות מתוקנות יהיה עד ליום 13.8.25.

111. במקביל, ביום 7.8.25, הוגשה תגובה מטעם המשיבה לבקשות למתן צווי ביניים, בה נטען, בין היתר, כי "מאזן הנזקים נוטה באופן מובהק וחיוני להקפאת יישום כלל ההחלטות שהתקבלו מכוח החלטת הממשלה 3125, באופן המצדיק את הפיכת הצו הארעי לצו ביניים שיעמוד בתוקפו עד להכרעה בעתירות"; ועל כן התבקש בית המשפט הנכבד "להפוך את הצו הארעי לצו ביניים, שיעמוד בתוקפו עד להכרעה בעתירות" (ההדגשות במקור – הח"מ).

112. משיבי הממשלה הגישו גם הם ביום 7.8.25 הודעה חתומה על-ידי מזכיר הממשלה, ואשר אליה צורפה שוב "הודעת שר המשפטים וסגן ראש הממשלה יריב לוין ושר התפוצות והמאבק באנטישמיות עמיחי שיקלי שהינו יו"ר ועדת השרים לעניין הפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה, בשם משיבי הממשלה". בהודעה זו צוין כי "הממשלה מבקשת לשוב ולהפנות את בית המשפט להודעתה מיום 13.7.2025 ולטעון כי הדברים שרירים וקיימים, ואף ביתר שאת, ביחס לעתירות ולבקשות לצווי הביניים שהתווספו מאז אותה הודעה, אשר לכולן הממשלה מתנגדת בחריפות" (סעיף 1 להודעה). עוד צוין, בין היתר, כי "ברור לכל בר דעת כי משמעות קבלת העתירות איננה הצעת פרוצדורה מעשית כלשהי שתצליח לפתור בעיה אקוטית זו אלא חסימה מלאה של כל פתרון למצב. מדובר בעתירות לביטול סמכותה החוקית והדמוקרטית של הממשלה לסיים כהונת יועץ משפטי לממשלה. מדובר בעתירות לביטול סמכות הפיקוח של הממשלה על היועץ המשפטי 'לממשלה', לא רק בתחומי אכיפת החוק כמקובל בכל מדינה מערבית מתוקנת וכפי שנקבע מפורשות גם במסקנות וועדות אגרנט ושמגר, אלא אף בתחומי הייעוץ לממשלה וייצוג הממשלה שבהם מתמקדת הסוגיה הנוכחית ושהם נדרש שיתוף פעולה יעיל מקל וחומר" (סעיף 14 להודעה). כן צוין בשולי ההודעה "אשר לבקשה לצו ביניים, מדובר בצו בלתי ישים. צו הדומה לצו שיפוטי שידרוש מבני זוג מסוכסכים להמשיך ולקיים את כל מרכיבי היחסים שנהגו ביניהם בעת שיחסייהם היו תקינים. צו שיפוטי לא יוכל להפוך חוסר שיתוף פעולה לשיתוף פעולה יעיל. צו שיפוטי לא יוכל לרפא את הנזק החמור שנגרם למדינה ולאזרחיה כתוצאה מהשיתוק התפקודי שעו"ד בהרב מיארה גוזרת על מדינת ישראל ואזרחיה בעיצומה של מלחמה רב זירתית" (סעיף 16 להודעה).

113. ביום 10.8.25 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא סולברג), בנוגע לבקשות למתן צווי ביניים, כדלקמן:

"בהמשך להחלטותי מיום 18.7.2025 ומיום 4.8.2025, ולאחר שבחנתי את טענות הצדדים, ניתן בזאת צו ביניים, המשמר את מצב הדברים כפי שנקבע בצו הארעי. כך, החלטת הממשלה על פיטורי היועצת המשפטית לממשלה לא תיכנס לתוקף, על כל המשתמע מכך, עד למתן החלטה אחרת. בכלל זאת, לא יחול בתקופה זו כל שינוי בסמכויות היועצת המשפטית לממשלה; בסדרי העבודה הנוהגים בינה לבין הממשלה; במעמדן הנורמטיבי של חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה והחלטות רשויות התביעה; ולא יוכרז על מחליף או ממלא מקום".

בהחלטתו האמורה נדרש בית המשפט הנכבד גם לבקשות שהוגשו בעניין מכתב שר התקשורת לפי פקודת ביזיון בית משפט, תוך שנקבע, בין היתר, כדלקמן :

3. יש להצר על האמור במכתב. כידוע, הכל חייבים בכיבוד החלטות ופסקי דין של בית המשפט, 'ומקל וחומר ניתן לצפות לכך מהמדינה ומכל גורם שלטוני כבעל דין'... למותר לציין, כי התנהלות שר התקשורת בענייננו – חמורה; סותרת מושכלות יסוד באשר לשלטון החוק. הדברים אף מקבלים משנה תוקף, בהתחשב בכך שהשר הורה לעובדי משרדו לנהוג כאמור [...]

4. ...

5. סבורני כי בלאו הכי, טרם בשלה העת לנקיטת הליכים לפי פקודת הביזיון... קשה לומר כי בענייננו מוצו כלל האפשרויות, משאלה טרם נוסו. בפרט, נדמה כי יש מקום לכמה הבהרות, אשר ניתן לקוות, במבט צופה פני עתיד, כי יהיה בהן כדי למנוע המשך התנהלות כאמור; ולמצער 'ליטול את העוקץ' מהתנהלות כזו, בדגש על כך שעובדי המשרד לא ימצאו במבוכה באשר למצב הדברים הנורמטיבי [...]

6. אבהיר אפוא, כי בהתאם לצו הביניים ולהחלטותי הקודמות, כאמור לעיל, ובניגוד לאמור במכתב, היועצת המשפטית לממשלה איננה 'היועצת המשפטית לממשלה לשעבר'; תוקפן של חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה – בעינו עומד; והדרישה מעובדי המשרד לשנות את התנהלותם הנוהגת לגבי חוות הדעת האמורות – אין לה על מה שתסמוך. הדברים יפים כלפי עובדי משרד התקשורת (כפי שהבהירה גם היועצת המשפטית למשרד התקשורת, במכתבה לעובדי המשרד מיום 5.8.2025), כמו גם כלפי יתר משרדי הממשלה".

114. ביום 13.8.25 הוגשה בקשה למתן צו ביניים בבג"ץ 7094-08-25, בקשה לאכיפת צו הביניים בבג"ץ 7100-08-25; ובקשה לפי פקודת ביזיון בית המשפט ולצו עשה בבג"ץ 24804-06-25 (להלן: **הבקשות מיום 13.8.25**). הבקשות מיום 13.8.25 התייחסו לאירוע במסגרתו שר המשפטים "הורה לאנשיו להחליף את מנעולי הלשכה במשרד המשפטים בתל אביב, בו נוהגת לעבוד גם המשיבה 4..." (סעיף 2 לבקשה בבג"ץ 7100-08-25).

115. ביום 17.8.25 הוגשה תגובת שר המשפטים לבקשות מיום 13.8.25, בה נטען, בין היתר, כי "החדר שננעל הינו חדרו האישי של שר המשפטים, המצוי בתוך לשכת שר המשפטים" (סעיף 4 לתגובת השר), וכי השימוש בחדר טעון קבלת אישור מוקדם מהשר.

באותו יום הוגשה גם תגובת היועצת המשפטית לממשלה, בה נטען, בין היתר, כי "האירוע המתואר סותר את הצווים השיפוטיים שיצאו מלפני בית המשפט הנכבד, ובפרט את ההוראה לפיה אין לשנות מסדרי העבודה הקיימים. דומה שתכליתו היא ניסיון לפגוע במעמדה של היועצת המשפטית לממשלה ובעבודתה המקצועית" (סעיף 8 לתגובת היועצת).

116. נכון למועד הגשת תגובה זו, טרם ניתנה החלטה בעניין זה.

117. ביני לביני, ביום 14.8.25, הוגשה עתירה מתוקנת במסגרת עתירת **התנועה**; ביום 15.8.25, הוגשה עתירה מתוקנת במסגרת עתירת **משמר הדמוקרטיה**; וביום 17.8.25, הוגשה עתירה מתוקנת במסגרת עתירת **האקדמיה**.

118. לשלמות התמונה יצוין, כי ביום 7.8.25 פנה השר לביטחון לאומי באמצעות עורך דין פרטי מטעמו ליועצת המשפטית לממשלה ולמנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, במכתב שעניינו "מיצוי הליכים בטרם [ב]עתיירה – דרישה להפסקת השימוש במשאבי המדינה במסגרת הגנת היועצת המשפטית לממשלה בעתירות כנגד הליך הפסקת כהונתה" (להלן: **פניית השר לביטחון לאומי**). בפניית השר לביטחון לאומי נטען, בעיקרו של דבר, כי על פרקליטות המדינה להימנע מייצוג היועצת המשפטית לממשלה בעתירות דין; כי על הפרקליטות לייצג במסגרת העתירות דין את עמדת הממשלה; וכן כי על מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה להימנע כליל מעיסוק בסוגיית הפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה ולהעביר את הטיפול ליחידה משפטית אחרת שאיננה כפופה ליועצת בדרך שגרה.

צילום פניית השר לביטחון לאומי מיום 7.8.25 מצורף ומסומן **מש/21**.

119. ביני לביני, ובהמשך להחלטת בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא סולברג מיום 4.8.25) ביחס לאמור בסעיף 19 לתגובה לצו-ביניים, נערכה שקילה נוספת בנושא. בהמשכה, ביום 17.8.25, נשלח מענה לפניית השר לביטחון לאומי מטעם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), על דעת מנהל מערך ייעוץ וחקיקה – המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (להלן: **מכתב המענה**).

במכתב המענה צוין, בין היתר, כי "[...] העתירות נסובות אודות שאלה עקרונית מוסדית, והיא – מהותו ואופיו של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה במדינת ישראל" (סעיף 1 למכתב המענה). בתוך כך, הוסבר כי "סוגיית דרך סיום הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה ושאלת העילה החוקית לפיטוריו, המהוות שתיהן את הסיבה-בלעדיה-אין להחלטת הממשלה על הפיטורים הקונקרטיים, כרוכות בתפיסת תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, אשר מצויה באופן מובהק בסמכותה ובאחריותה של היועצת" (סעיפים 4-5 למכתב המענה).

בנוסף, צוין כי "שינוי מהותו של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, כפי שהדבר נובע משינוי דרך סיום הכהונה ומשתקף בנימוקים העומדים ביסודה של החלטת הפיטורין, הוא חלק ממהלך רחב יותר להסרת מגבלות על כוחה של הממשלה ולהחלשת ערובות לשמירה על שלטון החוק, על זכויות הפרט, על המינהל התקין, על ממלכתיות השירות הציבורי ועל ערכים דמוקרטיים נוספים כיוצא באלה. לפי פסיקת בית המשפט העליון, היא מוסמכת ואף חייבת לעסוק באותם צעדים המהווים חלק מ'הרפורמה המשפטית', מתוקף תפקידה, אפילו שיש בצעדים אלה כדי להשליך על מעמדה ועל מהות תפקידה של היועצת" (סעיף 7 למכתב המענה).

לבסוף נכתב, "נדמה אפוא כי הפיכתה של שאלת ניגוד העניינים כביכול למוקד העניין בשלב זה מיועדת בעיקרה למנוע מהיועצת את תפקידה המוסדי ולהפוך בכך את הקערה על פיה" (סעיף 9 למכתב המענה). עוד הודגש, באשר לייצוג הממשלה בעתירות דין, כי עוד לפני כחודשיים נמסר לשר המשפטים ולמזכיר הממשלה כי ניתן היתר לייצוג נפרד, ואולם "עד כה, הממשלה לא פעלה לממש אפשרות זו, מטעמיה" (סעיף 11 למכתב המענה).

עוד נבקש להפנות לפסק הדין בבג"ץ 1893/23 ארגון לביא נ' היועצת המשפטית לממשלה (22.2.23), המובא בסעיף 7 למכתב המענה, ובפרט לאמור בפסקאות 5-6 לפסק הדין.

צילום מכתב המענה מיום 17.8.25 מצורף ומסומן מש/22.

ד. הטיעון המשפטי – דין העתירות להתקבל

תוך ביטול החלטת הממשלה 3125 והחלטת הממשלה 3306

120. כפי שתואר בחלקה העובדתי של תגובה זו, מאז התקבלה החלטת הממשלה 3125 מושא העתירות ביום 6.8.25, המשיכה הממשלה ביישומה. תחילה, באמצעות התכנסות ועדת השרים וקבלת המלצתה בנושא, ולאחר מכן באמצעות קבלת החלטת הממשלה 3306 ביום 4.8.25, המורה על סיום כהונת היועצת המשפטית לממשלה.

121. מטבע הדברים, ככל שימצא כי דין העתירות נגד החלטה 3125 להתקבל, וככל שבית המשפט הנכבד יורה על ביטול החלטת הממשלה 3125, ממילא יתבטלו מאליהן כלל ההחלטות המינהליות שהתקבלו בהמשך מכוחה של החלטה זו, ובכלל זאת המלצת ועדת השרים והחלטת הממשלה 3306, שלוקות בפגמים מינהליים נוספים, שגם הם כשלעצמם מביאים לבטלותן.

הגיון הדברים פשוט הוא – מקום בו נכרת העץ מן היסוד, נופלים עמו באחת גם כל יתר ענפיו. כך תמיד, וכך גם במקרה שלפנינו. החלטת הממשלה 3125 היא החלטה שהתקבלה בניגוד לדין, היא פסולה מיסודה ולפיכך בטלה מעיקרא.

אי-החוקיות שדבקה בהחלטת הממשלה 3125 מחייבת לעמדת היועצת את ביטולה, וזאת מכוח כל אחד מן הנימוקים שיובאו להלן, הנסובים, בין היתר, הן על הליך קבלתה הפגום מן היסוד; הן בשל פגיעתה האנושה בשלטון החוק; הן בשל היותה מבוססת על שיקולים זרים. כל אחד מפגמים אלו ניצב שריר וקיים, במנותק מיישומה של החלטת ממשלה זו, והיה נותר תקף באותה מידה של מובהקות, אף לו היתה הממשלה מחליטה שלא ליישמה לעת הזו.

ד.1. החלטה 3125 – משמעויותיה והפגמים שנפלו בה

ד.1.1. פגיעה אנושה בעקרון שלטון החוק

122. סמכות הממשלה להורות על סיום כהונה של יועץ משפטי לממשלה, אף שהיא נדרשת למצבי קיצון חריגים ביותר, טומנת בחובה סכנה אינהרנטית לפגיעה בשיקול הדעת העצמאי והמקצועי שלו, ביחס למכלול תפקידיו. ישנו קשר הדוק וישיר בין האופן שבו מעצבת שיטת משטר את הליך סיום הכהונה של מי שבין יתר תפקידיו נדרש להיות שומר הסף של הממשלה ומי שעומד בראש התביעה הכללית, לבין יכולתו של נושא משרה זה להגשים את התפקיד שיועד לו בשיטה המשטרית. ועדת שמגר עמדה על קשר הדוק זה ועיצבה את הסדרי המיני והפיטורין לאורו.

לפיכך, הליך סיום כהונה חוקי, שנערך באופן תקין, באמצעות ערבויות מוסדיות שיאזנו את סמכותה של הממשלה להעביר את היועץ המשפטי לממשלה מכהונתו, הוא ערובה חיונית ביותר למניעת שימוש לרעה בסמכות הפיטורין של הממשלה. זהו העיקרון המרכזי, הבריא התיכון, שנקבע בדוח ועדת שמגר, ולפיו אין לתת לממשלה שליטה פוליטית מלאה בהליך המינוי וסיום הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה, היות שהכרחי לבצר ולשמר את עצמאותו, ממלכתיותו, מקצועיותו ואי-תלותו של היועץ המשפטי לממשלה.

123. החלטת הממשלה שלפנינו שומטת את הבריא התיכון שנקבע בדוח ועדת שמגר ועוגן בהחלטת הממשלה מס' 2274. בעשותה כן, משנה הממשלה באופן יסודי את מהותו ודמותו של מוסד היועץ המשפטי לממשלה, כפי שעוצב אף בפסיקת בית משפט נכבד זה (ראו, למשל, סעיפים 87 ו-94 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) עמית **בעניין הסבירות**; וסעיף 166 לפסק דינה של הנשיאה חיות בעניין זה)). כפועל יוצא מכך, החלטת הממשלה מסבה פגיעה אנושה למקצועיות, לממלכתיות ולעצמאות מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה, וליכולתו להמשיך ולמלא את תפקידיו המשטרניים – ייעוץ משפטי לממשלה ליישום מדיניותה בגבולות הדין ועמידה בראש התביעה הכללית. פגמיה השורשיים של החלטת הממשלה מתפרשים על-פני שלושה מישורים מרכזיים, הקשורים זה בזה: מהות ההחלטה, עיתוי ההחלטה והליך קבלתה.

2.1.ז. מהות החלטת הממשלה 3125 ונפקותה המשטרית

124. בשל הקשר האינהרנטי בין הקביעה בדבר דרכי הפסקת הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה לבין מהות תפקידו, החלטת הממשלה עתידה להפוך את מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, לרבות ייצוג המדינה בערכאות והתביעה הכללית, למוסד שתלוי כולו בחסדי הדרג הפוליטי, ועל כן לא יהיה ניתן להגיד עליו שהוא בפועל מוסד שיש בו רכיב של עצמאות. בכך, יש משום פגיעה אנושה בשלטון החוק, בשוויון בפני החוק, ביכולת להבטיח שמירה על זכויות אדם, ביכולת להבטיח את הצגת מלוא התשתית העובדתית והמשפטית בערכאות המשפט השונות, וביכולת מערכת אכיפת החוק להתמודד עם שחיתות שלטונית.

125. בשל הקשר האינהרנטי בין קביעת דרכי הפסקת הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה, לבין מהות התפקיד, נפקותה המשטרית של החלטת הממשלה היא שינוי מהיסוד של הצופן הגנטי של כלל מערך הייעוץ המשפטי הציבורי בישראל והחלפתו ממערך ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי, למוסד חדש המבוסס על תפיסה של **חובת נאמנות אישית** לממשלה, כמעין עורכי דין פרטיים של הממשלה ושל שריה, אשר חבים את נאמנותם לדרג הפוליטי, חלף שלטון החוק והאינטרס הציבורי. החלטת הממשלה יוצרת חשש מבוסס ביותר, לכך שמי שיתמנה לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה ישים לנגד עיניו **אך את הגשמת רצון הממשלה**, וימנע מלהתריע במקרים בהם הממשלה מבקשת לפעול בניגוד לדין, שמה יפוט באמצעות מנגנון פוליטי לחלוטין. **ואולם, בכך ימעל היועץ המשפטי לממשלה 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 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].

126. החלטת הממשלה 3125 מעניקה אפוא שליטה פוליטית בלעדית בהליך הפסקת הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה. בהתאם, הליך הפסקת הכהונה נעדר גם כל בחינה מקצועית או ציבורית של ההצדקות להפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה.

ועדת השרים – בהיותה הזרוע הארוכה של הממשלה ולמעשה אורגן שלה – אינה יכולה להוות ערובה לבחינה מקצועית ונטולת פניות של השאלה האם מה שנתפס בעיני הממשלה כחוסר שיתוף פעולה מצד היועץ המשפטי לממשלה, הוא למעשה מימוש חובתו ומילוי תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה בהצגת גבולות הדין, כדי להבטיח שהממשלה לא תחרוג מהם בפעולותיה. ועדת השרים אף אינה יכולה להיות ערובה מוסדית אובייקטיבית לבחינת התשתית העובדתית בשאלת קיומו של שיתוף פעולה, וזאת בניגוד לוועדה מקצועית-ציבורית שבכוחה לבחון האם חרף קיומם של חילוקי דעות בתחומים ממוקדים נמשך שיתוף פעולה פורה ומשמעותי בין הממשלה לבין מערך הייעוץ המשפטי לממשלה והעומד בראשו.

ראיה מרכזית לכך נלמדת מתוך השתלשלות העניינים בעתירות אלו עצמה – הממשלה לא הצליחה להביא לתוצאה שבה היא שולטת מראש בעמדתה של הוועדה המקצועית-ציבורית, ועל כן היה נדרש לשיטתה ליצור הליך פיטורין שבו היא שולטת באופן מלא.

החלטת הממשלה מובילה בהכרח לפוליטיזציה מלאה של הליך הפסקת כהונת היועץ, וכנגזרת מכך לפוליטיזציה של התפקיד, תוך פגיעה אנושה בעצמאותו, במקצועיותו ובאי-תלותו של הנושא בתפקיד חשוב זה. משמעות השינוי בהחלטת הממשלה הוא פגיעה אנושה בשלטון החוק, בשוויון בפני החוק, ביכולת להבטיח שמירה על זכויות אדם, ביכולת להבטיח את הצגת מלוא התשתית העובדתית והמשפטית בערכאות המשפט השונות, וביכולת מערכת אכיפת החוק להתמודד עם שחיתות שלטונית.

127. דברי ההסבר להחלטת הממשלה 3125 מלמדים אף הם כי החלטת הממשלה אינה מקנה משקל כלשהו לשיקולים רלוונטיים שעניינם בעצמאות ובמקצועיות היועץ המשפטי לממשלה, ומתעלמת למעשה מהשינוי המשפטי שהחלטה יוצרת. ההצעה מקנה משקל מכריע ל"אי האמון" הנטען של שרי הממשלה ולחילוקי הדעות בין היועצת המשפטית לממשלה לבין הממשלה. ואולם, כפי שהודגש בדו"ח ועדת שמגר, היועץ המשפטי לממשלה איננו "עורך הדין" הפרטי של הממשלה ואינו חב בחובת נאמנות אישית לממשלה ולשריה. חלף זאת, היועץ אמון על שמירת האינטרס הציבורי, ועל סיוע לממשלה בהגשמת מדיניותה במסגרת גבולות הדין.

128. הנה-כי-כן, החלטת הממשלה קובעת תקדים מסוכן מאד, לפיו עצם מימוש תפקידו החיוני של היועץ המשפטי לממשלה בהצבת גדרות משפטיות לפעילות הממשלה, פעולה המלווה מטבע הדברים בחילוקי דעות בין הממשלה ובין היועץ המשפטי לממשלה (ומטעם זה נקבע בדוח ועדת שמגר כי אחת מדרישות התפקיד הוא קיומו של "עמוד שדרה" מקצועי), תהווה עילה מספקת בידי שרי הממשלה להפסקת כהונתו בהליך פוליטי לחלוטין, הנעדר כל בקרה מקצועית-ציבורית אובייקטיבית.

הליך סיום כהונה פוליטי זה משנה מן היסוד את אופיו, עצמאותו, ממלכתיותו ויכולתו של כל יועץ משפטי לממשלה לעתיד לבצע את תפקידו, להיות לשומר סף ולהבטיח את תקינות פעילות הממשלה בגדרי הדין. פגיעה זו מקרינה באופן ישיר על פעילותם של כלל היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה. היא גם מקרינה על עצמאותם של הגורמים הממלאים תפקידים אחרים במערכת אכיפת החוק. יועץ משפטי לממשלה שיתמנה לפי הפרדיגמה העומדת בבסיס החלטות הממשלה האמורות יהיה שונה במהותו מהיועצים המשפטיים שמילאו את התפקיד עד כה. הוא ירוקן מתוכן את העיקרון של שלטון החוק בפעילות הממשלה ואת עצמאות מערכי היעוץ המשפטי לממשלה, התביעה הכללית וייצוג המדינה בערכאות.

129. התוצאה הישירה של החלטת הממשלה היא העברת מסר חד, ברור ובלתי-סביר בעליל – די בכך שהחלטותיו של היועץ המשפטי לממשלה לא יישאו חן בעיני שרי הממשלה, על מנת שהן יובילו לסיום כהונתו, בהחלטה של דרג פוליטי בלבד, וללא קיום כל בחינה ובדיקה מקצועית-ציבורית. יודגש, כי עצם קביעת מנגנון הפסקת כהונה זה מציב בשגרה מנופי לחץ והשפעה פוליטיים כבדי משקל על ראש מערך היעוץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית, כמעין 'חרב מתהפכת', ונוטל ממנו את עצמאותו ואי-תלותו בדרג הפוליטי, עוד בטרם הוחלט על יישומו.

130. נשוב ונדגיש – המבקש ליטול את עצמאותו ואי-תלותו של היועץ המשפטי לממשלה, נוטל למעשה את עצמאותם של כל יתר היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ופרקליטי המדינה, ובמידה רבה גם את ממלכתיותו של השירות המשפטי הציבורי כולו ושל מערכת אכיפת החוק.

עמדנו על כך לעיל, וכדברי כב' השופט (כתוארו אז) עמית בעניין עילת הסבירות "לא פחות חשוב מנושא המינויים הוא נושא הפיטורים. ניתן רק לשער איך יראה השירות הציבורי אם הפקידים ידעו כי כל החלטה עצמאית שלהם, שאינה נושאת חן בעיני השר, עלולה להביא לפיטוריהם" (פסקה 94 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) עמית בעניין עילת הסבירות. ראו גם את פסק דינה של כב' השופטת רון בעניין זה, בפסקה 35.

131. זאת מהותה, תפיסתה ותכליתה האמיתית של החלטת הממשלה 3125, בהמשך להחלטת הממשלה מחודש מרץ 2025 ולהצהרות שר המשפטים ושרי ממשלה נוספים באשר לתפיסתם את תפקיד זה. קרי, שינוי מן היסוד של מוסד היועץ המשפטי לממשלה כשומר סף, הסרת יכולתו העצמאית להציב את גבולות הדין והפיכתו ל'משרת אמון של הממשלה'.

ד.3.1. עיתוי החלטת הממשלה 3125

132. השינוי הדרמטי שמחוללת החלטת הממשלה באופיו של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה נושא חומרה מיוחדת, בשים לב לעיתוי קבלת החלטת הממשלה, במהלך החקירה הנגדית המתנהלת בהליך הפלילי של ראש הממשלה, כמו-גם במהלך חקירות פליליות אחרות ובדיקות מקדימות בעניינם מקורבים לראש הממשלה ולחברי הממשלה.

יש להישיר מבט ולהסתכל על הדברים נכוחה – הממשלה פעלה, בעיתוי רגיש ביותר, לשנות את החלטת הממשלה 2274 כדי להבטיח את יכולתה לפטר את התובעת הכללית במשפטו של מי שעומד בראשות הממשלה, באמצעות כללים חדשים, נעדרי בקרה, ששונו תוך כדי ההליך. בעת הנוכחית, יש לממשלה אינטרס זר מובהק ומוגבר בפיטורי התובעת הכללית, והחששות שהוצגו בדוח שמגר והמלצותיו מקבלים משנה תוקף.

133. בעיתוי הנוכחי, התחדדה החשיבות בהקפדה על יישום החלטת הממשלה 2274 לפיה הוועדה המקצועית-ציבורית תבחן תחילה אם אכן מתקיימת עילה לגיטימית והצדקה חוקית לסיום כהונת היועצת המשפטית לממשלה. ואולם, הממשלה פעלה בדרך הפוכה והעניקה לעצמה שליטה מלאה בהליך ההדחה – בפתירתו, בניהולו ובתוצאותיו, ללא בקרה ובדיקה חיצונית כלשהי. זאת, תוך שוועדה פוליטית המורכבת משרי ממשלה בלבד החליפה את הוועדה הציבורית-מקצועית.

134. חמורה במיוחד העובדה כי ההחלטה לשנות את דרך סיום כהונת התקבלה לאחר שתהליך סיום כהונת היועצת המשפטית לממשלה הנוכחית כבר "יצא לדרך". רק משהסתבר לממשלה, שלהערכתה אין ביכולתה לגייס את תמיכתה של הוועדה המקצועית-ציבורית, ולהבטיח מראש במסלול זה את ההמלצה המבוקשת, שינתה הממשלה בהחלטת בזק את הכללים באופן שמעניק לה שליטה פוליטית מלאה בהליך.

זהו פסול משפטי מובהק של "סימון המטרה מסביב לחץ", ובענייננו טמונה בדבר סכנה משטרית משמעותית. שכן, אם ניתן להחליף "בזמן אמת" כל כלל מרסן בכלל "נוח" יותר, המותאם לצורך הרגעי של הממשלה, אין למעשה משמעות לכללים ולקביעתם. לפי גישה זו, אין שום משקל לבלמים ולאיוזנים על כוחה של הממשלה וכוחה בלתי מרוסן.

הדברים חמורים בפני עצמם, ובוודאי משעה שיש בהדחת היועצת המשפטית לממשלה כדי להשפיע על משפטו הפלילי של ראש הממשלה ועל עניינם של חברי ממשלה ומקורבים להם, שמתנהלים בעניינם חקירות פליליות ובדיקות מקדמיות.

135. נפסדותו הנורמטיבית והמשטרית של ההסדר לגופו היא תוצאה ישירה של החלטת ממשלה, שדבקו בהליך קבלתה שורה ארוכה של פגמים משפטיים משמעותיים, אשר כל אחד מהם בבדידותו מצדיק את ביטולה; לא כל שכן בהינתן משקלם המצטבר של הפגמים, הנערמים האחד על כתפי משנהו. פגמים אלו, עליהם יורחב להלן, מלמדים כי הממשלה בחרה להפנות עורף – באופן מופגן ומודע – ליסודיים ולבסיסיים ביותר שבכללי המשפט המינהלי הישראלי, עד כדי כך שהחלטת הממשלה 3125 נעדרת כל תוקף משפטי.

4.1.ד. פירוט הפגמים המשפטיים בהליך קבלת החלטה 3125

136. בהחלטת הממשלה 3125 נפלו הפגמים המשפטיים המצטברים הבאים, שיפורטו להלן: ההחלטה התקבלה ללא תשתית עובדתית; ללא הנמקה מתאימה; מבלי שנשקלו כלל השיקולים הרלבנטיים ומבלי שניתן כל משקל לשיקולים כבדי המשקל שעליהם עמדנו למעלה; תוך משוא פנים של חברי הממשלה וכן של חברי ועדת השרים המייעצת שהוקמה; ולאחר שכבר החל הליך הפסקת כהונת היועצת בהתאם לדין ששרר לפני קבלת החלטה 3125. כל זאת – בנוסף לפגם שנוצר מעצם מהות ההחלטה שמביאה לכרסום משמעותי ביותר בשלטון החוק במדינת ישראל ולשינוי משטרי שנובע מאיון היכולת של שומר סף מרכזי לבצע את עבודתו, באופן מקצועי, עצמאי וממלכתי.

החלטת הממשלה 3125 התקבלה בהיעדר הנמקה מתאימה לשינוי ומתוך שיקולים זרים

137. בהמשך לדברי ההסבר של החלטה 3125, מהם עלה כי יש צורך לשנות את מנגנון הפסקת הכהונה בשל הבעת אי האמון של חברי הממשלה המייתרת את ההתייעצות עם הוועדה, הבהירה הממשלה את כוונותיה באמירות מפורשות בהודעתה לבית המשפט הנכבד מיום 30.7.25.

הממשלה, כך נמסר באמצעות שר המשפטים וסגן ראש הממשלה, ערכה רשימה של שמות כל שרי המשפטים והיועצים משפטיים לממשלה לשעבר (14 שרי משפטים לשעבר ו-7 יועצים משפטיים לממשלה לשעבר). לאחר מכן, שרי המשפטים והיועצים המשפטיים לשעבר מופו כולם בהתאם ל"קרבנות הרעיונית לממשלה". תהליך מיפוי וסינון זה, כך מגלה הממשלה את שיטת פעולתה ותוצאות 'בדיקתה', הוליד רק שלושה מועמדים פוטנציאליים שיתכן ויענו על "הגדרת התפקיד". ואולם – מועמדים פוטנציאליים אלו מיאנו לקחת חלק בהליך בלתי חוקי זה, תוך שהם מסרבים להצעת שר המשפטים חרף מאמצי שכנוע ממושכים מצדו, שכללו גם פגישות אישיות עמו. בהינתן שלא ניתן היה עוד לאייש את הוועדה המקצועית-ציבורית באופן שיגשים את רצונה של הממשלה, הוחלט על "שבירת הכלים" בדרך של שינוי דרסטי של הכללים, "תוך כדי ולאחר התחלת המהלך", והחלפת הוועדה המקצועית-ציבורית בוועדת שרים פוליטית.

ברי, כי מדובר בסטייה ברורה ומובהקת מכללי המשפט המינהלי הבסיסיים, וכי די בפגם מינהלי חמור זה, לבדו, העולה כדי "שיקול זר" חמור, כדי להצדיק את ביטולה של ההחלטה.

138. הנסיבות האופפות את קבלת ההחלטה, לא כל שכן הודעת משיבי הממשלה שהוגשה לבית המשפט הנכבד, מחייבות את העברת נטל השכנוע לכתפי הממשלה כי החלטתה אינה נובעת מהשיקול הזר האמור, וכמאמר הפסיקה:

"אכן, מודעים אנו לכך כי השפעות פוליטיות פסולות קשות להוכחה. הן נעשות במסתורים, ולרוב לא נערכות תרשומות שיש בהן כדי להוות ראיה להוכחת ההשפעה הפסולה. שיקול סובייקטיבי קשה הוא להוכחה. על כן מקובל עלינו, כי לעתים ניתן להתגבר על חזקת החוקיות - ממנה נהנית פעולת הרשות ושמכוחה מוטל הנטל על העותר להוכיח טענתו בדבר שיקולים פוליטיים פסולים על ידי נתונים אובייקטיביים שיש בהם להצביע לכאורה על שיקול פוליטי פסול (ראה בג"צ 571/89 צבי מוסקוביץ נ. מועצת השמאים, מד(2) 236). כך למשל, החלטה חפוזה ללא התייעצות מוקדמת, ללא בחינת החלופות, ללא בדיקה ומחקר, ללא נתונים אובייקטיביים המעידים על כשרות עשויה לאשש הקשר נסיבתי שיש בו, במקרים מתאימים, כדי להצביע על שיקול פסול, ויש בה על כן להעביר את נטל הבאת הראיות על שכם הרשות השלטונית" (בג"ץ 1745/91 אי.סי.אס מערכות כבלים ישראל בע"מ נ' המועצה לשידורי כבלים (14.5.91), פסקה 6).

139. בהתאם להלכה הפסוקה, החלטה בעניינים תשתיתיים מסוג זה שמתקבלת ללא תשתית עובדתית ומשפטית, שלא מאחורי "מסך בערות", בדרך של "סימון המטרה מסביב לחץ", היא החלטה שרירותית ופסולה, שדינה בטלות.

140. על הפגמים המובהקים שמחייבים את ביטולה של החלטה 3125, ניתן ללמוד גם מקביעותיו החד-משמעיות של בית המשפט הנכבד בפסק הדין שניתן לאחרונה בעניין **פיטורי ראש השב"כ**. לעניין זה, ראו סעיפים 66-70 לפסק דינו של כב' הנשיא עמית:

"למקרא החלטה 2904 וסטנוגרמת ישיבת הממשלה מיום 20.3.2025 שהועברה לעיוננו 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 שיקול 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."

141. קביעות אלו מלמדות כי הממשלה בהחלטתה מס' 3125 התעלמה מפסיקתו המפורשת של בית המשפט הנכבד בסוגיה דומה, שניתנה רק מספר שבועות קודם לכן.

קביעותיו של בית המשפט הנכבד בעניין **פיטורי ראש השב"כ** הן ברורות וחד משמעיות. קביעות אלו, שאינן ניתנות לפרשנות או כפל משמעות, היו אמורות לעמוד לנגד חברי הממשלה ולהכווין את דרכם גם בסוגיה מושא העתירה. לא כך נהגה הממשלה.

הלכה למעשה, הממשלה הסירה מדרכה את קביעותיו הברורות של בית המשפט הנכבד ובכך רמסה את רכיביו הגרעיניים ביותר של עקרון שלטון החוק – חובת הרשות המבצעת לקיים את הקביעות העקרוניות שנקבעות בפסקי דין, לא כל שכן פסקי דין של בית המשפט הנכבד המהווים חלק בלתי נפרד מיסודות המשפט של מדינתנו.

הולמים לעניין זה דבריו של כב' המשנה לנשיא סולברג בהחלטתו הנוגעת למכתבו של השר קרעי מיום 10.8.25: "יש להצר על האמור במכתב. כידוע, הכל חייבים בכיבוד החלטות ופסקי דין של בית המשפט, 'ומקל וחומר ניתן לצפות לכך מהמדינה ומכל גורם שלטוני כבעל דין [...] כיבוד שלטון החוק הוא יסוד המסד בכל משטר דמוקרטי והוא נבחן, בין היתר, בציות להחלטות וצווים שיפוטיים [...]".

אין זה מקרי אפוא כי פגמי יסוד אלו, פגמים תשתיתיים שבתשתיתיים, דבקו בהחלטת הממשלה שמשנה את הליכי סיום הכהונה של היועצת המשפטית לממשלה, כמי שנדרשה מתוקף תפקידה המוסדי להבהיר לממשלה את גבולות הדין ואת קו הגבול שבין המותר לאסור.

החלטת הממשלה 3125 התקבלה ללא עבודת מטה ובהיעדר תשתית עובדתית

142. כפי שתואר לעיל, החלטת הממשלה משנה מהיסוד החלטת ממשלה קודמת, שבגדרה עוגנו המלצותיה של ועדת שמגר, ועדה מקצועית וציבורית אשר הורכבה ממשפטנים בכירים ומנוסים ואשר ישבה על המדוכה במשך תקופה ממושכת, 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 מספר פניות ציבור כתובות, אשר הובאו לעיונם של חבריה בעקבות הודעה שפורסמה בעיתונות (ראו עמ' 7-8 בדו"ח ועדת שמגר).

143. השינוי שערכה החלטת הממשלה 3125 בהליך בזק להפסקת הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה הוא דרמטי. חרף השינוי הדרמטי, החלטת הממשלה התקבלה ללא כל עבודת מטה מקצועית, סדורה ומעמיקה, כפי שמצופה ביחס לסוגיה כה כבדת משקל ובעלת השלכות משפטיות ומשטריות מרחיקות לכת על שלטון החוק בישראל. בכך, סטתה הממשלה גם ממושכלות היסוד של המשפט המינהלי, המשתקפות – בין היתר – בעיקרון הקבוע בסעיף 15 לחוק הפרשנות, כאשר נקבע הליך הפסקת כהונה השונה במתכונתו מהליך המינוי.

144. פגם זה הוביל בתורו לכך, שהחלטת הממשלה אינה נסמכת על תשתית עובדתית או מקצועית המבססת את הצורך בשינוי 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.

145. כך, לדוגמה, אחד מהנימוקים אשר הוצגו בדברי ההסבר נוגע לקשיים שהתגלעו 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 לפי דברי ההסבר "כלל שרי הממשלה הביעו אי אמון ביועצת המשפטית לממשלה המכהנת". זאת, גם במסגרת החלטה מס' 2912 מיום 23.3.25.

146. גם ההחלטה לקבוע רוב מיוחד של 75% משרי הממשלה לשם הפסקת כהונת היועצת, איננה מוסיפה כל ערובה ממשית לענייננו, זאת, הן משום שכלל חברי הממשלה כבר הביעו אד לאחרונה, בחודש מרץ 2025, את תמיכתם בהפסקת כהונת היועצת, והן בשל הפגם האינהרנטי "בהיוועצות" עם ועדה המורכבת משרי הממשלה. גם כאן, בולט חסרונה של תשתית עובדתית או מקצועית כלשהי, לא כל שכן כזו שיהא בכוחה לצקת הגיון מקצועי או משפטי להחלטת הממשלה האמורה.

העובדה שוועדת השרים הוקמה לאחר ששר המשפטים החל בהליך סיום הכהונה והביא בפני הממשלה **אך לאחרונה** החלטה הצהרתית שבמסגרתה הצביעו כלל השרים חברי הוועדה על התקיימות עילות סיום כהונת היועצת היא רבת משמעות. זאת, הן לעניין אי החוקיות בהחלטה עצמה, והן לעניין חוסר האפשרות לקיים שימוע תקין, שאינו אלא **שימוע למראית עין בלבד**, בסיטואציה של התאמת כללים תוך כדי הליך, לשם השגת התוצאה בה חפצה הממשלה והיא יצירת מנגנון שיבטיח את הפסקת כהונת היועצת המשפטית לממשלה.

147. בעשותה כן, הפרה הממשלה את הכלל היסודי לפיו "כל החלטה מינהלית חייבת להתבסס על תשתית עובדתית מבוססת ובדוקה" (בג"ץ 5474/23 **חברת דואר ישראל בע"מ נ' שר התקשורת** (7.3.24) (להלן: **עניין דואר ישראל**), פסקה 32 לפסק דינו של כב' השופט מינץ).

עוד נקבע בהלכה הפסוקה כי "ככל שהפגיעה הנובעת מההחלטה קשה יותר, וככל שהאינטרס הנפגע כבד משקל, כך חייבת הרשות לבסס את החלטתה על ראיות מוצקות יותר, שמשקלן הראייתי ניכר" (בג"ץ 5240/96 **ג'ועמיס נ' שר הפנים**, פ"ד נא(1) 289, 303 (1997)).

החלטת הממשלה 3125 **כשלה בחובה זו באופן מוחלט**. למעשה, הממשלה אף לא ניסתה לקיימה.

148. נדגיש, כי בהתאם להלכה הפסוקה, קיימת חובה לגבש תשתית עובדתית סבירה, בהתאם למהות ההחלטה (בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, 424 (1994)). הלכות אלו הן מנכסי צאן הברזל של המשפט המינהלי ובית המשפט הנכבד שב עליהן מעת לעת, לרבות בהרכבים מורחבים :

"הדרישה כי הרשות תבסס החלטותיה על תשתית עובדתית סבירה אין עניינה אפוא בבחינת תוכנה של ההחלטה שהתקבלה על ידי הרשות, כי אם בבדיקת הליך קבלתה, ובכלל זאת אם התקיים מהלך מסודר של איסוף נתונים ובדיקתם כך שההחלטה נתמכת בתשתית ראייתית מבוססת במידה מספקת, על פי מהותה (בג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל, פסקה 35 (9.6.2011) [פורסם בנבו]; בג"ץ 10907/04 סולודוך נ' עיריית רחובות, פ"ד סד(1) 357, 331 (2010); רע"ב 426/06 חווא נ' שירות בתי הסוהר, פסקה 14 (12.3.2006) [פורסם בנבו]; בג"ץ 4733/94 נאות נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד מט(5) 125, 111 (1996); בג"ץ 2013/91 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד מו(1) 282, 271 (1991) (להלן: עניין עיריית רמלה); עניין ברגר, בעמ' 54-55; דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 439 (2010) (להלן: ברק-ארז)). **בכלל זאת, ובבואו לבחון את שאלת תקינות הליך קבלת ההחלטות על ידי הרשות, על בית המשפט לשקול את סוג ההחלטה וטיבו של הגוף המחליט** (בג"ץ 3975/95 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(5) 493, 459 (1999); בג"ץ 10578/08 משל"ט – מכון משפטי לחקר טרור נ' ממשלת ישראל, פסקה 7 (3.11.2009) [פורסם בנבו]; ע"א 1711/02 עיריית חולון נ' ארגון הקבלנים והבונים חולון, פ"ד נח(5) 933, 944-943 (2004); בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, 424 (1994); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב 1128 (מהדורה שנייה, 2011) (להלן: זמיר)). (דנ"ם 4753/19 עיריית הרצליה נ' הועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (6.5.21), סעיף 30 לפסק דינו של כבוד השופט (כתוארו אז) פוגלמן).

כפי שהוצג לעיל, הממשלה לא קיימה הליך מסודר של איסוף נתונים או גיבוש עמדה מקצועית סדורה באשר לאופן שינוי מנגנון הפסקת הכהונה, אלא פעלה בחופזה מבלי לגבש תשתית עובדתית ומקצועית הולמת שתעמוד ביחס ישר לחשיבות הנושא שעל הפרק.

גם משפטי זה מתבלט בעוצמתו בשים לב להשוואה המתבקשת בין אופן איסוף הנתונים ושמיעת גורמי מקצוע רלוונטיים שערכה ועדת שמגר ושעל בסיסה התקבלה החלטת הממשלה הקודמת; לבין היעדרה של תשתית עובדתית ועבודת מטה כלשהי בבוא הממשלה לקבל את החלטתה הנוכחית, הסוטה באופן דרסטי מהמלצות ועדת שמגר.

149. הנה כי כן, ממשלת ישראל אשר החליטה לפני כמחצית יובל שנים את החלטה 2274, כחלק מלקחי 'פרשת בר-און-חברון', שיקפה לבאות אחריה, תחת 'מסך בערות' לעתיד לבוא, את ההליך בו ממשלה סבירה פועלת לגיבוש תשתית עובדתית בבואה לעצב עניין משטרי כה יסודי, בדמות כללי הפסקת כהונתו של יועץ משפטי לממשלה. הליך קבלת החלטת הממשלה 3125 כלל לא התיימר לעמוד בחובה זו, אף לא נערך דיון בדבר. הצעת המחליטים יחד עם דברי ההסבר, שנוסחו ללא ייעוץ משפטי, הועלו לאתר "המעטפה" ביום רביעי בערב, 4.6.25, וביום ראשון שלאחר מכן התקבלה ההחלטה.

150. בנוסף, ניכר כי מדובר בתחליף מלאכותי לוועדה המקצועית-ציבורית שנקבעה בהחלטת הממשלה 2274, תוך בלבול יסודי בין ועדה חיצונית הממליצה לגוף בעל הסמכות (כפי שנקבע בהמלצות ועדת שמגר), לבין "שימוע", שעל-פי רוב נעשה בפני הגוף המחליט ושבעניינו הוקמה ועדת שרים בניסיון להסוות את השינוי היסודי במנגנון הפסקת הכהונה, שהפך לפוליטי לחלוטין.

כאן חשוב לשוב ולהדגיש: ממשלת ישראל נדרשה לא אחת בעבר לסוגיית ההליך הנכון לשם הפסקת כהונתו של יועץ משפטי לממשלה, וזאת מאחורי "מסך בערות", ועל יסוד בחינה מקצועית-ציבורית וראייה כוללת של הסוגייה. הליך השינוי הנוכחי בוצע ללא כל הליך מקצועי סדור או איסוף תשתית עובדתית רלוונטית, כאשר השיקול היחיד והמכריע שהוביל את הממשלה בקבלת החלטתה הוא הצורך בשינוי המנגנון הקיים, תוך הכפפת ההליך להפסקת הכהונה של היועצת המשפטית לממשלה למנגנון פוליטי מובהק, ללא איזון של ועדה מקצועית כלשהי, **וזאת לצורך יצירת הליך שייתן מענה לרצון המיידי של הממשלה בהפסקת כהונת היועצת המשפטית לממשלה.**

החלטת הממשלה התקבלה תוך התעלמות

מחוות דעת משפטית מחייבת של הייעוץ המשפטי לממשלה ופסיקת בית המשפט הנכבד

151. בנוסף לכלל הפגמים שפורטו לעיל, החלטת הממשלה ותהליך קבלתה מבטאים התעלמות מסדרי עבודה תקינים, תוך פרימת הכללים המסדירים את עבודת הממשלה. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה עמד על הדברים בהרחבה בחוות דעתו מיום 8.6.25, ואולם שרי הממשלה פעלו בניגוד לאמור בה, ואף ללא כל ניסיון להתמודד עם הפגמים שהציבה בפניהם חוות הדעת.

בעשותם כן, פעלו שרי הממשלה בניגוד לפסיקתו המפורשת של בית המשפט הנכבד, בהרכב מורחב של תשעה שופטים כדלקמן:

84. בפתח הדברים, נחזור למושכלות ראשונים – היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת. כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת, פירושה את הדין משקף את המצב המשפטי – הקיים והמצוי – ופירושה זה מחייב את הרשות המבצעת. עמדה זו יצוקה בעשרות שנות פסיקותיו של בית משפט זה (דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים, פסקה 44 לפסק הדין של הנשיאה מ' נאור [נבו] (26.10.2017); בג"ץ 6494/14 גיני נ' הרבנות הראשית [נבו] (6.6.2016); בפסק הדין התקיים דיון נוסף אך לא בסוגיה זו, דנג"ץ 5026/16 גיני נ' הרבנות הראשית לישראל [נבו] (12.9.2017); בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה, פסקה 33 [נבו] (12.10.2008); בג"ץ 3495/06 מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 8 [נבו] (30.7.2007); בג"ץ 4247/97 סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 241, 277 (1998); בג"ץ 320/96 גרמן נ' מועצת עיריית הרצליה, פ"ד נב(2) 222, 239 (1998) (להלן: עניין גרמן); בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441, 473 (1993) (להלן: עניין אמיתי); [...] [בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון נ' שר הביטחון (25.6.24)].

152. כפי שפורט בהרחבה לעיל, הליך הפסקת הכהונה המעוגן בהודעה בדבר דרכים למינוי יועץ משפטי לממשלה נועד להבטיח את עצמאותו ומקצועיותו של היועץ המשפטי לממשלה, ובלשון מסקנות ועדת שמגר: "השליטה הממשלתית הבלעדית במינוי ובפיטורין ורוחב הסמכויות של הרשות המבצעת בנושאים אלה, כפי שהיא קיימת כיום, אינה מתאימה עם אופיו המתואר של תפקיד היועץ המשפטי, היינו עם דרכי מינויו של גורם שחייב להפעיל שיקול דעת מקצועי עצמאי לחלוטין".

לפיכך, עמדת ועדת שמגר היתה כי "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 העניין" (עמ' 71 לדוח ועדת שמגר).

153. החלטת הממשלה 3125 אינה מביאה בחשבון כלל ועיקר את השיקול החיוני של הבטחת מקצועיותו ועצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה, המהווה קו הגנה ראשון בשמירת שלטון החוק ברשות המבצעת, ראש וראשון לשומרי הסף הממשלתיים.

154. יתר על כן, מדובר בביטול של ערובה מרכזית שנועדה להבטיח את עצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה כדי למנוע מצב שבו כהונתו תלויה **באופן בלעדי** בדרג הפוליטי-מיניסטרילי. הוועדה המקצועית-הציבורית המורכבת מגורמים מקצועיים החיצוניים לממשלה, נועדה לאפשר לגורמים אלה לבחון באופן מקצועי ובלתי-תלוי אם אכן מתקיימת עילה להפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה ולהמליץ בעניין זה בפני הממשלה, לאחר שניתנה בידי היועץ זכות טיעון אמיתית ואפקטיבית. הלכה למעשה, ההחלטה מביאה לכך שבהליך הפיטורין של היועצת המשפטית לממשלה ייטלו חלק אך ורק גורמים פוליטיים של הממשלה, בוועדת שרים שמורכבת רק מחברי הממשלה שדעתם ידועה מראש.

155. הלכה למעשה, דברי ההסבר להצעת המחליטים מעידים על כך שבעת הליך גיבוש, המטרה הייתה ליצור מצב בו הליך הפסקת הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה יהיה בשליטה מוחלטת של הדרג הפוליטי. לא ניתן כל משקל לשיקולים החיוניים הנוגעים לחשיבות הטמונה בהבטחת עצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה, מקצועיותו, ממלכתיותו 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 לדרג הפוליטי.

156. הימנעות הממשלה משקילת שיקולים חיוניים אלה עובר לגיבוש 'הצעת המחליטים' עולה לבדה כדי פגם מינהלי יסודי ביותר המצדיק לבדו את ביטול החלטת הממשלה 3125 – בין אם נכתיר זאת כפגם בתשתית עובדתית, ובין אם נראה בכך החלטה פסולה בשל מופרכותה. יודגש כי שיקולים אלה הוצגו בפני הממשלה בחוות דעת הייעוץ המשפטי לממשלה שנשלחה אליה עובר לקבלת ההחלטה וכן בפסיקתו המפורטת של בית המשפט הנכבד, לרבות בהרכבים מורחבים:

"לא ניתן להפריז בחשיבותם של שומרי הסף במשרדי הממשלה כמו חשב המשרד, המבקר הפנימי של המשרד, ומעל כולם – הייעוץ המשפטי של המשרד. הרשות המבצעת על משרדה ושריה ורשויותיה, מקבלת מדי יום מאות החלטות בנושאים רבים ומגוונים כמו כוח האדם הממשלתי, מכרזים, התקנת תקנות, רישיונות, זכיונות, היתרים למיניהם ועוד. כאמור, חלק הארי של החלטות הרשות המבצעת אינו בידיעת הציבור ואינו מגיע אל כתלי בית המשפט. הבלם הראשון והיומיומי שיש בו כדי לרסן ולבקר את החלטות השרים הוא מערך הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה השונים. הייעוץ המשפטי העצמאי והבלתי תלוי מהווה מנגנון נוסף של איזונים ובלמים מול הכוח השלטוני של הרשות המבצעת. 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 (מתן גוטמן) "הבו לנו יועמ"שים צייתנים!" על המעמד החוקתי של עקרון עצמאות הייעוץ המשפטי ברשות המבצעת" (ICON-S-IL Blog (27.11.2018). 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 הממשלה.

[...]

לא פחות חשוב מנושא המינויים הוא נושא הפיטורים. ניתן רק לשער איך ייראה השירות הציבורי אם הפקידים ידעו כי כל החלטה עצמאית שלהם, שאינה נושאת חן בעיני השר, עלולה להביא לפיטוריהם. ואם בעת מינוי תיתכן האפשרות להוכיח קיומו של שיקול זר, הרי שבהחלטה על פיטורים הדבר מורכב בהרבה, שכן שר המחליט על פיטוריו של פקיד לא יצהיר כי הדבר נעשה משיקולים זרים, ויעשה מאמץ לתלות את החלטתו בכשלים נטענים כאלו ואחרים שנפלו בעבודת הפקיד.

[סעיפים 87 ו-94 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) עמית בעניין **עילת הסבירות**].

157. הדברים יפים שבעתיים ביחס לנושאי משרה המחזיקים בסמכויות אכיפה וחקירה, אשר עצמאותם אינה רק ערובה לקבלת החלטה על יסוד שיקולים מקצועיים, אלא גם רכיב קריטי בשמירה על שלטון החוק, הגנה על זכויות האדם ואמון הציבור. כפי שציינה כב' הנשיאה (בדימוס) חיות בעניין **עילת הסבירות** :

"... ההשלכות בהקשר זה הן חמורות במיוחד ביחס לגורמים האמונים על אכיפת החוק – כמו היועצת המשפטית לממשלה, פרקליט המדינה ומפכ"ל המשטרה – שבהיעדר ביקורת שיפוטית אפקטיבית, שאלת מינויים והמשך כהונתם הופכת תלויה כל כולה בחסדי הדרג הנבחר, באופן שעלול לערער את עצמאותם. רכיב זה של עצמאות מערכת אכיפת החוק הוא חלק הכרחי במילוי תפקידה לשמירה על שלטון החוק במדינה [...]" (סעיף 166 לפסק דינה).

ללמדנו, כי בבוא הממשלה לקבל החלטה על שינוי כללי הפסקת הכהונה של מי שעומד בראש התביעה הכללית, היה עליה לשקול מערך שלם של שיקולים, ובכלל זאת השפעת ההחלטה על ההליך הפלילי שמתנהל בעניינו של ראש הממשלה; עצמאות מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית, כמו-גם יכולתה של התביעה הכללית להיאבק בשחיתות שלטונית; אמון הציבור במערכות אכיפת החוק והיות כולם שווים בפני החוק. בהינתן העובדה כי החלטת הממשלה כלל לא נדרשה לשיקולים אלו, ברי כי היא אף לא ערכה איזונים ביניהם.

מופרכותה של החלטת הממשלה 3125 מתעצמת בעניינו בהינתן הפסול, החומרה והסכנה לשלטון החוק הנגרמים במצבים בהם חודרים שיקולים פוליטיים לשיקוליה של מערכת אכיפת החוק. בית המשפט הנכבד, עמד אך לפני כחצי שנה, על סכנות אלו במסגרת פסק דינו בעניין תיקון פקודת המשטרה והדברים הולמים אף לעניינו בבחינת "תמרור אזהרה" (ראו: בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת (2.1.25), פסקאות 112-114 לפסק דינו של מ"מ הנשיא פוגלמן).

2.2. דינה של החלטת הממשלה 3306 – בטלות

158. כפי שהובהר לעיל, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא, כי מקום בו החלטת הממשלה 3125 תימצא כנוגדת את הדין באופן המצדיק את ביטולה – הרי שממילא יבוטלו גם כל המהלכים וההחלטות שבאו לאחר מכן מכוחה, ובתוך כך גם החלטת הממשלה 3306.

החלטת הממשלה 3306 והתשתית העובדתית שעמדה ביסודה – כאמור במסמך שחיבר שר המשפטים בחודש מרץ 2025 – משקפים תפיסה מעוותת ושגויה של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה וניסיון להפוך תפקיד זה למשרת אמון כחלק ממהלך רחב יותר להסרת המגבלות והרסנים על כוחה הרב של הממשלה. תפיסה זו, והתשתית העובדתית שעמדה בפני הממשלה לביסוס החלטת הממשלה 3306, אינן מגבשות את התנאים להפסקת כהונת היועצת המשפטית לממשלה, כפי שהותוו בדוח ועדת שמגר, אף לא קרוב לכך. נפרט.

2.2.2. התפיסה השגויה של עילת הפסקת הכהונה שבאה לידי ביטוי בהחלטת הממשלה 3306

159. על רקע האמור, ברור הוא כי טענת "אי שיתוף הפעולה היעיל" אינה יכולה לעמוד משני טעמים עצמאיים שלובים זה בזה, מבחינת יסודות העילה שנקבעה בהחלטת הממשלה 2274 – ראשית, היא משקפת בנסיבות העניין שינוי מהותי של תפיסת תפקיד היועץ המשפטי לממשלה למשרת אמון – תפיסה שמעולם לא אומצה בדין הישראלי; ושנית – היא שגויה מבחינה עובדתית, כפי שיפורט בהמשך.

160. החלטת הממשלה 3306 התקבלה בניגוד לדין, כאשר שורשיה יונקים את אי-חוקיותם מהחלטת הממשלה 3125, וזו רצופה כאמור בשורה ארוכה של פגמים מינהליים. בחלק שיובא להלן, נעמוד תחילה על פשוטם של דברים – עילת הפסקת הכהונה שמצאה הממשלה להתבסס עליה בהחלטתה התקבלה ללא תשתית עובדתית ומבלי שהתנאים הקבועים בדוח ועדת שמגר ובהחלטת הממשלה 2274 התקיימו בעניין העילה המרכזית בדבר "חילוקי דעות מהותיים וממושכים" המוביל לחוסר שיתוף פעולה יעיל בין הממשלה לבין היועצת המשפטית.

161. כפי שיובהר מיד, החלטת הממשלה ומסמך שר המשפטים מלמדים כי אין הם מבקשים להסיר מדרכם יועצת משפטית זו או אחרת, אלא מבקשים הם לפרוק מעליהם את עולו של עקרון שלטון החוק ואת האפשרות כי יתייצב מולם שומר סף עצמאי ובלתי תלוי, לרבות ובפרט בכובעו האכיפתי. אין מדובר אפוא בחילוקי דעות של הממשלה עם המשיבה 4, אלא בחילוקי דעות של הממשלה עם מוסד היועץ המשפטי לממשלה, כפי שזה התעצב בשיטת המשטר הדמוקרטית בישראל ועם עקרונות משטריים יסודיים ביותר, ובכללם ההבנה כי פעולותיה של הממשלה אינן יכולות לחרוג מדלת אמותיו של הדין וכי נדרשות בקורות פנימיות לשם כך.

יתרה מזאת – מצב בו הממשלה מבקשת לחרוג מהדין ומובהר לה שעליה להימנע מכך, אינו יכול לשמש "ראיה" לקיומם של חילוקי דעות מהותיים, שכן הדבר יצור מעגל תמריצים מסוכן להפרות מתמשכות של הדין שיהוו בתורן עילה לפיטורי כל יועץ משפטי לממשלה שיבקש להגשים את תפקידו ולהציג בפני הממשלה את קו הגבול, שמעבר לו פועלת הממשלה בניגוד לדין, בשדות של אי-חוקיות.

נפנה, כעת, להראות מדוע מסמך שר המשפטים שעמד ביסוד החלטת הממשלה 3306 אינו מבסס, כבר על פניו, את רכיביה של עילת הפסקת הכהונה, שיש כאמור לפרשה בצמצום ובזהירות מרביים.

162. ראשית, עיון במסמך של שר המשפטים, המהווה את התשתית העובדתית גם לעילת 'חילוקי הדעות' עליה מבוססת החלטת הממשלה 3306, מלמד כי האירועים שהובאו כעילה להפסקת כהונת היועצת, מתייחסים בעיקרם להחלטות של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה ושל התביעה הכללית בתקופת כהונתה של הממשלה הנוכחית. הנה כי כן, אותם "חילוקי דעות מהותיים" העומדים בבסיס החלטת הפיטורין, נוגעים לתפיסת התפקיד של היועץ המשפטי לממשלה במדינת ישראל ושל מערך הייעוץ המשפטי לממשלה כולו, ופיטורי היועצת נועדו להביא להחלפתה במי שיכהן בתפקיד תחת פרדיגמה חדשה של משרת אמן.

163. שנית, התייחסות מסמך שר המשפטים לחוות דעת מטעם היועצת המשפטית לממשלה ביחס להצעות חוק פרטיות, המוגשות לשר המשפטים לקראת הדיון בהן בוועדת השרים לענייני חקיקה, בגדרה מוצע לשר המשפטים מטעמים שונים להתנגד להצעה – לא מקיימת באופן אינהרנטי את התנאי הבסיסי של "חילוקי דעות". נסביר.

הצעת חוק פרטית מבטאת בראש ובראשונה את מדיניותו של חבר הכנסת המציע אותה, ולא את מדיניותה של הממשלה. עמדת שר המשפטים משקפת למעשה תפישה שגויה, לפיה הצעות החוק הפרטיות הן הדרך שבאמצעותה הממשלה מממשת את מדיניותה – ולא כך היא. ככל שהממשלה מבקשת לקדם מדיניות מסוימת בחקיקה, הרי שדרך המלך לעשות כן היא באמצעות קידום חקיקה ממשלתית. אכן, בממשלה הנוכחית התעצמה מאד התופעה של קידום עניינים ממשלתיים בדרך של חקיקה פרטית או "הצעות מטעם ועדה", זאת עוד מראשית ימיה. בכך "מתאפשר" לממשלה לקדם חקיקה תוך דילוג מעל עבודת מטה ממשלתית ובחינה של גורמי המקצוע הרלוונטיים, ובכלל זה המשפטיים, הליכים המתחייבים במסגרת גיבוש הצעת

חוק ממשלתי. תופעה זו, שכאמור הפכה כמעט לדרך המלך בוועדת השרים הנוכחית בראשה עומד שר המשפטים, מעוררת כשלעצמה קושי רב וניסיון נוסף לעקוף מנגנוני בקרה מקצועיים פנימיים לקידום הצעות חוק ממשלתיות. מכל מקום, בוודאי שאין בכך כדי 'להפוך את הקערה על פיה' ולהציג את עמדת היועצת המשפטית לממשלה לוועדת השרים לענייני חקיקה ביחס להצעת חוק פרטית שמבקש חבר כנסת כזה או אחר לקדם, ככזו המשקפת חילוקי דעות עם הממשלה.

עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה לגבי הצעת חוק פרטית המוגשת לשר המשפטים נועדה לאפשר לוועדת השרים לגבש עמדה ביחס להצעת החוק, והיא מוגשת לשר המשפטים לפני הדיון בוועדה ומוצגת על-ידי נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים בדיוני הוועדה. ממילא במצב זה לא ניתן להתייחס לחוות הדעת האמורות ככאלה המונעות מהממשלה לממש את מדיניותה. נהפוך הוא – חוות הדעת נועדה לסייע בידי הממשלה לגבש עמדתה ולקבל החלטות מקצועיות, הלוקחות בחשבון את כלל השיקולים הרלבנטיים, ובהם הוראות הדין.

למותר לציין, כי נציגי ממשלה רבים מביעים במהלך דיוני ועדת השרים התנגדות להצעות חוק פרטיות כאלה ואחרות, מטעמים שונים – תקציביים, מקצועיים, משפטיים ועוד. עצם הטענה כי הבעת התנגדות להצעת חוק פרטית של חבר כנסת מלמדת על חילוקי דעות עם הממשלה, חותרת תחת מהות הדיון בוועדת השרים והפרקטיקה הנוהגת. פעמים רבות חוות הדעת מציעות להתנגד להצעת החוק מטעמים הנובעים מהסיכונים ומהשלכת הרוחב שההסדר המוצע מעלה. גם חוות דעת מעין אלה הובאו על-ידי שר המשפטים כדוגמאות לאי-שיתוף פעולה עם הדרג המדיני. יש בכך כדי להמחיש את חוסר ההבנה של תפקיד היועצת המשפטית לממשלה בהבעת עמדתה המשפטית והמקצועית ביחס להצעת חוק פרטית מסוימת, ואת החשיבות בכך שהממשלה תקבל החלטה לאחר שעומדת בפניה מלוא התשתית הרלוונטית לעניין, לרבות זו שאינה מוצאת חן בעיניה.

164. **שלישית**, לא ניתן לראות בחוות דעת משפטית של היועצת, אשר נכתבה בתום לב ולפי מיטב הבנתה המקצועית, ואשר קובעת כי החלטה מינהלית זו או אחרת איננה חוקית (בשל פגם הליכי, מחמת חוסר סבירות, או מטעם אחר) – משום אותם "חילוקי דעות מהותיים" המאפשרים את הפסקת כהונת היועצת. אמירה מסוג זה חותרת תחת עצם מהות תפקידו של היעוץ המשפטי לממשלה.

165. **רביעית**, קיומם של מקרים בהם ניתן לממשלה ייצוג נפרד בהליכים משפטיים, ודאי שלא יכול כשלעצמו ללמד על הצדקה להפסקת כהונת היועצת, וזאת לאור העובדה שהחלטה לאשר ייצוג נפרד היא תוצר של מילוי תפקידה של היועצת המשפטית לממשלה בשמירת פעילות הממשלה בגבולות הדין. יתר על כן, הלכה למעשה, החלטת היועצת ליתן לממשלה היתר לייצוג נפרד מאפשרת בפועל את המשך שיתוף הפעולה והתפקוד הממשלתי השוטף, לרבות הצגת עמדתה של הממשלה בפני בית המשפט, חרף עמדת היועצת לפיה עמדה זו מעוררת מניעה משפטית.

166. **חמישית**, החלטות קונקרטיות בתחום אכיפת החוק, ובכללם היבטים הקשורים לחופש הביטוי והמחאה נגד הממשלה, אינן יכולות להוות עילה לסיום כהונה של היועצת המשפטית לממשלה. במסגרת תפקידה כמי שעומדת בראש התביעה הכללית, היועצת המשפטית לממשלה היא הגורם קובע המדיניות בתחום התביעה הכללית, כאשר השיח עם הדרג המדיני בהיבטים אלו מוגבל ומגודר להיבטים כלליים, ואסור שיחרוג להחלטות קונקרטיות בתחום האכיפה.

167. לשם המחשת התפיסה השגויה שעומדת בבסיס החלטת הממשלה 3306, להלן יפורטו מספר דוגמאות מתחומי שונים, אשר אותם זוקפת הממשלה לחובת הייעוץ המשפטי לממשלה ולחובת היועצת, בעוד שבפועל הם ביטוי להגשמת תפקידו כפי שעוצב בדוח ועדת שמגר ובפסיקתו הענפה של בית המשפט הנכבד :

א. **הגנה על זכויות אדם** - בעניין חובת הגיוס לצה"ל בהתאם לדין ולשמירה על עקרון השוויון (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).

ב. **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 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).

ג. **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).

ד. **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).

168. הנה כי כן, דוגמאות אלה ממחישות, על פני הדברים, כי התשתית שהציג שר המשפטים ואשר עמדה בבסיס החלטת הממשלה 3306, מבוססת על אירועים בהם הייעוץ המשפטי לממשלה מילא את חובתו לשקף לממשלה את גבולות הדין. משמעות הדברים פשוטה – סיווג מקרים אלו בתור "חילוקי דעות מהותיים ומתמשכים" כטענת הממשלה, מקום בו הממשלה נדרשה הלכה למעשה להכיר בגבולות הדין ולהימנע מהפרתו, תוביל להסרת המגבלות על כוחה הרב של הממשלה ולהפיכת היועץ המשפטי לממשלה משומר סף עצמאי וממלכתי, החב את נאמנותו לציבור, לעורך דין מטעמה של הממשלה החב לה חובת אמונים.

בהקשר זה יודגש, כי חוות הדעת המשפטיות שעמדו בבסיסם של אירועים אלה הן **תוצר של עבודת מטה מקצועית**. כלומר, מדובר בתוצאה של תהליך עבודה סדור במערך הייעוץ המשפטי לממשלה הכולל קבלת תשתית עובדתית, מקצועית ומשפטית, וכן עמדות של הגורמים הרלוונטיים לעניין והמשנים ליועצת המשפטית לממשלה.

169. זאת ועוד, מצב הדברים לאשורו מלמד, כי הייעוץ המשפטי לממשלה אינו "לעומתי" למדיניות הממשלה כנטען, נהפוך הוא. בתוך כך, מתקיים שיתוף פעולה פורה ויעיל בקידום למעלה מ-730 החלטות ממשלה ומאות דברי חקיקה ממשלתית; ניתן לממשלה ייעוץ משפטי שוטף, תוך ייצוג המדינה והממשלה באלפי הליכים משפטיים בארץ ובערכאות בין-לאומיות. מניעה משפטית ביחס להחלטות ממשלה נקבעה **רק בשיעור מזערי של המקרים**. במרבית המקרים שבהם התעוררו קשיים משפטיים בהחלטות הממשלה, נמצא מענה בגבולות הדין, וכך גם נעשה בימים אלה ממש.

עוד יובהר, כי 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 מספר תקציבי מדינה וחקיקת ההסדרים שבצידם; נושא ההתיישבות; נושאי דת ומדינה; התמודדות עם השלכות מלחמת "חרבות ברזל", ובהן ליווי פעילות מנהלת "תקומה" ומנהלת הצפון; קידום המאבק בפשיעה בחברה הערבית; קידום חקיקה ממשלתית בתחום האזרחי, הכלכלי והפלילי; והרשימה 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 בהליכים ביטחוניים רבים בבית המשפט העליון וכן בערכאות בין-לאומיות למניעת צווים נגד המדינה וראשיה. הייעוץ המשפטי לממשלה מסייע בקידום מדיניות הממשלה הנוכחית, לרבות בתחום הביטחון, הכלכלה, ההתיישבות, דת ומדינה ועוד. בהקשר זה נפנה גם לדוח מסכם 2024 – דיווח ביצוע על החלטות ממשלה שפורסם על-ידי משרד ראש הממשלה ביום 4.8.24 ושעודכן ביום 18.8.25, ממנו עולה, בעמוד 9, כי המקרים שבהם היה חסם משפטי, לרבות החלטות שיפוטיות (כהגדרת "חסם משפטי" בנספח ג' לדו"ח), הוא מזערי ביותר. ר' קישור לדו"ח באתר משרד ראש הממשלה בעניין מעקב אחר החלטות ממשלה בקישור: <https://www.gov.il/he/pages/reportaug2025>.

עוד עולה, כי מוקד הפער בין הייעוץ המשפטי לממשלה לבין הממשלה נוגע לעניינים משפטיים מובהקים שבאופן מסורתי מצויים בליבת האחריות המקצועית של הייעוץ המשפטי לממשלה; ובמיוחד 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 ומניעת פוליטיזציה של הליכי המינויים וסיום הכהונה של עובדי השירות הציבורי.

170. הנה כי כן, אף מבלי שיש צורך להיכנס למכלול הפירוט שעומד בבסיס החלטת הממשלה 3306, בחינה של התשתית שעמדה בבסיסה של החלטה זו מלמדת שמדובר בהחלטה פסולה מיסודה, אשר מבטאת תפיסה שגויה ביחס לתפקידו ומהותו של מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה.

הדברים הובאו בתמצית הרבה מעבר לצורך במסגרת זו, שכן החלטה 3306 פסולה בראש ובראשונה מעצם התפיסה השגויה של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה כמשרת אמון, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטות הממשלה, וכן מאי-חוקיותה של החלטת הממשלה 3125 שתכליתה – אף היא באופן מוצהר – שינוי יסודי של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, הפיכתו למשרת אמון והסרת המגבלות על כוחה של הממשלה ופריצה הערובות המשטריות להבטחת פעולתה בגדרי הדין.

3.2.ד. פגמים מינהליים נוספים בהחלטת הממשלה 3306

171. בדומה לניתוח שהוצג לעיל ביחס להחלטת הממשלה 3125, גם החלטה 3306 התקבלה על בסיס הליך מינהלי פגום מהיסוד. עמדנו לעיל, בין היתר, על התשתית העובדתית הרעועה שעמדה ביסודו. על כך יש להוסיף, כי מדובר בהחלטה שהתקבלה תוך 'סימון מראש של המטרה', ללא בחינה עניינית ותוך בחירה להימנע מפנייה להליך סיום כהונה הכוללת חובה להיוועץ עם ועדה מקצועית-ציבורית החיצונית לפעולת הממשלה.

172. כאן המקום להתעכב על ניסיונה של הממשלה לטעון בהודעותיה לבית המשפט הנכבד כי הליך השימוע שערכה ועדת השרים היה הליך תקין, שביקש לשמוע את היועצת בלב פתוח ובנפש חפצה (ראו סעיפים ד.1 ו-ה' להמלצת ועדת השרים מיום 17.7.25).

173. בכל הכבוד הראוי, בנסיבות העניין זוהי אמירה מהשפה אל החוץ. הדבר נלמד, בין היתר, מהסטנוגרמה של ישיבת הממשלה מחודש מרץ 2025, לרבות אמירות נחרצות בישיבה זו מפי שרים החברים בוועדה החדשה; הדבר גם עולה בבירור 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 'הליך השימוע' ידועה מראש. 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 ל'מראית עין', ושתוצאתו ידועה ומוכתבת מראש. חזרה, פעם אחר פעם, על אותו הליך פסול, אינה הופכת אותו לתקין.

174. לא זו אף זו, יושם אל לב כי בהחלטת הממשלה להקים ועדה שדעת חבריה ידועה מראש דבק פגם חמור נוסף מתחום 'משוא פנים', עליו עמד בית המשפט הנכבד בפסק הדין המפורסם בעניין **בן דוד**, בו יושם הכלל הפוסל את חברתו של אדם בוועדה אם אותו אדם גיבוש לעצמו עמדה (סופית) בעניין נושא הדיונים של הוועדה:

9. בהפעילנו כלל זה על נסיבות העניין שלפנינו, אין מנוס מהמסקנה כי בחברותו של מר אדיסו מסאלה בוועדה יש משום הפרה של הכלל האוסר על משוא פנים. למר אדיסו מסאלה דעה קדומה על תוצאות דיוני הוועדה. הוא הביע אותה בפומבי.

הוא הדגיש בדבריו, זה מקרוב, כי העדה האתיאופית מצפה לכך שהוועדה תוציא מסקנות אישיות נגד העותר. הוא ציין כי "בפחות מזה לא נסתפק". התנהגותו של מר אדיסו מסאלה בכל השלבים - ההפגנה, העתירה לבית-משפט זה שהוסרה, הפירסומים בעיתונים - מראה בבירור כי הוא גיבש לעצמו עמדה פסקנית, שממנה לא ייסוג. הצהרתו כי הוא "מוכן בלב פתוח ובנפש חפצה לשמוע ולהקשיב לנאמר בדיוני הוועדה, ולגבש את עמדתו לגופו של עניין על יסוד הדברים שיאמרו כאמור", אין בה כדי להסיר את קיומה של האפשרות הממשית, כי בכל הנוגע לעותר, דעותיו הקודמות הן גם דעותיו הקדומות. לא שמענו מה גרם למר אדיסו מסאלה שיחזור בו לפתע מדעותיו בעניין הנדון, שאותן הביע בפומבי באופן ברור ופסקני. האם די בהצהרה לבית-משפט זה כדי לשכנע שדעות אלה, שבוטאו על-ידי בעוצמה רבה, פרחו ממנו ונעלמו מדעתו" [בג"ץ 1356/96 ד"ר אמנון בן דוד נ' שמעון פרס, ראש ממשלת ישראל, פ"ד (1) (1996)].

כפי שצוין לעיל, פגם זה מתווסף לעצם השליטה הפוליטית המלאה בהליך ובתוצאתו.

175. יושם אל לב, כי הליך "שימוע", שאף הוא למראית עין במתכונת המתוארת לעיל אינו יכול להוות חלופה כדין להליך בפני הוועדה המקצועית-ציבורית אשר רוב חבריה אינם חלק מהמערכת הקואליציונית הנוכחית והם בעלי ניסיון רלוונטי למערכת היחסים שבין יועץ משפטי לממשלה לבין הממשלה. הליך זה, אמור היה לכלול, על פי הכללים הקיימים, שימוע בפני הוועדה המקצועית-ציבורית, טרם גיבוש המלצתה לממשלה. הוועדה אומר, לא רק שוועדת השרים קיימה הליך "שימוע" למראית עין, אלא שאף אם לא היה כזה, הוא אינו מהווה תחליף להליך השימוע בפני הוועדה המקצועית-ציבורית והליך ההיוועצות – כמשמעותם במשפט המינהלי – בוועדה זו.

כידוע, מדובר בשני מנגנונים שונים, כאשר חובת ההיוועצות מבקשת להניח בפני הממשלה תשתית עובדתית והמלצה שנבחנה על-ידי גורם שהוא חיצוני לבעל הסמכות. בכך, שונה הדבר מהליך של 'שימוע', בו בעל הסמכות מבקש לשמוע את מי שעתידה להתקבל בעניינו החלטה, אולם לצורך השתכללות הסמכות שבידו הוא אינו נדרש להיוועץ בגורם חיוני נוסף.

בחירת הממשלה להפסיק את כהונת היועצת המשפטית לממשלה שלא באמצעות התייעצות עם ועדה מקצועית-חיצונית, אלא באמצעות ועדת שרים שדעתה ידועה מראש, מגבשת פגם עצמאי וכבד משקל בהחלטת ממשלה, שאינה נתמכת במסקנות של ועדה מקצועית-ציבורית שהיתה נדרשת לבירור עובדתי ומשפטי האם מתקיימת מי מהעילות להפסקת הכהונה.

סיכום

176. הייעוץ המשפטי לממשלה פועל, וימשיך לפעול גם בתקופה זו, המתאפיינת באתגרים חסרי תקדים, לבצע את תפקידו כפי שעוצב בדין, על מכלול היבטיו. הסיוע למימוש מדיניות הממשלה ושמירת הסף, שלובים זה בזה.

177. השאלה שעל הפרק חורגת בהרבה מכהונת יועץ משפטי לממשלה זה או אחר. היא נוגעת לליבת שלטון החוק בישראל, לדמותו ולתפקידו של השירות הציבורי בישראל בכלל ולתפקידו ותפקודו של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה והעומד בראשו.

השאלה היא האם מאפייני השירות המשפטי הציבורי בישראל, כפי שעוגנו בדוחות ציבוריים ובדין, ועוצבו בפסיקה ארוכת שנים של בית המשפט העליון, עומדים בעינם; או שמא מעתה יתקיים מודל חדש של חובת אמון אישית לממשלה של מערך הייעוץ המשפטי והתביעה הכללית, וזאת חלף האמון בו הוא חב כיום לציבור, למדינה ולשלטון החוק.

178. כפי שפורט בהרחבה לעיל, הממשלה מבקשת לקבע וליישם בפועל דרך חדשה לסיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה, המאפשרת שליטה פוליטית מלאה בהליך וניצול לרעה שלו. זהו ניסיון לשינוי מהיסוד של דמות מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה, תוך פגיעה אנושה מעתה ואילך בממלכתיות שלו ובעצמאותו המקצועית. המשמעות של פגיעה זו היא פגיעה היקפית קשה במערכי אכיפת החוק, הייעוץ המשפטי ולמעשה השירות הציבורי כולו.

179. בנוסף, החלטת ממשלה 3306 נגועה כשלעצמה בפגמים המצדיקים – לבדם – את ביטולה, שכן היא מבוססת, בין היתר, על תפיסה מנוגדת לדין, בכל הנוגע לתפקידו של היועץ המשפטי לממשלה בדמוקרטיה הישראלית, ובנוגע למהותה של הגדרה של חוסר שיתוף הפעולה יעיל בין הייעוץ המשפטי לממשלה ובין הממשלה.

180. כל אלה מחייבים להורות על מתן צו-על-תנאי בשלב הראשון, ובהמשך – על הפיכתו לצו מוחלט שיורה על ביטולה של החלטת הממשלה האמורה. כפועל יוצא מביטולה של החלטה 3125, יש גם להורות על ביטולן של כל ההחלטות שהתקבלו מכוחה, ובכלל זאת החלטה 3306 על הפסקת הכהונה.

היום, ז' באלול תשפ"ה

31 באוגוסט 2025

יונתן סיטון, עו"ד

סגן במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

מוריה פרימן, עו"ד

סגנית בכירה א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

רון רוזנברג, עו"ד

סגן מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

ב/

ענר הלמן, עו"ד

מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה