

בג"ץ 24804-06-25

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בפני כב' השופטים: הנשיא עמית, המשנה לנשיא סולברג, השופט מינץ, השופט אלרון,
השופטת וילנר, השופט גרוסקופף, השופט שטיין, השופטת כנפי-שטייניץ והשופט כבוב.

קבוע לדיון: 3.9.2025

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או רחל אל-שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי דביר
ו/או תמר באום ו/או אורי הס ו/או סתיו לבנה להב
ו/או טלילה דביר ו/או עדן בויס ו/או יעל בלוך
ו/או אייל קלסקין ו/או לירז גנון ו/או ענת ברמן
ו/או איל גלזר

מרח' יפו 208, ת.ד. 31348 ירושלים 9131301
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

- נגד -

1. ממשלת ישראל ה-37
2. ראש הממשלה חה"כ בנימין נתניהו
3. שר המשפטים חה"כ יריב לוין
4. ועדת השרים לעניין בחינת הצורך בהחלפת היועצת המשפטית לממשלה
5. הוועדה המקצועית-הציבורית בראשות הנשיא לשעבר, כב' השופט בדימוס אשר גרוניס
6. היועצת המשפטית לממשלה

ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה
מרחוב צאלח א-דין 29, ירושלים
טל': 073-3925590; פקס: 02-6467011
דוא"ל: hcy-dep@justice.gov.il

המשיבים

עתירה מתוקנת למתן צווים על תנאי

מוגשת בזאת עתירה מתוקנת לבית משפט נכבד זה למתן צווים על תנאי, כדלהלן:

צווים על תנאי

א. **צו על תנאי כנגד המשיבים 1-3 (להלן: "משיבי הממשלה"), המורה להם לבוא ולנמק מדוע לא תבוטל החלטת ממשלה מס' 3125, מיום 8.6.2025, לתיקון המנגנון הקובע את "הדרכים והתנאים למינוי והפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה", ובכלל זאת כל החלטה שהתקבלה ו/או כל פעולה שבוצעה בהסתמך עליה, וזאת מתוך הטעמים הבאים, העומדים כל אחד בפני עצמו ובמצטבר:**

א.1. לנוכח כך שההחלטה נעדרת תשתית עובדתית רלוונטית, וקודמה בהליך בזק בלתי מעמיק, בפרקי זמן של פחות משבוע ימים וללא הכנה או עבודת מטה מקצועית, סדורה ומעמיקה.

א.2. לנוכח העובדה שההחלטה התקבלה תוך סטייה מהחלטות ממשלה קודמות, ומבלי שהתקיימו טעמים כבדי משקל שיצדיקו זאת.

א.3. לנוכח כך שההחלטה התקבלה בשרירות, לאורה של כוונה מוצהרת שקבלת ההחלטה נועדה להשגת תוצאה מוגדרת מראש, תוך "סימון המטרה מסביב לחץ", בדמות פיטורי היועצת המשפטית לממשלה המכהנת, ומבלי לבחון את העובדות והשיקולים הרלוונטיים כנדרש וכמתחייב משינוי המנגנון.

א.4. לנוכח כך שההחלטה נגועה בניגוד עניינים מובהק של משיבי הממשלה, ובראשם ניגוד עניינים אישי של ראש הממשלה נתניהו, לאור הסדר ניגוד העניינים החל עליו המונע ממנו לעסוק בכל מה שנוגע במערכת המשפט ואכיפת החוק, בפרט בכל הנוגע להליכי מינוי של בכירים ביועץ המשפטי לממשלה, ולאור ניגוד העניינים האישי והקולגיאלי שמתקיים ביחס לממשלה כולה.

א.5. לנוכח כך שהחלטת הממשלה עולה כדי חוסר סבירות קיצוני ונגועה במובהק ובמוצהר בשיקולים זרים ופסולים, נוכח תוכנה, עיתויה החריג ודברי ההסבר שלה, שמעידים כי מטרתה המוצהרת והבלעדית הייתה להביא לפיטורי היועצת המכהנת, תוך עקיפת המנגנון המקצועי שנקבע להבטחת הליך הוגן, מקצועי ונטול פניות, ובראי כך שההחלטה הגיעה על רקע הקשיים של הממשלה למנות חברים לוועדה הציבורית-מקצועית עמה היא נדרשת להיוועץ כחלק מהליך הפיטורין.

א.6. לנוכח היותה של ההחלטה רטרוספקטיבית, המשנה את כללי המשחק תוך כדי המשחק, ואף עשויה לעלות כדי החלטה פרסונלית, מקום בו התקבלה החלטת הממשלה רק משכשלה הממשלה לאייש את הוועדה המקצועית ציבורית בראשות הנשיא בדימוס כב' השופט גרוניס בחברים שהצבעתם תהא ידועה מראש ואשר יתמכו בהליך הפיטורים של המשיבה 6.

א.7. לנוכח כך שההחלטה פוגעת בנושאות בעקרונות בסיסיים ויסודיים במשטר הדמוקרטי בישראל, ובראשם באמון הציבור, בשלטון החוק ובתקינות המנהל.

ב. **צו על תנאי כנגד המשיבים 1-4, המורה להם לבוא ולנמק מדוע לא תבוטל החלטת ממשלה מס' 3306, מיום 4.8.2025, "להפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה", כמו גם החלטת ועדת השרים לעניין בחינת הצורך בהחלפת היועצת המשפטית לממשלה שקדמה לה, וזאת מתוך הטעמים הבאים, העומדים כל אחד בפני עצמו ובמצטבר:**

ב.1. לנוכח כך שהחלטת הממשלה לפיטורי היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד בהרב-מיארה, מבוססת ושואבת את תוקפה מכוח החלטת ממשלה בלתי חוקית (החלטה מס' 3125), שדינה בטלות.

ב.2. לנוכח כך שההחלטה התקבלה תוך שינוי כללי המשחק תוך כדי משחק, לאחר שהליך הפיטורים

כבר החל – באמצעות ביטול למפרע של חובת ההיוועצות בוועדה מקצועית והחלפתה בוועדת שרים פוליטית שחבריה גיבשו את עמדתם עוד בטרם כינוסה – כאשר תוצאת ההליך הייתה ידועה מראש.

3.ב. לנוכח כך שההחלטה התקבלה **בהליך פוליטי פסול ולמראית עין, שתוצאתו הוכתבה מראש**, ובניגוד לחובה לקיים ליועצת המשפטית הליך שימוע בלב פתוח ונפש חפצה.

4.ב. לנוכח כך שההחלטה **נעדרת עילת פיטורים מוצדקת כנדרש בדין**, ותכליתה לאפשר לממשלה לפעול בניגוד לדין.

5.ב. לנוכח כך שההחלטה מיישמת, הלכה למעשה, **פגיעה אנושה בעקרונות בסיסיים ויסודיים במשטר הדמוקרטי בישראל**, ובראשם באמון הציבור, בשלטון החוק ובתקינות המנהל.

6.ב. לנוכח כך **שההחלטה נגועה בניגוד עניינים מובהק** של משיבי הממשלה, ובראשם ניגוד עניינים אישי של ראש הממשלה נתניהו, לאור הסדר ניגוד העניינים החל עליו המונע ממנו לעסוק בכל מה שנוגע במערכת המשפט ואכיפת החוק, בפרט בכל הנוגע להליכי מינוי של בכירים בייעוץ המשפטי לממשלה, ולאור ניגוד העניינים האישי והקולגיאלי שמתקיים ביחס לממשלה כולה.

7.ב. לנוכח כך **שהחלטת הממשלה עולה כדי חוסר סבירות קיצוני ונגועה בשיקולים זרים ופסולים**, נוכח תוכנה, עיתויה החריג ונסיבות קבלתה, ובראי כך שההחלטה הגיעה על רקע הקשיים של הממשלה למנות חברים לוועדה הציבורית-מקצועית עמה היא נדרשת להיוועץ כחלק מהליך הפיטורין ולאור העובדה שחברי הממשלה פועלים מזה זמן רב נגד הייעוץ המשפטי לממשלה בכלל והיועצת המשפטית בפרט, תוך השמעת התבטאויות חוזרות להביא לפיטוריה.

תוכן עניינים

א. הצדדים לעתירה.....	5
ב. מבוא.....	6
ג. פרק עובדתי.....	7
1. מוסד היועץ המשפטי לממשלה ותפקידו.....	7
ג.1.א. תפקיד שומר סף - ממלכתי, עצמאי וא-פוליטי משחר ימי המדינה.....	7
ג.1.ב. תפקידי היועץ המשפטי לממשלה.....	8
ג.2. התגבשות ההסדר בעניין הדרכים והתנאים למינוי היועץ המשפטי לממשלה.....	9
ג.2.א. הליך מינוי יועץ המשפטי הממשלה מקום המדינה ועד ועדת שמגר.....	9
ג.2.ב. פרשת בר און- חברון ומינויה של ועדת שמגר.....	10
ג.2.ג. החלטת הממשלה 2274 בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה.....	11
ג.2.ד. החלטת הממשלה 1773 בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטה ממשלה.....	12
ג.3. ההליכים הפליליים נגד נתניהו והסדר ניגוד העניינים שנחתם עימו.....	13
ג.4. ההליכים הפליליים נגד שרים וחברי קואליציה.....	14
ג.5. המתקפות על היועצת המשפטית לממשלה וערעור מוסד הייעוץ המשפטי בכללותו.....	15
ג.6. ניסיונה של הממשלה לקדם את הליך הפסקת כהונתה של היועצת בהתאם להחלטות ממשלה 1773 ו-2274 (בהתאם להמלצות ועדת שמגר).....	16
ג.7. החלטת ממשלה 3125 בעניין שינוי מנגנון הפיטורים של היועצת ובג"ץ 25-06-24804 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל ה-37 ואח'.....	18
ג.8. החלטת ועדת השרים להמליץ על הפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה.....	23
ג.9. החלטת הממשלה על הפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה.....	24
ד. הטיעון המשפטי.....	28
ד.1. תשתית נורמטיבית.....	28
ד.1.א. חוק המינויים והודעת הממשלה מיום 20.8.2000.....	28
ד.1.ב. העקרונות לפיטורי יועץ משפטי לממשלה המעוגנים בהחלטה 2274.....	29
ד.1.ג. החלטת הממשלה החדשה מס' 3125 מיום 8.6.2025.....	30
ד.2. החלטת הממשלה לשינוי המנגנון נגועה בפגמים פרוצדורליים מהותיים ודינה בטלות.....	31
ד.2.א. החלטת הממשלה נעדרת תשתית עובדתית ומשפטית ראויה.....	31
ד.2.ב. החלטת הממשלה התקבלה תוך סטייה מהחלטות ממשלה קודמות, בהיעדר נימוקים כבדי משקל המצדיקים זאת ותוך שינוי ככלי המשחק תוך כדי משחק.....	33
ד.2.ג. החלטת הממשלה התקבלה בשרירות, ודינה בטלות.....	35
ד.3. החלטת הממשלה לפיטורי היועצת המשפטית לממשלה נגועה בפגמים פרוצדורליים מהותיים ודינה בטלות.....	36
ד.3.א. החלטת הפיטורים מבוססת על החלטת ממשלה בלתי חוקית, ודינה פסלות.....	36
ד.3.ב. החלטת הפיטורים התקבלה תוך שינוי כללי המשחק תוך כדי משחק וביטול חובת ההתייעצות בוועדה מקצועית-ציבורית למפרע, ודינה פסלות.....	37
ד.3.ג. החלטת הממשלה התקבלה בהליך פסול, למראית עין ובניגוד לחובת השימוע.....	39

ד.3.ד. החלטת הממשלה נעדרת עילת פיטורים מוצדקת כנדרש בדין, ותכליתה לאפשר לממשלה לפעול בניגוד לדין.....	41
ד.4. החלטות הממשלה לשינוי המנגנון ולפיטורי היועמ"שית – נגועות שתיהן בפגמים מהותיים ודינן בטלות.....	44
ד.4.א. ההחלטות פוגעות אנושות באמון הציבור, בשלטון החוק ובתקינות המנהל.....	44
ד.4.ב. ההחלטות נגועות בניגוד עניינים מובהק של ראש הממשלה ושל חברי הממשלה.....	47
ד.4.ב.1. ניגוד עניינים אישי של ראש הממשלה.....	48
ד.4.ב.2. ניגוד עניינים אישי של חברי ממשלה.....	50
ד.4.ב.3. ניגוד עניינים קולגיאלי של הממשלה כולה.....	50
ד.5. ההחלטות נגועות – במוצהר ובמובהק – בשיקולים פרסונליים, זרים ופסולים.....	51
ד.6. החלטות הממשלה עולות כדי חוסר סבירות קיצוני.....	54
ה. סיכום.....	56

א. הצדדים לעתירה

העותרת

1. העותרת, **התנועה למען איכות השלטון בישראל**, ע"ר, היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית ולא מפלגתית, המונה כ-65,000 חברים ופעילים ומציינת בימים אלו 35 שנים של עשייה ציבורית ומשפטית, בהן חרטה על דיגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירות נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.

המשיבים

- המשיבה 1 היא **ממשלת ישראל ה-37** (להלן: "**הממשלה**"), הרשות המבצעת של מדינת ישראל המכהנת מכוח אמון הכנסת. בהתאם לסעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים) תשי"ט-1959, הממשלה רשאית לקבוע את הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה.
- המשיב 2 הוא **ראש הממשלה**, חה"כ בנימין נתניהו (להלן: "**רה"מ**"), הנאשם בפלילים אשר חל עליו הסדר ניגוד עניינים שמונע ממנו לעסוק בכל הקשור במערכת המשפט ואכיפת החוק.
- המשיב 3 הוא **שר המשפטים** חה"כ יריב לוין אשר הניח בפני הממשלה מסמך הצעה להבעת אי אמון ביועצת המשפטית לממשלה, שאושר בישיבת הממשלה ביום 23.3.2025 וכן את הצעת ההחלטה לשינוי הליך הפיטורין הקבוע בדין של היועצת המשפטית לממשלה שאושרה ביום 8.6.2025.
- המשיבה 4 היא **ועדת השרים** שקמה מתוקף החלטת ממשלה 3125, לעניין קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, אשר תפקידה לבחון את עמדתה בעניין מינוי או פיטורים ליועץ המשפטי לממשלה ולאחר מכן להניח את הנושא על סדר יומה של הממשלה, וזאת לאחר שנתנה ליועץ המשפטי לממשלה הזדמנות להשמיע את דברו בפניה.
- המשיבה 5 היא **הוועדה המקצועית-ציבורית**, שהוקמה בהחלטת ממשלה מס' 1773 מיום 3.9.2000 בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, ובהתאם לסעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (י"פ התש"ס, עמ' 4894). תפקידה לבחון את כשירותם ולחוות דעתה של המועמדים שנבחרו מטעם הממשלה, לתפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה.

7. המשיבה 6 היא **היועצת המשפטית לממשלה** (לעיל ולהלן: "**היועצמ"ש**" או "**היועצת**"), אשר הממשלה מקדמת את פטוריה באמצעות שינוי מנגנון הפיטורים שנתקף בהליך זה. כמו כן, היועצת עומדת בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת מחד, ועומדת בראש המערכת המשפטית והשירות המשפטי הציבורי מאידך. בתפקידה אלו, מייצגת היועצת המשפטית לממשלה את האינטרס הציבורי ושומרת על קיום הוראות הדין, וכן אחראית על הנחיית הממשלה ויחידות הסמך של הממשלה לפעול על פי הדין.

ב. מבוא

8. בשנתיים וחצי האחרונות נתונה הדמוקרטיה הישראלית תחת מתקפה חסרת תקדים מצד הממשלה והקואליציה הנוכחית, המבקשות פעם אחר פעם – באמצעות אין ספור הצעות חוק והחלטות ממשלה – **להחליש את מנגנוני האיזונים והבלמים ולפגוע בשומרי הסף המרכזיים בדמוקרטיה**.

9. מתקפה זו, שראשיתה בינואר 2023 עם הכרזת שר המשפטים לויין על תחילת ההפיכה המשטרית, נמשכה ואף החריפה לאחר פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" ב-7.10.2023. כאשר, גם עכשיו, קרוב לשנתיים לאחר שפרצה המלחמה, ממשלת ישראל ממשיכה לפעול להעמקת השסעים בעם ומקדמת כמו סוס דוהר את ההפיכה המשטרית, תוך פגיעה אנושה בשלטון החוק.

10. ועתה, בשעה שמתנהל משפטו הפלילי של ראש הממשלה נתניהו ומתקיימים הליכי חקירה כנגד תשעה חברי ממשלה נוספים, ובראשם מי שמונה ליו"ר ועדת השרים הפוליטית, השר עמיחי שיקלי, **פנתה הממשלה להסיר מדרכה את שומרת הסף החשובה ביותר – היועצת המשפטית לממשלה**.

11. עניינה של עתירה זו בשתי החלטות ממשלה משלימות: **האחת** – לשינוי מנגנון הפיטורים של היועץ המשפטי לממשלה, אשר התקבלה במוצהר כדי לסלול את הדרך לפיטוריה של היועצת המכהנת; **והשנייה** – שנובעת ממנה והתאפשרה מכוחה, לפיטורי היועצת המשפטית לממשלה בפועל.

12. ההחלטה לשינוי המנגנון התקבלה בדיעבד, לאחר שהליך הפיטורים של היועצת כבר החל, ומשלא נמצא גורם אשר יהא מוכן לכהן בוועדה המקצועית-ציבורית ולתמוך בפיטורים. ההחלטה התקבלה ללא כל תשתית עובדתית מינימלית וללא כל נימוק ענייני למהלך רדיקלי ומהפכני שכזה, מלבד **שיקול פרסונלי ובלתי ענייני הנוגע לחוסר יכולתה המתמשך של ממשלת ישראל להגיע לתוצאה הרצויה מבחינתה בדרכים המקובלות והחוקיות, של פיטורי היועצת המשפטית לממשלה**.

13. בהחלטה זו, שינתה הממשלה בהרף עין ובמחיר יד מנגנון קבוע ומקצועי אשר נתקבל לאור המלצותיה של ועדת שמגר, שהתקבלו לאחר עבודה מעמיקה, ממושכת ואיכותית, והחליפה במנגנון פוליטי לחלוטין, המחייב היועצות בוועדת שרים שהוקמה לצורך זה בלבד, ועמדות חבריה ידועות מראש.

14. וכך, משהוסרו החסמים לקיום הליך פיטורים ענייני ומקצועי – פנתה הממשלה ופיטרה את היועצת המשפטית לממשלה המכהנת, עוה"ד בהרב-מיארה, בהתבססה על המנגנון הפוליטי החדש.

15. **החלטות הממשלה לוקות בשורה ארוכה וחסרת תקדים של פגמים משפטיים מהותיים, שאין להם אח ורע אף באקלים המשפטי הנוכחי – אשר מחייבות את בטלותן**.

16. דרך הילוכנו בעתירה יהיה כדלהלן:

16.1. **ברובד הראשון**, תטען העותרת כי החלטה 3125 לשינוי מנגנון פיטורי היועץ המשפטי לממשלה, אשר מטרתה הברורה היא סלילת נתיב מהיר וללא מכשולים לפיטוריה של היועצת המכהנת – התקבלה בסטייה מהותית מהחלטות ממשלה קודמות וללא טעמים כבדי משקל; ללא תשתית עובדתית רלוונטית; תוך ניגוד עניינים אישי מובהק של רה"מ נתניהו ותשעה שרים נוספים, וכן

בניגוד עניינים קולגיאלי של הממשלה כולה; נגועה בשיקולים זרים; ועולה כדי חוסר סבירות קיצוני – ועל כן דינה בטלות.

16.2. ברובד השני, תטען העותרת כי מטבע הדברים גם החלטת הממשלה לפיטורי היועצת המשפטית הנוכחית, המבוססת ושואבת את תוקפה מהחלטת ממשלה בלתי חוקית, בטלה מעיקרה. זאת מטעמים דומים ונוספים, ובראשם העובדה שהחלטה התקבלה בהליך פוליטי פסול ולמראית עין, שתוצאתו ידועה מראש; תוך שינוי כללי המשחק בדיעבד; בניגוד עניינים חמור; משיקולים זרים; ובחוסר סבירות קיצוני.

17. **אשר על כן, לנוכח כל הטעמים המפורטים בעתירה מתוקנת זו, תבקש העותרת כי בית המשפט הנכבד ייתן את הצווים המבוקשים ברישא לעתירה, ולעשותם מוחלטים.**

18. והכל, כפי שיפורט להלן.

ג. פרק עובדתי

1.ג. מוסד היועץ המשפטי לממשלה ותפקידו

1.ג.א. תפקיד שומר סף - ממלכתי, עצמאי וא-פוליטי משחר ימי המדינה

19. מוסד היועץ המשפטי לממשלה ניצב בליבת מערך האיזונים והבלמים של המשטר הדמוקרטי בישראל. תפקידו כולל את הובלת התביעה הכללית, ייעוץ לרשויות השלטון על חוקיות פעולותיהן, ייצוג המדינה בערכאות, וסמכות שיורית לייצוג האינטרס הציבורי – שילוב יוצא דופן בהיקפו ובמשמעויותיו החוקתיות. בשל מאפיינים אלה, עוצב המוסד לאורך השנים כגורם מקצועי עצמאי, שנאמנותו הראשונה נתונה לשלטון החוק ולא לאינטרס פוליטי כזה או אחר. במיוחד במערכת שלטונית ריכוזית יחסית, תפקיד זה חיוני לשמירה על תקינות המינהל, על זכויות הפרט ועל עקרונות היסוד של המשטר.

20. **מקום המדינה**, תפקיד ומעמד היועץ המשפטי לממשלה **עוצב באופן ממלכתי, עצמאי וא-פוליטי**, שפועל להגשים את מדיניות הממשלה, תוך שהוא מחויב לשמור על שלטון החוק ואינטרס הציבור.

21. כך, כבר בתזכיר של שר המשפטים הראשון של מדינת ישראל (פנחס רוזן) מדצמבר 1948, שעסק במעמדו של היועץ המשפטי לממשלה, הדגיש השר שתפקידו החוקתי העיקרי הוא "להבטיח שכל פעולותיה של הממשלה על כל משרדיה ומחלקותיה תהיינה חוקיות בתכלית" ("פיטורים של היועצת המשפטית לממשלה" (חוות דעת של ד"ר גיא לוריא וד"ר עמיר פוקס 2.25.3.2025) (להלן: "**לוריא ופוקס**").

22. מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה נגזר במידה רבה מהמודל שהיה מקובל בתקופת המנדט הבריטי בארץ ישראל. בתקופה זו, כיהן ה-Attorney General לצד הנציב העליון, כאחד מפקידי השלטון הבכירים ביותר (דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו בעמ' 13 (1998) (להלן: "**דוח ועדת שמגר**").

העתק העמודים הרלוונטיים מתוך דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו (1998) מצורף ומסומן כנספח ע/1.

23. בשונה מהייעוץ המשפטי בארה"ב ובבריטניה, הנושא אופי פוליטי מובהק, בישראל התעצב התפקיד מראשיתו כפקיד ציבור מקצועי בשירות המדינה, שאינו משתייך למחנה פוליטי מסוים, אלא סמכותו יוקרתו מבוססים על מקצועיותו (ראו נספח ע/1 דוח ועדת שמגר, בעמ' 13).

24. תפקיד היועץ המשפטי לממשלה כאחראי על שמירה על שלטון החוק בממשלה על כל משרדיה

ומוסדותיה התקיים עוד בטרם הקמת המדינה, והוא נשמר מאז הקמתה ועד עצם היום הזה. אף שעד היום תפקידו לא הוסדר במלואו בדבר חקיקה, הוא מעוגן היטב בעקרונות המשפט המינהלי, עקרון שלטון החוק, וזאת כפי שעוגן משכבר בהלכותיו של בית המשפט העליון הנכבד, ובדוחות של ועדות ציבוריות. כך היה גם בתקופת המנדט (גיא לוריא "שומר הסף של שלטון החוק", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (15.9.2019)).

25. לאור זאת, התפיסה המקובלת בשיטת המשפט הישראלית היא כי **הכללתו של היועץ המשפטי לממשלה בשירות המדינה משמעותה כי נאמנותו נתונה בראש ובראשונה לשלטון החוק** ולא לממשלה המכהנת. עצמאותו נשמרת, בין היתר, באמצעות קביעת תקופת כהונה שאינה חופפת לכהונת הממשלה (לוריא ופוקס, עמ' 2).

26. זאת ועוד, התפיסה המקובלת נשענת גם על מאפייני המבנה השלטוני בישראל, המתאפיין בחוזק ממשלתי יחסי ובהיעדר מנגנוני איזון פרלמנטריים חזקים ומסורת מבוססת של שמירה על שלטון החוק. לפיכך היועץ המשפטי לממשלה מתפקד כ-"**בלם פנימי**" כשומר סף חיוני, המשלים את הפיקוח החיצוני של הרשות השופטת, כחלק ממערכת האיזונים והבלמים בדמוקרטיה הישראלית (יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה בשעת משבר: פרשת שרות הבטחון הכללי (השב"כ)" **ספר אורי ידן – מאמרים לזכרו** 47, 55 (תש"ן)).

27. ודוק - אפיון תפקיד היועץ המשפטי לממשלה כ"שומר סף" הכרחי, כחלק מובנה והכרחי לשמירה על דמוקרטיה מתפקדת, ממנו נגזר ההכרח בדבר עצמאותו ואי-תלותו בדרג הנבחר במילוי תפקידו מתחייב גם **מתוך נוהגי השלטון הישראלי משחר ימיו והתרבות הפוליטית הישראלית**. לעניין זה, יפים דבריו של המשנה לנשיאה (בדימוס) רובינשטיין בבג"ץ 3301/15 ח"כ זהבה גלאון נ' **סיעת הליכוד בכנסת ה-20** (נבו 29.6.2015), בפס' ט"ז:

"...יש חשיבות רבה לחוות דעת משפטיות. מעורבותו של היועץ המשפטי נדרשת לא כדי להיאבק באינטרס פוליטי כזה או אחר או למנוע חקיקה; לא זה תפקידו. תפקידו להבטיח שמדיניות שעליה מחליטה הממשלה תיושם כדין ועל פי דין, ואף שהממשלה לא תתפרק במהות מסמכויותיה. נער הייתי גם זקנתי ובעיניי ראיתי, במגוון רחב של תפקידים בשירות המדינה לאורך לא הרחק מיובל שנים, כיצד היתה חיונית מאוד מעורבות היועץ המשפטי, כיון שמערכות פוליטיות – והדברים נאמרים מבלי לפגוע בפלוני או אלמוני – נוטות לא אחת, אם בלהט העשייה ואם מטעמים פחות ראויים, לדלג על ה"פורמליות", ומכאן פתחי מדרון חלקלק. לכן יש חשיבות לייעוץ המשפטי, ולא בשל "תאוות השלטון" של המשפטנים, אלא כיון שהמציאות טעונה שומרי סף".

ג.1.ב. תפקידי היועץ המשפטי לממשלה

28. עתה נעמוד בתמצית על תפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה, אשר עוגנו בהנחיה רשמית בתחילת שנות ה-2000, המתמצים בארבעה תפקידים עיקריים.

העתק "תפקידי היועץ המשפטי לממשלה" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.0000 (16.2.2003) מצורף ומסומן כנספח ע/2.

29. **התביעה הכללית** – היועץ המשפטי לממשלה עומד בראש התביעה הכללית והוא ממונה על פרקליטות המדינה, באמצעות פרקליט המדינה, וכן מנחה את כל יתר זרועותיה של התביעה הכללית – המשטרתית, המתמחה (של משרדי הממשלה השונים, אשר תובעים מטעמים מקבלי ייפוי כוח שלו, אם בתחומים הפיסקליים והכלכליים ואם בתחומים אחרים) וכן המוניציפלית, שאף היא מיופת כוח מטעם היועץ המשפטי לממשלה.

30. ייצוג המדינה בערכאות משפטיות – ייצוג המדינה בכל עניין אזרחי, מינהלי, בינלאומי, פיסקלי, משפט העבודה ואחר, מופקד בידי היועץ המשפטי לממשלה ובאי-כוחו. על-פי הנוהג במדינת ישראל אין ייצוג חיצוני אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה. לכך חשיבות כדי שהמדינה לא תדבר בבתי-המשפט בקולות שונים, על-ידי גורמים המייצגים אינטרסים מדינתיים מסוגים שונים. חלק מתפקידו של היועץ המשפטי לממשלה הוא להכריע בחילוקי דעות בין הגורמים הממשלתיים.

31. היועץ המשפטי לממשלה – היועץ המשפטי לממשלה מייצג לממשלה ולמשרדי הממשלה וכן לגופים ציבוריים אחרים בין אם במישרין ובין באמצעות היועצים המשפטיים של גופים אלה. על-פי המסורת והנוהג בישראלי הנחיותיו של היועץ המשפטי לממשלה מחייבות את כלל המערכת הממשלתית, הן הדרג הנבחר והן כלל עובדי הציבור, מהראש ועד הקצה. כך גם פרשנותו של היועץ המשפטי לממשלה לדין היא הפרשנות המוסמכת והמחייבת מבחינת כל גורמים אלה, כל עוד לא קבע בית המשפט העליון אחרת. עוד במסגרת זו, מנחה היועץ את הממשלה ומשרדיה כולם לגבי הליכי חקיקה ממשלתיים ומפקח על חוקיותם ותקינותם. בנוסף, בתוקף תפקידו כפרשן המוסמך של הדין של הרשות המבצעת הוא גם מכריע במחלוקות בעניינים משפטיים.

32. ייצוג האינטרס הציבורי – היועץ המשפטי לממשלה מופקד גם על שמירת האינטרס הציבורי בתחום המשפטי, על-ידי - בין השאר - התייצבות בבתי-המשפט, גם בתיקים שהממשלה אינה צד להם, כשהמדובר בנושאים בעלי אינטרס ציבורי. כן ניתנות חוות דעת שונות בנושאי משפט ציבורי.

33. בנוסף לאמור, ממלא היועץ המשפטי לממשלה תפקידים בתחום המשפט, אישית או באמצעות פרקליטות המדינה ומערכת היועץ המשפטי, במסגרת ועדות וגופים אחרים העוסקים באכיפת החוק ובסוגיות משפטיות, לרבות ייצוג עמדת הממשלה בוועדות בכנסת.

2.ג. התגבשות ההסדר בעניין הדרכים והתנאים למינוי היועץ המשפטי לממשלה

2.ג.א. הליך מינוי יועץ המשפטי לממשלה מקום המדינה ועד ועדת שמגר

34. בשנת 1959, חוקק חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

35. ביום 9.5.1960 קבעה הממשלה לראשונה את הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, בהתאם לסמכותה בסעיף 5 לחוק המינויים ("פ' 772, התש"ך, עמ' 1690), בהודעת ממשלה בה נקבע:

"מודיעים בזה כי הממשלה קבעה בהתאם לסעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, את הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה כלהלן:

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

(2) שר המשפטים לא יציע לממשלה מועמד שאינו כשר להתמנות שופט בית המשפט העליון, לפי סעיף 2 לחוק השופטים, התשי"ג-1953;

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

העתק הודעת הממשלה מיום 9.5.1960 ("פ' התש"ך, 772, עמ' 1690) מצורף ומסומן כנספח ע/3.

36. בסמוך להודעת הממשלה האמורה, בישיבת ממשלה ביום 17.6.1962, קמה מחלוקת בין שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה דאז בדבר הסמכויות של **השר בתחום הדין הפלילי** וכן מידת סמכויות הפיקוח שיש ליועץ המשפטי לממשלה על שימוש השר בסמכויות אלה לרעה. על רקע מחלוקות כפי

שהועלו, ביום 26.6.1962 הוקמה ועדת משפטים בראשותו של השופט שמעון אגרנט, שתפקידה היה לתת דעתה בשאלות המשפטיות שעלו באותה ישיבה ממשלה (להלן: "ועדת אגרנט").

37. התייחסות חשובה לעניין מעמדו, תפקידו ואופיו העצמאי של היועץ המשפטי, כפי שבאה לידי ביטוי גם בהודעת הממשלה מיום 9.5.1969, ניתן למצוא בין היתר בקביעותיה של ועדת אגרנט בדוח המסכם, כי מצד אחד, היועץ המשפטי לממשלה נושא באחריות בפני הממשלה; אחריות הבאה לידי ביטוי בכך שכפי שהממשלה ממנה אותו, היא עשויה להעביר אותו מתפקידו, כפי שבא גם לידי ביטוי פורמלי בסעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ובהודעת הממשלה בעניין דרכים ותנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 9.5.1960 (נספח ע/2 לעתירה).

38. לצד זאת, הבהירה ועדת אגרנט כי היועץ המשפטי לממשלה, בתוקף מערך תפקידו וסמכויותיו הנוגעות לליבת שלטון החוק והשוויון בפני החוק במדינה, **חייב הוא לקבל כל החלטה והחלטה לפי שיקול דעתו העצמאי** (בפרט הנושא הפלילי בו התמקדה ועדת אגרנט) (גיא לוריא "גירעון אחריותיות במוסד היועץ המשפטי לממשלה" **ספר מני מזוז** 22 (יורם רבין, יניב ואקי, אלון רודס וגיא רובינשטיין עורכים, צפוי להתפרסם)).

39. הממשלה **אישרה** את דוח ועדת אגרנט והוא שימש מאז כמורה דרך בקביעת המעמד של היועץ המשפטי לממשלה (ראו **נספח ע/1 דוח ועדת שמגר**, בעמ' 36).

ג.2.ב. פרשת בר-און - חברון ומינויה של ועדת שמגר

40. בראשית שנת 1997, לאחר סיום תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה דאז, מיכאל בריאיר, ביקשו ראש הממשלה דאז (והיום), מר בנימין נתניהו, ושר המשפטים דאז, צחי הנגבי, למנות את עו"ד רוני בראון לתפקיד. המינוי אושר בממשלה ביום 10.1.1997, אך עורר ביקורת ציבורית ומשפטית נרחבת, בשל קשריו הפוליטיים של המועמד עם הליכוד ועם שר המשפטים, היעדר ניסיון משפטי מתאים, וחשדות לשיקולים זרים בבחירה. על רקע כל אלה, עו"ד בראון התפטר מתפקידו יומיים לאחר מינויו.

41. לאחר התפטרותו של עו"ד בר-און, וכפי שתואר בבג"ץ 2534/97 **חבר-הכנסת יונה יהב נ' פרקליטת המדינה**, נא(3) 1 (1997), כתבה ששודרה במהדורת החדשות של הערוץ הראשון, העלתה חשדות כי מלבד היעדר תקינות המינוי, מעשים פליליים היו כרוכים במינויו של עו"ד בר-און ליועץ המשפטי לממשלה. עניינם של מעשים אלה היה בטענה לפיה המינוי בוצע במסגרת הבנות פוליטיות בין ראש הממשלה נתניהו לבין יו"ר ש"ס דאז (והיום), ח"כ אריה דרעי, שנועדו להבטיח סיום מקל של ההליך הפלילי בעניינו של ח"כ דרעי בתמורה לתמיכת ש"ס במהלך מדיני.

42. כאמור בפסק הדין בבג"ץ 2354/97, כתבה זו הביאה לפתיחת חקירה משטרתית נגד כל המעורבים בפרשת המינוי. ואולם ביום 18.4.1997 החליט היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר אליקים רובינשטיין, לאמץ את עמדתה של פרקליטת המדינה דאז, אשר הייתה, בין היתר, לסגור את תיקי החקירה שנפתחו נגד ראש-הממשלה, מר בנימין נתניהו, ונגד שר המשפטים, מר צחי הנגבי, מחוסר ראיות מספיקות נגדם.

43. על פרשה זו, כתב לימים היועץ המשפטי לממשלה דאז, כב' השופט אליקים רובינשטיין, את הדברים החמורים הבאים:

"היה כאן איום על שלטון החוק, בנוסח המוכר ממדינות מסוימות - קרי, מינוי יועץ משפטי לממשלה, ראש התביעה הכללית, העלול להיות כבול בקוריהם של אישים שלא אינטרס הציבור ושלטון החוק לנגד עיניהם" (מתוך החלטת היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין 3167/97, כפי שהובאה במאמרו של פרופ' זאב סגל "צללים מרחפים על שלטון החוק - עם פרשת בר-און ובעקבותיה: על

העמדת אישי-ציבור לדין פלילי" **משפט וממשל** ד 587 (1998) (להלן: "**זאב סגל**").

44. בעקבות הסערה הרבה שיצר הליך המינוי, ביום 13.02.1997 שר המשפטים דאז, מר צחי הנגבי, מינה את **ועדת שמגר**, כאמור ועדה ציבורית בראשות נשיא בית המשפט בדימוס, כב' השופט מאיר שמגר לבחינת מכלול ההיבטים בדבר כשירותו של מועמד לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, ודרך מינויו של נושא התפקיד האמור.

45. לאחר למעלה משנה וחצי בה ישבה הוועדה על המדוכה, במהלכן דנה בסוגיות השונות אשר הועלו, תוך שהיא נועצת במיטב המשפטנים ומומחים אחרים בארץ, הגישה הוועדה את מסקנותיה ביום 5.11.1998.

46. בין המלצותיה הבולטות, התייחסה הוועדה לצורך **בחיזוק עצמאותו המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה**, בין היתר על ידי **הוצאת הליך המינוי מנחלתה הבלעדית של הממשלה**, ומינויה של ועדה מקצועית בראשותו של שופט עליון בדימוס (וראו לעניין זה אריאל בנדור וזאב סגל, "היועץ המשפטי לממשלה- המשפט והממשל", **הפרקליט** מ"ד, 425 (1999)).

47. אחת המסקנות המרכזיות שעלו מדוח הוועדה נגעה לכך **שהמצב המשפטי ששרר עד אותה עת העניק לממשלה שיקול דעת רחב ובלתי מוגבל בסיום כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה**. לפי הדוח, **במצב זה היה כדי לפגוע בקשר המוסדי בין היועץ המשפטי לממשלה לבין הממשלה עצמה ולסכן את עצמאות שיקול הדעת של הייעוץ**.

48. החשש המרכזי שזוהה היה כי **מתן סמכות בלתי מרוסנת בידי הדרג הפוליטי עלול להביא לשימוש בהליך הפסקת כהונה לצרכים זרים**, ובכך לשחוק את יכולתו של היועץ לפעול כגורם עצמאי המופקד על שמירת שלטון החוק.

49. הוועדה גם עמדה על **המורכבות המובנית** שבתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, המחייב איזון עדין בין שני ממדים. מחד גיסא, כיועץ לממשלה ולרשויות השלטון, על היועץ המשפטי לממשלה לקיים עמהן מערכת יחסים מקצועית תקינה, המבוססת על אמון, שיתוף פעולה ויכולת להשתלב בעבודת הרשות המבצעת. מאידך גיסא, תפקידו מחייב הפעלת שיקול דעת עצמאי ונוקשה, במקרים שבהם יש צורך לעמוד על קיום הוראות החוק גם כאשר הן עומדות בסתירה לעמדות הדרג הפוליטי. במסגרת זו, נדרש מהיועץ להפעיל שיקולים מקצועיים ואחידים כלפי כלל הרשויות והאזרחים כאחד, תוך שמירה על עקרונות של שוויון, יושרה, ואכיפה עקבית של הדין, לרבות במקרים שבהם הדבר עשוי לפגוע ברצון הממשלה או בכושר הפעולה שלה (ראו: **ראו נספח ע/1 דוח ועדת שמגר**, בעמ' 59-60).

50. לנוכח זאת, ועדת שמגר המליצה לעגן מסגרת **מוסדרת, מרוסנת ומבוקרת להפסקת כהונה**, שתכליתה להבטיח כי שיקולים פוליטיים לא יכריעו את הכף. אחד האמצעים המרכזיים שנקבעו לצורך כך היה **קיומה של ועדה מקצועית-ציבורית**, שתפעל כגורם מייעץ לממשלה לפני קבלת החלטה בדבר הפסקת כהונה. קיומה של ועדה זו נועד להבטיח הליך מבוקר, שקול וענייני, המבוסס על שיקולים מקצועיים בלבד. בין היתר, המליצה הוועדה לקבוע עילות מוגדרות מראש להפסקת כהונה וליצור הליך שימוע שיבטיח את זכות הטיעון של היועץ (ראו: **ראו נספח ע/1 דוח ועדת שמגר**, בעמ' 80-81).

ג.2.ג. החלטת הממשלה 2274 בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה

51. בעקבות דוח ועדת שמגר, קיבלה הממשלה ביום 20.08.2000 את החלטות הממשלה 2274 בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, אשר אימצה באופן מלא את ההסדר שהוצע בדוח ועדת שמגר לעניין הדרכים והתנאים למינוי היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "**החלטה 2274**").

העתק החלטת הממשלה 2274 בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 20.08.2000 מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח ע/4.

52. לפי החלטת הממשלה, נקבע כי הממשלה ממנה את היועץ המשפטי לממשלה מבין מועמדים **שמציעה לממשלה ועדה מקצועית-ציבורית קבועה** שבה מכהנים: שופט בדימוס של בית המשפט העליון (והוא היו"ר, אשר מתמנה על ידי נשיא בית המשפט העליון, בהסכמת שר המשפטים); שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לממשלה לשעבר, שממנה הממשלה; חבר כנסת שבחרת ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת; עו"ד שבחרת המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין; ואיש אקדמיה שנבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים (סעיף 3 להחלטה 2274).

53. עוד הוחלט, כי החלטת ועדה כי מועמד הוא כשיר ראוי ומתאים טעונה הסכמת ארבעה לפחות מתוך חמשת חבריה (סעיף 17 להחלטה), וכן הוחלט כי הוועדה רשאית להציע, לפי שיקול דעתה, **מספר מועמדים גדול יותר** (סעיף 18 להחלטה).

54. עוד נקבע כי היועץ המשפטי לממשלה שיתמנה, ייבחר רק מבין המועמדים שהוועדה הציעה לממשלה (סעיף 21 להחלטה).

55. כן נקבע כי כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה היא לתקופה אחת של שש שנים (סעיף 24 להחלטה).

56. לצד זאת נקבע כי הממשלה רשאית, **בכפוף בהתייעצות עם הוועדה האמורה**, להפסיק את כהונתו של היועץ המשפטי לפני כן **תום התקופה הקצובה**, רק על פי אחת מהעילות שהוגדרו בהחלטה, ובעיקר אם קיימים חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל (סעיף 26 להחלטה).

57. כן נקבע בסעיף 26 האמור, כי בהתקיים עילה, שר המשפטים מביא את הנושא בכתב **לפני הוועדה**, שתקיים התייעצות בעניין, לפני הבאתו לממשלה.

58. החלטת ממשלה מס' 2274 מיום 20.8.2000 עוגנה ב"הודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה" (י"פ התש"ס, עמ' 4894), בהתאם להוראות סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים).

העתק הודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה מצורף ומסומן כנספח ע/5.

ג.2.2. החלטת הממשלה 1773 בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטה ממשלה

59. ביום 10.6.2007 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1773, אשר תיקנה את החלטת הממשלה מס' 2274.

60. במסגרת התיקון, שונה סעיף 3(1) להחלטה המקורית, כך שבמקום שיו"ר הוועדה יהיה "שופט בדימוס של בית-המשפט העליון, שימנה נשיא בית המשפט העליון" – יבוא: "שופט בדימוס, של בית המשפט העליון שימנה נשיא בית המשפט העליון, בהסכמת שר המשפטים, והוא יהיה היושב-ראש."

61. בנוסף, נוספה להחלטה הוראה חדשה בזו הלשון: "שר המשפטים יהיה רשאי להנחות את הוועדה בדבר מספר המועמדים שתציג בפניו ובלבד שמספרם לא יעלה על שלושה"

העתק החלטת הממשלה 1773 בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח ע/6.

62. כפי שעולה מאופן התיקון האמור ותוכנו, מדובר בשלב נוסף בעיצוב הליך המינוי באופן ששומר על

התכלית המרכזית של ההסדר כולו כפי שנקבע בהחלטת ממשלה מספר 2274 ובהודעה – שמירת האיזון בין עקרון העצמאות המקצועית של מוסד היועץ המשפטי לממשלה לבין אחריותה הדמוקרטית של הרשות המבצעת. שילובם של נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים בהליך המינוי, תוך חלוקת סמכויות זהירה, מבטא את השאיפה לאיזון מוסדי בין הרשויות ולשימור האמון הציבורי במוסד רם-מעלה זה.

ג.3. ההליכים הפליליים נגד נתניהו והסדר ניגוד העניינים שנחתם עימו

63. כלל ההתרחשויות נשוא עתירה זו מתקיימות על רקע מצב חסר תקדים, שבו **ראש ממשלת ישראל, חה"כ בנימין נתניהו, הוא נאשם בפלילים**, במסגרת לא פחות משלושה אישומים שונים במסגרתם מואשם בשתי עבירות של מרמה והפרת אמונים וכן בגין עבירה של לקיחת שוחד, מכוח סעי' 284 ו-290 לחוק העונשין, התשל"ז-1977. משפטו מתנהל בימים אלה בבית המשפט המחוזי בירושלים.

64. נוכח ההליכים הפליליים המתנהלים נגדו, **ראש הממשלה נדרש לחתום על הסדר ניגוד עניינים** שמחייב אותו להימנע מלעסוק בעניינים הנוגעים למערכת אכיפת החוק – ובכלל זה במינויים, במעמד ובתפקוד של בעלי תפקידים בכירים ובהם היועצת המשפטית לממשלה.

65. בתוך כך, עוד ביום 6.5.2020, בית משפט הנכבד בהרכב מורחב של 11 שופטים, התלה למעשה את כהונת רה"מ נתניהו בתפקידו, בשל היותו מואשם בפלילים, בעריכת הסדר ניגוד עניינים בעניינו, **תוך קביעת מגבלות הנוגעות למילוי תפקידו בעניינים הנוגעים למערכת אכיפת החוק**.

66. וראו, בבג"ץ 2592/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (נבו 6.5.2020) (להלן: **"עניין הרכבת הממשלה"**), בפס' 19 לפסק דינה של כב' הנשיאה (בדימוס) א' חיות:

"רשמנו לפנינו את הודעת היועץ המשפטי לממשלה (סעיפים 159-160 לכתב התשובה מטעמו) לפיה כהונתו של חה"כ נתניהו כראש ממשלה תהיה כפופה להסדר ניגוד עניינים שייערך עמו אשר יקבע 'מגבלות בקשר למילוי תפקידו בעניינים הנוגעים למערכת אכיפת החוק'. בא כוחו של חה"כ נתניהו אישר את הדברים בטיעונו הכתובים (סעיף 99 לכתב התשובה מטעמו) ובאי כוח הצדדים הנ"ל שבו והצהירו על כך גם במסגרת השלמת הטיעון בעל פה בפנינו (עמ' 11 ו-22 לפרוטוקול הדיון מיום 3.5.2020)".

67. בעקבות פסק הדין בעניין הרכבת הממשלה, ביום 2.11.2020 פרסם היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד אביחי מנדלבליט, את חוות דעתו הסופית בדבר הסדר ניגוד העניינים של נתניהו, במסגרתה הוטלו על ראש הממשלה נתניהו מספר מגבלות באשר לנושאים בהם עליו להימנע מלהתערב:

"א. החלטות הנוגעות למערכת אכיפת החוק

1) **עליך להימנע ממעורבות בכל עניין הנוגע למינויים ולהליכי מינויים במשרד המשפטים ובמשרת ישראל, ביחס לבעלי תפקידים אשר מעורבים בהליך הפלילי בעניינך, או שיש ביכולתם להשפיע על הליך זה, כלומר: במינוי היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה, מפכ"ל המשטרה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), ראש אגף החקירות והמודיעין במשרת ישראל, מפקדי יחידת להב 433 וכלל חוקרי המשטרה והרשות לניירות ערך שהיו מעורבים בעניינך (ששמותיהם מנויים ברשימת העדים המצורפת לכתב האישום) – לרבות בהליכים ממשלתיים ביחס לחקיקה העוסקת במינויים המפורטים לעיל.**

2) עליך להימנע ממעורבות בכל עניין הנוגע באופן פרטני למעמדם ולמילוי תפקידם של בעלי התפקידים במערכת אכיפת החוק שפורטו לעיל".

העתק הסדר ניגוד העניינים שנערך לרה"מ נתניהו מיום 2.11.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/7.

68. לאחר שרה"מ נתניהו התנגד לחובתו לפעול בהתאם להסדר ניגוד העניינים שנקבע לו, ביום 25.3.2021 קבע בית המשפט הנכבד כי הסדר ניגוד העניינים של רה"מ הוצא בסמכות, והאמור בו מחייב את רה"מ נתניהו (ראו: בג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 56 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות (נבו 25.3.2021) (להלן: "בג"ץ הסדר ניגוד העניינים")).

69. ויובהר, כי בהתאם למכתבה של היועצת המשפטית לממשלה מיום 17.1.2023, ובעקבות עתירה שהגישה העותרת דכאן בעניין הסדר ניגוד העניינים החל על רה"מ נתניהו גם בכהונתו הנוכחית כראש הממשלה ה-37, הסדר ניגוד העניינים שנערך לרה"מ נתניהו מיום 2.11.2020, וכן קביעותיו של בית המשפט הנכבד בעניין הרכבת הממשלה חלים על רה"מ נתניהו גם בכהונתו הנוכחית כראש הממשלה ה-37. (וראו: בג"ץ 44/23 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' היועצת המשפטית לממשלה ואח' (19.3.2023) (להלן: "בג"ץ אישור הסדר ניגוד העניינים").

70. משכך, משעה שהיועצת המשפטית לממשלה מופקדת על ניהול ההליך הפלילי המתנהל נגד רה"מ נתניהו, מכוח תפקידה כראש מערכת התביעה הכללית, הרי שהסדר ניגוד העניינים שלפיו רה"מ מנוע מלעסוק בעניינים הנוגעים למערכת אכיפת החוק ובפרט במינויים ופיטורים בתוכה, חל גם על כל מעורבות מצדו בהליכי פיטורים של היועצת המשפטית לממשלה או בניסיון לשנות את סדרי כהונתה. לפיכך, עצם עיסוקו של רה"מ, בין ישיר ובין עקיף, ביוזמה ממשלתית לשינוי ההליך של פיטורי היועצת, ומקל וחומר בהחלטה לפטר את היועצת – חותר תחת ההסדר המחייב אותו ופוגע בעצמאות מוסד היועץ המשפטי לממשלה.

ג.4. ההליכים הפליליים נגד שרים וחברי קואליציה

71. המצב התקדימי שנוצר בישראל מתחזק, בשעה שראש הממשלה שנאשם בפלילים מנהיג ממשלה שבקרב חבריה קיים ריבוי חריג וחסר תקדים של חשודים בעבירות פליליות חמורות. במהלך כהונת הממשלה ה-37, נפתחו שורת חקירות פליליות והליכים פליליים כנגד שרים וחברי כנסת מן הקואליציה, חלקם אף בחשדות חמורים הכוללים מרמה, הפרת אמונים, חשיפת מידע סודי, והלבנת הון.

72. בין הבכירים שעניינם מצוי בחקירה ניתן למנות, בין היתר, את שרת התחבורה, גב' מירי רגב, והשרה לשוויון חברתי, גב' מאי גולן, החשודות בעבירות של מרמה והפרת אמונים; וכן את שר התפוצות, מר עמיחי שיקלי, שבעניינו מתנהלת חקירה כחלק מפרשת "מסמכי השב"כ".

73. בדצמבר 2024 המליצה המשטרה לפתוח בחקירה פלילית גם נגד שר המורשת, מר עמיחי אליהו, וחברי הכנסת ניסים ואטורי וצבי סוכות, על מעורבותם בפריצה לבסיס צבאי.

74. בנוסף, ח"כ טלי גוטליב נחקרת בחשד לחשיפת מידע סודי בניגוד לחוק, וח"כ דוד ביטן עומד בפני הליכים פליליים מתמשכים זה שלוש שנים.

העתק כתבתה של סיון חילאי "משדה תימן ועד משפט נתניהו: בקואליציה מחפשים עיר מקלט - אלו חבריה שכבר בחקירה" Ynet מיום 29.3.2025, מצורף ומסומן כנספח ע/8.

העתק כתבתו של יהושע (ג'וש) בריינר "מח"ש מבקשת לחקור באזהרה את שיקלי בחשד שיעץ לאיש שב"כ שהדליף מסמכים מסווגים" הארץ מיום 8.5.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/9.

75. לצד שורת השרים וחברי הכנסת הארוכה שפורטה, פורסם באחרונה כי ארבעה שרים נוספים – שר התרבות והספורט מר מיקי זוהר, שר החינוך מר יואב קיש, השרה להגנת הסביבה גב' עידית סילמן, ושר החוץ מר גזעון סער – נחקרים בחשד למעורבות בפרשת "ישראל בידור". גם שר נוסף במשרד החינוך, מר חיים ביטון, זומן לחקירה בחשד לעבירות מרמה, רישום כוזב והלבנת הון.

העתק כתבתה של ליאת רון "סיקור חיובי? המשטרה חוקרת את קשרי 'ישראל בידור' עם משרדי ממשלה" מיום 4.2.2025 וואלה!, מצורף ומסומן כנספח ע/10.

העתק כתבתם של ליאור אוחנה ואח' "שר זומן לחקירה. החשד: כספי ציבור שומשו למימון עיתון מפלגתי של ש"ס" מיום 18.3.2025, Ynet, מצורף ומסומן כנספח ע/11.

76. כפי שנפרט להלן, ריבוי זה של חשדות וחקירות בקרב חברי ממשלה וקואליציה מחייב בחלק המשפטי בחינה מדוקדקת של ניגוד העניינים שבו מצויים גורמים אלו, בדומה לראש הממשלה המכהן, ובמיוחד כאשר אותם שרים נטלו חלק פעיל בהחלטה הנוגעת למנגנון פיטוריה של היועצת המשפטית לממשלה – העומדת בראש מערכת התביעה הכללית בישראל, כמו גם להוצאת הפיטורים שלה לפועל.

5.ג. המתקפות על היועצת המשפטית לממשלה וערעור מוסד הייעוץ המשפטי בכללותו

77. מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, ובראשו היועצת, עמד באופן עקבי לימין חברי הממשלה ומסייע בקידום מדיניותה, במסגרת החלטות ממשלה ודברי חקיקה משפטיים. רק במקרים חריגים, בהם נשקפה סכנה לשלטון החוק, הונחו גבולות ברורים – בהתאם לתפקידה של היועצת המשפטית כשומרת סף וכגורם המקצועי המוסמך ליישום מדיניות הממשלה בגבולות החוק.

78. עמדה זו הובאה גם בחוות דעתו של המשנה ליועצת, עו"ד גיל לימון, בתגובה להצעת המחליטים של השר לוי, מיום 8.6.2025 (להלן: "חו"ד המשנה ליועמ"ש מיום 8.6.2025") :

"הטענה המרכזית בהצעת ההחלטה היא כי חילוקי דעות מהותיים ומושכים בין הממשלה לבין הייעוץ המשפטי לממשלה מונעים שיתוף פעולה יעיל. האמת שונה. מאז הקמת הממשלה אני ומערך הייעוץ המשפטי לממשלה כולו עובדים יחד עם הממשלה לקידום מדיניותה. טענת היעדר שיתוף הפעולה היעיל מנותקת מהמציאות. הנתונים והעובדות מדברים בעד עצמם. בתקופת הממשלה הנוכחית סייענו בקידום למעלה מ-560 החלטות ממשלה ומאות דברי חקיקה ממשלתיים. ייעצנו לממשלה באופן שוטף וייצגנו את המדינה באלפי הליכים משפטיים. מניעה משפטית ביחס להחלטות ממשלה נקבעה במקרים ספורים בלבד..."

העתק חוות דעתו של גיל לימון המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) "הצעת מחליטים בנושא 'הדרכים והתנאים למינוי והפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת הממשלה'" מיום 8.6.2025, מצורף ומסומן כנספח ע/12.

79. על אותם מקרים ספורים בלבד, בהם התנגדה היועצת למדיניות שקידמה הממשלה מחוץ לגבולות הדין, תוך פגיעה חמורה בדמוקרטיה הישראלית ורשויות השלטון והמשפט, ניתן למנות את עמדתה של היועצת בהליך המתמשך בבג"ץ 14-1877 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (נבו) (12.9.2017) (להלן: בג"ץ גיוס חרדים); בבג"ץ נציב שירות המדינה (להלן בפס' 138 לעתירה); ובבג"ץ פיטורי ראש השב"כ (להלן בפס' 95 לעתירה).

80. כידוע, בכל אחד מעניינים אלה התנגדה היועצת למהלכיה של הממשלה, וזאת אך ורק בשל קשיים משפטיים העולים מתוכן המהלכים והחוקים. סופו של דבר ידוע לכל, ובכל אחד מעניינים אלה התקבלה עמדתה המשפטית של היועצת בפסיקותיו של בית המשפט הנכבד, דבר אשר אשר את היות עמדותיה המקצועיות כעמדות המשפטיות המקובלות והנכונות, עמדות אשר נקטה בהן במקרים חריגים במסגרת תפקידה המקצועי, מתוך נאמנות לשלטון החוק והדמוקרטיה.

81. על אף שהייעוץ המשפטי לממשלה והיועצת בראשו, עמדו לימין הממשלה וסייעו לה בחוקים אין-ספור, מלבד במקרים חריגים ביותר בהם נשקף איום לשלטון החוק והדמוקרטיה הישראלית - לאורך כהונת הממשלה הנוכחית ניכרת מגמה עקבית של ערעור הלגיטימציה של מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה ושל העומדת בראשו. תהליך זה נעשה תוך הצגת עמדות משפטיות ענייניות כהתנגדות אישית פוליטית,

ותוך מתקפות אישיות וקידום צעדים מוסדיים שתכליתם החלשת עצמאות היעוץ המשפטי לממשלה.

82. כך למשל, במהלך ישיבת ממשלה שהתקיימה ביום 4.11.2024, שעסקה במינוי נציב שירות המדינה, שרי הממשלה תקפו את היועצת בעקבות חוות דעת משפטית שהציגה בפניהם, בטענה שהיא מקשה על תפקוד הממשלה. שר התקשורת אף קרא לפטרה בשל עמדתה המקצועית, ובהמשך לכך **ראש הממשלה ביקש במפורש משר המשפטים לגבש עבודה "פתרון"**, מאחר והיא נוקטת לעמדתו עמדה "לעומתית" כלפי הממשלה.

העתק כתבתו של איתמר אייכנר "נתניהו נגד היוע"מ"שית: היא לעומתית לנו, מבקש מהשר לויין שייתן הצעה איך לפתור" Ynet, מיום 4.11.2024, מצורף ומסומן כנספח ע/13.

83. התבטאות חריפה זו של רה"מ נתניהו לא הגיחה מתוך ריק, אלא הגיעה על רקע שורת מהלכים נוספים שקידמה הממשלה כנגד מערך היעוץ המשפטי, אשר מטרתם להחליש את מעמדם כשומרי הסף. בין מהלכים אלה, למשל, החלטת הממשלה לסיום העסקת כל יועץ משפטי במשרד ממשלתי שישלים תקופת כהונה בת שבע שנים – שנועדה להפסיק את כהונתם של שורת יועצים משפטיים ותיקים ומנוסים.

העתק החלטה מס' 2764 של הממשלה מיום 16.2.2025, מצורף ומסומן כנספח ע/14.

84. באירוע נוסף, פרסמה היועצת המשפטית לממשלה עמדה מקצועית המתנגדת ל"מתווה לויין-סער" בעניין השינויים בוועדה לבחירת שופטים - הצעות חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3) וחוק בתי המשפט (תיקון מס' 101) – וזאת בשל הפגיעה החריפה בעצמאות ומקצועיות מערכת השפיטה. לצד זאת, הציגה היועצת לסייע לממשלה לקדם בזריזות הסדרים חלופיים הולמים:

"תוצאות קשות אלו מחייבות עריכת שינויים משמעותיים בהסדר המוצע, אשר יביאו אותו להלימה עם עקרונות המשטר הדמוקרטיים שעליהם עמדנו לעיל. ניתן יהיה להבנות תהליך סדור להצעת שינויים כאמור בפרק זמן קצר."

העתק מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 2.3.2025, מצורף ומסומן כנספח ע/15.

85. בתגובה לעמדה זו, ספגה היועצת מתקפה אישית בוטה מצד שרים וחברי כנסת. השר איתמר בן גביר טען כי: "אמרתי לאורך השנה, ואגיד שוב: אם לא יתחילו בהליך הפיטורין של התופרת הראשית לממשלה מרחוב צאלח א-דין – היא תפטר את כולם"; וחה"כ סעדה, הוסיף: "מה שמטיל צל כבד זה לא מתווה 'לויין-סער', אלא העובדה שהיועמ"שית עדיין בתפקיד למרות כל ניסיונותיה לחבל בעבודת הממשלה".

העתק כתבתה של יעל יפה "היועמ"שית על מתווה לויין-סער: 'מטיל צל כבד על מערכת השפיטה ופוגע במקצועיותה ועצמאותה'" מיום 2.3.2025, N12, מצורף ומסומן כנספח ע/16.

6.ג. ניסיונה של הממשלה לקדם את הליך הפסקת כהונתה של היועצת בהתאם להחלטות ממשלה 1773 ו-2274 (בהתאם להמלצות ועדת שמגר)

86. ביום 19.11.2024 נשלח למזכירות הממשלה מכתב שר התקשורת, שלמה קרעי, אשר עניינו בהבעת אי-אמון ביועצת המשפטית לממשלה. זאת, בהתאם להנחיית ראשי פורום מפלגות הקואליציה. ואולם, על פי הפרסומים בתקשורת, מהלך זה נעשה בין היתר על רקע איומיו של השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר כי מפלגתו תצביע נגד הקואליציה אם הליך הדחת היועצת לא יקודם על ידי הממשלה.

העתק כתבתם של יובל קרני וטובה צימוקי "הכדור אצל לויין: אור ירוק לקידום הדחת היועמ"שית" מיום 24.12.2024, Ynet, מצורף ומסומן כנספח ע/17.

87. בהתאם לאמור, ביום 5.3.2025 שלח המשיב 3 – הוא שר המשפטים חה"כ יריב לויין – הודעה למזכיר

הממשלה שכותרתה "הצעה להבעת אי אמון הממשלה ביועצת המשפטית לממשלה" (להלן: "הצעת אי האמון"). המשיב 3 נימק את הצעתו בטענה כי היא מוגשת "נוכח התנהלותה הבלתי הולמת ונוכח קיומם של חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה לבין היועצת המשפטית לממשלה, היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל".

העתק הצעת אי אמון הממשלה ביועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה, מיום 5.3.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/18.

88. הצעת אי האמון, המונה 84 עמודים ועשרות נספחים, פורטת את העילות בגינן יש להדיח את היועצת המשפטית לממשלה אשר כולן כעיקרן נוגעות לחילוקי הדעות והמחלוקות שנתגלעו לכאורה בין המשיבה 1 לבין היועצת, הנטענות ככאלה היוצרות "מצב המונע שיתוף פעולה יעיל" וכן למצב בו היועץ המשפטי מתנהל ופועל באופן שאינו הולם את מעמדו – עילות אשר לפי החלטת הממשלה 2274 הן אמנם רלוונטיות, אך מחייבות קיומה של תשתית עובדתית מהותית מספקת.

89. ואולם, במסגרת התשתית העובדתית שהונחה במסמך הצעת אי האמון, תיאר המשיב 3 את התנהלות היועצת המשפטית לממשלה בשלל אמירות מרחיקות לכת ונטולות אחיזה עובדתית וחמור מכך – סימוכין ראיתי.

90. כך, כתב המשיב 3 כי היועצת המשפטית לממשלה "יצרה בישראל "דמוקרטיה גיזלית", ובעוד שרוממות ערכי הדמוקרטיה בגרונה, לאמיתו של דבר ריסקה עד עפר את אותם עקרונות בשם התיימרה לפעול". יתר על כן, הוסיף המשיב 3 כי "תחת הנהגתה הפך הייעוץ המשפטי לממשלה לרשות פוליטית עריצה, לפרקים אלימה ודורסנית ממש", וכי היא "פועלת כזרוע הארוכה של מתנגדי הממשלה, ולא בוחלת באמצעים כדי לסכל את רצון הבוחר. היא השתמשה בשסע הפוליטי בישראל כקרדום לחפור בו שתי מערכות דין - אחת לתומכי הממשלה והשנייה למתנגדיה. בתולדות מדינת ישראל דבר לא תרם יותר לליבווי מדנים בין המחנות מאשר מדיניות אפליה נלוזה זו, מוטעם מי שאמורה לשמש מופת של צדק ושוויון".

91. זאת ועוד, פירט המשיב 3 בהצעת אי האמון כי "היועצת ניכסה לעצמה כוח כמעט בלתי מוגבל, חסר רסן, ועשתה בו שימוש פוליטי גס ומכוער בתחפושת מיתממת של מקצועיות ואובייקטיביות. בכך השחיתה את מידותיו של מוסד היועם"ש לבלי היכר". לדבריו, היועצת המשפטית לממשלה "זיהמה את הייעוץ המשפטי בשיקולים פוליטיים, סיכלה מדיניות וחקיקה של הממשלה והקואליציה, סיכלה מינויים בשירות המדינה, סירבה לייצג את המדינה בערכאות או שסירבה לאפשר ייצוג פרטי, וייצגה באופן כושל את עמדת הממשלה במזיד". הוא הוסיף כי "היועצת פועלת באופן שלא היה לו תקדים, תוך הטחת ביקורת פומבית בממשלה בכל הזדמנות, זלזול בשרי הממשלה וחוסר שיתוף פעולה עימם".

92. בהמשך לאמור, בו ביום להגשת הצעת אי האמון, ובסמוך לאחריה, פנה המשיב 3 בשתי פניות נוספות: האחת למזכיר המדינה, בבקשה ליידעו במועד שבו עתידה הממשלה לדון באיוש הוועדה; והשנייה ליו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, בבקשה כי יפעל לבחירת נציג הכנסת לוועדה.

העתק מכתב שר המשפטים יריב לוין למזכיר המדינה מיום 5.3.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/19.
העתק מכתב שר המשפטים יריב לוין ליו"ר הכנסת ויו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 5.3.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/20.

93. על כן, ביום 23.3.2025 התקיימה ישיבת ממשלה בהובלת המשיב 3 שבסופה הצביעה הממשלה בעד הצעת אי האמון במשיבה 6. ההצעה התקבלה פה אחד, ואומצה כהחלטת ממשלה מס' 2912.

העתק החלטת ממשלה מספר 2912 בעניין הבעת אי אמון הממשלה ביועצת המשפטית לממשלה, מיום 23.3.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/21.

94. ויודגש, היועצת לא נכחה בישיבת הממשלה דנן, אך חלף היעדרה שלחה לחברי הממשלה מכתב חריף ונוקב לעניין הדיון ההצהרתי המתוכנן, בו טענה כי היות ודיון זה אינו חלק מההליך הסדור, אין לו תוקף משפטי והוא עוקף את הכללים שנקבעו:

"הצעת ההחלטה הנוכחית הופכת את היוצרות. מקרים שבהם הממשלה ביקשה לפעול באופן לא חוקי, גם תוך פגיעה בציבור, מוצגים כ'חילוקי דעות' המהווים עילת פיטורים, והיעד ברור: הפיכת מוסד היועצת המשפטית לממשלה לכזה הנדרש להחריש מול פעולות לא חוקיות, או אף לתת להן יד, אחרת תיווצר עילה לסיום הכהונה."

העתק מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה לחברי הממשלה מיום 23.3.2025, מצורף ומסומן כנספח ע/22.

95. על רקע זה, החלה ממשלת ישראל בקידום הליך סיום כהונת היועצת המשפטית לממשלה, בהתאם למתווה סיום כהונתו של יועץ משפטי לממשלה, כפי שהוצע בדו"ח ועדת שמגר ואומץ לאחר מכן בהחלטת ממשלה מס' 2274. אולם, בשל קשיים מהותיים בהם נתקלה ממשלת ישראל באיוש הרכב הוועדה המקצועית, נעצר הליך ההדחה מבלי שהושלם במלואו.

96. כמתואר בהודעת משיבי הממשלה מיום 30.7.2025 אשר הוגשה לבית משפט נכבד זה, מטעם המשיב 3 ויו"ר המשיבה 4, במשך חודשים ארוכים הפכה הממשלה "כל אבן", כלשונם, בניסיון לפעול בהתאם למצוות החלטת ממשלה 2274 ולאישי את הוועדה המקצועית-ציבורית כנדרש. אלא שעל פי הודעתה, כשלה הממשלה בכך, היות ואף לא אחד מבין שבעת היועצים המשפטיים לממשלה לשעבר ואף לא אחד מבין ארבעה עשר שרי ושרות המשפטים לשעבר לא התאים לאיוש התפקיד בוועדה.

97. זאת, לאור עמדתם הנחרצת של כל שבעת היועצים המשפטיים לשעבר נגד הפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה וכן לאור עמדתם של אחד עשר שרי ושרות המשפטים לשעבר, אשר התבטאו בפומבי בעבר נגד הפסקת כהונת היועצת המשפטית לממשלה או התנגדו באופן מובהק למדיניות הממשלה. שלושת שרי המשפטים לשעבר הנוספים שנותרו, סרבו להתמנות לוועדה מטעם הממשלה, "חרף מאמצי שכנוע ממושכים מצד שר המשפטים שכללו פגישות אישיות עימם", כאמור בהודעה.

98. וכך, לבסוף, משלא עלה בידי חברי ממשלת ישראל לסיים את כהונת היועצת המשפטית לממשלה בהליך החוקי והמקובל, בחרו חברי ממשלת ישראל לפנות אל דרכים החורגות מן המסלול החוקי שנקבע בדיון, תוך שינוי כללי המשחק תוך כדי משחק, והכל כפי שיפורט להלן.

7.ג. החלטת ממשלה 3125 בעניין שינוי מנגנון הפיטורים של היועצת ובג"ץ 25-06-24804 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל ה-37 ואח'

99. ביום 4.6.2025 הוצגה לראשונה הצעת ההחלטה (לעתיד החלטת ממשלה 3125) המבקשת לשנות מן היסוד את מנגנון הפיטורין של יועץ משפטי מכהן.

100. לפי הצעת ההחלטה, תוחלף **חובת** ההיוועצות עם הוועדה המקצועית-ציבורית בוועדת שרים המורכבת משרי הממשלה עצמם, דבר אשר יהפכה **לוועדה פוליטית גרידא**. עוד, לפי הצעת ההחלטה, חובת ההיוועצות עם הוועדה המקצועית-ציבורית תהפוך לרשות, ובנסיבות בהן הממשלה לא התייעצה עם הוועדה, אלא דנה על פי המלצת ועדת השרים, ההחלטה בדבר סיום כהונתו של היועץ מ"ש תתקבל אך **ברוב של 75% מחברי הממשלה** שאין להם מניעה להשתתף בהצבעה.

101. הצעת ההחלטה מבקשת להחליף, ללא שהוצגה תשתית עובדתית רלוונטית או למצער נימוקים

רלוונטיים, את מנגנון הפיטורים הנוכחי, אשר נקבע לאחר מלאכת מחשבת בוועדת שמגר ולאור המלצותיה.

102. כך, בדברי ההסבר להצעה, הבהיר שר המשפטים לוי כי הרקע לשינוי מנגנון סיום הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה הוא עמדותיה ה"לעומתיות" של היועצת הנוכחית ביחס להחלטות הממשלה, "נוכח התנהלותה הבלתי הולמת ונוכח קיומם של חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה לבין היועצת המשפטית לממשלה, היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל. ובשלון דברי ההסבר :

"השינוי נדרש על רקע המצב שנוצר בו כלל שרי הממשלה הביעו אי אמון ביועצת המשפטית לממשלה המכהנת, בהחלטתה מס' 2912 מיום 23.3.2025. משכך, קיימת דחיפות לקבלת החלטה על ידי הממשלה בנושא בהקדם. בזמן שחלף מאז הבעת אי האמון, רק החריפו חילוקי הדעות בין הממשלה ליועצת המשפטית לממשלה, באופן שקיום ההתייעצות עם הוועדה התייחד הלכה למעשה. פעולתה הלעומתית של היועצת המשפטית לממשלה, שאינה עומדת בקנה אחד עם עמדות משפטיות שהובאו בעבר על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה, מביאה לשיתוק עבודת הממשלה בשורה של עניינים מהותיים. הדבר חמור אף יותר בשעה שהמדינה נמצאת במלחמה קשה, ושעה שצרכי הביטחון מחייבים ביתר שאת עבודה סדורה ושיתוף פעולה הדוק ויעיל בין הממשלה לבין היועצת המשפטית לממשלה."

103. במילים אחרות, בדברי ההסבר להצעה, נכתב מפורשות שבבסיס ההחלטה לשנות את המנגנון למינוי והפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה, עומד רצונה של הממשלה להפסיק את כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה המכהנת, עוה"ד גלי בהרב מיארה.

104. עוד נטען בדברי ההסבר כי הליך הדחת היועצת המכהנת ובפרט תהליך השלמת המינויים לוועדה הציבורית - מקצועית נתקל בקשיים רבים, ומכאן הצורך ההכרחי והדחוף בהחלטה זו, כדלקמן :

"כמו כן, תהליך השלמת המינויים לוועדה הציבורית - מקצועית נתקל בקשיים רבים, שכן הכנסת נמנעת מלבחור נציג מטעמה לוועדה, וכלל שרי המשפטים לשעבר והיועצים המשפטיים לממשלה לשעבר, גילו את עמדתם ביחס לעניין או ביחס לממשלה, באופן שמציב קושי גדול בפני בחירת חבר ועדה אשר יוכל לעסוק בנושא ללא פניות... בנסיבות אלה, נוכח דחיפות העניין ונוכח המשבר בין הממשלה לבין היועצת המשפטית לממשלה, ולאחר שהיועצת המשפטית לממשלה לא ראתה לנכון להתפטר לאחר שהממשלה הביעה אי אמון בה, יש צורך הכרחי ודחוף בהחלטה זו."

105. החלטה זו, כאמור, התקבלה פה אחד בישיבת הממשלה מיום 8.6.2025.

העתק הצעת המחליטים בנושא "הדברים והתנאים למינוי והפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת ממשלה" מיום 8.6.2025, מצורף ומסומן כנספח ע/23.

106. בנוסף, ביום 8.6.2025 פרסם המשיב 3 מסמך השלמות למסמך הצעת אי האמון לצורך השלמת טיעוניו לעניין סיום כהונת היועצת.

העתק מסמך ההשלמות להצעת אי אמון הממשלה ביועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה, מיום 8.6.2024, מצורף ומסומן כנספח ע/24.

107. לא זו אף זו, בתגובת משיבי הממשלה בבג"ץ 18225-06-25 מיום 30.5.2025, בהמשך להצעת כב' המשנה לנשיא סולברג מיום 29.7.2025, בה הציע למשיבים לשקול לחזור למתווה סיום כהונתו של היועמ"ש הקודם, שאומץ בהחלטת הממשלה 2274, המשיבים מציינים במפורש כי המניע לשינוי מנגנון הפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה אינו נובע מתפיסה עקרונית, אלא מכך שהממשלה נכשלה שוב ושוב להביא להפסקת כהונתה של היועצת הנוכחית, עו"ד גלי בהרב-מיארה, בהתאם להליך שנקבע בהחלטת ממשלה מס' 2274.

108. כפי שעולה מדבריהם, הממשלה ניסתה לאורך חודשים להפסיק את כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה באמצעות המנגנון הקבוע בהחלטת ממשלה מס' 2274, אך כשלה בכך :

"לא זו בלבד שהממשלה 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 (שאומץ בהחלטת ממשלה מס' 2274 מיום 20.8.2000) אלא שהיא פעלה בדיוק בדרך זו במשך חודשים ארוכים והפכה כל אבן בניסיון לממשה, ללא הועיל."

109. בהמשך לכך, מציינת הממשלה כי כלל המאמצים למינוי נציג הממשלה בוועדת האיתור העלו חרס :

"כל שבעת היועצים המשפטיים לממשלה לשעבר פרסמו [...] עצומה המתנגדת מראש להפסקת כהונתה של עו"ד בהרב מיארה כיועצת המשפטית לממשלה ובכך איינה את כל ההיגיון של וועדת שמגר (שלעמדת הממשלה איננו מוכרח) בהיועצות 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.

ממשלת ישראל נותרה אפוא עם שלושה מועמדים רלוונטיים לתפקיד, אך חרף מאמצי שכנוע ממושכים מצד שר המשפטים שכללו פגישות אישיות עימם, הם סירבו להתמנות לוועדה מטעם הממשלה."

110. זאת ועוד, בחו"ד המשנה ליועמ"ש מיום 8.6.2025, שהוגשה בתגובה להצעת המחליטים של השר לוי, מציג המשנה ליועמ"ש אזהרה נוקבת מפני שורת יוזמות חקיקה ומדיניות שמקדמת הממשלה הנוכחית, אשר לשיטת היעוץ המשפטי חותרות תחת יסודות המשטר הדמוקרטי. כך, בחוות הדעת נקבע כי אין המדובר בתיקונים שוליים למבנה השלטון, אלא שהחלטת הממשלה לשינוי אופן פיטורי היועמ"ש היא חלק ממהלך כולל ורב-שלבי המבקש לעצב מחדש את מערכת היחסים בין הרשויות באופן שיפגע אנושות בעצמאות מערך הייעוץ המשפטי לממשלה וסמכויותיו :

"ההצעה היא **פוליטיזציה** של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, וכנגזרת מכך פוליטיזציה של מגוון הסמכויות הנתונות בידי היועץ המשפטי לממשלה – באכיפה, בייעוץ המשפטי ובייצוג המשפטי בערכאות...למעשה, **תחת מעטה של תיקון פרוצדורה, מוצע שינוי טקטוני בתפקיד ובמעמד היועץ המשפטי לממשלה** - תפקיד אשר עוצב מאז קום המדינה כתפקיד ממלכתי, עצמאי וא-פוליטי, שפועל להגשים את מדיניות הממשלה, תוך שהוא מחויב לשמור על שלטון החוק ואינטרס הציבור. תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, אותו מבקשת ההצעה ליצור, הוא מי שחב את אמונו באופן בלעדי לממשלה, שיכולה לפטרו בכל עת, ללא כל ערובה אפקטיבית למניעת פיטורים שרירותיים. **ההצעה לו תתקבל, תכשיר את הדרך להפיכת היועץ המשפטי לכזה המחויב לצרכים הפוליטיים הנקודתיים של הממשלה, גם אם אינם עולים בקנה אחד עם הדין, ולא לשלטון החוק**" [ראו עמ' 2 לתגובת הייעוץ המשפטי].

111. המשנה ליועמ"ש מוסיף ומעמיד את הדברים בהקשרם הציבורי והפוליטי הרחב - בשעה שמספר ניכר של שרים וחברי כנסת – ובתוכם ראש הממשלה – מצויים במעמד של נחקרים, נאשמים או חשודים בעבירות פליליות חמורות, **עולה חשש ממשי כי המוטיבציה שמאחורי הרפורמות הללו איננה מנותקת מאינטרסים אישיים**. בהקשר זה יש לייחס חשיבות מיוחדת לעובדה שהיועמ"ש משמשת, מתוקף תפקידה, כראש מערך התביעה הכללית. נוכח זאת, חתירה תחת מעמדה וסמכויותיה עלולה להיחשב כניסיון מכוון לערער יכולתה של מערכת אכיפת החוק לפעול באופן עצמאי וחסר פניות כלפי אישי ציבור בכירים.

112. כמו כן, הייעוץ המשפטי לממשלה לא התעלם בחוות דעתו הנלווית להחלטה מההקשר בו מועברת

ההחלטה: נכונות הממשלה לקדם חוקים ומדיניות הפוגעים באפייה הדמוקרטית, תוך שחיקת מנגנוני ביקורת ופיקוח יעילים עליה. שחיקה זו של שירות המדינה ובעלי התפקידים המקצועיים בשירותיו נובעת ישירות מהחלטה זו של הממשלה.

113. **תגובת הייעוץ לא מעלימה עין גם מהפגמים בקבלת ההחלטה, אשר לטענתם יורדות לשורש ההליך המנהלי.** בין הבעיות העולות מאופן קבלת ההחלטה, ניכר רצון הממשלה לעצם את מדיניותה למען הגעה לתוצאה מבוקשת בהקשר פרסונלי, ולא מאחורי מסך בערות, כפי שנדרש ממנה, שהרי:

"קבלת החלטות מתוך רצון להגיע לתוצאה מסוימת תוך 'סימון המטרה מסביב לחץ', וללא בחינת המצב העובדתי או שקילת השיקולים הרלוונטיים – היא החלטה שרירותית ופסולה שדינה בטלות" (כך כפי שמצוטט בתגובת הייעוץ המשפטי, מתוך בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ. ממשלת ישראל (להלן: בג"ץ פיטורי ראש השב"כ)). (21.5.2075)

[...] ממשלת ישראל נדרשה זה מכבר לסוגיית ההליך הנדרש לשם הפסקת כהונתו של יועץ משפטי לממשלה, וזאת מאחורי "מסך הבערות", ועל יסוד בחינה מקצועית-ציבורית וראייה כוללת של הסוגייה. שינוי ההליך האמור כעת, ללא כל הליך מקצועי סדור או תשתית רלוונטית, ומתוך שיקולים פרסונליים במובהק, הנוגעים ליועצת המכהנת ולקשיים בהם נתקלת כעת הממשלה בניסיון להפסקת כהונתה, הוא ביטוי מובהק של הליך שלגביו קבע כאמור כבי הנשיא עמית בפסק דינו המצוטט לעיל, כי תוצאתו ב"החלטה שרירותית ופסולה שדינה בטלות" (ראו עמ' 9 לחו"ד המשנה ליועמ"ש מיום 8.6.2025).

114. עוד באותו היום שהועברה החלטת הממשלה, פנה חה"כ סגן ראש הממשלה ושר המשפטים יריב לוין במכתב לוועדת השרים שזה עתה הוסמכה לכך, וביקש את החלטתה לעניין פיטורי היועצת הנוכחית וכן כי תקיים הליך שימוע בתאם להוראות סעיף 27 להחלטה.

העתק פניתו של חה"כ יריב לוין סגן ראש הממשלה ושר המשפטים "החלפת היועצת המשפטית לממשלה עו"ד גלי בהרב מיארה" מיום 8.6.2025, מצורף ומסומן כנספח ע/25.

115. כמו כן, לראש ועדת השרים מונה שר התפוצות עמיחי שיקלי, אשר על פי פרסומים בכלי התקשורת המחלקה לחקירות שוטרים ביקשה מהיועצת המשפטית לממשלה להתיר את חקירתו באזהרה. כלומר, הלכה למעשה השר שיקלי, אשר שאלת זימונו לחקירה, ובוודאי ניהולה בהמשך מסור להחלטת היועצת, הוא זה אשר עומד בראש הוועדה אשר הוקמה להדחתה. גם בכך יש משום להעיד על אופי ההליך הצפוי להדחת היועצת המשפטית לממשלה.

116. כך, ביום 9.6.2025 - יום אחד בלבד אחרי שהתקבלה ההחלטה בממשלה, פנה השר שיקלי במכתב זימון לשימוע ליועצת, שעתיד לפי המכתב להתקיים ביום ה-17.6.2025. השר שיקלי אפשר ליועצת לדחות את מועד הזימון ביומיים בלבד במידה ויעלה קושי עם מועד הדיון המוצע.

העתק הזימון לשימוע מיום 9.6.2025, מצורף ומסומן כנספח ע/26.

117. ביום 10.6.2025 הגישה העותרת לבית המשפט הנכבד עתירה זו, אשר עניינה בהחלטת ממשלה 3125 מיום 8.6.2025, וכוותרתה היא "הדרכים ותנאים למינוי והפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת ממשלה", המבקשת לשנות מן היסוד את מנגנון דרכי המינוי וסיום הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה, מתוך מטרה מוצהרת להביא לפיטוריה של היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה.

118. ביני לביני, הוגשו לבית משפט נכבד זה, בסמוך לאחר קבלת החלטה 3125, ארבע עתירות נגד החלטה זו (בג"ץ 18225-06-25; בג"ץ 25348-06-25; בג"ץ 31230-06-25), לרבות העתירה דנן.

119. בעתירה דנן, בית המשפט הנכבד נתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי, המבטל את החלטת הממשלה מס' 3125, וכן להוציא מלפניו צו ביניים, ולחילופין צו ביניים ארעי, אשר יקפיא את החלטת הממשלה ובכלל זאת למנוע את כלל הצעדים שנעשו על ידי הממשלה מכוח החלטה זו, לרבות הזימון לשימוע של היועצת המשפטית לממשלה בפני ועדת השרים.

120. בהתאם, ביום 10.6.2025 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא נ' סולברג) שקבעה כי "תגובות מטעם המשיבים לבקשות למתן צווי ביניים תוגשנה עד יום 15.6.2025 שעה 12:00". כן נקבע כי "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".

121. ביום 13.6.2025 החל מבצע "עם כלביא", ולנוכח אירועי השעה ומצב החירום שהוכרז, מועד השימוע נדחה.

122. בהחלטות בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא נ' סולברג) מהימים 16.6.2025 וה-29.6.2025, נדחה המועד להגשת תגובה לצו הביניים פעמיים נוספות "נוכח ההודעה על דחיית מועד השימוע, ובהתחשב באירועי השעה ובמצב החירום שהוכרז" כאשר נקבע במפורש כי: "בשלב זה, המועד להגשת התגובות לבקשות למתן צווי ביניים יוארך עד ליום 15.7.2025. כאמור בהחלטתי מיום 16.6.2025, ככל שייקבע מועד לשימוע טרם מועד זה, תוגש הודעה על כך וייתנו הוראות עדכניות לגבי מועד הגשת התגובות".

123. שלושה ימים לאחר מכן, ביום 2.7.2025 שלחה מזכירות הממשלה ליועצת המשפטית לממשלה הודעה על קביעת מועד השימוע: "ועדת השרים לעניין הדרכים והתנאים למינוי והפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה תתכנס ביום שני, יח' בתמוז, 14.7.2025 בשעה 13:30 במזכירות הממשלה" – **קרי, יום לפני המועד האחרון להגשת הבקשה לצו ביניים.**

124. נוכח ההתפתחויות האמורות, ביום 7.7.2025, הגישה היועצת לבית המשפט הנכבד תגובה מטעמה לבקשות לצווי ביניים. **היועצת תמכה בעמדת העותרת**, וסברה כי בהתאם למבחנים שנקבעו בפסיקת בית המשפט הנכבד, יש ליתן את צו הביניים שיוורה על הקפאת החלטת הממשלה, ועל הפסקת הליך הפיטורים של היועצת המשפטית לממשלה, מהטעם שמדובר **בהחלטה בלתי חוקית מיסודה**:

"מדובר בהחלטה כבדת השפעה ומשקל שהתקבלה ללא תשתית עובדתית וללא עבודת מטה מקדימה, תוך סטייה מהחלטת ממשלה קודמת ללא כל הנמקה, ותוך שהיא מחליפה ועדה חיצונית מקצועית-ציבורית בוועדה פוליטית, המורכבת משרים בלבד. **החלטה זו סותרת את היסודיים שבכללי המשפט המינהלי, כמו-גם את פסיקת בית המשפט הנכבד, לרבות מן העת האחרונה. החלטה זו אינה חוקית מיסודה** [...] בהינתן מכלול הפגמים שדבקו בהחלטת הממשלה – הן בהליך קבלתה והן לגופה; ובשים לב לפגיעה המיידית והקשה בשלטון החוק ובמוסד היועץ המשפטי לממשלה; **יש להורות על מתן צו-ביניים אשר יקפיא את תוקפה של החלטת הממשלה וימנע מהלכים נוספים של הממשלה מכוחה, עד להכרעה בעתירות.**" (שם, פס' 13-16).

125. בהמשך לתגובה זו, ניתנה החלטה בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא נ' סולברג) אשר קבעה כי "תגובה מטעם משיבי הממשלה לבקשה למתן צו ביניים תוגש עד יום 10.7.2025 שעה 12:00".

126. **אולם חלף החלטתו המפורשת של בית המשפט הנכבד, לא נתקבלה תגובה מטעם משיבי הממשלה במועד.** זאת, למיטב ידיעת העותרת, באופן חמור וחסר תקדים. בתוך כך, על אף שמשיבי הממשלה קיבלו אישור מטעם היועצת המשפטית לממשלה לייצוג נפרד בהליך, משיבי הממשלה לא פנו לוועדה

בראשות מנכ"ל משרד המשפטים על מנת לאשר התקשרות עם עורך-דין פרטי שייצג אותם.

127. ביום 10.7.2025 קבע בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא נ' סולברג), כי :

"ככל שלא תוגש תגובה עד יום ראשון 13.7.2025 בשעה 10:00, אראה בכך הסכמה לבקשה, ולמצער העדר התנגדות ; בהתאם לכך יינתן צו ביניים כמבוקש..."

128. ביום 13.7.2025, הוגשה לבית המשפט הנכבד הודעה מטעם שר המשפטים ושר התפוצות והמאבק באנטישמיות, המכהן כיו"ר ועדת השרים, באמצעות מזכיר הממשלה. ההודעה **לא כללה כל התייחסות עניינית לגופה של הבקשה לצו ביניים**, אלא נוסחה כעמדה תוקפנית ומשוללת יסוד כנגד היעוץ המשפטי לממשלה ובפרט כנגד היועצת המשפטית לממשלה אשר עומדת בראשו, תוך שימוש בלשון מאיימת ובהצהרות תקדימיות ומסוכנות כנגד סמכותו ותפקידו של בית המשפט הנכבד במדינת ישראל.

129. בעקבות הגשת ההודעה, ניתנה ביום 13.7.2025 החלטת בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא נ' סולברג) שלפיה לא יינתן צו ביניים **לעת הזו**. ואולם, בהחלטה צוין במפורש כי ככל שישתנה המצב העובדתי, ניתן יהיה להגיש בקשה מתאימה נוספת :

"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 [...] 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. מובן כי ככל שיחול שינוי במצב הדברים העובדתי, ניתן יהיה לשוב ולפנות בבקשה מתאימה**".

ג.8. החלטת ועדת השרים להמליץ על הפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה

130. משלא ניתן צו ביניים בעניין, ביום 14.7.2025 התכנסה המשיבה 4 – ועדת השרים שהוקמה מכוח החלטת 3125 לצורך קיום שימוע ליועצת בנושא סיום כהונתה, בהתאם לאמור בהחלטה 3125. בו ביום, ובד בבד לקיום השימוע בעניינה, שלחה היועצת מכתב לוועדת השרים, אשר כותרתו "שימוע בניגוד לדין", ובו מסרה כי אינה מתכוונת להתייצב לשימוע דנא מהטעם כי :

"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 היעוץ המשפטי הציבורי – תיתן תוקף להליך. בכך תחטא היועצת לתפקידה".

העתק מכתב היעוץ המשפטי לממשלה "שימוע בניגוד לדין" מיום 14.7.2025, מסומן ומצורף כנספח ע/27.

131. נוכח האמור, החליטה ועדת השרים על זימונה בשנית של היועצת לשימוע שיערך ביום 17.7.2025. עוד, קבעה ועדת השרים כי ככל שהיועצת תיעדר גם משימוע זה, ועדת השרים תראה בכך כוויתור סופי מצדה על זכותה לשימוע בטרם יובא נושא סיום כהונתה לסדר יומה של ממשלת ישראל.

העתק החלטה מספר עמס/1 של ועדת השרים לעניין הדרכים והתנאים להפסקת כהונת היעוץ המשפטי לממשלה מיום 14.07.2025, מסומן ומצורף כנספח ע/28.

132. ביום 16.7.2025, שלחה היועצת מכתב נוסף לוועדת השרים לעניין השימוע השני שנקבע בעניינה, ובו מסרה כי אין בכוונתה להתייצב לשימוע זה, שכן לעמדתה המקצועית "הזמנה לשימוע נוסף" לפנים משורת הדין אינה יכולה להפוך הליך פסול מיסודו להליך חוקי".

העתק מכתב היעוץ המשפטי לממשלה "שימוע בניגוד לדין" מיום 16.7.25, מסומן ומצורף כנספח ע/29.

133. אשר על כן, ביום 17.7.2025 התכנסה ועדת השרים, ובהיעדר נוכחותה של היועצת קבעה כי סדר יום והצעת החלטתה הסופית בנושא סיום כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה יופצו ב"אתר המעטפה" לקראת ישיבתה הבאה.

העתק החלטה מספר עמ"ש/2 של ועדת השרים לעניין הדרכים והתנאים להפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה מיום 17.07.2025, מסומן ומצורף כנספח ע/30.

134. בהתאם לכך, ביום 17.7.2025, פרסמה ועדת השרים את הצעת החלטתה לעניין הדרכים והתנאים להפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה, ובה המליצה להניח על שולחן הממשלה בישיבתה הקרובה את נושא סיום כהונתה של עו"ד גלי בהרב מיארה כיועצת המשפטית לממשלה. פרסום זה שיקף הלכה למעשה את גיבוש עמדתה הסופית של ועדת השרים להמליץ על הפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה – ובכך סלל את הדרך לקבלת החלטה סופית בידי הממשלה.

העתק הצעת החלטת ועדת השרים לעניין הדרכים והתנאים להפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה בעניין סיום כהונתה של עו"ד גלי בהרב מיארה כיועצת המשפטית לממשלה והנחת הנושא בפני הממשלה, מסומן ומצורף כנספח ע/31.

9.ג. החלטת הממשלה על הפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה

135. נוכח האמור, ובשל הוראת החלטת 3125, לפיה נדרשת הממשלה לדון בנושא סיום כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה מיד עם ישיבתה הראשונה לאחר הנחת הנושא על סדר יומה, התעורר חשש כבד שמא הממשלה תקיים דיון והצבעה בעניין, בטווח הזמנים המידי, הסמוך לקבלת החלטת ועדת השרים, ובכך תעמיד את העותרת וחמור מכך – את בית המשפט הנכבד, בפני מעשה עשוי ובלתי הפיך.

136. על כן, ביום 18.7.2025 פנתה העותרת לבית משפט נכבד זה בבקשה כי יוציא מלפניו צו ביניים, ולחלופין צו ביניים ארעי, אשר יורה על הקפאת כניסתה לתוקף של החלטה 3125, ובכלל זאת, ימנע כל פעולה שנעשתה או תיעשה מכוחה על ידי המשיבים 1-4. עוד ביקשה העותרת כי לחלופין, ככל שבית המשפט הנכבד ימצא כי אין מקום בשלב זה ליתן צו כאמור, יוציא מלפניו צו ביניים תחום וממוקד, ולחלופין צו ארעי תחום וממוקד, שיאסור על ממשלת ישראל להתכנס ולקיים דיון בהמלצת המשיבה 4, לעניין סיום כהונת היועצת המשפטית לממשלה, וזאת עד להכרעה בעתירה.

137. בד בבד להגשת בקשה זו, הוגשה בקשה נוספת למתן צו ביניים העוסקת אף היא בהליך פיטורי היועצת המשפטית לממשלה מטעם העותרים בבג"ץ 18225-06-25 ובג"ץ 25348-06-25.

138. בו ביום (18.7.2025), ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא נ' סולברג), במסגרתה ניתן הלכה למעשה צו ארעי, שקבע כי החלטת הממשלה על סיום כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה, לא תיכנס לתוקף מייד וזאת על מנת שתינתן שהות מספקת לעריכת ביקורת שיפוטית. כמפורט בהחלטת בית המשפט הנכבד, צו ארעי זה ניתן "בשים לב לקשיים שעליהם הצביעו העותרים (ובפרט באשר לסד הזמנים), בסיכויי העתירה הלכאוריים, ובטיב הסוגיה שעל הפרק, על השלכותיה הנלוות".

139. עוד נקבע בהחלטת בית המשפט הנכבד מיום 18.7.2025, כי "ככל שהמשיבים יראו לנכון להגיב לנטען בבקשות, יוכלו לעשות כן עד יום 20.7.2025".

140. על כן, ביום 20.7.2025 הגישה היועצת לבית המשפט הנכבד את תגובתה לבקשות למתן לצווי ביניים, ובה טענה לעניין החלטה 3125 כי "מדובר, 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."

141. מנגד, ועל אף שניתנה להם ההזדמנות לעשות כן, משיבי הממשלה בחרו שלא להגיש לבית המשפט הנכבד את תגובתם, וכיוצא בזאת שלא להביע את התנגדותם למתן הצווים המבוקשים.

142. ביום 27.7.2025 הוגשה בקשה לקביעת מועד דיון דחוף מטעם העותרת בבג"ץ 18225-06-25, וזאת נוכח חלון הזמנים שנפתח בהינתן מועד ישיבת הממשלה לדיון בסוגיית סיום כהונת היועצת המשפטית. בו ביום, בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא נ' סולברג), העביר את הבקשה לתגובת משיבי הממשלה.

143. ביום 28.7.2025 הודעה מטעם משיבי הממשלה, באמצעות מזכיר הממשלה. ממנה, גם הפעם, נעדרה כל התמודדות עם טענות העותרים. בהודעה הובהר כי ישיבת הממשלה בעניין הפסקת כהונת היועצת תתקיים ביום 4.8.2025, מאחר והממשלה "העדיפה שלא להעלות לדיון נושא מעורר מחלוקת בעיצומם של תשעת ימי האבלות על חורבן בית המקדש." כן "הזהירה" הממשלה את בית המשפט הנכבד כי, תפעל לסיכול של הבקשה, ככל שזו תתקבל על ידי בית המשפט הנכבד:

"ככל ובית המשפט יראה טעם בטענת העותרים הנוגעת לקצב קבלת החלטותיה בנושא ... 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." (שם, פס' 7).

144. בהחלטתו מיום 29.7.2025 דחה בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא נ' סולברג) את הבקשה דנא בקובעו כי "המועד ההולם לבחינה שיפוטית של טענות העותרים לגופן, הוא לאחר שתתקבל החלטה סופית אצל הרשות המוסמכת". לצד זאת, בית המשפט הנכבד הוסיף והבהיר בהחלטתו, כי נכון יהיה לחזור למנגנון המקצועי המקורי לסיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה:

"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)".

145. ביום 30.7.2025 הגישו משיבי הממשלה הודעה, בה דחו מכל וכל את הצעתו של בית המשפט הנכבד.

146. את החלטתם נימקו משיבי הממשלה בהתייחסות חריגה בחומרתה:

"לא זו בלבד שהממשלה 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 (שאומץ בהחלטת ממשלה מס' 2274 מיום 20.8.2000) אלא שהיא פעלה בדיוק בדרך זו במשך חודשים ארוכים והפכה כל אבן בניסיון לממשה, ללא הועיל... מכיוון שסמכותה וחובתה של הממשלה היא להבטיח שירות משפטי מתפקד בשיתוף פעולה יעיל עם הממשלה, ולאחר שהנחת היסוד של ועדת שמגר לפיה "אנו יוצאים מתוך הנחה שכל ההליכים הללו יכולים להתבצע במהירות וביעילות" (עמ' 72 לדו"ח) הופרכה במבחן המציאות, לא נותר לממשלה אלא לעשות שימוש בסמכותה... ולקבוע תיקון מוגבל להחלטת הממשלה מס' 2274 מיום 20.8.2000"

147. מן האמור עולה באופן חד משמעי כי משהתברר למשיבי הממשלה שאין בידיהם כל אפשרות חוקית להביא לסיום כהונת היועצת המשפטית לממשלה בהתאם למנגנון המקצועי הקבוע בהחלטות ממשלה קודמות – באשר לא מצאו ולו גורם אחד, בין אם שר משפטים או יועץ משפטי לממשלה לשעבר שיסכים לכהן בוועדה המקצועית על מנת לתמוך בהליך הפסקת כהונת היועצת – בחרו הם שלא לכבד את ההסדר

החוקי הקיים, ופעלו תחת זאת לשינויו. כך התקבלה החלטת ממשלה 3125 – **נשוא העתירה דין – אשר נועדה לעקוף את מגבלות הדין.**

148. ביום 30.7.2025, פורסם סדר היום לישיבת הממשלה מס' 114 אשר עתידה להיערך ביום 4.8.25, ובו נכלל נושא הפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה.

העתק סדר יום לישיבת הממשלה מס' 114 ביום ב' 4.8.25, מצורף ומסומן כנספח ע/32.

149. אשר על כן, ביום 31.7.2025 הוגשה לבית המשפט הנכבד בקשה דחופה נוספת למתן צו ארעי וצו ביניים מטעם העותרת בבג"ץ 18225-06-25, בבקשה כי יורה לממשלה להימנע מקיום הדיון הקבוע ליום 4.8.25 בהצעה להחלטה בדבר "הפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה עו"ד בהרב מיארה", כפי שפורסם, וזאת עד להחלטה סופית בעתירה. עוד התבקש בית המשפט הנכבד לשקול קיומו של דיון בעל-פה בפני מותב בבקשה למתן צו-ביניים, לאחר מתן הצו הארעי. בד ובבד, הוגשה על ידי העותרת בבג"ץ 25348-06-25, בקשה דומה נוספת להבהרת הצו השיפוטי שניתן ולקיום דיון דחוף בעתירה.

150. ביום 1.8.2025 דחה בית המשפט הנכבד בהחלטתו (כב' המשנה לנשיא נ' סולברג) את הבקשות, ועמד על קביעתו מיום 18.7.2025, לפיה "ככל שתחליט הממשלה על פיטורי היועצת המשפטית לממשלה, לא תיכנס ההחלטה לתוקף מייד, על מנת שניתן שהות מספקת לביקורת שיפוטית".

151. בבוקר יום 4.8.2025, בסמוך למועד התכנסות הממשלה לדיון והצבעה בהחלטה על סיום כהונת היועצת המשפטית לממשלה, שלחה היועצת מכתב חריף לכלל שרי ממשלת ישראל והבהירה כי "הצעת ההחלטה שמונחת לפני הממשלה מנוגדת לדין והיא תוצר של שיקולים זרים והליך פגום". עוד קבעה היועצת במכתבה, כי:

"הממשלה שינתה את כללי סיום כהונת היועץ המשפטי בדיוק משום שלא הצליחה להדיח את היועצת המשפטית במסגרת הכללים שנועדו למנוע שימוש לרעה בסמכות ההדחה, כפי שנעשה כעת. משמעות המהלך היא הפיכת מוסד היועץ המשפטי לממשלה על תפקידיו השונים ... לתלוי בחסדי הדרג הפוליטי. [...] הממשלה מבקשת לקבע וליישם בפועל דרך חדשה לסיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה המאפשרת שליטה פוליטית מלאה בהליך וניצול לרעה שלו. זאת, תוך עיוות תמונת המציאות והתעלמות מוחלטת משיתוף הפעולה השוטף והנרחב בין הייעוץ המשפטי לממשלה לבין הממשלה; תוך שינוי מהות תפקידו של הייעוץ המשפטי לממשלה ופגיעה אנושה מעתה ואילך במקצועיותו ובממלכתיותו, כמו גם באלו של מערך התביעה הכללית.

המשמעות היא פגיעה בשלטון החוק, כחלק ממהלך רחב שעניינו הסרת בלמים ומגבלות מכוחה של הממשלה והחלשת גורמי המשפט ואכיפת החוק.

ההחלטה לשנות את דרך סיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה מנוגדת לדין מיסודה. כך גם כל הליך שנועד ליישם אותה. השתתפות היועצת המשפטית לממשלה בהליך מנוגד לדין, שתוצאתו ידועה מראש, תייצר מראית עין של הליך תקין ויתן לו תוקף. בכך תחטא היועצת המשפטית לממשלה לתפקידה." (שם, עמ' 1 ו-12).

העתק מכתבה של היועצת לחברי הממשלה מיום 4.8.2025, מסומן ומצורף כנספח ע/33.

152. אולם, חרף דבריה, וחרף החלטתו הברורה של בית המשפט הנכבד כי אין להוציא את ההחלטה אל הפועל בטרם תינתן שהות מספקת לעריכת ביקורת שיפוטית – בחרה הממשלה לדון עוד באותו היום (4.8.2025) בהמלצת ועדת השרים, ובתוך כך החליטה במסגרת החלטת ממשלה מס' 3306 "להפסיק לאלתור את כהונתה של עו"ד גלי בהרב מאירה כיועצת המשפטית לממשלה", על בסיס עילת קיומם של "חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי, היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל".

העתק החלטת הממשלה מס' 3306 לעניין הפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה, עוה"ד גלי בהרב-מיארה מצורף ומסומן כנספח ע/34.

153. נוכח האמור, כבר באותו היום, פנתה העותרת לבית משפט נכבד זה, בבקשה כי יוציא מלפניו צו ביניים האוסר על המשיבים 1-4 לפטר את היועצת המשפטית לממשלה, ואשר מורה על הקפאת החלטת הממשלה בדבר פיטוריה של היועצת המשפטית לממשלה, לרבות כל פעולה שנעשתה או עתידה להיעשות מכוחה על ידי משיבי הממשלה, או מי מטעמם, לרבות העברתה מתפקידה, פגיעה בסמכויותיה וכיו"ב. לחלופין, נתבקש על ידי העותרת כי ככל שבית המשפט הנכבד ימצא כי הדבר נדרש, יורה הוא על קיום דיון דחוף בבקשה לצווי ביניים. עוד ביקשה העותרת, לתקן עתירתה בהתאם לתשתית העובדתית העדכנית הרלוונטית.

154. בד בבד להגשת בקשה זו, הוגשו בקשות נוספות למתן צווי ביניים העוסקות אף הן בהליך פיטורי היועצת המשפטית לממשלה הן מטעם העותרים בבג"ץ 31230-06-25 והן מטעם העותרים בבג"ץ 25348-06-25.

155. בו ביום, ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא נ' סולברג), בה ניתן צו ארעי המשהה את תוקפה של החלטת הממשלה מיום 4.8.2025 בעניין פיטורי היועצת המשפטית לממשלה, על כל המשתמע מכך, עד למתן החלטה אחרת. עוד נקבע כי "בתוך כך, לא יחול בתקופה זו שינוי כלשהו בסמכויות היועצת המשפטית לממשלה, ובסדרי העבודה הנוהגים בינה לבין הממשלה". כמו כן, הדגיש בית המשפט כי "מובהר בזאת, למען הסר ספק, כי מעמדן הנורמטיבי של חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה והחלטת רשויות התביעה – בעיני עומד, ולא חל בו כל שינוי, לכאן או לכאן". לבסוף, קבע בית המשפט הנכבד מועדים להגשת תגובות לבקשות למתן צווי הביניים; להעברת העתירה לדיון בפני הרכב; להגשת עתירות מתוקנות; ולהגשת תגובות המשיבים להן.

156. ביום 7.8.2025 נקבע כי המועד לדיון בעתירה בפני הרכב מורחב של תשעה שופטים הוא ביום 3.9.2025.

157. יצוין בשולי הדברים, אך לא בשולי חשיבותם כי ביום 5.8.2025 פנה שר התקשורת חה"כ שלמה קרעי אל עובדי משרדו במכתב **העומד בניגוד מוחלט לקביעת בית המשפט העליון מיום 4.8.2025** אשר כותרתו "הבהרה בנוגע לפעילות מול היועצת המשפטית לממשלה לשעבר". במכתב זה הבהיר כי "משרד היועצת" המודחת אינו מוסמך לנפק עוד חוות דעת, ואם יעשה זאת – הן יהיו משוללות כל תוקף. 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 אזור אחר".

העתק מכתבו של השר קרעי מיום 5.8.2025, מצורף ומסומן כנספח ע/35.

158. נוכח האמור, עוד באותו היום שלחה היועצת המשפטית למשרד התקשורת, עוה"ד ברוריה מנדלסון, מכתב לעובדי המשרד, ובו ציינה כי בהתאם לצו שניתן אך לאחרונה בידי בית המשפט העליון, **לא יחול כל שינוי בסמכויות היועצת המשפטית לממשלה ובסדרי העבודה הנהוגים בינה לבין הממשלה**. על כן, הדגישה כי "הנחיות היועצת המשפטית בכלל והנחיות הייעוץ המשפטי למשרד התקשורת בפרט, מחייבות את עובדי המשרד, ועל כל העובדים לפעול על פיהן כחלק ממחויבותו של כל אחד ואחד לשמירה על החוק ועל המנהל התקין".

העתק מכתבה של היועצת המשפטית למשרד התקשורת מיום 5.8.2025, מצורף ומסומן כנספח ע/36.

159. על רקע זה, בימים 5.8.2025 ו-7.8.2025 הוגשו שתי בקשות לפי פקודת ביזיון בית המשפט מטעם העותרת בבג"ץ 25348-06-25 והעותרת בבג"ץ 7100-08-25 בהתאמה בהן נתבקש בית המשפט הנכבד

לכונן את חבר המשיבה 1 – הוא שר התקשורת, חה"כ שלמה קרעי – בקנס ולחלופין במאסר נוכח הפרת צווים שיפוטניים ברורים אשר ניתנו על ידי בית משפט נכבד זה, בימים 18.7.2025 ו-4.8.2025.

160. זאת ועוד, ביום 6.8.2025 הגישו העותרים בבג"ץ 31230-06-25 הודעה ובקשה מטעם העותרת להורות באופן מיידי על צווי ביניים, מהטעם כי "משיבי הממשלה לא המתינו להחלטה נוספת של בית המשפט הנכבד, וכבר פועלים להפר צו שיפוטי מפורש שניתן בידי הערכאה השיפוטית העליונה במדינת ישראל, תוך שהם נוקטים בהתבטאויות מתריסות וחמורות מאין כמותן".

161. נוכח האמור, ביום 10.8.2025 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיא נ' סולברג), בה נדחו הבקשות לפי פקודת הביזיון, ואולם **ניתן צו ביניים המשמר את מצב הדברים כפי שנקבע בצו הארעי מיום 5.8.2025**. עוד בהחלטתו, בית המשפט הנכבד הצר על האמור במכתב שר התקשורת קרעי וכן על התנהלותו החמורה העומדת בניגוד לדין וסותרת מושכלות יסוד באשר לשלטון החוק, והדגיש כי מצב הדברים באשר להליך סיום כהונת היועצת המשפטית לממשלה נותר עומד בעינו:

"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".

162. בהחלטתו, גינה בית המשפט הנכבד את התנהלותו של השר שלמה קרעי והבהיר כי זו עומדת בניגוד חמור לדין וסותרת מושכלות יסוד באשר לשלטון החוק, כדלקמן:

"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 השר בענייננו – חמורה; סותרת מושכלות יסוד באשר לשלטון החוק**. הדברים אף מקבלים משנה תוקף, בהתחשב בכך שהשר הורה לעובדי משרדו לנהוג כאמור".

163. בעתירה מתוקנת זו, תתכבד העותרת לבקש מבית המשפט הנכבד כי יוציא את הצווים המבוקשים בעתירה, ויהפכם למוחלטים, כך שהחלטות ממשלה מספר 3125 בעניין שינוי מנגנון הפיטורים של היועצת ומספר 3306 בעניין הפסקת כהונתה של היועצת, יתבטלו. זאת, מתוך הנימוקים שלהלן, אשר יפורטו בחלקה המשפטי של עתירה מתוקנת זו.

ד. הטיעון המשפטי

1.ד. תשתית נורמטיבית

ד.1.א. חוק המינויים והודעת הממשלה מיום 20.8.2000

164. חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: "**חוק המינויים**") מסדיר את דרכי המינויים לתפקידים השונים בשירות המדינה.

165. סעיף 5 לחוק המינויים עוסק במינויו של היועץ המשפטי לממשלה, ומעניק לממשלה את הסמכות לקבוע את הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה:

"הממשלה רשאית לקבוע את הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה ובמידה שלא קבעתם, יחולו על מינויו הוראות חוק זה".

166. בהמשך, סעיף 23 רישא לחוק המינויים קובע כי הסמכות למינוי היועץ המשפטי לממשלה נתונה

לסמכותה של הממשלה :

"למשרה מן המשרות המפורטות בתוספת לחוק זה לא יתמנה אדם אלא באישור הממשלה ובתנאים שתקבע".

167. כאשר, בהתאם לסעיף 14 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 "הסמכה לעשות מינוי – משמעה גם הסמכה להתלות את תקפו, לבטלו, לפטר את מי שנתמנה או להשעותו מתפקידו."

168. כפי שפורט בחלק העובדתי בהרחבה, על יסוד ההסמכה האמורה לעיל קבעה הממשלה את הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה. תחילה, בהחלטה שקיבלה ביום 9.5.1960, ובהמשך בהחלטת ממשלה מספר 2274 מיום 20.8.2000, אשר אימצה את דוח ועדת שמגר ועיגנה את המלצותיה לעניין דרכי המינוי ופיטורין של היועץ המשפטי לממשלה. כמו כן, ביום 10.06.2007 תוקנה החלטת הממשלה 2274 בהיבטים מסוימים בהחלטה ממשלה מס' 1773.

ד.1.ב. העקרונות לפיטורי יועץ משפטי לממשלה המעוגנים בהחלטה 2274

169. כאמור לעיל, המקור לסמכותה של הממשלה למנות יועץ משפטי לממשלה הוא סעיף 5 לחוק המינויים. תכליתו העיקרית של החוק היא להבטיח כי מינויים בשירות המדינה יעשו על-פי אמות מידה של כישורים והתאמה לתפקיד, ולא ממניעים של זיקה פוליטית או שיקולים בלתי-ענייניים אחרים. כך כפי שעוגן בהלכת פסיקתו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (נבו) 24.11.2009 (להלן: "עניין ג'רבי").

170. תפיסה זו הייתה גם נקודת המוצא של ועדת שמגר, ולפיכך עומדת גם ביסוד החלטה 2274, לפיה קיים קשר ישיר והדוק בין הליכי המינוי והפיטורים של הנושא בתפקיד היועץ המשפטי לממשלה; לבין ההכרח כי יוכל לפעול באופן עצמאי במילוי תפקידיו המטילים עליו את האחריות המרכזית להבטחת שלטון החוק ברשות המבצעת.

171. על רקע כל אלה, נקבע בהחלטת ממשלה מס' 2274 מנגנון הוועדה המקצועית-ציבורית, וזאת כערובה מרכזית להבטחת תקינות ההליך, להיעדר פוליטיזציה שלו וכן לעצמאותו ואי-תלותו של היועץ המשפטי לממשלה במילוי תפקידו. וראו לעניין זה התייחסותה של ועדת שמגר בסעיף 57(ב) לדוח:

"מסקנתנו היא כי, כדי ליישב בין המגמות השונות, כביטויים במאפיינים הנ"ל של התפקיד נשוא דיוניה של ועדה זו, 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" (ראו **נספח ע' 1 דוח ועדת שמגר**, בעמ' 63-62).

172. בתוך כך, הוועדה המקצועית-ציבורית מגשימה את תכליותיה של כל "ועדת איתור" – האחת, **מתן סיוע לגורם הממנה בקבלת ההחלטה**, על-ידי איסוף מידע, בדיקת מועמדים והערכת התאמתם לתפקיד וגיבוש המלצה המבוססת על תשתית עובדתית מתאימה ועל מקצועיותם וניסיונם של חברי הוועדה. והשנייה, **להבטיח כי השיקולים הנלקחים בחשבון לצורך המינוי הם ענייניים ומקצועיים בלבד** (בג"ץ 8134/11 עו"ד ורו"ח משה אשר נ' שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, פס' 13 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה ריבלין (נבו, 29.01.2012) (להלן: "עניין אשר").

173. **בעניין אשר**, כבוד המשנה לנשיאה ריבלין אף קבע כי התכלית השנייה חשובה לא פחות ואולי אף יותר מזה הראשונה.

174. זאת ועוד, יתרונה הגדול של ועדת האיתור מונח בהיותה בלתי מחויבת לאינטרסים הפוליטיים הצרים

העומדים בדרך כלל לנגד עיניה של הרשות הממנה. כך גם, הרכבה המגוון של הוועדה משקף, על דרך הכלל, מגוון של דעות ושל אינטרסים שונים, אשר לא פעם פרושים על פני מנעד רחב יותר מאשר של הגורם האמון על המינוי הסופי, דבר המקנה לה את האפשרות להתמקד בהכרעה מקצועית ועניינית, תוך שהיא תורמת לתקינותה של ההחלטה המנהלית.

175. לנוכח שילוב זה של מומחיות הוועדה והמשאבים העומדים לרשותה, קבע בית המשפט הנכבד בשורה של פסקי דין כי להמלצות ועדת איתור יש מחד לייחס משקל רב ו-"**כמעט מכריע**", ומאידך תפקידה של הוועדה עודנו לסייע בלבד, ולא לבוא בנעלי הרשות המנהלית עליה מוטלת קבלת ההחלטה.

176. הנה, **שתי תכליות עומדות בבסיסה של הוועדה המקצועית-ציבורית**, ועדת האיתור: הראשונה היותה גוף מסייע בלבד המותיר את הבחירה בידי הרשות המבצעת, והשנייה היותה נקייה מכל שיקולים פוליטיים זרים המכתימים את עבודתה.

177. וככל שדברים ברורים אלו יפים לכלל המינויים בשירות הציבורי, הרי שהם מקבלים משנה תוקף מקום בו המינוי מתייחס אל תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה, אשר על הייחודיות והרגישות שבתפקיד עמדה העותרת לעיל בהרחבה; וכפי שקבעה ועדת שמגר.

178. ודוק, כפי שנכתב בחוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון, ההסדר שאומץ בהחלטת ממשלה מספר 2274 ביטא את עמדת ממשלת ישראל **באופן מוסדי** "כי אלו הן הערובות הנחוצות לשם שמירת יכולתו של היועץ המשפטי לממשלה למלא את תפקידו באופן ממלכתי, ללא מורא מפני פיטורים שרירותיים".

179. הנה כי כן, ההסדר שהיה קיים עובר להחלטת הממשלה מיום 8.6.2025, אשר נקבע על-ידי הממשלה בהתאם להמלצת הוועדה הציבורית בראשות נשיא בית המשפט העליון בדימוס שמגר, **חייב היועצות עם ועדה חיצונית ציבורית-מקצועית, ועדת איתור**, אשר תפקידה **להעניק לממשלה כלים** להפעלת שיקול דעתה בבואה לבחור את המועמד המתאים על פי הנתונים שהוצגו בפניה בהמלצות הוועדה וחוות הדעת הנלוות לה; **וכן לקיים ערובות** לכך כי הליך המינוי או סיום הכהונה של נושא משרה העומד בראש מערכת אכיפת החוק ומחזיק בסמכויות חיוניות לשמירת שלטון החוק, **יהיה נקי מכל שיקול פוליטי** ועל כן **יבטיח את עצמאותו ההכרחית לטובת ביצוע תפקידו וינטרל כל אפשרות לפוליטיזציה**.

ד.1.ג. החלטת הממשלה החדשה מס' 3125 מיום 8.6.2025

180. שר המשפטים יזם והביא בפני הממשלה הצעת החלטה לתקון הודעת הממשלה על הדרכים והתנאים למינוי היועץ המשפטי לממשלה כפי שנקבעה בהחלטות ממשלה 2274 ו-1773, שאושרה בהחלטת ממשלה מס' 3125 ביום 8.6.2025.

181. ההחלטה מיום 8.6.2025 מתקנת את ההסדר הקודם רק בכל הנוגע להליך פיטורי היועץ המשפטי לממשלה, קרי סעיפים 26-27 להחלטה מיום 2274 שהובאו לעיל, וזאת בשלושה היבטים:

182. ראשית, **בוטלה חובת ההיועצות של הממשלה עם הוועדה המקצועית-ציבורית** עובר לדיון והחלטה על הפסקת כהונתו של יועץ משפטי לממשלה.

183. שנית, נקבע כי חלף פניית שר המשפטים אל הוועדה לשם קיום חובת ההיועצות עמה בעניין הפסקת כהונה של יועץ משפטי לממשלה, "הנושא יובא בידי שר המשפטים, בכתב, לפני **ועדת שרים שהממשלה מינתה לנושא** (להלן: "**ועדת השרים**)", לפני הבאתו לממשלה; ועדת השרים תגבש את עמדתה לאחר שנתנה ליועץ המשפטי לממשלה הזדמנות להשמיע את דברו בפניה, ואם מצאה כי מתקיימת אחת או

יותר מהעילות המפורטות בסעיף 26 (א), רשאית ועדת השרים להחליט להניח את הנושא על סדר יומה של הממשלה. הממשלה תדון בנושא בישיבתה הראשונה לאחר הנחת הנושא על סדר יומה".

184. בנוסף נקבע, כי הממשלה אך **רשאית להתייעץ** עם הוועדה המקצועית-ציבורית בטרם קבלת החלטה בדבר סיום כהונתו של יועץ משפטי לממשלה. כאשר, "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".

185. פיטורי היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד בהרב מאירה, בוצעו תחילה בהתאם למנגנון המקצועי שנקבע בהחלטות ממשלה מס' 2274 ו-1773. בהמשך, לאחר שהמשיבים 1-3 הודו כי אין באפשרותם לפטור מכוח מנגנון זה, אושרו הפיטורים באמצעות החלטת הממשלה החדשה מס' 3125, אשר שינתה את מנגנון הפיטורים והפכה אותו ממקצועי לפוליטי.

2.ד. החלטת הממשלה לשינוי המנגנון נגועה בפגמים פרוצדורליים מהותיים ודינה בטלות

2.ד.א. החלטת הממשלה נעדרת תשתית עובדתית ומשפטית ראויה

186. תנאי יסוד לתקפותה של החלטה מינהלית הוא קיומה של תשתית עובדתית ראויה. על הרשות מוטלת החובה לאסוף ראיות רלוונטיות, ולבסס את החלטתה על תשתית ראייתית מספקת. (ראו, בין היתר, בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, עמ' 423-426 (1994); בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1 פס' 88 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק (1997); וספרה של פרופ' דפנה ברק ארז משפט מינהלי 440-439 (כרך א, 2010) :

"תנאי מוקדם לקבלתה של החלטה מינהלית תקינה הוא הביסוס העובדתי לה. אין טעם בהחלטה שנימוקה סבירים וראויים, אם אין היא מתאימה לנסיבות העובדתיות. על מנת לעמוד בדרישה זו, מוטלות על הרשות שתי חובות מצטברות: החובה לאסוף ראיות, שישמשו כתשתית להחלטה, והחובה לבסס את ההחלטה על ראיות מספיקות."

187. על הלכה מושרשת זו, חזר כב' הנשיא י' עמית אך לאחרונה בג"ץ פיטורי ראש השב"כ :

"כפי שנפסק לא אחת בעבר, כל החלטה מינהלית חייבת להתבסס על תשתית עובדתית מבוססת ובדוקה (בג"ץ 5474/23 חברת דואר ישראל בע"מ נ' שר התקשורת, פסקה 32 לפסק דינו של השופט ד' מינץ [נבו] (7.3.2024) (להלן: עניין דואר ישראל); בג"ץ 36/18 ארגון מגדלי הפירות בישראל נ' שר החקלאות ופיתוח הכפר, פסקה 12 [נבו] (27.11.2018) ... על הרשות לקיים הליך מסודר של איסוף נתונים ובדיקתם, באופן שההחלטה הסופית שתתקבל תיתמך בתשתית מספקת על פי מהותה (דנ"ס 4753/19 עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיר, פסקה 30 [נבו] (6.5.2021); בג"ץ 8467/10 זיק דינור בע"מ נ' שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, פסקה 12 [נבו] (29.11.2011); בג"ץ 2013/91 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד מו(1) 271, 278-279 (1991)). לאחר איסוף הראיות, בחינת המידע הרלוונטי צריכה להיות הוגנת ועניינית; ובכלל זה, על הרשות לתת את הדעת על ההשלכות האפשריות של החלטתה (בג"ץ 7289/11 קרייזי וואו בלוז בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, פסקה 17 [נבו] (9.5.2013) (להלן: עניין קרייזי וואו); בג"ץ 7120/07 אסיף ינוב גידולים בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל, פסקה כו [נבו] (23.10.2007). לבסוף, לאחר שקלול הנתונים נדרשת הרשות להעריך האם המשקל הכולל של הראיות שנאספו מספיק על מנת לבסס את החלטתה. בהקשר זה, המשקל הנדרש משתנה בהתאם לטיב הסמכות, הסוגיה שעל הפרק ונסיבות המקרה הפרטני. בפרט, "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); עניין ריטמן, בפסקה 38)."

188. לעניין זה, הובהר בבג"ץ פיטורי ראש השב"כ, כי במקרה בו הממשלה ביקשה **באופן תקדימי לסיים**

כהונה של עובד ציבור בכיר – ראש השב"כ – ובהינתן עוצמת הפגיעה הפוטנציאלית באינטרסים השונים שאליהם הוא מופקד **"היה על הממשלה לגבש תשתית ראייתית בעלת משקל משכנע, חד משמעי וברור, לצורך קבלת ההחלטה"**. (ראו שם, פס' 92 לפסק דינו של כב' הנשיא עמית). לעמדת העותרת, קביעה זו של בית המשפט הנכבד, אשר הייתה נכונה לעניין הפסקת כהונתו של ראש השב"כ, נכונה ביתר שאת ביחס להחלטה על שינוי מנגנון הפסקת הכהונה של היועצת המשפטית לממשלה, באופן שמשפיע לא רק על סיום כהונתה של היועצת הנוכחית אלא קובע הליך פוליטי לגמרי להפסקת כהונה של היועצים המשפטיים לממשלה מעתה ואילך.

189. כן נקבע בפסיקה, כי החלטה של רשות שנתקבלה בהיעדר גיבוש התשתית העובדתית הרלוונטית וללא איסוף הנתונים הנדרשים – מהווה טעם עצמאי לביקורת שיפוטית על ההחלטה. (ראו: בג"ץ 5309/18 התאחדות המלונות בישראל נ' משרד הפנים, פס' 73 לפסק דינה של כב' השופטת ברק-ארז (נבו) 06.01.2021)).

190. בעניינו, החלטת הממשלה לשינוי מנגנון הפיטורים קודמה בהליך בזק ובלתי מעמיק. הצעת ההחלטה פורסמה לראשונה לקראת סוף השבוע, בערב יום 4.6.2025 ואושרה בבהירות כבר בישיבת הממשלה ביום 8.6.2025. להחלטת הממשלה לא קדמה הכנה או עבודת מטה מקצועית, סדורה ומעמיקה, בפרט כזו הנדרשת לצורך ביסוס ההחלטה על תשתית ראייתית מספקת, כפי שמצופה ביחס לסוגיה כה כבדת משקל ובעלת השלכות משפטיות מרחיקות לכת על שלטון החוק במדינת ישראל.

191. כפועל יוצא מכך, החלטת הממשלה לא התקבלה לאחר תהליך אמיתי ומעמיק של ליבון ובחינת חלופות, ועל כן אינה כוללת כל תשתית עובדתית עניינית לבחירה של הממשלה דווקא במנגנון הנוכחי שנבחר. זאת בדומה להתנהלות הממשלה ביחס להחלטה על שינוי מנגנון המינוי של נציב שירות המדינה, וראו לכך את קביעת בית המשפט הנכבד בבג"ץ 37830-08-24 מכון לואיס ברנדייס נ' ממשלת ישראל, פס' 66 לדבריו של כב' הנשיא עמית (נבו 12.5.2025) (להלן: "בג"ץ נציב שירות המדינה"):

"החלטה 2344, שאותה קיבלה הממשלה לאחר הגשת העתירות שלפנינו, אף היא אינה מתייחסת לתהליך אמיתי ומעמיק של ליבון ובחינת חלופות, ולמעשה אינה כוללת כל הסבר לבחירתה של הממשלה לבחור דווקא במנגנון של ועדת מינויים מיוחדת". (שם, פסקה 66).

192. משאלו פני הדברים, ובדומה להחלטת בית המשפט הנכבד בבג"ץ פיטורי ראש השב"כ, בעניינו **"החלטת הממשלה התבססה על תשתית עובדתית דלה ורעועה, אם בכלל"**. (ראו והשוו: שם, פס' 92-93).

193. בעניינו, לא הוצגה כל תשתית עובדתית עניינית שתומכת הן בהחלטה לשינוי מנגנון הפיטורים **מלכתחילה** והן בהחלטה על מנגנון הפיטורים שנבחר לבסוף – אשר הפך את מנגנון המינוי מהליך שנועד להבטיח פיקוח מקצועי, אובייקטיבי ובלתי תלוי על סיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה, להליך פיטורים פוליטי, אשר הסיר את מעורבותה המחויבת של הוועדה המקצועית-ציבורית ומסתמך על המלצה של ועדת שרים ותמיכה פוליטית של רוב שרי הממשלה.

194. לדברים חומרה יתרה, בראי כך שמנגנון הפיטורים אשר היה קיים עד להחלטת הממשלה נשוא העתירה עוגן בהחלטת ממשלה – לאחר עבודת מטה ענפה, על בסיס המלצות ועדה ציבורית ומקצועית אשר הוקמה במיוחד לבחינת ההסדר הראוי ביותר לפיטורי היועץ המשפטי לממשלה, שחבריה היו גורמי מקצוע בכירים ובראשה עמד נשיא בית המשפט העליון בדימוס, מאיר שמגר (ראו נספח ע/1 דוח ועדת שמגר, בעמ' 7-8).

195. על כן, החלטת הממשלה, שנוגעת בלב ליבו של עיקרון שלטון החוק במדינת ישראל, **התקבלה תוך פגם**

מהותי בהליך המינהלי – מבלי שנערכה עבודת מטה מעמיקה מקדימה וללא תשתית עובדתית, משפטית או מקצועית רלוונטית. תחת הליך סדור ומבוסס, בחרה הממשלה לבטל בהחלטה חפוזה ובלתי מבוססת את המלצות ועדת שמגר שעוגנו בהחלטות ממשלה קודמות, ולהמירן במנגנון פיטורים פוליטי הנשען על רוב ממשלתי. **די בפגם מהותי זה כדי להביא לבטלות ההחלטה.**

ד.2.ב. החלטת הממשלה התקבלה תוך סטייה מהחלטות ממשלה קודמות, בהיעדר

נימוקים כבדי משקל המצדיקים זאת ותוך שינוי ככלי המשחק תוך כדי משחק

196. החלטת הממשלה, אשר מבקשת לשנות את מנגנון הפיטורים הקיים של היועצת המשפטית לממשלה, עומדת כידוע בניגוד ובסתירה להחלטות ממשלה קודמות – החלטה 2274 והחלטה 1773 המשלימה לה, אשר עיגנו את המלצותיה של ועדה מקצועית-ציבורית, ועדת שמגר – **מבלי שהתקיימו טעמים כבדי משקל, כנדרש בדיון, לסיבת חזרתה של הממשלה מהחלטותיה.**

197. נקודת המוצא היא, כי אף שהעדר הסופיות של החלטה מנהלית מאפשר, עקרונית, את תיקונה או שינויה, אין משמעות הדבר כי הרשות המינהלית רשאית לשנות את החלטותיה בכל עת וללא מגבלה. על הרשות להביא בחשבון את החלטותיה הקודמות באותו עניין, **ולבחון אם מתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות סטייה מהן** (דפנה ברק ארז **משפט מינהלי** 373 (כרך א', 2010)).

198. זאת ועוד, על פי הלכה מושרשת, הרשות יכולה לשנות את החלטותיה רק בהתקיים טעמים כבדי משקל, בהינתן אינטרס ציבורי חשוב המחייב זאת ובהתאם למהות ההחלטה ולנסיבות המקרה. כן נקבע, כי על הרשות להפעיל את סמכותה במקרים חריגים בלבד תוך התחשבות בכלל השיקולים הרלוונטיים. (ע"א 3350/04 מנכ"ל משרד הפנים נ' איתנה שנון, בפסקה 20 לפסק דינו של כבוד השופט גיוראן (נבו 13.6.2007; בג"ץ 8793/07 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הבדיקה בעניין המלחמה בצפון, פס" 6 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (נבו 27.11.2007); להרחבה ראו: דפנה ברק ארז **משפט מינהלי** 373 (כרך א', 2010)).

199. גם עניין זה נידון לאחרונה בהלכה שנקבעה בעניין בג"ץ פיטורי ראש השב"כ, והנסיבות הנדונות שם וקביעותיו של בית המשפט הנכבד יפות, בשינויים המינימליים המתחייבים, גם לעניינו:

"הממשלה, בדומה ליתר רשויות המינהל, מוסמכת לשנות ואף לחזור בה מהחלטותיה ... עם זאת, כידוע, לצורך השימוש בסמכות זו על הממשלה להביא בחשבון החלטות קודמות שניתנו באותו עניין, וכן לשקול האם מתקיימות נסיבות אשר מצדיקות, לשיטתה, את הסטייה מהן (ראו והשוו: בג"ץ 43/16 תנועת אומ"ץ – אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' ממשלת ישראל, פסקה 50 [נבו] 1.3.2016); בג"ץ 29/10 המטה למען ארץ ישראל ע"ר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 2 [נבו] 25.1.2010); בג"ץ 727/88 עווד נ' השר לענייני דתות, פ"ד מב(4) 487, 491-492 (1989))."

למקרא החלטה 2904 וסטנוגרמת ישיבת הממשלה מיום 20.3.2025 שהועברה לעיונו בלבד עולה כי החלטת הממשלה "לגבור" על הוראות החלטה 4062 והוראות החלטה 1148 התקבלה מבלי שקדם לה דיון ממשי. כך למשל, **לא הונחה בפני השרים ולו ראשיתה של תשתית עובדתית באשר להצדקות לסטייה מהחלטות ממשלה קודמות; לא נערך דיון באשר להשלכות שעשויות להיות להחלטה זו ...; 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. [...]

בנוסף, ההחלטה "להתגבר" על החלטות הממשלה הקודמות התקבלה מבלי שנומק מהי משמעות אותה "התגברות"; ומבלי שנקבעה תקופת מעבר מינימלית שתאפשר

למי שעשוי להיפגע מאותה החלטה להיערך לשינוי זה (ראו: בג"ץ 5782/21 זילבר נ' שר האוצר, פסקה 47 [נבו] (12.1.2022); בג"ץ 2832/96 בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין, פ"ד נ(2) 582, 594-595 (1996)). " (שם, פס' 68-66 לפסק דינו של כב' הנשיא י' עמית).

200. ודוק: על פי הלכה פסוקה, כאשר ממשלה מבקשת לשנות הסדר קיים, אשר עוגן בהחלטות ממשלה קודמות, היא מחויבת בקיום **הליך סדור של בחינת ההחלטות הקודמות ושיקול זהיר אם מתקיימות נסיבות חריגות אשר מצדיקות את הסטייה מהן**. הליך זה מחייב בחינה עניינית ומעמיקה של ההסדר הקיים, הנחת תשתית עובדתית המבססת את הצורך בשינוי ושיקולה זהירה של השאלה אם מתקיימות נסיבות המצדיקות את הסטייה ממנו. זאת, לרבות בחינה של ההשלכות האפשריות של השינוי על התפקוד העתידי של היועצים המשפטיים לממשלה, קביעת תקופת מעבר מספקת שתאפשר למי שעשוי להיפגע מן ההחלטה להיערך לה, והתמודדות עניינית עם מכלול השיקולים הנוגעים בדבר.

201. בענייננו, אף אחד מהשלבים ההכרחיים הללו לא קיים – לא הונחה בפני חברי הממשלה ולו ראשית של תשתית עובדתית באשר להצדקות לסטייה מהחלטות ממשלה קודמות; לא נערכה עבודת מטה שלאחריה הוצגו מסקנות שעשויות היו לתמוך בקבלת ההחלטה; לא נערך דיון באשר להשלכות כבדות המשקל שעשויות להיות להחלטה זו; ואף למיטב ידיעת העותרת, לא התקיים דיון בנוגע לעמדת היועץ המשפטי, באשר לאפשרות לסטות מהוראות החלטות הממשלה, כפי שהובאה בפני השרים על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד גיל לימון.

202. למעשה, **חוות דעת משפטית כלל לא התבקשה ועל כן ממילא לא צורפה להחלטה או לדברי ההסבר הנלווים לה. זאת, גם בניגוד לדרישות תקנון הממשלה**. סעיף 4(ג) לפרק ב' של תקנון הממשלה ה-36, שאומץ בידי הממשלה ה-37, קובע כי "דברי הסבר להצעת ההחלטה יבואו בנפרד ויכללו את המידע וההנחיות לפי העניין וחוות דעת משפטית".

203. חרף זאת, להחלטה לא צורפה חוות דעת משפטית של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה – או חוות דעת משפטית כלשהי, ועובדה זו כשלעצמה מעוררת שאלות לגבי היחס שהממשלה רוחשת לחוות הדעת של גורמי המקצוע, וגורמי הייעוץ המשפטי בפרט, ולעקרון שלטון החוק. יש לציין כי **פגם זה, כשלעצמו, מצדיק את בטלות ההחלטה המינהלית**.

204. בהמשך ישיר לכך, לא הוצגו בדברי ההסבר להחלטה או במסמכים נלווים לה שיקולים או נסיבות שיצדיקו את סטיית הממשלה מהחלטות הממשלה הקודמות, ומנגנון הפיטורים שעוגן בהן.

205. דברי ההסבר שצורפו להחלטת הממשלה **נוסחו בלשון כוללת וסתמית** ואינם כוללים כל תשתית עובדתית המבססת את שינוי הליך הפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה. יתרה מכך, הם **נעדרים קוהרנטיות פנימית וכוללים סתירות מהותיות**, הפוגמות באמינותם וביכולתם לשמש תשתית נורמטיבית והצדקה עניינית להחלטת הממשלה.

206. כך למשל, נטען בדברי ההסבר כי קיים קושי במינוי חברים לוועדה המקצועית-ציבורית, משום 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"; ואולם, באותה נשימה מוצע להפקיד את ההכרעה בידי ועדת שרים – על אף שדברי ההסבר עצמם מצביעים על כך ש"כלל שרי הממשלה הביעו אי אמון ביועצת המשפטית לממשלה המכהנת". מכאן, **שגם לפי הנחת היסוד של הממשלה, חברי ועדת השרים לוקים באותה מידה – אם לא יותר – של משוא פנים**.

207. כאשר, נמצא אפוא, כי גם לשיטת הממשלה עצמה, **חברי ועדת השרים לוקים במשוא פנים מובהק** –

באופן השומט את הקרקע מתחת להצדקה הכוללנית שנטענה לשם להחלפת ההליך הקיים.

208. לא זו אף זו, הנימוק היחידי שנמצא – בדברי ההסבר ובכלל – להצדקת שינוי מנגנון הפיטורים הוא **נימוק פרסונלי שנוגע ליועצת המשפטית הנוכחית ולרצון לפטר אותה**, שאין בו כדי להוות טעם ענייני, בטח לא כבד משקל לשינוי מנגנון הפיטורים של יועץ משפטי לממשלה.

209. בדברי ההסבר נכתב במפורש, כי **החלטת הממשלה נועדה לעקוף את מנגנון הפיטורים הנוכחי**, אך ורק נוכח הקושי של הממשלה לפטר את היועצת המשפטית לממשלה בהתאם למנגנון הפיטורים הקיים:

”השינוי נדרש על רקע המצב שנוצר בו כלל שרי הממשלה הביעו אי אמון ביועצת המשפטית לממשלה המכהנת, בהחלטתה מס’ 2912 מיום 23.3.2025. משכך, קיימת דחיפות לקבלת החלטה על ידי הממשלה בנושא בהקדם.”

210. טעם זה בלבד עומד בבסיס דברי ההסבר והחלטת הממשלה, להפוך את הליך הפיטורים של היועץ המשפטי לממשלה להליך פוליטי, ומלמד כי הטעם לשינוי אינו נעוץ בטעמים עניינים כבדי משקל, אלא **בקושי פוליטי נקודתי למימוש פיטורי היועצת המשפטית לממשלה בהתאם למנגנון הקיים**.

211. ויובהר: גם אם מתקיים אי-אמון של הדרג הפוליטי ביועצת המשפטית לממשלה המכהנת, אין בכך כדי לבסס שינוי כללי במנגנון הפסקת הכהונה. **טענה שעניינה פרסונלית אינה יכולה לשמש הצדקה עניינית לשינוי המנגנון כולו, שאמור להיקבע “מאחורי מסך של בערות”**.

212. הדברים מקבלים משנה תוקף, בשעה שהליך הפיטורים של היועצת המשפטית לממשלה כבר החל, ודברי ההסבר להצעה מצביעים במפורש על כך **שכל תכליתה היא “לשנות את כללי המשחק תוך כדי משחק”**, וזאת במטרה להתאימם לצרכים הפוליטיים הנקודתיים של הממשלה המכהנת.

213. נזכיר, כי מלבד הצבעת אי-אמון, שר המשפטים שזים את החלטת הממשלה כבר פנה למזכיר הממשלה וליו”ר ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת בבקשה כי יפעלו למינוי החברים החסרים בוועדה, **מתוך הכרה כי זוהי הפרוצדורה המחייבת להליך סיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה**.

214. כעת, רק לאחר שהממשלה נקלעה לקשיים במימוש הליך הפיטורים הקיים, היא מבקשת לשנות – **בזמן אמת** – תוך כדי הליך הפיטורים את המנגנון הקבוע בדין.

215. לסיכומם של דברים, נזכיר כי הממשלה הסדירה בעבר את הליך הפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה בהחלטת ממשלה שהתבססה על עבודת מטה יסודית, אשר התבצעה מאחורי “מסך הבערות” ותוך הסתמכות על תהליך ציבורי-מקצועי מקיף ומעמיק. **לעומת זאת, ההחלטה הנוכחית התקבלה בהיעדר כל תשתית עובדתית עניינית עדכנית, מבלי שהובאו טעמים כבדי משקל שיצדיקו סטייה מהחלטות ממשלה קודמות, ותוך שהיא מושתתת אך ורק על שיקולים פרסונליים הנוגעים ליועצת המשפטית לממשלה המכהנת והקשיים בהם נתקלה הממשלה בניסיון להביא לסיום כהונתה**.

216. לפיכך, החלטת הממשלה התקבלה בניגוד מוחלט להחלטות ממשלה קודמות, מבלי שקיימים טעמים, שיקולים או נסיבות ענייניות – חריגות או בכלל – אשר מצדיקים את הסטייה מהחלטה. **די בפגם מהותי זה כדי להביא לבטלות ההחלטה**.

ד.2.ג. החלטת הממשלה התקבלה בשרירות, ודינה בטלות

217. מכוח הנסיבות שפורטו לעיל, תטען העותרת כי החלטת הממשלה אינה רק נגועה בפגמים מהותיים בהליך המינהלי, המצדיקים לבדם את בטלות ההחלטה – **אלא כי מכלול הנסיבות מביא לכדי מסקנה כי מדובר בהחלטה שרירותית, שדינה בטלות**.

218. על פי הלכה פסוקה, רשות הפועלת מבלי לשקול כראוי את הנתונים והנימוקים הרלוונטיים, מתוך כוונה להגיע לתוצאה מסוימת ללא תלות בעובדות המקרה, **פועלת בשרירותיות**. ראו לכך, בין היתר, בפסק דינו של בית המשפט הנכבד בע"מ 1930/22 **הבית הפתוח בירושלים לגאווה ולסובלנות** (ע"ר) נ' עיריית ירושלים (נבו, 11.10.2023):

"שרירותיות היא: מעשה שנעשה על-ידי רשות, מבלי לתת את הדעת לנתונים ולנימוקים שלפניה, תוך הסתמכות על כוחה השלטוני ותו לא. לא המירמה שולטת בכיפה במעשה השרירות אלא העדר התחשבות וחוסר תשומת הלב. (שם, בעמ' 460).

219. דברים דומים נכתבו על ידי פרופ' יצחק זמיר (הסמכות המינהלית כרך ב' 733 (1996) וצוטטו על ידי בית המשפט הנכבד בבג"ץ 986/05 **פלד נ' עיריית תל אביב-יפו** (נבו 13.4.2005):

"רשות מנהלית שמפעילה את שיקול הדעת שלה ללא בירור העובדות הנובעות לעניין, ומחליטה על יסוד תחושה בעלמא, או שדעתה נחושה להגיע לתוצאה מסוימת ללא תלות בעובדות המקרה, אינה מפעילה שיקול דעת כנדרש בחוק. במקרה זה ניתן לומר על הרשות כי היא פועלת בשרירות. שרירות היא סוג של שחיתות. יש בה חומרה קיצונית. היא עילה לפסול כל החלטה מינהלית" (שם, בפסקה 14). (שם, פסקה 39 לפסק דינו של כבוד השופט גרוסקופף).

220. בענייננו, כפי שתואר לעיל, ההחלטה התקבלה מתוך **כוונה ברורה ומוצהרת** – שפורטה בדברי ההסבר – להשיג תוצאה מוגדרת מראש, בדמות פיטורי היועצת המשפטית לממשלה המכהנת. זאת, תוך "**סימון המטרה מסביב לחץ**", מבלי לבחון את העובדות והשיקולים הרלוונטיים כנדרש וכמתחייב משינוי עקרוני וכולל של מנגנון הפיטורים של היועץ המשפטי לממשלה.

221. כוונה זו נחשפה במעורמיה בהודעת משיבי הממשלה מיום 30.7.2025, ממנה עלה באופן חד וברור כי משהתברר להם **שאינ בידיהם אפשרות חוקית לסיים את כהונת היועצת המשפטית לממשלה** בהתאם למנגנון המקצועי הקבוע בהחלטות ממשלה קודמות – באשר לא נמצא ולו גורם אחד, לרבות שר משפטים או יועץ משפטי לממשלה לשעבר, שהסכים לכהן בוועדה המקצועית ולתמוך בהליך ההדחה – בחרו המשיבים שלא לכבד את ההסדר החוקי הקיים ופעלו תחת זאת לשינויו. כך, לשיטתם, התקבלה החלטת ממשלה 3125 – נשוא עתירה זו – **שנועדה לעקוף את מגבלות הדין**.

222. במצב דברים זה, יפה היא קביעתו של נשיא בית המשפט העליון, י' יצחק בבג"ץ פיטורי ראש השב"כ:

"כפי שנפסק לא אחת בעבר, קבלת החלטות מתוך רצון להגיע לתוצאה מסוימת תוך "**סימון המטרה מסביב לחץ**", וללא בחינת המצב העובדתי או שקילת השיקולים הרלוונטיים – היא החלטה שרירותית ופסולה שדינה בטלות" (שם, פס' 67).

223. על כן, כלל הנסיבות שתוארו לעיל מצדיקות את המסקנה המתבקשת לפיה **עסקינו בהחלטה שרירותית ופסולה שדינה – בטלות**.

3.ד. החלטת הממשלה לפיטורי היועצת המשפטית לממשלה נגועה בפגמים פרוצדורליים מהותיים ודינה בטלות

3.ד.א. החלטת הפיטורים מבוססת על החלטת ממשלה בלתי חוקית, ודינה פסלות

224. בהתבסס על האמור לעיל,¹ ובהינתן שהחלטת ממשלה מס' 3125 לשינוי מנגנון פיטורי היועץ המשפטי

¹ כמו גם על הפגמים המהותיים שיפורטו בפרק ד. 4 להלן, ובראשם **ניגוד העניינים** המובהק של ראש הממשלה ושל חברי הממשלה

לממשלה היא בלתי חוקית – הרי שהחלטת הממשלה לפטר את היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מאירה, אשר נובעת ממנה והוצאה לפועל מכוחה – בטלה מעיקרה.

225. ודוק – משהחלטת ממשלה מס' 3125 בטלה, כל החלטה שהתקבלה מכוחה – ובראשן החלטת הממשלה על פיטורי היועצת המשפטית לממשלה – דינה אף היא בטלות.

226. יתרה מכך, יובהר כי מעת מביטול החלטה מס' 3125, ממילא הליך הפיטורים של היועצת המשפטית לממשלה לא הושלם כדין.

227. שכן, בהתאם למנגנון החוקי הקיים, סמכותה של הממשלה לפטר את היועצת המשפטית לממשלה מותנית בקיום חובת היועצות עם ועדה חיצונית, ציבורית-מקצועית – ועדת איתור – שתפקידה להעניק לממשלה כלים מקצועיים להפעלת שיקול דעתה, וכן לשמש ערובה לכך שהליך הפיטורים יתנהל במנותק מכל שיקול זר וינטרל כל אפשרות לפוליטיזציה של ההחלטה.

228. בענייננו, הוועדה הציבורית-מקצועית טרם התכנסה, טרם גיבשה עמדה וממילא לא העבירה לממשלה את המלצותיה לצורך קבלת החלטה. משכך, החלטת הפיטורים מבוססת על הליך פגום ובלתי תקין, המחייב את בטלות ההחלטה.

229. די בפגם זה כשלעצמו – כדי להביא לבטלות החלטת הפיטורים מעיקרה.

ד.3.ב. החלטת הפיטורים התקבלה תוך שינוי כללי המשחק תוך כדי משחק וביטול חובת ההתייעצות בוועדה מקצועית-ציבורית למפרע, ודינה פסלות

230. כפי שפורט בהרחבה בחלק העובדתי, למעשה אין מחלוקת בין הצדדים כי החלטת הממשלה מס' 3125 לשינוי מנגנון הפיטורים – התקבלה מראש בעיתוי הנוכחי ובתחולה מיידי – כדי לאפשר את פיטורי היועצת המשפטית לממשלה. עוד מוסכם על הצדדים כי, הליך הפיטורים של היועצת החל עוד בטרם ההחלטה על שינוי המנגנון, והחלטת הממשלה לפטר את היועצת התאפשרה אך ורק נוכח השינוי שנערך למנגנון, לאחר שהליך הפיטורים שלה כבר החל.

231. נזכיר כי הנימוק היחידי להצדקת שינוי המנגנון – כפי שנמסר בדברי ההסבר – הוא נימוק פרסונלי, המתמקד ביועצת המשפטית הנוכחית וברצון לפטרה. כאשר, ההחלטה התקבלה מתוך כוונה ברורה ומוצהרת להשיג תוצאה מוגדרת מראש – פיטוריה של היועצת המשפטית המכהנת – תוך "סימון המטרה מסביב לחץ", מבלי לבחון את השיקולים והעובדות הרלוונטיות כנדרש.

232. כוונה זו הובהרה במלואה בהודעת משיבי הממשלה מיום 30.7.2025, בה הודו כי רק לאחר שהליך הפיטורים החל, ורק בשל היעדר גורם שיסכים לכהן בוועדה המקצועית-ציבורית ולתמוך בעילות המצדיקות, לשיטתם, את פיטורי היועצת המשפטית לממשלה – בחרו משיבי הממשלה שלא לכבד את ההסדר החוקי הקיים ופעלו לשנותו, במטרה לעקוף את מגבלות הדין ולהביא לפיטורי היועצת.

233. לפיכך, אין למעשה מחלוקת כי החלטת ממשלה מס' 3125 שינתה באופן פסול את כללי המשחק תוך כדי המשחק, ובידיעבד, בעיצומו של הליך הפיטורים שכבר החל, וזאת במטרה מוצהרת לאפשר לממשלה לקבל החלטת ממשלה לפיטורי היועצת, באמצעות הפיכת מנגנון הפיטורים לפוליטי.

234. עיקרון על בשיטתנו הוא שקביעת כללי המשחק תיעשה מאחורי "מסך בערות", בתנאים בהם יש מידה

מספקת של אי-ודאות באשר להשפעה של ההסדר הנידון על אינטרסים אישיים או סיעתיים של חברי הממשלה (ברק מדינה ועשור ויצמן) "המהפכה החוקתית או מהפכת זכויות האדם? על העיגון החוקתי של הנורמות המוסדיות" **עיוני משפט** מ', 595, 645 (2017).

235. כאשר, מושכלות יסוד הן, כי שינוי של כללי משחק תוך כדי המשחק, בפרט של הליך פיטורים מתנהל, עלול לפגוע בציפיות הלגיטימיות של המשתתפים, בלגיטימיות התוצאה ובאמון הציבור במערכות השלטון באופן שחותר תחת עקרונות דמוקרטיים בסיסיים.

236. בפסיקת בית המשפט העליון בבג"ץ 5119/23 **התנועה לטוהר המידות נ' הכנסת**, פסקה 58 לפסק דינו של כב' הנשיא (בדימ') ע' פוגלמן 26.10.2023, עוגנה בהלכה פסוקה הקביעה לפיה שינוי של כללי המשחק תוך כדי משחק, מהווה **פגם משפטי עצמאי**, ביחס להליכי חקיקה:

"שינוי בכללי הבחירות בתוך תקופת הבחירות 'מכניס אנדרלמוסיה' במערכת הבחירות והוא עלול לפגום בלגיטימיות התוצאות ... משכך, מתחייב כי כללי הבחירות יהיו יציבים, עקביים ודאיים וברורים – וזאת כחלק מהבטחת הלגיטימציה של הליך הבחירות כולו. שינויים מהותיים בכללים אלה במהלך תקופת הבחירות עלולים לפגוע באמון הציבור במערכות השלטון באופן שחותר תחת עקרונות דמוקרטיים בסיסיים (ראו והשוו: עניין ממשלת החילופים, פסקה 16 לפסק הדין של הנשיאה א' חיות; כן ראו פסקה 122 לפסק הדין של המשנה לנשיאה (בדימ') ח' מלצר). לכך יש להוסיף כי שינוי כללי הבחירות בתקופת הבחירות פוגע בדיעבד בציפיות השחקנים הפוליטיים ובהתבססותם על הוראות הדין (ראו והשוו: בג"ץ 5846/11 קעדאן נ' מדינת ישראל (26.9.2011); בג"ץ 2060/91 כהן נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מו(4), 319, 328-329 (1992)).

237. אין לה לעותרת אלא לאמץ הלכה זו בשתי ידיים. במקרה דנן, להיעדר מנגנון פיטורים יציב וברור, העלול להשתנות חדשות לבקרים בהתאם לצרכים פוליטיים רגועים, ובפרט בדרך של שינוי כללי המשחק תוך כדי משחק לשם השלמת הליך ההדחה של היועצת המשפטית לממשלה, **השלכות הוותיקות גורל לרבות פגיעה בלגיטימיות הפיטורים וכן באמון הציבור במוסדות השלטון**.

238. מבחינה זו, מדובר ב"שינוי כללי המשחק" לאחר שהמשחק החל, תוך חתירה תחת הגיונם הפנימי של הכללים שנקבעו בהחלטות ממשלה קודמות, שנועדו להבטיח פיקוח מקצועי, אובייקטיבי ובלתי תלוי על החלטת ממשלה לפיטורי היועצת המשפטית לממשלה. וכעת, דווקא כאשר הכללים "פועלים את פועלם" ומאלצים את הממשלה לפעול לפי שיקולים ענייניים ומקצועיים בלבד, בהחלטתם על פיטורי היועצת – העבירו הם החלטת ממשלה שממירה את הליך הפיטורים המקצועי בהליך פוליטי טוטאלי, המבטל כל חובה להיוועץ בוועדה ציבורית-מקצועית טרם קבלת ההחלטה על הפיטורים.

239. עניין זה, אף מחזק את החשש כי **עיתוי החלטת הממשלה קשורה בקשר הדוק לשיקולים פוליטיים צרים, ונועדה אך להיטיב את כללי המשחק עם הממשלה והעומד בראשה**, שכן לו היה מדובר בהחלטה עקרונית, מהותית, ניתן היה בנקל לדחות את העיתוי בסמוך לאחר מועד הפיטורים של היועצת המשפטית לממשלה בהתאם למנגנון המקצועי הקבוע בהחלטות ממשלה קודמות.

240. לאור האמור, ובפרט נוכח המגמה שעמד עליה כבר בית המשפט הנכבד – שלפיה המשיבה 1 בותרת שלא לפעול לפי כללי המשחק הקיימים, אלא לשנותם בדיעבד כדי להתאימם לרצונותיה – מגמה שלגביה נקבע כי **"לכך לא ניתן להסכים"** (כב' השופט ע' גרוסקופף, פסקה 22 לפסק הדין בבג"ץ 2412/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (אר"ש 3.1.2024)) – מתבקש בית המשפט הנכבד להכיר בכך – כי גם ברובד המינהלי – שינוי של כללי המשחק בדיעבד, בעיצומו של הליך פיטורים, **מהווה עילה עצמאית ונפרדת לבטלות ההחלטה מעיקרא**.

ד.3.ג. החלטת הממשלה התקבלה בהליך פסול, למראית עין ובניגוד לחובת השימוע

241. כידוע, מנגנון הפיטורים החדש שנקבע בהחלטה מס' 3125, **עוצב בדיעבד** – לאחר שכבר החל הליך סיום הכהונה של היועצת – מתוך מטרה מוצהרת להביא לפיטוריה, תוך "סימון המטרה מסביב לחץ". במנגנון בוטלה למפרע חובת ההיוועצות בוועדה מקצועית, ותחתיה קמה חובה להיוועץ בוועדת שרים פוליטית, שכפי שנראה להלן, חבריה כבר גיבשו את עמדתם עוד בטרם כינוסה, ואף בטרם הקמתה – **באופן שיבטיח קיומו של הליך פוליטי, למראית עין בלבד, שתוצאתו ידועה מראש**.

242. בהתאם למנגנון סיום הכהונה החוקי, הקבוע בסעיף 127(1) להחלטה מס' 2274, נושא סיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה מובא בידי שר המשפטים, בכתב, לפני הוועדה הציבורית-מקצועית, אשר מקיימת שימוע ומעניקה ליועץ המשפטי לממשלה זכות טיעון, בטרם תגיש מסקנותיה לממשלה.

243. לעומתה, המנגנון החדש שנקבע בהחלטה מס' 3125, העתיק את חובת השימוע והבקרה מן הוועדה הציבורית-מקצועית לוועדת שרים פוליטית. **בכך, הליך שנועד להיות מקצועי, עצמאי וניטרלי – הומר באופן מודע ומכוון, להליך הנשלט בידי הדרג הפוליטי**.

244. זאת, אף בניגוד לעקרונות הבסיסיים שעמדו בלב המלצות ועדת שמגר, שהתריעה מפני שימוש לרעה של הממשלה בסמכות הפיטורים, תוך הדגשת הצורך במנגנוני בקרה ושימוע מקצועיים ואובייקטיביים, על מנת למנוע פיטורים בנסיבות בלתי-ראויות (ראו: עמ' 72 לדוח ועדת שמגר).

245. מושכלות יסוד הן כי רשות מינהלית לא תפגע באדם אלא אם כן ניתנה לו לפני כן הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו בפניה. חובתה של הרשות היא לאפשר למי שעלול להיפגע מהחלטתה הזדמנות הוגנת וסבירה להשמיע את טענותיו, ולאחרון זכות יסוד להשמיע. בהיעדר קיום חובה זו נפגעת החלטתה של הרשות ודינה להתבטל. לעניין זה יפים דבריו של כב' השופט מ' זילברג בבג"ץ 3/58 **יונה ברמן ואח' נ' שר הפנים**, יב 1493 (1958):

"לא יורשה גוף אדמיניסטרטיבי – ואפילו אדמיניסטרטיבי טהור (לא מעין-שיפוטי) – לפגוע באזרח פגיעת גוף, רכוש, מקצוע, מעמד וכיוצא בזה, **אלא אם-כן ניתנה לנפגע הזדמנות הוגנת להשמעת הגנתו בפני הפגיעה העתידה**".

246. במסגרת חובתה זו, על הרשות לקיים את השימוע בלב פתוח ונפש חפצה, ובהיעדר כך הרי שהשימוע הלכה למעשה אינו קיים, ומשלא קיים יש בו כדי להביא לבטלות ההחלטה.

247. יתרה מזאת, עריכת שימוע לאחר שכבר נתקבלה, הלכה למעשה, החלטה מצד הרשות, אינה אלא מראית עין של הליך, החוטאת לתכליתו, שכן הרשות כבר גיבשה עמדה סופית והכריעה בעניין. לעניין זה יפים דבריו של כב' השופט א' ויתקון בבג"ץ 549/75 **חברת סרטי נח בע"מ נ' המועצה לבקורת סרטי קולנוע**, ל(1) 757 (1976):

"**נסיבות המקרה שלפנינו הן כאלה ששמיעת האזרח לאחר ההחלטה, כמעט שאפשר לומר עליה שהיא חסרת משמעות... עלינו לקבוע איפוא שקרתה פה תקלה שאין לה תקנה**".

248. במקרה דנן, ועדת השרים ערכה ליועצת המשפטית לממשלה **שימוע פורמלי בלבד** – מן הפה אל החוץ – שתוצאתו נקבעה מראש. חברי הוועדה, גיבשו את דעתם טרם כינוסה, ואף טרם הקמתה, **ונבחרו לכהן בה מלכתחילה רק לאחר שהביעו נכונות לתמוך בפיטורים הבלתי חוקיים של היועצת**.

249. נזכיר, כי חברי הממשלה, לרבות מי שנתמנו בהמשך לכהן כחברי ועדת השרים, פועלים לפטר את היועצת מזה תקופה ארוכה, ובאופן רשמי מאז נובמבר 2024. בתוך כך, כל חברי הממשלה – **כולל כל השרים שנתמנו לאחר מכן לכהן בוועדה** – הצביעו כבר בהחלטת אי האמון הראשונה מיום 23.3.2025,

בעד אי-אמון ביועצת ותמכו בפיטוריה.

250. דברים אלה זכו למשנה תוקף בדברי ההסבר של החלטת הממשלה לשינוי המנגנון. שם, הבהירה הממשלה, באופן שלא משתמע לשתי פנים, כי ועדת השרים הוקמה לאור הצבעת אי-האמון של כל השרים ביועצת, ולאור הרצון להביא להדחתה:

"השינוי נדרש על רקע המצב שנוצר בו כלל שרי הממשלה הביעו אי אמון ביועצת המשפטית לממשלה המכהנת, בהחלטתה מס' 2912 מיום 23.3.2025. משכך, קיימת דחיפות לקבלת החלטה על ידי הממשלה בנושא בהקדם. בזמן שחלף מאז הבעת אי האמון, רק החרפו חילוקי הדעות בין הממשלה ליועצת המשפטית לממשלה, באופן שקיום התייעצות עם הוועדה התייתר הלכה למעשה [...] ולאחר שהיועצת המשפטית לממשלה לא ראתה לנכון להתפטר לאחר שהממשלה הביעה אי אמון בה, יש צורך הכרחי ודחוף בהחלטה זו."

251. לצד זאת, חברי הוועדה אף התייחסו לרצונם להביא לפיטורי היועצת במקרים רבים נוספים. כך למשל, יו"ר הוועדה, השר עמיחי שיקלי, התבטא בעניין עוד בישיבת הממשלה מנובמבר 2024, שם קרא לפטר את היועצת לאלתר, נוכח התנהלותה:

"אני מבקש ממך שר המשפטים ומזכיר הממשלה לפטר לאלתר את היועצת המשפטית, בשלב זה כבר מדובר בפיקוח נפש".

העתק כתבתו של טוביה יגלניק "השר שיקלי בישיבת הממשלה: להדיח מייד את היועמ"שית" מיום 17.11.2024, C14-ב, מצורף ומסומן כנספח ע/37.

252. כאשר, בהמשך אף הגדיל לעשות וכינה עצמו בעמדה שהגיש לבית משפט נכבד זה ביום 13.7.2025, "יו"ר הוועדה להחלפת היועץ המשפטי לממשלה". לצד זאת, חבר הוועדה השר מיכאל מלכיאלי השהה את התפטרותו מהממשלה בטענה כי "יש להדיח את היועמ"שית קודם".

253. ודוגמה נוספת לכך ניתנה ביום 11.8.2024, אז פורסם כי הממשלה אישרה הצעה, לעניין מינוי נציב שירות המדינה הבא. טרם הדיון באישור ההצעה, היועצת פרסמה חוות דעת בנושא אשר קבעה כי ההצעה נגועה בשורת כשלים מהותיים ופרוצדורליים, ומשכך קיימת מניעה משפטית לקדם את ההצעה. על רקע חוות דעת מקצועית זו, תקף השר לביטחון לאומי, חה"כ איתמר בן-גביר, את היועצת, ואמר:

"היא (היועצת) רוצה להשתלט גם על המינוי הזה. היא מנסה לנהל אותנו. הגיע הזמן להראות לה את הדרך החוצה – בואו נפטר אותה".

העתק כתבתם של אביעד גליקמן, ברוך קרא וליאור ורצלבסקי "הממשלה אישרה פה אחד: נתניהו יוכל למנות את נציב שירות המדינה" מיום 11.8.2024, ברשת 13, מצורף ומסומן כנספח ע/38.

254. על כן, בהינתן שכל חמשת חברי המשיבה 4 כבר הביעו מלכתחילה את תמיכתם הגורפת בהדחת היועצת, הן בישיבות הממשלה והן בהתבטאויותיהם בנושא, הרי שההליך עוצב מלכתחילה למראית עין, ובניגוד לחובה בדיון לקיים הליך "שימוע" בלב פתוח ובנפש חפצה.

255. לא זו אף זו, נעיר כי בדברי ההסבר קבעה הממשלה שקיים קושי במינוי חברי לוועדה המקצועית-ציבורית, משום 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"; ואולם, באותה נשימה החליטה הממשלה להפקיד את ההכרעה בידי ועדת שרים – על אף שדברי ההסבר עצמם מצביעים על כך ש"כלל שרי הממשלה הביעו אי אמון ביועצת המשפטית לממשלה המכהנת". מכאן, שגם לפי הנחת היסוד של הממשלה, חברי ועדת השרים לוקים באותה מידה – אם לא יותר – של משוא פנים.

256. זאת ועוד, בהודעת היועצת שנשלחה לממשלה, מיום 14.7.2025, לעניין כוונתה להיעדר מה"שימוע" בשל היות הליך פסול מיסודו, כתבה היועצת כך:

"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.... הליך שנערך באופן תקין, בלב פתוח ובנפש חפצה, בהתאם לעקרונות שהותוו בהחלטת ממשלה לאחר פרשת בר-און חברון על בסיס דוח ועדת שמגר, הוא הערובה הקיימת למניעת שימוש לרעה בסמכות הפיטורים של הממשלה. אחרת תוכל הממשלה להדיח כל יועץ משפטי לממשלה, המשמש גם כתובע הכללי של המדינה, בתואנות שונות, אך בפועל מתוך שיקולים זרים או חלילה מושחתים."

257. לאור האמור, מתבחרת התמונה לפיה חברי הוועדה כבר גמרו בדעתם להדיח את היועצת הרבה לפני השימוע שערכו לה – כך שהשימוע דן בוודאי לא נערך בלב פתוח ובנפש חפצה.

258. אשר על כן, העותרת תטען כי הליך סיום הכהונה כולו נגוע בפגמים הליכים מהותיים, שדי בהם כדי להורות על פסילת החלטת ממשלה מס' 3306 המורה על סיום כהונת היועצת.

ד.3.ד. החלטת הממשלה נעדרת עילת פיטורים מוצדקת כנדרש בדין, ותכליתה לאפשר לממשלה לפעול בניגוד לדין

259. כאמור, הן מסמך הצעת אי האמון מיום 5.3.2025 והן החלטת ממשלה מס' 3306, פורטים את העילה שבבסיס בקשת המשיבה 1 לסיים את כהונת היועצת. עילה זו, המעוגנת בסעיף 26(א)(1) להחלטת ממשלה 2274, קובעת כי "קיימים חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי, היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל".

260. אולם, בחינה מדוקדקת של נסיבות העניין מלמדת כי העילה שפורטה אינה אלא מצג כוזב, אשר שימש כבסיס רטורי לניסיון להקנות לגיטימציה להליך הפיטורין. כך, לאחר שהפכה "כל אבן", בניסיון לאייש את חברי הוועדה המקצועית אך העלתה חרס בידה, ביודעה שאין לה כל עילה כדין לפטר את היועצת, החליטה המשיבה 1 לפרוש יריעה רטורית דמגוגית, רוויית סופרלטיבים, דימויים חריפים ואמירות ריקות כדוגמת "ריסקה עד עפר את עקרונות הדמוקרטיה", "הנהיגה עריצות פוליטית" או "פועלת כזרועם הארוכה של מתנגדי הממשלה, ולא בוחלת באמצעים כדי לסכל את רצון הבוחר". זאת, ככסות לקיומה של עילה ממשית הקבועה בדין, והכל כחלק מניסיונה של המשיבה 1 להכשיר את דרכיה הפסולות.

261. ברי כי אמירות אלה, אינן אלא חיזוק הסברה לפיה "חילוקי הדעות" אליהם מתייחסת המשיבה 1 הם הלכה למעשה חילוקי דעות בינה לבין החוק עלי ספר וחמור מכך – בינה לבין שלטון החוק. שהרי, הטענות בדבר "חילוקי הדעות", אינן אלא התנצחות בין מי שמבקש, בשיטתיות, להפר את הדין ולפעול מחוץ לגבולות סמכותו – היא ממשלת ישראל וחבריה, לבין מי שמופקד על שמירת הדין ומבקש למלא אחר תפקידו זה – היא היועצת המשפטית לממשלה.

262. ברור לכל כי הסיבה האמיתית לפיטורי היועצת היא ביצוע תפקידה נאמנה והיותה שומרת סף במלוא מובן המילה. שהרי, במסגרת תפקידה, היועצת המשפטית לממשלה פעלה בדיוק כפי שמתחייב ממעמדה ושמרה על גבולות הדין מפני מי שמבקש להפר אותו, שוב ושוב.

263. ויובהר, מסמך אי האמון נסמך על גרסה חלקית ומגמתית של העובדות, כאשר מתמקד הוא במקרים בהם הייעוץ המשפטי לממשלה מילא את תפקידו כשומר סף והתריע מפני הפרות דין, אך משמיט רכיבים מהותיים מן התמונה המלאה ובהם שיתוף הפעולה השוטף והנרחב שהתרחש בין הייעוץ

המשפטי לממשלה לבין המשיבה 1 בשלל עניינים המצויים בליבת המדיניות המוצהרת שלה.

264. ודוק. כפי שיפורט בהמשך, עמדות היועצת בנושאים השונים שהובאו בפני המשיבה 1 מבוססות על הדין הקיים ועל פרשנותו, תוך הבעת עמדה עצמאית, מקצועית, מנומקת ומפורטת, המבוססת על שיקולים ענייניים בלבד.

265. בנסיבות אלו, ברי כי מטרת הליך ההדחה אינו אלא להחליף את היועצת ביועץ משפטי צייתן יותר – איש שלומה של ממשלת ישראל, שיתיישר להנחיותיה, יעלים עין ויסלול עבורה את הדרך להפרות חוק בוטות. דהיינו, מדובר בניסיון של הרשות המבצעת להקנות לעצמה חסינות מפני ביקורת משפטית פנימית הכרחית, גם ביחס להחלטות המופרכות והבלתי חוקיות ביותר.

266. אם כן, בטרם תפנה העותרת אל בחינת עילת הפיטורין לגופה, יודגש כי משרת היועצת המשפטית לממשלה אינה משרת אמון היא, ומי שמבקש להופכה לכזאת מבקש למעשה למוטט את יסודות שלטון החוק והדמוקרטיה במדינת ישראל. הניסיון להחליף את תפיסת היסוד של הייעוץ המשפטי לממשלה בישראל שהוא ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי בתפיסה של נאמנות אישית לממשלה עד כדי מתן יד להפרות חוק, מבקש דה פקטו להסיר את אחת מהמגבלות הבודדות והמרכזיות על כוחה של הממשלה הקיימות בשיטת המשפט הישראלית ובכך להכשיר למעשה שיטת משטר אוטוקרטית במדינת ישראל.

עילת קיומם של "חילוקי הדעות" הקבועה בסעיף 26(א)(1) להחלטת ממשלה מס' 2274

267. בניגוד לעמדה אותה מנסה להציג המשיבה 1, היועצת לא נקטה בגישה לעומתית לממשלה, אדרבא – לאורך תפקידה עשתה כל שביכולתה על מנת להעניק למשיבה 1 ייעוץ משפטי מיטבי, גם בתקופת מלחמה שהציבה בפניה אתגרים משפטיים רבים מספור. והנה כי כן, קיימות עדויות רבות לשיתוף הפעולה המוצלח בין המשיבה 1 וחבריה לבין היועצת.

268. ביום 9.11.2023, קצת למעלה משנה בטרם החלה המשיבה 1 לקדם את הליך הדחת היועצת, שלח מזכיר הממשלה, מר יוסי פוקס מכתב למשנים ליועצת המשפטית לממשלה, עוה"ד אביטל סומפולנסקי וד"ר גיל לימון, בו עמד על שיתוף הפעולה הפורה בין היועצת ומשנה לבין המשיבה 1 וגורמיה:

"בפתח הדברים, אבקש לציין לשבח את שיתוף הפעולה הקיים עד כה בין מזכירות הממשלה לבין היועצת המשפטית לממשלה וכל המשנים שלה מאז פרוץ המלחמה בשבת ה-7 באוקטובר, לילות כימים, ימי חול ושבבות, 24/7. שת"פ זה סייע רבות לתפקודה היעיל של הממשלה, כאשר במשך חודש ימים העבירה הממשלה 73 החלטות (!) במשאלים טלפוניים לפי סעיף 19 א' בתקנון לעבודת הממשלה וכן 14 תקנות שער חירום, שנועדו כולן לסייע במאמץ המלחמתי ולמתן מענה דחוף לצורכי העורף".

העתק מכתב מזכיר הממשלה למשנים ליועצת המשפטית לממשלה מיום 9.11.2023, מצורף ומסומן כנספח ע/39.

269. זאת ועוד, במכתב נוסף ששלח מזכיר הממשלה, מר יוסי פוקס, למשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט מנהלי), ד"ר גיל לימון, מיום 11.2.2024, רק תשעה חודשים בטרם החלה המשיבה 1 לקדם את הליך הדחת היועצת, שב מזכיר הממשלה על דבריו וציין לשבח פעם נוספת את עבודת גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה ושיתוף הפעולה בינם לבין המשיבה 1:

"בפתח הדברים, אבקש להבהיר כי מניסיוני בשנה החולפת בעבודה עם היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה וכן עם היועמ"שית והמשנים שלה, מדובר בעבודות ועובדי ציבור מסורים, שעובדים סביב השעון כדי לתת מענה משפטי בכל עת ובכל שעה לסוגיות שעומדות על הפרק ולמעשה רבו המקרים ששיתוף הפעולה בינינו הביא להסכמות וסייעו לי לעשות את עבודתי כמזכיר הממשלה באחת

התקופות המורכבות בתולדות המדינה".

270. לאמור, הוסיף מזכיר הממשלה במכתבו כי :

"מאז שהוקמה הממשלה, התקבלו למעלה מ- 700 החלטות בממשלה ואני יכול לספור בשתי ידיים את המקרים שבהם היו מחלוקות עם הייעוץ המשפטי לממשלה שלא נפתרו."

העתק מכתב מזכיר הממשלה למשנה ליועצת המשפטית לממשלה מיום 11.2.2024, מצורף ומסומן כנספח ע/40.

271. כפי שעולה ממכתביו של מזכיר הממשלה, מרגע כינון הממשלה ועד חודש נובמבר 2023 ואף עד לחודש פברואר 2024, התקבלו מאות רבות של החלטות על ידי ממשלת ישראל, בשיתוף פעולה עם גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה, בעוד את חילוקי הדעות המהותיים שנתגלו בין השניים ניתן לספור על יד אחת. דברים אלה חשובים ביתר בשאת, בשים לב כי דווקא על רקע עילת "חילוקי דעות מהותיים וממושכים" מבקשת המשיבה 1 לסיים את כהונתה של היועצת.

272. וממילא, קבלת מאות רבות של החלטות ממשלה, שלא קמו ביחס אליהן "חילוקי דעות" כלשהם, אינן נחזות כ"מצב המונע שיתוף פעולה יעיל".

273. אם כן, מדברים אלה עולה, כי מרגע כינון הממשלה, היועצת וצוותה עושים לילות כימים על מנת לקדם שיתוף פעולה פורה. היועצת עשתה כל אשר לאל ידה על מנת לאפשר את פעילות המשיבה 1 והחלטותיה – כל עוד הדין אפשר זאת.

274. אשר על כן, להלן תפרט העותרת על קומץ בולט מן המקרים הרבים בהם שיתפה היועצת פעולה עם המשיבה 1 במטרה להגשים את מדיניות הממשלה במגוון תחומים, תוך מתן ייעוץ משפטי מיטבי, בכל רגע נתון, ככל והמשיבה 1 פעלה בהתאם לחוק.

275. בבג"ץ 2854/24 כרמי נ' היועצת המשפטית לממשלה בפס' 11 (נבו 5.5.2024) קבעה היועצת כי אין בהתנהלות ראש הממשלה, חבר הכנסת בנימין נתניהו, כדי להפר את הסדר ניגוד העניינים עליו חתם; בבג"ץ 8910/22 פטרושקה נ' ח"כ נתניהו (21.2.2024), נגד מינויו הצפוי של חבר הכנסת איתמר בן-גביר לתפקיד השר לביטחון פנים, הסכימה היועצת עם יתר המשיבים כי ההחלטה למנות את בן גביר לשר אינה חוצה את הרף של אי-סבירות קיצונית; בבג"ץ 11205-11-24 משמר הדמוקרטיה הישראלית (ע"ר) נ' ראש הממשלה מר בנימין נתניהו (נבו 7.11.2024), תמכה היועצת בהחלטת ראש הממשלה לפטר את שר הבטחון לשעבר מר יואב גלנט במהלך מלחמת חרבות ברזל.

276. אלו אומנם רק דוגמאות, אך נראה כי הדברים ברורים. בניגוד לעמדה אותה מנסה להציג המשיבה 1 – היועצת איננה לעומתית לממשלה. נהפוך הוא – במסגרת תפקידה, פעלה היועצת בשיתוף פעולה הדוק ומתמשך עם המשיבה 1 וגורמיה, לשם קידום יוזמותיה ומימוש מדיניותה.

277. ודוק. במקרים בהם היועצת נאלצה להוות חסם לפעולותיה של המשיבה 1, היו אלה מצבים בהם האחרונה ניסתה לחרוג מסמכותה תוך שהיא חוטאת לעקרונות היסוד של שיטתנו. לא מדובר ב"חילוקי דעות" כלל ועיקר, כיוון שמצב הדברים היה שהמשיבה 1 הפרה את הדין וכל חטאה של היועצת היה שעשתה את תפקידה ולא נתנה ידה להפרה.

278. זאת ועוד, מספר מקרים בולטים בהם התגלו חילוקי דעות מהותיים בין היועצת לבין המשיבה 1, מלמדים על כך שהחוט המקשר בין כולם הוא שהיועצת אכן מנסה לגרום לממשלה לפעול בגדרי החוק, מקום בו הממשלה מנסה לקדם פעולות המנוגדות לחוק ולדין.

279. כך, במקרים חריגים בהם נאלצה היועצת לנקוט בעמדה שונה מזו של המשיבה 1 בהליכים בפני בית משפט נכבד זה, הרי שמעיון בפסיקות בית המשפט עולה כי ברוב המקרים בחר בית המשפט הנכבד לאמץ את עמדתה המשפטית חלף עמדת המשיבה 1 בהליך.

280. ודוק. **מתוך 11 מקרים בהם נקטה היועצת עמדה שונה מזו של המשיבה 1, בית המשפט הנכבד אימץ את עמדתה ב-9 מקרים.**²

281. הווה אומר, בפעולות אלה של היועצת, אשר ברובן גובו בפסיקותיו של בית משפט נכבד זה, יש כדי ללמד על כך שהיועצת פעלה בעקביות ובנחישות על מנת להגשים את תפקידה כשומרת סף על שיטת המשטר והדמוקרטיה הישראלית, קרי בהגנה מפני הפרות חוק מצד המשיבה 1. למעשה, בסוגיות העקרוניות שבהן הגיעה המחלוקת בין המשיבה 1 ליועצת לפתחו של בית משפט נכבד זה, עמד בית המשפט הנכבד לצד היועצת, וכך גם, שלטון החוק.

282. ממילא, **הצגת עמדה משפטית עצמאית, בלתי תלויה, המהווה את הפרשנות הנכונה של הדין בעיני היועצת היא חובתה על פי דין, וזו לא יכולה להיחשב "חילוקי דעות היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל".** ההפך הוא הנכון – היועצת מחויבת להביע באופן ברור וחד משמעי את דעתה בדבר אי חוקיותם של מהלכים, על יסוד שיפוטה ומומחיותה המקצועית, כבעלת תפקיד האמונה על קיום שלטון החוק.

283. לאור האמור, הנה שמטה העותרת את הקרקע תחת עילת הפיטורין בגינה מבקשת המשיבה 1 לסיים את כהונתה של היועצת שלא כדין, וביססה את המסקנה כי החלטת המשיבה 1 לפטרה נועדה הלכה למעשה לצורך סלילת הדרך אל משטר שאינו נתון לכל איזון או בלם על פעולותיו.

4.ד. החלטות הממשלה לשינוי המנגנון ולפיטורי היועמ"שית – נגועות שתיהן בפגמים מהותיים ודינן בטלות

ד.4.א. ההחלטות פוגעות אנושות באמון הציבור, בשלטון החוק ובתקינות המנהל

284. שינוי המנגנון לפיטורי היועצת המשפטית לממשלה – שנועד במוצהר להביא לפיטוריה באופן מידי – הוא עניין חריג ותקדימי שלא התרחש כמוהו בהיסטוריה של מדינת ישראל. ולא בכדי.

285. היועץ המשפטי לממשלה אמון בכל תפקידיו על שלטון החוק, ומופקד על השלטת המשפט בממשלה, ולפיכך במדינה כולה. על כן הוא נמנה מבין שומרי הסף החשובים ביותר במשטר הישראלי. יפים לעניין זה דבריה של כבוד השופטת ברון בבג"ץ 5134/14 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל**, פס' 48 לפסק דינה של כב' הש' ברון (נבו 14.11.2016):

"היועץ המשפטי לממשלה, כמו גם נציגיו במשרדי הממשלה השונים, הם שומרי הסף של שלטון החוק ופעילותם ככזו חיונית בכל רשות מרשויות המדינה. פירושו של דבר שהיועמ"ש, בפרשנותו את הדין הקיים, איננו רק "מייעץ"; הוא גם "מפקח" על הממשלה (זמיר כרך א', בעמוד 106), משמש עבודה כ"כלב שמירה" של שלטון החוק (זמיר – חוקיות השלטון, בעמוד 412). לחוות דעתו יש אופי מעין-שיפוטי, מפני שהיועמ"ש גוזר מסקנות נורמטיביות המתחייבות, להבנתו המקצועית, מיישום הדין הקיים על נסיבותיו של מקרה ספציפי (עניין **לביא**, בפסקה 17). במובן זה, מבחינתה של הרשות המנהלית, **פעולה בניגוד לדעת היועמ"ש כמוה כפעולה בניגוד לדין, ופשיטא שאין רשות ראשית לפעול בניגוד לדין**".

² עו"ד דפני בנבניסטי ועו"ד ענת טהון אשכנזי "סקירה: ייצוג נפרד אינו יעוץ נפרד": המקרים שבהם ניתן לממשלה היתר לקבלת ייצוג משפטי נפרד בעתירות לבג"ץ, **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (8.9.2024).

286. כך גם נקבע משכבר בהלכתו של בית המשפט הנכבד בכל הנוגע לתפקידו של היועץ המשפטי לממשלה **כאחראי למערכת אכיפת החוק הפלילי**, כאשר גם במסגרת זו הוא מפעיל סמכויות מעין-שיפוטיות. היועץ המשפטי לממשלה אחראי לאכיפת הדין הפלילי במדינה, ובכך פועל **כנציגו הבלעדי של הציבור** לטובת הבטחת השמירה על האינטרס הציבורי:

"השליטה בדיון הפלילי, מבחינת ענין המשכנו או הפסקתו, תהיה נתונה בכל עת- למען הבטיח איפגועה באינטרס הציבורי - בידי הריבון; הווה אומר, בידי היועץ המשפטי, שהוא נציגו של זה ושבידו מופקדת השמירה על אותו אינטרס". (בג"ץ 156/56 פרידה שור נ' היועץ המשפטי לממשלה, ואח', יא 285, 301 (1957); בג"ץ 935/89 אורי גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, מד(2) 485, פס' 25 לפסק דינו של כב' הש' (כתוארו אז) ברק (1990)).

287. היועץ המשפטי לממשלה – וכלל היעוץ המשפטי הכפוף אליו – מהווה **עמוד תווך משמעותי במערכת האיזונים ובלמים** של שיטת המשטר הישראלית, המשלים את הרשות השופטת ובמיוחד את בית המשפט העליון. זאת, נוכח **תפקידו כגורם ביקורת פנימי בתוך הרשות המבצעת** לעניין הבטחת שלטון החוק, ולפיכך נושא גם בתפקיד מרכזי בהבטחת אמון הציבור בחוקיות וחוקתיות פעולות הרשות המבצעת בכללותה; וזאת גם מצד אחריותו על אכיפת הדין בתפקידו כראש מערכת התביעה הכללית ומייצג המדינה בערכאות (בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (1.1.2024) (להלן: "**עניין עילת הסבירות**"), פס' 162-166 לפסק דינה של כב' הש' (בדימוס) חיות; פס' 87 לפסק דינו של כב' הש' (כתוארו אז) עמית; פס' 35 לפסק דינה של כב' הש' רונן)).

288. הדברים מקבלים משנה תוקף, נוכח חולשתה המובנית של **מערכת האיזונים ובלמים במשטר הישראלי** שבו הממשלה מרכזת בידיה כוח שלטוני רב וחריג, במיוחד בהיעדר חוקה, בניגוד לרוב המשטרים הדמוקרטיים. מציאות זו **מחייבת קיומו של גורם פנימי שיבטיח שלא יעשה שימוש לרעה בכוח רחב** היקף וחריג זה (ולא בכדי **בעניין הסבירות** התייחס בית המשפט העליון (בדעת הרוב) בהרחבה להיבטים אלה).

289. זאת ועוד, כפי שנקבע משכבר ואף הודגש ביתר שאת לאחרונה בפסיקותיו של בית המשפט העליון – **בעניין הסבירות**, בבג"ץ **נציב שירות המדינה**, בג"ץ **פיטורי ראש השב"כ** (בדעת רוב) - לנוכח מאפיינים אלה של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה ומשמעותיהם כבדות המשקל הנוגעות גם לרמה חוקתית, **ישנו הכרח וצורך מכריע ביותר כי היועץ המשפטי לממשלה יהיה בעל עצמאות במילוי תפקידו**.

290. לכן, מעצם הגדרת תפקידו, היועץ המשפטי לממשלה אינו ואינו יכול להיחשב כ-"משרת אמון אישית", שתפקידה לרצות את הממשלה שמינתה אותו.

291. נוכח זאת, וכפי שגם בא לידי ביטוי בהסדר הליך פיטורי היועץ המשפטי לממשלה עובר להחלטת הממשלה מיום 8.6.2025, משרת היועץ המשפטי לממשלה במשטר הישראלי היא **משרה שמילויה משקף נאמנות לציבור, ולפיכך חובתו העליונה היא שלטון החוק**.

292. על כן, האחריות בה היועץ המשפטי לממשלה נושא כלפי הממשלה המתגשמת גם בסמכות הממשלה להביא לסיום כהונתו, **בהכרח חייבת להיות מעוצבת ומוגבלת למאפיינים אלה**. כפי שציינה כבוד השופטת ברק-ארז בעניין ראש השב"כ בבהירות ובתמצית:

"משרה שלה נתונות סמכויות אכיפה וחקירה לא יכולה להיות, מעצם הגדרתה, משרת אמון, שהמדד למינוי אליה ולפיטורין ממנה הוא "אמון אישי". זוהי משרה שמילויה משקף נאמנות לציבור" (בפס' 16 לפסק דינה).

293. הדבר נכון מקל וחומר בעת הנוכחית בה ראש הממשלה מואשם בפלילים בעבירות חמורות מתחום

טוהר המידות ואמון הציבור, וגם חברי ממשלה נוספים נחקרים או מואשמים בכתבי אישום, לצד חברי קואליציה אחרים. וזאת לצד הליכי החקירה המתנהלים בשב"כ כלפי חברי לשכתו של ראש הממשלה בעניינים הנוגעים לליבת ביטחון המדינה.

294. וכן, בשעה שהתנהלותה של הממשלה מביאה חדשות לבקרים לניסיונות להחלשת שומרי סף, ליוזמות שונות להגברת הפוליטיזציה בשירות הציבורי, ולפעולות נוספות המבקשות לחתור תחת עקרונות שלטון החוק וטוהר המידות של השירות הציבורי. כפי שציין כבוד הנשיא עמית פעמים רבות, **מדובר בשחיקה מסיבית ומתמשכת של נורמות המנהל התקין ואף של נורמות ציבוריות ותרבות פוליטיות.**

295. לכן, השינוי במנגנון לסיום כהונתו של היעץ המשפטי לממשלה שעוגן בהחלטת הממשלה מיום 8.6.2025 – עומד **בסתירה חזיתית** מול עוגנים נורמטיביים העומדים ביסוד שיטת המשטר הישראלית, ולמעשה **מסיר ערובות מרכזיות** הן בנוגע לתקינות הליך הפיטורים והן בנוגע לעצמאותו ואי-תלותו של היועץ המשפטי הממשלה במילוי תפקידו; **ולפיכך שינוי זה גם מאיין את הבטחת שלטון החוק ותקינות המנהל בפעולות הממשלה.**

296. **המנגנון החדש קובע הליך שכל כולו פוליטי** – הן בזהות ה"וועדה המייעצת החדשה" המורכבת משרים מכהנים חלף ועדה חיצונית ואובייקטיבית, והן בביטול מעמדה של הוועדה הציבורית-מקצועית והחובה של הממשלה להתבסס על תוצריה ומסקנותיה – **ובכך מכניס שיקולים פוליטיים** כשיקולים רלבנטיים ואף **יחידים.**

297. בכך החלטת הממשלה מיום 8.6.2025 הופכת את תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה – הן להלכה והן למעשה – **לתפקיד של "משרת אמון אישי", ולאומר "הן" של הדרג הפוליטי הנבחר, ותו לא.**

298. **במצב דברים זה אין שום ערובה כי הממשלה בפעולותיה תפעל בכפוף לשלטון החוק.** משמעות הדברים היא סיכון גבוה וברמת וודאות גבוהה לפגיעה אנושה בזכויות הפרט, בטוהר המידות והמנהל התקין של השירות הציבורי בכללותו.

299. בהקשר זה תוסיף העותרת כי החלטת ממשלה מיום 8.6.2025 – אשר הסירה ערובה מרכזית והכרחית להבטחת יכולת התפקוד העצמאית של היועץ המשפטי לממשלה, וזאת באמצעות פוליטיזציה מוחלטת של הליך הפיטורים – **באה במקביל לקשיים פוליטיים קשים בממשלה באשר לחקיקת חוק גיוס לבני החברה החרדית, קשיים אשר עולים כדי חששות ממשיים להתפרקותה של הממשלה; וזאת לצד עמדתה העקבית של היועצת המשפטית לממשלה בסוגיה כי המצב הקיים וכן הצעותיה של הממשלה להסדר מהוות פגיעה בלתי מידתית בזכות לשוויון בהיבטי החוקתיים של אוכלוסיית המשרתים (בסדר ובמילואים), וכן סותרות את צרכי הצבא במיוחד בעת הנוכחית בה הממשלה מורה על המשך הלחימה ברצועת עזה, לצד חזיתות נוספות.**

300. עוד תדגיש העותרת בהיבט זה, כי **בהיעדר ערובה לשלטון החוק ברשות המבצעת, הרי שגם לא יכולה לעמוד עוד חזקת תקינות המנהל** – המהווה עוגן משמעותי לאפשרותם של בתי המשפט, ובפרט בית המשפט העליון הנכבד, לערוך ביקורת על הרשות המבצעת. קרי, **מדובר גם בפגיעה משמעותית ביכולתו של בית המשפט למלא את תפקידו החוקתי במערכת איזונים ובלמים במשטר הישראלי, במסגרתה הוא עומד כרשות השלטונית היחידה שמסוגלת לעשות כן.**

301. זאת ועוד, הפיכת תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה למשרת "אמון אישי" מסירה כל זיק של ערובה לשלטון החוק ועקרונות יסוד נוספים **בכל הנוגע לניהול מערכת אכיפת החוק.**

302. חומרתו של עניין זה **מתעצמת ביתר שאת** בשעה שראש הממשלה מואשם בפלילים בעבירות חמורות

מתחום טוהר המידות ואמון הציבור, וגם חברי ממשלה נוספים נחקרים או מואשמים בכתבי אישום, לצד חברי קואליציה אחרים; לצד הליכי החקירה המתנהלים אצל השב"כ כלפי חברי לשכתו של ראש הממשלה בעניינים הנוגעים לליבת ביטחון המדינה; וכן לצד **התנהלותו של השר לביטחון לאומי** (המכהן כחבר ועדת השרים), שכבר הוכרה על-ידי בית משפט זה **כנגועה בפגמים חריפים היורדים לשורש שלטון החוק בגורם מרכזי נוסף במערכת האכיפה – המשטרה ועצמאותה**.

303. כמו כן, כידוע, אמון הציבור ברשויות הינו תנאי יסודי לתפקודן התקין. ואכן, בשורה של פסקי דין חזר והדגיש בית המשפט הנכבד את חשיבות אמון הציבור ברשויות. כך, גם בבג"ץ 6163/92 **יואל אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון** מז(2) 229 (1993) (להלן: "**עניין אייזנברג**") בפס' 54 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) ברק:

"אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית, ושל המדינה. כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות השלטון, הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים משותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור, כי משרתיו אינם אדוניו וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר ונקיון כפיים. אכן, טוהר השירות והשורות עומד בבסיס השירות הציבורי ובבסיס המבנה החברתי שלנו..."

304. עוד תציין העותרת את הפסיקה הידועה של בית המשפט הנכבד **בעניין אייזנברג**, לפיה: "ביסוד השירות הציבורי עומד האדם. עמידה על מינויו של האיש המתאים, והעברתו מתפקידו של האיש הלא מתאים, הם תנאי בסיסי לקיומו של שירות ציבורי הנהנה מאמון הציבור" [פסקה 51 לפסק דינו של כבוד השופט (כתוארו אז) ברק].

305. לפיכך, הפיכת תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה – הבכיר במערכת אכיפת החוק – למשרת "אמון אישי", תוך איון כל ערובה לעצמאותו וליכולתו לפעול משיקולים מקצועיים בלבד, פוגעת **אנושות בשלטון החוק, ובאמון הציבור בהתנהלות של רשויות השלטון ונבחרי הציבור**.

306. הינה כי כן, השינוי במנגנון סיום הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה, פוגע פגיעה אנושה בשלטון החוק במדינת ישראל ובאמון הציבור ברשויות השלטון. ובהמשך ישיר לכך, ההחלטה לפיטורי היועצת המשפטית לממשלה – **שהתאפשרה אך ורק נוכח שינוי המנגנון**, מיישמת – הן להלכה והן למעשה – את הפגיעה הממשית בשלטון החוק ובתקינות המנהל. ודין, פסלות.

ד.4.ב. ההחלטות נגועות בניגוד עניינים מובהק של ראש הממשלה ושל חברי הממשלה

307. כידוע, "כלל יסוד הוא בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים" (בג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד בעיריית פתח-תקוה נ' עיריית פתח תקוה**, פ"ד לד (2) 566, 569 (1980) (להלן: "**בג"ץ הליכוד**")).

308. כבוד השופט חשין, עמד בבג"ץ 971/99 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת**, נו(6) 117, 149 (2002), על עקרונות היסוד של ההלכה האוסרת על ניגוד עניינים, ובכלל זה על האיסור של נבחר ציבור להימצא במצב של ניגוד עניינים בין עניין ציבורי שהופקד בידיו לבין עניינו האישי:

"ההלכה האוסרת ניגוד עניינים מושרשת עמוק בשיטת המשפט בישראל והיא מכללי הצדק הטבעי שלא נוכל בלעדיהם. ההלכה הוכרזה כעקרון-יסודי המצוי בהיכלם של עקרונות היסוד של השיטה... ומאז אין חיינו חיים בלעדיה. דומה שאין צורך כי נאריך בפרטי ההלכה והרי כל קטן נושא אותה עימו בציקלון שעל שכם. עיקר בהלכה הוא, כידוע, שאסור הוא איש הציבור המחזיק בשררה ובשלטון להיקלע למצב של ניגוד עניינים: ניגוד עניינים בין עניין ציבורי שהופקד

בידו לבין עניין אחר : עניין אישי או עניין שיש לו בתוקף תפקיד ציבורי אחר שהוא מחזיק בו. האינטרס האישי או האינטרס הציבורי האחר יכולים שיערפלו את מחשבתו הנקייה של איש הציבור – מחשבה האמורה להטביע עצמה אך באינטרס שהוא מופקד על קידומו – יסוטו אותו מדרך הישר וירחיקו את לבו מן העיקר שהוא חייב בו. **אם בהשפעות חיצוניות יעשה, ייפגם אמון הציבור בו, ועל-כן אסור הוא איש הציבור להימצא במצב שבו יילכד בצבת של ניגוד אינטרסים.** ראו עוד : בג"ץ 1100/95 קאסוטו נ' ראש עיריית ירושלים [30] ; ע"א 6763/98 כרמי נ' מדינת ישראל [31] ; בג"ץ 7279/98 ח"כ שריד נ' ממשלת ישראל (פרשת שריד [32]).

309. העיקרון האוסר על איש הציבור להימצא במצב של ניגוד עניינים הוליד בנות ובנים לא-מעט, ולענייננו עתה נזכיר שהלכה היא – כך נקבע, ולא אחת – כי עיקרון זה אינו מגביל עצמו אך לעובדי מינהל. מחיל הוא עצמו גם על נבחרי ציבור ... כל משרתי הציבור חייבים להימנע מניגוד עניינים, ודבר זה חל במיוחד על נבחרי הציבור, החשופים לעין הציבור והחייבים לשמש דוגמא לציבור."

310. הסיבה להתהוותו של הכלל האוסר על המצאות במצב של ניגוד עניינים היא החשש **שעניין אחר שיש לעובד הציבור ישפיע על דרך פעולתו או על שיקול הדעת שלו.** כך, האיסור על ניגוד העניינים נועד למנוע מצב בו ישולבו שיקולים לא רלוונטיים בהחלטותיהם של בעלי התפקיד הציבורי, ובדרך זו ייפגע התפקיד, וכן תיפגענה ההחלטות. ומתי יתקיים ניגוד עניינים? לכך יפות מילותיו של כב' השופט א' ברק :

"ניגוד עניינים עשוי להתרחש בהקשרים שונים ומגוונים. הוא קיים בתחומי המשפטי הציבורי, הוא משתרע על חברי הרשות המחוקקת, המבצעת והשופטת גם יחד [...] האיסור הוא על הימצאות במצב של ניגוד עניינים. מה הם אותם עניינים שעליהם משתרע האיסור? **התשובה היא שכל אינטרס של אדם אשר הניגוד לו עשוי להשפיע עליו נכלל במסגרת זו.**" (אהרון ברק "מבחר כתבים ג – עיונים חוקתיים" עמ' 277-281 (2017) (להלן : "ברק, עיונים חוקתיים").

311. ויוטעם, כי הכלל האוסר על הימצאות בניגוד עניינים אינו דורש התקיימותו של ניגוד העניינים בפועל, אלא **מסתפק בחשש לקיומו של מצב כזה.** כאשר, הפסיקה הדגישה כי הכלל הוא צופה פני עתיד, ומטרתו "למנוע את הרע בטרם יארע" :

"האיסור אינו רק על שיקול הדעת עצמו בביצוע הפעולה או התפקיד. **האיסור הוא על הימצאות במצב בו עלול להיות ניגוד עניינים.** מטרת הכלל היא למנוע את הרע בטרם יארע. הכלל צופה פני העתיד. אין זה מעלה ואין זה מוריד אם בפועל שיקול הדעת הוא ראוי. מטרת הכלל היא למנוע פיתוי מאדם ישר והגון, בחינת אל תביאונו לידי ניסיון. על כן, **אין צורך להוכיח בפועל קיומו של ניגוד עניינים. די בכך שקיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים** (ב"ש 48/75 רחמים ידיד נגד מדינת ישראל, פ"ד כט(2) 375). אפשרות ממשית זו נמדדת באמות מידה אובייקטיביות, ולא על-פי חששותיו הסובייקטיביים של צד זה או אחר (בג"צ 332/61 פרל ה. איזנר, ו-3 אח' נגד שושנה פינקלשטיין, ו-7 אח', פ"ד טז 1841). (בג"ץ **סיעת הליכוד**, פסקה 4 לפסק דינו של כבוד השופט בדימוס ברק).

312. כפי שנראה להלן, בעניינו החלטות הממשלה התקבלו תוך ניגוד עניינים אישי וחריג של ראש הממשלה ושל שרים נוספים, ותוך ניגוד עניינים קולגיאלי שהחתים את החלטת הממשלה כולה.

ד.4.ב.1. ניגוד עניינים אישי של ראש הממשלה

313. החלטת הממשלה לשינוי הליך הפיטורים של היועצת המשפטית לממשלה והחלטת הפיטורים שהתבססה עליה, התבצעו בהתאם לרצונו הברור של רה"מ נתניהו, **תוך ניגוד עניינים חמור** בין תפקידו הציבורי של רה"מ נתניהו כראש ממשלת ישראל, לבין מעמדו כאזרח אשר מתנהל נגדו הליך משפטי פלילי. זאת, **ביתר שאת בראי הסדר ניגוד העניינים החל עליו.**

314. העובדה כי בימים אלה מתנהל נגד ראש הממשלה נתניהו הליך משפטי, בו הוא מואשם בעבירות

פליליות חמורות ביותר של שוחד, מרמה והפרת אמונים, מציבה אותו בניגוד עניינים חריג בטיבו. זאת, כאשר מחד, מצוי האינטרס האישי שלו לסיום ההליך המשפטי המתנהל נגדו בהקדם האפשרי, תוך ביטול כלל כתבי האישום אשר הוגשו נגדו; ומנגד, מצוי האינטרס הציבורי של הגנה על מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה, עצמאותו ואיכותו המקצועית, ועל שלטון החוק.

315. לצד זאת, כמפורט לעיל, ביום 25.3.2021 קבע בית המשפט הנכבד **בבג"ץ הסדר ניגוד העניינים**, כי הסדר ניגוד העניינים שנערך לרה"מ נתניהו על-ידי היועץ המשפטי לממשלה דאז הוצא בסמכות. כמו כן, הובהר **בבג"ץ אישור הסדר ניגוד העניינים** כי ההסדר מחייב את רה"מ נתניהו גם בכוהנתו הנוכחית כראש הממשלה ה-37.

316. בהסדר ניגוד העניינים שחל על ראש הממשלה, **נאסר** עליו להתערב בענייני מערכת אכיפת החוק, בפרט בכל הנוגע **להליכי מינוי של בכירים ביעוץ המשפטי לממשלה** :

"(א) החלטות הנוגעות למערכת אכיפת החוק – הימנעות ממעורבות במינויים והליכי מינויים של בכירים ביעוץ המשפטי לממשלה, במשרד המשפטים ובמשטרת ישראל המטפלים בהליך הפלילי נגד ראש הממשלה או שיש ביכולתם להשפיע עליו, וכן עניינים הנוגעים למעמדם ולמילוי תפקידם של גורמים אלה..." (בבג"ץ הסדר ניגוד העניינים, פס' 9 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות).

317. דברים אלה, שנכונים ביחס לכל הליכי מינוי ופיטורים של בכירים ביעוץ המשפטי לממשלה, נכונים ביתר שאת ביחס להליכי מינוי ופיטורים של היועצת המשפטית לממשלה עצמה. על כן, לעמדת העותרת, **קל וחומר כי חל על רה"מ נתניהו איסור לפעול באופן ישיר או עקיף לקידום מהלך שמטרתו המעשית היא הבאה לסיום כהונת היועצת המשפטית לממשלה**.

318. זאת ועוד. **בבג"ץ הסדר ניגוד העניינים**, נקבע כי מעורבות ראש הממשלה בשיטת המינויים והיקף סמכויותיהם של גורמי אכיפת החוק, "עלולה לפגוע – בפועל ולמצער למראית עין – בעצמאות הנדרשת מהגורמים המטפלים בהליך הפלילי המתנהל בעניינו של ראש הממשלה או מאלה שיש בכוחם להשפיע על הטיפול בהליך זה" (שם, פס' 39 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות). יתרה מכך, נקבע כי :

"הטעמים המצדיקים את הימנעות ראש הממשלה ממעורבות במינויים ספציפיים במערכת אכיפת החוק תקפים גם ביחס להחלטות הנוגעות לשיטת המינוי ולהיקף סמכויותיהם של המתמנים. הניסיון להפריד בין אלה לאלה הוא מאולץ ואין לקבלו. ההליך הפלילי המתנהל בעניינו של ראש הממשלה מצוי בראשיתו, ולהחלטות הנוגעות לשיטת המינוי ולמעמדם של בכירי מערכת אכיפת החוק עשויה להיות השפעה ניכרת הן על עבודתם של בעלי תפקידים המטפלים כיום בהליך זה והן על אלה שיטפלו בו בעתיד. לפיכך, ניתן לומר כי מתקיים ביחס להחלטות אלה חשש סביר בדבר קיומו של ניגוד עניינים בין האינטרס האישי של ראש הממשלה, אשר תלוי ועומד נגדו כתב אישום, ובין האינטרסים הציבוריים הנוגעים להסדרת מינויים ומעמדם של גורמי מערכת אכיפת החוק" (שם, פס' 39).

319. לפיכך, אין ספק כי בענייננו עלולים מניעים זרים ואישיים, ולו רק למראית עין, להשפיע על ראש הממשלה נתניהו בשעה שהוא לוקח חלק בהחלטה לשינוי מנגנון שנועד להביא לפיטורי היועצת המשפטית לממשלה – בין אם באופן ישיר ובין אם בדרך עקיפה, בדמות בקשה משר המשפטים לגבש "פתרון" עבור היועצת המשפטית לממשלה, באופן כזה אשר יביא לסיום תפקידה בהקדם. ולמותר לציין, כי היעדרו הפיזי של ראש הממשלה מהישיבה בעת ההצבעה הסופית על החלטות הממשלה בעניין אינו יכול לנטרל ניגוד עניינים חמור זה, אף לא למראית עין.

320. כאשר, מעבר לניגוד העניינים האישי החמור בו מצוי ראש הממשלה נתניהו, מעורבות הישירה והעקיפה בקבלת ההחלטות מהווה הפרה בוטה של הסדר ניגוד העניינים החל עליו.

ד.4.ב.2. ניגוד עניינים אישי של חברי ממשלה

321. רה"מ נתניהו אינו חבר הממשלה היחיד אשר מצוי בניגוד עניינים אישי ישיר מכוח הליכים פליליים שמתנהלים נגדו. כפי שפורט בפרק העובדתי לעתירה, **נכון להיום מתנהלות חקירות כנגד לא פחות מ-9 חברי ממשלה נוספים**, לצד שורה של חברי קואליציה נוספים, להם מיוחסים חשדות לעבירות של מרמה והפרת אמונים, פריצה לבסיס צבאי, מעורבות בפרשת מסמכי השב"כ, שימוש אסור בכספי ציבור ועוד.

322. האישור לפתיחה בחקירה בכל אחד מהמקרים האלה נתונה ליועצת המשפטית לממשלה, מתוקף תפקידה כמי שעומדת בראש התביעה הכללית במדינת ישראל – **דבר אשר מעמיד את כל אותם חברי ממשלה בניגוד עניינים חמור**, בדומה לניגוד העניינים בו מצוי ראש הממשלה נתניהו (ראו: סע' 4(א)(1) ו-ס' 15 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951; וסע' 3(ב) להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.2200 "חקירת אישי ציבור" (7.2016)).

323. דוגמה בולטת לכך היא שר התפוצות והמאבק באנטישמיות עמיחי שיקלי, שלפי פרסומים נתבקש על-ידי גורמי החקירה לזמנו לחקירה פלילית בחשד להדלפות לאיש שב"כ, החלטה אשר נתונה לפתחה של היועצת המשפטית לממשלה. למרות זאת, הוא לא רק השתתף בהחלטה על פיטורי היועצת המשפטית לממשלה, אלא אף מונה בהחלטת ממשלה 3125 לעמוד בראש ועדת השרים לבחינת פיטוריה – **מצב המגלם ניגוד עניינים אישי מובהק של יו"ר הוועדה בתוצאות ההליך**.

ד.4.ב.3. ניגוד עניינים קולגיאלי של הממשלה כולה

324. מעבר לניגוד העניינים האישי בו מצויים ראש הממשלה, יו"ר ועדת השרים לבחירת פיטורי היועצת ושמונה חברי ממשלה נוספים, קיים חשש ממשי כי **הממשלה בכללותה, על כל חבריה, נתונה במצב של ניגוד עניינים**, הן בנוגע להחלטה לשנות את מנגנון פיטוריה של היועצת המשפטית, באופן כזה הנוטל לידיה של הממשלה את הסמכות הבלעדית לכך, והן בנוגע להחלטה שנבעה ממנה לפיטורי היועצת.

325. כידוע, לאחרונה נקבע בבג"ץ **פיטורי ראש השב"כ**, שדן בהחלטת הממשלה על סיום כהונת ראש השב"כ, כי גם אם אין לראות בזהות הפוליטית בין ראש הממשלה לבין שרי הממשלה טעם מספיק להקים ניגוד עניינים מצד הממשלה כולה – **הרי שיש לבחון את ההשפעה הממשית של ניגוד העניינים האישי של ראש הממשלה על שיקול דעתם של השרים, ואת האפשרות שהם פועלים כ"זרועו הארוכה"**:

"יש לבחון האם מצב הדברים העובדתי שבגיניו ראש הממשלה מצוי בניגוד עניינים משפיע על שרי הממשלה, באופן שגם הם עומדים במצב של ניגוד עניינים ... **אין לחדל כי בנסיבות העניין עשוי היה להתעורר הרושם שלפיו שרי הממשלה שימשו אך "כזרועו הארוכה" של ראש הממשלה במהלך הדיון וההצבעה. כך, ראש הממשלה היה "הרוח החיה" מאחורי ההחלטה.**" (שם, פס' 88 לפסק דינו של כב' הנשיא עמית).

326. בהתאם לכך, בפסק הדין הודגש כי יש לבחון האם מצב הדברים העובדתי שבגיניו רה"מ מצוי בניגוד עניינים משפיע על שרי הממשלה. זאת, בהתאם להלכה קבועה בבג"ץ 7767/07 **אבי אסרף נ' שר הפנים** (נבו 27.3.2008) (להלן: "**עניין אסרף**") לפיה יש לבחון: "**האם האינטרסים הנדונים נמצאים בניגוד זה עם זה**", וכן האם ישנם "**נתונים נוספים המלמדים על עוצמת החשש לניגוד עניינים**", **כדוגמת הבעה עמדה בנושא קונקרטי** (פס' 15 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו דאז) פוגלמן).

327. בנסיבות העניין שלפנינו, קיים חשש ממשי כי שרי הממשלה משמשים "**כזרועו הארוכה**" של רה"מ, אשר משמש "**הרוח החיה**" מאחורי המהלך.

328. ההחלטות לשינוי מנגנון הפיטורים של היועצת המשפטית לממשלה, כמו גם ההחלטה על פיטוריה, הוגשה על ידי שר המשפטים לוין, וקודמה לאחר שרה"מ נתניהו ביקש מפורשות משר המשפטים לגבש "פתרון" עבור היועצת המשפטית לממשלה, אשר לדבריו נוקטת עמדה "לעומתית" כלפי עמדת הממשלה.

329. בנוסף לכך, כפי שהציגה העותרת ובהמשך לדבריו אלה של ראש הממשלה, שרים בממשלה התבטאו באופן עקבי ושיטתי נגד היועצת המשפטית לממשלה, תוך קריאה מפורשת להדחתה. בראשם, נמנים גם השרים שהתמנו בהחלטת הממשלה לכהן כחברי ועדת השרים שתבחן את העילות להדחתה.

330. לפיכך, בהתאם לעניין אסרף, קיימים "נתונים נוספים" המלמדים על עוצמת החשש לניגוד עניינים קולגיאלי מצד הממשלה כולה, לאור התלות המעשית והפוליטית בין ראש הממשלה לשרים, ולנוכח האפשרות ששרי הממשלה יפעלו בהתאם לרצונו של רה"מ ולא משיקול דעת עצמאי.

331. בשולי הדברים, נציין כי ההחלטה נשוא העתירה אינה עומדת בפני עצמה, אלא משתלבת במהלך שיטתי ורחב שמובילה הממשלה, שמטרתו להחליש את מעמדם של שומרי הסף במדינת ישראל ולהביא להחלפת כל גורם מקצועי הפועל לשמירה על האינטרס הציבורי ומתנגד לקידום מדיניות בלתי חוקית – ובראש ובראשונה, היועצת המשפטית לממשלה.

332. בנסיבות אלה, קיים חשש ממשי כי החלטות הממשלה על שינוי מנגנון הפיטורים ועל פיטורי היועצת בפועל – התקבלו תוך ניגוד עניינים אישי מובהק של ראש הממשלה אשר משמש "הרוח החיה" מאחורי המהלך, ובצל ניגוד עניינים של כלל חברי הממשלה, הפועלים כ"זרוע הארוכה".

333. לפיכך, אף מטעם זה של ניגוד עניינים אישי בו מצויים רה"מ נתניהו, יו"ר ועדת השרים ו-8 חברי ממשלה נוספים, וכן בשל ניגוד עניינים הקולגיאלי של חברי הממשלה כולה, סבורה העותרת כי יש להורות על ביטול החלטת הממשלה לשינוי מנגנון הפיטורים של היועצת המשפטית לממשלה; ומכאן, מקל וחומר להורות גם על ביטול החלטה על פיטורי היועצת שנבעה ויושמה מכוחה.

5.ד. ההחלטות נגועות – במוצהר ובמובהק – בשיקולים פרסונליים, זרים ופסולים

334. משהובאו בפני בית המשפט הנכבד נסיבות קבלתן של שתי החלטות הממשלה – לשינוי מנגנון פיטורי היועץ המשפטי לממשלה ולפיטוריה בפועל – תטען העותרת כי שתיהן לוקות במובהק ובמוצהר בשיקולים פרסונליים, זרים ופסולים, המנוגדים לעקרונות היסוד של המשפט המינהלי. זאת, נוכח תוכן, עיתוין החרג והשתלשלות האירועים שהובילה לקבלתן, אשר מעידים כי מטרתן המוצהרת והבלעדית הייתה להביא להדחת היועצת המכהנת, תוך עקיפת המנגנון המקצועי שנקבע להבטחת הליך הוגן, מקצועי ונטול פניות.

335. מושכלות יסוד הן במשפט המינהלי כי על הממשלה, ככל רשות מינהלית, החובה להפעיל את שיקול דעתה בהתאם לסמכויותיה, על יסוד של שיקולים ענייניים ושיקולים אלה בלבד:

"מושכלות יסוד הם כי על רשות מינהלית להפעיל סמכויותיה על יסוד שיקולים ענייניים בלבד. עליה להתחשב בנתונים ובעובדות רלבנטיים לענין בלבד. היא מנועה מלהתחשב בשיקולים זרים." (בג"ץ 7862/04 זוהרייה חסן מורשד נ' מפקד כוחות מה"ל ביהודה ושומרון, פסקה 11 לפסק דינה של כבוד הש' בדימוס פרוקצ'יה (16.02.2005)).

336. אך לאחרונה חזר והדגיש בית המשפט הנכבד בפסק דינו בבג"ץ פיטורי ראש השב"כ, כי חובתה של רשות מינהלית ככלל, והממשלה בפרט, לקבל החלטותיה בהיעדר שיקולים זרים, חלה על החלטות ממשלה בעניין מינוי וסיום כהונה. ובלשונו של כב' הנשיא עמית, בפס' 40 לפסק דינו:

"החלטות על מינוי ועל סיום כהונה – כמוהן כהחלטות מינהל רבות אחרות – נתונות לביקורת שיפוטית. זאת, הן בכל הנוגע לתנאים להפעלת הסמכות המינהלית והן באשר למישור שיקול הדעת בהפעלתה. ברי כי סמכות היא תנאי הכרחי לקבלת החלטה מינהלית, אך לא מדובר בתנאי מספיק. **על הרשות המוסמכת להפעיל את שיקול דעתה בנוגע למינוי וסיום כהונת נושאי משרה בשירות הציבורי על פי עקרונות המשפט המינהלי – בהגנות, בסבירות, בהיעדר שיקולים זרים ולפי כללי הצדק הטבעי.**"

337. על כן, הלכה פסוקה היא שעל הממשלה, ככל רשות מנהלית **וביתר שאת בהיותה הבכירה שבה**, לקבל את החלטותיה בענייני מינוי וסיום כהונה של בעלי תפקיד בכירים, בהתאם לכללי הצדק הטבעי וכללי המנהל התקין, בשוקלה שיקולים ענייניים בלבד, אשר לאורם עומדת טובת הציבור ותקינות המנהל, **ובהיעדר כל שיקולים זרים**. כלל זה נכון ביתר שאת, מקום בו מדובר בהחלטות ממשלה לשינוי אופן סיום כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה, ולסיום כהונתה בפועל.

338. אם כן, מה הוא שיקול זר? כך בלשונו של השופט (כתוארו דאז) ברק בבג"ץ 953/87 א. פרוז נ' **שלמה להט, ראש עיריית תל-אביב-יפו**, מב (2) 309 (1988), בעמ' 324 לחוות דעתו:

"אכן, הרשות השלטונית... רשאית לפעול על-פי שיקול-דעתה, ובלבד ששיקול-דעת זה מקיים את כללי המשפט המינהלי הישראלי (החקוק וההלכתי, המהותי והדיוני) בעניין הפעלתו של שיקול-דעת מינהלי. על-כן, חייב שיקול הדעת השלטוני לקחת בחשבון אותם שיקולים, הנופלים לדליית אמותיו של חוק המסמך אותו להפעיל שיקול-דעת. **שיקול החורג ממטרותיו של החוק המסמך הוא שיקול זר, ועל-כן פסול, ואין הרשות השלטונית רשאית להתחשב בו. זאת ועוד: אין לה, לרשות השלטונית, חופש לעצב לעצמה את המטרות, שלשמן היא רשאית להפעיל את שיקול-דעתה**. שיקול-דעת, המופעל מכוח החוק, חייב להתקיים במסגרת המטרות שהחוק קבע, ובמסגרת זו בלבד. אפילו נאמר בדבר חקיקה במפורש, כי שיקול הדעת הוא מוחלט, הרי גם אז מתפרש שיקול הדעת כמחייב את בעל הסמכות לפעול לשם הגשמת מטרות החקיקה שמחן יונקת סמכותו".

339. יוטעם, כי בית המשפט הנכבד קבע לא אחת כי הוכחת קיומם של שיקולים זרים ופסולים היא מטבעה משימה מורכבת, שכן ברוב המקרים רשות מינהלית הפועלת מטעמים כאלה תנסה להסוות את מטרותיה האמיתיות. לפיכך, בית המשפט נדרש במצב הדברים הרגיל להסיק את קיומם מתוך פגמים חיצוניים המעידים עליהם (ראו: עע"מ 343/09 **הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים**, סד(2) 1, פס' 38 לפסק דינו של כב' השופט עמית (2010)).

340. אולם, להבדיל מן המקרה הרגיל, בעניינינו השיקול הזר והפסול לא רק שלא הוסתר – אלא הוצהר והודגש במפורש על ידי משיבי הממשלה עצמם.

341. השיקול היחידי שנמסר – בדברי ההסבר ובכלל – להצדקת שינוי מנגנון הפיטורים הוא **שיקול פרסונלי, זר ופסול**, הנוגע ליועצת המשפטית המכהנת ולרצון להביא לפיטוריה. כאשר, החלטת הממשלה לשינוי המנגנון התקבלה מתוך **כוונה מוצהרת** להשיג תוצאה מוגדרת מראש – פיטורי היועצת המשפטית תוך "סימון המטרה מסביב לחץ", מבלי לבחון את השיקולים הענייניים והעובדות הרלוונטיות כנדרש בדיון (וראו פירוט בפרק ד.2 לעיל).

342. כזכור, בדברי ההסבר נכתב במפורש, שההחלטה נועדה לעקוף את מנגנון הפיטורים הקיים, אך ורק נוכח הקושי של הממשלה לפטר את היועצת בהתאם להוראותיו. כאשר, **שיקול פרסונלי ופסול זה הובהר במלואו בהודעת משיבי הממשלה מיום 30.7.2025**, במסגרתה הודו כי רק לאחר שהליך הפיטורים החל, ורק בשל היעדר גורם שיסכים לכהן בוועדה המקצועית-ציבורית ולתמוך בעילות

המצדיקות לשיטתם, את פיטורי היועצת המשפטית – בחרה הממשלה לעקוף את ההסדר החוקי ולשנותו, **במטרה לעקוף את מגבלות הדין ולהביא לפיטורי היועצת.**

343. שינוי זה ביטל במחי יד מנגנון שנקבע על יסוד המלצות ועדה מקצועית, והשליך את הרעיון המארגן שלו – הבטחת הליך מקצועי וענייני – **מבלי שנשמע שיקול ענייני אחד כלשהו.** תחת זאת, הבהירו משיבי הממשלה לבית המשפט כי ההחלטה נבעה אך מחוסר יכולתם להשלים את הליך מינויים של חברי הוועדה הציבורית-מקצועית, בחברים שיסכימו לתמוך בפיטורי היועצת, **וזאת בשם רצונם המוצהר להביא לסיום כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה הנוכחית בהקדם האפשרי.**

344. טעם זה בלבד עומד בבסיס החלטת הממשלה להפוך את הליך הפיטורים לפוליטי, ומלמד כי **הטעם לשינוי אינו נעוץ בשיקולים עניינים כבדי משקל, אלא בקושי פוליטי נקודתי – פגום וזר – למימוש פיטורי היועצת המשפטית לממשלה בהתאם למנגנון הקיים.**

345. לפיכך, אין למעשה מחלוקת כי החלטת ממשלה **שינתה משיקול פרסונלי, זר ופסול את כללי המשחק תוך כדי המשחק בדיעבד,** בעיצומו של הליך הפיטורים שכבר החל, וזאת במטרה מוצהרת לאפשר לממשלה לקבל החלטת ממשלה לפיטורי היועצת.

346. עניין זה אף מחזק את החשש כי **עיתוי החלטת הממשלה קשורה בקשר הדוק לשיקולים פוליטיים** צרים, ונועדה אך להיטיב את כללי המשחק עם הממשלה והעומד בראשה. לו אכן מדובר היה בהחלטה עקרונית ומהותית, ניתן היה בקלות לדחות את קביעתה ואף את יישומה לאחר סיום כהונת היועצת בהתאם למנגנון הקיים; אולם, לא כך נעשה, אלא להפך – **שינוי המנגנון לפוליטי הוא שאפשר לממשלה בפועל, משיקולים זרים ופסולים, לפטר את היועצת המשפטית הנוכחית.**

347. לצד זאת, ביטול חובת ההיוועצות עם ועדה ציבורית-מקצועית מחיש ביתר שאת **קיומו של השיקול הזר גם בהחלטת הפיטורים עצמה.**

348. הממשלה בחרה לעקוף את הוועדה המקצועית ולהחליפה בוועדת שרים פוליטית – שחבריה כבר גיבשו את עמדתם עוד בטרם כינוסה ואף בטרם הקמתה – על מנת שתשרת את מטרותיה המוצהרות לפיטורי היועצת. עניין זה מהווה ראיה מכרעת לכך שהממשלה פעלה **משיקולים זרים ופסולים,** תוך ניסיון שקוף לעקוף את המנגנונים שנועדו להבטיח הליך פיטורים הוגן ומקצועי, בשעה שהתנהלותם מלמדת שאף לשיטתם ועדה מקצועית לא הייתה מוצאת עילה כדין להדחת היועצת המשפטית.

349. מכלל הטעמים האמורים עולה בבירור כי **החלטות הממשלה מבוססות על שיקול פרסונלי, זר ופסול,** ודין בטלות.

350. אם לא די בכך, נזכיר כי מלכתחילה החלטות הממשלה לשינוי המנגנון ולפיטורי היועצת המשפטית לממשלה שהתאפשרה מכוחה, נגועות בניגוד עניינים מובהק של ראש הממשלה נתניהו, יו"ר ועדת השרים שיקלי ושומונה שרים נוספים, וכן בניגוד עניינים הקולגיאלי של חברי הממשלה כולה.

351. בהתאם להלכה פסוקה, קיומו של ניגוד עניינים מקים חשש כבד כי שיקולים זרים מנחים את דרך פעולתו של בעל הסמכות. וראו לכך את קביעותיו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 1993/03 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש-הממשלה, מר אריאל שרון,** נז(6) 817, פסקה 33 לפסק דינו של כבוד השופט בדימוס ריבלין (2003) (להלן: **בג"ץ שרון**):

"כאשר מתקיים ניגוד עניינים אצל בעל תפקיד ציבורי, עולה חשש כי שיקולים זרים מנחים את דרך פעולתו, ואלה עלולים להשפיע על פעולתו של הגוף עליו הוא נמנה, להניע את החלטותיו משיקולים שאינם ענייניים ולהסיטו מדרך המינהל

תקין".

352. על כן, כאשר הממשלה ושריה נמצאים במצב של ניגוד עניינים מובהק – אף מטעם זה כשלעצמו, ניתן לומר כי קיים חשש כבד כי החלטה זו נגועה בשיקולים זרים אסורים.

353. לצד זאת, נדגיש כי קיימים שיקולים פסולים נוספים שפורטו בחלק העובדתי, לרבות בהתבטאויות של חברי ממשלה נגד הייעוץ המשפטי לממשלה בכלל, והיועצת המשפטית לממשלה בפרט, תוך השמעת התבטאויות חוזרות להביא לפיטוריה.

354. כאשר, הובהר הלך ושוב כי עסקינו בהחלטות פרסונליות, שנעשה בהן שינוי של כללי המשחק "תוך כדי משחק" **לטובת הגשמת שיקולים פוליטיים ואישיים** של חברי הממשלה ונועד להגשים את המטרה המוצהרת של פיטורי היועצת, בכל מחיר.

355. על רקע כל אלה, נדמה כי לא יכול להיות חולק כי בבסיס החלטות הממשלה עומדים **שיקולים פרסונליים, זרים ופסולים** – המחייבים את בטלותם.

ד.6. החלטות הממשלה עולות כדי חוסר סבירות קיצוני

356. ומתוך כלל האמור עד כה, הרי שהחלטות הממשלה לשינוי המנגנון לפיטורי היועצת המשפטית לממשלה, וההחלטה על פיטוריה בפועל – נגועות שתיהן **בחוסר סבירות קיצוני**.

357. עקרון על במשפט הציבורי הישראלי הוא כי הממשלה היא חלק מן הרשות המנהלית, וכפועל יוצא מכך העקרונות החלים על הרשות המינהלית ועל עובדיה חלים על הממשלה וחבריה, יחד ולחוד (ראו גם: בג"ץ 4646/08 **לביא נ' ראש הממשלה**, פס' 9 (12.10.2008)).

358. עוד הדגיש בית המשפט הנכבד, כי העובדה שהממשלה מוסמכת למנות או לפטר נושא משרה בכירה, ובהם היועצת המשפטית לממשלה, וכן מוסמכת לקבוע את הדרכים והתנאים לעשות כן – **אין בכך (בא' רבתי) כדי לפטור את הממשלה מן החובה לעמוד בכללי המשפט המינהלי**, הכוללים בין היתר דרישה לגיבוש תשתית עובדתית, היעדר שרירות, סבירות, היעדר שיקולים זרים ואיסור להימצא בניגוד עניינים (בג"ץ **נציב שירות המדינה**, פס' 26 לפסק דינו של כב' הנשיא עמית).

359. על פי הלכה פסוקה, מכוח עילת הסבירות הממשלה חייבת לשקול את מלוא השיקולים הרלוונטיים לעניין, ואותם בלבד, ולהעניק לכל שיקול רלוונטי את משקלו היחסי הראוי. לכך יפים הם דבריה של כב' הנשיאה (כתוארה דאז) א' חיות בבג"ץ **עילת הסבירות**, בפס' 151:

"על הממשלה ועל שריה כמו על כל רשות מינהלית אחרת מוטלת על כן, החובה 'לשקול את מכלול השיקולים הרלבנטיים ולהימנע משיקולים שאינם ממין הענין; ... להעניק לכל אחד מן השיקולים הרלבנטיים את המשקל הראוי לו בנסיבות הענין, ולהגיע בדרך של שיקול נאות של הגורמים השונים להחלטה מאוזנת, שתימצא במתחם הסבירות".

360. כאשר, בעבר כבר עמד בית המשפט העליון על תפקידה של עילת הסבירות כמעין "מושג שסתום" המשמש כלי לאיתור החלטות מנהליות הנגועות בפגמים חמורים אחרים ובראשם שיקולים זרים:

"הפסיקה עמדה לא אחת על תפקידה של עילת הסבירות כמעין 'מושג שסתום' שיכול לשמש כלי חשוב לאיתור החלטות מינהליות הנגועות בפגמים חמורים אחרים, כמו שיקולים זרים, מקום שקיים קושי ראייתי להוכיחם ... (בג"ץ **עילת הסבירות**, פסקה 151 לפסק דינה של כבוד הנשיאה (בדימוס) חיות; וראו גם פסקה 61 לפסק דינו של כבוד השופט עמית; ובג"ץ 8948/22 **אילן שיינפלד נ' הכנסת**, פסקה 35 לפסק דינו של כבוד השופט שטיין (נבו 18.01.2023)).

361. יתרה מכך, כפי שעמדה כבוד הנשיאה (בדימוס) חיות בבג"ץ עילת הסבירות, עילת הסבירות חשובה במיוחד בהקשר של מינויים בכירים ביותר המבוצעים על ידי הממשלה ושריה, ובפרט של שומרי סף האמונים על מערכת אכיפת החוק, ובראשם היועצת המשפטית לממשלה :

"הסרת הפיקוח השיפוטי על סבירות החלטות הממשלה והשרים ביחס לכלל המינויים שבתחום סמכותם, תותיר את הציבור ללא הגנה ממשית במצבים שבהם בכירים בשירות הציבורי ימונו או יפוטרו משיקולים פוליטיים בלבד. כפי שהדגישו העותרים והיועצת בעמדתם, 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..." (בבג"ץ עילת הסבירות, בפס' 56 לפסק דינה).

362. בעניינו, כפי שפורט בהרחבה להלן, החלטת הממשלה התקבלה לא מתוך "שיקולים עולמים", אלא מתוך כוונה ברורה ומוצהרת – שפורטה בדברי ההסבר ובהודעת משיבי הממשלה מה-30.7.2025 – להשיג תוצאה מוגדרת מראש, בדמות פיטורי היועצת המשפטית לממשלה המכהנת. זאת, תוך "סימון המטרה מסביב לחץ", מבלי לבחון את העובדות והשיקולים הרלוונטיים כנדרש וכמתחייב משינוי עקרוני וכולל של מנגנון הפיטורים של היועץ המשפטי לממשלה.

363. כאשר, אין למעשה מחלוקת כי החלטת ממשלה שינתה משיקול פרסונלי, זר ופסול את כללי המשחק תוך כדי המשחק בדיעבד, בעיצומו של הליך הפיטורים שכבר החל, וזאת במטרה מוצהרת לאפשר לממשלה לקבל החלטה לפטר את היועצת המשפטית הנוכחית.

364. החלטת הממשלה מס' 3125 התקבלה תוך התעלמות מכלל השיקולים הענייניים, ובראשם כי הליך הפסקת הכהונה של יועץ משפטי לממשלה נועד כאמור בראש ובראשונה להבטיח את עצמאותו ומקצועיותו במילוי תפקידו. כך, החלטת הממשלה ביטלה לחלוטין את חובת ההיוועצות עם הוועדה המקצועית-ציבורית. כך גם, החלטת הממשלה מעבירה את תפקידה של הוועדה המקצועית-ציבורית לידי ועדת שרים, גוף פוליטי לחלוטין, חלף גוף מקצועי, חיצוני ובלתי תלוי בממשלה.

365. בכך התעלמה הממשלה לחלוטין מתכליות קביעתה של הוועדה המקצועית-ציבורית במתכונת של ועדת איתור (כפי שעמדה העותרת לעיל). כך, "הוועדה המייעצת" החדשה, ועדת השרים, אינה מתאימה מבחינת מאפייני חבריה ותפקידיהם להיות גורם האחראי על איסוף מידע, בדיקת מועמדים והערכת התאמתם לתפקיד וגיוש המלצה המבוססת על תשתית עובדתית מתאימה ועל מקצועיותם וניסיונם של חברי הוועדה. ובמיוחד, החלפת ועדת האיתור בגוף פוליטי לחלוטין, מראה כי לא ניתן כל משקל לתכלית המרכזית של ועדת איתור והיא להבטיח כי השיקולים הנלקחים בחשבון לצורך המינוי הם ענייניים ומקצועיים בלבד.

366. לא רק זאת, בכך גם ביטלה הממשלה לחלוטין את האיזון העדין שנקבע בזהות חברי הוועדה המקצועית-ציבורית, נציגים בכירים כאמור לעיל של כלל רשויות השלטון והגופים המקצועיים הרלבנטיים, לטובת הענקת שליטה מוחלטת לממשלה במינוי חבריה שלה (!). כלומר ידה הארוכה של הממשלה, שר המשפטים, גם מציע לפטר את היועץ המשפטי לממשלה, ושאר ידיו הארוכות, חברי ועדת השרים "המייעצת" לעניין זה, בוחנים את ההצעה; ו"כל הידיים יחד" גם מקבלות את ההחלטה הסופית.

367. כך גם, במקום חובת ההיוועצות עם גורם מקצועי חיצוני ובלתי-תלוי, שנועדה להבטיח זכות טיעון

אפקטיבית וממשית ליועצת המשפטית לממשלה וכן לבחון באופן מקצועי ובלתי-תלוי כאמור האם מתקיימת עילה להפסקת הכהונה – **שלב קריטי מבחינת ביסוס התשתית העובדתית המלאה וכן מבחינת תקינות הבקשה להפסקת כהונה** - החלטת הממשלה מאיינת למעשה רכיבים אלה.

368. בכך לא רק שהחלטת הממשלה הופכת את ההליך לבעל פגמים מבניים קבועים היורדים לשורש עקרונות היסוד של המשפט המנהלי ולהליך פוליטי לחלוטין; אלא למעשה **מסירה מעצמה את חובותיה לכללי המשפט המנהלי מלכתחילה**.

369. זאת ועוד, ההסדר שנקבע בהחלטת הממשלה גם מעניק משקל מכריע ל"הבעת אי-אמון" של הממשלה ביועץ המשפטי לממשלה המכהן, **מבלי שישנם שום עוגנים לערובות כי הבעת אי האמון האמורה אינה נטועה כל כולה בשיקולים פוליטיים**.

370. כפי שעמדה העותרת לעיל, מדובר בהגדרת שיקולים פוליטיים לא רק כשיקולים בעלי משקל כל שהוא לעניין סיום כהונה של שומר סף הבכיר ביותר האמון על הבטחת שלטון החוק, **אלא למעשה כשיקולים היחידים המנחים את הממשלה בקבלת החלטה** כה רגישה הנוגעת לליבת שלטון החוק במשטר ישראלי.

371. כן תוסיף העותרת, בצירוף לאמור על הפגיעה הקשה של ההחלטה בשלטון החוק, המנהל התקין ואמון הציבור בממשלה ובשירות הציבורי כולו, **הרי שגם השלכות קריטיות אלה לא קיבלו שום התייחסות ולא נשקלו בטרם קיבלה הממשלה את החלטתה**.

372. ודוק - כל זאת עולה מבחינת תוכנה של ההחלטה. ואולם, דברי ההסבר להצעת המחליטים של שר המשפטים שאושרה כאמור, **אף מראים זאת באופן מובהק ובלתי משתמע לשתי פנים**.

373. על כן, כפועל יוצא מכך, גם החלטת הממשלה לפיטורי היועצת המשפטית בפועל – שהתאפשרה אך ורק מכוח החלטת הממשלה לשינוי המנגנון, **ובהתבסס עליה**, ונקבעה תוך קיומם של שיקולים זרים פסולים, כפי שהובהר בפרק 5.ד לעיל – מהווה החלטה בלתי סבירה בעליל.

374. בהתחשב בכל האמור, שתי החלטות הממשלה עולות כדי חוסר סבירות קיצוני, וזאת בנוסף ליתר הפגמים הטבועים בהן עליהם עמדה העותרת לעיל – **ודינן בטלות**.

ה. סיכום

375. העתירה המונחת לפתחו של בית המשפט הנכבד אינה עוסקת במחלוקת מנהלית רגילה, אלא נוגעת בלב ליבה של החובה לשמירת שלטון החוק והגנה על יסודות הדמוקרטיה הישראלית.

376. שתי החלטות הממשלה – לשינוי מנגנון פיטורי היועץ המשפטי לממשלה, שנועד לאפשר שליטה פוליטית מוחלטת על ההליך, ופיטורי היועצת בפועל מכוח אותו שינוי – **התקבלו במסגרת מהלך פוליטי פסול ומכוון, שמטרתו המרכזית הסרת שומרת הסף המרכזית ביותר על הרשות המבצעת, כדי לאפשר לממשלה לפעול בניגוד לדין, בלא כל בלמים ומעצורים**.

377. החלטות הממשלה התקבלו בניגוד חריף לדין ולוקות בשורה חסרת תקדים של פגמים משפטיים מהותיים, ובראשן בשקילת שיקולים פרסונליים, זרים ופסולים, בניגוד עניינים ובהליך פגום שנעשה למראית עין – תוך סימון המטרה של פיטורי היועצת "מסביב לחץ" והוצאתה לפועל בכל מחיר.

378. מהלכי הפוליטיזציה של מנגנון הפיטורים והדחת היועצת המכהנת הם צעדים חמורים המערערים את יסודות המשטר החוקתי בישראל ומחלישים את מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה, שתפקידו לשמש

כבלם מרכזי מול פעולות בלתי חוקיות של הרשות המבצעת.

379. לפיכך, לאור כל המפורט בעתירה זו, יתכבדו העותרים לבקש מבית המשפט הנכבד ליתן את הצווים המפורטים ברישא לעתירה זו, ולעשותם מוחלטים.

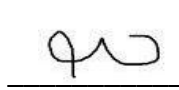
380. העתירה המתוקנת נתמכת בתצהירו של מר שחף גל, מנכ"ל העותרת.



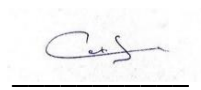
עדן בויוס, עו"ד



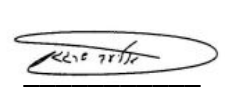
סתיו לבנה להב, עו"ד



רותם בבלי דביר, עו"ד



תומר נאור, עו"ד



ד"ר אליעד שרגא, עו"ד

ב"כ העותרת

ירושלים, 14 אוגוסט, 2025 ; כ' אב, תשפ"ה