



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

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

לפני:

כבוד הנשיא יצחק עמית
כבוד המשנה לנשיא נעם סולברג
כבוד השופט דוד מינץ
כבוד השופט עופר גרוסקופף
כבוד השופט אלכס שטיין
כבוד השופטת גילה כנפי-שטייניץ
כבוד השופט חאלד כבוב

העותרים בבג"ץ
: 18225-06-25

1. כרמי גילון ו-37 אח'

העותרת בבג"ץ
: 24804-06-25

התנועה למען איכות השלטון בישראל

העותרת בבג"ץ
: 25348-06-25

משמר הדמוקרטיה הישראלית

העותרים בבג"ץ
: 31230-06-25

1. האקדמיה למען ישראל דמוקרטית ו-71 אח'

העותרת בבג"ץ
: 7094-08-25

סיעת יש עתיד

העותרים בבג"ץ
: 7100-08-25

1. לשכת עורכי הדין בישראל
2. ראש לשכת עורכי הדין בישראל

נגד

המשיבים בבג"ץ
18225-06-25 ובבג"ץ
: 7100-08-25

1. ממשלת ישראל
2. ראש ממשלת ישראל
3. שר המשפטים
4. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבים בבג"ץ
: 24804-06-25

1. ממשלת ישראל
2. ראש ממשלת ישראל
3. ועדת השרים לעניין בחינת הצורך בהחלפת היועצת
המשפטית לממשלה

4. הוועדה המקצועית-ציבורית בראשות כבוד הנשיא (בדימ') גרוניס
5. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבים בבג"ץ
: 25348-06-25

1. שר המשפטים
2. שר התפוצות
3. ראש הממשלה
4. ממשלת ישראל
5. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבות בבג"ץ
: 31230-06-25

1. ממשלת ישראל
2. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבות בבג"ץ
: 7094-08-25

1. ממשלת ישראל
2. ועדת השרים לעניין בחינת הצורך בהחלפת היועצת המשפטית לממשלה
3. היועצת המשפטית לממשלה
4. הוועדה המקצועית-ציבורית בראשות כבוד הנשיא (בדימ') גרוניס

התנגדות להפיכת הצו על-תנאי למוחלט

י"א כסלו התשפ"ו (1 דצמבר 2025)

תאריך הישיבה :

בשם העותרים בבג"ץ
: 18225-06-25

עו"ד דפנה הולץ-לכנר ; עו"ד קמילה אביגייל מיכמן ;
עו"ד רינה ענתי

בשם העותרת בבג"ץ
: 24804-06-25

עו"ד אליעד שרגא ; עו"ד רותם בבלי דביר ; עו"ד סתיו לבנה
להב ; עו"ד עדן בויס

בשם העותרת בבג"ץ
: 25348-06-25

עו"ד יובל יועז ; עו"ד אילה הוניגמן

בשם העותרים בבג"ץ
: 31230-06-25

עו"ד רונן ברומר ; עו"ד ניקולס גיפס ; עו"ד עירא הרדי

בשם העותרת בבג"ץ
: 7094-08-25

עו"ד אלירם בקל ; עו"ד עודד גזית

בשם העותרים בבג"ץ
: 7100-08-25

עו"ד נדב ויסמן ; עו"ד עדי קופל-אביב ; עו"ד רועי לייב ;
עו"ד אורי ציטיאטי

בשם היועצת

המשפטית לממשלה: עו"ד ענר הלמן; עו"ד רן רוזנברג; עו"ד מוריה פרימן;
עו"ד יונתן סיטון

בשם שר המשפטים
ושר התפוצות:
בעצמם

פסק-דין

הנשיא יצחק עמית:

במוקד העתירות שבפנינו שתי החלטות ממשלה הנוגעות למוסד היועץ המשפטי
לממשלה וליחסי הגומלין שבינו ובין הממשלה.

הראשונה – החלטת ממשלה מיום 8.6.2025, אשר חוללה שינוי משמעותי
בהסדר שעמד על כנו למעלה משני עשורים באשר למנגנון הפסקת כהונתו של היועץ
המשפטי לממשלה (החלטה 3125 של הממשלה ה-37, "הדרכים והתנאים למינוי
והפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת ממשלה" (8.6.2025) (להלן:
החלטה 3125 או החלטת התיקון)). בהחלטה זו בוטלה חובת הממשלה להיוועץ בוועדה
מקצועית-ציבורית כתנאי מוקדם להחלטה על הפסקת כהונה; תחת זאת נקבע מתווה
חדש, שלפיו תובא שאלת הפיטורים בפני "ועדת שרים" – המורכבת מחברי ממשלה
בלבד – והמלצתה היא שתונח בפני הממשלה.

השנייה – החלטת ממשלה מיום 4.8.2025, אשר התקבלה תוך יישום מיידי של
המתווה החדש הנזכר לעיל, ולפיה הופסקה לאלתר כהונתה של היועצת המשפטית
לממשלה המכהנת, עוה"ד גלי בהרב-מיארה (החלטה 3306 של הממשלה ה-37, "הפסקת
כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה, עוה"ד גלי בהרב-מיארה" (4.8.2025) (להלן:
החלטה 3306 או החלטת הפיטורים)). בהחלטה זו אימצה הממשלה את המלצתה של ועדת
השרים אשר מונתה מכוח החלטה 3125, מבלי שקיימה הליך היועצות בוועדה
המקצועית-ציבורית.

כבר בפתח הדברים יובהר כי בהתאם לצו ארעי מיום 4.8.2025 ולצו ביניים מיום
10.8.2025 (המשנה לנשיא נ' סולברג), נקבע כי החלטת הפיטורים לא תיכנס לתוקפה,
על כל המשתמע מכך. בכלל זה, נקבע כי לא יחול שינוי כלשהו בסמכויות היועצת
המשפטית לממשלה ובסדרי העבודה הנהוגים בינה ובין הממשלה וכי אף אין להכריז על

מחליף או ממלא מקום. עוד נקבע כי לא יחול כל שינוי במעמדן הנורמטיבי של חוות דעת הייעוץ המשפטי לממשלה.

רקע – הליכי מינוי והפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה

1. בטרם נפנה לבחינת השתלשלות האירועים שביסוד העתירות שבפנינו, נעמוד בתמצית על המסגרת הנורמטיבית באשר להליכי מינוי והפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה, כפי שנהגה עד לקבלת החלטות הממשלה מושא העתירות דנן.

2. נקודת המוצא לדיון בהליכי מינוי והפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה מצויה בסעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: חוק המינויים), המורה כדלקמן:

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

עוד קובע סעיף 23 לחוק המינויים כי לא יתמנה אדם למשרת היועץ המשפטי לממשלה (כמו גם לשורה של משרות ציבוריות בכירות נוספות) "אלא באישור הממשלה ובתנאים שתקבע".

3. יוער כי אף שעניינם של הסעיפים הנזכרים בהליכי מינויו של היועץ המשפטי לממשלה, הוראותיהם מקרינות אף על הליכי הפסקת כהונתו של מי שכבר מונה לתפקיד. זאת, בשים לב לכלל הפרשני המקובל ולפיו הסמכות למנות אדם למשרה טומנת בחובה גם את הסמכות לבטל או להתלות את תוקף המינוי, וכן להשעות או לסיים את כהונת מי שנתמנה לתפקיד (כלל זה עוגן בעבר בסעיף 22 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש], שבהמשך הוחלף בסעיף 14 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981. ראו גם: בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקה 49 לפסק דיני (21.5.2025) (להלן: עניין ראש השב"כ)).

4. ואכן, מתוקף סעיפי ההסמכה האמורים פעלו ממשלות ישראל לדורותיהן להסדרת הליכי מינוי והפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה באמצעות שורה של החלטות ממשלה. לענייננו, די לציין כי עד לשנת 2000 החזיקה הממשלה בשליטה מלאה על הליך המינוי, שהסתכם בעיקרו במינוי יועץ משפטי לממשלה בידי הממשלה לפי המלצתו של שר המשפטים (סעיף 1 ל"הודעה על קביעת הדרכים והתנאים למינויו של

יועץ משפטי לממשלה" מיום 9.5.1960 ("פ' התש"ך 772, עמ' 1690)). החלפת היועץ המשפטי לממשלה בהתאם להסדר זה, התאפשרה במקרה של מוות, התפטרות או בנסיבות שבהן הממשלה ממנה אדם אחר במקומו (שם, בסעיף 3).

5. מצב דברים זה עבר תהפוכות משמעותיות על רקע פרסום מסקנותיה של "הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים בכהונתו", בראשותו של נשיא בית המשפט העליון (בדימ') מאיר שמגר בשנת 1998 (להלן: ועדת שמגר). ביסודן של מסקנות ועדת שמגר עמד הצורך לחזק את אופיו המקצועי והעצמאי של היועץ המשפטי לממשלה, תוך הקטנת החשש לפוליטיזציה ולניצול לרעה של סמכות הממשלה במינוי יועץ משפטי לממשלה ובסיום כהונתו (ראו: אריאל בנדור וזאב סגל "היועץ המשפטי לממשלה – המשפט והמימשל" הפרקליט מד 423, 425 (1999)).

כפי שעמד על כך בית משפט זה בעבר:

"ועדת שמגר הוקמה בעקבות 'פרשת בר-און' משנת 1997, אז מונה רוני בר-און בהליך בזק – ובשל מניעים פסולים, לפי החשד – לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה (ראו: בג"ץ 2534/97 פינס נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נא(3) 1 (1997)). [...] נוכח הסערה הציבורית הרבה שיצר הליך המינוי של בר-און, מינה שר המשפטים דאז, צחי הנגבי, את ועדת שמגר. ועדה זו נתבקשה לבחון מכלול סוגיות הנוגעות לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, וביניהן תנאי הכשירות, דרך המינוי, אופן הצגת שמות המועמדים ומשך הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה (ראו: דו"ח ועדת שמגר, בעמ' 7). אחת מהמלצותיה העיקריות של הוועדה הייתה כי המועמדים למשרת היועץ המשפטי יוצעו לממשלה על ידי ועדה מקצועית-ציבורית שתהיה מופקדת על סינון ובדיקת התאמתם של המועמדים (שם, בעמ' 80)" (בג"ץ 43/16 תנועת אומ"ץ אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' ממשלת ישראל, פסקה 7 לפסק דינו של השופט ס' גובראן (1.3.2016) (להלן: עניין אומ"ץ)).

יוטעם כי לצד הנשיא (בדימ') מאיר שמגר, הרכב הוועדה מנה שורת משפטנים בכירים – פרופ' רות גביזון, פרופ' דוד ליבאי, עו"ד משה ניסים ועו"ד חיים צדוק. ועדת שמגר יושבה על המדוכה וקיימה הליך בחינה מעמיק ומקצועי אשר נמשך שנה ותשעה חודשים. לאורך תקופה זו, ועדת שמגר קיימה שלוש-עשרה ישיבות ושמעה, הן בעל פה הן בכתב, את עמדותיהם של עשרות גורמים (מכהנים ולשעבר), ביניהם שופטים, שרי

משפטים, יועצים משפטים לממשלה ולכנסת, חברי כנסת, נציגי לשכת עורכי הדין, נציגי אקדמיה ועמותות ציבוריות.

6. ביום 20.8.2000 החליטה הממשלה לאמץ וליישם את מסקנות דו"ח ועדת שמגר, ומכוח סעיף 5 לחוק המינויים התקבלה החלטה 2274 של הממשלה ה-28 "דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה" (20.8.2000) (להלן: החלטה 2274). החלטה זו קבעה מתווה מפורט למינוי היועץ המשפטי לממשלה ולהפסקת כהונתו, אשר עוגן בהמשך גם ב"הודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינוי של היועץ המשפטי לממשלה" מיום 20.9.2000 (י"פ התש"ס 4922, עמ' 4894; ראו גם: עניין אומ"ץ, בפסקאות 7-9 לפסק דינו של השופט ג'ובראן).

7. בכלל זה, במסגרת החלטה 2274 נקבע כי "המועמדים למשרת יועץ משפטי לממשלה יוצעו לממשלה בידי ועדה מקצועית-ציבורית" (סעיף 1 להחלטה 2274; להלן: הוועדה המקצועית-ציבורית או הוועדה) וכי "היועץ המשפטי לממשלה שיתמנה, ייבחר רק מבין המועמדים שהועדה הציעה לממשלה" (שם, בסעיף 21). כן נקבע כי משך כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה יהיה שש שנים (שם, בסעיף 24(א)).

לעניין הרכב הוועדה המקצועית-ציבורית, נקבע כי זו תכלול חמישה חברים והם: שופט בדימוס של בית המשפט העליון שיכהן כיושב-ראש הוועדה וימונה בידי נשיא בית המשפט העליון; שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לממשלה לשעבר שימונה בידי הממשלה; חבר כנסת שייבחר על ידי ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת; עורך דין שייבחר בידי המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין; ואיש אקדמיה המיומן בתחומי המשפט הציבורי והפלילי שייבחר בידי דיקני הפקולטות למשפטים (שם, בסעיף 3). כן נקבע כי החלטת הוועדה כי "מועמד הוא כשיר, ראוי ומתאים טעונה הסכמת ארבעה לפחות מתוך חמשת חבריה" (שם, בסעיף 17).

8. בנוסף, וחשוב לענייננו, החלטה 2274 הסדירה את מנגנון הפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה. בעניין זה קבע סעיף 26 להחלטה 2274 כי:

26. (א) הממשלה רשאית, בהתייעצות עם הוועדה, להפסיק את כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה באחת מאלה:

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

(ב) נפתחה חקירה פלילית נגד היועץ המשפטי לממשלה או הוגש נגדו כתב אישום, רשאת הממשלה, בהתייעצות עם הוועדה, להשעותו לתקופה שתקבע.

בהמשך לכך, סעיף 27 להחלטה 2274 עיגן הוראות דיוניות נוספות לעניין מנגנון הפסקת כהונה, בקבעו כי:

27. בנסיבות המתוארות בסעיף 26 יחולו הוראות אלה:

- (1) הנושא יובא בידי שר המשפטים, בכתב, לפני הוועדה, שתקיים התייעצות בענין, לפני הבאתו לממשלה; הוועדה תגבש את עמדתה לאחר שנתנה ליועץ המשפטי לממשלה הזדמנות להשמיע את דברו בפניה, ותגיש לממשלה את מסקנותיה בכתב.
- (2) ליועץ המשפטי תהיה זכות שימוע גם בפני הממשלה או בפני ועדת שרים שהיא מינתה למטרה זו.

9. אם כן, החלטה 2274, שאימצה כאמור את מסקנותיה המקצועיות של ועדת שמגר, קבעה מנגנון מובנה ורב שלבי להפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה. מנגנון זה התבסס בעיקרו על ארבע עילות פיטורים מוגדרות ועל חובת היוועצות עם הוועדה המקצועית-ציבורית, אשר נדרשת לדון בנושא לאחר שמיעת עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה ובטרם יובאו מסקנותיה בכתב לדיון והכרעה סופית בממשלה.

10. ברבע המאה שחלפה מאז אושרה החלטה 2274, זו התוותה את "דרך המלך" באשר להליך לפיו מונו היועצים המשפטיים לממשלה על ידי ממשלות ישראל (ראו: עניין אומ"ץ, בפסקאות 8 ו-11-15 לפסק דינו של השופט ג'ובראן; בג"ץ 840/22 עמותת האמת תנצח נ' ראש הממשלה (6.2.2022) (להלן: בג"ץ 840/22). לחריג מצומצם וחד-פעמי לכך, ראו: בג"ץ 29/10 המטה למען ארץ ישראל ע"ר נ' היועץ המשפטי לממשלה (25.1.2010) (להלן: עניין המטה למען ארץ ישראל)).

11. בתקופה זו התבסס אף מקומה של הוועדה המקצועית-ציבורית כנדבך מרכזי בהליך המינוי. בהתאם לפסיקתו העקבית של בית משפט זה באשר למעמדן של המלצות ועדות איתור מקצועיות, הובהר כי על הממשלה ליתן להמלצת הוועדה המקצועית-ציבורית "משקל רב, ואף כמעט מכריע" במניין שיקוליה (עניין אומ"ץ, בפסקה 39 לפסק דינו של השופט ג'ובראן). מעמד זה נגזר ממאפייניה והרכבה המיוחד של הוועדה המקצועית-ציבורית, המחזיקה כאמור תחת קורתה אנשי מקצוע ונציגי ציבור בעלי מומחיות וניסיון בתחומים הנוגעים בדבר. הרכב זה מאפשר לוועדה לנהל באופן בלתי תלוי הליך של איסוף מידע, גיבוש תשתית עובדתית והסקת מסקנות, תוך זיקה מופחתת לאינטרסים של גורם זה או אחר, ומתוך התמקדות בהכרעה מקצועית ועניינית (ראו והשוו: בג"ץ 5599/11 אגודת העיתונאים בתל אביב נ' ממשלת ישראל, פסקה 13 (24.11.2011); בג"ץ 5755/08 ארן נ' ממשלת ישראל, פסקה 13 (20.4.2009). כן ראו: בג"ץ 37830-08-24 מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה, המסלול האקדמי המכללה למינהל מיסודה של הסתדרות הפקידים בתל אביב נ' ממשלת ישראל, פסקה 8 לפסק דיני (12.5.2025)).

12. כאן המקום לציין כי מאז התקבלה החלטה 2274 – ועד לאירועים מושא העתירות דנן – לא יזמה אף ממשלה הליך של הפסקת כהונה ביחס ליועץ משפטי מכהן לממשלה. בהתאם לכך, הוועדה המקצועית-ציבורית לא נתבקשה להביע עמדתה בשאלת הפסקת כהונתו של יועץ משפטי מכהן.

13. למען שלמות התמונה, יצוין כי בשנת 2007 החליטה הממשלה על תיקונה של החלטה 2274 (החלטה 1173 של הממשלה ה-31 "קביעת הדרכים והתנאים למינוי היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת הממשלה" (10.6.2007)). תיקון זה התמקד בשני שינויים נקודתיים לעניין מידת מעורבותו של שר המשפטים בהליך האיתור: נקבע כי מינוי יו"ר הוועדה המקצועית-ציבורית בידי נשיא בית המשפט העליון יותנה בהסכמת שר המשפטים, וכן כי השר יהיה רשאי להנחות את הוועדה לגבי מספר המועמדים שתציג בפניו, ובלבד שלא יעלה על שלושה.

מלבד תיקון נקודתי זה, הליכי המינוי והפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה נותרו כפי שנקבעו בהחלטה 2274 בהתאם לדו"ח ועדת שמגר – זאת כאמור עד לקבלת ההחלטות מושא העתירות שבפנינו. להתרחשות זו נפנה כעת.

החלטות הממשלה מושא העתירות דנן: החלטה 3125 (החלטת התיקון) והחלטה 3306 (החלטת הפיטורים)

14. ביום 7.2.2022 החליטה הממשלה ה-36 על מינויה של עוה"ד גלי בהרב-מיארה לתפקיד היועצת המשפטית לממשלה (להלן גם: היועצת), לכהונה של שש שנים. החלטת הממשלה התקבלה בהתאם למנגנון שנקבע בהחלטה 2274, לאחר קבלת המלצתה של הוועדה המקצועית-ציבורית, במסגרתה הציעה הוועדה לממשלה שלושה מועמדים לתפקיד, ביניהם עוה"ד בהרב-מיארה (ראו גם: עניין בג"ץ 840/22, בפסקה 1).

15. ביום 5.3.2025 שלח שר המשפטים מכתב למזכיר הממשלה שכותרתו "הצעה להבעת אי-אמון הממשלה ביועצת המשפטית לממשלה". במכתב זה התבקש מזכיר הממשלה להניח על שולחנה של הממשלה הצעת החלטה ולפיה:

"הממשלה מחליטה להביע אי אמון ביועצת המשפטית לממשלה עו"ד גלי בהרב-מיארה, נוכח התנהלותה הבלתי הולמת, ונוכח קיומם של חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה לבין היועצת המשפטית לממשלה, היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל" (להלן: הצעת אי-האמון).

מכתבו של השר לווה במסמך בעל כותרת דומה אשר מוען לשרי הממשלה (להלן: מסמך הטענות). במסמך זה, המשתרע על פני עשרות עמודים בצירוף נספחים, עמד השר על המחלוקות המהותיות והפערים העקרוניים שנתגלעו, לשיטתו, בין היועצת המשפטית לממשלה ובין הממשלה, וכן על הכשלים הרבים שנפלו, כך נטען, בהתנהלות היועצת. בתוך כך, הפנה השר למסגרת הנורמטיבית שנקבעה בהחלטה 2274 לעניין התנאים לסיום כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה, וציין כי "ההצעה המובאת בפני הממשלה, הינה הצעה להביע אי אמון ביועצת המשפטית לממשלה, ובכוחה להוות את ראשיתו של ההליך להחלפת היועצת בהתאם להוראות שנקבעו בהחלטת הממשלה" [ההדגשה הוספה – י"ע] (סעיף 13 למסמך הטענות).

16. במקביל, עוד באותו היום, שלח שר המשפטים שני מכתבים נוספים במטרה להביא לאיוש הנציגים החסרים בוועדה המקצועית-ציבורית שהוקמה בהתאם להחלטה 2274: האחד – למזכיר הממשלה, ובו התבקש הלה להבהיר מתי יובא לדיון בממשלה נושא מינויו של חבר הוועדה מבין שרי המשפטים לשעבר או היועצים המשפטיים

לממשלה לשעבר ; והשני – ליו"ר הכנסת וליו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, ובו נתבקשו השניים לפעול לבחירת נציג הכנסת לוועדה.

כבר עתה יצוין כי חרף פניותיו של שר המשפטים מיום 5.3.2025, בפועל הליכי איוש הוועדה המקצועית-ציבורית נותרו ללא התקדמות. כמפורט בהמשך, הדבר נבע, בין היתר, מהסתייגויות שהעלתה הממשלה מן המועמדים האפשריים לתפקיד חבר הוועדה שנשמר לשר משפטים לשעבר או ליועץ משפטי לממשלה לשעבר.

17. ביום 23.3.2025 קיימה ממשלת ישראל דיון בהצעת אי-האמון, בסיומו אושרה ההצעה פה אחד על ידי שרי הממשלה שהשתתפו בהצבעה, כאשר ראש הממשלה בנימין נתניהו, השר רון דרמר והשרה אורית סטרוק נעדרו ולא השתתפו בהצבעה (החלטה 2912 של הממשלה ה-37 "הבעת אי אמון הממשלה ביועצת המשפטית לממשלה" (23.3.2025)).

18. בהמשך לכך, ביום 4.6.2025, ומשהליכי איוש הוועדה המקצועית-ציבורית לא התקדמו, הניח שר המשפטים על שולחן הממשלה הצעת החלטה שכותרתה "הדרכים והתנאים למינוי והפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת ממשלה" (להלן: הצעת ההחלטה). חרף הצהרתו הראשונית של שר המשפטים כי הליך הפסקת הכהונה ייעשה בהתאם להוראות החלטה 2274 (כנזכר בפסקה 15 לעיל), הצעת ההחלטה נועדה להביא לשינוי משמעותי במנגנון הפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה.

בעיקרו של דבר, השינוי שהוצע נגע לביטול חובת ההיוועצות בוועדה המקצועית-ציבורית טרם קבלת החלטת ממשלה על הפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה (סעיף 1(א) להצעת ההחלטה). תחת זאת, הוצע לקבוע כי הנושא יובא בכתב על ידי שר המשפטים בפני ועדת שרים שתמונה בידי הממשלה, אשר תחווה דעתה בעניין לאחר שתיתן ליועץ המשפטי לממשלה הזדמנות להשמיע את עמדתו. ככל שוועדת השרים האמורה תסבור כי מתקיימת אחת מן העילות להפסקת כהונה שנקבעו בהחלטה 2274, היא תוכל להניח את הנושא על סדר יומה של הממשלה, שתכריע בנושא (סעיף 1(ב) להצעת ההחלטה). עוד הוצע לקבוע כי הממשלה תהיה רשאית, אך לא חייבת, להיוועץ גם בוועדה המקצועית-ציבורית בטרם קבלת החלטתה. ככל שתבחר להימנע מכך ולהסתפק בהמלצת ועדת השרים כאמור, החלטת הממשלה על הפסקת כהונה תתקבל ברוב מיוחד של 75% לפחות מחברי הממשלה שאינם מנועים מלהשתתף בהצבעה (סעיף 1(ד) להצעת ההחלטה). לבסוף, ובמישור האופרטיבי, הוצע לקבוע כי

ועדת השרים החדשה שתמונה בהתאם למתווה שלעיל תכלול את השרים עמיחי שיקלי (יו"ר) (להלן גם: יו"ר ועדת השרים), בצלאל סמוטריץ', איתמר בן-גביר, גילה גמליאל ומיכאל מלכיאלי (סעיף 2 להצעת ההחלטה; להלן גם: ועדת השרים).

אם כן, בתמצית, הצעת ההחלטה ביקשה להפוך את מנגנון ההיוועצות עם הוועדה המקצועית-ציבורית מהליך חובה להליך רשות בלבד, ולהעמיד תחתיו מנגנון היוועצות פנימי בדמות ועדת שרים הנבחרת על ידי הממשלה עצמה. זאת, בכפוף להוספת דרישה לרוב מיוחד כאשר הממשלה בוחרת להסתמך על עמדת ועדת השרים בלבד.

19. להצעת ההחלטה צורפו דברי הסבר שבהם נכתב, בין היתר, כי "השינוי נדרש על רקע המצב שנוצר בו כלל שרי הממשלה הביעו אי אמון ביועצת המשפטית לממשלה המכהנת [...] משכך קיימת דחיפות לקבלת החלטה על ידי הממשלה בנושא בהקדם" [ההדגשה הוספה – י"ע]. עוד הוסבר כי "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".

יוער כי בדברי ההסבר צוין כי הצעת ההחלטה גובשה מבלי שהתבקשה עמדת היועצת המשפטית למשרד המשפטים ביחס אליה, וזאת בשל מה שהוגדר כ"ניגוד עניינים מובנה נוכח היותה כפופה מקצועית ליועצת המשפטית לממשלה". כמו כן, צוין כי לא הוצגו חלופות אחרות להצעת ההחלטה.

20. ביום 8.6.2025 – ארבעה ימים לאחר שהונחה הצעת ההחלטה בפני הממשלה, מהם שני ימי עבודה בלבד – קיימה הממשלה דיון והצבעה בנושא.

סמוך לפני כינוס הישיבה הונחה בפני הממשלה חוות דעת מטעם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), עוה"ד ד"ר גיל לימון. בתמצית, בחוות הדעת נטען כי הצעת ההחלטה לוקה בשורה ארוכה של פגמים אשר מקימים מניעה משפטית מובהקת לאישורה. בכלל זה, בחוות הדעת נכתב כי הצעת ההחלטה, "אשר עוסקת בנושא היורד לשורש שלטון החוק במדינת ישראל; מבטלת במחי יד את דוח ועדת שמגר ואת החלטות הממשלה עצמה; ואשר מובילה כאמור לפוליטיזציה של תפקיד היועץ, הועלתה בלא עבודת מטה מקדימה, בלי תשתית מקצועית המבהירה את הצורך

בה ובלי תשתית משפטית כלשהי". עוד צוין כי הצעת ההחלטה לא הציגה "כל הצדקה עניינית למהלך" וכי "היא נובעת, על פי דברי ההסבר לה, משיקול זר בדמות היעדר יכולת של הממשלה להביא לפיטורי היועצת המשפטית לממשלה המכהנת בהתאם למנגנון הקיים [...] " (סעיף 4 לחוות הדעת).

חרף האמור, בתום הדיון הצעת ההחלטה אושרה במלואה על ידי הממשלה והתקבלה לכדי החלטה 3125, הנזכרת בפתח הדברים.

21. בו ביום פנה שר המשפטים במכתב שמוען לחברי "ועדת השרים לעניין החלפת היועצת המשפטית לממשלה", היא כאמור ועדת השרים שהוקמה מכוח החלטה 3125. במכתבו, ביקש שר המשפטים את החלטת הוועדה "באשר להחלפתה של היועצת המשפטית לממשלה עו"ד גלי בהרב מיארה" (סעיף 2 למכתב). לפנייתו צירף השר את מסמך הטענות שנלווה להצעת אי-האמון מיום 5.3.2025, וכן "מסמך השלמות" שנערך בעקבותיו (להלן: מסמך ההשלמות).

22. למחרת היום, ביום 9.6.2025, פנה יו"ר ועדת השרים במכתב ליועצת המשפטית לממשלה ובו הזמינה ל"שימוע לפני פיטורין" אשר נקבע ליום 17.6.2025. בהמשך, בעקבות פרוץ מבצע "עם כלביא", נדחה מועד השימוע וזה נקבע מחדש ליום 14.7.2025.

23. ואכן, ביום 14.7.2025 התכנסה ועדת השרים לדיון ולקיום שימוע ליועצת. קודם למועד הדיון שיגרה היועצת המשפטית לממשלה מכתב מטעמה לחברי ועדת השרים ובו הודיעה כי אין בכוונתה לקחת חלק בשימוע. במכתב ציינה היועצת המשפטית לממשלה, בין היתר, כי "השימוע [...] 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".

בתום הדיון פרסמה ועדת השרים – הפעם תחת הכותרת "ועדת השרים לעניין הדרכים והתנאים להפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה" – החלטה מטעמה, ובה הביעה מורת רוח מהימנעות היועצת מלהתייצב לשימוע. עם זאת, ועדת השרים קבעה כי "לפנים משורת הדין" תזמן את היועצת לשימוע נוסף ביום 17.7.2025, והבהירה כי אם תיעדר גם ממנו, יראו בכך ויתור סופי על זכות השימוע "בטרם יובא נושא העברתה מתפקידה לסדר יומה של הממשלה" (סעיפים ב' ו-ג' להחלטה).

24. ביום 16.7.2025 שלחה היועצת המשפטית לממשלה מכתב נוסף לוועדת השרים ובו מסרה כי אין בכוונתה להתייצב גם למועד השימוע שנקבע למחרת היום. במכתב צוין כי "הזמנה לשימוע נוסף" לפנים משורת הדין אינה יכולה להפוך הליך פסול מיסודו להליך חוקי וכי "מצב שבו מעתה ואילך תוכל הממשלה לסיים כהונה של יועץ משפטי לממשלה בלי בקרה ומתוך שיקולים זרים וחלילה מושחתים, לרבות השפעה פסולה על הליכים פלילים מתנהלים, מהווה פגיעה קשה בשלטון החוק".

25. ביום 17.7.2025 התכנסה ועדת השרים לדיון נוסף שבסיומו פרסמה "הצעת החלטה" ובה המלצתה לממשלה להביא לסיום כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה. ועדת השרים קבעה כי מתקיימת עילת הפסקת כהונה שעניינה "חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי, היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל" (סעיף י' להצעת ההחלטה). בהקשר זה הפנתה ועדת השרים למסכת האירועים שפורטה על ידי שר המשפטים במסמך הטענות ובמסמך ההשלמות, בצינה כי "די גם בשליש מכמות האירועים כדי לבסס את העילה האמורה" (סעיף ח' להצעת ההחלטה). בהמשך לכך, ביום 20.7.2025 אישרה רשמית ועדת השרים את הצעת ההחלטה האמורה.

26. על רקע זה, ביום 30.7.2025 הניח שר המשפטים על שולחן הממשלה הצעת החלטה ל"הפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה, עוה"ד גלי בהרב-מיארה" (להלן: הצעת הפיטורים), שזו לשונה:

"מ ח ל י ט י ם :

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

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

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

בדברי ההסבר להצעת הפיטורים שב ועמד שר המשפטים, בין היתר, על בחירת הממשלה לסטות מהליך הפסקת הכהונה שנקבע בהחלטה 2274 ולבטל את חובת ההיוועצות בוועדה המקצועית-ציבורית. לעניין זה נכתב כי "הממשלה אינה כבולה להחלטות ממשלות עבר" וכי "הכשל העיקרי שהתגלה ביכולת לפעול לפי החלטה 2274

היה ביכולת לאייש את מינוי הממשלה בוועדת האיתור" (סעיפים 3 ו-5 לדברי ההסבר). עוד הודגש כי "מינוי בודד זה של שר משפטים או יועץ משפטי לשעבר מתוך חמשת חברי וועדת האיתור אמור להיות קרוב רעיונית למדיניותה של הממשלה" וכי "לפי מסקנותיה המקוריות של ועדת שמגר אין להלום מצב שהממשלה תמנה לתפקיד הנציג היחיד של הממשלה בוועדה, שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לשעבר, אשר מתנגד באופן מובהק למדיניותה" (סעיפים 5-6 לדברי ההסבר). לפיכך, נטען כי שינוי דרך הפסקת הכהונה נועד למנוע "מצב שבו הפרוצדורה מסכלת באופן מובנה ושיטתי את המהות שלפיה אין הצדקה חוקית לכפות על הממשלה ועל אזרחי ישראל שיתוק משפטי קיצוני של הרשות המבצעת [...] " (סעיף 11 לדברי ההסבר).

27. ביום 4.8.2025 הועלתה הצעת הפיטורים לדיון בישיבת הממשלה.

זמן קצר לפני הדיון, נשלחה לשרי הממשלה עמדת היועצת המשפטית לממשלה ובה הודגש כי "ההחלטה שמונחת לפני הממשלה מנוגדת לדין והיא תוצר של שיקולים זרים והליך פגום". בין השאר, בעמדת היועצת נטען כי הצעת הפיטורים נשענת על החלטת ממשלה בלתי חוקית – היא החלטה 3125 – ומשכך אינה יכולה לעמוד בעצמה; כי הליך הפסקת הכהונה נוהל למראית עין תוך שתוצאותיו ידועות מראש; וכי קידום ההצעה חותר תחת מהות תפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה ותכליתו לרוקנו מתוכן ולהפכו לכלי בידי הדרג הפוליטי.

בתום הדיון אישרה הממשלה את הצעת הפיטורים וזו אומצה כלשונה במסגרת החלטה 3306. בכך כאמור קיבלה הממשלה את המלצתה של ועדת השרים שמונתה לנושא בהתאם למנגנון הפסקת הכהונה החדש שנקבע בהחלטה 3125.

העתירות שבפנינו

28. העתירות דנן מכוונות הן לביטולה של החלטה 3125 – היא החלטת התיקון – הן לביטולה של החלטה 3306 – היא כאמור החלטת הפיטורים. לשיטת העותרים, שתי ההחלטות נגועות בשורה ארוכה של פגמים – הליכיים ומהותיים – המצדיקים, כל אחד לחוד וכולם יחדיו, את ביטולן.

29. באשר להחלטה 3125 – נטען כי זו התקבלה בלא תשתית עובדתית ומשפטית הולמת, במסגרת הליך דיוני חפוז ולקוי, וללא עבודת מטה מקצועית או חוות דעת של

הייעוץ המשפטי לממשלה, כמתחייב מתקנון הממשלה. לטענת העותרים, ההחלטה סוטה באופן ניכר, מהותי וקבוע ממנגנון הפסקת הכהונה שנקבע בהחלטה 2274 בהתבסס על עבודתה המקצועית של ועדת שמגר, כל זאת מבלי שהוצגו טעמים כבדי משקל שיצדיקו סטייה שכזו. לטענת העותרים, נסיבות גיבוש ההחלטה מעידות כי זו מבוססת על שיקולים זרים מתוך ניסיון להשגת תוצאה מוגדרת מראש – סלילת הדרך לפיטוריה של היועצת המשפטית לממשלה המכהנת. ההחלטה, כך נטען, מהווה שינוי של "כללי המשחק תוך כדי המשחק", רק לאחר שהתברר לממשלה כי לא תוכל להביא לסיום כהונתה של היועצת בהתאם להליך הקבוע בהחלטה 2274. עוד נטען כי ההחלטה התקבלה בניגוד עניינים אישי וקולגיאלי של שרי הממשלה, נוכח ההליכים הפליליים המתנהלים נגד ראש הממשלה והחקירות הפתוחות בעניינם של שרים וחברי כנסת מהקואליציה. לגופה של ההחלטה נטען כי היא חורגת ממתחם הסבירות באופן קיצוני, שכן היא חותרת תחת מעמדו העצמאי והממלכתי של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, יוצרת פתח להתערבות פוליטית פסולה וכרוכה בפגיעה קשה באמון הציבור ובשלטון החוק.

30. באשר להחלטה 3306 – לטענת העותרים, דינה להתבטל מאחר שהיא נשענת על מנגנון הפסקת הכהונה שנקבע בהחלטה 3125, אשר, לשיטתם, התקבלה כאמור באופן לא חוקי. בנוסף, נטען כי ההחלטה התקבלה בתום הליך לקוי ופסול כשלעצמו, שעה שכלל חברי הממשלה וחברי ועדת השרים הביעו חוסר אמון ביועצת המשפטית לממשלה עוד בטרם החל הליך השימוע. כן נטען כי ההחלטה נגועה בניגוד עניינים ובשיקולים פוליטיים זרים, וכי כלל לא מקיימת עילה עניינית להפסקת כהונת היועצת בהתאם לאמות המידה שקבעה ועדת שמגר. לגישתם, טענות הממשלה בדבר "חילוקי דעות מהותיים" אינן אלא כסות לניסיון פסול להביא להדחת היועצת בשל עמדותיה המשפטיות במסגרת מילוי תפקידה.

31. היועצת המשפטית לממשלה מצטרפת לעמדת העותרים וטוענת אף היא כי דין שתי ההחלטות – החלטה 3125 והחלטה 3306 – להתבטל.

היועצת מדגישה כי חובת ההיוועצות בוועדה המקצועית-ציבורית נועדה לשמש מחסום מפני שימוש שרירותי בסמכות הממשלה להביא לסיום כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה, ולהבטיח כי צעד קיצוני זה יינקט רק בהתקיים העילות שהוגדרו על ידי ועדת שמגר. על רקע זה, נטען כי החלטה 3125, הקובעת כי ההיוועצות תיעשה עם ועדת שרים פוליטית, משנה באופן דרמטי את אופיו של הליך הפסקת הכהונה ובכך

פוגעת במעמדו העצמאי של מוסד היועץ המשפטי לממשלה, חושפת אותו להתערבות פוליטית, וחותרת תחת עקרון שלטון החוק. היועצת מדגישה כי שינוי כה יסודי התקבל ללא עבודת מטה סדורה, ללא בסיס עובדתי או משפטי, בהיעדר הנמקה ממשית וכל זאת מתוך שיקול זר ופסול להתגבר בדיעבד על המגבלות שהציב מנגנון הפסקת הכהונה שנקבע בהחלטה 2274.

היועצת גורסת אף היא כי בטלותה של החלטה 3125 גוררת עמה את בטלותה של החלטה 3306, השואבת את כוחה ממנה. לצד זאת, נטען כי בהחלטה 3306 נפלה שורה של פגמים עצמאיים נוספים. כך נטען כי הליך הפיטורים נוהל כאשר תוצאתו ידועה מראש וכי החלטת הממשלה התבססה על תשתית עובדתית רעועה ועל הנחות משפטיות שגויות, בראשן ההנחה כי היועץ המשפטי לממשלה חב בנאמנות אישית כלפי הממשלה. לטענתה, עיון בדוגמאות שעליהן נסמכה הממשלה מלמד כי אלה נסבות על מקרים שבהם הקפיד הייעוץ המשפטי על שמירת גבולות הדין או נתן חוות דעת מקצועית בסוגיות הנוגעות לליבת שלטון החוק ותקינות פעולת המינהל. לפיכך, כך לטענת היועצת, התכלית האמיתית של החלטת הפיטורים אינה אלא מינוי יועץ משפטי "צייתי", אשר יכשיר החלטות הסותרות את הדין.

32. מנגד, מטעם ממשלת ישראל לא הוגשה תגובה מקדמית במענה לטענות המועלות בעתירות. יצוין, כי בסמוך להגשת העתירות, ובהמשך להחלטתו של חברי, המשנה לנשיא סולברג מיום 10.6.2025, הודיעה היועצת המשפטית לממשלה כי אישרה לממשלה קבלת ייצוג נפרד בהליך דנן באמצעות עורך דין פרטי. הממשלה בחרה שלא לעשות כן, בצינה כי ייצוג היועצת על ידי הפרקליטות מהווה ביטוי נוסף לחוסר שיתוף הפעולה שלה עם הממשלה. במצב שנוצר, עמדת הממשלה הובאה בשלבים שונים של ההליך במסגרת הודעות משותפות ספורות מטעם שר המשפטים ויו"ר ועדת השרים, שהוגשו מעת לעת באמצעות מזכיר הממשלה.

33. הגם שההודעות האמורות לא כללו התייחסות מפורטת לגופן של הטענות בעתירות, נמסר במסגרתן כי לשיטת הממשלה דין העתירות להידחות. בתמצית, הממשלה עומדת על כך שבהתאם להוראות חוק המינויים היה בסמכותה לשנות את מנגנון הפסקת הכהונה שנקבע בהחלטות ממשלה קודמות, ובהמשך לכך גם להחליט על פיטורי היועצת המשפטית לממשלה.

באופן קונקרטי, נטען כי החלטה 3125 נועדה לתת מענה לקשיים בהרכבת הוועדה המקצועית-ציבורית, ובייחוד באיוש תקן הנציג השמור לשר משפטים לשעבר או ליועץ משפטי לממשלה לשעבר. בהקשר זה נטען כי על פי המלצות ועדת שמגר, נציג זה נועד להיות בעל זיקה למדיניות הממשלה, וכי ההנחה המקורית הייתה כי ניתן יהיה לאתר מועמד מתאים בקלות ובמהירות. ואולם, בפועל, כך הוסבר, הנחות אלה התבדו מאחר שרוב מוחלט מבין שרי המשפטים והיועצים המשפטיים לשעבר הביעו בעבר התנגדות פומבית להפסקת כהונת היועצת או "שהם מתנגדים מובהקים למדיניות הממשלה", ואילו יתר המועמדים הרלוונטיים סירבו להתמנות לוועדה (הודעה מיום 30.7.2025). במצב דברים זה, כך לשיטת הממשלה, לא נותר בידה אלא לקבוע "תיקון מוגבל" במנגנון הפסקת הכהונה (שם). עוד נטען כי הליך השימוע ליועצת נערך כדין וכי הנימוקים להפסקת כהונתה פורטו בהרחבה במסמך הטענות ובמסמך ההשלמות שהוגשו ליועצת, לוועדת השרים ולממשלה, ובהם הוצגה תשתית עובדתית המלמדת על חילוקי הדעות המהותיים והממושכים בין הממשלה ובין היועצת (הודעה מיום 7.8.2025).

34. למען שלמות התמונה, יצוין כי יום 29.7.2025, עוד בטרם התקבלה החלטת הפיטורים, ניתנה החלטה על ידי חברי המשנה לנשיא סולברג שבה הציע: "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". למרות זאת, הממשלה לא ראתה לפעול כמוצע.

35. ביום 1.9.2025, לאחר שנתנו דעתנו לכלל הטענות שהוצגו בפנינו עד אותה העת ובשים לב להחלטתה של הממשלה שלא להגיש תגובה מקדמית לעתירות חרף ההזדמנות שניתנה לה לעשות כן, החלטנו להורות על מתן צו על-תנאי בהתאם לסעדים שהתבקשו בעתירות. מפאת חשיבותה, נביא את ההחלטה במלואה:

1. "חרף האמור בהחלטתו של המשנה לנשיא, השופט נ' סולברג, מיום 4.8.2025, ועל אף מועד הדיון בעתירות שבכותרת הקבוע ליום 3.9.2025 – לא הוגשה לתיק בית המשפט תגובה מקדמית מטעם משיבי הממשלה, ואף לא בקשה להארכת מועד להגשתה.

משכך, ניתנים בזאת צווים על-תנאי כמבוקש בעתירות.

2. בצד האמור מצאנו לנכון להבהיר את הדברים הבאים:

על פי הדין הפעלת הסמכות לפיטורי בכירים בשירות הציבורי על ידי הממשלה או מי מחבריה מחייבת היועצות בוועדה הציבורית שהמלצתה היוותה חלק מהליך המינוי (ראו והשוו לעניין הליך הפיטורים של ראש השב"כ: בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (21.5.2025)).

החלטת ממשלה 2274 מיום 20.8.2000 (להלן: החלטה 2274), אשר התקבלה בעקבות דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה (להלן: ועדת שמגר), הסדירה את הרכב הוועדה הציבורית שבה על הממשלה להיוועץ בקשר למינוי יועץ משפטי לממשלה, וקבעה את החובה להיוועץ בוועדה הציבורית האמורה הן בעת מינוי יועץ משפטי לממשלה והן ביחס לפיטוריו. לא הוצגו לפנינו בשלב זה טעמים המצדיקים סטייה מהחלטה 2274.

במצב הדברים שנוצר, ומתוך תקווה לייתר את הדיון בהתנגדות לצו על-תנאי, ראינו לנכון לתת משנה תוקף להמלצתו של המשנה לנשיא, השופט סולברג, מיום 29.7.2025 לממשלת ישראל לחזור למתווה סיום כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה אשר הומלץ על ידי ועדת שמגר, ואומץ כאמור בהחלטה 2274.

המלצה זו ניתנת פה אחד, על דעת כל חברי ההרכב.

3. לאור האמור מתבקשת ממשלת ישראל להודיע עד ליום 14.9.2025 האם היא מקבלת את המלצתנו לבטל את החלטת ממשלה 3125 מיום 8.6.2025 בדבר שינוי החלטה 2274, וכנגזר מכך לבטל את החלטת ממשלה 3306 מיום 4.8.2025 בדבר פיטורי היועצת המשפטית לממשלה המכהנת.

4. ככל שממשלת ישראל תבחר שלא להיענות להמלצתנו, יוגשו תצהירי תשובה עד ליום 30.10.2025 למען יעילות הדיון, הצדדים רשאים לבקש לראות את התגובות מטעמם, כתצהיר תשובה.

5. בהינתן האמור לעיל, הדיון הקבוע ליום 3.9.2025 – בטל.

למען הסר ספק, צו הביניים שניתן ביום 10.8.2025 על ידי המשנה לנשיא, השופט סולברג – עומד על כנו.

36. על אף הדברים המפורשים שנאמרו על דעת כל חברי ההרכב (אז בהרכב של תשעה שופטים, טרם פרישתו של השופט י' אלדון לגמלאות) – לא שעתה הממשלה לקבל את המלצתנו. בנוסף, ובהמשך להתנהלותה הדיונית קודם לכן, בחרה הממשלה שלא

להגיש תצהיר תשובה במועד ואף לא הגישה בקשה להארכת מועד להגשתו. חרף התנהלות זו – לפני משורת הדין ואף שלא התבקשו לעשות כן – ביום 11.11.2025 החלטנו לתת בידי הממשלה הזדמנות נוספת להודיע אם יש ברצונה להגיש תצהיר תשובה ולקיים דיון בהתנגדות לצו על-תנאי. בעשותנו כן הבהרנו במפורש כי אם תבחר הממשלה שלא לעשות כן – "ינתן פסק דין, מבלי לקיים דיון על-פה".

37. לבסוף, ביום 17.11.2025 הוגש תצהיר תשובה מטעם הממשלה (עליו חתום מזכיר הממשלה), שבו ציינה כי היא מתנגדת להפיכת הצו על-תנאי למוחלט וטענה כי יש לדחות את העתירות ולבטל את צו הביניים שניתן בגדרן. בעיקרו של דבר, בתצהיר התשובה חוזרת הממשלה בקצרה על מרבית טענותיה כפי שכבר הועלו בהודעות מטעם שר המשפטים ויו"ר ועדת השרים (פסקה 33 לעיל), ובכלל זה על עמדתה כי היא מוסמכת לשנות את מנגנון הפסקת הכהונה שנקבע בעבר, מקום שבו התברר – לשיטתה – כי ההסדר הקודם כשל במבחן השנים. בהקשר זה הממשלה מדגישה כי אין מדובר בסטייה ראשונה מהחלטה 2274 ומהמלצות ועדת שמגר, וכי כבר בשנת 2009 נערך שינוי אד-הוק במנגנון בחירת היועץ המשפטי לממשלה, בעת שנבחר עו"ד יהודה וינשטיין לתפקיד. עוד חוזרת הממשלה ומדגישה את הדחיפות שקיימת לשיטתה בהפסקת כהונת היועצת, נוכח מה שתואר כ"אי שיתוף פעולה מהותי ארוך ומתמשך, וניסיונות של מי שאמורה לסייע לממשלה בעבודתה, להכשיל את עבודת הממשלה" (סעיף 18 לתצהיר התשובה).

38. משהוגש תצהיר תשובה מטעם הממשלה, ביום 24.11.2025 קבענו כי דיון בהתנגדות להפיכת הצו על-תנאי למוחלט יתקיים ביום 1.12.2025. ואולם, עם פתיחת הדיון במועד שנקבע, התברר כי ממשלת ישראל לא שלחה נציג מטעמה לדיון ואף לא הוגש לתיק בית המשפט כל הסבר להיעדרות זו. בנסיבות אלה, על דעת כל חברי ההרכב, נקבע כי אין טעם בניהול דיון שייערך הלכה למעשה "במעמד צד אחד", וכי פסק הדין יינתן על יסוד הכתובים שהוגשו. משכך, הגיעה השעה למתן פסק דינו.

39. למען שלמות התמונה ובשולי הדברים יצוין כי במסגרת ההליך הוגשו לפתחנו בקשות הצטרפות מטעם גורמים וגופים שונים, זאת הן במעמד של "ידיד בית המשפט" הן במעמד של משיבים. לאחר שנתנו דעתנו לכלל הבקשות, בשים לב לטיב השאלות שבמחלוקת, ובהתחשב בשיקולי יעילות נוכח ריבוי העתירות ובעלי הדין – לא ראינו לנכון להורות על צירוף צדדים נוספים. לצד זאת, כלל הכתובים שהוגשו על ידי המבקשים השונים היו מונחים בפני ההרכב.

40. נקודת ההתחלה להכרעתנו – ובמידה רבה גם נקודת הסיום – מצויה בהחלטת ההרכב מיום 1.9.2025, בגדרה הורינו על מתן צו על-תנאי כמבוקש בעתירות. החלטה זו, שניתנה לאחר עיון בטענות הצדדים ועל יסוד המסגרת הנורמטיבית המסדירה את הפעלת סמכות הממשלה לעניין פיטוריהם של בעלי תפקיד בכירים בשירות הציבורי, ביטאה את התרשמותנו הברורה כי "לא הוצגו לפנינו בשלב זה טעמים המצדיקים סטייה מהחלטה 2274" (פסקה 2 להחלטה).

41. מושכלות יסוד הן כי מתן צו על-תנאי משמעו כי עלה בידי העותרים לעמוד בנטל הראייתי הראשוני להצביע כי מתקיימים אי-חוקיות או פגמים לכאוריים בהחלטות הרשות המינהלית (בג"ץ 8150/98 תאטרון ירושלים לאמנויות הבמה נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נד(4) 445, 433 (2000); וראו גם: בג"ץ 7647/16 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שרת התרבות והספורט, פסקה 85 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ח' מלצר (13.5.2020); בג"ץ 9462/09 פלונית נ' צה"ל, פסקה 12 (27.5.2010)).

42. בהתאם, "משניתן צו על תנאי, הרשות מחויבת בהגשת תשובה מגובה בתצהירים הממוקדת בסוגיות שהוגדרו בו – ככל שהתשובה מספקת תידחה העתירה, ואם לאו העתירה תתקבל והצו על תנאי יהפוך למוחלט" (בג"ץ 2858/24 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון לאומי, פסקה 1 לפסק דינו של השופט ע' גרוסקופף (7.9.2025)). ראו גם: דפנה ברק ארז משפט מינהלי כרך ד – משפט מינהלי דיוני 437-436 (2017); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ד – סדרי הביקורת המשפטית 2791-2792, 2804-2803 (2017)).

43. במקרה דנן, תצהיר התשובה מטעם הממשלה – אשר הוגש לבסוף רק לאחר החלטתנו הנוספת מיום 11.11.2025 – אינו כולל מענה מפורט לטענות המועלות בעתירות ואינו מתמודד עם המסגרת הנורמטיבית החולשת על הסוגיות הנדונות. מדובר בתצהיר תשובה קצר ולקוני, אשר חוזר בעיקרו על אותן הטענות שכבר הונחו בפנינו בטרם מתן הצו על-תנאי – שבו הובהרה כאמור התרשמותנו באשר להיעדרם של טעמים המצדיקים סטייה ממנגנון הפסקת הכהונה שנקבע בהחלטה 2274. תצהיר התשובה אינו מוסיף נדבך של ממש ביחס להיבט זה, למעט חזרה על הטענה הכללית בדבר סמכות הממשלה לשנות מהחלטות קודמות, ואינו מציג טיעון ענייני שיש בו כדי לשנות

מהמסקנה הלכאורית כי נפל פגם בהחלטות הממשלה במישור זה. הדברים אמורים ביתר שאת נוכח בחירת הממשלה שלא להתייצב לדיון בפנינו, ובכך לוותר על זכותה להשלמת טיעון בעל פה. מצב דברים זה מצדיק, כשלעצמו, את הפיכת הצו על-תנאי למוחלט.

44. אף כי ניתן היה לסיים את הדיון כבר בשלב הזה, ראינו לנכון בכל זאת להתייחס בתמצית גם לדרך גיבושה של החלטה 3125. נבהיר, כי לעמדתנו די בפגמים ההליכיים שנפלו בהליך קבלת ההחלטה האמורה כדי לחייב את בטלותה.

החלטה 3125: סטייה ממסקנות ועדת שמגר והפגמים בהליך קבלתה

45. בענייננו, נקודת המוצא לבחינת התנהלות הממשלה מצויה כאמור במנגנון מינוי והפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה, כפי שעוגן בהחלטה 2274, שבה אימצה הממשלה את מסקנות דו"ח ועדת שמגר. כזכור, מסקנות אלה גובשו בתום עבודת מטה סדורה, מקצועית ומעמיקה, שנמשכה פרק זמן ניכר, ולאחר שוועדת שמגר שמעה את עמדותיהם של גורמי מקצוע ואישי ציבור רבים. מסקנות הוועדה גובשו מאחורי "מסך בערות", ללא התייחסות להליך מינוי או פיטורין קונקרטי. במסגרת עבודתה, ועדת שמגר זיהתה את הצורך בתיקון ההסדר שחל באותה עת, אשר העניק לממשלה שליטה מלאה על הליכי המינוי והפיטורים של היועץ המשפטי לממשלה. ועדת שמגר התריעה מפני הסכנה הגלומה בריכוז סמכויות אלה בידי הדרג הפוליטי בלבד, וביקשה לעצב מנגנון מאוזן יותר שיבטיח את עצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה. לשם כך המליצה לקבוע חובת היועצות בוועדה המקצועית-ציבורית, שתשמש "גורם מקצועי חיצוני". וכך נאמר בדו"ח ועדת שמגר:

"השליטה הממשלתית הבלעדית במינוי ובפיטורין ורוחב הסמכויות של הרשות המבצעת בנושאים אלה, כפי שהיא קיימת כיום, אינה מתיישבת עם אופיו המתואר של תפקיד היועץ המשפטי, היינו עם דרכי מינויו של גורם שחייב להפעיל שיקול דעת מקצועי עצמאי לחלוטין.
[...]

כדי שלא ייפגם היסוד החיוני של עצמאות הפעולה של היועץ המשפטי [...] חיוני לטעמנו כי הבחירה תעבור בחינה מוקדמת של גורמים שאינם רואים נגד עיניהם אך ורק את האינטרס הממשלתי הלגיטימי של מינוי יועץ שיסייע לממשלה בביצוע מדיניותה. מן הנכון שהכשירות והסגולות של מי שעומד להתמנות ייבחנו בראש ובראשונה על ידי גורם מקצועי חיצוני, כדי שהממשלה והציבור הרחב יוכלו לרחוש לו אמון, שהוא תנאי יסודי

ליכולתו לבצע את תפקידו ולהצליח בו" (דו"ח ועדת שמגר, בעמ' 60).

רציונל דומה, כך צוין, משתרע במידה לא פחותה גם על הליך הפסקת כהונה. כדברי ועדת שמגר:

"ההליך המשולב של בדיקת התאמה למינוי על ידי הוועדה המקצועית-הציבורית [...] ומינוי על ידי הממשלה חייב לשמש, במידה סבירה, גם קו מנחה בהליך ההפוך של הפסקת כהונה או השעיה, בשינויים הנובעים מן העניין. קרי, כאשר הממשלה מתכננת הפסקת כהונה של היועץ המשפטי, באופן קבוע או כהשעיה זמנית עקב חקירה או משפט, יפנה שר המשפטים, בשם הממשלה, בכתב, לוועדה המקצועית-הציבורית, כדי לקיים עימה התייעצות" (דו"ח ועדת שמגר, בעמ' 71).

אם כן, נדבך יסודי במסקנות ועדת שמגר, ובהתאם לכך בהחלטה 2274, כלל את חובתה של הממשלה להיוועץ בוועדה המקצועית-ציבורית – הן במינוי היועץ המשפטי לממשלה, הן בהפסקת כהונתו. כפי שציינו בהחלטתנו מיום 1.9.2025, עיקרון זה עולה בקנה אחד עם הדין הכללי החל על הפעלת סמכות הממשלה לעניין פיטורי בעלי תפקיד בכירים בשירות הציבורי – המחייב קיום הליך היוועצות עם הגורם שהמלצתו עמדה בבסיס המינוי מלכתחילה (עניין ראש השב"כ, בפסקאות 52-55 לפסק דיני; בג"ץ 6075/24 לביא זכויות האזרח מינהל תקין ועידוד ההתיישבות (ע"ד) נ' נציב שירות המדינה, פסקאות 8-11 לפסק דינו של השופט אלרון (28.7.2025)).

46. אמנם, אין חולק כי ככל רשות מינהלית אחרת, גם הממשלה מוסמכת ככלל לסטות או לשנות מהחלטותיה הקודמות ואף לחזור בה מהן (בג"ץ 911/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקה 22 (12.12.2021)); בג"ץ 10692/03 פלטים חברה לפיתוח ובניין בע"מ נ' ראש ממשלת ישראל (19.1.2005); ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3) 577, 620 (1997)). ואולם סמכות זו אינה מוחלטת; סמכות הממשלה לחזור בה מהחלטותיה כפופה מטבעה לעקרונות ולכללי המשפט המינהלי – עליה להתקבל בהליך דיוני תקין וסדור, בהיעדר שיקולים זרים, בהגינות, בסבירות ובמידתיות (ראו והשוו: ע"מ 8595/17 פלאח נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה – מחוז הצפון, פסקה 52 (20.8.2019)); בג"ץ 1398/07 לביא-גולדשטיין נ' משרד החינוך-הגף להערכת תארים אקדמיים מחו"ל, פסקה 21 (10.5.2010)).

47. בכלל זה, תנאי מינימלי ומקדמי לקבלת כל החלטה מינהלית הוא כי זו תתבסס על תשתית עובדתית מוצקה והולמת (ראו, מיני רבים: בג"ץ 58681-11-25 לשכת עורכי הדין נ' שר המשפטים, פסקה 7 לפסק דיני (3.12.2025); בג"ץ 5474/23 חברת דואר ישראל בע"מ נ' שר התקשורת, פסקה 32 לפסק דינו של השופט ד' מין (7.3.2024); בג"ץ 5309/18 התאחדות המלונות בישראל נ' משרד הפנים, פסקה 73 (6.1.2021); בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, 426-423 (1994); בג"ץ 2013/91 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד מו(1) 271, 279 (1991); דפנה ברק-ארוז משפט מינהלי כרך א 443-439 (2010)). כידוע, עוצמתה של דרישה זו משתנה בהתאם לטיבו של הגוף המחליט, למידת מורכבותה ולהיקף חשיבותה של ההחלטה הנדונה ולמכלול נסיבותיה הפרטניות. כך, "ישנה קורלציה ישירה בין נושא ההחלטה והשלכותיה על הפרט ועל הכלל לבין מידת הביסוס הראייתי הנדרש לגיבוש התשתית העובדתית עליה היא נשענת" (רע"ב 426/06 חווא נ' שירות בתי הסוהר, פסקה 14 (12.3.2006)). בהתאם, "מקום שבו מדובר בהחלטה 'מורכבת' [וחשובה], נדרשת הרשות 'לחקור ולדרוש, לאסוף מידע מרשויות מינהליות או מגופים אחרים, ואולי אף לבקש חוות-דעת של מומחים'" [ההדגשות במקור – י"ע] (בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקה 37 לפסק דינו של השופט סולברג (2.1.2025)). ויודגש, אי עמידה בתנאי זה "מהווה עילה עצמאית להתערבות שיפוטית" (בג"ץ 8647/22 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הרווחה והביטחון החברתי, פסקה 81 לפסק דינו של השופט אלרון (18.9.2025)).

48. זאת ועוד, וכפי שצוין פעם נוספת אך לאחרונה – סמכות הממשלה לחזור בה מהחלטותיה מסויגת בדרישה "להביא בחשבון החלטות קודמות שניתנו באותו עניין, וכן לשקול האם מתקיימות נסיבות אשר מצדיקות, לשיטתה, את הסטייה מהן" (עניין ראש השב"כ, בפסקה 66 לפסק דיני. ראו גם: עניין אומ"ץ, בפסקה 50; עניין המטה למען ארץ ישראל, בפסקה 2; בג"ץ 727/88 עווד נ' השר לענייני דתות, פ"ד מב(4) 487, 491-492 (1989)). אף בהקשר זה, משקלן ואיכותן של הנסיבות המצדיקות סטייה כאמור נגזרים בין היתר, מאופייה של הסוגיה הנדונה ומהשלכותיה, ובכלל זה מ"המציאות הנורמטיבית החדשה" שיצרה ההחלטה שאותה מבקשים לשנות (בג"ץ 3406/91 בבלי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מה(5) 1, 10-11 (1991)).

49. בענייננו, קל להיווכח כי החלטה 3125 אינה קרובה כלל למילוי הדרישות הללו. חרף ניסיונה של הממשלה להציג את ההחלטה כתיקון "מוגבל", בפועל מדובר בשינוי מבני מהותי, אשר כוון לביטול רכיב יסודי במנגנון הפסקת הכהונה שעליו המליצה ועדת

שמגר. כזכור, רכיב זה – מעורבותה של הוועדה המקצועית-ציבורית – נועד לקבוע מגבלות פורמליות על סמכות הממשלה בהליכי המינוי והפסקת הכהונה, ובכך להבטיח שהיועץ המשפטי לממשלה, בהיותו שומר סף, "יוכל לקיים סמכויותיו וחובותיו כגורם מקצועי, כשיר, ובלתי-תלוי שאינו כפוף בביצוע כוחותיו וחובותיו למרותה של הרשות המבצעת" (דו"ח ועדת שמגר, בעמ' 59-60). החלטה 3125 מערערת איזון עדין זה, ובמובן זה לא ניתן להקל ראש בחשיבותה הציבורית ובהשלכותיה, הנוגעות לליבת תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה וליחסי הגומלין בינו ובין הממשלה.

50. על רקע זה, לא ניתן להתעלם מכך שההחלטה אושרה בהליך בזק של ממש – בתוך ארבעה ימים בלבד לאחר שפורסמה על ידי שר המשפטים, מהם שני ימי עבודה בלבד. היא לא לוותה בעבודת מטה מסודרת ובגיבוש תשתית משפטית או עובדתית ההולמת את טיבה המיוחד של הסוגיה הנדונה; לא קדמה לה היועצות מסודרת עם גורמי מקצוע הנוגעים בדבר; ואף לא נתבקשה לגביה חוות דעת הייעוץ המשפטי לממשלה (וראו לעניין אחרון זה: בג"ץ 1893/23 ארגון לביא נ' היועצת המשפטית לממשלה, פסקאות 5-7 (22.3.2023)). הקשיים האמורים מתחדדים נוכח הפער הברור שבין עבודת המטה המקיפה והיסודית שעמדה בבסיס החלטה 2274, ובין ההליך החפוז והדל שבגדרו גובשה החלטה 3125. כל זאת, מבלי שנערך דיון ענייני ומושכל בטעמים וברציונלים שנסקרו בדו"ח ועדת שמגר, ואשר היוו את התשתית למסקנותיה של הוועדה.

51. יתרה מכך, הליך קבלתה של החלטה 3125 נעדר כל תהליך של דיון ובחינת חלופות רלוונטיות, כפי שצוין גם בדברי ההסבר שנלוו לה. בהתאם, לא הוצג כל טעם המניח את הדעת לבחירה דווקא בחלופה של היועצות בוועדת שרים על פני אפשרויות אחרות, ואף לא ניתנה התייחסות מפורטת להשלכות כבדות המשקל הנובעות ממנה. למעשה, ההנמקה החלקית שסיפקה הממשלה אינה רק חלקית – אלא סובלת מחוסר הגיון פנימי בולט: לטענת הממשלה, ההחלטה נועדה לתת מענה לקושי באיוש נציג מקרב שרי המשפטים או היועצים המשפטיים לשעבר, מאחר שמרביתם כבר הביעו עמדה בעניין הפסקת כהונתה של היועצת. ואולם הפתרון שנבחר היה דווקא מינוי גוף שכל חבריו הביעו עמדה נחרצת בנושא ותמכו בהצעת אי-האמון ביועצת המשפטית לממשלה. ואף זאת: לא ניתן הסבר מניח את הדעת כיצד קושי נקודתי וזמני – גם בהנחה שהוא אכן מתקיים (הנחה שכשלעצמה מעוררת קושי לא מבוטל) – עשוי להצדיק שינוי קבוע במנגנון הפסקת הכהונה, תוך סטייה ניכרת וחדה ממסקנות ועדת שמגר.

52. כאן המקום לדחות טענה נוספת שהעלתה הממשלה ושעליה חזרה בתצהיר התשובה מטעמה. לטענת הממשלה, סטייתה מהחלטה 2274 אינה חסרת תקדים, וצעד דומה ננקט בעבר במסגרת הליך מינויו של עו"ד יהודה וינשטיין לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה. ואולם, אין הנדון דומה לראיה.

על מנת לסבר את האוזן: בשנת 2009, לקראת סיום כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה דאז מר מני מזוז, ביקשה הממשלה לפעול לפי החלטה 2274 – ולשם כך הוקמה ועדת איתור מקצועית-ציבורית בראשות המשנה לנשיא בית המשפט העליון (בדימ') תיאודור אור (להלן: ועדת אור). ואולם, בסופו של יום, הודיעה ועדת אור כי לא עלה בידה לאתר מועמד שיזכה לרוב הדרוש, וכי מבין המועמדים שבחנה – ארבעה קיבלו שלושה קולות בלבד, ביניהם עו"ד וינשטיין. בשל כך, ובהתחשב במועד סיום כהונתו של מזוז, החליטה הממשלה כי באופן חד-פעמי לא תחול החלטת ממשלה 2274, וכי שר המשפטים יביא בפני הממשלה הצעה למועמד לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה בהקדם האפשרי. לצד זאת, הובהר בהחלטה כי שר המשפטים יתמקד תחילה בבחינת ארבעת המועמדים שזכו למירב הקולות מוועדת אור (החלטה 937 של הממשלה ה-32 "קביעת דרכים ותנאים למינוי יועץ משפטי לממשלה" (22.11.2009)). בהתאם לכך, הובאה מועמדותו של עו"ד וינשטיין לאישור הממשלה.

מדובר אפוא בסטייה נקודתית, חד-פעמית ובעיקר מצומצמת ביותר ממנגנון המינוי שנקבע בהחלטה 2274, כל זאת נוכח נסיבות שלא נבעו מהתנהלות הממשלה, אשר מצדה ניסתה לפעול ככל הניתן על פי המתווה שהומלץ על ידי ועדת שמגר (עניין המטה למען ארץ ישראל, בפסקה 2) – אלא עקב קושי שהתעורר במהלך עבודתה של ועדת אור.

לא כך הם פני הדברים במקרה דנן. בענייננו, הממשלה בחרה לערוך תיקון קבע אשר משנה מן היסוד את מנגנון הפסקת הכהונה שהומלץ על ידי ועדת שמגר, מבלי שבוצע ניסיון של ממש לעמוד במלוא המתווה שנקבע בהחלטה 2274. ודאי שאין מדובר במהלך הניתן להצגה כסטייה נקודתית או כחריג מצומצם.

53. לבסוף, לא ניתן להתעלם מכך שהשינוי במנגנון הפסקת הכהונה נעשה בדיעבד – רק לאחר שהממשלה כבר הצהירה בפומבי על כוונתה להביא לסיום כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה, ואף החלה לפעול בהתאם להחלטה 2274. כפי שעולה מדברי ההסבר להחלטה 3125 ומהודעות שר המשפטים ויו"ר ועדת השרים, היוזמה

להחלטה 3125 נולדה בראש ובראשונה כתגובה לחוסר שביעות הרצון של הממשלה ממועמדים פוטנציאליים לוועדה המקצועית-ציבורית, ומתוך ניסיון להתגבר על מכשול זה לאחר מעשה. כך אף הודגש בדברי ההסבר להחלטה, שם צוין כי "השינוי נדרש על רקע המצב שנוצר בו כלל שרי הממשלה הביעו אי אמון ביועצת המשפטית לממשלה המכהנת [...] משכך קיימת דחיפות לקבלת החלטה על ידי הממשלה בנושא בהקדם". ואולם, כפי שגם כן שב ונקבע אך לאחרונה, קבלת החלטות ללא בחינת המצב העובדתי או שקילת השיקולים הרלוונטיים, היא החלטה שרירותית ופסולה שדינה בטלות (עניין ראש השב"כ, בפסקה 67 לפסק דיני וההפניות שם).

54. אם כן, מכלול האמור לעיל מוביל למסקנה ברורה: די בפגם בהליך שננקט על מנת לקבוע כי החלטה 3125 אינה יכולה לעמוד. משכך, אין אנו נדרשים בשלב זה להוסיף ולדון ביתר הטענות לפגמים מהותיים נוספים שנפלו בהחלטה האמורה. אף איננו נדרשים להאריך בדברים על אודות מוסד היועץ המשפטי לממשלה, מעמדו הייחודי, רוחב היריעה של סמכויותיו ותפקידיו השונים, ויחסי הגומלין שבינו ובין הממשלה. לעניין זה אסתפק בדבריו של חברי, השופט (כתוארו אז) סולברג:

"מנקודת מבט כוללת, האינטרס של הממשלה, של העומד בראשה, של מזכיר הממשלה, ושל היועץ המשפטי לממשלה, חד הוא: קידום המדיניות שלשמה נבחרה הממשלה לכהן, במסגרת הדין. בעוד שהממשלה והעומד בראשה מופקדים על הרישא של משפט זה, קרי – קידום המדיניות שלשמה נבחרו, הרי שהיועץ המשפטי לממשלה אמון על הסיפא של המשפט: דאגה לכך שמדיניות זו תקודם בהתאם להוראות הדין. במילוי תפקידו זה, לא עוסק היועץ המשפטי לממשלה במדיניות הממשלה, אלא במסגרת החוקית המאפשרת את מימושה. היועץ המשפטי צריך לבחון את הדין באופן עצמאי ובלתי-תלוי, לבל יטה אותו הרצון לקדם את מדיניות הממשלה מהוראות הדין; עליו ליעץ לממשלה מבעוד מועד מהם גדרי האסור והמותר במסגרת ישום המדיניות, ולעתים גם למנוע תוך כדי מעשה פעולות מסוימות, אשר חורגות משורת הדין" (עניין אומ"ן, בפסקה 17 לפסק דינו של השופט סולברג).

החלטה 3306 – החלטת הפיטורים

55. משמצאנו כי החלטה 3125 בטלה, נשמטת ממילא הקרקע מתחת להחלטה 3306, היא החלטת הפיטורים.

כאמור, החלטת הפיטורים נתקבלה בהסתמך על מנגנון הפסקת הכהונה "המתוקן" שנקבע בהחלטה 3125, לאחר התייעצות עם ועדת השרים שהוקמה מכוחה, ותוך חריגה מהוראות החלטה 2274. משקבענו כי מנגנון זה התקבל שלא כדין ואין לו תוקף חוקי – מאליה מתקבלת המסקנה כי לא היה בידי הממשלה לדון ולהחליט על פיטוריה של היועצת המשפטית לממשלה בדרך זו, מבלי להיוועץ קודם לכן בוועדה המקצועית-ציבורית. מטעם זה לכד דינה של החלטת הפיטורים להתבטל. זאת, מבלי לגרוע מכך כי גם בהליך קבלתה ניכרים פגמים עצמאיים נוספים.

56. נבהיר כי לנוכח המסקנה שאליה הגענו, לא ראינו צורך להידרש בשלב זה לגוף הטענות הנוגעות לעילת הפיטורים שביסוד החלטה 3306. כעולה מפסק דיננו, מקומן של טענות אלה להתברר בראש ובראשונה על ידי הוועדה המקצועית-ציבורית במסגרת הליך בחינה סדור, מקצועי ומעמיק – דבר שלא נעשה בענייננו. ברי כי טענות הצדדים במישור זה שמורות להם, אם יתעורר הצורך בעתיד.

טרם חתימה

57. על רקע דברים אלה, וטרם סיום, ראינו להעיר הערה אחת נוספת במבט צופה פני עתיד. במהלך ההתדיינות הובאו לפתחנו מספר בקשות לפי פקודת בזיון בית המשפט (להלן: פקודת הבזיון), שעניינן טענות בדבר הפרת הצו הארעי מיום 4.8.2025 וצו הביניים מיום 10.8.2025, אשר הורו על הקפאת החלטת הפיטורים, על כל המשתמע מכך (המשנה לנשיא סולברג). מבלי להביע עמדה נחרצת לגופן ולתוכנן של הבקשות, נעיר כי העולה מהן מעורר אי-נחת רבה. שלטון החוק אינו פוסח על אף אדם, וכך גם על רשויות המדינה ואורגניה.

58. כפי שציין חברי המשנה לנשיא סולברג, בהתייחסו לבקשות קודמות לפי פקודת הבזיון שהוגשו בהליך דנן (הבקשות נגעו למכתב שהוציא שר התקשורת לעובדי משרדו):

"הכל חייבים בכיבוד החלטות ופסקי דין של בית המשפט, ומקל וחומר ניתן לצפות לכך מהמדינה ומכל גורם שלטוני כבעל דין' (בג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון נ' היועצת המשפטית לממשלה, פסקה 9 (1.5.2023) (להלן: בג"ץ 3056/20)). אכן, 'כיבוד שלטון החוק הוא יסוד המסד בכל משטר דמוקרטי והוא נבחן, בין היתר, בציות להחלטות וצווים שיפוטניים. חובת ציות זו מוטלת על הציבור כולו ורשויות השלטון אף הן אינן פטורות ממנה. אדרבא, על רשויות אלה מוטלת חובה כפולה

ומכופלת לציית להחלטות ולצווים שיפוטיים' (בג"ץ 2144/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב ראש הכנסת, פסקה 4 (25.3.2020); ראו גם: בג"ץ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך, פסקאות 34-35 (27.7.2008)). למותר לציין, כי התנהלות שר התקשורת בענייננו – חמורה; סותרת מושפלות יסוד באשר לשלטון החוק. הדברים אף מקבלים משנה תוקף, בהתחשב בכך שהשר הורה לעובדי משרדו לנהוג כאמור. "ידוע הוא, כי המין האנושי צריך לשופט שישפוט בין פרטיו, שאם לא כן 'איש את רעהו חיים בלעו', ויהיה העולם נשחת. וכל אומה צריכה לזה יישוב מדיני [...] וישראל צריכה זה כיתר האומות' (דרשות הר"ן, י"א לח) " [ההדגשות במקור – י"ע] (החלטת המשנה לנשיא סולברג מיום 10.8.2025, בפסקה 3).

59. בנסיבות העניין, משניתן על ידנו פסק דין זה, לא ראינו להוסיף ולהרחיב בדברים. בשלב זה, נסתפק בלומר כי תוצאתו של פסק דין זה ברורה – היועצת המשפטית לממשלה מוסיפה לכהן בתפקידה כדין; החלטת הפיטורים בטלה; וכל פעולה חד-צדדית שיש בה כדי לשנות ממעמדה, מסמכויותיה או מדרכי עבודתה של היועצת בזיקה להחלטת הפיטורים, אינה עולה בקנה אחד עם פסק דין זה, על כל המשתמע מכך.

סוף דבר

60. אשר על כן, מצאנו כי יש לקבל את העתירות שבפנינו ולהפוך את הצו על-תנאי שניתן בהן למוחלט. משמעות הדברים היא כי החלטות 3125 ו-3306 – בטלות.

בשים לב, בין היתר, להתנהלותה הדיונית של הממשלה לאורך ההליך בפנינו, משיבי הממשלה יישאו בהוצאות העותרים בסכום כולל של 90,000 ש"ח, שיחולק ביניהם שווה בשווה (15,000 ש"ח לכל עתירה).

ניתן היום, כ"ד כסלו תשפ"ו (14 דצמבר 2025).

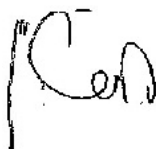
דוד מינץ
שופט

נעם סולברג
משנה לנשיא

יצחק עמית
נשיא



גילה כנפי-שטייניץ
שופטת



אלכס שטיין
שופט



עופר גרוסקופף
שופט



חאלד כבוב
שופט