



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

י"ז בתמוז התשפ"ה

13 ביולי 2025

**לכבוד
חה"כ יריב לוין
שר המשפטים וסגן ראש הממשלה**

שלום רב,

**הנדון: הצעת חוק הפסקת כהונה של נושאי משרה בכירים בתקופת הכהונה הראשית של
ממשלה חדשה, התשפ"ה-2025, פ/5733/25, של חבר הכנסת צביקה פוגל ואח'**

מדי שבוע, מונחות על שולחנה של ועדת השרים לענייני חקיקה הצעות חוק שתכליתן היא שינוי פניו של השירות הציבורי במדינת ישראל - משירות ציבורי עצמאי, ממלכתי וא-פוליטי, כפי שהתעצב מאז קום המדינה, לכזה הנתון לשליטה מלאה של הדרג הפוליטי. דוגמאות לכך מהשבועות האחרונים בלבד הן ההצעה לביטול פסיקת בג"ץ בנוגע לדרך מינוי נציב שירות המדינה, הצעות לפגיעה בעצמאותו של הייעוץ המשפטי לממשלה, הצעה לביטול ועדות המינויים לתפקידים בכירים, הצעה לביטול הדרישה לכישורים מיוחדים במינוי של דירקטורים בעלי זיקה פוליטית בחברות ממשלתיות, ועוד ועוד. הצעות אלו, כל אחת מהן כשלעצמה ובוודאי שכולן במצטבר, מבקשות להביא לשינוי יסודי באופיו של השירות הציבורי בישראל ולהפיכתו, הלכה למעשה, לשירות ציבורי המושתת על אמון אישי ונאמנות אישית לדרג הממנה ולא לציבור. שינוי שכזה יביא לפגיעה קשה באיכות השירות הניתן לציבור. הוא יביא לכך שהדרג המקצועי יהיה מורתע מלהציג עובדות, נתונים ועמדות מקצועיות בפני הדרג הפוליטי. הוא יביא לכך ששיקולים סקטוריאליים ופוליטיים יחלחלו מהדרג הפוליטי לדרג המקצועי. **השירות הציבורי יהפוך לשירות מפלגתי ולשירות אישי של השלטון.**

הצעת החוק הנוכחית מבקשת להשיג מטרה זו באמצעות מתן אפשרות לממשלה חדשה, בתוך 100 ימים מיום השבעתה, להחליף את נושאי המשרה הבכירים ביותר בשירות הציבורי, ולבטל החלטות שקיבלו במסגרת תפקידם. כל זאת, תוך ביטול המנגנון של קדנציות בתפקידים בכירים, המהווה ערובה חשובה למקצועיות, ממלכתיות וא-פוליטיות של בעל התפקיד, ועקיפת המנגנונים הקיימים להפסקת כהונת בכירים, שכוללים אף הם ערובות חיוניות לשמירה על עצמאות נושאי המשרה הבכירים. נושאי המשרה אליהם מתייחסת ההצעה הם היועץ המשפטי לממשלה, הרמטכ"ל, ראש שירות הביטחון הכללי, ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, המפקח הכללי של משטרת ישראל, נציב שירות בתי הסוהר, נציב שירות המדינה וראש אגף התקציבים במשרד האוצר. מדובר במי שעומדים בראש המערכות הציבוריות הרגישות ביותר, חלקם משמשים בתפקידים מובהקים של שומרי סף ואף מחזיקים בסמכויות אכיפת חוק. בנוסף, עוסקת ההצעה בדירקטורים בחברות הממשלתיות. אישור הצעת החוק יוביל לפוליטיזציה של תפקידים אלו, ובסופו של יום – לפגיעה

קשה במינהל התקין, בשלטון החוק ובזכויות האדם. אישור הצעת החוק גם ישנה את אופייה המשטרי של מדינת ישראל ויעצים עוד את כוחה של הממשלה ואת כוחה של העומד בראשה, כאשר ממילא בשיטת המשטר הישראליים הבלמים והאיזונים על כוחה של הממשלה והעומד בראשה מוגבלים ומוחלשים.

ההצעה האמורה מבקשת להביא את השליטה של הדרג הפוליטי בדרג המקצועי ובשומרי הסף לגבהים חדשים, היות שהיא מאפשרת כאמור לממשלה לא רק לסיים את כהונתם של נושאי משרה בכירים עם תחילת כהונתה, אלא גם לבוא בנעליהם של נושאי משרה אלה ממש, ובתוך כך בנסיבות מסוימות לשנות או לבטל – בעצמה ובדיעבד – החלטות של אותם בעלי תפקידים, גם שנים אחורה. כך, הממשלה תהפוך בפועל ליועץ המשפטי לממשלה, לראש שירות הביטחון הכללי, למפקח המשטרה, לרמטכ"ל וכן הלאה, לעניין החלטות פרטניות שברצונה לשנות או לתקן, באופן שמבטל למעשה את עצמאות שיקול הדעת של תפקידים אלו, ומאפשר התערבות פוליטית בסמכויות הנתונות בידיהם. **מדובר אפוא בפוליטיזציה מוחלטת של מערכות אכיפת החוק, הביטחון, המנהל הציבורי והכלכלה ופגיעה עמוקה ביסודות המשטריים הדמוקרטיים הגרעיניים של המדינה.**

לאור כל זאת, אבקש להביא בפניך את עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה, המתנגדת להצעת החוק שבנדון. כל זאת בתמצית, וכעת בהרחבה.

הצעת החוק

1. בהתאם להצעת החוק, לאחר כינונה של ממשלה חדשה, היא תהא רשאית בתקופת 100 הימים הראשונים לכהונתה, להחליט על סיום תפקידם של נושאי משרה בכירים שהשלימו שני שליש מתקופת כהונתם (סעיף 3 להצעה). סמכות דומה קיימת גם ביחס לנושא המשרה אשר כיהן באותו מועד פחות משני שליש מתקופת כהונתו, בהתקיים נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת, לאחר שניתנה לו זכות טיעון בפני הממשלה או ועדה מוועדותיה, ובאישור הכנסת (סעיף 4 להצעה). אם הופסקה כהונתו של נושא משרה, תמנה הממשלה ממלא מקום זמני לתקופה של עד 90 ימים ובמהלך תקופה זו תפעל למינוי בעל תפקיד קבוע (סעיף 5 להצעה).

2. הממשלה תהיה רשאית לשנות או לבטל החלטה שהתקבלה על ידי נושא משרה בכיר שכהונתו הופסקה כאמור, ובלבד שהחלטת הממשלה על כך תתקבל בהתאם לסמכויותיה על פי כל דין, בהליך הקבוע בדין, ובאישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שמונה במקומו (סעיף 6 להצעה).

3. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב, בין היתר, כי מטרתה היא **"לאפשר לממשלה חדשה לבצע שינויים פרסונליים בתפקידי מפתח, כך שתוכל ליישם את מדיניותה בצורה מיטבית, תוך שמירה על האיזונים הנדרשים באמצעות קבלת אישור הכנסת ברוב חבריה להעברה מתפקיד של נושא המשרה. הצעת החוק מבקשת לאזן בין הצורך של ממשלה חדשה להתאים את המערכת למדיניותה לבין הצורך בשמירה על יציבות מוסדית וכיבוד החלטות שהתקבלו כדין"**.

הפסקת כהונתם של בעלי תפקידים בכירים - רקע

4. הצעת החוק מתייחסת לבעלי תפקידים שונים, שדרכי הפסקת הכהונה של חלקם שונות, אך לכולן מכנה משותף – היותן משמשות חסם מפני פיטורים שרירותיים וערובה חשובה לעצמאות

ולממלכתיות של בעל התפקיד ולכך שיוכל למלא את תפקידו לטובת הציבור. כפי שנפסק לאחרונה בפסק הדין בעניין עילת הסבירות: "לא פחות חשוב מנושא המינויים הוא נושא הפיטורים. ניתן רק לשער איך ייראה השירות הציבורי אם הפקידים ידעו כי כל החלטה עצמאית שלהם, שאינה נושאת חן בעיני השר, עלולה להביא לפיטוריהם".¹

5. מתוך תפיסת הממלכתיות המאפיינת את השירות הציבורי במדינת ישראל מאז קום המדינה, נובע כי אותם בעלי תפקידים אינם משרתים ממשלה מסוימת או שר מסוים. הם אינם חבים נאמנות אישית לשר הממונה על הגוף שבראשו עם עומדים. תקופת הכהונה שלהם קבועה מראש (בכפוף לאפשרות להאריך את כהונתם של חלק מבעלי התפקידים לתקופה קצובה נוספת ובנסיבות חריגות), באופן שיכול לחצות ממשלות שונות ושרים ממונים שונים ואשר מבטא את הניתוק בין אותם בעלי תפקידים לבין המערכת הפוליטית. באופן דומה, החלטותיהם עומדות בתוקפן גם בהתחלף הממשלה, והגורם היחיד שמוסמך לשנותן הוא בעל התפקיד שבהם בנעליהם בסיום הכהונה, ואף זאת בכפוף לכללי המשפט המנהלי.

6. דרכי הפסקת הכהונה של בעלי התפקידים המנויים בהצעת החוק כוללות שתי ערובות מרכזיות: **ערובה מהותית**, בדמות הגדרה ברורה של עילות סיום הכהונה; ו**ערובה מוסדית**, בדמות חובת היועצות עם ועדה ייעודית, המורכבת מאנשי מקצוע ומאנשי ציבור, ואשר מוסמכת בין היתר לבחון את תקינות הפסקת כהונה. הליך ההיועצות בהקשר זה של הפסקת כהונה נועד להבטיח את מקצועיותו ואת ממלכתיותו של השירות הציבורי, כמו גם קבלת החלטות מושכלות, מבוססות וסבירות על-ידי הממשלה, כאשר היא מפעילה את סמכות הפיטורים של בעלי משרות בכירות, כנאמנה של הציבור.

7. ביחס למרבית המשרות המנויות בהצעת החוק, שמינוי בעלי התפקידים המכהנים בהן מחייב היועצות בוועדה המייעצת למינויים בכירים (הרמטכ"ל, ראש השב"כ, ראש המוסד, מפכ"ל המשטרה ונציב בתי הסוהר), חובת ההיועצות צריכה להיערך עם אותה ועדה מייעצת, שבראשה עומד כידוע שופט בדימוס של בית המשפט העליון (כיום זהו נשיא בית המשפט העליון בדימוס, כב' השופט אשר גרוניס), וחברים בה נציב שירות המדינה ושני אנשי ציבור (ההסדר העדכני ביותר לעבודת הוועדה הזו מצוי בהחלטת הממשלה מס' 3839 מיום 27.5.2018). הדבר נקבע מפורשות בהחלטת הממשלה מספר 1148 מיום 14.2.2016, כפי שנפסק לאחרונה בפסק הדין בעניין הפסקת כהונת ראש שירות הביטחון הכללי, שם נקבע כי:

"הסדרים אלה, שנקבעו בהחלטות הממשלה השונות, נועדו לאזן בין הצורך להגביר את עצמאותם של נושאי המשרה הבכירים בשירות הציבורי ולהבטיח את אי-תלותם בדרג הממנה; לבין הצורך להבטיח את תקינות פעילות שירות המדינה ואת רציפות תפקודו. חובת הממשלה לפנות לוועדה המייעצת נועדה לנטרל כל שיקול מפלגתי-פוליטי בהחלטה בדבר סיום כהונת מי משבעת נושאי המשרה, ובמיוחד נושא משרה אשר מופקד על אכיפת חוק, טוהר מידות ורגולציה. אי תלותה של הוועדה המייעצת,

¹ בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת פס' 94 לפסק הדין של השופט (כתוארו דאז) עמית (נבו 1.1.2024).

כמו גם האופי המקצועי של עבודתה, מקהה את החשש מפני שימוש לא ראוי בסמכות הממשלה להורות על סיום כהונת נושאי משרה בכירים באופן שעלול היה ליצור תלות של אותם בכירים בממשלה או בחברה".²

החלטת ממשלה 1148 אף הביאה לכך שעל משרות אלו הוחלו עילות הפסקת הכהונה הקיימות ביחס לבעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה, אשר נקבעו בהחלטת ממשלה 4062, מיום 7.9.2008, שהן: קיומה של אי התאמה מובהקת לתפקיד; או קיומו של משבר אמון חריף ומתמשך, או קיומם של חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין נושא המשרה הבכיר לבין הממונים עליו, היוצרים מצב שמונע תפקוד יעיל ותקין.

8. אשר למשרות של **נציב שירות המדינה וראש אגף התקציבים**, שנוכחות בהצעת החוק, החלטות הממשלה האמורות לעיל – החלטה 4062 ולאחריה החלטה 1148, מורות שהפסקת הכהונה בהן כפופה אף היא לשתי העילות המובאות בפסקה הקודמת. לפי החלטות אלו, מבחינה תהליכית, נדרשת היוועצות של הממשלה בוועדת המינויים, בראשות נציב שירות המדינה, שבה חברים שני נציגי ציבור; אך נראה כי אם יתעורר הצורך לסיים את כהונת נציב שירות המדינה עצמו, יהיה מקום להחיל הסדר אחר מזה שקבוע בהחלטות הממשלה, שכן הנציב המכהן לא יכול לשבת בוועדה הבוחנת את הפסקת כהונתו הוא. סוגיה זו לא התעוררה עד היום.

9. בכל הנוגע ל**יועץ המשפטי לממשלה**, עילות הפסקת הכהונה וחובת היוועצות עם ועדה חיצונית ציבורית-מקצועית לגבי הפסקת כהונתו, עוגנו בהחלטת ממשלה מס' 2274, מיום 20.8.2000, בעקבות המלצות דוח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונת ("ועדת שמגר"). לאחרונה תוקנה החלטת הממשלה באופן שמאפשר היוועצות עם ועדת שרים חלף התייעצות עם הוועדה המקצועית-ציבורית (החלטת הממשלה 3125, מיום 8.6.2025) ולמעשה שליטה פוליטית ממשלתית מלאה בהליך סיום כהונת היועץ המשפטי לממשלה. לעמדתנו, כפי שהוצג לממשלה, מדובר בהחלטה לא חוקית, שמנוגדת לכללי המשפטי המנהלי הבסיסיים ומנוגדת לפסיקת בג"ץ. נגד החלטת הממשלה הוגשו מספר עתירות וההליך בהן תלוי ועומד (ראו לעניין זה, חוות דעתי בנושא מיום 8.6.2025).

הפסקת כהונתם של בעלי דירקטורים בחברות ממשלתיות - רקע

10. לפי סעיף 21 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: "**חוק החברות הממשלתיות**"), תקופת הכהונה של דירקטור בחברה ממשלתית היא עד שלוש שנים, כאשר הפסקת כהונתו יכולה להיות בשל עילות מסוימות המנויות בסעיף 22(א) לחוק, כגון: היעדרות חוזרת משיבות הדירקטוריון, נבצרות, התקיימות עילת פסלות, הרשעה וכיו"ב. עילה נוספת היא כאשר "דירקטור אינו ממלא את תפקידו כראוי" או אם אינו מקדם באופן נאות ביצוע החלטת הפרטה. שתי עילות אחרונות אלה מותרות שיקול דעת לשרים או לרשות לבחון את אופן התפקוד של דירקטור ולהעבירו מכהונתו.

11. חשוב לציין כי מאז נחקקה העילה בסעיף 22(א)6 על חוסר תפקוד ראוי של דירקטור, רשות החברות עשתה שימוש בסמכות מספר פעמים, אולם בסופו של דבר, ההעברה מכהונה לא

² בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פס' 61 לפסק הדין של הנשיא עמית (נבו 21.5.2025) (להלן: "עניין עילת הסבירות").

הושלמה (לעיתים בשל התפטרות של הדירקטור). כמו כן, נעשה בה שימוש פעם אחת בלבד בידי השרים לצורך הדחת יו"ר דירקטוריון דואר ישראל, אך החלטה זו נפסלה על ידי בית המשפט העליון, בשל מספר פגמים מצטברים היורדים לשורש ההליך, תוך שבית המשפט עומד על כך שיש לפרש את השימוש בסנקציה זו כצעד מרחיק לכת,³ נוכח תפקידו של הדירקטור בחברה הממשלתית שהינו תפקיד מקצועי בחברה הפועלת בשוק הפרטי, כאשר הדירקטור חב חובת זהירות וחובת אמונים לחברה. בהקשר זה יצוין כי עצמאות שיקול דעתו של דירקטור בחברה, שונה מבחינה משפטית מהדינים החלים על עובדי ציבור. כך, למשל, קובע סעיף 106 לחוק החברות חובה על דירקטור להפעיל שיקול דעת עצמאי, וקובע כי "לא יפגע אדם בשיקול הדעת העצמאי של דירקטור". הוראה זו הינה כללית לכל דירקטור בחברה וחלה גם על דירקטורים בחברות ממשלתיות.

12. אכן, על אף שדירקטור בחברה ממשלתית מתמנה על ידי השרים, לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים, בית המשפט עמד בפסיקתו על כך שהקשר בין הדירקטור לבין הגורם הממנה, מתנתק עם השלמת המינוי ופעילותו כדירקטור צריכה להיעשות מתוך שיקולים ענייניים-עסקיים ולטובת החברה בלבד, כפי שחברה שאינה ממשלתית הייתה פועלת (כקובע בסעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות).⁴ הדבר נקבע לאחרונה פעם נוספת בפסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 5324/23 :

"הצורך להקפיד שהזיקה בין הדרג הפוליטי לדרג הניהולי-מקצועי של החברה הממשלתית תישאר עניינית בלבד ובהתאם להוראות הדין, לא נועדה אך בשל הצורך למנוע את 'הפסול המוסרי וחוסר ההגיינה הציבורית' שעלול להתלוות למינוי פוליטי (הררי, עמ' 376). לא פחות מכך, הקפדה זו נדרשת בשל הצורך להבטיח את אי-תלותו של הדירקטור ויכולתו להפעיל שיקול דעת עצמאי בעת קבלת החלטות, וזאת לצד הצורך לשמור על תפקודה התקין של החברה הממשלתית ואמינותה בעיני הציבור. ודוק: החברה הממשלתית נדרשת לפעול 'לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נוהגת לפעול חברה לא-ממשלתית, זולת אם קבעה לה הממשלה, באישור הוועדה, שיקולי פעולה אחרים [...] (סעיף 4(א) לחוק). הבנה זו באשר למערך השיקולים שעל פיו נדרשת ככלל החברה הממשלתית לפעול, מחדדת את הצורך להבטיח כי החלטותיו של הדירקטור תתקבלנה באופן עצמאי ולא מתוך תלות בגורם הממנה, קרי השרים".

טעמי חוות הדעת

13. כאמור לעיל, הצעת החוק שבנדון מבקשת לבטל את הערובות המהותיות והמוסדות שקיימות בדין ביחס להפסקת כהונתם של בעלי התפקידים הבכירים האמורים בה, כמו גם דירקטורים בחברות ממשלתיות, ולהעניק לממשלה חדשה את הסמכות – במהלך 100 הימים הראשונים

³ בג"ץ 5474/23 חברת דואר ישראל בע"מ נ' שר התקשורת (נבו) 7.3.2024.

⁴ בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד מה(1) 28, 43 (1991); בג"ץ 2000/19 רוי"ח קובי נבון נ' מנהל רשות החברות הממשלתיות, פסקה 56 (נבו) 18.11.2019.

לכהונתה – להפסיק את כהונתם של כל אלו, וכן, לבטל החלטות שקיבלו במהלך הכהונה. מדובר בפגיעה אנושה בממלכתיות ובעצמאות של בעלי המשרות הבכירות ביותר, המחזיקים בסמכויות הרגישות ביותר.

14. בית המשפט העליון התייחס לאחרונה לחשש מפני פוליטיזציה של המשרות הבכירות בהקשר של הפסקת כהונה, בפסק הדין בנושא הפסקת כהונתו של ראש שירות הבטחון הכללי:⁵

“אם כן, 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. הדברים משתקפים אף באופן שבו קוצב החוק את כהונתו של ראש השב”כ, באופן שאינו חופף בהכרח את תקופת כהונתה של הממשלה. סעיף 3(ב) לחוק קובע בעניין זה כך: ‘תקופת כהונתו של ראש השירות תהיה חמש שנים, אם לא קבעה הממשלה תקופה קצרה יותר בהחלטת המינוי; הממשלה רשאית, בנסיבות מיוחדות, להאריך את כהונתו של ראש השירות לתקופה נוספת שלא תעלה על שנה אחת’ (השוו: עניין נציב שירות המדינה, בפסקאות 17-18 לחוות דעתי). אכן, מטבע הדברים צריך שישורר אמון בין הממשלה לבין כל עובד ציבור שכפוף לה. אולם אין מדובר באמון אישי, כי אם באמון מקצועי המבוסס על תפקוד והישגים. אין לשלול מצב של אובדן אמון, אלא שזה צריך להיות מנומק ומבוסס על מעשים ועובדות, ולא על העדפה אישית”.

15. הצעת החוק מבקשת להסיר באבחה אחת, ללא כל תשתית עובדתית תומכת או הנמקה מבוססת, ערובות חיוניות – מהותיות ופרוצדורליות, ולהפוך את שיקול הדעת הנתון לממשלה לגבי הפסקת כהונת בעלי תפקידים בכירים לכמעט בלתי-מוגבל. ההחלטה תאין כל שיקול מקצועי וממלכתי בהליכי הפסקת הכהונה למשרות הבכירות והחשובות ביותר בשירות הציבורי.

16. אמנם, במקרה שמדובר בהפסקת כהונה של נושא משרה שיהיה פחות משני שליש מתקופת כהונתו, הצעת החוק קובעת הליך של שימוע אלא שזה נעשה על ידי דרג פוליטי (הממשלה או ועדותיה) באישור הכנסת, ולא בפני ועדה מקצועית כפי שהמצב היום. גם עילות הפסקת הכהונה הקבועות ביחס למי שיהיה פחות משני שליש מתקופת הכהונה רחבות יותר מאלו הקיימות. זאת ועוד, גם הסייג בסעיף 7 להצעת החוק לפיו הסמכות לפי החוק אינה חלה על מינויים לפי חוק יסוד, אינה עולה בקנה אחד עם ההתייחסות המפורשת בהצעה לרמטכ”ל, שמינויו נעשה לפי חוק יסוד: הצבא, מה עוד שההצעה מבקשת לתקן את חוק יסוד: הצבא (דבר אשר כשלעצמו אינו אפשרי במסגרת חוק רגיל).

17. כאמור לעיל, חלק מבעלי התפקידים הבכירים המצוינים בהצעת החוק הם שומרי סף, שמחזיקים בסמכויות אכיפת חוק, וקיימת חשיבות משטרית ואף חוקתית לכך שהם יבצעו את

⁵ עניין עילת הסבירות, לעיל ה”ש 3, פס’ 16 לפסק הדין של השופטת ברק-ארז.

תפקידם באופן עצמאי ובלתי תלוי בדרג הפוליטי.⁶ ההצעה תוביל לזיהוי מוחלט בין הממשלה לבין בעלי התפקידים הללו, וכתוצאה מכך לביטול והפרדה המוחלטת המתחייבת בין בעלי תפקידים שמחזיקים בסמכויות של אכיפת חוק לבין הדרג הפוליטי. ההצעה בכללותה תוביל לביטול המודל הממלכתי, העצמאי והא-פוליטי של שירות המדינה.

18. בנוסף, סעיף 6(ב) להצעת החוק מבקש כאמור לקבוע שהממשלה תוכל לשנות או לבטל כל החלטה שקיבל נושא משרה בכיר. אמנם, נכתב בהצעה שהדבר יעשה בהתאם לסמכויותיה של הממשלה, על פי כל דין ובהליך הקבוע בדין. אולם, לא ברור עד כמה דרישה זו, שתוכנה עמום, מהווה חסם כלשהו מפני התערבות לא תקינה של הממשלה בהחלטות שמתחייב כי יתקבלו באופן עצמאי וללא מעורבות פוליטית, או שמא מדובר במס שפתיים. בנוסף, נכתב ששינוי או ביטול של החלטות קודמות של בעלי תפקידים שכהונתם הופסקה ייעשה באישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שמונה במקומו. אולם, במצב שבו היועץ המשפטי לממשלה הוא למעשה עושה דברה של הממשלה, ואין כל ערובה מפני פיטוריו השרירותיים היה וימרה את פיה, אין כל ערך בדרישה זו.

19. אכן, החלטת הצעת החוק על תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, לרבות האפשרות הנתונה לממשלה לבוא בנעליו ולקבל החלטות משפטיות בנוגע למגבלות שמחייבות אותה מכוח הדין (בכפוף לאישור היועץ המשפטי לממשלה שהממשלה עצמה תמנה בסמוך לכך), מרוקנת מתוכן את שלטון החוק, ויוצרת קושי משטרי ייחודי. כפי שנאמר בעבר בהקשר דומה: **"במצב דברים זה, הממשלה אפילו לא תהיה מעל לחוק. הממשלה תהיה החוק"**.

20. הצעת החוק מבטלת אפוא את מהות תפקידם של הבכירים ביותר בשירות הציבורי כתפקידים עצמאיים ומקצועיים.⁷ קבלתה תוביל לכך שכל החלטותיהם יהיו "על תנאי", היות שהממשלה הבאה תוכל לסיים את כהונתם עם כינונה, וכן לשנות או לבטל בעצמה את ההחלטות שקיבלו, גם שנים אחורה. מצב זה ייצור חוסר ודאות משטרי, יפגע ברציפות התפקודית של המדינה בין ממשלה לממשלה ויפגע בתפקודה של כל ממשלה. נוסף על כך, סמכותה המעשית של הממשלה החדשה שכוונה לבטל או לשנות כל החלטה שקיבלו בעלי התפקידים הבכירים בה בתקופת הממשלה הקודמת מאיינת כשלעצמה את עצמאותם המקצועית ויכולתם להציג עובדות ועמדות מקצועיות ללא חשש. יצירת מנגנון המאפשר התערבות של הדרג הפוליטי בשיקול הדעת של נושאי המשרה הללו משמעה הפיכת כלל הסמכויות של אותם הגורמים לסמכויות של הממשלה, תוך ריקון מתוכן של מערך הבלמים והאיזונים במשטר הישראלי, שמלכתחילה מעניק כוח עודף לממשלה. עצם ההסמכה הזו יוצרת גם "אפקט מצנן" הפוגע בעצמאות ובמקצועיות של אותם נושאי משרה, שכן הסמכות האמורה קיימת לפי הצעת החוק אף במצב בו לאחר הבחירות לא חל כל שינוי בהרכב הקואליציוני של הממשלה.

21. בכל הנוגע להפסקת כהונת דירקטורים, הצעת החוק תוביל לפגיעה בחברות הממשלתיות, לנוכח הפיכת משרות הדירקטורים שתפקידם המקצועי הוא לשקול שיקולים עסקיים לטובת החברה, במנותק מלחצי הדרג הפוליטי הממנה, למשרות אמון פוליטיות. בכך, תוביל ההצעה

⁶ השו: בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (נבו 2.1.2025).

⁷ השו, פסקה 35 לחוות דעתו של הנשיא עמית בעניין מינוי נציב שירות המדינה: "במישור זה עשוי הנציב, מטבע הדברים, להיות מחויב לפעול בניגוד לאינטרסים הפוליטיים של חברי הממשלה שממנים אותו לתפקידו – ומכאן החשיבות הקריטית שטמונה בעצמאותו של נציב שירות המדינה, ובשימור יכולתו לפעול באופן בלתי-תלוי".

לפגיעה בתפקוד המקצועי, העסקי והרווחי של החברות הממשלתיות וכן תוביל לפגיעה באמון הציבור בפעילותן. בנוסף, החלפת דירקטורים בחברה (או חלקם) מדי כינון ממשלה ובלי קשר ליתרת כהונתם עלולה לפגוע בעבודת הדירקטוריון, אשר מתבססת במידה רבה על תחלופה הדרגתית של הדירקטורים, שצוברים ניסיון והיכרות עם החברה במהלך שלוש שנות הכהונה. דירקטוריון שחבריו כולם או רובם הוחלפו יהיה פחות אפקטיבי בפקוח על ניהול החברה כפי שנדרש ממנו לפי חוק החברות וחוק החברות הממשלתיות.

סיכום

22. הצעת החוק תוביל לפוליטיזציה מוחלטת של התפקידים הבכירים ביותר בשירות הציבורי ולהפיכתם של התפקידים האמורים למשרות אמון של חברי הממשלה. הואיל ומדובר בגופים הירארכיים, המשמעות היא פוליטיזציה של המערכות הממשלתיות הרגישות ביותר, שאמונות על אכיפת החוק, שמירת הביטחון, הניהול התקין של שירות המדינה, הכלכלה ועוד. לא ניתן להפריז בסיכונים הטמונים בהצעת החוק לפגיעה קשה בזכויות האדם, בשלטון החוק ובמנהל התקין. הצעת החוק מבקשת לשנות סדרי בראשית ולבטל באבחה אחת את מקצועיותו של השירות הציבורי, עצמאותו, לרבות יכולתו להציג בפני הדרג הפוליטי עובדות ועמדות מקצועיות גם שאלה אינן לרוחו, ואת ממלכתיותו. זאת, מבלי להניח תשתית עובדתית או נורמטיבית מינימלית לשינויים מרחיקי הלכת המוצעים בה.

23. בנוסף, ההצעה תביא לפגיעה בתפקוד המקצועי, העסקי והרווחי של החברות הממשלתיות.

24. נוכח כל האמור, עמדתנו, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, היא כי יש להתנגד להצעת החוק.

בברכה,

ד"ר גיל לימון, עו"ד

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

היועצת המשפטית לממשלה
מ"מ נציב שירות המדינה
מנהל מערך ייעוץ וחקיקה – המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)
מנהל רשות החברות הממשלתיות
ראש אשכול טוהר המידות, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)
המשנה ליועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה
היועצת המשפטית לנציבות שירות המדינה
ממלאת מקום היועצת המשפטית לרשות החברות הממשלתיות