

בבית המשפט העליון

בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק

קבוע ליום 3.9.2025

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

העותרים:

1. כרמי גילון ואח' (בג"ץ 18225-06-25)
ע"י ב"כ עו"ד דפנה הולץ לכנר ואח'

2. התנועה למען איכות השלטון בישראל (בג"ץ 24804-06-25)
ע"י ב"כ עו"ד ד"ר אליעד שרגא ואח'

3. משמר הדמוקרטיה הישראלית (בג"ץ 25348-06-25)
ע"י ב"כ עו"ד יובל יועז ואח'

4. האקדמיה למען ישראל דמוקרטית ואח' (בג"ץ 31230-06-25)
ע"י ב"כ עו"ד רונן ברומר ואח'

5. סיעת יש עתיד (בג"ץ 7094-08-25)
ע"י ב"כ עו"ד רונן גזית ואח'

6. לשכת עורכי הדין בישראל ואח' (בג"ץ 7100-08-25)
ע"י ב"כ עו"ד נדב ויסמן ואח'

- נ ג ד -

המשיבים:

1. ממשלת ישראל
ע"י שר המשפטים ושר התפוצות

2. היועצת המשפטית לממשלה
ע"י ב"כ ממחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, ירושלים

המבקשת

האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567

להצטרף:

ע"י ב"כ עו"ד עודד פלר (מ"ר 36085) ו/או אבנר פינצ'וק ו/או גדיר ניקולא ו/או דבי גילד-חיו ו/או עביר ג'ובראן ו/או טל חסין ו/או ניצן אילני ו/או הגר שחטר ו/או רעות שאער ו/או הילה שרון

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

רח' איתמר בן אבי"י 9 תל אביב 6473629

טל': 03-5608185; פקס': 03-5608165; דוא"ל: oded@acri.org.il

בקשה להצטרף להליך כידיד בית המשפט

בית המשפט הנכבד יתבקש לצרף את האגודה לזכויות האזרח בישראל להליך כידיד בית המשפט, ולאפשר לה להציג את עמדתה במסגרתו בנוגע להיבטים של זכויות אדם.

ואלה נימוקי הבקשה:

1. עניינן של עתירות אלה בהחלטת הממשלה לשנות מן המנגנון לפיטורי היועצת המשפטית לממשלה ובהחלטתה לפטרה. העתירות הוגשו מטעם יחידים ועמותות, סיעת יש עתיד ולשכת עורכי הדין, והן מתמקדות באי חוקיות הליך פיטוריה של היועצת המשפטית לממשלה על פי כללי המשפט המינהלי, ובהיבטים הנוגעים למינהל תקין, לטוהר המידות ולשלטון החוק. על פי החלטת בית המשפט הנכבד מיום 7.8.2025, הדיון בעתירות יתקיים ביום 3.9.2025.
2. האגודה לזכויות האזרח בישראל (להלן: **האגודה**) הינה ארגון זכויות האדם הגדול והוותיק בישראל, ולא אחת משמשת עותרת ציבורית בעניינים של זכויות אדם שיש להם "חשיבות ציבורית כללית, הקשורים לשלטון החוק במובנו הרחב ולעניינים בעלי אופי חוקתי" (בג"ץ 651/03 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת השש-עשרה**, פ"ד נז(2) 62, 69 (2003)).
3. האגודה תבקש להצטרף להליך כידיד בית המשפט על מנת להפנות זרקור להשלכות על זכויות אדם של מהלך פיטוריה של היועצת המשפטית לממשלה כפי שנעשה, ולסייע לגיבוש ההלכה בהקשר זה (לעניין השיקולים לצירוף ידיד בית המשפט ראו: מ"ח 7929/96 **קוזלי נ' מדינת ישראל**, פ"ד נג(1) 529, 553 (1999)). לא תהא זו הפעם הראשונה – האגודה צורפה לא אחת כידיד בית המשפט על מנת לתרום להליכים בסוגיות של זכויות אדם ולהעשיר את הדיון בהם (ראו, בין היתר, מהשנים האחרונות: בג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פסקה 27 לפסק דינה של הנשיאה חיות (1.1.2024) (להלן: **עניין הסבירות**); עע"ם 7390/23 **עמותת "ראש יהודי" נ' עיריית תל אביב-יפו** (החלטה מיום 6.10.2023)).
4. אם כן, האגודה מבקשת להצטרף להליך על מנת לעמוד על היבטי זכויות האדם הנוגעים לתפקיד היועצת המשפטית לממשלה, ועל המסקנה הנגזרת מכך: החובה להקפיד על עצמאות המוסד ואי תלותו, כמו גם על הליך המינוי והפיטורים של היועצת המשפטית לממשלה ושומרי סף אחרים, כתנאי הכרחי להגנה על זכויות אדם.
5. יודגש, כי האגודה אינה מבקשת להתערב בבירור המחלוקת בעניינה של היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה, או לחלוק לה מחמאות על פועלה להגנה על זכויות האדם. הייעוץ המשפטי לממשלה בהובלתה של עו"ד בהרב-מיארה כושל במקרים רבים בשמירה על זכויות אדם, וראוי לביקורת חריפה על החלטותיו הרבות לפגוע בזכויות אדם או להגן על מעשי מינהל וחקיקה הפוגעים בהם. מצב זכויות האדם בישראל בימים אלה הוא מהקשים שהיו, בבתי הסוהר ובמתקני המעצר מהמחרידים, בגדה המערבית מהנוראים, וברצועת עזה מהמזוויעים. בעניינים רבים דומה שמעל הרשויות הותר כל רסן, וכי זכויות האדם וערך חייו של האדם היו למרמס. האגודה יוצאת חוצץ נגד הפרות של זכויות אדם בשורה ארוכה של מקרים, ולא תחדל מכך. הדברים אף מוכרים לבית המשפט הנכבד מהליכים משפטיים שהאגודה ניהלה בפניו ועודה מנהלת.

6. ולצד זאת, קשה להפריז בהידרדרות הצפויה במצב זכויות האדם ממתן אפשרות לפיטורים של היועצת המשפטית לממשלה בדרך שבה נהגה הממשלה עתה משיקוליה הפוליטיים.

7. פרופ' יצחק זמיר כינה את הייעוץ המשפטי לממשלה "כלב השמירה של זכויות האדם", והבהיר כי בשל חובתה של הרשות הציבורית לכבד את זכויות האדם, על הייעוץ המשפטי "להדריך את הרשות שלא תפגע שלא לצורך או מעבר לצורך בזכויות האדם" (יצחק זמיר "הייעוץ המשפטי לממשלה: משרת הציבור ולא משרת הממשלה" **ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי** 453, 451 (1993)). "הרשות הציבורית, יהיה זה שר או משרד ממשלתי או אפילו הממשלה", כתב עוד, "אינה הלקוח האמיתי של הייעוץ המשפטי בשירות הציבורי. הלקוח האמיתי, כפי שמתבקש מיחס של נאמנות, הוא הציבור... הציבור הטיל עליו תפקיד כפול: לייעץ לממשלה, כדי שתוכל למלא את תפקידה במסגרת הדין, ולפקח על הממשלה, שלא תחרוג מן הדין... הוא ימלא את חובתו בנאמנות רק אם יאבק, גם במחיר עימות עם השלטון, לקיים ולקדם את שלטון החוק במובן הרחב, הכולל את עקרונות השוויון, החירות וההגינות" (שם, עמ' 454; ראו עוד: יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** כרך ד 2408-2407 (2017) (להלן: **זמיר**)).

8. בל נטעה – אין משמעות הדברים, כי הייעוץ המשפטי "מסרס" את הממשלה. "בהעדר כל מנגנון של ביזור הכוח, הממשלה בישראל כרשות המבצעת היא מהממשלות החזקות ביותר במדינות דמוקרטיות-מערביות" (עניין **הסבירות**, פסקה 6 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) עמית). בהיותה של ישראל "דמוקרטיה לא משוכללת" (שם, בפסקה 5), על הייעוץ המשפטי לממשלה, בין היתר, להציב לממשלה גבולות ולשמש בלם להפרה של שלטון החוק ולפגיעה בזכויות האדם: "תפקיד מיוחד במינו וחשוב במיוחד במערכת הבלמים והאיזונים נודע ליועץ המשפטי לממשלה... היועץ המשפטי לממשלה הוא בעצם רשות ממלכתית, עצמאית במילוי תפקיד מרכזי במערכת של אכיפת החוק. במילוי תפקידו, היועץ המשפטי לממשלה אמור, בין השאר, לפקח מטעם הציבור על הממשלה, שלא תחרוג מן הסמכויות שהחוק הקנה לה ולא תעשה שימוש לרעה בסמכויות אלה..." (זמיר כרך א 97 (2010)).

9. ליועצת המשפטית לממשלה סמכויות בשורה ארוכה של נושאים שיש להם השפעה קריטית על זכויות אדם; היא ראשת מערכת אכיפת החוק, והיא אחראית לקבוע האם החלטותיהן של כל זרועות הממשלה חוקיות וראויות להגנה. בשל אופי הסמכויות שהוקנו לה, היא אינה כפופה בהפעלתן להוראותיהם של גורמים פוליטיים (ראו: זמיר כרך ב 938-939 (2011); זמיר כרך ד 2406 (2017); אמנון רובינשטיין וברק מדינה **המשפט החוקתי של מדינת ישראל** כרך ב 1010-1013 (להלן: **רובינשטיין ומדינה**); דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך א 88 (2010) (להלן: **ברק-ארז**)).

10. בכל הנוגע לסמכויות בנוגע לאכיפת החוק, ולחובה להבטיח שוויון וריסון בהפעלת סמכויות אלה, דומה שאין צורך להרחיב (ראו, למשל: **רובינשטיין ומדינה**, עמ' 1013-1024). עניינים אלה נוגעים לליבת כבוד האדם, לחירותו הפיזית ולשלל חירויותיו האזרחיות (ובתוך כך להתבטא בחופשיות), לחייו, לבריאותו ולשלומו, לזכותו לקניין ולזכותו לפרטיות, ועוד ועוד. אין כל דרך למלא חובות אלה ללא עצמאות, מקצועיות וניטרליות. הדברים נכונים תמיד, ודאי בימים של מעורבות חוצת גבול של גורמים פוליטיים בסוגיות הנוגעות להפעלת סמכויות אכיפה

(ראו: בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (2.1.2025); ראו גם: בג"ץ 9037-08-24 הכהן נ' ראש הממשלה וחוות דעתה של האגודה שהוגשה במסגרתו (ההליך תלוי ועומד)).

11. לצד היבטי אכיפת החוק, קשה להפריז אף בחשיבות תפקידה של היועצת המשפטית לממשלה בהענקת ייעוץ משפטי עצמאי וייצוג משפטי מקצועי לרשויות המדינה, אשר משמשים לא אחת קו הגנה פנימי בהגנה על זכויות האדם: "היועץ המשפטי לממשלה פועל כבלם פנימי של הממשלה... [ועליו] לפעול, ביוזמתו הוא, כדי למנוע פעולה בלתי חוקית מצד רשות ממשלתית כלשהי. בדרך זו הוא יוצר קו הגנה ראשון לשלטון החוק, המאפשר לבית המשפט לפעול כקו הגנה שני" (יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה בשעת משבר: פרשת שירות הביטחון הכללי (השב"כ)" ספר אורי ידין 47, 54-55 (תש"ן); ראו גם: רובינשטיין ומדינה, עמ' 1000; אברהם וינרוט "שניות בתפקידי היועץ המשפטי לממשלה" המשפט ג 85, 87 (1995)).

12. כפי שתוארה זאת פרופ' דפנה ברק-ארז: "... הביקורת השיפוטית אינה הערוץ היחיד לביקורת משפטית על פעולת הרשות. ככלל, הביקורת המשפטית על פעולת הרשויות כוללת שני ענפים עיקריים – הביקורת המשפטית הפנימית, הנעשית באופן שוטף על ידי מערך הייעוץ המשפטי של הרשויות, והביקורת השיפוטית הננקטת על ידי בתי המשפט" (ברק ארז כרך ד 6 (2017)).

13. ועוד: "ככלל, עבודת המינהל מלווה בייעוץ משפטי, והעוסקים בייעוץ זה עשויים להציג התנגדות להחלטה העומדת על הפרק – בין מבחינת תכניה ובין מבחינת הליך קבלתה – מטעמים משפטיים. כמובן, דרך אחרת להשקיף על הדברים היא לומר שאין מדובר בביקורת חיצונית על תהליך קבלת ההחלטה, אלא במרכיב חשוב של תהליך ההחלטה עצמו. בחיי המעשה, הביקורת המשפטית הפנימית מציבה את המבחן הראשון לחוקיותה של הפעולה המינהלית עוד לפני הדיון בנושא בבית המשפט" (שם, עמ' 7).

14. מבין אלפי ההחלטות שמקבלות הרשויות, שלרבות מהן השלכה ישירה על זכויות אדם, רק מעטות מגיעות לדיון משפטי. מי שאמור להיות אמון על כך שהרשויות לא תפגענה בזכויות אדם שלא כדין הם שומרי הסף, ובמיוחד היועצת המשפטית לממשלה ומערך הייעוץ שבראשותה. בלשונו של עו"ד יהושע שופמן, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה: "תולדות המשפט כוללות לא רק את החקיקה ואת פסיקת בתי המשפט, אלא גם את החוקים שלא נחקקו ואת הפסיקה שנחסכה. היועץ המשפטי לממשלה ממלא תפקיד מפתח בבקרה המשפטית המוקדמת של פעולת הרשות המבצעת..." (יהושע שופמן "היועץ המשפטי לממשלה כשומר סף חוקתי" ספר אליקים רובינשטיין 905, 906 (2020)).

15. פרופ' יואב דותן עמד על תפקיד הייעוץ המשפטי במשפט הציבורי הישראלי, הן בשלב עיצוב המדיניות והן בעת הייצוג, ועל מקומו במערך הביקורת על חוקיות פעולות הרשויות: "הביקורת על חוקיות פעולתו של המינהל אינה מופעלת רק בבתי המשפט או בטריבונלים משפטיים. קיים נדבך נוסף להפעלת הביקורת והוא מערך הייעוץ והייצוג המשפטי של המינהל הציבורי... המערך המשפטי של המדינה מתפקד במידה רבה כמעין ערכאת ביקורת מקדמית הנהנית מאי-תלות רבה ברשויות המינהל שאותן מערך זה משרת... בראש המערך עומד היועץ המשפטי,

שקביעותיו מחייבות כאמור משפטית את כל יחידות הממשל. היועצים המשפטיים נדרשים לתת ייעוץ לרשויות המינהל שיתאם הן את פסיקת בג"ץ והן את פרשנות הדין, כפי שמפרשים אותו היועץ המשפטי ונציגיו. במובן זה מערך הייעוץ המשפטי מתפקד כמעין ערכאת ביקורת שיש לה השפעה רבה על תהליכי קבלת ההחלטות במינהל הציבורי עוד בטרם הגיע הדבר לערכאות ולעיתים אף בטרם הגיעה ההחלטה לידיעת הנוגעים בדבר או הציבור. בד בבד גם מערך הייצוג של המדינה, ובמיוחד הפרקליטות ומחלקת הבג"צים, מתפקדים אף הם כמעין ערכאת ביקורת שיפוטית... מערכי הייצוג של המדינה בבג"ץ פועלים לא אחת כערכאות מעין-שיפוטיות, הבוחנות את עמדות הרשויות-הלקוחות באופן שמשקף את עמדת בג"ץ עצמו בנושא הנדון, מתוך חתירה לפתרונות של סכסוכים מחוץ לבית המשפט... הלכה למעשה מערך הייעוץ המשפטי שתואר לעיל הוא שיקוף של מערך הביקורת השיפוטית... הוא מתחיל להשפיע על הליכי גיבוש האקט המינהלי עוד כשהכדור נמצא אצל הרשות המינהלית... [והשפעתו] משמשת מעין שיקוף של... שלב הביקורת השיפוטית. בשיטה מינהלית שבה מושם דגש בהליך גיבוש ההחלטה הראשונית ברשות המוסמכת תפקידה של הביקורת השיפוטית מוגבל, והביקורת משפיעה רק 'מרחוק', ורק כשהעניין מגיע, במקרים נדירים יחסית, לערכאות משפטיות. לעומת זאת בשיטה הישראלית שתוארה כאן הפיקוח של ערכאות הביקורת השיפוטית משפיע על ההליך, דרך מערך הייעוץ, כבר בשלב הראשון... לביקורת השיפוטית יש תפקיד מרכזי ביותר ביצירה ובגיבוש של המעשה המינהלי בשיטת המשפט שלנו, תפקיד שמקרין על ההליך המינהלי לכל אורכו" (יואב דותן **ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי** כרך א 49-53 (2022)).

16. על אופי הביקורת המשפטית של הייעוץ המשפטי לממשלה ועל היקפה עמד גם פרופ' זמיר בקובעו: "כאשר היועץ המשפטי לממשלה מחליט לקיים ביקורת לגוף העניין על החלטה שנתקבלה על ידי גוף ממשלתי, הביקורת צריכה להתבסס על עילות הביקורת המקובלות בבית המשפט... לשון אחר, היקף הביקורת מטעם היועץ המשפטי לממשלה אמור להיות רחב לא פחות מהיקף הביקורת על ידי בית המשפט" (זמיר כרך ד 2422 (2017)).

17. מעורבות זו של הייעוץ המשפטי לממשלה מחזקת את מעמדו בפני בית המשפט, שעה שסוגיות של זכויות אדם מגיעות לביקורת שיפוטית. במילותיו של פרופ' ברק מדינה: "בית המשפט נוהג לייחס משקל רב במיוחד לעמדות של היועצים המשפטיים באשר לקיומה של הצדקה לפגוע בזכויות חוקתיות. בכמה מקרים הביע היועץ המשפטי לממשלה עמדה מפורשת שחקיקה מסוימת פוגעת שלא כדין בזכויות חוקתיות ולפיכך דינה בטלות, ובית המשפט אימץ עמדה זו" (ברק מדינה **דיני זכויות אדם בישראל** 251 (2016)).

18. כללם של דברים, כי עצמאות, מקצועיות וניטרליות הן קריטריונים ליכולת היועצת המשפטית לממשלה להגן באופן אפקטיבי על זכויות האדם אל מול הדרג הפוליטי, שלו עוצמה אדירה. ערעור מעמדה של היועצת המשפטית לממשלה בדרך שבה נהגה הממשלה, משמעו ערעור מעמדם של כלל היועצים המשפטיים. הידוק החבל סביב צווארם ופיטוריהם בהליך כמו זה הנדון עתה צפויים להשמיט את הקרקע תחת יכולתם למלא את תפקידיהם – הן תפקידי האכיפה, הן תפקידי הייעוץ והייצוג.

19. מעקב אחרי פעולותיה של הממשלה מלמד שפיטוריה של היועצת המשפטית לממשלה בדרך זו אינם אלא חלק ממהלך פופוליסטי נרחב של שינוי המשטר הדמוקרטי והחלשת מערכת האיזונים והבלמים, עד כדי חיסול שלטון החוק והיכולת להגן על זכויות האדם (לסקירת צעדי הממשלה מאז ראשית שנת 2023 ועד עתה ראו דוחותיה של האגודה: "המתקפה על הדמוקרטיה" (אוגוסט 2023); "ההפיכה המשפטית בצל המלחמה" (דצמבר 2023); "קריסת ההגנה על זכויות האדם בישראל ובגדה בצל המלחמה" (אוקטובר 2024); "מהרס הדמוקרטיה לבניית הדיקטטורה" (אפריל 2025)).

20. פיטורי היועצת המשפטית לממשלה, באופן בו הדברים נעשו כעת, הם עוד שלב במהלך כולל זה. הם עתידים להפוך את תפקידה למשרת אמון ולעקור מתוכו את היכולת להגן על זכויות האדם. הממשלה תוכל להדיח יועץ משפטי שלא "יתיישר" עם מדיניותה, ומכאן קצרה הדרך להדחת גורמים מקצועיים נוספים בהתאם לאינטרסים פוליטיים. שומרי סף, שתפקידם להציב גבולות לדרג הפוליטי, ייהפכו לכלי שרת בידיו. הדמוקרטיה "הלא משוכללת" תהפוך נכה עוד יותר.

בית המשפט הנכבד יתבקש להורות על צירופה של האגודה להליך כידיד בית המשפט ולאפשר לה לטעון בעניינים אלה.

עו"ד פלר, עו"ד

8 באוגוסט 2025

עו"ד פלר, עו"ד
ב"כ האגודה לזכויות האזרח בישראל