

העותרת: האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567

ע"י ב"כ עו"ד עודד פלר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או גדיר ניקולא ו/או דבי גילד-חיו
ו/או מיכל תגיר ו/או טל חסין ו/או ניצן אילני ו/או הגר שחטר ו/או רעות שאער
ו/או הילה שרון ו/או עדן גלעד ו/או יעל זיידמן ו/או אלזה בונייה
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

וכן ע"י ב"כ עו"ד יונתן ברמן
ד"ר רענן הר זהב אדלשטיין ברמן, עורכי דין

נגד

המשיבים: 1. הכנסת

ע"י ב"כ מהלשכה המשפטית
הכנסת, ירושלים

2. הממשלה

3. שר המשפטים

4. היועצת המשפטית לממשלה

ע"י ב"כ ממחלקת הבג"צים
פרקליטות המדינה, ירושלים

עתירה למתן צו על תנאי ובקשה לצו ביניים ולדיון דחוף

בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על תנאי, המופנה אל המשיבים ומורה להם לבוא וליתן טעם מדוע לא יבוטל חוק היועץ המשפטי לממשלה (חוות דעת, ייצוג ופיקוח), התשפ"ו-2026 (להלן: **החוק**).

לחלופין, בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על תנאי מדוע לא יימחקו מן החוק, על פי "עקרון העיפרון הכחול", ההסדרים הנוגעים לביטול המעמד המחייב של חוות הדעת המשפטית של היועץ המשפטי לממשלה; להשתקת קולו של היועץ המשפטי לממשלה בהליכים משפטיים; לפיקוח על היועץ המשפטי לממשלה, ובתוך כך גם לדרך מינויו ולסיום כהונתו.

כן מתבקש בית המשפט הנכבד להורות בצו ביניים, כי תחולת החוק תידחה עד להכרעה בעתירה זו, ולקבוע את העתירה לשמיעה בהקדם.

העתק החוק מצ"ב ומסומן ע/1.

מבוא ובקשה לצו ביניים ולדיון דחוף

1. היועץ המשפטי לממשלה, וכמותו מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, הם קו הגנה ראשון מפני פגיעה בלתי חוקית בזכויות אדם. בית המשפט הוא קו הגנה שני, אליו מגיע רק חלק קטן מן ההחלטות המינהליות. מכאן שהחלשת היועץ המשפטי לממשלה אינה מגלמת אך פגיעה מוסדית, אלא מהווה פגיעה ממשית ביכולת להגן על זכויות אדם.
2. החוק מושא עתירה זו מבקש לחולל בדיוק את אלה – לשנות מן היסוד את מעמד היועץ המשפטי לממשלה, לפגוע בעצמאותו ואי תלותו ההכרחיות להגנה על זכויות אדם, ולערער את מערך האיזונים והבלמים הייחודי לישראל.
3. אף על פי שהחקיקה מנוסחת כהסדרה מוסדית של תפקיד קיים, מדובר בשינוי חוקתי ומשטרי, שתוצאתו ערעור הדמוקרטיה והחלשת אחד ממנגנוני הריסון המרכזיים והבודדים לכוחה של הממשלה בישראל. זאת, בשלושה מישורים: מעמד חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה; סמכויות הייצוג בערכאות; מינוי היועץ המשפטי לממשלה ופיטוריו, ופיקוח הממשלה ושר המשפטים על עבודתו.
4. במקום ממשלה הכפופה לפרשנות משפטית מוסמכת ועצמאית של הדין – ממשלה שיכולה למנות ולפטר את היועץ המשפטי לממשלה כאוות נפשה, מפקחת על היועץ המשפטי לממשלה (המשמש גם כראש מערכת התביעה), יכולה להשתחרר מחוות דעתו (לרבות בעניינים קריטיים של זכויות אדם), לקבוע בעצמה את עמדתה המשפטית, לבחור ייצוג חיצוני, ואף למנוע מן היועץ להציג את עמדתו בפני בית המשפט, ולהסתיר אגב כך את התשתית העובדתית והמשפטית שביסוד עמדתו. הממשלה מעל החוק, ויכולה לפגוע בזכויות אדם כאוות נפשה, אלא אם תיבלם על ידי בית המשפט, ואולם אך ורק באותם מקרים שיגיעו לפתחו.
מכאן עתירה זו.
5. אמנם, על פי סעיף 18 לחוק, תחולתו נדחית עד ליום 1.1.2027, ואולם השפעתו ההרסנית על מעמד חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, ומכאן על שלטון החוק וכתוצאה על זכויות האדם – מיידית. המסקנה של שרי הממשלה וכמותם של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, כי נקודת האיזון השתנתה; כי כהונת היועצת המשפטית לממשלה כיום על בלימה; וכי עמדתה אינה מחייבת עוד, אינה "נדחית". היא מיידית.
6. עד ליום 1.1.2027 חמישה חודשים וחצי בלבד, בעיצומם בחירות לכנסת. בלוח זמנים ממשלתי (כמו גם בלוח זמנים דיוני בבית משפט נכבד זה) מדובר בשבריר שנייה. כל הפעולות מרגע זה – של משרד הביטחון, משרד האוצר, משרד הרווחה, משרד הבינוי והשיכון, משרד התקשורת, רשות האוכלוסין וההגירה, משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, הצבא, המינהל האזרחי, שירות הביטחון הכללי ועוד – נעשות מתוך הנחה שבחינתן המשפטית הפנימית תתקיים בהגיע הרגע בדרך פוליטית, ועד שהעניין יתברר בפני בית המשפט – ממילא יוענק גם ייצוג פוליטי. הייעוץ המשפטי לממשלה אויין, ועימו שלטון החוק ומערך ההגנה הפנימי על זכויות האדם. תוהו ובוהו משפטי וסכנה ברורה ומיידית לדמוקרטיה ולזכויות האדם.
7. סיכויי העתירה גבוהים. חקיקה פופוליסטית כזו, שפגיעתה בדמוקרטיה, בשלטון החוק ובכל קשת זכויות אדם ודאית, אינה הולמת את ערכיה של מדינת ישראל ותכליתה אינה ראויה.

8. אף מאזן הנוחות מצווה מעצמו על מתן צו ביניים. ללא צו ביניים פגיעתה של החקיקה בשלטון החוק ובמערך האיזונים להגנה על זכויות האדם עלולה להיות בלתי הפיכה. המשיבים יוכלו לגלות איפוק עוד זמן מה, בטרם יתחולל שינוי משטרי עד להכרעת בית המשפט הנכבד בעתירה. הם ממילא לא יצליחו, אפילו ירצו, להספיק ולהשיב לעתירה זו בטרם ייכנס החוק לתוקפו (לעניין מתן צווי ביניים נגד החלתם של חוקים ראוי, למשל: בג"ץ 8276/05 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הבטחון (30.7.2006); בג"ץ 4406/16 איגוד הבנקים בישראל נ' כנסת ישראל (11.7.2016); בג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל – הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה (14.5.2017); בג"ץ 1308/17 עיריית סלואד נ' הכנסת (17.8.2017); בג"ץ 75050-01-25 לשכת עורכי הדין בישראל נ' הכנסת (החלטות מהימים 5.2.2025, 26.3.2025 ו-13.11.2025); בג"ץ 41953-07-26 ישראל חופשית נ' הכנסת (15.7.2026); והשוו גם: בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת (11.1.2024)).

9. אשר על כן, בית המשפט הנכבד יתבקש ליתן צו ביניים ולקבוע את העתירה לשמיעה בהקדם.

העובדות הצריכות לעניין

10. ביום 15.7.2026, רגע לפני פיזור של הכנסת ה-25, אישרה המליאה בקריאה שנייה ושלישית את החוק.

11. עתירה זו אינה תוקפת את הליך החקיקה, הגם שנפלו בו פגמים, ולכן לא נכביר מילים אודותיו. די אם נאמר, כי הליך החקיקה, כדרכם של הליכי חקיקה נוספים הנוגעים למערכת המשפט בישראל שהתקיימו בשנים האחרונות, התנהל בבריונות, ובסופו אף ברשלנות ובחופזה רבה, ללא שלובנו כלל הסוגיות והשלכות החקיקה.

12. שלבי החקיקה מפורטים באתר הכנסת. נסתפק, לפיכך, בעיקרי הדברים – שלבי החקיקה, ההסדרים שבחוק ועיקרי העמדות שהושמעו בעניין הפגיעות הגלומות בו.

13. ראשיתה של החקיקה בתשע הצעות חוק פרטיות שהונחו בכנסת ה-25 בין השנים 2022 ל-2024 – שתיים מהן קרויות "הצעת חוק התובע הכללי" (בהובלת חה"כ חנוך מלביצקי ואריאל קלנר), שש מהן קרויות "הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה" (בהובלת חה"כ אלי דלל וקבוצת חברי כנסת, יצחק קרויזר, מישל בוסקילה, ניסים ואטורי, אליהו רבינו, ושמוחה רוטמן וקבוצת חברי כנסת), ואחת – "עצמאות של היועץ המשפטי של משרד ממשלתי, מעמדו וסמכויותיו" (בהובלת חה"כ אביחי בוארון).

14. ביום 4.5.2025 דנה ועדת השרים לענייני חקיקה בעמדתה ביחס להצעת פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2024 של הח"כ מישל בוסקילה (פ/5262) וביחס להצעת חוק התובע הכללי, התשפ"ג-2022 של חה"כ חנוך מלביצקי (פ/877), החליטה לתמוך בהן (ואגב כך, בהמשך, גם בהצעות החוק האחרות), ובאופן יוצא דופן קבעה בהחלטתה הנחיות מפורטות לנושאים שיש לדון בהם בוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת. ביום 13.5.2025 החלטת ועדת השרים קיבלה תוקף של החלטת ממשלה. זהו נוסח ההחלטה (הדברים מובאים, מילה במילה, כפי שהם במקור):

א. המשך הליכי החקיקה יקודמו בהסכמת שר המשפטים.

ב. ככל שיתברר שהנושאים אשר יפורטו להלן לא יידונו בכנסת לאחר הקריאה הטרוםית או הקריאה הראשונה, יחזיר שר המשפטים את הצעות החוק לדיון

בוועדת השרים לענייני חקיקה. להלן הנושאים שוועדת השרים מבקשת מוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת לדון בעת הליכי החקיקה:

1. ליועץ המשפטי לממשלה לא יהיו סמכויות בעניינים פליליים ולפרקליט המדינה לא תהיה כפיפות מינהלית ומקצועית ליועץ המשפטי לממשלה.
2. יש לקיים דיון עומק בעניין שיטת המינוי המתאימה.
3. ניסוח הצעת החוק באופן שלא יתלה את הכשירות לכהונת התובע הכללי בחברות בלשכת עורכי הדין, אך כן על בסיס ניסיון משפטי ובתפקיד עורך דין.
4. תידון סוגיית תקופת כהונה – ישנם שיקולים מתנגדים – האם לקבוע כהונה של פרק זמן אחד מתן אפשרות להארכת כהונה כדי לייצר מנגנון שישמש תמריץ להימנע מאכיפה ברגנית.
5. בחינה של פיצול בשני תחומים נוספים: א. מתן מעמד בכיר יותר ממשנה ליועץ המשפטי לממשלה למשרת הייעוץ המשפטי בדיון הבין-לאומי, תחום ייחודי המצריך מומחיות שאין ליועץ המשפטי לממשלה ב. הפרדה דו-כיוונית בין הגורם המייעץ לממשלה לבין הגורם המייצג אותה בערכאות משפטיות.
6. ייצוג – יצירת מנגנון שייתן לחברי הממשלה את היכולת לקבל ייצוג נפרד כאשר המערכת אינה יכולה לספק ייצוג שמגיע להם.
7. לקבוע תחולה מיידית ולא לדחות אותה לכנסת הבאה אך ניתן לשקול קביעת הוראת מעבר שתסיר חשש לניגוד עניינים.

העתק החלטת הממשלה מס' 3020 (חק/1785) מיום 13.5.2026 מצ"ב ומסומן ע/2.

15. לאחר הקריאה הטרוםית (הצעות חוק התובע הכללי אושרו ביום 11.6.2025 והצעות חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה אושרו ביום 29.10.2025), החליטה המליאה ביום 3.11.2025 כי ועדת החוקה, חוק ומשפט (להלן: **הוועדה**) תדון בהכנתן לקריאה הראשונה. לאחר סדרה של ישיבות בוועדה אוחדו הצעות החוק לקריאה ראשונה להצעת חוק היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי (מינוי, כהונה, תפקידים וסמכויות), התשפ"ו-2026 (ה"ח הכנסת 1192, בעמ' 217 (25.5.2026)), ולאלה צירפה הוועדה מטעמה את הצעת חוק יסוד: סמכויות חקירה והעמדה לדיון (תיקוני חקיקה) (שם, בעמ' 2016) (להלן יקראו במאוחד: **הצעת החוק בקריאה ראשונה**).

העתק הצעת החוק בקריאה ראשונה מצ"ב ומסומן ע/3.

16. בעת ההכנה לקריאה הראשונה נדונו בוועדה, בעיקרם, שני צירים מרכזיים של ההצעה. האחד – שינוי מבני במוסד היועץ המשפטי לממשלה וביחסיו עם מערך התביעה הכללית; והשני – שינוי מעמדן של חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה ושל מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, לרבות שאלת הייצוג בערכאות. בתוך כך נדונה שאלת פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה והעברת רכיבים מן התפקיד לגורם נפרד – "התובע הכללי" או גורם מקביל. במסגרת זו נדונו שיטת המינוי של הגורם החדש, מעמדו, תקופת כהונתו, מערכת היחסים בינו לבין היועץ המשפטי לממשלה, והשלכות הפיצול על עצמאות התביעה הכללית ועל מערך אכיפת החוק.

17. במקביל נדונו בוועדה הסדרים הנוגעים למעמד חוות הדעת המשפטיות של היועץ המשפטי לממשלה ושל היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה. הדיון עסק, בין היתר, בשאלה האם חוות הדעת של היועץ המשפטי מחייבות את הממשלה ואת שריה, באילו תנאים תוכל הממשלה לסטות מעמדת הייעוץ המשפטי, ומהו מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה כפרשן המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת.

18. סוגיה נוספת שנדונה בהליך היתה ייצוג הממשלה, השרים ורשויות המדינה בערכאות. הוועדה עסקה במנגנון שיאפשר לחברי הממשלה לקבל ייצוג נפרד תחת זה של היועץ המשפטי לממשלה; ועסקה עוד בהפרדה בין הגורם המייצג לממשלה לבין הגורם המייצג אותה בבתי המשפט.
19. ביום 1.6.2026 נדונה הצעת החוק לקריאה ראשונה במליאה, ובהמשך לכך התחדשו הדיונים בוועדה להכנת הצעת החוק לקריאה השנייה והשלישית.
20. מועד פיזור של הכנסת ה-25 התקרב, ובקרב הקואליציה עלה החשש, כי הליך החקיקה לא יושלם. משום כך, ביום 5.7.2026 הציג יו"ר הוועדה, חה"כ שמחה רוטמן, נוסח מקוצר, המתמקד בסוגיות חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, ייצוג ופיקוח.
21. למחרת, 6.7.2026, אישרה המליאה את פיצול הצעת החוק לשתיים: הצעת חוק היועץ המשפטי לממשלה (חוות דעת, ייצוג ופיקוח), התשפ"ו-2026 – היא החקיקה בה עוסק הליך זה – והצעת חוק היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי (מינוי, כהונה, תפקידים וסמכויות), התשפ"ו-2026 (פ/877/25) (כ/1192). הדיונים לגבי ההצעה השנייה לא נמשכו, והממשלה או הכנסת הבאה יצטרכו להחליט האם יבקשו להחיל עליה דין רציפות, בהתאם לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993.
- נוסח הצעת החוק המפוצלת מיום 6.7.2026 מצ"ב ומסומן ע/4.
22. נתמקד, לפיכך, בעניינים הנוגעים להסדר שנותר בחוק עסקינן. החקיקה נחלקת לשלושה פרקים: א. חוות דעת (סעיפים 1-5); ב. ייצוג בערכאות (סעיפים 6-12); ג. הוראות כלליות (סעיפים 13-19). נציג את עיקריה.
23. פרק א', "חוות הדעת", קובע בסעיף 2 את תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה ליועץ לממשלה. סעיף 3 – את תפקידו לתת חוות דעת. סעיף 4 קובע כי תוקפן של חוות הדעת כמשקפות את הדין עבור הרשות המבצעת. סעיף 5 קובע חריגים לתוקפה המחייב של חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה, זולת גורם המפעיל סמכות שיפוטית או מעין שיפוטית. לב ההסדר בסעיף זה: אם הממשלה ראתה טעם בכך, היא אינה חייבת לראות את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה כמשקפת את הדין. הממשלה רשאית לפטור גם את יתר משרדי הממשלה מכך. במקרה זה עליה להניח את החלטתה על שולחן ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (או של ועדת החוץ והביטחון במקרה של חוות דעת ביטחונית), בצירוף חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה הנוגעת בעניין.
24. פרק ב', "ייצוג בערכאות", קובע בסעיף 6 את ייצוגה של הרשות המבצעת על ידי היועץ המשפטי לממשלה. לצד זאת, סעיפים 7-10 קובעים, כי הסמכות לקבוע את עמדת הרשות המבצעת בכל הליך נתונה לממשלה; כי הממשלה יכולה להחליט על ייצוג נפרד; וכי אם החליטה כאמור, היועץ המשפטי לא יתייצב בהליך ולא יציג את עמדתו, אלא באישור הממשלה, ועדת שרים או שר המשפטים. סעיף 11 עוסק בייצוג גופים אחרים של המדינה שאינם חלק מהרשות המבצעת. סעיף 12 קובע, כי הוראות פרק ב' לא יחולו על הליכים בתחום המשפט הפלילי; על ייצוג גורמים המפעילים סמכות שיפוטית או מעין-שיפוטית, ועל סמכויות שהוקנו בחיקוק ליועץ המשפטי לממשלה. ואולם, אף בעניינים אלה תוכל הרשות המבצעת לקבוע את עמדתה כשהיא צד להליך.
25. פרק ג' עניינו "הוראות כלליות". סעיף 13 עוסק בבירור טענה בהליך משפטי בעניין תוקפו של חוק. סעיף 14 מעגן את עצמאות שיקול הדעת של היועץ המשפטי לממשלה בשיקוליו ובהחלטותיו (בלי לגרוע מסמכויות הממשלה שהוזכרו). סעיף 15 קובע מנגנון פיקוח פוליטי – היועץ המשפטי

לממשלה נתון לפיקוח של שר המשפטים, ועליו למסור לו דין וחשבון על פעולותיו "דרך כלל או בעניין מסוים". על פי סעיף 16, סעיף 4 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), התשי"ח-1958 יתוקן, כך שלאחר הקביעה בו, כי "בכל הליך שהמדינה צד לו תיוצג המדינה על ידי היועץ המשפטי לממשלה או בא-כוחו", יצוין כי זאת בכפוף להוראות החוק עסקינן. על פי סעיף 17 לחוק, השר רשאי להתקין תקנות לביצוע החוק. סעיף 18 קובע, כי תחילתו של החוק ביום 1.1.2027. סעיף 19 קובע שאין בהוראות החוק להוסיף על סמכויות שהיו ליועץ המשפטי לממשלה ערב תחילתו של החוק. סעיף 20 קובע, כי בתוך 30 ימים מיום תחילתו של החוק תקבל הממשלה החלטה בהתאם לסמכותה לפי סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: **חוק שירות המדינה**) לקבוע את הדרכים למינוי היועץ המשפטי לממשלה.

26. במסגרת הליך החקיקה הונחו בפני הוועדה מספר ניירות מטעם היועץ המשפטי לכנסת, ונשמעו דבריו של ד"ר גור בליי, היועץ המשפטי לוועדה. נביא את עיקרי הדברים, ולמען הנוחות נצרף את שתי חוות הדעת הכתובות העיקריות, מיום 16.11.2025 ומיום 10.6.2026, אשר לטעמה של העותרת נוגעות להיבטים שבנוסח החוק כפי שאושר.

העתקי חוות הדעת של היועץ המשפטי לכנסת מצ"ב ומסומנים 5/ע.

27. היועץ המשפטי לכנסת לא שלל את התכליות המוצהרות של החקיקה – חיזוק יכולתה של הממשלה לקדם את מדיניותה, הבטחת ייצוג שמשקף את עמדתה ומתן ביטוי לאחריותו הדמוקרטית של הדרג הנבחר. ואולם, ד"ר בליי ציין, כי החקיקה, במצטבר, עלולה להחליש באופן דרמטי את מוסד היועץ המשפטי לממשלה, ואת יכולתו לשמש מנגנון ביקורת פנים-מוסדי אפקטיבי על פעולות הממשלה. אם הממשלה רשאית לדחות את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע את עמדת הרשות המבצעת שתוצג בפני בית המשפט, לבחור מייצג אחר ולמנוע את התייצבות היועץ בפני בית המשפט – העצמאות המוצהרת של היועץ המשפטי לממשלה בחוק עלולה להישאר מוגבלת מבחינה מעשית.

28. לעמדת היועץ המשפטי לכנסת, במודל הקיים, היועץ המשפטי לממשלה מסייע לה להגשים את מדיניותה, אך עושה זאת במסגרת הדין ומתוך מחויבות עצמאית לשלטון החוק, לאינטרס הציבורי ולזכויות האדם. החוק משנה איזון זה. השילוב בין האפשרות להשתחרר מחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה, לקבל ייצוג חיצוני, ולמנוע מן היועץ להציג את עמדתו בבית המשפט, הופך את היועץ בפועל לגורם התלוי ברצון הממשלה ולמי שמעמדו קרוב יותר לעורך דין הנשכר לייצג לקוח פרטי. מדובר בשינוי מהותי באופי התפקיד, ובחריגה מן האתוס שעליו נבנה מוסד היועץ המשפטי לממשלה במשך עשרות שנים.

29. על פי היועץ המשפטי לכנסת, היועץ המשפטי לממשלה הוא חלק ממערך האיזונים והבלמים של המשטר בישראל. תפקידו אינו רק לייצג לממשלה כיצד לבצע את מדיניותה, אלא גם להבטיח כי פעולותיה ייעשו בגבולות הדין. כאשר הממשלה יכולה להתגבר על חוות דעת היועץ, להחליף אותו בייצוג חיצוני, ואף למנוע ממנו להציג את עמדתו בפני בית המשפט, נחלש אחד הבלמים המרכזיים על כוח הרשות המבצעת. התוצאה האפשרית היא פגיעה מוגברת בזכויות הפרט, בשלטון החוק ובאמון הציבור. הדבר חמור במיוחד בישראל, שבה מנגנוני האיזון המבניים ממילא חלשים יחסית: אין חוקה שלמה ומשוריינת, אין שני בתי פרלמנט, והממשלה נשענת על רוב בכנסת.

30. הייעוץ המשפטי לכנסת התריע, כי ההסדרים שבחוק יפגעו ביכולתו של היועץ לקיים ביקורת משפטית פנימית על הרשות המבצעת. החוק מאפשר לממשלה לא רק לחלוק על היועץ, אלא גם להשתחרר מחוות דעתו ולהציג בבית המשפט עמדה אחרת באמצעות עורך דין אחר. בכך הממשלה מקבלת כוח מעשי לקבוע לעצמה את גבולות הדין. ביקורת שיפוטית בדיעבד אינה תחליף מלא לביקורת משפטית פנימית בזמן אמת. בית המשפט פועל רק כאשר מוגשת עתירה או תובענה, לאחר שהחלטות כבר התקבלו, ולעיתים לאחר שנגרם נזק. לכן החלשת הייעוץ המשפטי הפנימי פוגעת במנגנון בלימה חיוני בתוך הרשות המבצעת.

31. בנוגע לייצוג, יש מצבים שבהם ראוי לאפשר לרשות שלטונית להציג בפני בית המשפט עמדה החולקת על עמדת היועץ המשפטי לממשלה. אולם לפי המודל הקיים, מדובר במקרים חריגים ונדירים, הנעשים בזהירות ובפיקוח היועץ. החוק משנה את נקודת האיזון גם בהיבט זה. הוא מאפשר לממשלה למנות עורך דין אחר כאשר היועץ אינו מוכן להציג את עמדתה, או כאשר שר סבור שהיועץ אינו מציג או לא יציג אותה כראוי. יש חשש, שהממשלה תוכל לעקוף את עמדת היועץ לא רק במקרים חריגים, אלא בכל מקרה שבו עמדתו אינה נוחה לה. בכך ייצוג חיצוני עלול להפוך ממנגנון חריג למנגנון פעולה שגרתית.

32. אחת ההוראות החריפות בחוק היא זו שמונעת מן היועץ המשפטי לממשלה להתייצב בבית המשפט כאשר הממשלה מיוצגת בידי עורך דין אחר, אלא אם קיבל אישור לכך. זו פגיעה חמורה לא רק ביועץ אלא גם בבית המשפט. בית המשפט עלול לשמוע רק את עמדת הממשלה, כפי שהיא מבקשת להציג אותה, בלי להיחשף לעמדה המשפטית המקצועית של היועץ בדבר הדין. הדבר פוגע ביכולתו של בית המשפט לקבל תמונה מלאה: מה הייתה עמדת היועץ? מדוע סבר שהעמדה הממשלתית אינה ניתנת להגנה? האם קיימת מחלוקת משפטית אמיתית או שמדובר בחריגה ברורה מן הדין? נוסף על כך, מניעת התייצבות היועץ פוגעת בשקיפות כלפי הציבור. הציבור אינו נחשף למחלוקת המשפטית הפנימית ואינו יכול לבקר באופן מושכל את החלטת הממשלה להתעלם מעמדת היועץ.

33. הפגיעה אינה מוגבלת לשלב ההליך המשפטי. אם הממשלה והשרים יודעים כי בעתיד יוכלו לעקוף את היועץ בבית המשפט, למנות עורך דין אחר, ואף למנוע מהיועץ להציג את עמדתו, הדבר ישפיע כבר על שלב הייעוץ המוקדם. במצב כזה, חוות דעת היועץ מאבדת ממשקלה המעשי. הממשלה עשויה להתייחס אליה כהמלצה בלבד, מתוך ידיעה שאם תוגש עתירה ניתן יהיה להציג עמדה אחרת באמצעות ייצוג חיצוני. החוק משנה את מערך התמריצים של הממשלה: במקום שהייעוץ המשפטי יהיה בלם פנימי מחייב, הוא הופך לעמדה שניתן לעקוף אותה בהחלטה פוליטית.

34. החוק קובע מנגנון של הנחת החלטה על שולחן ועדת החוקה, חוק ומשפט או ועדת החוץ והביטחון, כאשר הממשלה מחליטה שלא לראות בחוות דעת היועץ כמשקפת את הדין. ואולם, בתחום הייצוג נוצר מסלול עוקף. הממשלה עשויה שלא "להתגבר" רשמית על חוות דעת היועץ, אלא פשוט למנות עורך דין אחר שיציג את עמדתה בבית המשפט. במצב כזה, המחלוקת המשפטית עשויה שלא להיחשף באותה רמת שקיפות.

35. החוק כולל הוראה שלפיה היועץ עצמאי בשיקוליו ובהחלטותיו, ובתחום הפלילי עצמאותו אף מודגשת. ואולם, את העצמאות יש לבחון לא רק לפי ההצהרה הפורמלית, אלא לפי מבנה הכוחות בפועל. כאשר היועץ נתון לפיקוח השר, חייב בדיווחים, חוות דעתו ניתנת לעקיפה, ייצוגו ניתן להחלפה, והתייצבותו בבית המשפט תלויה באישור הממשלה – העצמאות המעשית שלו נפגעת.

לכן, לא די בהצהרה כללית על עצמאות. נחוצים תנאים מוסדיים שמאפשרים ליועץ לפעול באופן עצמאי גם כאשר עמדתו אינה נוחה לממשלה.

36. הייעוץ המשפטי לכנסת התייחס גם להצבת "דד-ליין" של 30 ימים מ-1.1.2027 לבחינת הליכי מינוי יועץ משפטי לממשלה, ולכך שכפיית לוח זמנים קשיח לבחינה של סוגיות משפטיות ומינהליות רגישות עלול ליצור הליך מינהלי פגום מראש.

37. עו"ד יפעת סימנובסקי, היועצת המשפטית של ועדת הבחירות המרכזית, מסרה לוועדה כי ליועץ המשפטי לממשלה תפקידים רבים בהליכי הבחירות, לרבות בהליכי פסילת מועמדים ורשימות, ערעורים על תוצאות הבחירות, פיקוח על תעמולת בחירות, מניעת שימוש במשאבי ציבור לצרכים מפלגתיים, ואיסור פעילות מפלגתית של עובדי מדינה. לדבריה, עניינים אלה מצויים בליבת ההליך הדמוקרטי, ולכן חיוני שיווצרו על ידי גורם בלתי תלוי המופקד על האינטרס הציבורי, ולא על ידי גורם פוליטי.

38. עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה הוצגה בישיבות הוועדה בעל פה על ידי מספר גורמים, וכללה גם חוות דעת כתובה מיום 1.12.2025, שנוסחה על ידי ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי).

העתק חוות הדעת מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה מיום 1.12.2025 מצ"ב ומסומן ע/6.

39. לשיטת הייעוץ המשפטי לממשלה, מכלול ההסדרים שבחוק משנה את דמותו של היועץ המשפטי לממשלה. במקום גורם ממלכתי המחויב בראש ובראשונה לאינטרס הציבורי, לשלטון החוק ולזכויות האדם, החוק עלול להפוך את היועץ המשפטי לממשלה לגורם שעיקר תפקידו נתפס כסיוע לממשלה בהגשמת מדיניותה. בכך נפגעת מהות התפקיד כשומר סף, שתפקידו אינו רק לסייע לממשלה אלא גם להתריע, לבלום ולמנוע פעולה שלטונית בלתי חוקית.

40. החוק פוגע בליבת מוסד היועץ המשפטי לממשלה בשלושה מוקדים עיקריים: החלשת מעמד חוות הדעת של היועץ; העברת כוח הייצוג והעמדה המשפטית לידי הממשלה; והכפפת היועץ למסגרת פיקוח ודיווח שעלולה לפגום בעצמאותו. שילוב הסדרים אלה מוביל להחלשה משמעותית של שלטון החוק, של הביקורת השיפוטית האפקטיבית ושל ההגנה על זכויות האדם והאינטרס הציבורי.

41. הפגיעה אינה מוסדית בלבד, אלא גם חוקתית ומשטרית. היועץ המשפטי לממשלה ומערך הייעוץ המשפטי משמשים קו הגנה ראשון מפני פגיעה בזכויות אדם, במינהל התקין, בטוהר המידות ובשוויון. כאשר הממשלה יכולה להתעלם מחוות דעתו, לקבוע בעצמה את עמדתה המשפטית, למנות ייצוג חלופי ולצמצם את הופעת היועץ בבית המשפט, נחלשת מאוד היכולת למנוע מראש פגיעות בלתי חוקיות בזכויות אדם ובאינטרס הציבורי.

42. הייעוץ המשפטי לממשלה הדגיש, כי הקושי חמור במיוחד בשיטת המשטר הישראלית, שבה ממילא מרוכז כוח רב בידי הממשלה והקואליציה, ומנגנוני האיזון והבלימה מוגבלים. לכן, החלשת היועץ המשפטי לממשלה אינה שינוי טכני ביחסי העבודה בין הממשלה לבין יועציה המשפטיים, אלא פגיעה באחת הערובות המרכזיות לקיומו של שלטון החוק בישראל.

43. הפגיעה המרכזית בחוק נעוצה בהחלשת מעמדה המחייב של חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה. החוק קובע, אמנם, כי חוות דעת משפטית בכתב של היועץ תיחשב כמשקפת את הדין הקיים כלפי

גורמי הרשות המבצעת, אך לצד זאת הוא מאפשר לממשלה להחליט כי היא עצמה, או גורמים ברשות המבצעת, לא יהיו חייבים לראות בחוות הדעת כמשקפת את הדין. בכך נוצר מנגנון המאפשר לממשלה להשתחרר מעמדתו המשפטית של הגורם שתפקידו לפקח על חוקיות פעולתה.

44. כאשר הממשלה מוסמכת לקבוע אם עמדת היועץ תחייב אותה אם לא, היא מקבלת לידיה יכולת לקבוע לעצמה את גבולות הדין החל עליה. מצב כזה פוגע בשלטון החוק, באיזונים והבלמים, וביכולת למנוע מראש פעולות שלטוניות בלתי חוקיות.

45. גם בתחום הייצוג בערכאות החוק מחליש באופן ניכר את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה כמייצג המדינה והאינטרס הציבורי. החוק קובע, כי הממשלה היא בעלת הסמכות לקבוע את עמדת הרשות המבצעת בהליכים משפטיים, ככלל או בהליך מסוים, וכי עמדת היועץ תיקבע רק אם הממשלה לא קבעה אחרת. בכך מועבר מרכז הכובד מן הייעוץ המשפטי המקצועי אל הדרג הפוליטי.

46. לפי עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, משמעות ההסדר היא שהייצוג המשפטי של המדינה עלול להפוך מכלי ממלכתי, שנועד להציג בפני בית המשפט עמדה משפטית מקצועית ועצמאית, לכלי להצגת עמדת הממשלה, גם כאשר היא אינה מתיישבת עם עמדת היועץ בדבר הדין. בכך נפגעת יכולתו של בית המשפט לקבל תמונה משפטית עצמאית ומלאה ביחס לחוקיות פעולת הממשלה, ונפגעת יכולתו של היועץ המשפטי לממשלה למלא את תפקידו כמגן שלטון החוק.

47. הקושי מתחדד לנוכח ההסדר המאפשר לממשלה למנות עורך דין אחר שייצג את הרשות המבצעת, אם היועץ הודיע שאין בידו להציג את עמדת הממשלה, או אם שר סבור שעמדת הרשות אינה מוצגת או לא תוצג כראוי. לשיטת הייעוץ המשפטי לממשלה, הסדר זה אינו מסתפק במתן אפשרות חריגה לייצוג נפרד, אלא מקנה לדרג הפוליטי כלי לעקוף את היועץ המשפטי לממשלה כאשר עמדתו אינה נוחה לו.

48. חמורה במיוחד ההוראה שלפיה, כאשר נקבע ייצוג חיצוני, היועץ המשפטי לממשלה לא יוכל להתייצב בהליך ללא אישור הממשלה. הוראה זו מגבילה את יכולתו של היועץ המשפטי לממשלה, כמי שאמור לייצג את האינטרס הציבורי ואת שלטון החוק, להביא את עמדתו העצמאית בפני בית המשפט. בכך נפגעת הביקורת השיפוטית האפקטיבית על פעולת הממשלה.

49. החוק כולל, אמנם, הוראות בדבר עצמאות שיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, ובמיוחד עצמאותו בעניינים הנוגעים לתחום המשפט הפלילי. ואולם, הוראות אלה אינן מרפאות את הקושי. זאת, משום שהעצמאות הכללית של היועץ המשפטי לממשלה מוכפפת להסדרים אחרים בחוק, ובהם ההסדרים המאפשרים לממשלה להשתחרר מחוות דעתו ולקבוע בעצמה את עמדתה בהליכים משפטיים. לכן, ההצהרה על עצמאות היועץ נחלשת מאוד כאשר לצידה ניתנים לממשלה כלים מעשיים לעקוף את עמדתו המקצועית.

50. גם ההסדרים הנוגעים לפיקוח הממשלה ושר המשפטים על היועץ המשפטי לממשלה מעוררים קושי ממשי. החוק קובע, כי היועץ המשפטי לממשלה נושא באחריות למילוי תפקידו בפני הממשלה ונתון לפיקוח שר המשפטים מטעמה, וכן מטיל עליו חובות דיווח והתייעצות עם השר. אף שהחוק כולל סייגים מסוימים ביחס לעניינים פליליים פרטניים, עמדת הייעוץ היא שפיקוח שאינו מוגבל בבירור להיבטים מינהליים בלבד עלול לפגוע בעצמאות המקצועית של היועץ וליצור תלות בדרג הפוליטי.

51. בדינוי הוועדה הדגיש עו"ד שרון אפק, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), כי היועץ המשפטי לממשלה הוא שומר הסף המרכזי ביחס לגורמי אכיפת החוק, וכי

ייעוץ משפטי והנחייה משפטית צריכים להיות עצמאיים, א-פוליטיים וממלכתיים. הוא הזהיר, כי אם הייעוץ המשפטי לממשלה יינתן על ידי עורך דין המונע מאינטרסים פוליטיים, הדבר ישפיע גם על מערכת אכיפת החוק ועל המשטרה, לרבות בשאלות של הפגנות, שימוש באמצעים וזכויות אזרח.

52. ד"ר לימון הזהיר, כי החקיקה מחלישה את הייעוץ המשפטי לממשלה, וכי מנגנון "אובר-רולינג" על חוות דעת משפטיות ינרמל הפרה שיטתית של החוק, ויאפשר לממשלה לעקוף חוות דעת ופסקי דין שלא ימצאו חן בעיניה. ד"ר לימון מנה שורה של השלכות רוחב הנוגעות לפגיעה באינטרס הציבורי, שההכרעות בהן תהפוכנה פוליטיות: חלוקת משאבים, טוהר המידות, ניגודי עניינים, עצמאות המשטרה, דיני חירום, דיני בחירות ועצמאות התקשורת. הוא הסביר, כי הייעוץ המשפטי והתחום הפלילי שלובים זה בזה, ולכן עמדות משפטיות עשויות להשליך במישרין על אכיפה פלילית.

53. ביום 13.7.2026, לאחר אישורה של הוועדה את הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית, שלח ד"ר לימון מכתב אל היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, ובו עיקרי העמדה בעניין החוק. כיוון שהמסמך מסכם את העמדה המשפטית שהוצגה גם בישיבות הוועדה בעל פה, נצרפו ונביא את עיקריו (להלן: **מכתבו של ד"ר גיל לימון**).

העתק מכתבו של ד"ר גיל לימון מיום 13.7.2026 מצ"ב ומסומן ע/7.

54. ד"ר לימון כותב כי –

"... בעוד הרעיון המסדר המקורי של הצעת החוק היה כי נדרש פיצול בין תפקידי היועץ המשפטי לממשלה לבין תפקיד התובע הכללי, הרי שהצעת החוק בנוסחה הסופי כלל אינה מפצלת בין התפקידים, אלא מתמקדת בהחלשת היועץ המשפטי לממשלה המשמש גם כתובע הכללי במדינה וכמייצג המדינה בערכאות ובהחלשת תפקידים אלו כמוסדות. ... הצעת החוק מרוקנת את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה מיכולתו לשמש כשומר סף וכתובע כללי עצמאי והופכת אותו לעורך דינה הפרטי של הממשלה, הנתון להשפעה פוליטית משמעותית, הן כיועץ משפטי והן כתובע כללי. קבלת ההצעה תוביל לפגיעה קשה מאוד בזכויות האדם, בשלטון החוק, במאבק בשחיתות השלטונית, בהוגנות הבחירות ובטוהר המידות בשירות הציבורי."

55. בהמשך לכך ד"ר לימון עומד על שלושת השינויים העיקריים שבחקיקה ובמשמעותם.

56. ראשית, **ביטול המעמד המחייב של חוות הדעת המשפטית של היועץ**, אם הממשלה "ראתה טעם בכך". הדבר עשוי לחול גם על גופי ביטחון, משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר ובעלי תפקידים בכירים במשרדי הממשלה. משמעות ההסדר היא כי –

"... הממשלה תוכל לקבוע עבור עצמה את חוקיות פעולותיה, ואף לפטור גורמים מינהליים בגופי השלטון מציות לחוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה ולחייבם לפעול בהתאם להחלטת הממשלה, גם אם היא אינה חוקית ופוגעת בשוויון, במינהל התקין או בזכויות האדם. ... משמעותו של ההסדר היא כי הממשלה תוכל לקבוע אם ברצונה לפעול באופן חוקי או להפר את החוק – עבור עצמה ועבור בעלי התפקידים השונים ברשות המבצעת, ללא מנגנון משפטי-מקצועי ועצמאי שיבטיח את כפיפותה לחוק ואשר יגביל את הפעלת הכוח השלטוני."

מדובר בביטול מוחלט של ערובה חיונית לשמירת שלטון החוק, האינטרס הציבורי וזכויות האדם ובפגיעה רב-מערכתית ביכולתו של הייעוץ המשפטי לממשלה למלא את תפקידו.

הממשלה כמי שתקבע את החוק עבור עצמה תהיה מעל לחוק."

57. ד"ר לימון הדגיש את החשש, שהוצג בפני הוועדה, מפני –

"... נטרול הייעוץ המשפטי לממשלה בתחומים שבהם הפיקוח הציבורי על עבודת הממשלה מוגבל, לדוגמה ביחס להפעלת סמכויות חירום ופיקוח על גופי הביטחון. בהקשר זה הודגש כי בכל הנוגע לפעילותם החשאית של מנגנוני הביטחון, הייעוץ המשפטי לממשלה הוא, הלכה למעשה, מנגנון הביקורת היחיד הנחשף לעבודתם השוטפת, כך בכלל וכך גם במקרים שבהם לממשלה ישנו אינטרס פוליטי בהפעלתם. למשל, בכל הנוגע לבקשות לשימוש בכליהם של ארגונים חשאיים למעקב אחר מוחים, מתנגדים לשלטון ואמצעי תקשורת. בתחומים אלה הייעוץ המשפטי משמש מנגנון בקרה פנים-ממשלתי בלעדי, המבטיח כי הממשלה פועלת בגדרי הדיון, כי לא נעשה שימוש לרעה בסמכויות חריגות, וכי זכויות אדם נשמרות".

58. ד"ר לימון הפנה גם להחלטות בענייני תקציב, המערבות היבטים של שוויון, לפוליטיזציה של מינויים ופיטורים ולניגודי עניינים. עוד עמד על עצמאותם של גופי האכיפה, ובראשם משטרת ישראל. בעניין זה כתב:

"... הייעוץ המשפטי לממשלה משמש גורם מרכזי למניעת התערבות פוליטית בתחום האכיפה הפלילית שיכולה להיעשות, למשל, באמצעות מתן הנחיות של הדרג המדיני בתחומי האכיפה, כמו גם שימוש בסמכות המינויים והפיטורים על מנת להכווין את גורמי אכיפת החוק לפעול בדרך מסוימת או להימנע מפעולה. כידוע, וכפי שנקבע גם בפסיקה בית המשפט העליון, הפעלת סמכויות בתחום אכיפת החוק חייבת להיות מנותקת מכל השפעה פוליטית. כאשר עמדת היועץ המשפטי לממשלה אינה מחייבת וכאשר עצמאותו נשחקת, מתעורר סיכון מוגבר להשפעה פוליטית על מדיניות האכיפה ולהתערבות בהחלטות פליליות קונקרטיות. התוצאה היא פוליטיזציה של מערכת אכיפת החוק, פגיעה באמון הציבור ובשוויון בפני החוק, שהם עקרונות יסוד במשפט הפלילי, ופגיעה בזכויות אדם בשל אכיפה בדרנית או מוטית".

59. ההסדר, לפיו הממשלה לא תהיה רשאית לבטל את המעמד המחייב של חוות דעת היועץ בתחום המשפט הפלילי, הוא "מתעתע ומסמא את העין". ראשית, החלשת היועץ המשפטי לממשלה, שהוא גם התובע הכללי, מחלישה אותו גם בכובעו זה. שנית, ההסדר נוסח במכוון באופן מצמצם ללא הגדרת "סמכויות בתחום המשפט הפלילי", תוך שהוא מותיר פתח להתערבות ממשלתית באכיפת החוק (היקף חופש הביטוי והמחאה, היקף החיסיון העיתונאי, גבולות סמכות המשטרה, חוקיות השימוש באמצעי אכיפה פוגעניים, ועוד). שלישית, ההסדר מאפשר התערבות בצעדים מינהליים המשיקים להליכים פליליים, כמו הליכים משמעתיים (לקבוע שגוף תקשורת הפר חובות שחלות עליו או פגע בביטחון, לפטר עובדי ציבור שהביעו עמדה נוגדת לזו של הממשלה, לפטר מרצים ומורים בגין התבטאויות, ועוד). לסיכום היבט זה כותב ד"ר לימון:

"הממשלה תקבל אפוא לידה כוח אדיר וחסר תקדים להגדיר לעצמה אימתי התנהלותה תחשב לחוקית ואימתי התנהלותה של גורמים המבקרים אותה או את חבריה, כמו חוקרי משטרה, פרקליטים, עיתונאים, מוחים נגד השלטון, גופי החברה האזרחית ושופטים תיחשב פסולה. כאמור לעיל, קביעותיה אלו של הממשלה יחייבו גם את דרג הפקידות, כולל ראשי מערכת הביטחון ואכיפת החוק.

כל אזור, בייחוד כאלה המשתייכים לקבוצות הנתפסות בעיני השלטון כ'קבוצות בעייתיות' או כמי שמבקר את השלטון, עלול למצוא את עצמו נפגע מפעולה שרירותית של השלטון ואף נתון לשימוש בכוחה הכופה של המדינה, בלי כתובת בתוך הרשות המבצעת לקבלת סעד".

60. שנית, השתקת קולו של היועץ המשפטי לממשלה בהליכים משפטיים ומניעת מידע מערכאות שיפוטיות, בהן בג"ץ:

"במצב המשפטי הקיים, מייצג המדינה בערכאות מחויב מתוקף תפקידו והאינטרס הציבורי אותו הוא מייצג לפרוס בפני בית המשפט את מלוא התשתית העובדתית הרלוונטית להליך, ובכלל זאת גם מידע ונתונים שאינם בהכרח מיטיבים עם המדינה. הוא מחויב להציג קשיים משפטיים... [השינוי בחקיקה] יביא לכך שקולו של האינטרס הציבורי יושתק. כתוצאה מכך תיפגע גם יכולתו של בית המשפט להכריע על יסוד

התשתית העובדתית והמשפטית הרלוונטית ולערוך ביקורת שיפוטית אפקטיבית על מעשי השלטון.

הגנתו של האזרח מפני כוחו של השלטון – תיפגע באופן קשה.

... למעשה, היועץ המשפטי לממשלה עלול למצוא עצמו מושתק מלהביע עמדה בעניינים שיש להם השלכה ישירה על הליכים פליליים ומדיניות אכיפת החוק במדינה".

61. שלישית, **ביטול הערובות לעצמאות היועץ המשפטי לממשלה**. ד"ר לימון מזכיר, כי הליך מינוי היועץ המשפטי לממשלה מכוח סעיף 5 לחוק שירות המדינה הוסדר בהחלטת הממשלה 2274 מיום 20.8.2000, אשר אימצה את דוח ועדת שמגר (ראו: בג"ץ 18225-06-25 **גילון נ' ממשלת ישראל** (14.12.2025) (להלן: **עניין פיטורי היועמ"ש**)). החקיקה קובעת שבתוך 30 ימים מעת החלטה הממשלה תנהל הליך בוק, ללא עקרונות או אמות מידה, לשנות את דרכי המינוי והפיטורים, על מנת שאפשר יהיה להחיל את שייקבע מיד. אפשר יהיה –

"... להפוך את היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי במדינה למינוי בעל אופי פוליטי מובהק, שאף ניתן יהיה להפסיק את כהונתו כל אימת שיחוה דעה או שיפעיל את סמכויותיו בדרך שאינה נושאת חן בעיני הממשלה, ולהחליפו ביועץ משפטי ותובע נוח יותר לממשלה.

הסדר כזה יהפוך את היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי למעין משרת אמון של הממשלה, ולמי שתלוי בחסדו של הדרג הפוליטי. הדבר מערער את יכולתו של בעל התפקיד למלא את תפקידו כשומר סף עצמאי ובלתי תלוי – יכולת שממילא תיפגע קשות מיתר רכיביה של הצעת החוק, כפי שתואר לעיל".

62. בין יתר חוות הדעת בנוגע לחקיקה הוצגו בפני הוועדה גם אלה של ד"ר גיא לוריא וד"ר עמיר פוקס מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה. האחרונה שבהן, מיום 13.7.2026, מתייחסת להצעת החוק בנוסח כפי שאושר (להלן: **לוריא ופוקס**). עמדתם בתמצית:

"הצעה זו מחוללת שינוי משטרי בעל השלכות מרחיקות לכת על הדמוקרטיה הישראלית ועל היכולת להגן בה על שלטון החוק ועל זכויות האדם. זאת על סמך מספר יסודות שיש בהצעת החוק:

- ההצעה שוללת מהיועץ המשפטי לממשלה את שני הכלים העיקריים שאיתם הוא ממלא את תפקידו כשומר הסף המופקד על השמירה על שלטון החוק בממשלה ומסייע לה למלא את תפקידה במסגרת הדין:
- חוות דעתו המשפטית, המשקפת היום עבור הממשלה את הדין כל עוד לא קבע בית המשפט אחרת – לא תחייב עוד. ההצעה מבקשת להסמך את הממשלה להתעלם ממנה, ואף לפטור את יתר משרד הממשלה;
- בלעדיותו בייצוג המדינה בערכאות – לא תהא קיימת עוד. ההצעה מבקשת לאפשר לממשלה לקבל ייצוג נפרד לפי שיקול דעתה, ואם ייקבע ייצוג נפרד – לא יתייצב היועץ המשפטי אלא באישור הממשלה.
- ההצעה תפגע כך בשלטון החוק בממשלה ובגופים רבים ברשות המבצעת, לרבות רשויות אכיפת חוק.
- הצעת החוק תפגע באחידות אכיפת החוק, באפקטיביות ובוודאות המשפטית של עבודת הרשות המבצעת, ותיצור בוקה ומבולקה ממשלתית בשל הפגיעה בתפקיד הייעוץ המשפטי.
- בתחום התביעה הפלילית, הצעת החוק מייצרת דרכים להשפעה פוליטית על הליכי תביעה, בשל סמכויות פיקוח ודרישות בעייתיות על עבודת היועץ המשפטי לממשלה.

- היעדר הגדרה של התחום הפלילי עלול להביא גם הוא להשפעות פוליטיות על אכיפת הדין הפלילי.
- ההצעה עלולה להביא לפגיעה בציות להוראות חוקי בחירות וכללי המשפט המינהלי שנועדו למנוע יתרון בלתי הוגן למפלגות הקואליציה בתקופת בחירות עד כדי פגיעה בטוהר הבחירות.
- ההוראה המחייבת את הממשלה תוך 30 ימים לאחר תחילתו של החוק לקבל החלטה על דרכי מינוי היועץ המשפטי לממשלה, עלולה לשבש את הדרך לקבלת ההחלטות בממשלה ולהביא לידי קבלת החלטה בלתי-סבירה שתפגע בהגנה על אי-תלות ומקצועיות היועץ המשפטי לממשלה.
- זוהי הצעת חוק בלתי-חוקתית, בשל השפעה של שיקולים פוליטיים על אכיפת הדין הפלילי, ובשל איון משקלו של הייעוץ המשפטי לממשלה בהליכי קבלת החלטות בממשלה, במקרים שבהם הממשלה תבקש להגשים את מדיניותה באופן שעלול לפגוע בזכויות אדם".

העתק חוות הדעת של המכון הישראלי לדמוקרטיה מיום 13.7.2026 מצ"ב ומסומן ע/8.

63. העותרת פנתה אף היא למשיבים עובר לחקיקת החוק – בימים 20.1.2026 ו-8.7.2026 – וחיוותה דעתה כי ההסדר אינו חוקתי. במכתבה האחרון הבהירה, כי יש לראות בו אף מיצוי הליכים טרם הגשת עתירה, ככל שההסדר יאושר.

העתקי מכתביה של העותרת מיום 20.1.2026 ומיום 8.7.2026 מצ"ב ומסומנים ע/9.

המסגרת הנורמטיבית

64. על מנת לקבוע כי החוק אינו חוקתי, יש להצביע על פגיעות בזכויות האדם המוגנות בחוקי היסוד – בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק יסוד: חופש העיסוק. ככל שאכן כך, וכיוון שהפגיעה היא בחוק, עליו להיות כזה ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שתכליתו ראויה ושפגיעתו בזכויות אדם מידתית (סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וסעיף 4 לחוק יסוד: חופש העיסוק).

65. בבחינתנו החוקתית נראה שהתיקון לחוק פוגע בזכויות אדם, אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל ותכליותיו אינן ראויות, ומשום כך יש לקבוע כי הוא בטל. די יהיה בכך, אף בלי להרחיב בנוגע למבחני המידתיות, כדי לקבוע כי הנזק הגלום בו גובר על התועלת, ככל שיש כזו כלל.

66. אכן, עתירה זו יוצאת דופן, שכן הבחינה החוקתית, כמעט לעולם, אינה עוסקת כלל בשאלה האם דברי חקיקה הולמים את ערכיה של מדינת ישראל (ראו יוצא דופן: בג"ץ 2293/17 גרסגור נ' הכנסת, חוות דעתו של השופט (כתוארו אז) עמית (23.4.2020)), ומוכנה להניח, בדרך כלל, כי תכליתם של חוקים היא ראויה (ראו: ברק מדינה "על 'פגיעה' בזכות חוקתית ועל 'תכלית ראויה'" משפט ועסקים טו 281, 310 (2012)). חוקים נמצאו לא חוקתיים משום שהפגיעה בהם בזכויות אדם אינה מידתית, וכמעט לעולם משום שהנזק שנגרם בעטיים עולה על התועלת.

67. לא כך במקרה זה. עניין לנו בחוק החותר תחת שלטון החוק ותחת המנגנון העיקרי בשירות הציבורי לריסון הכוח ולהגנה על זכויות אדם, במטרה להעניק עוד כוח לממשלה ולהציבה מעל לחוק. יכולתה הבלתי מרוסנת של הממשלה לפעול, להפעיל מגוון כוח ודיכוי, כמו גם לאסור על הפעלת סמכויות חיוניות – מגלמת פגיעה אדירה בזכויות האדם. חוק שכזה אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל ותכליתו אינה ראויה.

נפנה אל הדברים כסדרם.

על הפגיעה בזכויות אדם

(א) תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה בחוד החנית של ההגנה המוסדית על זכויות האדם

"על אחד הקירות במשרד המשפטים תלויה שורה של פורטרטים. אלו הם אחד-עשר היועצים המשפטיים של הממשלה שניהנו בתפקיד מאז הקמת המדינה. התמונות שצולמו בשחור-לבן, הולכות ומאפירות בחלוף השנים. הולכות ודוהות. במבט בוחן, לא כל הפורטרטים מסגירים את טיבם של המצולמים ואת שיעור קומתם. חלקם נראים פקידים שוחרי טוב ונעימי הליכות. אבל אין לטעות בהם, באנשים האלה: כל אחד מהם, ברגע נתון, קם על רגליו ואמר לראשי השלטון: עד כאן! הרגעים האלה שבהם התרחש העימות, בין היועצים המשפטיים לממשלה ובין הדרגים הפוליטיים שמינו אותם לתפקיד, היו רגעים מכוננים בתולדות המדינה. האחד-עשר שתלויים כך על הקיר, חנוטים בחליפותיהם וחנוקים בעניבותיהם, כל אחד מהם אחראי באופן ישיר לכך שהזרוע המבצעת ערכה היכרות עם מגבלות כוחה. מכך נגזר שמדינת ישראל היא מדינת חוק". (דינה זילבר **בשם החוק** 11 (2012)).

68. בל נטעה – הייעוץ המשפטי לממשלה 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. העותרת יוצאת חוצץ נגד הפרות של זכויות אדם בשורה ארוכה של מקרים, ולא תחדל מכך.

69. ולצד כל אלה, קשה להפריז בהידרדרות הצפויה במצב זכויות האדם בישראל אם תיפגע עצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה ואם תיפגענה סמכויותיו.

70. 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 "היועץ המשפטי לממשלה: משרת הציבור ולא משרת הממשלה" **ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי** 451, 453 (1993)).

עוד כתב:

"הרשות הציבורית, יהיה זה שר או משרד ממשלתי או אפילו הממשלה, אינה הלקוח האמיתי של היועץ 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 2407-2408 (2017) (להלן: **זמיר**)).

71. 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" (בג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פסקה 6 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) עמית (1.1.2024) (להלן: **עניין הסבירות**)). אין בישראל מנגנוני ריסון וביזור

חוקתיים ומוסדיים – כמו חוקה שלמה שקשה לשנותה, בית מחוקקים שני או משטר פדרלי – ולממשלה עוצמה אדירה המתבססת על רוב קואליציוני ועל שליטה בכנסת ובחקיקה. בהינתן מבנה משטרי זה, ובהיותה של ישראל "דמוקרטיה לא משוכללת" (שם, בפסקה 5), על היועץ המשפטי לממשלה מוטל להציב לממשלה גבולות ולשמש בלם להפרה של שלטון החוק ולפגיעה בזכויות האדם:

"מוסד היועץ המשפטי לממשלה הוא מעמודי התווך של שלטון החוק ועליונות המשפט בישראל. הוא נמנה עם האמצעים המרכזיים הבאים להבטיח את מהותה הפורמלית והערכית של מרות המשפט. היועץ המשפטי לממשלה ניצב בשורה אחת עם בית המשפט הגבוה לצדק ומבקר המדינה במאבק על חוקיות השלטון. ... עצמאות היועץ המשפטי ואי-תלותו בממשלה שמינתה אותו נחשבים כנכסי-צאן-ברזל של שיטת המשפט הישראלי..." (אריאל בנדור וזאב סגל "היועץ המשפטי לממשלה – המשפט והמימשל" הפרקליט מד 423 (2000) (להלן: **בנדור וסגל**)).

וכן:

"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)).

72. תפקידיו אלה של היועץ המשפטי לממשלה – "שמירת האינטרס הציבורי ואכיפת החוק, וכן קידום שלטון החוק וערכי היסוד של החברה" – הם חלק מן המשפט החוקתי, כפי שהתפתח בישראל (בג"ץ 4646/08 **לביא נ' ראש הממשלה**, פסקה 33 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (12.10.2008) (להלן: עניין **לביא**); מתן גוטמן "הבו לנו יועמ"שים צייתנים!" על המעמד החוקתי של עקרון עצמאות הייעוץ המשפטי ברשות המבצעת" **ICON-S-IL Blog** (27.11.2018) (להלן: **גוטמן**)).

73. ליועץ המשפטי לממשלה סמכויות בשורה ארוכה של נושאים שיש להם השפעה קריטית על זכויות האדם; הוא ראש מערכת אכיפת החוק, והוא אחראי לקבוע האם החלטותיהן של כל זרועות הממשלה חוקיות וראויות להגנה. בשורה ארוכה של פסקי דין נקבע:

"חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה בסוגיות משפטיות מחייבת את הממשלה ורשויותיה כל עוד בית המשפט לא פסק אחרת". (עניין **לביא**, בפסקה 34; ראו עוד: בג"ץ 3056/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פסקה 28 לפסק דינה של הנשיאה חיות (25.3.2021); בג"ץ 6198/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון**, פסקה 84 לפסק דינו של מ"מ הנשיא פוגלמן (25.6.2024)).

74. בשל אופי הסמכויות שהוקנו לו, היועץ המשפטי לממשלה אינו כפוף 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**)).

75. בכל הנוגע לסמכויות בנוגע לאכיפת החוק, ולחובה להבטיח שוויון וריסון בהפעלת סמכויות אלה, דומה שאין צורך להרחיב (ראו, למשל: **רובינשטיין ומדינה** 1013-1024). עניינים אלה נוגעים לליבת כבוד האדם, לחירותו הפיזית ולשלל חירויותיו האזרחיות (ובתוך כך להתבטא בחופשיות), לחייו, לבריאותו ולשלומו, לזכותו לקניין, לזכותו לפרטיות, לחופש העיסוק 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** ובתוך כך עמדת היועצת המשפטית לממשלה וחוות דעתה של העותרת שהוגשו במסגרתו (ההליך תלוי ועומד)).

76. לצד היבטי אכיפת החוק, קשה להפריז אף בחשיבות תפקידו של היועץ המשפטית לממשלה בהענקת ייעוץ משפטי עצמאי וייצוג משפטי מקצועי לרשויות המדינה. כך לממשלה במליאתה, אך כך גם למשרדי הממשלה (הביטחון, האוצר, הפנים, הבריאות, הרווחה, החינוך, הבינוי והשיכון וכו'), ולשלל גורמים שמחזיקים בסמכויות דרקוניות ויכולתם לפגוע בזכויות אדם אדירה (הצבא, המשטרה, שירות הביטחון הכללי, שירות בתי הסוהר, המוסד, המינהל האזרחי, רשות האוכלוסין וההגירה, ועוד).

77. מנעד הפגיעה בזכויות אדם – רחב מני ים. מלידתו של אדם ועד מותו, בכל היבט מהיבטי חייו, ובכל צומת – שם המשפט, שם רשויות המדינה, ומי שאחראי לעמדתן המשפטית הוא היועץ המשפטי לממשלה. כל משרד ממשלתי, כל גוף ביטחוני, כל רשות מרשויות המדינה – בחריגה מסמכויותיהם, בהפעילם את אלה שניתנו להם ובמחדליהם. כלל הזכויות המעוגנות בחוק: יסוד כבוד האדם וחירותו, בחוק יסוד: חופש העיסוק, ובשלל דברי חקיקה אחרים (לרכוש מעמד, לקבל שירותי בריאות ורווחה, ללמוד, להתבטא, למחות, לקבל מידע, ליהנות מתרבות, לנוע, לצאת ולחזור, לעבוד, להקים משפחה, להיות הורה, לבחור ולהיבחר, לזכות להליך הוגן, להזדקן בכבוד, ועוד).

78. הדברים אינם תיאורטיים. חוות דעת משפטית עצמאית עשויה להיות ההבדל בין הפעלת כוח משטרת מידתי בהפגנה לבין פיזור אלים ובלתי חוקי; בין מעצר או החזקה בתנאי כליאה פוגעניים ללא ביקורת אפקטיבית לבין דרישה לבחינה פרטנית, תיעוד, ופיקוח; בין שימוש באמצעי מעקב ואיסוף מידע אישי לבין הגנה על פרטיות, חופש ביטוי וחופש התארגנות; בין הטלת איסור על ביטוי בגין התייחסות אליו כאל "טרור" לבין הכרה בו כביטוי לגיטימי בדמוקרטיה.

79. הוראות הנוגעות לדיור ציבורי, קצבאות ושירותי רווחה; להנגשת שירותי בריאות; לרישום ילדים למסגרות חינוך; לרישוי הפגנות ואירועי תרבות; למתן מעמד לאזרחים, לתושבים ולמבקשי מקלט; ליציאה מישראל ולכניסה אליה – כולן עשויות לפגוע בזכויות אדם (בחיים, בשוויון, בכבוד, בחירות, בפרטיות, בבריאות, בחופש התנועה, בזכות לחיי משפחה, בזכות להליך הוגן ובזכויות רבות אחרות), אם יופעלו בלא בקרה משפטית עצמאית ומוקדמת.

80. בתחומי הביטחון ובעניינים הנוגעים לכיבוש הסיכון חריף במיוחד. צווים המגבילים תנועה, חיפוש, תפיסת רכוש, הריסות, גירוש, הגבלות על מחאה, עיכובים ומעצרים – כל אלה מחייבים ייעוץ משפטי שאינו כפוף לרצון הדרג המדיני.

81. במלאו תפקידים אלה –

"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 ידן** 47, 54-55 (תש"ן); ראו גם: **רובינשטיין ומדינה**, עמ' 1000; אברהם וינרוט "שניות בתפקידי היועץ המשפטי לממשלה" **המשפט** ג 85, 87 (1995)).

82. 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)).

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).

83. במילותיו של ד"ר מתן גוטמן:

"הגנה אפקטיבית על שלטון החוק מצריכה קו הגנה קדמי ופנימי בתוך הרשות המבצעת. הרעיון הוא פשוט: על-מנת למנוע פתולוגיות משפטיות יש צורך בטיפול מונע. ניתן לדמות את היחס בין בית המשפט למערך המשפטי הפנימי ברשות המבצעת ליחס בעולם הרפואה בין בית החולים למערך הרפואה בקהילה. בית החולים מטפל במקרים הקשים והדחופים ביותר שלא ניתן לטפל בהם במסגרת מערך הטיפול הקהילתי, ואולם למען הבטחת בריאות הציבור באופן אפקטיבי ישנה חשיבות מכרעת למערך הטיפול הקהילה שיכול למנוע את הרע בטרם יארע, ולספק טיפול לפני הדרדרות המצב הרפואי של המטופל. זה למעשה התפקיד של המערך המשפטי הפנימי ברשות המבצעת. בכוחו למנוע את הרע בטרם יארע, ולמנוע פעולה בלתי-חוקית של הממשלה, ובכך למנוע את הדיון השיפוטי בסוגיה. על היועץ להיות פרו-אקטיבי ולוודא כי הרשות פועלת כדן. עליו ליצור מנגנוני הגנה ונהלי עבודה – המשולים לטיפול מונע או חיסון – שיצמצמו את האפשרות שעובדי הציבור ונבחרי יסטו מהשורה". (גוטמן).

84. מבין אלפי החלטות 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 היועץ המשפטי לממשלה ומערך הייעוץ שבראשותו. 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)).

85. השופט עמית הציג זאת בעניין הסבירות בקובעו:

"לא ניתן להפריז בחשיבותם של שומרי הסף במשרדי הממשלה... ומעל כולם – הייעוץ המשפטי של המשרד. הרשות המבצעת על משרדיה ושריה ורשויותיה, מקבלת מדי יום מאות החלטות בנושאים רבים ומגוונים... כאמור, חלק הארי של החלטות הרשות המבצעת אינו בידיעת הציבור ואינו מגיע אל כתלי בית המשפט. הבלם הראשון והיומיומי שיש בו כדי לרסן ולבקר את החלטות השרים הוא מערך הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה השונים. הייעוץ המשפטי העצמאי והבלתי תלוי מהווה מנגנון נוסף של איזונים ובלמים מול הכוח השלטוני של הרשות המבצעת. חשיבותו של מערך הייעוץ המשפטי היא כה רבה, שיש הגורסים כי במשך השנים התגבש במשפט הישראלי נוהג חוקתי בדבר עצמאות מערך הייעוץ המשפטי ברשות המבצעת... אך גם בלי להידרש לתזה של נוהג חוקתי, ייעוץ משפטי עצמאי ואפקטיבי, שעומד מאחורי חזקת התקינות המינהלית, הוא קו ההגנה הקדמי והפנימי של שלטון החוק. הדבר שמאפשר לייעוץ המשפטי ברשות המבצעת לעמוד איתן על רגליו הוא הידיעה כי החלטה שאינה סבירה באופן קיצוני תיפסל על ידי בית המשפט. הייעוץ המשפטי העצמאי כשומר סף, הוא שמבטיח כי החלטות משרדי הממשלה מתקבלות בסמכות, בהליך מינהלי תקין, תוך שמירה על עקרונות המשפט המינהלי". (עניין הסבירות, פסקה 87 לפסק דינו של

השופט עמית; ראו עוד: פסקה 87 לפסק דינה של השופטת רונן; פסקה 39 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז).

86. 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 שמקריין על ההליך המינהלי לכל אורכו" (יואב דותן **ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי** כרך א 49-53 (2022)).

87. 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)).

88. הייצוג של היועץ המשפטי לממשלה את רשויות המדינה בפני בתי המשפט אינו ייצוג רגיל. נאמנותו אינה רק לממשלה, אלא גם לציבור:

"מאפיין בולט לעין של פעולת המשפטן בשירות הציבורי הוא המתח בין מחויבותו לשר הממונה ולמשרד הממשלתי – שבמסגרתו הוא ממלא תפקיד ומייצג את העניינים והאינטרסים אשר עליהם מופקד המשרד – ובין מחויבותו לשמירה על עקרון שלטון החוק ועל ערכי היסוד של השיטה המשפטית... אין לפרקליטות בשירות המדינה מנדט להגן על כל עמדה של הרשות המינהלית. הפרקליט ייצג את עמדה הרשות בבית המשפט רק אם ישנה תשתית משפטית לעמדה זו... גם בשלב הדיון, כמו בשלבים המוקדמים של הטיפול בתיק, התפיסה אינה הצלחה בכל מחיר, כי אם חתירה לאיזון בין זכויות הפרט לאינטרס הציבור... הפרקליט נתפס כ- Officer of the Court במובן האמיתי של המילה וכמי שמופקד על שמירת שלטון החוק – מחויבות השוקלת מעבר לנסיבות של תיק קונקרטי זה או אחר" (עוזי פוגלמן "מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה" **משפט וממשל** ו' 173-177 (2001); וראו גם: **זמיר** כרך א 106 (2010)).

89. מעורבות זו של הייעוץ המשפטי לממשלה בהליכים משפטיים 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)).

90. כללם של דברים, כי עצמאות, מקצועיות וניטרליות הן קריטיות ליכולת היועץ המשפטי לממשלה להגן באופן אפקטיבי על זכויות האדם אל מול הדרג הפוליטי, שלו עוצמה אדירה. ערעור מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה צפוי להשמיט את הקרקע תחת יכולתו למלא את תפקידו – הן בכובע האכיפה, הן בכובע הייעוץ והייצוג.
91. נחתום פרק זה באופן בו פתחנו אותו ונדגיש: הדברים שהוצגו לא נועדו לצרכי אידיאליזציה של היועץ המשפטי לממשלה. היועץ המשפטי אינו "מלאך", אלא שומר סף. הביקורת על האופן שבו היועצים המשפטיים לממשלה לדורותיהם מילאו את תפקידם בכל הנוגע להגנה על זכויות האדם רבה מאוד. היא אינה נוגעת לכשלים נקודתיים, אלא לאופן בו הייעוץ המשפטי משמש לא פעם חלק מן המנגנון שמאפשר פגיעות בזכויות אדם.
92. להלכה ולמעשה, דיני זכויות האדם והמשפט הציבורי הישראלי – החוקתי והמינהלי – לא היו מתפתחים ומגיעים עד הלום אילולא כישלונותיהם של היועצים המשפטיים לממשלה להגן זכויות האדם: חופש הביטוי וחירות ההפגנה; חופש העיסוק והזכות לקניין; זכויותיהם של אזרחים ערבים, של נשים, של אנשים עם מוגבלויות ושל חברות וחברי קהילת הלהט"ב לשוויון; זכותם של האזרחים הערבים להשתתפות פוליטית; הזכות שלא להיות נתון לעינויים, והזכות שלא לרעוב; זכויות בהליך הפלילי וזכויות אסירים ועצורים; הזכות לחיי משפחה; זכויות במערכת הרווחה; זכויות מהגרי עבודה ומבקשי מקלט, ועוד ועוד.
93. במתן חוות דעת, באישור פרקטיקות ונהלים, בהגנה בבתי המשפט, בייזום, בתמיכה ובליווי של שורה ארוכה של דברי חקיקה, העניקו היועצים המשפטיים לממשלה את האצטלה המקצועית, הממלכתית והניטרלית, ועימה את הכסות והלבוש המשפטיים, שנדרשו לפגיעות אלה. האישור המשפטי צמצם, לא פעם, את ההתנגדות והקשה על ביקורת ציבורית ושיפוטית.
94. בתחומי הכליאה, המעצר והחקירה, הכשל עמוק במיוחד. תנאי החזקה בלתי אנושיים, עינויים, צפיפות, אלימות, הרעבה, חסך בטיפול רפואי, הגבלות על קשר עם בני משפחה ועם עורכי דין – כל אלה מחייבים עמידה תקיפה של הייעוץ המשפטי מול הרשויות המחזיקות בבני אדם מאחורי סורג ובריח. ואולם, לעתים קרובות מדי הייעוץ המשפטי כושל, ואינו מונע מן המדינה להגן על מצב דברים שאינו מתיישב עם ליבת כבוד האדם.
95. בכל הנוגע לכיבוש, במשך שנים ארוכות מלווה הייעוץ המשפטי לממשלה, יחד עם גורמי ייעוץ משפטי נוספים של המדינה, מערכת של שליטה צבאית באוכלוסייה אזרחית נטולת זכויות פוליטיות. חוות דעת משפטיות, הגנה על מדיניות וצווים ועמדות שהוצגו לבתי המשפט אפשרו הגבלות תנועה, תפיסות מקרקעין, הריסות, גירושים, מעצרים, פגיעה בפרנסה, הפלייה תכנונית ואכיפתית, והחלה נפרדת של מערכות דינים על האוכלוסייה הפלסטינית המוגנת לעומת אוכלוסיית המתנחלים. ביחס לרצועת עזה, חומרת הדברים אדירה. מדיניות הנוגעת לגישה לטיפול רפואי, מעבר בני אדם, סחורות ומזון, שימוש בכוח ופגיעה באוכלוסייה אזרחית מאפשרת מציאות דיסטופית.

96. גם בזירה האזרחית והחברתית תרם הייעוץ המשפטי לממשלה, במחדליו ולעיתים במעשיו, להמשך פגיעות קשות. הפלייה של החברה הערבית, מדיניות גזענית כלפי מבקשי מקלט ונצלנית כלפי מהגרי עבודה, פגיעה בזכויות לדיור, לרווחה, לחינוך ולבריאות, הפליה בתקצוב ובשירותים, פגיעה במי שחיים בעוני והזנחת אוכלוסיות מוחלשות – כל אלה רובצים גם לפתחם של היועצים המשפטיים לממשלה לדורותיהם.

97. ואף על פי כן, והגם שהייעוץ המשפטי לממשלה כשל, ועודנו, פעמים רבות, והיה שותף להכשרת פגיעות חמורות, אין לוותר על התשתית המבטיחה שכאשר הוא מבצע את תפקידו כהלכה – יוכל להגן על זכויות האדם. לשם כך, נחוצה לא רק מחויבות לזכויות אדם, אלא גם עצמאות מן הדרג הפוליטי, חיובן של הרשויות לפעול על פי חוות דעתו, ויכולתו של היועץ המשפטי לממשלה להתייצב נגד רשויות המדינה כאשר הן פוגעות בזכויות אדם. החלשתו והכפפתו לממשלה לא יתקנו את כשלו; הן ימחקו כליל את האפשרות שימלא את תפקידו כשומר סף וכבלם מפני פגיעה בזכויות האדם.

(ב) שלושת המנגנונים להחלשת היועץ המשפטי לממשלה ולפגיעה בזכויות אדם

98. כאמור בפרק העובדתי לעתירה, הפגיעה בעצמאות היועץ המשפטי לממשלה, בשלטון החוק וביכולתו של היועץ להגן על זכויות האדם היא בהצטברותם של שלושה מנגנונים בחקיקה: מנגנון התגברות ממשלתי על חוות דעת; מנגנון ייצוג חיצוני והשתקת היועץ המשפטי לממשלה; ומנגנון פיקוח פוליטי על עבודתו של היועץ המשפטי לממשלה, על מינויו ועל פיטוריו. כל אחד מהם, כשלעצמו, מעורר קושי חוקתי, ואולם בהצטברם הם מחוללים שינוי משטרי באופי התפקיד.

99. השילוב בין שלושת המנגנונים יוצר תמריץ מוסדי ברור: יועץ משפטי שעמדתו המשפטית אינה נוחה לממשלה יוכל להיעקף הן בשלב הייעוץ, הן בשלב הייצוג, והן באמצעות פיקוח פוליטי שוטף – עניין הקשור באופן הדוק לנאמן הפוליטי שימונה לתפקיד ולאופן הפשוט ביותר שאפשר יהיה להוביל אף לפיטוריו. בכך הצעת החוק מחליפה את אתוס שומר הסף באתוס של יועץ התלוי במידת שביעות רצונה של הממשלה.

100. הרחבנו בחלק העובדתי מתוך עמדותיהם של הייעוץ המשפטי לוועדה והייעוץ המשפטי לממשלה. נשוב ונפנה לדברים, ונתייחס להלן אך בקצרה.

101. כאמור, החוק מאפשר לממשלה להתגבר על חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה על בסיס אמת מידה עמומה: "אם ראתה טעם בכך". בשפתם של הדיוטות: "למה? ככה". אין דרישה לטעם משפטי, ולא כי יהיה מדובר במקרה חריג. כלומר, הממשלה יכולה לפטור עצמה – וכמותה כל גורם ברשות המבצעת – מחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, ולקבוע כי היא אינה משקפת עוד את הדין. אין דרך אחרת לתאר זאת אלא כך: על פי ההסדר, הממשלה מעל החוק, אם היא רק רוצה.

102. בפסיקה נקבע, כי –

"עצם השרירות, קיומה של שררה הפועלת ללא גבול או מגבלה, עוד מבלי להידרש למושאייה, פוגע כשלעצמו בכבוד האדם ובאוטונומיה של הפרט". (בג"ץ 3390/16 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' הכנסת, פסקה 30 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (8.7.2020); וראו גם: מיטל פינטו "מדוע שרירותיות כשלעצמה מפלה, גם אם אינה קשורה לעילות חשודות" עיוני משפט 241 (2022)).

103. כאמור, מעמד חוות הדעת המחייבת של היועץ המשפטי לממשלה היא אחד מן הכלים העיקריים שבאמצעותו הוא ממלא את תפקידו כשומר סף. במשטר של שלטון חוק, הממשלה אינה רשאית לקבוע את גבולות סמכותה המשפטית. רשות מינהלית רשאית לפעול רק מכוח דין, ואינה מוסמכת להחליף את הדין בהחלטה פוליטית:

"מציאות כזו עלולה לפגום בעקרונות יסוד של שלטון החוק ברשויות השלטון כולן. אין זה ראוי, כי גבולות הסמכות וגבולות שיקול הדעת של רשות שלטונית ייקבעו, הלכה למעשה, על ידי נושאי המשרה המכהנים באותה רשות. קביעת גבולותיה של סמכות אינה חלק מן הסמכות. קביעת גבולותיו של שיקול דעת אינה חלק משיקול הדעת. הדבר מתחייב לא רק מכך שמרבית נושאי המשרה ברשויות שלטוניות אינם משפטנים, הבקאים בדינים המורכבים מתחום המשפט החוקתי והמינהלי המסדירים את הגבולות של סמכותם ושיקול דעתם. הדבר מתחייב, בראש וראשונה, מכך שהסמכה של בעלי תפקידים ציבוריים להכריע בשאלות משפטיות הנוגעות לסמכויותיהם ולשיקול דעתם תעמיד אותם בניגוד עניינים שאין ממנו מוצא. ההסדר המתחייב לצורך מניעתו של ניגוד העניינים האמור, הוא הפקדת הכוח לקבוע – מבחינתן של רשויות השלטון פנימה – את גבולות סמכותן ושיקול דעתן בידי נושאי משרה מיוחדים ונפרדים, שאינם אלה המכהנים באותן רשויות. נושאי משרה מיוחדים ונפרדים אלה הם היועץ המשפטי לממשלה ובאי כוחו". (בנדר וסגל 438).

104. כאשר הממשלה "משחררת" עצמה מחוות דעת משפטית של היועץ המשפטי לממשלה, מתאין חלק מרכזי מן הפיקוח המשפטי הפנימי – זה הנוגע לאינספור החלטות ומעשי מינהל שרובם לא יגיעו לעולם לבית המשפט, ועל חלקם הציבור אף לא יידע, אם מטעמי חשאיות, אם משום שגופים מינהליים אינם נוטים לשתף את הציבור בהחלטות לא חוקיות, ודאי בשיקולים שבבסיסן. בכך מתערער המסד לשלטון החוק ולהגנה על זכויות האדם:

"חשוב להדגיש: לעתים קרובות בית המשפט כלל לא יוכל להביא מזור, משום שרוב החלטות הרשות המבצעת מתקבלות בלא ידיעת הציבור. בלא מעמד מחייב ליועץ המשפטי, המדיניות שהממשלה תוציא אל הפועל תהיה לא פעם בלתי חוקית ותקבע עובדות בשטח, מבלי שבית המשפט יתערב". (לוריא ופוקס, פסקה 14).

105. למעשה, ההסדר מבקש להוביל לכך שהממשלה לא תפטור רק את עצמה מחוות הדעת המחייבת של היועץ המשפטי לממשלה, אלא את כלל גורמי הרשות המבצעת, שחוות הדעת מחייבת אותם. משרדים ממשלתיים ורשויות שונות – לרבות רשויות שבידיהן אמצעי בילוש, חקירה ואכיפה דרקוניים – ימצאו עצמם נדרשים להתאים את עמדתם המשפטית בהתאם לצרכים ולגחמות פוליטיים (לוריא ופוקס, פסקאות 19-20). דומה כי אין צורך להזכיר דברים שנאמרו ביחס לשב"כ, ונכונים גם לרשויות האחרות, כמו הצבא והמשטרה:

"שימוש ביכולותיו של השב"כ כלפי אזרחי המדינה ותושביה שלא ביקשו להרע לה, טומן בחובו סכנה לקיומה של חברה דמוקרטית... הרחבת המצבים שבהם ניתן לפנות לשירות ביטחון מסכל מעוררת, אפוא, חששות כבדים". (בג"ץ 2109/20 בן מאיר נ' ראש הממשלה, פסקה 20 לפסק דינה של הנשיאה חיות (25.4.2020)).

ועוד:

"השימוש בכלים אשר פותחו במטרה להילחם בגורמים עוינים והפנייתם כלפי אזרחי ותושבי המדינה שאינם מבקשים להרע לה, הוא מהלך העשוי להדיר שינה מעיניו של כל שוחר דמוקרטיה". (שם, בפסקה 38).

106. מחויבותם של גורמי הביטחון והאכיפה לאינטרס הציבורי חשובה ברמה ההצהרתית, ואולם "ניתן להציג אינטרסים פוליטיים גם כאינטרסים של המדינה. למשל, קריאות להפגנות המוניות, לשביתות וכדומה, כבר ממותגות על ידי חלק מהפוליטיקאים בממשלה כקריאה למרד" (גיל גן-מור

"השב"כ יגן על הדמוקרטיה?" **ICON-S-IL** (30.1.2023)). הליך פיטוריו של ראש השב"כ הקודם, רונן בר, חשף כי הופעלו עליו לחצים לעקוב אחר פעילי מחאה, לפעול ללא תיעוד, ובעיקר – לציית לראש הממשלה (ראו: תצהיר גלוי מטעם ראש השב"כ מיום 21.4.2025, שהוגש במסגרת בג"ץ 54321-03-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה** (21.5.2025)). על הדרישות מיועץ משפטי בנסיבות שכאלה עמד עו"ד אלי בכר, לשעבר היועץ המשפטי של השב"כ:

"החובות המוטלות על יועץ משפטי בשירות הציבורי לא יכולות להתמלא אלא במצב שבו הוא נהנה מעצמאות בהפעלת שיקול דעתו המקצועי, ולא פחות מכך – ביכולתו הממשית לבטא את עמדתו בסביבה הארגונית שבה הוא פועל". (אלי בכר **יועץ משפטי בארגון בטחוני** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 101, 2013)).

107. אם כן, על פי החוק, לא עוד ודאות משפטית בקרב גורמי השלטון השונים, שמטרתה להגן על זכויות אדם, על ריסון בהפעלת הכוח ועל העדר שרירות, אלא תוהו ובוהו וחוסר עקביות לצד רדיפה פוליטית והשתקה. הדברים פורטו, כאמור, בחלק העובדתי, ולא נשוב עליהם. די אם נסכמם במילותיהם של פרופ' אריאל בנדור ופרופ' זאב סגל לפני למעלה משני עשורים:

"לא יקשה לתאר אלו פגיעות נוספות ייגרמו, בדרך קבע, אם יראו הרשויות עצמן חופשיות מכבלי חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה". (**בנדור וסגל** 437).

108. החקיקה אינה מסתפקת בהחלשת מעמד חוות הדעת, אלא משנה גם את **כללי הייצוג בערכאות**. לפי החוק, הממשלה תוכל לקבוע את עמדת הרשות המבצעת בהליך משפטי, ותוכל למנות עורך דין חיצוני, ובמקרה כזה היועץ המשפטי לממשלה לא יוכל להתייצב ולהציג את עמדתו ללא אישור הממשלה. משמע, הממשלה תוכל להתעלם מעמדת היועץ המשפטי לממשלה, להציג את עמדתה באמצעות עורך דין חיצוני, לחסום את עמדת שומר הסף, ואף למנוע מבית המשפט להיחשף למלוא התמונה העובדתית והמשפטית.

109. גם זהו פגם חוקתי חמור במיוחד. כאמור, הממשלה אינה נדרשת לנסות להתגבר על חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, אלא מוסמכת להעלימה. דווקא כאשר היועץ המשפטי לממשלה סבור שאין להגן על עמדת הממשלה, משום שזו אינה חוקית, מתעורר הצורך שבית המשפט ישמע את עמדתו ביחס לדין, ולא רק את רצון הממשלה. העובדות, הדין והבקיאות של גורמי המקצוע – ייעלמו מן ההתדיינות המשפטית (ראו לעניין מקומם של גורמי המקצוע בהליך המשפטי: בג"ץ 31238-09-24 **השר לביטחון לאומי נ' היועצת המשפטית לממשלה**, פסקה 17 לפסק דינו של השופט כבוב (9.3.2025)).

110. לא רק מבית המשפט תועלם עמדת היועץ המשפטי לממשלה, אלא גם מן הכנסת ומן הציבור. בעוד שהחלטת ממשלה להתגבר על חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה תונח על שולחן ועדת החוקה, חוק ומשפט או על שולחן ועדת החוץ והביטחון, החלפת היועץ המשפטי לממשלה בעורך דין חיצוני זוכה לחיסיון. פרטי אי-ההסכמה בין הממשלה לבין היועץ המשפטי לממשלה לא ייחשפו בפני הכנסת והציבור.

111. אכן, יש מחלוקת – אף בפסיקת בית המשפט הנכבד ובספרות – בשאלת כפיית ייצוג הממשלה על ידי היועץ המשפטי לממשלה, ואף בכל הנוגע ליכולתו של היועץ למנוע מן הממשלה להישמע בהליך משפטי ככל שהיא חלוקה על עמדתו (בג"ץ 6949/14 **גיי נ' הרבנות הראשית** (6.6.2016); בג"ץ 5124/18 **תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ נ' שר האוצר** (4.3.2019); בג"ץ 5769/18 **אמיתי נ' שר המדע והטכנולוגיה** (4.3.2019); איתן לבונטין "מבוא ביקורתי לייצוג

המדינה בערכאות" **משפטים** נב(2) 799 (2024); עמיחי כהן "על סוגיות הקשורות לתפקידו של היועץ המשפטי לממשלה" **דיומא** (25.10.2020); אדם שנער "מי מדבר בשם המדינה? על פיצול הייצוג בפסקי דין תנובה ואמית" **ICON-S-IL Blog** (13.3.2019); אדם שנער "בכמה קולות מדברת המדינה? על מתן מעמד לרשות חולקת בהליכים משפטיים" **עיוני משפט** לח 361 (2016).

112. לא ניכנס לדקויות הייצוג הנפרד ולתנאים לקבלתו. דומה, כי ממשלת ישראל ה-37 תתקשה לטעון שקולה לא נשמע ושלא זכתה לייצוג נפרד, במקרים שבהם היתה חלוקה על היועצת המשפטית לממשלה. בתקופת כהונתה מקרים שכאלה רבו עד מאוד. כל שנאמר בעניין הוא אך זאת: לעמדתנו, מקום שבו הרשות המבצעת ממאנת הלכה למעשה לקבל את חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, חרף הוראות הדין, ופועלת דה פקטו בניגוד לה, יכולה להיות חשיבות לשמיעת עמדתה בבית המשפט. דווקא בדרך זו ייחשפו התמונה העובדתית המלאה, השיקולים והתכליות שביסוד עמדת הרשויות. ואולם, ועל כך אין מחלוקת בפסיקה ובקרב המלומדים, אין להתיר את השתקת היועץ המשפטי לממשלה ולמנוע את השמעת העמדה המוסדית המלאה, גם אם זו אינה נוחה לממשלה.

113. ועוד – השמעת העמדה על ידי גורם חיצוני, לצד עמדת היועץ המשפטי לממשלה, אינה הכלל, אלא היוצא מן הכלל:

"... כידוע יש מדינת ישראל אחת, וממשלה אחת, ויועץ משפטי לממשלה אחד, ופרקליטות מדינה אחת שמייצגים את כל גופי המדינה. כשמובאת עמדה לפני בית משפט זה עליה להיות עמדה המייצגת מדיניות ממשלתית אחת, ולא חלילה של לטיפונדיות ואחוזות פיאודליות כאלה ואחרות – מדינה אחת, מדיניות אחת. תפקידם של היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה הפועלות בכפיפות לו בהקשר המשפטי הוא האינטגרציה, כך שבית המשפט לא ישמע מנגינות מתוים שונים, משל היו אלה 'שטיבלך' של נוסחים שונים. תזמורת אחת היא ומנצח לה אחד, במישור הכולל – הממשלה, שבמקרה של חילוקי דעות על ראש הממשלה להביא את הדברים לדיון ולהכרעה בה, ובמישור המשפטי – היועץ המשפטי לממשלה". (בג"ץ 6017/10 **אדם טבע ודין נ' שר התשתיות הלאומיות**, פסקה ז' להחלטת השופט (כתוארו אז) רובינשטיין (3.7.2012)).

114. בלעדיות הייצוג – היא עצמה – מנגנון מרסן ובלם פנימי לצורך שמירה על שלטון החוק:

"כוח הייצוג של היועץ המשפטי לממשלה – שאין בפני בג"ץ בשאלות משפטיות אלא עמדתו שלו בשם הרשויות הציבוריות – הוא ערובה לכיבוד החוק על ידי הרשויות. אלה יודעות, שלא יזכו לייצוג בבג"ץ אלא אם כן ייראה ליועץ המשפטי – לו ולא לאחרים – שפעולתן בדין יסודה". (בנדור וסגל 438; ראו עוד: **לוריא ופוקס**, פסקאות 19-26).

115. לא זו אף זו. הידיעה שתוכל להשתיק את היועץ המשפטי לממשלה בבית המשפט, וכי ביכולתה לקבוע את עמדתה המשפטית בדיעבד, מתמרצת את הממשלה להתעלם מן החוק ולבטל את עמדת היועץ המשפטי לממשלה אף בשלבים מוקדמים יותר. אין לה כל סיבה לחשוש לפגוע בזכויות אדם, שכן גם אם הדברים יתגלו ויעתרו נגדה, היא תוכל להשתיק את הביקורת הפנימית (ראו: **לוריא ופוקס**, פסקה 29).

116. המנגנון השלישי נוגע לפיקוח פוליטי ותלות מוסדית. הקביעה, כי היועץ המשפטי לממשלה נושא באחריות למילוי תפקידו בפני הממשלה ונתון לפיקוח שר המשפטיים מטעמה, מערערת את תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כגורם המפקח על חוקיות פעולות הממשלה. כך בשגרה, וכך גם בנוגע לאופן המינוי והפיטורים, שאותם תוכל הממשלה לקבוע בהליך חפוז עם החלתו של החוק.

117. כמו כל גורם שלטוני, גם היועץ המשפטי לממשלה כפוף לדין, לכללי המינהל הציבורי, לביקורת שיפוטית ולביקורת ציבורית. אולם כפיפות שכזו אינה פיקוח פוליטי של השר, שעל פעולותיו ועל פעולות הממשלה שהוא חבר בה, היועץ המשפטי לממשלה אמור לפקח. אף אם משולם מס שפתיים לעצמאות היועץ המשפטי לממשלה בהליכים פליליים, הרי שכפי שתואר בחלק העובדתי, הפרדה זו בין תפקידי היועץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי היא מלאכותית, וממילא החלטות וחוות דעת משפטיות מערבות עניינים אזרחיים, מינהליים, פליליים או עונשיים אחרים. השר אף יכול לדרוש דיווחים בנוגע ל"עניין מסוים", לרבות עניין פלילי. התלות בשר ובממשלה הופכים בפועל את היועץ המשפטי לממשלה למשרת אמון גם בעניינים אלה.

118. כאמור, בעניין **הסבירות** עמדו חלק מחברי ההרכב בהרחבה על תפקידם הקריטי של שומרי הסף במינהל הציבורי – ובראשם הייעוץ המשפטי – ועל הבסיס להתערבות בחקיקת יסוד בשל הפגיעה האפשרית בעצמאותם למלא את תפקידם מחמת דרכי מינוי ופיטורים (ראו: עניין **הסבירות**, פסקה 87 לפסק דינו של השופט עמית; פסקאות 35-40 לפסק דינה של השופטת רונן; פסקאות 39-46 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז).

119. תלות שכזו תשפיע לא רק על היועץ המשפטי לממשלה ועל צוותו, אלא על כלל שומרי הסף. החקיקה מעבירה מסר לכל שדרת המינהל הציבורי, ולפיה עמדה עצמאית עלולה לגבות מחיר, ועדיף "להתיישר" עם רצון הממשלה, יהיו הפגיעות בזכויות אדם אשר תהיינה. כאשר עצמאותם של כלל הגורמים המשפטיים נחלשת, וכאשר הממשלה יכולה לעקוף את עמדתם, הפגיעה בזכויות אדם אינה מתמצה במישור ההצהרתי; היא צפויה להתבטא בהפעלת סמכויות פוגעניות ללא בקרה משפטית אפקטיבית ומוקדמת.

120. לסיכום היבטי פרק זה נביא את דבריו של ד"ר לימון בהתייחסו לחקיקה בנוסח הסופי שאושר:

"הצעת החוק מבקשת לרוקן מתוכן את מוסד היועץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית, תוך הפיכתם למוסדות מוחלשים, התלויים בחסדי הדרג הפוליטי, ותוך פגיעה אנושה בתפקודם העצמאי והבלתי תלוי ברשות המבצעת ובדרג הפוליטי.

באמצעות הפיכת חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה לבלתי מחייבת, השתקת קולו של היועץ בהליכים משפטיים והסדרים נוספים בפוגעים במעמדו ובעצמאותו כיועץ משפטי לממשלה וכתובע הכללי, מבקשת ההצעה להעביר את ההכרעה בשאלות משפטיות מן הדרג המקצועי-העצמאי-והממלכתי אל הדרג השלטוני, לרבות בתחום הפלילי.

שינוי מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי אינו עומד בפני עצמו, בפועל הוא אמצעי להשגת שינוי משטרי עמוק. זהו שער הכניסה להחלשת ערובות דמוקרטיות יסודיות – עצמאות מערכות אכיפת החוק, שמירה על התקשורת החופשית, הגנה על חירויות יסוד, שמירה על טוהר הבחירות.

הגם שנושא ההצעה הוא לכאורה מוסד היועץ המשפטי לממשלה, בליבה של ההצעה עומדים הממשלה ושאלת גבולות השימוש בכוח השלטוני, תוך חתירה למצב שבו הממשלה תוכל לקבוע את החוק עבור עצמה ולמשעה ולעמוד מעל החוק כאורגן שלא כפוף לו, בהליכים אזרחיים, מינהליים ופליליים.

בעקבות אישור החקיקה, תסיר מעל עצמה הממשלה את עולו של אחד משני המנגנונים החשובים ביותר בשיטת המשטר הישראלית לשמירה על שלטון החוק בפעילותה (לצד מערכת בתי המשפט), מבלי שמוצעים מנגנוני בקרה חלופיים אפקטיביים כלשהם.

הנפגע הוא הציבור. זוהי סכנה ברורה ומיידית, בייחוד לגורמים המבקרים את השלטון, ולבעלי תפקידים אשר משמשים בלם ואיזון אל מול הכוח השלטוני. בעקבות אישור החקיקה, ימצא את עצמו הציבור ללא ערובה חיונית לשמירה על זכויותיו מפני פגיעה שרירותית מצד השלטון. הפרת חוק על ידי הממשלה, פגיעה במינהל התקין,

בזכויות האדם ובעקרונות יסוד חוקתיים, פיטורים שרירותיים של בעלי תפקידים בכירים והחלפת שיקולים מקצועיים בשיקולים פוליטיים – יהפכו לחלק מהנורמה".

וראו עוד: **לוריא ופוקס**, פסקאות 50-51.

החוק אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל ותכליתו אינה ראויה

(א) הרקע לחקיקה – הפיכה משטרית

121. החוק מושא עתירה זו, וההסדרים שביסודו, אינם עומדת בבדידותם. משכך, הבחינה האם החוק הולם את ערכיה של מדינת ישראל והאם תכליתו ראויה אינה מתבצעת בחלל ריק.

122. מעקב אחרי פעולותיהן של הממשלה והקואליציה מלמד שהצעת החוק עסקינן היא חלק ממהלך פופוליסטי נרחב של הפיכה משטרית – 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 העותרת: "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)).
ראו עוד: נעם גדרון ויניב רוזנאי **דמוקרטיה בנסיגה – פופוליזם, קיטוב וההפיכה המשטרית** (2025).

123. פרופ' עמיחי כהן מתאר את הדברים כהווייתם:

"בשנים האחרונות אנו עדים למשבר בדמוקרטיה חוקתיות הבא לידי ביטוי במגמה עולמית של עליית הפופוליזם. הגדרת הפופוליזם כוללת כמה הנחות יסוד בדבר צורת המשטר הראויה. נקודת המוצא של הפופוליזם היא התפיסה שדמוקרטיה מתמצית בהכרעת הרוב. הרוב שזכה בבחירות הוא המייצג את 'העם' – הריבון האמיתי. וממילא, המנהיג הפופוליסטי המגלם את רצונו האמיתי של העם, אמור להיות בעל הסמכות להכריע בכל הנוגע להתנהגות המדינה.

מתפיסה עקרונית זו נובעות כמה עמדות פופוליסטיות הנוגעות לדרך הפעולה של השלטון הרלוונטיות לענייננו: ראשית, הפרויקט החוקתי הפופוליסטי רואה במגבלות המוטלות על המנהיג הפופוליסטי בכלל, ובהפרדת הרשויות בפרט, פגיעה בדמוקרטיה. שנית, ובעקבות זאת, הפופוליסטים טוענים שביקורת שיפוטית, במיוחד על פעולות של הרשות המבצעת, היא מגבלה שאינה ראויה על יכולת הפעולה שלה. נוסף על כך, בית המשפט נחשב מתנגד חריף של התנועה הפופוליסטית, גם משום שהוא חלק מאליטה שלטונית שאינה נבחרת – אליטה שאליה שייכים גם גורמי מקצוע במשרדי הממשלה, ארגוני זכויות האדם, האקדמיה וחלק ניכר מהעיתונות. הפופוליסטים סבורים כי האליטות פועלות בניגוד לאינטרס הכללי של העם, ובניגוד לאינטרס המגזרי של התנועה הפופוליסטית.

מאפיין חשוב נוסף של התנועה הפופוליסטית הוא שגם התנועה הפופוליסטיות הרדיקליות ביותר נשמעות בדרך כלל לכללים החוקתיים הפורמליים, אך הן עושות שימוש לרעה בכלים משפטיים וחוקתיים כדי לשחוק את הסדר הדמוקרטי. שחיקה זו היא לרוב הליך הדרגתי ועדין, אך הוא מביא בכל זאת לריקבון של ממש בשלושה מרכיבי יסוד של הדמוקרטיה: בחירות תחרותיות, זכויות ליברליות לחופש ביטוי ולהתאגדות, ושלטון החוק. בשיאה שחיקה זו עשויה להביא לשינוי יסודי וכולל בשיטת המשטר של המדינה, לרבות החדרת אלמנטים סמכותניים – כפי שאירע, למשל, בטורקיה, בפולין ובהונגריה.

מאפיינים חשובים של התנועה הפופוליסטית ניכרים בישראל זה שנים. לדעת כמה חוקרים, משנת 2015 לפחות, וככל הנראה כבר משנת 2009, אימצו מפלגות מרכזיות בקואליציה חלקים חשובים באידאולוגיה הפופוליסטית. לפופוליזם היה ביטוי בניסיונות לשינוי הרכב בית המשפט העליון, בפגיעה מתמשכת במעמד של ארגוני

זכויות האדם, ובניסיונות לפגוע במעמד הדרג המקצועי במשרדי הממשלה, ובמיוחד במעמד הייעוץ המשפטי.

את שיאה של התנועה הפופוליסטית בישראל עד כה ניתן לראות בקואליציה שהוקמה בישראל בדצמבר 2022, בתוכנית ה'מהפכה המשפטית' שהציג שר המשפטים יריב לוין בראשית ינואר 2023, ובהצעות החוק שקידמה ועדת החוקה, חוק ומשפט, בראשות חבר הכנסת שמחה רוטמן, במחצית הראשונה של שנת 2023. על פי ההצהרות, הצעות אלו נועדו לשנות את הרכבו של בית המשפט העליון למוסד הנשלט בידי מינויים קואליציוניים, לפגוע בסמכויותיו ולהחליש את מעמד היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה. מרכיבים אלה של הצעות השינוי תואמים בדיוק את מגמות השינוי שמובילים משטרים פופוליסטים בעולם, כפי שהובאו לעיל. " (עמיחי כהן) "בית המשפט העליון והמאבק בפופוליזם בבג"ץ הסבירות" **פסק דין הסבירות – עיונים ראשונים** 146-144 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024) (להלן: **עיונים ראשונים בסבירות**); ראו עוד: עמיחי כהן ויניב רוזנאי "פופוליזם והדמוקרטיה החוקתית בישראל" **עיוני משפט** מד 87 (2021).

124. עניין **הסבירות** היה מפגשו החזיתי הראשון של בית המשפט הנכבד עם מהלכי החקיקה הפופוליסטיים הללו. השופט עמית התייחס לכך בפסק דינו:

"... היה זה עניין של החלטה 'לפצל' את התיקונים השונים למהלכי חקיקה נפרדים ולא לבצעם במסגרת מהלך חקיקה שלם (שאו לא היה ספק כי יש לבחון את המכלול). ככל שבוחנים את התיקון לחוק גם על רקע מכלול התיקונים המוצעים, כעמדת היועצת המשפטית, הרי שמשקלו הסגולי של התיקון על הסכנות הכרוכות בו, עולה עשרת מונים. זאת, מאחר שבראייה כזו התמונה המתקבלת מבהירה כי מדובר אך בצעד אחד מתוך מארג חקיקה שלם אשר משנה באופן מרחיק לכת (ושמא בלתי הפיך) את מערך האיזונים והבלמים של שיטתנו. לשיטה זו, בחירתם של המשיבים לערוך את השינויים תיקון אחד בכל פעם מעוררת את החשש כי יש כוונה לילך בדרכן של מדינות אחרות שבהן הדמוקרטיה הוחלשה וכובתה בסדרה של תהליכים ושינויים של נורמות משטריות ודמוקרטיות (לשימוש בחוק עצמו על מנת לפרק מוסדות שלטון דמוקרטיים ראו קים ליין שפלי **רודנות בחסות החוק** (2023)).

העתירות שלפנינו אינן עתירות של יום-ביומו והן מעוררות את השאלה אם התייחסות אך ורק לתיקון בחוק היסוד, כמוה כחוקר מעבדה שמצמיד את עינו למיקרוסקופ על מנת לבחון צלחת-פטרי המונחת תחת המיקרוסקופ. זאת, בהתעלם מצלחות הפטרי הרבות שכבר בדרכן אל השולחן. כאמור, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, התמקדות בצלחת פטרי אחת תחת המיקרוסקופ המשפטי כמוה כעיוור הממשש את חדק הפיל והיא עלולה להחמיץ את התמונה הכוללת. ודוק: לעמדה זו, איננו מדברים ב'מדרון חלקלק' אלא בחקיקה של צעד אחר צעד, כאשר לגבי כל צעד, כשלעצמו, ניתן לטעון כי אינו קץ הדמוקרטיה (על ההבחנה בין השניים ראו דוד אנוך 'על מדרונות חלקלקים ונקניקי סלמי' **ICON-S-IL Blog** (27.8.2023)).

עמדת היועצת המשפטית לפיה יש לראות את המכלול, מעוגנת בהכרזות של גורמים רמי דרג כמו ראש הממשלה ושר המשפטים; בהכרזות חוזרות ונשנות של שרים וחברי כנסת; בחוקים שחלקם כבר עברו הליכי חקיקה וכבר מתחממים על הקווים; בחוקים בדמות הצעות חוק, ובין היתר, כאלה הנוגעות לשינוי הרכב הוועדה לבחירות שופטים, לצמצום הביקורת השיפוטית על חקיקה ראשית ושלילתה לחלוטין ביחס לחוקי יסוד, לחקיקת 'פסקת התגברות', ולהחלשת מעמדם של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ומשקל חוות דעתם; ובהתחייבויות שעוגנו במפורש בהסכמים קואליציוניים. בהסכמים אלה, כל סיעות הקואליציה חתמו 'בלנקו' על התחייבות לתמוך בכל הצעות חוק כפי שיוצעו על ידי שר המשפטים:

'כל סיעות הקואליציה יתמכו בכל הצעות החוק, לרבות בחוקי יסוד ובתיקונים לחוקי יסוד, כפי שיוצעו על ידי שר המשפטים, ושיעסקו, בין היתר, בהסדר מערכת היחסים שבין הרשויות ובסמכויותיהן, ובפרט במערכת היחסים שבין הכנסת והממשלה לבין מערכת המשפט ובית המשפט העליון ובשיטת בחירת השופטים. כל זאת לשם השבת האיזון הראוי בין הרשויות. החקיקה כאמור תכלול גם חקיקת חוק יסוד: החקיקה ופסקת התגברות. כל הצעות החוק שעניינן הנושאים הנזכרים בסעיף זה תקבלנה עדיפות מוחלטת ומלאה, בכל מקרה ונסיבות, על פני כל חקיקה אחרת, לרבות בכל הקשור לקדימות ראשונה בהעלאת הצעות למליאה מיד עם הנחתן בכנסת ובהשלמת

הטיפול בהן בוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת לפני כל דיון בכל הצעת חוק אחרת המונחת על שולחן הוועדה. האמור יחול בכל הקריאות.

הממשלה וסיעות הקואליציה יתמכו בהצעת החוק מטעם הליכוד שתקבע כי מינוי היועץ המשפטי למשרדים הממשלתיים וכן ליחידות הסמך יבוצע כמשרת אמון על ידי מנכ"ל אותו המשרד הממשלתי.

...

האם יש לבחון את התיקון לחוק היסוד על רקע מכלול החקיקה שנמצאת 'בצנרת' כעמדת היועצת המשפטית לממשלה? לדידי, החוק דן, כשלעצמו ובבדידותו, כבר פוגע במספר גרעינים דמוקרטיים כפי שפורט לעיל. לכן, אותר את עמדת היועצת המשפטית בצריך עיון" (עניין **הסבירות**, פסקאות 106-109 לפסק דינו של השופט עמית).

125. מאז הצנרת שפעה ושפעה, וצלחות הפטרי הלכו ונערמו על שולחנו של בית המשפט הנכבד. דומה שהדברים כיום הם בבחינת ידיעה שיפוטית. חוק זה הוא אך אחד מסדרת דברי חקיקה ומסדרת החלטות ממשלה שמטרתם אחת היא (בעניינה של מערכת המשפט בלבד – מכללי בחירת השופטים; עבור בכינוס הוועדה לבחירת שופטים; בואכה בחירת נשיא בית המשפט העליון; ואי-הכרה, מי היה מעלה בדעתו, בנשיא בית המשפט העליון; דרך הבחירה בנציב תלונות הציבור על שופטים; ועוד שפע יוזמות, מי להלכה ומי למעשה). החוק קודם אף על רקע עימות מתמשך בין הממשלה לבין היועצת המשפטית לממשלה המכהנת, ועל רקע הליכים שנגעו לניסיון לשנות את מנגנון פיטוריה ולהביא לסיום כהונתה שלא כדין (ראו ענין **פיטורי היועמ"ש**).

126. בית המשפט רואה את הדברים ואינו מחריש:

"על השחיקה והדריסה העקבית של נורמות ציבוריות-מינהליות-ממלכתיות, שהיו מושכלות יסוד מאז קום המדינה, ניתן ללמוד מהליכים שנדונו בבית משפט זה בשנים האחרונות בסוגיות שעד לאחרונה ניתן היה 'להניח כי במשטר דמוקרטי תקין פשוט לא יקרו' (בהשאלה מדברי השופט **בך** בע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) 583, 221 (1995)) – והדברים ידועים. אף מחוץ לכתלי בית המשפט, חדשות לבקרים נשמעים דיווחים על ניסיונות להחלשת שומרי סף, יוזמות שונות להגברת הפוליטיזציה בשירות הציבורי, ועוד. דומה אפוא כי מדינת ישראל עברה מתרבות פוליטית של *it is not done* לתרבות של *it is now done*, בריש גלי ובראש חוצות". (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 61 לפסק דינו של הנשיא עמית (12.5.2025)).

127. במכתבו של ד"ר לימון הוזכרו מגמות אלה בהקשרה של הצעת החוק (ולא נלאה מלחזור על חלק מן הדברים):

"שינוי מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה והתובע הכללי אינו עומד בפני עצמו, בפועל הוא אמצעי להשגת שינוי משטרי עמוק. זהו שער הכניסה להחלשת ערובות דמוקרטיות יסודיות – עצמאות מערכות אכיפת החוק, שמירה על התקשורת החופשית, הגנה על חירויות יסוד, שמירה על טוהר הבחירות.

...

מדובר בצעד קיצוני שהוא חלק מהתהליך נמשך שקורה לנגד עינינו בשנים האחרונות של שחיקת ערובות דמוקרטיות לשלטון החוק ולמינהל תקין. בתהליך הזה הריקון מתוכן והפוליטיזציה של מוסדות דמוקרטיים, כגון הייעוץ המשפטי לממשלה והמחלקה לחקירות שוטרים, הם אמצעים להסרת בלמים ואיזונים.

עד היום, הייעוץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית העצמאית היו ערובה לשמירת שלטון החוק ולהבטחת תקינות עבודת המינהל. ההחלשה הקיצונית שלהם במסגרת הצעת החוק היא האמצעי להשגת כוח שלטוני חסרת גבולות ולהפיכתם למוסדות שאין ביכולתם להתמודד עם שחיתות שלטונית, שרירות שלטונית, ניצול של קופת הציבור ופגיעה באינטרס הציבורי".

128. הדברים מובאים גם בעמדתו של המכון הישראלי לדמוקרטיה:

"הצעת החוק שבנדון מקודמת על רקע מהלכים נוספים של הממשלה והקואליציה, הן נגד היועצת המשפטית לממשלה (כגון התעלמות מחוות דעתה) והן נגד בתי המשפט (כגון בחקיקה שהתקבלה בשנה האחרונה בעניין שינוי הליך בחירתו של נציב תלונות הציבור על שופטים ובעניין שינוי הרכב הוועדה לבחירת השופטים) – כחלק ממה שהן הגדירו "הרפורמה המשפטית". בפרט, הפוליטיזציה של הליכי בחירת השופטים, שגלומה בתיקון לחוק שנעשה בהרכב הוועדה לבחירת שופטים ובדרכי עבודתה, עלולה לפגוע באחד הבלמים המרכזיים בשיטת המשטר הישראלית על כוחה של הממשלה והקואליציה. הצעת החוק שבנדון פוגעת קשות בבלם מרכזי נוסף. במצטבר, המהלכים הללו נועדו להגביר את כוחן של הממשלה והקואליציה, לפגוע בעצמאות מערכת אכיפת החוק ולהסיר את האיזונים והבלמים בדמוקרטיה הישראלית שנועדו לשמור על שלטון החוק ועל זכויות האדם והאזרח" (**לוריא ופוקס**, פסקה 49).

129. אם כן, תכליותיו המוצהרות של החוק – "חיזוק יכולתה של הממשלה לקדם את מדיניותה, הבטחת ייצוג שמשקף את עמדתה ומתן ביטוי לאחריותו הדמוקרטית של הדרג הנבחר" – אינן אלא סיסמאות חלולות. שיח פופוליסטי שכזה מרומם את "רצון העם", מקדש את "הכרעת הרוב", ומאדיר את "המשילות", כעקרונות שאין זולתם בדמוקרטיה, ואגב כך ממוטט את יתר המוסדות הדמוקרטיים ועימם מערכות האיזונים, הבלמים והביקורת – כללי הבחירות, מערכת המשפט, הייעוץ המשפטי, השירות הציבורי, ביקורת המדינה, התקשורת, האקדמיה, עולם התרבות והאמנות והחברה האזרחית – ומותיר מהם קליפה ריקה.

130. משכך, החוק והשפעתו אינם יכולים להיבחן בבדידותם. כדברי פרופ' סוזי נבות:

"בשיח החוקתי ההשוואתי העוסק בדמוקרטיות בנסיגה קשה למצוא דוגמה של אירוע חוקתי אחד המקעקע באבחה אחת דמוקרטיה. המחקר המשווה הרב בסוגיה זו מלמד כי פגיעה בדמוקרטיה נגרמת בתהליך איטי והדרגתי, וכל אחד מהחוקים בפני עצמו אינו עומד בהכרח במבחן של 'פגיעה אנושה בדמוקרטיה'. אולם כאשר האמצעים נבחנים יחד במצטבר, השלם גדול מסך חלקיו. בסופו של דבר, שחיקה דמוקרטית זו – באמצעות שורה של מהלכים חוקיים – היא שמביאה לשינוי יסודי במשטר של המדינה, עד שהמדינה אינה עוד דמוקרטיה ליברלית אלא פופוליסטית וסמכותנית. ההגנה על הדמוקרטיה מחייבת לשים לב לכך ולמנוע את הסחף כאשר אפשר לעשות כן, לפני שהכרסום בדמוקרטיה הופך למעוות שאי-אפשר עוד לתקנו. המחקר המשווה מלמד כי השימוש בכלים דמוקרטיים וחוקתיים להשגת מטרות אנטי-דמוקרטיות מופעל בדרך כלל באופן איטי ומדוד, שלב אחר שלב, בתוכנית שכאילו נכתבה מראש כ'יתוכנית הפעלה' למשטרים פופוליסטיים" (סוזי נבות "על טענת 'התמונה בכללותה' בעמדות השופטים" **עיונים ראשונים בסבירות** 131-132, וראו ההפניות לסקירה המשווה שם, ה"ש 1; ראו עוד: תמר הוסטובסקי ברנדס וניב רוזנאי "ביקורת שיפוטית על חוקי יסוד – עד כמה 'ההקשר' רלוונטי?" **עיונים ראשונים בסבירות** 137).

131. הצעת החוק עסקינן היא עוד שלב במהלך כולל זה. היא עתידה להפוך את תפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה למשרת אמון ולעקור מתוכו את היכולת להגן על זכויות האדם. הממשלה תוכל לא להתחשב בעמדתו המקצועית של יועץ שלא "ייתיישר" עם מדיניותה, ומכאן קצרה הדרך להכפפת שלטון החוק וההגנה על זכויות האדם לאינטרסים פוליטיים. ראש וראשון לשומרי הסף, שתפקידו להציב גבולות לדרג הפוליטי, יהפוך לכלי שרת בידיו, או יושלך בצד הדרך ככלי שאין בו חפץ. הדמוקרטיה "הלא משוכללת" תהפוך נכה עוד יותר.

132. פרופ' יובל שני סבור, כי התערבות בית המשפט בחקיקה מסוג זה אינה אלא אקט של "דמוקרטיה מתגוננת". בעניין הסבירות, לשיטתו –

"שופטי הרוב היו נכונים... להכיר בצורך של הדמוקרטיה להתגונן מפני שני איומים חדשים על שלומה: התנערות ממוסכמות חוקתיות לא-פורמליות (constitutional hardball) ושחיקה הדרגתית של מוסדות דמוקרטיים (death by a thousand cuts).

תופעות אלה אינן ייחודיות לישראל, וישנה כתיבה אקדמית ענפה עליהן". (יובל שני
"בג"ץ ביטול עילת הסבירות – דמוקרטיה מתגוננת מודל 2024" **עיונים ראשונים**
בסבירות 168, 172).

(ב) החוק חותר תחת שלטון החוק ופוגע באופן אנוש בזכויות האדם

133. בעניין **הסבירות** נפסק ברוב דעות, כי פגיעה אנושה ביסודות משטריים, הנוגעים לאופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית – כדוגמת שלטון החוק והפרדת הרשויות – עשויה להצדיק ביטול חוק יסוד או תיקון לחוק יסוד. על רקע זה, העתירה התקבלה ברוב דעות ובוטל תיקון מס' 3 לחוק יסוד: השפיטה.

134. עניינו, אמנם, אינו בחוק יסוד, כי אם בחקיקה "רגילה", ואולם אם חוק יסוד עלול להתבטל בשל פגיעה כאמור – על אחת כמה חוק. עניין **הסבירות** עסק במניעת ביקורת שיפוטית על אותן החלטות שמגיעות להתדיינות משפטית, וניצבות בפני שוקת שבורה, שכן "באין דיין אין דין" (ראו: עניין **הסבירות**, פסקה 160 לפסק דינה של הנשיאה חיות; פסקה 60 לפסק דינו של השופט עמית; פסקה 26 לפסק דינה של השופטת רונן; פסקה 36 לפסק דינו של מ"מ הנשיא פוגלמן; פסקה 78 לפסק דינו של השופט כבוב; פסקאות 28 ו-34 לפסק דינה של השופטת (בדימ') ברון). עניינו בכל אותן אלפי החלטות שבהן הממשלה תעשה דין לעצמה, לא תוכלנה להיבלם על ידי כל מנגנון פנימי, ורובן לא תגענה לעולם בפני בית המשפט.

135. התנאי כי חוק יהלום את ערכיה של מדינת ישראל הוא חלק מן הצידוק לחקיקה הפוגעת בזכויות חוקתיות:

"במסגרת חוקי היסוד בדבר זכויות האדם ממלאת ההוראה בעניין 'ערכיה של מדינת ישראל' שני תפקידים עיקריים: התפקיד האחד הוא לשמש אמת מידה פרשנית שעל פיה מתפרשות ההוראות של שני חוקי היסוד בדבר זכויות האדם; התפקיד האחר הוא להיות חלק מפסקת ההגבלה, שעל פיה נקבעת חוקתיותה של פגיעה בזכות חוקתית. זהו ההקשר שבו אנו דנים בהוראה זו במסגרת יסוד הלגיטימיות שבפסקת ההגבלה. אכן, אם פגיעתו של החוק אינה הולמת את ערכיה של מדינת ישראל, יש בקביעה זו כלשעצמה כדי לבסס את המסקנה כי אין לפגיעה צידוק, היא מהווה הפרה ויש לבחון את הסעדים החוקתיים". (אהרן ברק **חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק** כרך ד 1831-1830 (2023) (להלן: **ברק**)).

136. מה כוללים ערכיה של מדינה דמוקרטית? בפסיקה נקבע:

"דמוקרטיה אינה רק שלטון הרוב ואינה אך הליך ראוי של גיבוש רצון החברה באמצעות נציגים בגוף המחוקק. דמוקרטיה היא הרבה יותר מזה. דמוקרטיה היא גם זכויותיו של כל אדם ואדם, בין אם הוא חלק מהרוב ובין אם הוא חלק מהמיעוט; דמוקרטיה היא גם הפרדת רשויות, שלטון החוק (הפורמאלי והמהותי) ועצמאות הרשות השופטת". (בג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פ"ד סא(1) 619, 719 (2006) (להלן: עניין **חוק טל**)).

וכן:

"עקרונות אלה כולם – שלטון החוק, הפרדת הרשויות תוך איזונים ובלמים ביניהן, סמכות הביקורת השיפוטית וכן מנגנוני הביקורת הדמוקרטיים הנוספים – ניצבים כעמודי תווך במשטר הדמוקרטי. הם תנאי-בלעדי-אין לשמירת זכויות האדם, ואלה הן גרעין המשטר הדמוקרטי, החותר לקידום טובת האדם". (בג"ץ 1993/03 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה**, פ"ד נז(6) 817, 835 (2003)).

137. על פי פרופ' אהרן ברק, פגיעה חמורה בעקרונות יסוד חיוניים לדמוקרטיה – בשלטון החוק ובשמירה על זכויות אדם – שומטים את הקרקע תחת אופייה הדמוקרטי של המדינה:

"משטר השולל את הפרדת הרשויות, את שלטון החוק, את עצמאות מערכת המשפט, את זכויות האדם ואת ערכי היסוד המשקפים ערכים אתיים, מטרות חברתיות ודרכי התנהגות ראויות, אינו משטר דמוקרטי. אכן, משטר שבו הרוב שולל את זכויות האדם מהמיעוט אינו משטר דמוקרטי". (ברק כרך א 591 ; וראו עוד: עניין הסבירות, פסקה 213 לפסק הדין של הנשיאה חיות).

ועוד:

"זכויות האדם הן רכיב מרכזי של הדמוקרטיה המודרנית, זו שנבנתה על חורבותיהן של מלחמת העולם השנייה ושל השואה של עמנו. בלעדיהן אין קיום לדמוקרטיה. דמוקרטיה מבוססת על כך שכל פרט נהנה מזכויות שגם הרוב אינו יכול לשלול ממנו רק משום שבידו כוח הרוב. נטלת מהדמוקרטיה את זכויות האדם, והדמוקרטיה איבדה את נשמתה. אכן, זכויות האדם הן היהלום שבכתרה של הדמוקרטיה. דמוקרטיה ללא זכויות אדם כמוה ככלי ללא תוכן". (ברק כרך ד 1725-1726).

וכן:

"הדגשנו את הקשר ההדוק בין פסקת ההגבלה לבין הערך החוקתי של הדמוקרטיה. אחד העקרונות שהינו חלק מהערכים דמוקרטיים הוא הערך בדבר שלטון החוק. אכן, פסקת ההגבלה משקפת את העקרון של שלטון החוק. ... מה מעמדו של עקרון שלטון החוק בישראל? לדעתנו, עקרון שלטון החוק הוא עקרון חוקתי בישראל. ניתן לגזור אותו מהקביעה כי ערכיה של מדינת ישראל הם ערכיה של מדינה דמוקרטית. על פי גישה זו, לעקרון שלטון החוק עיגון מפורש בשני חוקי היסוד בדבר זכויות האדם. ניתן גם להכיר בו כעקרון המשתמע מהבנה הכללית של חוקי היסוד". (ברק כרך ד 1728 - 1731).

138. משמעותו הבסיסית של שלטון החוק, ש"אין איש או גוף שהוא מעל למשפט" (בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661, 682 (1995)). "כל הרשויות השלטוניות, לרבות הממשלה עצמה, כפופות לחוק. אין רשות שהיא מעל לחוק" (בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, 274 (1993)). "שלטון החוק משמעו שלטון החוק גם בממשלה ובשריה" (עניין הסבירות, פסקה 28 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז).

139. בעניין הסבירות ביססו שופטי הרוב את מעמדו של שלטון החוק כחלק מערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית, כזה שפגיעה חמורה בו כוחה לבטל אף חוק יסוד. היטב לתאר זאת ד"ר נדב דגן:

"רכיב חיוני בדמוקרטיה הישראלית שהוטעם חזר והטעם הוא שלטון החוק, ומפסקי דינים של שופטי ההרכב נהיר כי שלטון החוק הוא תנאי שבלעדיו אין לקיומה של דמוקרטיה בישראל.

אם כן, פסק הדין חיזק את מעמדו של שלטון החוק בישראל וביצר את ההגנה עליו. מעתה פשוט וברור כי רשויות השלטון אינן מוסמכות לבטל את שלטון החוק או לפגוע בו מעבר לרף מסוים בשום צורה ואופן. לשום רשות אין סמכות לבטל את שלטון החוק: להלכה או למעשה, בפעולה, בהחלטה, בחקיקת משנה, בחקיקה ראשית, בחקיקת יסוד או בכל דרך אחרת". (נדב דגן "חזק מבחוץ, שברירי מבפנים – שלטון החוק בפסק הדין" עיונים ראשונים בסבירות 48, 49).

140. ענייננו בחוק שפוגע פגיעה אנושה במאפיינים דמוקרטיים של המדינה – בשלטון החוק ובמנגנון ראשון בשיטתנו להגנה על זכויות אדם. זאת, על מנת להעניק עוד כוח לממשלה. יכולתה הבלתי מרוסנת של הממשלה לעשות ככל העולה על רוחה, להפעיל מגוון כוח ודיכוי, כמו גם להימנע מהפעלת סמכויות חיוניות – מגלמת פגיעה אדירה בשלטון החוק ובזכויות האדם. חוק שכזה אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל, ויש לקבוע כי הוא בטל אך מן הטעם הזה. כדברי השופט לוי:

"חוק שאינו עולה בקנה אחד עם ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית הוא אמנם חוק שניתן בסמכות, אך הוא לוקה בפגם חמור שאינו מאפשר לו לדור בצל קורתה של שיטתנו המשפטית. פגיעתו של חוק כזה במושכלות היסוד שלנו היא קשה, וכמוהו כעצם זר שלא ניתן להשלים עם קיומו. הוא ייעצר בתחנת הביניים השנייה, לא הרחק מן הנקודה בה החל במסע הבדיקה החוקתית". (בג"ץ 466/07 גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סה(2) 44, 74 (2012)).

141. ואולם, אפילו יימצא כי החוק הולם את ערכיה של מדינת ישראל הרי שתכליתו אינה ראויה. תחילה על ההבדל בין שני המבחנים :

"הדרישה כי החוק הפוגע יהלום את 'ערכיה של מדינת ישראל' מלווה בדרישה שחוק זה 'נועד לתכלית ראויה'. לדעתנו, הביטוי 'ערכיה של מדינת ישראל' קובע דרישה עקרונית וכללית; הוא קובע 'מתחם ערכים' אשר חריגה ממנו לא תהלים את ערכיה של מדינת ישראל. הדרישה ל'תכלית ראויה' פורטת את העקרון הכללי לקטגוריות של תכליות ראויות. 'התכלית הראויה' צריכה לפעול במסגרת 'מתחם הערכים'. אכן, הרכיב 'ערכיה של מדינת ישראל' הוא בעל אופי כללי. הוא 'מנפה' אותן נורמות תת-חוקתיות הפוגעות בזכויות האדם ואשר חורגות מ'מתחם הערכים' שעליהם מבוססים שני חוקי היסוד בדבר זכויות האדם." (ברק כרך ד 1833-1834).

142. מהו אותו מתחם ערכים?

"ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית מבוססים על עקרון ריבונות העם ועל השמירה על זכויות האדם במסגרת מדינית המקיימת את שלטון החוק, הפרדת הרשויות ועצמאות הרשות השופטת." (שם, 1831).

143. בהינתן זאת, תכליתו של חוק תיחשב ראויה –

"... כאשר הוא נועד להגן על זכויות אדם או להגשים מטרה ציבורית או חברתית חשובה, לצורך קיומה של תשתית לחיים בצוותא במסגרת חברתית המבקשת להגן על זכויות אדם ולקדמן... מהותה של הזכות הנפגעת ועוצמת הפגיעה עשויות אף הן להשליך על היותה של תכלית החוק הפוגע 'תכלית ראויה'..." (בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 545, פסקה 45 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (2009)).

היא תימצא ראויה אם היא –

"... משרתת מטרות ציבוריות חשובות למדינה ולחברה במטרה לקיים תשתית לחיים בצוותא ולמסגרת חברתית המבקשת להגן על זכויות אדם ולקדמן". (בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נז(1) 235, 264 (2002)).

היא תיחשב ראויה אם היא –

"... מכוונת להגשים יעדים חברתיים חשובים אשר השגתם עולה בקנה אחד עם אופייה של החברה כמגנה על זכויות אדם". (בג"ץ 1030/99 אורון נ' יו"ר הכנסת, פ"ד נו(3) 640, 662 (2002)).

היא תהא ראויה אם היא –

"... משרתת מטרה חברתית חשובה הרגישה לזכויות האדם". (ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, 434-435 (1995)).

וכן אם היא –

"... נועדה להגשים מטרות חברתיות העולות בקנה אחד עם ערכיה של המדינה בכלל, ומגלות רגישות למקומן של זכויות האדם במערך החברתי הכולל". (עניין חוק טל, בעמ' 697).

בית המשפט שב וחזר על גישה זו בשורה ארוכה של פסקי דין (לפירוט ראו עוד: **ברק** כרך ד 1845, ה"ש 114).

144. החקיקה מושא עתירה זו אינה מצויה באותו מתחם ערכים, ולכן אינה הולמת את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית. משכך, היא ממילא אינה מגשימה מטרות חברתיות העולות בקנה אחד עם ערכיה של המדינה, ופגיעתה בזכויות אדם – בכל קשת זכויות האדם – אדירה. חקיקה שכזו, על מטרותיה הפופוליסטיות – לצבור כוח לא מרוסן – אינה לתכלית ראויה.

ההסדר שבחוק אינו מידתי

145. לעניינה של המידתיות די אם נאמר, כי כל תוספת תועלת ספקולטיבית ל"משילות" (ככל שאכן מדובר בתכלית כלל, ועוד כזו ראויה, ולא בסיסמה פופוליסטית ריקה מתוכן), ממילא נמוכה לאין שיעור מן הנזק הנורא לשלטון החוק ולזכויות האדם.

הסעד

146. בהינתן כל האמור בית המשפט הנכבד יתבקש להורות על בטלותו של החוק. הוא פוגע פגיעה אנושה בזכויות אדם, אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל, תכליתו אינה ראויה, ואפילו היתה – פגיעתו לא מידתית.

147. לחלופין, בית המשפט הנכבד יתבקש למחוק על פי "עקרון העיפרון הכחול" את החלקים הבלתי חוקתיים שבחוק: את ההסדרים הנוגעים לביטול המעמד המחייב של חוות הדעת המשפטית של היועץ; להשתקת קולו של היועץ המשפטי לממשלה בהליכים משפטיים; לפיקוח על היועץ המשפטי לממשלה, ובתוך כך גם לדרך מינויו ולסיום כהונתו (ראו לעניין "עקרון העיפרון הכחול": דפנה ברק-ארז "קשת הסעדים החוקתיים" **עיוני משפט** נ 1, 21-23 (2026)). סעד שכזה מהווה, אמנם, התערבות מצומצמת יותר בחקיקה, ואולם בנסיבות עניינו של החוק, ישנה אותו באופן משמעותי, ויוותרו בו אך סעיפים שאין בהם להוסיף דבר על הדין הקיים ממילא.

15 ביולי 2026

יונתן ברמן, עו"ד

עודד פלר, עו"ד

ב"כ העותרת