



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

ירושלים: ז' בשבט התשפ"ו
25 בינואר 2026

לכבוד
ח"כ יריב לוין

סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

שלום רב,

הנדון: הצעת החלטה לתיקון תקנון הממשלה

אבקש לפנות אליך בנושא שבנדון – על-דעתה של היועצת המשפטית לממשלה – כדלקמן:

- על סדר יומה של הממשלה בישיבתה הקרובה צפויה לעלות הצעת החלטה שגובשה על-ידך לתיקון תקנון עבודת הממשלה (להלן: "התקנון"), הכוללת שורה של תיקונים הנוגעים ברובם המכריע למעורבות הייעוץ המשפטי לממשלה בהליכי עבודת הממשלה, לרבות הליכי גיבוש חקיקה ממשלתית.
- המשותף לתיקונים המוצעים הוא כי תוצאתם היא שינוי יסודי בעבודת הממשלה, באופן שמסדיר את האפשרות של הממשלה לפעול בלא ייעוץ משפטי, הן בהתייחס לאישור החלטות ממשלה והן בהתייחס לקידום הליכי חקיקה ראשית וחקיקת משנה ממשלתית. התיקונים האמורים צפויים להוביל, כל אחד כשלעצמו ובוודאי בהצטברותם יחד, לפגיעה בתקינות, ביעילות ובמקצועיות של עבודת הממשלה, ולפתוח פתח לאימוץ החלטות ממשלה שאינן חוקיות.
- להחלטות הממשלה, המתקבלות מידי ישיבת ממשלה, השפעה עצומה על הציבור, בעניינים המרכזיים ביותר הנוגעים לחייו של כל אזרח במדינה: ביטחון, בריאות, רווחה, חלוקת תקציבים ועוד. מזה תקופה ארוכה אנו עדים לתופעה של שיבוש כבד בדרכי עבודת הממשלה ופרימת תהליכי העבודה התקינים, לרבות העלאת הצעות החלטה לא בשלות, לעיתים תוך כדי ישיבת הממשלה גם בלא דחיפות, קידום הצעות ללא תשתית עובדתית ומשפטית והתעלמות מוחלטת מעמדות גורמי מקצוע וחוות דעת הייעוץ המשפטי לממשלה, בניגוד לדין.
- המשמעות של ההצעה דנן היא הקצנת התופעה של שיבוש תהליכי העבודה התקינים בממשלה ומיסודה.
- כלומר, פגיעה קשה בציבור ופתיחת פתח רחב מאוד לפעולה בלתי חוקית של הממשלה, לניצול לרעה של כוחה השלטוני של הממשלה ולשימוש שלא כדין בתקציבי הממשלה.
- הפסול המובהק בהצעה נכון בכל עת ובפרט שינוי הכללים באופן מיידי, שלוש שנים לאחר הקמת הממשלה, בהתקרב תקופת בחירות, המחייבת הקפדה רבה יותר מפני שימוש בכלים לשם הסרת

ערובות למניעת ניצול לרעה של הכוח השלטוני הרב של הממשלה, לשם השגת מטרות שאינן נגזרות מן האינטרס הציבורי הכללי. ועל הייעוץ המשפטי לממשלה מוטלת החובה לוודא שאכן כן נוהגים.

6. ונדגיש – התכלית של הבניית תהליכי עבודה סדורים לגיבוש הצעות החלטה לממשלה או חקיקה ממשלתית, לרבות באמצעות קביעת מסגרות זמנים לשלבי העבודה השונים, היא תכלית ראויה. למעשה, כבר היום התקנון קובע לוחות זמנים בנוגע להעלאת נושאים לסדר יומה של הממשלה, אך הללו אינם מקוימים כעניין של שגרה. הצעות החלטה רבות מובאות בפני הממשלה ברגע האחרון, לעיתים גם תוך כדי ישיבת הממשלה, באופן שפוגע בהליך התקין של אישורן.¹ התכלית הראויה של שיפור וייעול עבודת הממשלה ניתנת אפוא לקידום בדרכים שונות, בין באכיפת הוראות תקנון עבודת הממשלה הקיימות ובין בבחינת הצורך בתיקון, והכול על בסיס עבודת מטה מקצועית מתאימה. הקושי היסודי בהצעה שבנדון נוגע לכך שהיא מבקשת, כאמור, להסדיר את האפשרות לאשר החלטות ממשלה או הצעות חקיקה תוך עקיפת הדרישה הקיימת היום להשלמת הבחינה המשפטית לגביהן.

7. **ההצעה מתיימרת להציג עצמה ככזו שתחומה לשינוי היבטים של תקנון עבודת הממשלה, אך למעשה השלכתה רחבה בהרבה והיא משקפת ומובילה להתנערות של הממשלה מחובתה לפעול על פי חוק ודין. מדובר בשינוי יסודי בדמות הסרת ערובות שנועדו להבטיח את תקינות פעולת השירות הציבורי ושלטון החוק.**

8. באופן פרטני, הצעה זו לוקה במספר פגמים מהותיים, אשר מוליכים לעמדתנו למסקנה כי קיימת **מניעה משפטית באימוצה**:

א. ההצעה נעדרת תשתית מקצועית. לפי הנמסר לנו, בגיבושה לא היו מעורבים גורמי מקצוע ממזכירות הממשלה או גורמי משפט רלוונטיים. השיח המשפטי שהחל לגביה לאחר שהועברה לייעוץ המשפטי לממשלה – לא מוצה. הערות מהותיות שהועברו נדחו, ולא קוים שיח משמעותי לגביהן.

ב. ההצעה מסירה, ללא הצדקה לכך, ערובות חשובות לתקינות ולחוקיות העבודה הממשלתית, הן בהתייחס להחלטות ממשלה והן בהתייחס להליכי חקיקה. מדובר בפתח לתקלות ולאי-תקינות שלטונית.

ג. ההצעה מבקשת, למעשה, להפוך רכיבים מסוימים בעבודת הייעוץ המשפטי לממשלה לאופציונאליים, ולכאלה שניתן לפעול בלעדיהם או שמעמדם הינו של המלצה בלבד. בכך, היא סותרת את הפסיקה המושרשת של בית המשפט העליון בנוגע למעמד של חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה כלפי הממשלה – ככזו שמבטאת עבור הממשלה את הדין, ולתפקיד היועצת המשפטית לממשלה כפרשנית המוסמכת של החוק, כל עוד בית המשפט לא פסק אחרת;² ומיישמת דה-פקטו את הצעות החוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה ולשינוי אופיו ומהותו, אשר נדונות היום בכנסת.³

¹ כך, למשל, החלטת ממשלה מספר 3632, מיום 14.12.2025, שבה הוחלט להפחית כספים המשויכים לתוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית ולהעבירם לטובת מאבק בתופעות פשיעה ואלימות בחברה הערבית, הונחה על שולחן הממשלה במהלך ישיבת הממשלה שבה אושרה, זמן קצר לפני הדיון בה; ההצעה עצמה לא הוצגה בדיון ואף גורם מקצוע לא התייחס אליה, לפני שאושרה על-ידי הממשלה.

² בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל ו-391 אח' נ' שר הביטחון (פורסם בנבו, 25.6.2024).

³ ראה: הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ה-2025 (פ/5808/25), של ח"כ שמחה רוטמן ואח'.

ד. ההצעה עוסקת בהיבטים של פעילות הממשלה שעמדו במרכז של כוונת הממשלה לפטר את היועצת המשפטית לממשלה. במכתבו של שר המשפטים, מיום 5.3.2025, בנושא: "הצעה להבעת אי אמון הממשלה ביועצת המשפטית לממשלה", נזכרו בין היתר מעורבותה של היועצת בהחלטות ממשלה ובחקיקה ממשלתית. מטעם זה, ההצעה אף אינה עולה בקנה אחד עם פסק הדין בעניין פיטורי היועצת, בו נכתב כך: "תוצאתו של פסק דין זה ברורה – היועצת המשפטית לממשלה מוסיפה לכהן בתפקידה כדין; החלטת הפיטורים בטלה; **וכל פעולה חד-צדדית שיש בה כדי לשנות ממעמדה, מסמכויותיה או מדרכי עבודתה של היועצת בזיקה להחלטת הפיטורים, אינה עולה בקנה אחד עם פסק דין זה, על כל המשתמע מכך**" (ההדגשה הוספה).⁴

9. מטעמים אלו, עמדתנו – על דעת היועצת המשפטית לממשלה – היא כי קיימת **מניעה משפטית באישור ההצעה, שכן היא מנוגדת לדין ופוגעת באופן קשה בתקינות עבודת הממשלה ובציבור**. ההצעה מהווה צעד נוסף בשחיקה הולכת ונמשכת של ערובות לשמירת שלטון החוק, טוהר המידות והמינהל התקין בעבודת הממשלה. אישורה צפוי לפגוע ביכולת של הייעוץ המשפטי לממשלה להבטיח את תקינות עבודת הממשלה, לשמור על המנהל התקין, למנוע חלוקה לא שוויונית של תקציבים ומשאבים, ולהגן על זכויות האדם.

10. לבסוף, לא ניתן להתעלם מן העיתוי שבו מקודמת ההצעה לתיקון תקנון עבודת הממשלה. כאמור, אין מדובר במהלך שהבשיל מתוך עבודת מטה מקצועית שנפרשה לאורך זמן, אלא בקידום מואץ של שינוי תקנוני רחב, שלוש שנים לאחר הקמת הממשלה, אשר תכליתו המעשית היא הפחתת בלמים ואיזונים בהליכי קבלת החלטות בממשלה. העובדה שהשינוי מקודם מספר חודשים קודם לתקופת הבחירות מחייבת הקפדה רבה יותר מפני שימוש בכלים מנהליים ותקנוניים לשם הסרת ערובות למניעת ניצול לרעה של הכוח השלטוני הרב של הממשלה, לשם השגת מטרות שאינן נגזרות מן האינטרס הציבורי הכללי. מכאן, גם גובר הצורך להקפיד על קיומה של תשתית מקצועית מלאה ועל שמירה הדוקה על גבולות הסמכות וההליך התקין.

11. על רקע זה, קידום בהול של תיקון לתקנון עבודת הממשלה שמחליש רכיבים חיוניים של בקרה מקצועית ומשפטית דווקא בעת הזו מעורר קושי משמעותי ואף חשש כי בבסיסו עומדים שיקולים שאינם ענייניים. חשש זה מתחדד לאור מהלכים אחרים שנועדו לשנות את מערך האיזונים והבלמים בעבודת הממשלה שלא צלחו עד כה – כמו הניסיון לשנות את דרך פיטורי היועץ המשפטי לממשלה על מנת לפטר את היועצת המשפטית לממשלה המכהנת, שנבלם בבג"ץ⁵; והצעת החוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה ושינוי אופיו ומהותו – שעודנה מצויה בדיונים בכנסת. במצב דברים זה, התמונה המצטיירת היא ניסיון להשיג באמצעות תיקון תקנוני, ובמסלול מזוהז, תוצאה מוסדית דומה: צמצום הבלמים שמחייבים דיון מושכל, תשתית מקצועית והצגת מלוא ההשלכות בפני הממשלה, כבסיס לאישור החלטות ממשלה ולקידום חקיקה ממשלתית.

12. באשר להיבט הנוגע לטיוב עבודת הממשלה וייעולה - יש מקום להמשיך את השיח שהחל בנושא, בשיתוף עם גורמי המקצוע במזכירות הממשלה ותוך שיתוף משרדי הממשלה השונים, אשר יוכלו להרחיב את התשתית המקצועית העומדת בבסיס ההצעה.

⁴ בג"ץ 18225-06-25 גילון ו-37 אח' נ' ממשלת ישראל, פס' 59 לפסק-דינו של הנשיא עמית (פורסם בנבו, 14.12.2025) (להלן: פסק הדין בעניין פיטורי היועצת).
⁵ שם.

הל"ך גיבוש הצעת ההחלטה

13. כאמור לעיל, אחד הקשיים המשפטיים בהחלטה שבנדון קשור בהליך הפגום שבו גובשה. גיבוש הצעת החלטה, ככל החלטה מינהלית, צריך להתבצע בהליך סדור ותיקן, על בסיס עבודת מטה מקיפה ומקצועית באמצעות גורמי המקצוע הנוגעים בעניין. הדבר נכון ביתר שאת להצעת החלטה מסוג זה, המבקשת לערוך שינוי באופן עבודתה של הממשלה ובתשתית שתונח בפניה בעודה מקבלת החלטות ומקדמת חקיקה ממשלתית.

14. ואולם, ההליך בו גובשה הצעה זו רחוק מלהיות מקצועי, סדור ומעמיק. ראשית, לפי הנמסר, הוחלט כי שר המשפטים יוביל את גיבושה של ההצעה בשל טענה לקיומו של ניגוד עניינים מצד ראש הממשלה לטיפול בנושא. עוד נמסר כי לאור אותו ניגוד עניינים נטען, אף הוחלט כי הלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה לא תהיה מעורבת בטיפול בהצעה, וכי ההצעה תטופל על-ידי הייעוץ המשפטי של משרד המשפטים. כתוצאה מכך, הלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה, שהיא הגורם המוסמך לטפל בהיבטים משפטיים של תקנון עבודת הממשלה והמחזיק בידע ובמומחיות הדרושים, עורבה בטיפול בנושא רק לאחר שהצעת המחליטים כבר גובשה והועברה להתייחסותנו. כך גם ביחס לגורמי המקצוע במזכירות הממשלה, שלא היו מעורבים בגיבוש ההצעה הראשונית. זאת, ללא כל הצדקה או עילה. ויודגש, גם אם קיימת מניעה לראש הממשלה מלטפל בנושא (ובעניין זה לא נערכה כל פנייה לייעוץ המשפטי לממשלה לשם בחינה משפטית של השאלה וממילא גם לא ניתנה הנחיה משפטית), הרי שמניעות זו בוודאי שאינה מונעת את טיפולה של הלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה או של גורמי המקצוע במזכירות הממשלה. ולראיה: מזכיר הממשלה עצמו היה מעורב, להבנתנו, בטיפול בנושא לכל אורכו.

15. שנית, וכתוצאה מהאמור לעיל, לא ברור מהי התשתית העובדתית שעמדה בפני מנסחי הצעת התיקון לתקנון. כך, כפי הנמסר לנו, ההצעה לתיקון התקנון הובאה כתוצר כמעט מוגמר בפני הלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה ולאחר מכן גם בפני הייעוץ המשפטי לממשלה. בעקבות האמור, הועברו ראשית הערות ושאלות מאת הייעוץ המשפטי של משרד ראש הממשלה, ולאחר מכן התקיימו שתי ישיבות – אחת, בהשתתפות הלשכות המשפטיות של משרד ראש הממשלה ומשרד המשפטים; והשנייה, בראשות הח"מ ובהשתתפות לשכות משפטיות אלו. בעקבות אותן ישיבות, עלה הצורך בהשלמת הבדיקות המקצועיות ובעריכת תיקונים שונים בהצעה. בהמשך לכך, הועבר נוסח מתוקן של ההצעה, שכלל מעט שינויים; אך נמסר כי זהו הנוסח הסופי שיובא לאישור הממשלה, ולא התאפשר להמשיך את השיח לגביו, הגם שבנוסח האמור נותרו קשיים מהותיים, כפי שיפורט להלן.

16. הצעת המחליטים שבנדון מובאת אפוא לשולחן הממשלה מבלי שהשיח הממשלתי לגביה הבשיל. מדובר בנושא בעל השלכות משמעותיות על עבודת הממשלה ועל מעמד הייעוץ המשפטי לממשלה. כפי שיפורט להלן, התיקונים המוצעים משפיעים על משרדי הממשלה כולם, גם בנושאים שאינם בעלי זיקה לעבודת הממשלה, ולכן ספק אם תקנון הממשלה יכול להסדירם. הדחיפות בתיקון – אינה ברורה, שכן עברו למעלה משלוש שנים מאז הקמת הממשלה, ועד היום תקנון עבודת הממשלה לא תוקן, אף לא בסמוך למועד הקמת הממשלה, כפי שמקובל בדרך כלל כשמוקמת ממשלה חדשה. היבט תהליכי זה כשלעצמו מעלה קושי משפטי משמעותי ביותר.

התיקונים המוצעים בתקנון עבודת הממשלה

א. אפשרות להגיש הצעת החלטה ללא צירוף חוות דעת משפטית

17. סעיף 4(ג) לתקנון הקיים קובע כי חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד היוזם הצעת מחליטים תצורף להצעה. דרישה זו מהווה ערובה לכך שהצעות מחליטים המובאות לממשלה, שהיא הגורם המוסמך לקבל את ההחלטות המשמעותיות וכבדות המשקל ביותר ברשות המבצעת, יעברו בחינה משפטית על-ידי היועץ המשפטי של המשרד, הן בהיבטים תהליכיים והן בהיבטים תוכניים. כאשר הצעת ההחלטה מעוררת רגישות או קושי מיוחדים, חוות הדעת האמורה מתואמת מראש גם עם הייעוץ המשפטי לממשלה. לפי ידיעתנו, ברובם המכריע של המקרים, לא מתעורר קושי עם יישומו של סעיף זה. ואכן, בתקופת כהונת הממשלה הונחו על שולחן הממשלה מאות הצעות להחלטות ממשלה, רובן המוחלט לווה בחוות דעת משפטית של גורמי הייעוץ המשפטי הרלוונטיים, ומהן היו החלטות בודדות בלבד שלגביהן נקבע שיש מניעה משפטית בקידומן.

18. התיקון המוצע מאפשר לשר להגיש הצעת החלטה לממשלה ללא חוות דעת משפטית, אם זו לא ניתנה לו בתוך שבעה ימים מיום שביקש אותה בכתב. לאחר השיח האמור שהתקיים עם הלשכות המשפטיות של משרד המשפטים ומשרד ראש הממשלה, תוקן הנוסח של ההצעה ונקבע במסגרתו כי במקרה שכזה, הייעוץ המשפטי למשרד הממשלתי יוכל להשמיע עמדתו המשפטית במהלך הדיון בממשלה בלבד. התיקון המוצע בא לידי ביטוי גם בהצעה לתקן את נספח א' לתקנון, המהווה טופס לדוגמה לגיבוש הצעת מחליטים, כך שיובהר לגבי הרכיב שעוסק בעמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה – כי חוות דעתו תצורף "אם ישנה".

19. קביעה קטגורית של שבעה ימים לגיבוש חוות דעת משפטית, ביחס לכל הצעת מחליטים שהיא, אינה תואמת את המציאות, שבה ישנן החלטות ממשלה מורכבות שבחינתן המשפטית יכולה לקחת פרק זמן ארוך יותר, בעיקר אם הדבר שלוב בהשלמות מקצועיות או בתיאום עם משרדי ממשלה נוספים. יתר על כן, התיקון המוצע מעורר שאלות מעשיות שלא ניתן להן מענה, למשל: מהי נקודת הזמן שבה השר יבקש את חוות הדעת; מה בין נקודת זמן זו לבין הבשלות המקצועית, התקציבית והמשפטית של הצעת ההחלטה (כאשר במרבית המקרים, העמדה המשפטית תלויה בתשתית המקצועית של ההחלטה); מה היחס בינה לבין התיאום הנדרש של ההצעה מול משרדי ממשלה רלוונטיים נוספים. נוסף על כך, התיקון המוצע אינו מבחין בין סוגים שונים של החלטות ממשלה, ובין דרגות שונות של מורכבות ורגישות, לעניין משך הזמן הנדרש לגיבוש של חוות דעת משפטית בעניין או באשר ליכולת להציג את העמדה המשפטית לגביהן בעל-פה בפני הממשלה.

20. זאת ועוד, האפשרות שניתנת ליועץ המשפטי של המשרד להציג את עמדתו בעל פה במהלך ישיבת הממשלה, חלף גיבוש חוות דעת כתובה – אינה נותנת מענה לקושי האמור. אם פרק הזמן שניתן לגיבוש חוות דעת משפטית כתובה לא הספיק בנסיבות העניין, בשל מורכבותה של ההצעה או רגישותה, או בשל הצורך להשלים את השיח בין גורמי המשפטי והמקצוע, ברי שלא ניתן יהיה למלא את החסר באמצעות הצגה בעל פה במהלך ישיבת הממשלה. יתרה מכך, הצגת חוות דעת בעל פה יוצרת כשלעצמה קשיים מהותיים. הצגה בעל פה אינה יכולה להחליף ניתוח משפטי סדור בכתב, שבמידת הצורך מתואם גם עם הייעוץ המשפטי לממשלה או גורמים משפטיים רלוונטיים אחרים (יועצים משפטיים של משרדים או יחידות סמך אחרים, פרקליטות המדינה במקרים בהם ההצעה קשורה להליכים משפטיים, וכן הלאה). עמדה משפטית בעל פה לא תוכל להיות חלק ממסמכי

ההחלטה – בהיבטי שקיפות ותייעוד עבודת הממשלה. ולבסוף, מניסיון העבר בשנים האחרונות, עמדה משפטית שמציגה קושי או מניעה משפטית, עלולה להיתקל בהפרעות בהצגתה ואף בהתקפות אישיות כלפי המציג. וכבר היו דברים מעולם.⁶ במציאות שכזו, החלופה של הצגת עמדה משפטית בעל פה אינה יכולה להחליף חוות דעת משפטית סדורה בכתב.

21. לכן, התיקון המוצע צפוי להביא לכך שהממשלה תדון ותאשר הצעות החלטה גם אם הצעות אלה לא עברו בחינה משפטית סדורה ומלאה, ומבלי שהונחה בפני הממשלה חוות דעת משפטית ביחס לחוקיותן ולכלל ההיבטים המשפטיים הכרוכים בהן. **מדובר בשינוי מהותי במעמדו של הייעוץ המשפטי לממשלה ביחס לעבודת הממשלה.**

22. בהיותה רשות מנהלית, הכפופה למשפט המנהלי, הממשלה מחויבת לפעול כך שכל החלטה מינהלית שתקבל תתבסס על תשתית עובדתית, משפטית ומקצועית מספקת. מצב שבו הממשלה מקבלת החלטה בסוגיה מורכבת ללא חוות דעת משפטית שמתייחסת אליה, עלול להפר את הכלל האמור ולשלול אפריורית את חזקת תקינות המנהל ממנה נהנית הרשות המינהלית. במקרה כזה, הדבר יהווה פגם משפטי בהחלטת הממשלה שעלול להביא לבטלותה. העובדה שההחלטה התקבלה בהתאם לסעיף בתקנון הממשלה לא תסייע לרפא את הפגם, היות שתקנון הממשלה הוא בעצמו החלטת ממשלה הכפופה לדיני המשפט המינהלי.

23. מעבר לכך שמדובר כאמור בחובה משפטית, הניסיון מלמד שקיומן של חוות דעת משפטיות סדורות בהתייחס להצעות מחליטים מסייעות למנוע עיכובים פוטנציאליים שיכולים להיגרם במצבים שבהם הליבון המשפטי המלא נעשה רק לאחר קבלת ההחלטה או כאשר מוגשים הליכים משפטיים בסוגיות שניתן היה לתת להן מענה משפטי מבעוד מועד. כלומר, התיקון אינו מטיב את עבודת הממשלה או "מקדם את המשילות", כפי שנטען בדברי ההסבר, אלא דווקא עלול לפגוע בהן.

24. כפי שצוין בפתח הדברים, אין באמור כדי לשלול תיקונים בתקנון עבודת הממשלה שמטרתם טיוב תהליכי העבודה לגיבוש הצעות החלטה לממשלה, לרבות קביעת מסגרות זמנים עקרוניות לשלבים השונים, בהם גם שלב גיבוש חוות הדעת המשפטית, עם גמישות שתאפשר לייעל את העבודה מבלי לפגום בתקינות התוצרים. תיקונים כאמור צריכים להיבחן במסגרת עבודת מטה סדורה בשילוב גורמי המקצוע והמשפט הרלוונטיים.

ב. שינויים בהליכי החקיקה הממשלתית

25. התיקונים המוצעים בהקשר זה בתקנון (בסעיפים 59-60 ו-62) מבקשים לשנות את עקרונות היסוד של הליך החקיקה הממשלתית, כפי שהוא מתנהל היום.

26. במצב הקיים, האחריות וההובלה של חקיקה ממשלתית נתונות בידי היועץ המשפטי למשרד, אשר מיישם את המדיניות שהשר מבקש לקדם באמצעות הכלי המשפטי של החקיקה. בהתאם לאמור, תזכיר של הצעת חוק מופץ להערות הציבור באמצעות היועץ המשפטי למשרד, כחלק מאחריותו המקצועית ומהמומחיות המשפטית שלו בתחום החקיקה. בתקופה שהחל מפרסום הטיוטה להערות הציבור ועד למועד הבאת טיוטת החוק לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה (להלן: **ועדת השרים**), נערכת עבודת מטה משמעותית שתכליתה לעצב הסדר משפטי בהיר ואיכותי, ובמסגרתה נשקלות

⁶ כך, לדוגמה, בישיבת הממשלה שנערכה ביום 18.1.2026, טרם תחילתה של הישיבה, פנה אל הח"מ מזכיר הממשלה והודיע כי אם אציג עמדה משפטית מסוימת ביחס לאחד הנושאים שעמדו על סדר יומה של הממשלה – הוא יוציא אותי מהדיון.

הערות הציבור וגם הערות משרדי הממשלה. על-פי רוב, במהלך פרק זמן זה הצעות החוק הממשלתיות עוברות לטיפול של היחידה להבניית החקיקה בייעוץ וחקיקה, האמונה על גיבוש וניסוח ההסדרים המשפטיים המעוגנים בחקיקה, ויחד עם הייעוץ המשפטי למשרד מעבדת את דבר החקיקה ומוודאת כי ייצא תחת ידיה הסדר משפטי ברור, קוהרנטי וישים. הצעת החוק המעובדת מובאת בפני המשנה הרלוונטי ליועצת המשפטית לממשלה, שאישורו כי לא קיימת מניעה משפטית בקידום הצעת החוק נדרש לצורך הבאת ההצעה לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה.

27. עם סיום שלב הבניית החקיקה, מובאת טיוטת החוק לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה. ישנם מקרים בהם עבודת הבניית החקיקה לא נערכת או לא מסתיימת בטרם הבאת טיוטת החוק לוועדת השרים, בשל שיקולים של דחיפות או מחלוקות בין-משרדיות משמעותיות, ובמקרים מעין אלה העבודה על עיבוד וניסוח החקיקה בשלב שלאחר ועדת השרים נמשכת זמן רב אף יותר.⁷ לאחר ששלב הבניית החקיקה מסתיים, ולאחר שניתן אישור של ועדת השרים, הפרסום ברשומות נעשה על-ידי יחידה מקצועית נפרדת במשרד המשפטים - מחלקת הרשומות, אשר אמונה על פרסום חיקוקים והוראות ברשומות.

28. ברובם המכריע של המקרים (למעט שני מקרים חריגים מהעת האחרונה), לא ידוע על קושי שמתעורר בתהליך המתואר. ההיפך הוא הנכון – תהליך זה שננקט במשך שנים רבות הבטיח חקיקה ממשלתית איכותית, מקצועית, בשלה לדיון ולקידום בכנסת, שנכנסה בסופו של יום לספר החוקים.

29. לפי המוצע כעת, תזכיר החקיקה יופץ להערות הציבור באמצעות מנכ"ל המשרד; פרק הזמן לעיבוד ולניסוח הצעת החוק טרם הבאתה בפני ועדת השרים לענייני חקיקה יוגבל ל-60 ימים, שניתן להאריכם (בסמכות השר היוזם את החוק) או לקצרים (בסמכות ראש הממשלה ושר המשפטים); גיבוש חוות דעת משפטית ועמדה של אגף התקציבים ביחס להצעת החוק יהיו אופציונאליים; והצעת החוק תפורסם ברשומות על-ידי מנכ"ל משרד המשפטים, בתוך 14 ימים ממועד אישורה על-ידי ועדת השרים, לכאורה גם אם לא ניתן אישור משפטי ואף אם טרם הושלם הליך הנסחות ביחס להצעה.

30. בהתייחס להצעה לקצוב במסגרת תקנון עבודת הממשלה את פרקי הזמן לכל אחד משלבי החקיקה הממשלתית, נחזור על העיקרון לפיו על רשות מינהלית לפעול בפרקי זמן סבירים וממילא אין קושי ואף יש יתרון בקציבתם של לוחות זמנים מוגדרים. אולם, על לוחות הזמנים שייקבעו לתת ביטוי אמיתי ומספק לעבודה שנדרשת להתבצע במהלכם. הצעות חוק ממשלתיות הן פעמים רבות ארוכות ומורכבות, ובהתאם גיבושן דורש זמן מספק. יתכנו מקרים רבים בהם התיקון המוצע, הקוצב לוחות זמנים של 60 ימים לפני העלאת הצעה לוועדת שרים, ו-14 ימים בלבד לפרסום הצעת חוק ברשומות לאחר החלטת ועדת שרים, לא יאפשר לקיים הליך חקיקה סדור ומעמיק, אשר נדרש פעמים רבות בשל מורכבות החקיקה והיקפה, ובשל ריבוי דברי החקיקה המצויים בטיפול הממשלה במקביל. כלומר, ישנו חשש כי הגבלת התקופה הניתנת לעבודה ולטיוב הליך החקיקה יוביל בנסיבות מסוימות לפגמים בהליך החקיקה, וכתוצאה מכך יאושרו דברי חקיקה חסרים. בכך, הממשלה למעשה מכשילה את עצמה. הדברים נכונים מקל וחומר בהינתן העובדה שהממשלה אינה לוקחת על עצמה עבודה סדורה בקידום תהליכי חקיקה, במסגרת "תכנית חקיקה ממשלתית". במצב שכזה ריבוי הצעות החוק הממשלתיות הנבחנות בו זמנית, ללא תיעדוף ממשלתי, בשילוב עם לוחות הזמנים

⁷ הדברים מפורטים בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 2.3005 בעניין "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות".

האמורים, יוביל לתוצאה מעשית לפיה הצעות החוק הממשלתיות לא יקבלו את הליווי המשפטי הנדרש, ובכלל זה עבודת הנסחות.

31. כאמור לעיל, אחד מרכיבי ההצעה הוא להפוך לאופציונאלית את הגשת חוות דעת אגף התקציבים במשרד האוצר ביחס להצעת חוק ממשלתית, היה ולא הוגשה בלוח הזמנים שנקבע. המשמעות היא שבמקרים כאלה, הממשלה תוכל לקבל החלטה בלי שהונחה בפניה התשתית לעניין משמעותה התקציבית של טיוטת החוק בשנת התקציב או בשנות התכנית התלת שנתית ("הנומרטור"). מצב שכזה עלול להוביל את הממשלה להפר את הוראות הדין, שכן, ככל שיש בטיטוט החוק כדי להגדיל הוצאה או להפחית הכנסה בשנת התקציב הנוכחית או בשנות התקציב הבאות – נדרש שהממשלה תאשר את הטיוטה רק בכפוף לקיומו של מקור תקציבי או פעולה מאזנת (ראו בעניין זה סעיף 40א(ד), (ו) ו-(ז), וכן סעיף 3 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985). מדובר בניסיון נוסף לעקוף את גורמי המקצוע בממשלה – הפעם גורמי המקצוע במשרד האוצר – אשר תפקידים להבטיח שהממשלה מתנהלת בתוך המסגרת התקציבית המאושרת לכך.

32. במילים אחרות, במקום שהדרג הפוליטי יתמודד עם הצורך בקביעת סדרי עדיפויות תקציביים על מנת לקדם את החלטותיו, וכך שמדיניותו תקודם במסגרת התקציבית המאושרת, ההצעה מאפשרת לדלג על השומר המקצועי שתפקידו להבטיח את תקינות ההוצאה הממשלתית שבתורה מבטיחה אחריות פיסקאלית. יתרה מכך, אי קבלת עמדת הממונה על התקציבים ביחס לטיטוט חוק משמעותה שבפני הממשלה לא תעמוד התשתית המלאה של משמעויות החקיקה המוצעת באופן המאפשר לשקול את כל השיקולים הנדרשים בטרם קידום החקיקה. דילוג על עמדת אגף התקציבים בכלל, בתקופת אישור תקציב מדינה ובשנת בחירות בפרט, עלול לשבש את היכולת לקדם את חוק התקציב בכנסת בהתאם למסגרות הפיסקאליות שהממשלה קבעה, ואת היכולת לנהל את תקציב המדינה באחריות ובדין, ולהחליף משילות אמיתית בפריצות מסגרות התקציב.

33. אשר להצעה כי מנכ"ל המשרד יהיה הגורם האחראי על פעולת ההפצה של תזכיר חוק, מעבר לכך שאין זה ברור מדוע לשנות מהמצב הקיים בו ההצעה מופצת על-ידי היועץ המשפטי של המשרד, מובן שהמנכ"ל, שהוא משרת אמון של השר ומשמש כזרועו הארוכה, יכול להסמיק לכך מי מטעמו, ויכול שיהיה זה גם היועץ המשפטי למשרד, בהתאם למצב הקיים. מכל מקום, אף אם ההפצה תבוצע על-ידי מנכ"ל המשרד, אין בכך לפטור אותו מהחובה לוודא כי הוא אכן פועל לפי הדין והוא לא יוכל להחליף בפועל את הייעוץ המשפטי למשרד, ומכאן נובע כי הפצת התזכיר צריכה להיעשות בהסכמה של היועץ המשפטי.

34. לעניין העברת הסמכות לפרסום הצעות החוק ברשומות לאחריות מנכ"ל משרד המשפטים - כאמור, כיום, כאמור, הפרסום נעשה על-ידי מחלקת הרשומות במשרד המשפטים, כאשר דבר החקיקה מועבר אליה לאחר שנוסח ועובד ביחידה להבניית החקיקה. בהקשר זה יש להבהיר כי הפרסום ברשומות מעיד על תקינות הליך החקיקה. כך למשל, נקבע בסעיף 34א לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971 כי דבר שפורסם ב"רשומות" חזקה שנעשה כראוי; וכן בסעיף 10(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948 כי פרסומה של פקודה ברשומות ישמש ראיה כי אותה פקודה נתנה ונחתמה כדין. כלומר, אף אם אין קושי בעצם העברת הסמכות לידי מנכ"ל משרד המשפטים, פרסום ברשומות בחלוף תקופה של 14 ימים מיום קבלת החלטת ועדת השרים, עלול להוביל לרשומות שפורסמו בלא בדיקה משפטית של הייעוץ המשפטי לממשלה, באופן שחותר תחת העקרונות האמורים.

ג. שינויים בהליכי חקיקת משנה

35. התיקון המוצע מבקש להוסיף הוראה חדשה לתקנון הנוגעת לחקיקת משנה, לפיה האחריות על הפצת חקיקת משנה, "בכל השלבים הרלוונטיים", תועבר לידי מנכ"ל המשרד.

36. כיום, תקנון הממשלה אינו עוסק כלל בחקיקת משנה. ולא בכדי – עניין זה ככלל אינו קשור לעבודת הממשלה, במליאתה או בוועדות השרים השונות, והוא נתון לאחריותו של כל שר ושר בהתאם לסמכויותיו על פי חוק. ענין זה מעלה את השאלה אם קביעת הוראות מסוג זה בכלל אפשרית במסגרת תקנון הממשלה, שהבסיס המשפטי לעיגונו הוא בסמכות שהוקנתה לממשלה בסעיף 31(ו) לחוק-יסוד: הממשלה, לפיו: "הממשלה תקבע את סדרי ישיבותיה ועבודתה, דרכי דיוניה ואופן קבלת החלטותיה אם דרך קבע ואם לענין מסוים". סעיף זה אינו מקנה סמכות בלתי מוגבלת לממשלה להסדיר כל היבט הנוגע לעבודת משרדי הממשלה או שריה, וניתן ללמוד מלשון הסעיף כי ביקש לתת בידי הממשלה סמכות להסדיר עבודתה הקבינטית כגוף קולגיאלי.

37. מכל מקום, כלל העקרונות והנימוקים שפורטו לעיל הנוגעים לחקיקה ראשית יפים גם לעניין חקיקת משנה. זאת ועוד, בהקשר של חקיקת משנה מוטלת על הייעוץ המשפטי אחריות מוגברת לוודא כי קיימת סמכות להתקנתה וכי היא אינה כוללת הסדרים שחורגים מאלו שניתן להסדיר בחקיקת משנה – הן מבחינה מהותית והן מבחינה פרוצדורלית: "יש להקפיד על כך שהתקנות לא יחרגו ממסגרת הסמכות שהוענקה למתקין התקנות. האחריות בעניין זה מוטלת על היועץ המשפטי במשרד הממשלתי, שינחה את הגורם המקצועי העוסק בהכנת התקנות ויבדוק את התקנות גם מבחינה זאת לפני שהן מועברות לחתימתו של מתקין התקנות....**תקנות החורגות מן הסמכות שנקבעה בחוק אין להן תוקף**..." (ההדגשה הוספה).⁸ זאת, מהטעם שחלק ניכר מחקיקת המשנה המאושרת על-ידי שרים אינה נדונה בכנסת, ולא מתקיים לגביה דיון ציבורי. במצב שכזה גובר הצורך להבטיח כי חקיקת המשנה עברה את ההליך הפנימי המתחייב קודם לקידומה.

38. הטלת האחריות להפצת חקיקת משנה על מנכ"ל המשרד, בפרט לשם מתן תוקף, מסירה ערובה חיונית לכך שדבר חקיקה עומד בהוראות הדין, שקיימת היום באמצעות הפקדת הסמכות האמור בידי הייעוץ המשפטי. הצעת המחליטים לא מציגה כל תשתית מקצועית לפגיעה חמורה שכזו בשלטון החוק.

ד. הקניית סמכות למזכיר הממשלה לפרסום ברשומות

39. סעיף 79 לתקנון בנוסחו הנוכחי קובע כי פרסומים והודעות ברשומות מטעם הממשלה – ייעשו וייחתמו על-ידי מזכיר הממשלה. התיקון המוצע מבקש להוסיף על כך ולתת למזכיר הממשלה גישה ישירה לפרסום ברשומות.

40. הקשיים המפורטים לעיל לעניין העברת הסמכות לפרסום ברשומות למנכ"ל משרד המשפטים יפים גם לעניין העברתה בנסיבות מסוימות לידי מזכיר הממשלה. בהקשר זה, ראוי להזכיר את פסיקת בית המשפט העליון בנוגע לאופיו של תפקיד מזכיר הממשלה:

"אציין, כי אינני רואה מקום לקבוע קביעה גורפת בדבר אופיו של תפקיד מזכיר הממשלה ככלל, ולהכריע האם על פי מהותו מדובר בתפקיד פוליטי. לשיטתי, שאלת

⁸ הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 2.3100 לעניין "חקיקת משנה: נוהל והנחיות".

סיווגו של תפקיד מזכיר הממשלה היא שאלה שהמענה לה נטוע בנסיבותיו הפרטניות של כל מינוי לתפקיד. יש מקרים שבהם המינוי לתפקיד נעשה על רקע הכישורים המקצועיים והתפקידים אותם מילא המועמד בעברו ואז ייחשב מזכיר הממשלה הנבחר כמכהן בתפקיד מקצועי; ולעומת זאת, יש מקרים שבהם בנוסף לכישורים המקצועיים, המועמד היה בעל זיקה פוליטית מובהקת לראש הממשלה או למפלגתו, או אף נטל חלק בפעילות פוליטית כנבחר ציבור – במקרה כזה, תפקיד מזכיר הממשלה ייחשב כתפקיד פוליטי".⁹

41. מזכיר הממשלה, שבממשלה הנוכחית עונה על המודל "הפוליטי" הנזכר בפסיקה, איננו ממלא תפקיד בחקיקה ממשלתית. דומה כי תכליתה של ההצעה להקנות לו אפשרות לפרסם מסמכים רשמיים ברשומות היא ליצור מסלול "עוקף ייעוץ משפטי". ניתן להניח כי הדבר יוביל לפגמים משפטיים באותם פרסומים.

הפרת פסיקת בג"ץ בעניין פיטורי היועצת המשפטית לממשלה

42. ביום 14.12.2025, ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון המבטל את החלטת הממשלה על שינוי דרך פיטורי היועץ המשפטי לממשלה ואת החלטת הממשלה שהתקבלה בעקבותיה – לפטר את היועצת המשפטית לממשלה המכהנת.¹⁰ ביסוד החלטת הממשלה על פיטורי היועצת עמד במכתבו של שר המשפטים, מיום 5.3.2025, בנושא: "הצעה להבעת אי אמון הממשלה ביועצת המשפטית לממשלה", בו פורטו היבטים שונים בהתנהלותה של היועצת המשפטית לממשלה, אשר לעמדתו של השר, הצדיקו את פיטוריה. בין יתר ההיבטים נמנו גם הטיפול בהחלטות ממשלה ובחקיקה ממשלתית. בהקשר האחרון נטען במכתב כי: "כל תזכיר חקיקה או תקנות שרים שאינם לרוחה, היועצת מונעת את קידומו – בין בדרך של השהיית עמדת הייעוץ (לעיתים עד אין קץ) ובין באמצעות נשק 'המניעה'. בכך הפכה עצמה היועצת שלא כדין לשחקן וטו גם ברשות המחוקקת, בעשרות תזכירים שניסו השרים לקדם במשרד המשפטים, משרד הפנים, משרד החינוך, משרד התקשורת ואחרים...".

43. בפסק הדין בעניין פיטורי היועצת נכתב כך: "תוצאתו של פסק דין זה ברורה – היועצת המשפטית לממשלה מוסיפה לכהן בתפקידה כדין; החלטת הפיטורים בטלה; וכל פעולה חד-צדדית שיש בה כדי לשנות ממעמדה, מסמכויותיה או מדרכי עבודתה של היועצת בזיקה להחלטת הפיטורים, אינה עולה בקנה אחד עם פסק דין זה, על כל המשתמע מכך" (ההדגשה הוספה).¹¹

44. מהתיאור שהובא לעיל ברי כי הצעת המחליטים נועדה לשנות ממעמדה של היועצת המשפטית לממשלה, מסמכויותיה ומדרכי עבודתה בזיקה להחלטת הפיטורים. גם מטעם זה, מדובר בהחלטה בלתי חוקית. ודוק, אין בפסק הדין האמור כדי למנוע פעולות שתכליתן היא טיוב עבודת הממשלה, לרבות קציבת לוחות זמנים לגיבוש חוות דעת משפטיות. ואולם, ההצעה הנוכחית חורגת מכך ומבקשת לייצר מסלולים עוקפים לייעוץ המשפטי לממשלה, ומכאן – היותה מנוגדת לפסק הדין.

⁹ בג"ץ 43/16 תנועת אומ"ץ נ' ממשלת ישראל, פסקה 76 לפסק דינו של גיוראן (פורסם בנבו, 1.3.2016).

¹⁰ פסק הדין בעניין פיטורי היועצת, לעיל ה"ש 4.

¹¹ פסק הדין בעניין פיטורי היועצת, לעיל ה"ש 4.

סיכומם של דברים

45. כפי שעולה מהניתוח שהובא לעיל, רצף התיקונים המוצעים, אשר נטען לגביהם בדברי ההסבר להצעת המחליטים כי אלה "יגשימו את עקרונות הדמוקרטיה, נחוצים למען המשילות ויממשו באופן מיטבי את הקבוע בסעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה ולפיו 'הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה'" – יובילו בסופו של דבר לתוצאה ההפוכה. ודוק, יש בתיקונים אלה כדי לשבש את עבודתה התקינה של הממשלה, להקים פגמים שורשיים ומבניים בתהליכי קבלת החלטות בממשלה ולפגום בהליך התקין של עבודת הממשלה והחקיקה הממשלתית – הן חקיקה ראשית והן חקיקת משנה.

46. תחת מסווה של "משילות" ו"ייעול", התיקונים אינם מכוונים להאצת עבודת הממשלה אלא להסרת גורמי המקצוע והמשפט שמחייבים בחינה, הנמקה והתמודדות עם קשיים. במקום לחזק תהליכי קבלת החלטות תקינים – הם הופכים רכיבים חיוניים כמו תשתית מקצועית וליווי משפטי לאופציונליים, וכך מאפשרים קידום החלטות בלי ליבון נדרש, בלי תשתית עובדתית מלאה ובלי הצגת מכלול ההשלכות.

47. התוצאה הצפויה אינה קיצור תהליכים אלא ההפך: החלטות לא בשלות יובילו לצורך בתיקונים מאוחרים, לעיכובים ביישום ולהתגברות הצורך בפיקוח שיפוטי, תוך החלשת חזקת התקינות של החלטות הממשלה. במקביל, יש בכך פגיעה מבנית בתקינות עבודת הממשלה והחקיקה הממשלתית, וזיקה ברורה למהלכים שמטרתם להחליש את מעמדה וסמכויותיה של היועצת המשפטית לממשלה. לכן, לא מדובר במהלך שמגשים משילות במובן של יכולת ביצוע יציבה וחוקית, אלא בניסיון ליצור מציאות שבה ניתן לקבל החלטות תוך עקיפת הבלמים המקצועיים והמשפטיים שמבטיחים שלטון חוק ומינהל תקין.

48. לא זו בלבד שההצעה אינה משכנעת ככזו שמטרתה "טיוב וייעול", אלא שנסיבות קידומה והעיתוי שבו היא מובאת מחייבים בחינה קפדנית במיוחד: שינוי כללי המשחק הממשלתיים סמוך יחסית לתקופת הבחירות, ובאופן שמפחית פיקוח ובקרה, אינו מתיישב עם הצורך המוגבר בהבטחת מנהל תקין, ריסון מוסדי ושמירה על אמון הציבור בכך שהממשלה פועלת משיקולים ענייניים לשם קידום האינטרס הציבורי.

49. צבר הקשיים המשמעותיים שפורטו, ובהם היעדרה של תשתית מקצועית; הסרת ערובות חשובות לתקינות וחוקיות העבודה הממשלתית; הפיכת רכיבים חיוניים בעבודת הממשלה לאופציונליים; סתירה לפסיקת בית המשפט העליון בדבר מעמד חוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה – וכפרשנית המוסמכת של החוק יובילו כולם לפגיעה במעמדה, בסמכויותיה ובדרכי עבודתה של היועצת המשפטית לממשלה והם חלק מניסיונותיה החוזרים והנשנים של הממשלה להחליש את מעמדה של היועצת המשפטית לממשלה. הם מקיימים כאמור זיקה ברורה להחלטת הפיטורים ומשכך, כאמור, גם מנוגדים לפסק הדין בעניין פיטורי היועצת.

50. כל אלה יחדיו מבססים את המסקנה כי יש מניעה משפטית בקידומה של הצעת החלטה זו, המהווה שינוי יסודי במערכת האיזונים והבלמים ובשיטה הנוהגת בישראל, באופן המסיר מהממשלה ערובות חיוניות לתקינות פעולת השירות הציבורי ושלטון החוק ובכך, מנוגדת לדין ופוגעת באופן קשה בעבודת הממשלה וביציבור.

51. אשר להצעות שונות ביחס לייעול עבודת הממשלה, אנו כמובן עומדים לרשות הממשלה על מנת לסייע בחשיבה וביישום. ברם, המנגנונים אשר ניתן לבחון בהקשר זה נדרשים כמובן לאזן בין כלל השיקולים הרלוונטיים, כך שאל מול היעילות והאפקטיביות של המעשה הממשלתי, יועמדו גם שיקולים כגון שלטון החוק, מינהל תקין והבטחתה של תשתית עובדתית, משפטית ומקצועית מלאה.

בברכה,

ד"ר גיל לימון, עו"ד
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

היועצת המשפטית לממשלה
המשנים ליועצת המשפטית לממשלה
היועצת המשפטית למשרד המשפטים
המשנה ליועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה