המכון הישראלי לדמוקרטיה

www.idi.org.il

23 נובמבר 2026
י״ג כסלו תשפ״ז

לכבוד
חה״כ אפרת רייטן, יו״ר הוועדה המיוחדת של הכנסת לדיון בהצעת חוק היועץ המשפטי לממשלה (״**הוועדה המיוחדת**״)
חברי וחברות הוועדה המיוחדת

שלום רב,

הנדון: <u>הצעת חוק היועץ המשפטי לממשלה (חוות דעת, ייצוג ופיקוח) (תיקון – ביטול החוק), התשפ״ז-2026</u>

הצעת החוק שבנדון נועדה לבטל את חוק היועץ המשפטי לממשלה (חוות דעת, ייצוג ופיקוח).[1] חוק זה מחליש את יכולתו של היועץ המשפטי לממשלה להגן על שלטון החוק ברשות המבצעת, והוא ייכנס לתוקף ב-1 בינואר 2027. אם חוק זה ייכנס לתוקף הוא יחולל שינוי משטרי בעל השלכות מרחיקות לכת על הדמוקרטיה הישראלית שכן הוא קובע כי: (1) הממשלה אינה חייבת לראות את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה כמשקפת את הדין, ואף רשאית לפטור כך את יתר משרדי הממשלה; (2) נשללת בלעדיות היועץ המשפטי בהצגת עמדת המדינה בבתי המשפט, ואף אפשר לממשלה למנוע מהיועץ המשפטי להתייצב בבית המשפט להציג את עמדתו; (3) ישנן סמכויות פיקוח ודיווח בעייתיות על עבודת היועץ לרבות בתיקים פרטניים; (4) על הממשלה חלה חובה תוך 30 ימים מיום תחילתו לקבל החלטה על דרכי מינוי היועץ המשפטי.

הצעת החוק מבקשת לבטל את החוק ולמנוע את כניסתו לתוקף ובכך לסכל את מכת המחץ שהוא ינחית על ההגנה על שלטון החוק בישראל. אם לא יבוטל, החוק יפגע ביכולתו של הייעוץ המשפטי לממשלה למלא את תפקידו כשומר סף, וזאת כשהוא אחד משני הבלמים היחידים (בצד בתי המשפט) על כוחה של הממשלה. המשמעויות הקשות של חוק זה, אם לא יבוטל, על ההגנה על שלטון החוק, על הממשל התקין, על זכויות האדם ועל עצמאות התביעה הפלילית תהיינה מרחיקות לכת.

להלן חוות דעתנו בקצרה.

תפקיד היועץ המשפטי לממשלה

1. תפקיד היועץ המשפטי לממשלה הוא רב חשיבות בשיטת המשטר הישראלית. הוא עומד בראש התביעה, מייצג את המדינה בבתי המשפט, מייצג את

[1] חוק היועץ המשפטי לממשלה (חוות דעת, ייצוג ופיקוח), התשפ״ו-2026, ס״ח עמ׳ 802.

אמיר אלשטיין
יו״ר הוועד המנהל
הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו״ר של כבוד
יוחנן פלסנר
נשיא

חברי הוועד המנהל
עו״ד ליאת אהרנסון
פרופ׳ ורד וניצקי-סרוסי
ד״ר חן ליכטנשטיין
מזל מועלם
שגריר לשעבר סלי מרידור
פרופ׳ פאדיה נאסר אבו-אלהיג׳א
עו״ד אבי פישר
ד״ר מיכל צור
יוסי קוצ׳יק

המועצה הבין-לאומית
פרופ׳ רונלד דניאלס, יו״ר
השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
אן אפלבאום, ארה״ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייר, ארה״ב
רלף גרסון, ארה״ב
פרופ׳ משה הלברטל, ישראל
פרופ׳ כריסטוף מרקשיס, גרמניה
ד״ר שרון נזריאן, ארה״ב
השופט אברהם סופר, ארה״ב
ברט סטפנס, ארה״ב
פרופ׳ גרהרד קספר, ארה״ב
האריייט שלייפר, ארה״ב

סגני נשיא
נח הקר, מדיניות
פרופ׳ עמיחי כהן, מחקר
ד״ר ישי [ג׳סי] פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים
פרופ׳ תמר הוסטובסקי ברנדס
פרופ׳ תמר הרמן
פרופ׳ נתן זוסמן [אורח]
חסאן טואפרה [אורח]
תומר לוטן [אורח]
פרופ׳ יותם מרגלית
פרופ׳ דניאל סטטמן
פרופ׳ בני פורת
פרופ׳ קרנית פלוג
פרופ׳ מרדכי קרמניצר
פרופ׳ גדעון רהט
ד״ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ׳ יובל שני

מייסדים
ד״ר אריק ברמון
ברנרד מרכוס [1929-2024]
מזכיר המדינה ג׳ורג׳ שולץ [1920-2021]

האינטרס הציבורי בערכאות ומייעץ משפטית לרשויות השלטון כפרשן המוסמך של החוק. בכל תפקידיו הוא אמון על ההגנה על שלטון החוק.[2]

2. תפקידו העצמאי של היועץ המשפטי למלא את הסמכויות האלו חשוב במיוחד על רקע מבנה המשטר בישראל. בפרט, חשיבותו רבה על רקע עוצמת הממשלה וחולשת הבלמים המקובלים בדמוקרטיות אחרות על כוחה של הממשלה, בהם היעדר חוקה משוריינת המגבילה את כוחן של רשויות השלטון, הקושי של הכנסת למלא את תפקידיה לפקח על הממשלה, קיומו של בית מחוקקים אחד והמבנה הקואליציוני המבסס בישראל את שליטת "גרעין השליטה הקואליציוני".[3]

3. בהקשר הזה מקובל לומר שהבלם העיקרי בישראל על כוחה של הממשלה הוא הרשות השופטת. אולם הרשות השופטת היא "הבלם החיצוני", ואילו היועץ המשפטי לממשלה הוא "הבלם הפנימי".[4] הרשות השופטת נחשפת רק להפרות הדין שפוגעות באזרחים או גופים העותרים לסעד. זהו קצה הקרחון המשאיר את רוב פעילות הממשלה מתחת לפני המים, בלא שיש אפשרות מעשית לקיים בעניינה ביקורת שיפוטית אפקטיבית. עבודת הממשלה ועבודת הייעוץ המשפטי כרוכות בעשרות אם לא מאות החלטות המתקבלות מדי יום ביומו בזרועות השונות של הממשלה, אשר מקבלות עצות וחוות דעת ממערך הייעוץ המשפטי, שרובן כלל אינן נחשפות לעין הציבור. בלי הבלם הפנימי של מוסד היועץ המשפטי, הפרה של סדרי מינהל תקינים הפוגעים בחוק ובאינטרס הציבורי עלולה להימשך בלא ששום גורם בקרה יהיה ער לה או בעל סמכות לחייב להפסיקה.

4. במסגרת תפקידיו, על היועץ המשפטי לממשלה לסייע לממשלה לקדם את יעדיה באופן חוקי ולהימנע מהפרה של החוק. כלומר, מוטל עליו, ככל פרקליט המייעץ ללקוחו, לייעץ לממשלה על החלופות החוקיות העומדות בפניה ולסייע לה לתת לבוש משפטי למדיניותה. על כן, עקרונות עבודת היועץ כוללים את אחריותיותו ואת נאמנותו למדיניות הממשלה.[5] אולם, מכיוון שהממשלה אינה ככל לקוח, כך גם היועץ המשפטי אינו ככל פרקליט. כשם שהממשלה מחוייבת לחוק מכוח עקרון שלטון החוק, כך גם ליועץ המשפטי יש מחויבות חזקה לחוק – רבה יותר מזו של פרקליט רגיל. אף שהיועץ

---

[2] "תפקידי היועץ המשפטי לממשלה" **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה** 1.0000 (16.2.2003); בג"ץ 6198/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון** פס' 84 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן (אר"ש 25.6.2024). ראו עוד: גיא לוריא "שומר הסף של שלטון החוק" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (15.9.2019), https://www.idi.org.il/articles/28621; גיא לוריא "גירעון אחריותיות במוסד היועץ המשפטי לממשלה" **ספר מני מזוז** 549 (יורם רבין, יניב ואקי, אלון רודס וגיא רובינשטיין עורכים, 2026).

[3] עמיחי כהן ויניב רוזנאי, "פופוליזם והדמוקרטיה החוקתית בישראל" **עיוני משפט** מד 87 (2021). ראו גם: עמיחי כהן, **פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט** (2018); לוריא, לעיל ה"ש 2.

[4] יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה בשעת משבר: פרשת שרות הבטחון הכללי (השב"כ)" **ספר אורי ידין - מאמרים לזכרו** 47, 55 (תש"ן).

[5] להרחבה ראו לוריא, לעיל ה"ש 2.

המשפטי פועל כפרקליט המייעץ ללקוח, נאמנותו הראשונה והעליונה נתונה לחוק ולעקרונות היסוד החוקתיים, ונאמנותו זו מחייבת אותו להשגיח שהממשלה לא תחרוג מהחוק ומערכי היסוד החוקתיים.[6] הוא לא משרת רק את הממשלה, אלא משרת את המדינה, ומחויב לנאמנות לציבור.

5. על רקע זה, כדי למלא את תפקידו במקצועיות המשפטית הנדרשת, בצד אחריותיותו, מוסד היועץ המשפטי לממשלה הוא עצמאי בהפעלת שיקול דעתו המקצועי והוא אינו תלוי בממשלה שהוא מייעץ לה. ביטוי לעצמאותו הינו כי תקופת כהונתו היא בת שש שנים ואינה חופפת לתקופת כהונה של ממשלה מסויימת.

6. בנוסף, דרכי המינוי וסיום תפקידו של היועץ התפתחו באופן שמבטא את חשיבות תפקידו המקצועי והעצמאי. בעקבות מסקנות הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו (ועדת שמגר, 1998), החליטה הממשלה בשנת 2000 כי היא תמנה את היועץ מבין מועמדים שמציעה לממשלה ועדה מקצועית-ציבורית. גם הפסקת כהונתו של היועץ היא לפי המלצת הוועדה המקצועית-ציבורית.[7]

7. אחד הכלים המרכזיים המאפשרים כיום ליועץ המשפטי לממשלה למלא את תפקידו המשטרי הוא סמכותו כפרשן המוסמך של החוק עבור הרשות המבצעת, כל עוד לא קבע בית המשפט אחרת. לפי פסיקת בית המשפט העליון יש לראות בחוות דעתו ככזו המשקפת את הדין.[8] כלי נוסף המאפשר לו למלא את תפקידו המשטרי לשמש שומר סף מטעם שלטון החוק הוא בלעדיותו ועצמאותו בייצוג המדינה בבתי המשפט.[9]

מה קובע החוק שהצעת החוק שבנדון מבקשת לבטל

8. בימיה האחרונים של הכנסת ה-25, לפני שיצאה לפגרת הבחירות ביולי 2026, אושר חוק היועץ המשפטי לממשלה (חוות דעת, ייצוג ופיקוח). חוק זה מחולל שינוי משטרי בעל השלכות מרחיקות לכת על הדמוקרטיה הישראלית:

   א. החוק קובע כי הממשלה בהחלטתה, אם ראתה טעם בכך, אינה חייבת לראות את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה כמשקפת את הדין, והיא אף רשאית לפטור כך גם את יתר משרדי הממשלה. במקרה זה, על הממשלה להניח את החלטתה על שולחן ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בצירוף חוות הדעת הנוגעת בעניין;

---

[6] יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** 106 (כרך א, מהדורה שנייה, 2010).
[7] ראו עוד: בג"ץ 18225-06-25 **כרמי גילון ואח' נ' ממשלת ישראל** (אר"ש, 14.12.2025).
[8] פרשת **התנועה למען איכות השלטון בישראל**, לעיל ה"ש 2.
[9] יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה והמאבק על חוקיות השלטון" **עיוני משפט** יא 411, 418 (1986).

ב. החוק שולל את בלעדיות היועץ בהצגת עמדת המדינה בבתי המשפט במספר מובנים: ראשית, הסמכות לקבוע את עמדת המדינה בבית משפט תינתן לממשלה ולא ליועץ; שנית, הממשלה תוכל להחליט לפי שיקול דעתה על ייצוג נפרד שלא באמצעות היועץ המשפטי; ושלישית, אם נקבע ייצוג נפרד – לא יתייצב היועץ המשפטי להליך להציג את עמדתו, אלא באישור הממשלה;

ג. החוק מחזק את השליטה הפוליטית בסמכויות היועץ המשפטי לממשלה, באמצעות קביעת פיקוח הדוק של שר המשפטים על פעולתו, כולל במהלך חקירה ואישום בתיקים ספציפיים;

ד. החוק מחייב את הממשלה תוך 30 ימים מיום תחילתו לקבל החלטה על דרכי מינוי היועץ.

החוק ייכנס לתוקף ב-1 בינואר 2027.

הפגיעה הקשה בשלטון החוק כתוצאה מהחוק והצורך בביטולו[10]

9. החוק שולל מהיועץ המשפטי לממשלה את שני הכלים העיקריים שאיתם הוא ממלא את תפקידו כשומר סף המופקד על השמירה על שלטון החוק בממשלה ומסייע לה למלא את תפקידה במסגרת הדין – תוקפה של חוות דעתו המשקפת עבור הממשלה את הדין ובלעדיותו בייצוג המדינה בערכאות. **בכך, יפגע החוק פגיעה קשה בשלטון החוק ובמינהל התקין בממשלה ובגופים רבים ברשות המבצעת, לרבות רשויות אכיפת החוק.**
10. מתן הכשר בחוק לממשלה לפעול בניגוד לחוות דעתו של היועץ אם "ראתה טעם בכך", יפגע בקיום שלטון החוק ברשות המבצעת. כל אימת שהממשלה תבקש לקדם מדיניות שחורגת מהוראות החוק, עלולה הממשלה להתעלם מחוות דעת היועץ המשפטי שיצביע על אי-חוקיות. הפגיעה הגלומה במעמד חוות הדעת תפגע גם במעמד מערך הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה השונים. כל חוות דעת וכל עצה של יועץ משפטי תהיה תלויה על בלימה, וניתן יהיה להניח שאם המדיניות חשובה לשר, ליחידה או לבעל תפקיד מספיק – ניתן גם לקדמה תוך חריגה מהחוק לפי פרשנות הייעוץ המשפטי.
11. החלשת מעמד חוות הדעת של היועץ המשפטי עלולה לפגוע ביכולתו לפקח על חוקיות עבודתם של משרדי הממשלה ויתר יחידות הרשות המבצעת, על רקע ההחלשה הזו של מערך הייעוץ המשפטי, הדרתו האפשרית בשל כך מתהליכי קבלת החלטות, והקושי של היועצים המשפטיים ביחידות אלה לקבל גיבוי של היועץ המשפטי לממשלה בשל החלשתו. פגיעה זו עלולה להיות חמורה במיוחד מבחינת השלכותיה על זכויות אדם, כאשר מדובר בפיקוח על רשויות

[10] להרחבה ראו: גיא לוריא ועמיר פוקס "הצעת חוק היועץ המשפטי לממשלה" **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה** (13.7.2026), https://www.idi.org.il/knesset-committees/65014

אכיפת החוק וגורמי הביטחון. החלשת מעמדו גם עלולה לפגוע במעמד היועצים המשפטיים ברשויות אלה, שהם קריטיים ליכולתם לסייע בידי היועץ המשפטי לממשלה בפיקוח זה.

12. החלשת יכולתו של היועץ המשפטי לממשלה להגן על שלטון החוק ברשות המבצעת תפגע בזכויות האדם בישראל. בנוסף, החלשתו והשתקתו בהליכים בבתי משפט, במקרים שבהם תמנע הממשלה ממנו להתייצב, תשליך על מעמד חוות דעת של היועץ המשפטי על מקרה מסויים שניתנת מראש. הממשלה תחשוש פחות להתעלם מהחוק כשזה מגביל אותה במדיניות או בפעולה שהיא רוצה לנקוט, וגם תחשוש פחות להתעלם מחוות דעת היועץ על מגבלות החוק,[11] משום שהיא תדע שגם אם אזרחים שנפגעים יעתרו נגד פעולותיה (ולא בטוח שבכל מקרה ומקרה הפרות החוק בכלל יתגלו) – היא תוכל להתעלם ולהשתיק את עמדת היועץ בבתי המשפט.

13. פגיעה בבלעדיות גם תפגע באפקטיביות הביקורת השיפוטית ובהגנת בתי המשפט על שלטון החוק ועל זכויות האדם. הליכים שבהם מעורבת המדינה מערבים באופן תדיר מספר גורמים במשרדי ממשלה שונים, והתכלול של עמדת המדינה והכרעה בין המשרדים השונים ובעלי התפקידים השונים מוטל על מוסד היועץ המשפטי. כפי שהסביר השופט כבוב, לבלעדיות פרקליטי המדינה בהקשר זה יש חשיבות בהליך בבית המשפט בין היתר "בשל היכולת להציג את המסד העובדתי לאשורו, נוכח האפשרות של פרקליטים להיחשף לחומר רגיש ואף מסווג".[12] החוק יפגע על כן ביכולת של בית המשפט להפעיל ביקורת שיפוטית על הממשלה ובשקיפות המינהל הציבורי. תהיה, אם כן, פגיעה בזכויות האזרח ובמינהל התקין לא רק בשל פגיעה באפקטיביות הבלם הפנימי על עבודת הממשלה (מוסד היועץ) אלא גם בשל פגיעה באפקטיביות הבלם החיצוני על עבודת הממשלה (בתי המשפט).

14. הפגיעה בתפקיד הייעוץ המשפטי גם תשבש את אחידות אכיפת החוק, האפקטיביות והוודאות המשפטית של עבודת הרשות המבצעת. פעולת משרדי הממשלה השונים בהסתמך על פרשנות אחידה של החוק תלויה בתכלול ובהנחיה של מוסד היועץ. אזרחי ישראל לא יוכלו לדעת אם בפועל עלולים משרדי הממשלה לאכוף את החוק, להתקין תקנות, ולקבל החלטות שונות – באופן בלתי צפוי שאינו עומד בקנה אחד עם לשון החוק. כל שר וכל גורם במשרד עלול לחפש לעצמו ייעוץ עצמאי – שמתאים יותר לפרשנות שהשר רוצה לקבל – וכך במקום הרמוניה ממשלתית ומשפטית נקבל בוקה ומבולקה של החלטות ממשלתיות הסותרות את עצמן ואת העצות המשפטיות של הייעוץ המשפטי והוודאות המשפטית ואחידות עבודת

[11] אלון פריבר "מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה ושאלת בלעדיות הייצוג" **פורום עיוני משפט** מד 1, 36 (תשפ"א).
[12] בג"ץ 31238-09-24 **השר לביטחון לאומי נ' היועצת המשפטית לממשלה** פס' 17 לפסק דינו של השופט כבוב (אר"ש, 9.3.2025). ראו גם בג"ץ 6017/10 **אדם טבע ודין נ' שר התשתיות הלאומיות** פסקה ז' לפסק דינו של השופט רובינשטיין (אר"ש, 2010)

הממשלה ייפגעו.

15. בחוק כלולות מספר הוראות שנועדו להפעיל פיקוח פוליטי על פעולת היועץ בכובעו כראש התביעה הכללית, כולל בתיקים ספציפיים, ובכך ישנה התערבות פוליטית בתביעה הפלילית. לשר תהיה אפשרות – גם אם לא באמצעות הוראות כיצד לפעול בתיק – לפקח בצורה שיכולה לפגוע קשות בשיקול הדעת העצמאי של היועץ, כאשר בתיק מסויים הוא נתון לפיקוח מדוקדק של שר המשפטים, ובתיק מסויים לא – בוודאי שנוצר פער שנובע אך ורק מאג׳נדה פוליטית של השר.

16. גם הוראת ההתגברות על חוות הדעת המחייבת, וגם ההוראה באשר לייצוג, מחריגות ״הפעלת סמכויות במשפט הפלילי״ ו״הליכים בתחום המשפט הפלילי״. העובדה כי אין שום הגדרה בחוק לחריג זה עלולה ליצור כאוס בתחומים רבים, שהשאלה אם הם נופלים או לא תחת ״המשפט הפלילי״ לא ברורה. נושאים כגון שאלות של בטחון (למשל – פיקוח על שירות הבטחון הכללי), נושאים הקשורים לאכיפה מנהלית, הקשורה בעבותות לאכיפה פלילית, נושאים הקשורים לחוות דעת בעניין ניגוד עניינים שהם בעלי השלכה על התחום הפלילי בהקשר לעבירות שחיתות ועוד. משום שהנושא לא הוגדר, אנו צפויים למאבק בלתי פוסק וניסיונות של הממשלה לנגוס ולצמצם את ״תחום המשפט הפלילי״ ולהרחיב את תחומי האפשרות שלה להתפרק מהמחויבות לשלטון החוק ולסמכותו של היועץ. ניסיונות אלה עלולים לפגוע באי-תלות התביעה ולהביא להשפעה של שיקולים פוליטיים באכיפת הדין הפלילי.

17. בנוסף, החוק קובע כי בתוך 30 ימים מיום תחילתו, תקבל הממשלה החלטה בהתאם לסמכותה לקבוע את הדרכים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה. כאמור לעיל, הממשלה כבר החליטה החלטה מעין זו בשנת 2000 בעקבות מסקנות ועדת שמגר. בהחלטה זו קבעה הממשלה שהיא ממנה את היועץ מבין מועמדים שמציעה לממשלה ועדה מקצועית-ציבורית, וכי גם הפסקת כהונת היועץ על ידי הממשלה נעשית בהתייעצות עם הוועדה הזו. דרכים אלה למינויו ולהפסקת כהונתו של היועץ המשפטי נועדו לשמר את אחריותיותו של היועץ מצד אחד, אך מצד שני לתחום ולסייג את סמכויותיה של הממשלה במינויו ובפיטוריו, כדי להבטיח את מקצועיותו המשפטית ואת אי-תלותו.

18. הממשלה אמנם מוסמכת לפי חוק לשנות את ההחלטה הקודמת על דרכי מינויו והדחתו של היועץ. עם זאת, ההחלטה צריכה להתקבל בהליך סדור, ועל בסיס תשתית עובדתית ההולמת את מידת מורכבותה וחשיבותה של ההחלטה ומכלול נסיבותיה.[13] הטלת חובה לקבל החלטה בנושא מורכב ורב חשיבות כמו דרכי מינוי והפסקת הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה תוך 30 יום תקשה על הממשלה לקבל החלטה על בסיס הליך סדור, גם אם היא

[13] בג״ץ 18225-06-25 **כרמי גילון ואח׳ נ׳ ממשלת ישראל** (אר״ש, 14.12.2025).

תהיה החלטה שמאשררת את ההחלטה הקודמת. לשם השוואה, החלטת הממשלה משנת 2000 בנושא התקבלה על בסיס עבודת מטה סדורה ומקצועית של ועדת שמגר, שכללה גורמי מקצוע בכירים ומנוסים, וקיימה הליך בחינה מעמיק של הנושא במשך שנה ותשעה חודשים, לרבות שמיעה עשרות גורמים מקצועיים, ציבוריים ופוליטיים.[14]

19. עולה החשש שסד הזמנים שנקבע בחוק, שעלול גם להביא לכך שממשלת מעבר בתקופת בחירות היא זו שתצטרך לקבל את ההחלטה, נועד לשבש את דרך קבלת ההחלטות בממשלה ולהביא לידי קבלת החלטה בלתי-סבירה שתפגע בהגנה על אי-תלות ומקצועיות היועץ.

ההצדקה לביטול החוק בדחיפות – כדי למנוע את כניסתו לתוקף

20. הצעת החוק שבנדון מבקשת לבטל את חוק היועץ המשפטי לממשלה (חוות דעת, ייצוג ופיקוח), לפני שייכנס לתוקף ב-1 בינואר 2027. ביטול זה חיוני כדי למנוע את הפגיעה הקשה של חוק זה בשלטון החוק, במינהל התקין ובעבודת רשויות אכיפת החוק, כמפורט לעיל.

21. אמנם, הליך של ביטול מהיר של חקיקה, שאך זה מכבר התקבלה, אינו הליך רגיל, ויש לנקוט ריסון וזהירות עם ביטול מעין זה, אשר עלול לפגוע ביציבות המערכות השלטוניות.[15] אבל במקרה זה נציין כי יש הצדקה לבטל את החוק הזה עם תחילה ותחולה מיידית, כדי למנוע את כניסתו לתוקף. מהלך זה של תחולה ותחילה מיידיים מוצדק משום שלא מדובר בשינוי של מוסד היועץ המשפטי לממשלה, אלא בביטול של חוק שמבקש לשנות אותו, שטרם נכנס לתוקף.[16] לא מדובר ברפורמה או שינוי מהותי, שדורש שקילה והליך ארוך של הערכת השפעות החוק – מדובר בהשארת המצב הקיים על כנו.

22. בנוסף, ההצדקה המיוחדת לביטול מהיר בתחולה מיידית, היא הצורך החיוני למנוע את כניסתו של ההסדר לתוקף לפני ה-1 בינואר 2027, כדי למנוע פגיעה במסגרת הקיימת של עבודת הייעוץ המשפטי, ולהימנע מהטמעת שיטות עבודה שיהיה קשה לתקן.

23. ההוראה המחייבת את הממשלה תוך 30 ימים לאחר תחילתו של החוק לקבל החלטה על דרכי מינוי היועץ, מוסיפה לדחיפות הביטול. אחרת ההחלטה על דרכי המינוי ייתכן שתתקבל בידי ממשלת מעבר ואולי כאמור אף בתקופת בחירות.

---

[14] שם.

[15] עמיחי כהן, ענת טהון אשכנזי, גיא לוריא ואסף שפירא, "ביטול חקיקה מיידי בכנסת ה-26" **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה** (30.10.2026).

[16] על כך שאין דין הותרת המצב החוקתי על כנו כדין הסדר חדש, ראו: בג"ץ 3234/15 **יש עתיד נ' יו"ר הכנסת** (אר"ש, 9.7.2015). השוו: איתי בר-סימן-טוב "חקיקת Undo כסוג מיוחד של חקיקה?" **ICON-S-IL-Blog** (15.11.2026).

24. יש להדגיש עוד, כי ליועץ המשפטי לממשלה סמכויות הקשורות בבחירות. לכן, אחת הפגיעות המשמעותיות ביותר של החוק עלולה להיות הפגיעה בטוהר הבחירות ובשוויון בבחירות, בשל האפשרות של הממשלה לנצל את סמכויותיה לצורך קידום אינטרסים מפלגתיים צרים, לרבות על ידי פגיעה בשוויון ההזדמנויות בבחירות. האפשרות להתעלם מהייעוץ המשפטי ואף להשתיקו בהלכים בפני ועדת הבחירות, יו"ר ועדת הבחירות או בתי המשפט, בשל ההסדרים בחוק, עלולה להביא לפגיעה בציות להוראות חוקי בחירות ולכללי המשפט המינהלי בתקופת בחירות, ולאפשר לממשלה או לשר בה לקדם את האינטרסים המפלגתיים הצרים שלהם על חשבון שלטון החוק ועל חשבון השוויון בבחירות. דוגמה מובהקת לפגיעה מסוג זה היא הפרה של האיסור על שימוש בנכסי ציבור בתעמולת בחירות. בפרט, בהליכים בתחום הבחירות, מלבד בהליכים לפסילת רשימות ומועמדים, או בערעורי בחירות (הסמכויות בהם הוקנו ליועץ המשפטי בחיקוק ועל כן הוראת פרק הייצוג לא יחולו עליהן), עלולה הממשלה להציג עמדה חולקת על היועץ המשפטי לממשלה ולא לאפשר ליועץ המשפטי להציג את עמדתו או את העובדות הרלוונטיות בהליך. במקרים אלה ניתן יהיה לפגוע בזכויות לבחור ולהיבחר כמו גם בשוויון ההזדמנויות בבחירות – ולבית המשפט יהיה קשה להפעיל במסגרת זו ביקורת שיפוטית שתגן על ערכים חשובים אלה.

25. לפיכך, **אם לא יבוטל החוק לאלתר, הוא עלול להביא, בתסריט של בחירות חוזרות, לבחירות בהן היועץ מוחלש וזוכה להתעלמות, ורק לאחרונה היתה תזכורת לחשיבותו הקריטית של מוסד היועץ לקיום בחירות תקינות**.

26. לכנסת ה-26 סמכות לקדם את הצעות החוק שבנדון, גם בהיעדר ממשלה חדשה.[17] נוסף על כך, אף שאין זה נפוץ, קיימים תקדימים מהשנים האחרונות של קידום חקיקה בתקופה זו לפני כינון ממשלה (בפרט לצורך הקמת ממשלה או לשם התמודדות עם מצבי חירום).[18] אף שחלק מהחוקים האלה זכו לביקורות מצד בית המשפט, על תוכנם ועל הליך חקיקתם (אם היה מהיר במיוחד),[19] הם לא נפסלו בשל חקיקתם לפני כינון הממשלה. במקרה של ביטול תיקונים אלה, כאמור, יש הצדקות מיוחדות לקדם את הצעות החוק בעת הזו. עם זאת, ואף שביטול חוק, שטרם נכנס לתוקף, אינו דורש את אותו הליך משמעותי כמו קביעת הסדר משפטי-מוסדי חדש, ברור שגם כאן נדרש הליך חקיקה נאות, שיאפשר לחברי הכנסת, אנשי המקצוע והמומחים להביע את עמדתם.

[17] כהן, טהון אשכנזי, לוריא ושפירא, לעיל ה"ש 15.
[18] שם.
[19] לדוגמה בג"ץ 8948/22 **שיינפלד נ' הכנסת**, פסקה 45 לפסק דינה של הנשיאה (כתוארה ז) חיות (אר"ש, 18.1.2023). ראו עוד: כהן, טהון אשכנזי, לוריא ושפירא, לעיל ה"ש 15.

27. בנוסף, ישנן עתירות תלויות ועומדות בבית המשפט העליון נגד תוקפו של החוק. מכיוון שלפי דעתנו חוק זה הוא בלתי חוקתי,[20] מן הראוי, ככל שהתגבש רוב כנגד החוק, שהכנסת תבטל את החקיקה הזו ולא תותיר נושא זה להכרעת בית המשפט.

סיכום

28. ישנן רפורמות שרצוי לערוך במוסד היועץ המשפטי לממשלה, כגון הגברת השקיפות והאחריותיות של מוסד זה על ידי פרסום דוחות לציבור ועל ידי הרחבת הסמכויות של נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות.[21] אולם **חיוני למנוע קודם לכן את הנזק הגלום בחוק היועץ המשפטי לממשלה, לפני שייכנס לתוקף**. כאמור לעיל, החוק הזה מנחית מכת המחץ על ההגנה על שלטון החוק בישראל. אם לא יבוטל, החוק יפגע ביכולתו של הייעוץ המשפטי לממשלה למלא את תפקידו כשומר סף, וזאת כשהוא אחד משני הבלמים היחידים (בצד בתי המשפט) על כוחה של הממשלה. המשמעויות הקשות של חוק זה, אם לא יבוטל, על ההגנה על שלטון החוק, על הממשל התקין, על זכויות האדם ועל עצמאות התביעה הפלילית תהיינה מרחיקות לכת.

בכבוד רב,





ד"ר גיא לוריא ד"ר עמיר פוקס

[20] לוריא ופוקס, לעיל ה"ש 10.
[21] ראו לוריא, לעיל ה"ש 2.