

בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל  
ברזילי ו/או רחל אל-שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי-דביר ו/או תמר  
באום ו/או אורי הס ו/או סתיו לבנה להב ו/או טלילה דביר

מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348, 9131301

טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076

דוא"ל: [office@mqg.org.il](mailto:office@mqg.org.il)

העותרת

- נ ג ד -

1. ראש ממשלת ישראל

2. שר האוצר

3. ממשלת ישראל ה-37

4. היועצת המשפטית לממשלה

באמצעות פרקליטות המדינה

רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים

טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011

דוא"ל: [hcj-dep@justice.gov.il](mailto:hcj-dep@justice.gov.il)

5. עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית  
למשרד החקלאות וביטחון המזון

משרד החקלאות וביטחון המזון

ת"ד 30, בית דגן, 5025001

טלפון: 03-9485555; פקס: 03-9485835

דוא"ל: [moked.sherut@moag.gov.il](mailto:moked.sherut@moag.gov.il)

6. עו"ד סורל הרלב, היועץ המשפטי למשרד  
לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה

המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה

רחוב כנפי נשרים 5, ירושלים, מיקוד 9546412

טלפון: 02-6547022; פקס: 02-6547034

דוא"ל: [mankal@mse.gov.il](mailto:mankal@mse.gov.il)

**7. עו"ד רינת וייגלר, היועצת המשפטית למשרד  
הרווחה והביטחון החברתי**

משרד הרווחה והביטחון החברתי  
ת"ד 915, רחוב קפלן 2, ירושלים 9100801  
טלפון: 02-6752528; פקס: 02-5085590  
דוא"ל: [pniot@molsa.gov.il](mailto:pniot@molsa.gov.il)

**8. עו"ד מיכל מסטיי, היועצת המשפטית  
למשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות**

משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות  
קריית המדע 3, הר חוצבים, ירושלים  
טלפון: 073-3931601; פקס: 02-5422111  
דוא"ל: [diaspora@pmo.gov.il](mailto:diaspora@pmo.gov.il)

**9. עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד  
האוצר**

משרד האוצר  
קפלן 1, ירושלים 9195015  
טלפון: 02-5317155; פקס: 02-5695347  
דוא"ל: [info@mof.gov.il](mailto:info@mof.gov.il)

**10. עו"ד אילת כהן מלקמן, היועצת המשפטית  
למשרד החינוך**

משרד החינוך  
דבורה הנביאה 2, ירושלים 9510402  
טלפון: \*6552; פקס: 073-3931601  
דוא"ל: [agaf\\_achifa@education.gov.il](mailto:agaf_achifa@education.gov.il)

**11. עו"ד מיכל שטרית רבל, היועצת המשפטית  
למשרד העלייה והקליטה**

משרד העלייה והקליטה  
קפלן 2, קריית הממשלה, ירושלים  
טלפון: 03-9733333; פקס: 072-3229697  
דוא"ל: [info@moia.gov.il](mailto:info@moia.gov.il)

המשיבים

**עתירה דחופה למתן צו על תנאי, בקשה**

**לצו ביניים ובקשה לקיום דיון דחוף**

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צו על תנאי וצו ביניים כנגד המשיבים 1-3, ובקשה לקיום דיון דחוף, כדלקמן:

### צו על תנאי

1. צו על תנאי כנגד **המשיבים 1-3** המורה להם להתייצב וליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטת המשיבה 3, ממשלת ישראל ה-37 (להלן: "**ממשלת ישראל**"), בעניין סיום כהונתם של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה שהשלימו תקופת כהונה בת שבע שנים, בתוך 90 ימים ממועד קבלת ההחלטה (להלן: "**ההחלטה**"), החלטה אשר מביאה להדחתם הכפויה של **המשיבים 11-5** (להלן: "**היועצים המשפטיים**") בניגוד לעמדת **המשיבה 4** – **היועצת המשפטית לממשלה** (להלן: "**היועמ"ש לממשלה**"), וזאת נוכח הטעמים הבאים, יחד ולחוד:

1.1. נוכח היות ההחלטה בלתי חוקית, משום שהתקבלה בניגוד לעמדת המשנים היועצת המשפטית לממשלה עו"ד אביטל סומפולינסקי (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד שרון אפק (מנהל מערך ייעוץ וחקיקה) וד"ר גיל לימון (משפט ציבורי מנהלי), אשר קבעו כי ישנה מניעה משפטית לקדם את ההחלטה, וכי ההצעה אינה עומדת בכל מבחן שיפוטי;

1.2. מכיוון שהחלטת הממשלה 2431 חותרת תחת ערכי היסוד של הדמוקרטיה בישראל, נוכח הפגיעה ביכולתם של היועצים המשפטיים לשמש כשומרי סף אשר מתפקדים כחלק מהאיזונים והבלמים הקיימים בשיטה;

1.3. נוכח הפגמים היורדים לשורשו של ההליך שנפלו בהחלטה, ביניהם קבלת ההחלטה בהיעדר תשתית עובדתית ומשפטית ראויה; השוני בין נוסח החלטת הממשלה 2431 שהתקבלה להצעת ההחלטה מיום 17.11.2024; וקבלת ההחלטה בהיעדר חוות דעת משפטית עדכנית וגיבוש ההחלטה במזכירות הממשלה, שאינה גוף בעל סמכות לעסוק בנושא של סיום העסקתם של עובדי מדינה;

1.4. נוכח היות ההחלטה בלתי סבירה באופן קיצוני, בשל הפגיעה הקשה בשומרי סף ובמעמדם של יועצים משפטיים במשרדי הממשלה;

1.5. נוכח היות החלטת הממשלה שרירותית, בשל קביעת סדי זמנים קצרים ליישום החלטת הממשלה לקציבת הכהונה של היועצים המשפטיים, וללא כל נימוק;

1.6. נוכח השיקולים הזרים אשר עומדים בבסיס החלטת הממשלה, אשר משמעותה הדחה של שבעה יועצים משפטיים למשרדי הממשלה, שמקורה ברצון שרי הממשלה לפנות מהדרך את החסמים שמציבים היועצים המשפטיים לקידום מדיניות שאינה חוקית, בניגוד למנהל התקין ובניגוד לאינטרס הציבורי;

1.7. נוכח ניגוד העניינים בהם מצויים שרי הממשלה אשר קיבלו את ההחלטה, ובראשם שר האוצר, בין תפקידם של השרים לפעול בהתאם לחוק ולחוות הדעת של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, לבין עניינם האישי בקידום מדיניות אשר מנוגדת לדין באין מפריע.

## צו ביניים

2. כמו כן, בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו ביניים המקפיא את החלטת המשיבים 1-3 להביא לסיום כהונתם של שבעת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, וזאת עד אשר תתברר ותוכרע העתירה. לחילופין יתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו ארעי עד לדיון בצו הביניים.
3. כידוע, סמכות בית המשפט הנכבד ליתן צו ביניים מעוגנת בתקנה 19 לתקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, התשמ"ד-1984. מטרת צו הביניים היא לשמר את המצב הקיים עד להכרעה השיפוטית בעתירה, ולמנוע קיומם של נזקים בלתי-הפיכים (אליעד שרגא ורועי שחר המשפט המינהלי – סדרי הדין והראיות בבג"צ כרך חמישי 206-208 (2010); ספרו של א' סאמרלי, סעדים זמניים, הוצאת "אוצר המשפט" כרך א', עמ' 3 (2005)).
4. בבואו לבחון את השאלה האם להעניק צו ביניים אם לאו, מאזן בית המשפט הנכבד בין שני שיקולים עיקריים – מאזן הנוחות, וסיכויי העתירה להתקבל, כאשר למאזן הנוחות מעמד בכורה ברור מבין השניים. כך נקבע בבר"מ 8777/06 מפעלי תחנות בע"מ ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה טבריה ואח' (נבו 19.11.2006):

"על בית המשפט לשקול בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים את סיכויי העתירה ואת 'מאזן הנוחות'... שני השיקולים משפיעים האחד על השני... ואולם, אבן הבוחן העיקרית בסופו של יום היא בשיקולי 'מאזן הנוחות'... במסגרת שיקולי מאזן הנוחות יבחן בית המשפט, בין יתר שיקוליו, אם אי מתן הצו יסכל את בירור ההליך העיקרי, וכן יבחן את הצורך לשמר מצב קיים לעומת יצירת מצב חדש בטרם התברר ההליך לגופו".
5. לפיכך, החלטת הממשלה להביא לסיום כהונתם של שבעת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה באופן כפוי ותוך קביעת סד זמנים קצר מאוד כפי שנקבע בהחלטה, צפויה להביא לפגיעה עצומה במעמד הייעוץ המשפטי ולמעשה לשנות את פניו, ויהיה קשה עד בלתי אפשרי לבטל בדיעבד את ההחלטה ולהחזיר את הגלגל לאחור. לכן, הוצאה לפועל של החלטת המשיבים 1-3, בטרם הוכרעה העתירה, צפויה להוביל לקיומו של נזק חמור, ממשי ובלתי הפיך.
6. על כן, הבקשה נועדה למנוע מצב דברים בו ייקבע בעתירה, שסיכויי הצלחתה גבוהים, כי החלטת המשיבים 1-3 לא יכולה לעמוד, אך בפרק הזמן שחלף מאז הדחת היועצים המשפטיים ועד להכרעה בעתירה יאולצו היועצים המשפטיים לעזוב, באופן שיקשה על החזרת המצב לקדמותו, לרבות הסתמכות של גורמים חיצוניים.

## בקשה לקיום דיון דחוף

7. כן, מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון דחוף בעתירה, על רקע הצורך לברר בהקדם האפשרי את השאלות העומדות בבסיסה, לאור העובדה שהדחת היועצים המשפטיים שתקופת כהונתם עולה על שבע שנים אמורה להתבצע ביום 16.2.2025 בהתאם להחלטת הממשלה.
8. כמו כן, העותרים יתכבדו לבקש מבית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות העותרים לרבות שכר טרחת עורך דין כדין.

9. כל ההדגשות בעתירה זו נוספו על-ידי הח"מ, אלא אם כן נכתב אחרת.

## **תוכן עניינים**

8	א. מבוא
9	ב. הצדדים לעתירה
10	ג. רקע עובדתי
10	ג.1. חשיבות תפקידו ועצמאותו של יועץ משפטי למשרד ממשלתי
	ג.2. צוות אברמוביץ' לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרד הממשלה והחלטת הממשלה שמאמצת את מסקנות הצוות
11	ג.3. הליך קבלת החלטת ממשלה מס' 2431
12	ג.4. מיצוי הליכים מטעם העותרת
15	ד. פרק משפטי
16	ד.1. התשתית הנורמטיבית – דרכי מינוי וסיום כהונה של יועץ משפטי למשרד ממשלתי
16	ד.2. החלטת הממשלה 2431 התקבלה בניגוד לעמדת המשנים ליועמ"ש לממשלה, לפיה ישנה מניעה משפטית לקדם את החלטת הממשלה והיא אינה עומדת בכל מבחן משפטי
16	ד.3. החלטת הממשלה 2431 חותרת תחת ערכי היסוד של הדמוקרטיה בישראל, ופוגעת באיזונים ובבלמים שביסוד השיטה
18	ד.4. החלטת ממשלה 2431 רצופה פגמים, היורדים לשורשו של הליך
19	ד.4.א. החלטה 2431 התבססה על תשתית עובדתית ומשפטית שאינה ראויה
19	ד.4.ב. נוסח החלטה 2431 שונה מנוסח הצעת ההחלטה מיום 17.11.24
21	ד.4.ג. החלטה 2431 התקבלה ללא חוות דעת משפטית
21	ד.4.ד. החלטה 2431 גובשה במזכירות הממשלה, שאינה גוף בעל סמכות לעסוק בנושא של סיום העסקתם של עובדי מדינה
22	ד.5. החלטת הממשלה 2431 אינה סבירה באופן קיצוני, נוכח הפגיעה במעמד הייעוץ המשפטי לממשלה וביכולתם של היועצים המשפטיים לשמש כשומרי סף
22	ד.6. החלטת הממשלה 2431 היא שרירותית
26	ד.7. החלטת ממשלה 2431 התקבלה משיקולים זרים
28	ד.8. החלטת ממשלה 2431 התקבלה תוך ניגוד עניינים של חלק מהשרים, ובראשם – שר האוצר
31	ה. סיכום
33	תצהיר מטעם העותרת
35	

## א. מבוא

"הרשות המבצעת על משרדיה ושריה ורשויותיה, מקבלת מדי יום מאות החלטות בנושאים רבים ומגוונים כמו כוח האדם הממשלתי, מכרזים, התקנת תקנות, רישיונות, זיכיונות, היתרים למיניהם ועוד. כאמור, החלק הארי של החלטות הרשות המבצעת אינו בידיעת הציבור ואינו מגיע אל כתלי בית המשפט. **הבלם הראשון היומיומי שיש בו כדי לרסן ולבקר את החלטות השרים הוא מערך הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה השונים**" (בג"ץ 5658-23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת פסקה 87 לפסק דינו של השופט עמית (נבו 1.1.24) (להלן: "בג"ץ עילת הסבירות").

10. בפני בית המשפט הנכבד עומדת עתירה, שעניינה בהחלטת ממשלה בלתי סבירה של הממשלה ה-37 (החלטת ממשלה מס' 2431 מיום 17.11.24) להדיח באבחה אחת ובאופן חד צדדי שבעה יועצים משפטיים למשרדי הממשלה – המהווים שומרי סף עיקריים ומהותיים ביותר לשמירה על שלטון החוק ועל מדינת ישראל מדינה דמוקרטית וליברלית.
11. לא ניתן להפריז בחשיבותו של תפקיד היועץ המשפטי למשרד ממשלתי, המהווה שומר סף חשוב והכרחי במדינה דמוקרטית. הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה, וכך גם חוות הדעת היוצאות תחת ידיו, משקפים את הדין הקיים ושומרים על עקרונות המשפט המינהלי והחוקתי. היועצים המשפטיים למשרדים הממשלתיים הם קו ההגנה הקדמי והפנימי של שלטון החוק, חשיבותם של היועצים המשפטיים בכלל, ובמשרדי הממשלה בפרט, מתעצמת נוכח העובדה שישראל נתונה בעיצומה של מלחמה קשה מנשוא זה למעלה משנה. בהתאם, מדינת ישראל זקוקה יותר מתמיד ליציבות שלטונית ולחזוק מוסדות השלטון ושומרי הסף שלה.
12. העותרת תטען כי החלטת הממשלה להביא לסיום כהונתם של שבעת היועצים המשפטיים, ובדרך שבה התקבלה, מנוגדת לדין ובלתי חוקית, מכיוון שהיא התקבלה בניגוד לעמדת המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, אשר קבעה כי ישנה מניעה משפטית לקדם החלטת ממשלה זו וכי היא אינה עומדת בכל מבחן שיפוטי.
13. יתרה מכך, העותרת תבקש לטעון כי החלטת הממשלה חורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות. זאת, מאחר שהמשמעות היא סילוקם של שבעה יועצים משפטיים מכהנים המשמשים כשומרי סף ב-7 משרדי ממשלה שונים בבת אחת ותוך פרק זמן קצר, באופן שפוגע אנושות במעמדם וביכולתם למלא כראוי את תפקידם.
14. זאת ועוד, העותרת תוסיף כי החלטת הממשלה לוקה בשרירותיות, נוכח פרק הזמן הקצר אשר נקבע לסיום כהונת היועצים המשפטיים, ומבלי שהממשלה נתנה דעתה להשפעת יישום ההחלטה על תפקודם העצמאי והא-פוליטי כשומרי סף של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה.
15. בנוסף לאמור, העותרת תגרוס כי החלטת הממשלה מונעת משיקולים זרים, שעניינם ברצון שרי הממשלה לפנות מדרכם את היועצים המשפטיים אשר מהווים חסם משמעותי מפני פעולות ההחלטות שפוגעות בשלטון החוק וכללי המנהל התקין.
16. לסיום, תטען העותרת כי החלטת הממשלה רצופה פגמים היורדים לשורשה של ההחלטה, ביניהם קבלת ההחלטה בהיעדר תשתית עובדתית ומשפטית ראויה, שוני בין נוסח החלטת הממשלה

שאושרה לבין נוסח הצעת ההחלטה, קבלת החלטת הממשלה ללא חוות דעת משפטית בעניין, וגיבוש ההחלטה במזכירות הממשלה, שאינה גוף בעל סמכות לעסוק בנושא של סיום העסקתם של עובדי מדינה.

17. אשר על כן, לנוכח כל הטעמים המפורטים בעתירה, תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד להוציא את הצו על תנאי ואת צו הביניים המופיעים ברישא לעתירה ולעשותם למוחלטים, ובתוך כך להכריז על בטלות החלטת הממשלה ה-37 להדיח את שבעת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה מתפקידם.

18. כמו כן, ולאור דחיפות וחשיבות הדברים, וכן לאור הפגיעה בעצמאות היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד כי יורה על קיום דיון דחוף.

## **ב. הצדדים לעתירה**

### **העותרים**

19. העותרת 1, היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, הפועלת זה יותר משלושה עשורים בזירה הציבורית והמשפטית, ומונה כ-60,000 חברים ופעילים. העותרת חרטה על דגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.

### **המשיבים**

20. **המשיב 1, ראש הממשלה חבר הכנסת בנימין נתניהו** (להלן: "רה"מ"), הוא הגורם אשר הגיש יחד עם שר האוצר את הצעת ההחלטה להחלטת הממשלה מס' 2431 בעניין "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם" מיום 17.11.2024.

21. **המשיב 2, שר האוצר**, הוא הגורם אשר הגיש יחד עם ראש הממשלה את הצעת ההחלטה להחלטת הממשלה מס' 2431 בעניין "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם" מיום 17.11.2024.

22. **המשיבה 3, ממשלת ישראל ה-37**, היא הגורם אשר אישר את החלטת הממשלה מס' 2431 בעניין "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם" מיום 17.11.2024.

23. **המשיבה 4 היא היועצת המשפטית לממשלה**, העומדת בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת מחד, והעומדת בראש המערכת המשפטית והשירות המשפטי הציבורי מאידך. בתפקידיה אלו, מייצגת היועצת המשפטית לממשלה את האינטרס הציבורי ושומרת על קיום הוראות הדין, וכן אחראית על הנחיית הממשלה ויחידות הסמך של הממשלה לפעול על פי הדין. כמו כן, היא מהווה הסמכות המקצועית עבור היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, והם כפופים לה מקצועית.



24. **המשיבים 5-11**, הם עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית למשרד החקלאות וביטחון המזון, עו"ד סורל הרלב, היועץ המשפטי למשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה, עו"ד רינת וייגלר, היועצת המשפטית למשרד הרווחה והביטחון החברתי, עו"ד מיכל מסטיי, היועצת המשפטית למשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר, עו"ד אילת כהן מלקמן, היועצת המשפטית למשרד החינוך, ועו"ד מיכל שטרית רבל, היועצת המשפטית למשרד העלייה והקליטה, והם היועצים המשפטיים אשר מכהנים בתפקידם למעלה משבע שנים וצפויים להיות מושפעים מהחלטת הממשלה 2431, כך שעל-פי ההחלטה תסתיים כהונתם כיועצים משפטיים למשרדי הממשלה ביום 15.2.2025.

## ג. רקע עובדתי

### ג.1. חשיבות תפקידו ועצמאותו של יועץ משפטי למשרד ממשלתי

25. היועץ המשפטי למשרד ממשלתי (להלן: "היועץ" למשרד) מנהל את מערך הייעוץ המשפטי במשרד, ועליו מוטלת המשימה להבטיח כי פעילות המשרד ונושאי המשרה בו תתבצע על-פי דין וכללי המנהל התקין ויתר עקרונות היסוד של שיטת המשפט הישראלית, המחייבים את השירות הציבורי. לפיכך, היועץ המשפטי למשרד נדרש ליעץ למשרד בישום מדיניות, אך גם להבהיר את הגבולות החוקיים לפעולת המשרד.

26. כך, נקבע בסעיף 40.3 לתקנון שירות המדינה (להלן: "תקשי"ר") כי על יועץ משפטי במילוי תפקידו "להקפיד להיות 'שומר סף' כדי להבטיח כי פעילות המשרד ונושאי המשרה בו תתבצע על-פי דין וכללי המנהל התקין ויתר עקרונות היסוד של שיטת המשפט הישראלית, המחייבים את השירות הציבורי. על היועץ המשפטי למשרד לפעול לשם קיומו וחיזוקו של שלטון החוק".

27. הנה כי כן, היועץ המשפטי למשרד מהווה שומר סף מהותי ובעל חשיבות עליונה בשמירה על כך שהמשרד הממשלתי בהחלטותיו ופעולותיו פועל בהתאם לדין, תוך הגנה על שלטון החוק. כך, היועץ המשפטי למשרד ממשלתי הוא נאמן של הציבור, ומייצג את האינטרסים של הציבור כולו.

28. בהתאם, בהתעורר מחלוקות בדבר חוקיות החלטה או פעולה של משרד ממשלתי, ייעוצו וחוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד היא הקובעת והמכריעה, ומחייבת את המשרד. סעיף 40.331 לתקשי"ר קובע כי חוות דעתו של יועץ משפטי במשרד ממשלתי בשאלה משפטית קובעת, מבחינתם של כל עובדי המשרד, את המצב המשפטי הקיים, כל עוד לא נפסק אחרת על-ידי בית משפט מוסמך.

29. למעשה, היועץ המשפטי למשרד ממשלתי מהווה תפקיד רגיש וחשוב לאין שיעור. לטובת ביצועו כהלכה נדרש כי היועץ המשפטי למשרד ייהנה ממעמד של עצמאות ואי-תלות מקצועית, אשר יבטיחו כי האינטרס העומד לנגד עיניו הוא שמירה על שלטון החוק, ותו לא.

30. ובהתאם, היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה אמנם כפופים למשרדם ברמה המינהלית, אך בהתאם לסעיף 2 להנחיה מס' 9.1000 של היועצת המשפטית לממשלה בעניין "יועצים משפטיים למשרדי הממשלה", **כפיפותם המקצועית נתונה באופן בלעדי ליועצת המשפטית לממשלה, אשר מהווה הסמכות המקצועית והעליונה עבורם**. כך, מינוי או סיום כהונה של יועץ משפטי למשרד יעשה אך בהיוועצות עם היועצת המשפטית לממשלה.

31. דברים אלו מחזקים את המובן מאליו, והוא שלשם שמירה על ממשל דמוקרטי ונטול משוא פנים, ועל מנת לוודא שמשרדי הממשלה פועלים בהתאם לדין ולאינטרס הציבורי, על היועצים המשפטיים במערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה לתפקד כשומרי סף איתנים ויציבים.

32. לטובת שמירה על עצמאותם ואי תלותם של היועצים המשפטיים, נדרש כי הם יוכלו למלא את תפקידם בלי חשש מאי אילו סנקציות שיופעלו כנגדם אילו יביעו עמדה שאיננה תואמת את האינטרס של שרי הממשלה.

## **2.ג. צוות אברמוביץ' לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרד הממשלה והחלטת הממשלה שמאמצת את מסקנות הצוות**

33. ביום 18.3.2007 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1411 "צוות בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה" (להלן: "החלטה 1411"), בה נרשמה בפני הממשלה הודעת היועץ המשפטי לממשלה דאז ומנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, על הקמת צוות בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה (להלן: "הצוות הבינמשרדי"). עוד נקבע כי בראש הצוות יעמוד עו"ד אהרון אברמוביץ'.

34. בהחלטה 1411 נקבע כי הצוות הבינמשרדי ידון ויגבש המלצות, בין השאר, בסוגיות הנוגעות למעמד היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה והמשפטנים בלשכות המשפטיות, לרבות הליכי מינוי, משך כהונה, מסלולי קידום ותנאי שכר והעסקה.

**העתק החלטת ממשלה 1411 "צוות בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה" מיום 18.3.2007 מצורף ומסומן כנספח ע/1.**

35. ביום 10.9.2008, פורסם דו"ח הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה (להלן: "דו"ח אברמוביץ'" או "הדו"ח").

36. דו"ח אברמוביץ' עסק בין השאר, בעניין קציבת כהונה של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה. בהקשר זה, עמד הדו"ח על הקשיים שנגרמים לשירות המשפטי כתוצאה מתקופת כהונה ארוכה, ובהם בעיקר שחיקה, סטנגציה של כוח אדם ועזיבת דור הביניים. זאת, בהתחשב בכך שתפקידו של יועץ משפטי למשרד ממשלתי הינו תפקיד בכיר, קשה ומורכב.

37. לצד זאת, עמד הדו"ח על כך שאופיו של התפקיד מחייב תקופת למידה משמעותית, ועל כן, יש לקבוע תקופת כהונה ארוכה, אשר מתחייבת גם נוכח מעמדו העצמאי של היועץ המשפטי.

38. בהתאם לאמור, הומלץ בדו"ח אברמוביץ' כי **כהונת יועץ משפטי למשרד ממשלתי תיקצב לתקופה אחת של 7 שנים**, וכי בסיום התקופה יוכל היועץ המשפטי להתמודד על תפקיד אחר בשירות המשפטי, ואם יבחר לסיים את שירותו, יזכה בשבעה חודשי שכר כתקופת הסתגלות.

39. זאת ועוד, המלצת צוות אברמוביץ' הייתה כי יש לכלול בכל מכרז מעתה ואילך לתפקיד יועץ משפטי הודעה לפיה כהונה תוגבל ל-7 שנים, לצד סייג לפיו סיום כהונה יתממש רק בכפוף לקיומו של הסדר פנסיוני עבור היועץ המשפטי למשרד ממשלתי.

40. ודוק. בדו"ח אברמוביץ' נקבע במפורש כי המלצות אלו צריכות להיות חלק מתנאי המכרז אליו

ניגשים המועמדים למשרת היועץ המשפטי למשרד. לפיכך נקבע, כי לא ניתן להחיל על היועצים המשפטיים המכהנים.

העתק דו"ח הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה מיום 10.9.2008 מצורף ומסומן כנספח ע/2.

41. בעקבות פרסום הדו"ח, ביום 1.3.2009 התקבלה החלטת ממשלה מספר 4528 "המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – יישום" (להלן: "החלטה 4528"), אשר מאשרת את המלצות דו"ח אברמוביץ. בין היתר, אושרה ההמלצה לקציבת תקופת הכהונה של היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה לתקופה אחת של שבע שנים, תוך מתן הסדר כספי ליועץ משפטי שיסיים את תפקידו.

42. בהחלטה נקבע כי ימונה צוות יישום שיהיה אחראי ליישום המלצות הצוות הבינמשרדי בדו"ח אברמוביץ. צוות היישום שמונה הורכב מהמשנה לנציב שירות המדינה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) ומהמשנה למנהל הכללי של משרד ראש הממשלה.

43. עוד נקבע בהחלטה 4528 כי צוות היישום יבחן את תחולת ההמלצות על יועצים משפטיים מכהנים, וכי המלצות הצוות יובאו לאישור ממשלה בתוך 120 ימים.

העתק החלטת ממשלה מספר 4528 "המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – יישום" מיום 1.3.2009 מצורף ומסומן כנספח ע/3.

44. אולם, ברבות הימים ולמעשה 15 שנים לאחר קבלת החלטה 4528 שמבקשת ליישם את המלצות דו"ח אברמוביץ, המלצות הדו"ח טרם יושמו במלואן. זאת, מכיוון שטרם הוסכם על הסדר כספי שיאפשר את סיום כהונתם של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה המכהנים.

### ג.3. הליך קבלת החלטת ממשלה מס' 2431

45. לפי המכתב שנשלח מטעם המשנים ליועמ"ש לממשלה למזכיר ראש הממשלה מר יוסי פוקס ביום 17.11.2024 (להלן: "מכתב המשנים מיום 17.11.2024"), בעקבות החלטה 4528, חתמו חלק מהיועצים המשפטיים על חוזי העסקה, בהם נכתב כי סיום הכהונה בתפקיד יועץ משפטי למשרד ממשלתי בתום 7 שנים טעונה קיומו של הסדר פנסיוני.

46. לאורך השנים נעשו ניסיונות לקבוע את ההסדר הכספי לפי החלטה 4528, אולם אלה עלו בתוהו. זאת, בין היתר נוכח הפער בין נוסח החלטה 4528 בה דובר על הסדר כספי שיינתן ליועץ משפטי שיסיים את תפקידו, לבין חוזי העסקתם של יועצים משפטיים שבהם התייחסו כאמור להסדר פנסיוני. משלא הושג הסדר בין הצדדים, המדינה שבה והאריכה את כהונתם של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה שהשלימו 7 שנות כהונה בתפקיד. לפחות בחלק מהמקרים ההארכה נעשתה תוך התחייבות מפורשת בכתב להמשך העסקה עד לסיכום מתווה על ידי הצוות המקצועי.

47. בחודש מרץ 2022, עודכנו המכרזים למשרות יועץ משפטי למשרדי הממשלה באופן שהבהיר כי קציבת הכהונה הינה בכפוף להסדר כספי ולא פנסיוני. בהמשך, בינואר 2024 פרסמו נציב שירות המדינה והממונה על השכר את הנחיה מס' 1-2024, שקבעה את תנאי סיום ההעסקה של יועצים

משפטיים שמונו לתפקידם דרך קבע בעקבות מכרזים שפורסמו לאחר מרץ 2022, וישלימו את כהונתם הקצובה (להלן: "הנחיה מס' 1-2024").

**העתק המכתב שנשלח מטעם המשנים ליועצת המשפטית לממשלה למזכיר הממשלה מר יוסי פוקס ביום 17.11.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/4.**

**48. משמע, הסוגייה של היעדר הסדר כספי ליועצים משפטיים למשרדי ממשלה אשר השלימו 7 שנות כהונה נוגעת אך ורק ליועצים המשפטיים שמונו באמצעות המכרזים שפורסמו בין שנת 2009 (לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה 4528) לבין מרץ 2022 (כשהמכרזים עודכנו, והוסדר לגבי מי שמונה באמצעותם הסדר כספי בהנחיה מס' 1-2024).**

49. ועל כן, בנוגע לאותם יועצים משפטיים שמונו בין השנים 2009-2022 והסתיימה תקופה של 7 שנים בכהונתם בתפקיד, נערכה עבודת מטה בהובלתם של גורמים מקצועיים לגיבוש הסדר כספי עבורם.

50. לפי מכתב המשנים מיום 17.11.2024, עבודת מטה זו נועדה לגיבוש מתווה שמוסכם על היועצים המשפטיים ומביא לסיום כלל המחלוקות שהתעוררו בנושא, וכן להיערכות לתחלופה **מדורגת** של יועצים משפטיים. כמו כן, המתווה נועד לאפשר להתמודד עם הסיכונים המשפטיים השונים שעלולים להתעורר, ביניהם טענות הנוגעות להפרת זכויות העובד של היועצים המשפטיים לכאורה.

51. **זאת ועוד, על-פי מכתב המשנים מיום 17.11.2024, עבודת המטה צברה תאוצה בשנה החולפת, ונמצאה אז בישורת האחרונה.** כך, על-פי המשנים ליועמ"ש, **בשבועות האחרונים הגיע לסימום השיח הממשלתי בנוגע למתווה ולתנאיו**, וכל שנותר היה להפיצו לקבוצת היועצים המשפטיים עליה הוא חל, על מנת שיוודיעו אם ברצונם לקבלו. יש להוסיף, כי הערכת גורמי המקצוע הייתה כי רוב היועצים המשפטיים ייענו בחיוב למתווה, ובכך ניתן היה להגשים את תכלית החלטת הממשלה 4528 לקצוב את כהונתם של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה. (ראו בעמ' 3-4 לנספח ע/4)

52. אולם, חרף האמור לעיל, ביום 27.10.2024, פנה מזכיר הממשלה מר יוסי פוקס (להלן: "מזכיר הממשלה") ליועצת המשפטית לממשלה בבקשה כי תגבש חוות דעת משפטית בנוגע להצעת מחליטים שגובשה במזכירות הממשלה, ואושרה על-ידי ראש הממשלה ושר האוצר. **הצעה זו מבקשת לקבוע מתווה שונה מזה שגובש עד כה על-ידי גורמי המקצוע.**

53. **לא זו אף זו, הממשלה אף לא המתינה לקבלת חוות המשפטית בנוגע לחוקיותה של הצעת המחליטים, והמשיכה לקדמה.**

54. כך, לפי פרסומים בתקשורת, ביום 16.11.2024, בליל שבת, עודכנו שרי הממשלה כי נוסף לסדר היום של ישיבת הממשלה אשר מתקיימת ביום ראשון ה-17.11.2024 אישור הצעת המחליטים הנוגעת להדחת היועצים המשפטיים שסיימו תקופת כהונה של 7 שנים.

**העתק כתבתו של אבי בר-אלי "זה מסריח? היועמ"שית מתנגדת? בג"ץ יפסול? בואו נצביע על זה במחטף" באתר TheMarker מיום 16.11.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/5.**

55. ואכן, כבר ביום למחרת, וכעבור פחות מ-24 שעות מעת שנוספה ההצעה לסדר היום של ישיבת

הממשלה, אישרה הממשלה את החלטת הממשלה מס' 2431 ביום 17.11.2024, שעניינה "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם" (להלן: "החלטה 2431"), המביאה לסיום כהונתם של 7 יועצים משפטיים למשרדי ממשלה באבחה אחת ובאופן חד-צדדי בתוך שלושה חודשים בלבד.

העתק החלטת ממשלה 2431 "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם" מיום 17.11.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/6.

56. החלטה 2431 קובעת כדלקמן:

"בהמשך להחלטת הממשלה מס' 4528 מיום 1.3.2009 בעניין המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – יישום (להלן: ההמלצות), להטיל על נציב שירות המדינה ועל הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר לגבש בתוך 14 ימים את ההסדר הכספי שיינתן ליועץ משפטי שהשלים תקופת כהונה בת שבע שנים בתפקיד. ההסדר שיגובש כאמור ייחשב כהסדר כספי בהקשר לסעיף 28(2) להמלצות. קבלת ההסדר הכספי תהיה כפופה לחתימת היועץ המשפטי על סילוק תביעות הן בהקשר להסדר הכספי והן באשר למועד סיום כהונתו. יועץ משפטי שהשלים תקופת כהונה בת שבע שנים יסיים את העסקתו בתוך 90 יום ממועד קבלת החלטה זו, בין אם חתם על הסדר כספי ובין אם לאו. במשך תקופה של שישה חודשים לאחר מכן, יוכל היועץ המשפטי להתמודד על כל תפקיד בכיר אחר בשירות המדינה כעובד מדינה מהמניין, כמקובל. במקרים חריגים, כפוף לבקשת מנכ"ל המשרד הרלוונטי, יהא רשאי נציב שירות המדינה, בהתייעצות עם הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, להאריך את תקופת הכהונה בתקופה קצרה וקצובה לצורכי היערכות המשרד או יחידת הסמך ועד לאיש המשרה דרך קבע."

57. ודוק. החלטת הממשלה 2431 קובעת פרטים חדשים שלא נכללו בהצעת ההחלטה:

57.1. כך, החלטה 2431 קובעת כי "קבלת ההסדר הכספי תהיה כפופה לחתימת היועץ המשפטי על סילוק תביעות הן בהקשר להסדר הכספי והן באשר למועד סיום כהונתו".

57.2. לא זו אף זו, ההחלטה קובעת כי "יועץ משפטי שהשלים תקופת כהונה בת שבע שנים יסיים את העסקתו בתוך 90 ימים ממועד קבלת החלטה זו, בין אם חתם על הסדר כספי ובין אם לאו".

57.3. בנוסף, החלטה 2431 קובעת כי סיום ההעסקה יתממש "בתוך 90 ימים ממועד קבלת החלטה זו" לעומת הצעת ההחלטה שקובעת כי סיום הכהונה יתממש ב-31.12.2024.

העתק הצעת ההחלטה בעניין "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם" מיום 17.11.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/7.

58. למעשה, מדובר בלא פחות ממשוואת אימים: היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה נאלצים לבחור בין הסדר כספי שלו זכאים בשל סיום כהונתם, תוך ויתור על זכותם לתבוע בעניין זה, לבין סיום כהונתם ללא ההסדר הכספי. כך או כך – היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה יודחו

#### מתפקידם בתוך 90 ימים – עם או בלי הסדר כספי.

59. ביום 17.11.2024, באותו היום בו אושרה הצעת המחליטים, נשלחה חוות הדעת המשפטית למזכיר הממשלה מטעם המשנים ליועמ"ש לממשלה, כמתואר לעיל (ראו **נספח ע/4**).

60. בחוות הדעת נקבע כי לאור הפגיעה הצפויה במעמד העצמאי והמקצועי של הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה, אי-ההלימה עם דיני עבודה, והיות ההחלטה רצופת פגמים, **ישנה מניעה משפטית לקדם את הצעת ההחלטה, והיא אינה עומדת בכל מבחן שיפוטי.**

#### 4.ג. מיצוי הליכים מטעם העותרת

61. ביום 29.10.2024 פנתה לראשונה העותרת לחברי הממשלה ה-37 וליועצת המשפטית לממשלה וטענה כי הצעת ההחלטה המקודמת מהווה מהלך אשר יפגע פגיעה קשה בעצמאות מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה.

62. במכתבה, טענה העותרת כי ההחלטה נועדה, לפי פרסומים, להביא להדחתו של עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר (להלן: "היועמ"ש למשרד האוצר"), וזאת על רקע חילוקי דעות משמעותיים בינו לבין שר האוצר בצלאל סמוטריץ' בעניין סבסוד מעונות היום לחרדים שמיועדים לגיוס ואינם מתגייסים. עוד העותרת טענה כי מדובר במהלך שמביא לפגיעה בשומרי הסף, באופן שמונע משיקולים זרים פוליטיים ועולה לכדי חוסר סבירות קיצוני.

#### העתק פנייתה של העותרת מיום 29.10.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/8.

63. אולם, העותרת לא קיבלה כל מענה. על כן, ולאור השתלשלות האירועים המפורטת, פנתה העותרת בשנית אל חברי הממשלה ה-37 וליועמ"ש לממשלה ביום 17.11.24, בבקשה כי לא תאושר הצעת המחליטים אשר מביאה להדחה כפויה ומהירה של שבעה יועצים משפטיים למשרדי הממשלה, באופן שמחליש את מערך הייעוץ המשפטי, וכל זאת בעת שמתחוללת מלחמה קשה זה מעל שנה.

#### העתק פנייתה של העותרת מיום 17.11.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/9.

64. על אף האמור, ותוך התעלמות מפניותיה של העותרת, ביום 17.11.2024 אושרה החלטת ממשלה 2431. משכך, פנתה העותרת בפעם נוספת ושלישית לחברי הממשלה ה-37 וליועמ"ש לממשלה ביום 2.12.24, בבקשה כי תבוטל החלטת ממשלה 2431, וכי אופן היישום של החלטת הממשלה 4528 מיום 1.3.2009 לעניין קציבת כהונתם של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ומסקנות דו"ח אברמוביץ ישובו לדיון ענייני ומקצועי בממשלה.

65. עוד במכתבה הוסיפה העותרת להתייחס לכך שקידום הצעת ההחלטה נעשה בניגוד מוחלט לקביעת המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, לפיה קיימת מניעה משפטית לאשר את ההצעה, אשר גם לא עומדת בכל מבחן משפטי, וכי החלטת הממשלה 2431 קובעת פרטים חדשים שכלל לא נכללו בהצעת ההחלטה.

#### העתק פנייתה של העותרת מיום 2.12.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/10.

66. על כן, לאור כל האמור לעיל, נוכח התעלמות המשיבים מפניות העותרת, ונוכח הדחיפות הנובעת מכך

שבעוד פרק זמן קצר יסיימו היועצים המשפטיים את תפקידם (ביום 16.2.2025), לא נותרה בידיה של העותרת כל ברירה, זולת הפנייה אל בית המשפט הנכבד בבקשה כי יינתנו הסעדים המבוקשים ברישא לעתירה זו.

#### **ד. פרק משפטי**

##### **1.ד. התשתית הנורמטיבית – דרכי מינוי וסיום כהונה של יועץ משפטי למשרד ממשלתי**

67. מינוי יועץ משפטי למשרד ממשלתי נעשה במכרז לפי סעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן: "חוק המינויים"). וזו לשון הסעיף:

"לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי, על פי בקשת המנהל הכללי או מי שהוסמך לכך על ידיו, בין שנתפנתה המשרה ובין שהיא עשויה להתפנות".

68. גיוס מועמדים נעשה באמצעות מכרז בין-משרדי, ולאחר מכן – אם לא נמצא מועמד כשיר – באמצעות מכרז פומבי. (ראו בעמ' 19 לנספח ע/2).

69. ככלל, הפסקת כהונה של יועץ משפטי למשרד ממשלתי מכהן נעשית רק בעילה של אי-התאמה לפי סעיף 82.264 לתקנון שירות המדינה (להלן: "תקשי"ר").

70. הפסקת כהונה בדרך זו נעשית על-ידי נציב שירות המדינה לאחר שהתקבלה חוות דעת של ועדה מקצועית אשר הוקמה בנציבות שירות המדינה, בה חברים נציג היועץ המשפטי לממשלה, נציג נציב שירות המדינה, ומנכ"ל לשעבר של משרד ממשלתי שימונה על ידי נציב שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה. כן קבוע בסעיף 82.264 כי על החלטה כאמור אין ערר לנציב שירות המדינה.

71. מעת שאומצו המלצות דו"ח אברמוביץ בהחלטה 4528, התווספה דרך נוספת להביא לסיום כהונתו של יועץ משפטי למשרד ממשלתי – לפיה יועץ משפטי שהשלים 7 שנות כהונה בתפקיד מסיים את תפקידו, **כתלות בקיומו של הסדר כספי**.

##### **2.ד. החלטת הממשלה 2431 התקבלה בניגוד לעמדת המשנים ליועמ"ש לממשלה, לפיה ישנה מניעה משפטית לקדם את החלטת הממשלה והיא אינה עומדת בכל מבחן משפטי**

72. החלטת הממשלה 2431 אינה חוקית, מכיוון שהיא התקבלה בניגוד לעמדת המשנים ליועמ"ש, אשר קבעו במכתבם מיום 17.11.2024 כי לאור הפגיעה הצפויה במעמד העצמאי והמקצועי של הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה, אי-ההלימה לדיני עבודה, וריבוי הפגמים התהליכיים בהם נגועה הצעת ההחלטה – **קיימת מניעה משפטית מלקדם את הצעת ההחלטה, וכי היא אינה עומדת בכל מבחן שיפוטי**. (ראו בעמ' 8 לנספח ע/4).

73. בפסיקה נקבע חזור ושנה כי היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של החוק עבור הרשות המבצעת, וכי חוות דעתה המשפטית מחייבת את כל זרועותיה של הרשות המבצעת ומשקפת מבחינתן את הדין הקיים, כל עוד לא נקבע אחרת על ידי בית משפט מוסמך. דברים אלה הובהרו לא אחת בפסיקתו של בית המשפט הנכבד.

74. אך לאחרונה קבע בית המשפט הנכבד כי היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת, כדלקמן בבג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל ו-391 אח' נ' שר הביטחון, פסי' 84 לפסק דינו של מ"מ הנשיאה פוגלמן (נבו) 25.6.2024):

**"בפתח הדברים, נחזור למושכלות ראשוניים – היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת. כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת, פירושה את הדין משקף את המצב המשפטי – הקיים והמצוי – ופירושה זה מחייב את הרשות המבצעת. עמדה זו יצוקה בעשרות שנות פסיקותיו של בית משפט זה (דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים, פסקה 44 לפסק הדין של הנשיאה מ' נאור [נבו] (26.10.2017); בג"ץ 6494/14 גיני נ' הרבנות הראשית [נבו] (6.6.2016); בפסק הדין התקיים דיון נוסף אך לא בסוגיה זו, דנג"ץ 5026/16 גיני נ' הרבנות הראשית לישראל [נבו] (12.9.2017); בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה, פסקה 33 [נבו] (12.10.2008); בג"ץ 3495/06 מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 8 [נבו] (30.7.2007); בג"ץ 4247/97 סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 241, 277 (1998); בג"ץ 320/96 גרמן נ' מועצת עיריית הרצליה, פ"ד נב(2) 222, 239 (1998) (להלן: עניין גרמן); בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441, 473 (1993) (להלן: עניין אמיתי); בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, 425 (1993); בג"ץ 73/85 סיעת 'כד' נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד לט(3) 141, 152 (1985)".**

75. כך, ההלכה המורשתת באשר למעמד קביעות הייעוץ המשפטי לממשלה היא כי היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של החוק כלפי רשויות המנהל, וחוות דעתה מחייבת אותן כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת (בג"ץ 5134/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל (נבו) 14.11.2016)). עמד על כך פרופ' אהרן ברק בספרו פרשנות במשפט, כרך שני – פרשנות החקיקה בעמ' 791 (1993):

**"המסורת הקונסטיטוציונית שלנו קובעת, כי פרשנות הדין על ידי היועץ המשפטי לממשלה מהווה תיאור מחייב של הדין לרשות המבצעת. אין אורגן זה או אחר של הרשות המבצעת – כגון הממשלה או שר משריה – רשאים לפרש את החוק (אם בעצמם ואם בעזרת יועציהם) באופן השונה מהפירוש הניתן לחוק על ידי היועץ המשפטי לממשלה. פירושו שלו הוא הפירוש המחייב את הרשות המבצעת."**

76. פירושו של דבר, אם כן, הוא שהיועצת המשפטית לממשלה, היא שומרת הסף של שלטון החוק ופעילותה ככזו חיונית בכל רשות מרשויות המדינה. המשמעות, באשר לתוקפה המחייב של עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, היא כי:

**"היועמ"ש, בפרשנותו את הדין הקיים, איננו רק "מייעץ"; הוא גם "מפקח" על הממשלה... משמש עבורה כ"כלב שמירה" של שלטון החוק... לחוות דעתו יש אופי מעין-שיפוטי, מפני שהיועמ"ש גוזר מסקנות נורמטיביות המתחייבות, להבנתו המקצועית, מיישום הדין הקיים על נסיבותיו של מקרה ספציפי... במובן זה, מבחינתה של הרשות המנהלית, פעולה בניגוד לדעת היועמ"ש כמו כפעולה בניגוד לדין, ופשיטא שאין רשות רשאית לפעול בניגוד לדין" (בג"ץ 5134/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל (נבו) 14.11.2016).**

77. אך לאחרונה קבע כב' השופט סולברג, כי "כידוע, היועץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך של החוק, ככל שהדבר נוגע לרשויות השלטון, וככלל – עמדתו היא המחייבת" (בג"ץ 08-34680-24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר התקשורת שלמה קרעי (נבו) 14.10.2024). ראו גם



פסי' 8-9 לפסק דינו של כב' השופט כבוב).<sup>1</sup>

78. אם כן, בהתאם להלכה הפסוקה ולמסורת המשפטית בישראל, על חברי ממשלה לפעול בהתאם לחוות דעתה המחייבת של היועמ"ש לממשלה. קבלת ההחלטה בניגוד לחוות הדעת המשפטית של היועמ"ש לפיה יש מניעה משפטית לקדם את ההחלטה, מובילה לבטלותה.

### 3.ד. החלטת הממשלה 2431 חותרת תחת ערכי היסוד של הדמוקרטיה בישראל, ופוגעת באיזונים ובבלמים שביסוד השיטה

79. מושכלות יסוד הן ששיטת משטר דמוקרטית מבוססת על מנגנונים של איזונים ובלמים בין רשויות השלטון השונות, ובתוך רשויות השלטון פנימה. בהתאם, נקבע כי "ביקורת שיפוטית שומרת על פעילותה הראויה של המסגרת הדמוקרטית" (בג"ץ 910/86 רסלר נ' שר הביטחון, מב(2) 441 (1988)).

80. הגורם אשר תפקידו לוודא כי הרשות השלטונית פועלת בהתאם לדין על מנת להימנע מביקורת שיפוטית, הוא היועץ המשפטי של הרשות. לגבי שומרי סף כאמור, נקבע בפס' 38 לפסק דינה של כב' השופטת רונן בבג"ץ עילת הסבירות כי "לשומרי סף יעילים יש אפוא חשיבות רבה בהגנה על שלטון החוק, שהוא כאמור אחד מאותם מאפיינים גרעיניים של המשטר הדמוקרטי; וכן בהגנה על אמון הציבור במינהל הציבורי."

81. עוד נקבע בפסק דין של כב' השופט (כתוארו אז) עמית בבג"ץ עילת הסבירות, כי ייעוץ משפטי עצמאי ובלתי תלוי הוא מנגנון נוסף של איזונים ובלמים מול הכוח השלטוני של הרשות המבצעת:

**"לא ניתן להפריז בחשיבותם של שומרי הסף במשרדי הממשלה כמו חשב המשרד, המבקר הפנימי של המשרד, ומעל כולם – הייעוץ המשפטי של המשרד. הרשות המבצעת על משרדיה ושריה ורשויותיה, מקבלת מדי יום מאות החלטות בנושאים רבים ומגוונים כמו כוח האדם הממשלתי, מכרזים, התקנת תקנות, רישיונות, זיכיונות, היתרים למיניהם ועוד. 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."** (שם, בפס' 87 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) עמית).

82. לפיכך, החלטת הממשלה אשר מובילה להפסקת כהונה של שבעה יועצים משפטיים במשרדי הממשלה על מנת למנוע מהם לבצע את תפקידם כשומרי סף ולאזן את כוחה של הרשות המבצעת, פוגעת באיזונים ובבלמים של השיטה הדמוקרטית.

83. כך, ההחלטה שולחת מסר לכל מי שפועל על מנת לשמור על מנהל תקין ועל ביצוע פעולות בהתאם לדין, כי אם לא יישר קו עם הדרג הנבחר – סופו רע ומר.

<sup>1</sup> כב' השופט סולברג התייחס בפסק דינו לסוגיית היצוג הנפרד של הממשלה או השר במקרה בו ישנם חילוקי דעות בין היועמ"ש לבין השר או הממשלה, ובתוך כך קבע גם את האמור לעיל. עוד נדגיש למען הסדר הטוב, כי בפסק הדין לא התקבלה עמדת היועצת המשפטית לממשלה נוכח השאלה המשפטית המורכבת אשר עמדה במוקד פסק הדין.

84. זוהי החלטה שמטרתה להלך אימים על הייעוץ המשפטי והדרג הפקידותי, שמונעת מהם וממי שיכנהו אחריהם לבצע את תפקידם נאמנה, ללא משוא פנים ומורא.

85. בכך, ההחלטה פוגעת פגיעה קשה ואנושה ביסודות ובעקרונות היסוד של הדמוקרטיה, וביכולתם של היועצים המשפטיים לשמש כשומרי סף אשר מתפקדים כחלק מהאיזונים והבלמים הקיימים בשיטה.

#### **ד.4. החלטת ממשלה 2431 רצופה פגמים, היורדים לשורשו של הליך**

##### **ד.4.א. החלטה 2431 התבססה על תשתית עובדתית ומשפטית שאינה ראויה**

86. תנאי מוקדם לקבלתה של החלטה מנהלית תקינה הוא הביסוס העובדתי לה, כשאחת מהחובות המוטלות על הרשות המנהלית בהקשר זה היא החובה לאסוף ראיות שישמשו כתשתית להחלטה (ראו, בין היתר, בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, 423-426 (1994); בג"ץ 8569/96 הסתדרות הנוער העובד והלומד נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נב(1) 597, 620-621 (1998)).

87. וכך נכתב בספרה של פרופ' דפנה ברק ארז משפט מינהלי 439-440 (כרך א, 2010) (להלן: "משפט מנהלי"), לעניין חובת הרשות לבסס את ההחלטה המינהלית על תשתית עובדתית:

**"תנאי מוקדם לקבלתה של החלטה מינהלית תקינה הוא הביסוס העובדתי לה. אין טעם בהחלטה שנימוקה סבירים וראויים, אם אין היא מתאימה לנסיבות העובדתיות. על מנת לעמוד בדרישה זו, מוטלות על הרשות שתי חובות מצטברות: החובה לאסוף ראיות, שישמשו כתשתית להחלטה, והחובה לבסס את ההחלטה על ראיות מספיקות."**

88. כן נקבע בפסיקה כי החלטה של הרשות אשר נתקבלה בהיעדר גיבוש התשתית העובדתית הרלוונטית וללא איסוף הנתונים הנדרשים – מהווה טעם עצמאי לביקורת שיפוטית על ההחלטה.

89. כך, אך לאחרונה קבע בית המשפט הנכבד בע"מ 1930/22 הבית הפתוח בירושלים לגאווה ולסובלנות (ע"ר) נ' עיריית ירושלים (נבו 11.10.2023) (להלן: "עע"מ הבית הפתוח"), כי החלטה שנתקבלה על-ידי הרשות מבלי שנאסף מידע נחוץ על מנת לבססה, חסרה תשתית עובדתית רלוונטית. בלא תשתית עובדתית זו, הרשות אינה יכולה להתחשב בכלל ההיבטים הרלוונטיים, ולכן ישנו טעם לפגם בהחלטת הרשות. זאת ועוד, הנטל של איסוף הנתונים הרלוונטיים רובץ על הרשות, כפי שנקבע בפסקה 40 לפסק דינו של כב' השופט גרוסקופף:

**"ואולם, בכך לא תמו כשלי ההחלטה. פגם נוסף שנמצא בה, הקשור בטבורו לליקוי השרירותיות, הוא שההחלטה בדבר גובה התמיכה במעוררת התקבלה מבלי שנאספה, ואף מבלי שנעשה מאמץ ראוי לאסוף, מידע נחוץ הנדרש על מנת לבססה. כידוע, בבואה של הרשות לקבוע מבחני תמיכה עליה לעשות זאת על בסיס תשתית עובדתית הולמת, באופן המשקף את היחס בין התכלית שלשמה נועדה ההקצאה הכספית לבין העובדות הרלוונטיות (בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג(5) 337, 361 (1999) (להלן: עניין התנועה המסורתית); בג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד נו(2) 79, 90 (2001)). בהיעדר תשתית עובדתית כאמור, הרשות אינה יכולה להתחשב בכלל ההיבטים**

**הרלוונטיים** (בג"ץ 2013/91 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד מו(1) 271, 279 (1991); בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220, 229-230 (2000); ברק ארז, בעמ' 439-440). בענייננו, העירייה מודה כי מבחני התמיכה הרלוונטיים למערערת נקבעו מבלי שצרכיה הייחודיים של הקהילה הגאה עמדו לנגד עיניה של העירייה. כפי שציינה העירייה בהחלטה הראשונה, שיעור סעיף התמיכות במערערת נקבע להיות ממוצע התמיכות במינהלים הקהילתיים ברכיב הכללי מאחר שאין בידיה של העירייה נתונים ביחס לגודל הקהילה הגאה והמצב הסוציו-אקונומי של חבריה. **נתונים אלו, כמו נתונים ביחס לשיעור ההשתתפות בפועל בפעילותה של המערערת, צפויים להיות רלוונטיים לקביעת היקף התמיכה בה, וברי כי קבלת החלטה בעניין בהיעדרם (ובהיעדר כל נתון רלוונטי אחר) לוקה בחסר. ודוק, החובה לאסוף את הנתונים הרלוונטיים לצורך קבלת ההחלטה כוללת, במקרים המתאימים, את החובה לפנות לציבור הרלוונטי על מנת לקבל ממנו את המידע הנחוץ לצורך קבלת ההחלטה** (בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1, 71 (1997); ברק ארז, בעמ' 442-443). בדיון שלפנינו נחלקו הצדדים ביחס לשאלה אם נעשתה בעבר פנייה כאמור על ידי העירייה או לא, ואולם, מבלי לקבוע מסמרות בעניין זה, ובשים לב לנכונות שהביעה המערערת במהלך הדיון לשתף פעולה עם העירייה בתהליך גיבוש התשתית העובדתית הנחוצה, **מן הראוי שהעירייה תפעל על מנת להשלים את התמונה העובדתית הנדרשת**."

90. קביעות דומות נקבעו גם בבג"ץ 5309/18 **התאחדות המלוונות בישראל נ' משרד הפנים** (נבו 6.1.2021) בפסקה 73 לפסק דינה של כבוד השופטת ברק ארז:

"כידוע, **קיומה של תשתית עובדתית הולמת הינו תנאי בסיסי מוקדם לקבלתה של כל החלטה מנהלית** (בג"ץ 2013/91 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד מו(1) 271, 279 (1991); בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בעמ' נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, 423-426 (1994); ברק-ארז, משפט מינהלי א, בעמ' 439-443). בהתאם לכך, הובהר לא אחת כי החלטות בדבר קביעת היטלים, אגרות ותשלומי חובה אחרים צריכות להיעשות לאחר שקידה ראויה על איסוף נתונים מקצועיים הנדרשים לשם קבלת החלטה מושכלת (בג"ץ 1149/95 ארקו תשתיות חשמל בע"מ נ' ראש-עיריית ראשון לציון, פ"ד נד(5) 547, 566 (2000); ע"א 1711/02 עיריית חולון נ' ארגון הקבלנים והבונים חולון, פ"ד נח(5) 933, 945-952 (2004)). **פגם באיסוף נתונים עשוי להיות טעם עצמאי לביקורת שיפוטית על ההחלטה, אף בתחומים שבהם נזהר בית המשפט מלהתערב בשיקול דעתה של הרשות** (רע"ב 5754/15 חטיב נ' שירות בתי הסוהר, [פורסם בנבו] פסקה 39 (2.7.2017); ברק-ארז, משפט מינהלי א, בעמ' 441) וראו גם: בג"ץ 2013/91 **עיריית רמלה נ' שר הפנים**, מו(1) 271 (1991); ע"א 1711/02 **עיריית חולון נ' ארגון הקבלנים והבונים חולון**, נח(5) 933 (2004).

91. בענייננו, החלטה 2431 גובשה בלא כל תשתית עובדתית או מקצועית העומדת ביסודה, **תוך התעלמות מעבודת המטה שנערכה כאמור בשנים האחרונות**, וביתר שאת בשנה החולפת, לגיבוש הסדר כספי ביחס ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם בין השנים 2009-2022, ושהבשילה לאחרונה לכלל מתווה אשר מקובל על כלל הגורמים המקצועיים.

92. כמו כן, ההחלטה התקבלה ללא כל התייעצות עם גורמי המקצוע הממשלתיים המוסמכים לטפל בנושא, ובראשם נציבות שירות המדינה, הממונה על השכר והייעוץ המשפטי לממשלה, שכלל לא הכירו את טיוטת הצעת ההחלטה שגובשה. (ראו **בנספח ע/4**).

93. על כן, ההחלטה לא התקבלה על בסיס תשתית עובדתית ומשפטית ראויה.

ד.4.ב. נוסח החלטה 2431 שונה מנוסח הצעת ההחלטה מיום 17.11.24

94. כפי שפורט בהרחבה בפרק העובדתי לעתירה זו, החלטת הממשלה 2431 קובעת פרטים חדשים שלא נכללו בהצעת ההחלטה מיום 17.11.24 :

95. כך, החלטה 2431 קובעת כי "קבלת ההסדר הכספי תהיה כפופה לחתימת היועץ המשפטי על סילוק תביעות הן בהקשר להסדר הכספי והן באשר למועד סיום כהונתו". כמו כן, ההחלטה קובעת כי "יועץ משפטי שהשלים תקופת כהונה בת שבע שנים יסיים את העסקתו בתוך 90 ימים ממועד קבלת החלטה זו, בין אם חתם על הסדר כספי ובין אם לאו". חלקים אלו בהחלטה לא הופיעו בהצעת ההחלטה מיום 17.11.2024.

96. שינוי הנוסח מעיד על כך שלא נעשה דיון מעמיק בהחלטה 2431 במתכונתה הנוכחית. מה גם, שאין כל התייחסות לקביעות החדשות הללו בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, בניגוד למתחייב מסעיף 4(ב) לתקנון עבודת הממשלה ה-36 (להלן: "תקנון הממשלה"), אשר קובע כי הצעת ההחלטה תכלול – "אם מתבקשת החלטה - נוסח ההצעה להחלטה שהממשלה מתבקשת לקבלה".

97. בנוסף, הייעוץ המשפטי לא נתן דעתו על נוסח החלטה 2431 במתכונה הנוכחית, שכן מכתב המשנים ליועמ"ש מיום 17.11.24 ניתן בהתבסס על נוסח הצעת ההחלטה בלבד.

98. אין עסקינן בפגם פרוצדורלי גרידא, כי אם בפגם מהותי הפוגע ומערער את חוקיות החלטת הממשלה 2431 במתכונה הנוכחית, ואשר יש בו כשלעצמו להביא לבטלות החלטה 2431.

ד.4.ג. החלטה 2431 התקבלה ללא חוות דעת משפטית

99. פגם נוסף העולה מהליך קבלת החלטה 2431 הוא היעדרה של חוות דעת עדכנית מטעם היועצת המשפטית לממשלה או היועץ המשפטי למשרד האוצר.

100. בהתאם לסעיף 4(ג) ונספח א' לתקנון הממשלה, הצעת החלטה יש שתכלול את חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה, או מי שהוסמך מטעמו.

101. ברם, להצעת ההחלטה מיום 17.11.2024 לא צורפה חוות דעת משפטית מטעם היועץ המשפטי למשרד האוצר, כפי שמתחייב לאור העובדה שמגיש ההצעה הוא שר האוצר (ראו נספח ע/7). כמו כן, מכתב המשנים ליועמ"ש מיום 17.11.2024 אף הוא לא צורף להצעת ההחלטה, מה גם שהמכתב נשלח ביום בו כבר התקבלה החלטה 2431.

102. בעניין זה נכתב בעמוד 3 להצעת ההחלטה: "מוגש בהתאם לסעיף 5(ג) סיפא לנספח ד' לתקנון לעבודת הממשלה בחלוף שלושה שבועות ממועד העברת הצעת ההחלטה ללשכה המשפטית לשם קבלת חוות דעת משפטית. חוות הדעת המשפטית תצורף לכשתתקבל במזכירות הממשלה."

103. נספח ד' לתקנון הממשלה קובע את נוהל עבודת הממשלה בחירום, וסעיף 5(ג) לנספח ד' לתקנון הממשלה קובע כי: "הוראות תקנון עבודת הממשלה יחולו גם על דיוני הממשלה בעת התכנסותה במצב של חירום בשינויים המתחייבים. ראש הממשלה... יהיה מוסמך לקבוע הוראות והנחיות אחרות לעניין זה ככל שיידרש".

104. לא ברורה לעותרת ההפניה לסעיף זה בתקנון הממשלה, על מנת לפטור את הממשלה מחובתה על-פי התקנון לצרף להצעת החלטה חוות דעת משפטית עדכנית מטעם גורמי הייעוץ המשפטי. מדובר בתירוץ ציני אשר ממחיש, הלכה למעשה, את החשיבות אשר מייחסים שרי הממשלה לעמדת הייעוץ המשפטי.

105. לפיכך, מדובר בפגם נוסף ומהותי אשר בו לוקה החלטת הממשלה.

#### ד.4.ד. החלטה 2431 גובשה במזכירות הממשלה, שאינה גוף בעל סמכות לעסוק בנושא של סיום העסקתם של עובדי מדינה

106. לפי מכתב המשנים ליועמ"ש מיום 17.11.2024, פגם נוסף בהחלטה הוא גיבוש טיוטת ההצעה במזכירות הממשלה, שאינה גוף ממשלתי רלוונטי או בעל סמכות לנושא של סיום העסקתם של עובדי מדינה (ראו בעמוד 7 לנספח ע/4).

107. ברי, כי יש בכך בכדי לפגום בהסדר שגובש אף מבלי שנדרש לתוכנו. פגם זה מצטרף לשורה הארוכה של פגמים שנמנו לעיל, אשר יש בהם להביא לבטלותה של החלטה 2431.

108. לפיכך, ריבוי הפגמים היורדים לשורשו של הליך ואשר תוארו לעיל בהחלטה מובילים לבטלותה. זאת בהתאם לפסק דינו של כבוד השופט ד' מינץ בפסקה 46 לבג"ץ 5474/23 **חברת דואר ישראל בע"מ נ' שר התקשורת** (נבו 7.3.2024):

**"מצבור האירועים האמור לעיל מוביל אפוא למסקנה כי הפגמים המשמעותיים שנפלו בהליך מחייבים להביא לבטלות החלטת השרים. אמנם, לא כל פגם שנפל בהחלטה מינהלית יביא בהכרח לבטלותה (ראו, למשל: בג"ץ 5303/16 גרמן נ' שר הבריאות, פסקה 21) [פורסם בנבו (13.11.2018)] [להלן: עניין גרמן]; (ע"א 3454/21 יינות ביתן בע"מ נ' פקיד שומה אשקלון, פסקה 25) [פורסם בנבו (12.7.2023)] [יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ד 3001-2992 (2017)]. [...] בנסיבותיו הייחודיות של מקרה זה, הצטברות נתונים עולה כי ההחלטה על העברת העותר מתפקידו התנהלה באופן לא כשר, תוך הפרה משמעותית של חובת היוועצות סטטוטורית וחובת השימוע, אשר עולה כי נעשו למראית עין בלבד. מדובר בתמונה חריגה וברורה שאינה משתמעת לשני פנים, שאין בחזקת התקינות עליה ביקשו השרים להישען, כדי ליישרה."**

#### 5.ד. החלטת הממשלה 2431 אינה סבירה באופן קיצוני, נוכח הפגיעה במעמד הייעוץ המשפטי לממשלה וביכולתם של היועצים המשפטיים לשמש כשומרי סף

109. כאמור, החלטת הממשלה 2431 קובעת כי יועץ משפטי שהשלים כהונה בת שבע שנים יסיים את העסקתו עד ליום 16.2.2025, **בין אם חתם על הסדר כספי ובין אם לאו.**

110. כן נקבע בהחלטה, כי במקרים חריגים וכתלות בבקשה של מנכ"ל המשרד הרלוונטי, נציב שירות המדינה יהיה רשאי, בהתייעצות עם הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, להאריך את תקופת הכהונה בתקופה קצרה וקצובה לצורכי היערכות המשרד.

111. הלכה למעשה, המשמעות היא סילוקם של שבעה יועצים משפטיים מכהנים המשמשים כשומרי

ס' 7-7 משרדי ממשלה שונים בבת אחת ותוך פרק זמן קצר, באופן שפוגע אנושות במעמדם וביכולתם למלא כראוי את תפקידם.

112. כמו כן, ההחלטה מייצרת תלות בין הכהונה של היועץ המשפטי לגורם הפוליטי באותו משרד – הוא מנכ"ל המשרד, באופן שאינו מאפשר ליועץ המשפטי את העצמאות הנדרשת כדי לכהן באופן מקצועי ונטול פניות.

113. לפיכך, משמעות החלטת הממשלה 2431 היא כי אחד מבעלי התפקידים הבכירים והמשמעותיים במשרדי הממשלה, אשר משמש כבלם ורסן להחלטות המתקבלות על-ידי השרים, יסיים את כהונתו לאחר תקופה ממושכת במשרד תוך פרק זמן קצר, ותוך שהוא תלוי במנכ"ל המשרד לצורך הארכת כהונתו, באופן שהופך את ההחלטה לבלתי סבירה באופן קיצוני.

114. עקרון על במשפט הציבורי הוא כי על הרשות להפעיל סמכויותיה בסבירות, ושהפעלה בלתי-סבירה של הסמכות היא עילה עצמאית שיכולה להביא אף לבטלותה של הפעולה שנעשתה, או לחיוב לפעול מקום שהרשות נמנעה באופן בלתי-סביר מפעולה (לעניין זה ראו למשל בג"ץ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421 (1981), וכן בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749 (1991).

115. אך לאחרונה קבע בית המשפט הנכבד כי "עילת הסבירות נמנית עם עילות הביקורת המינהלית עוד משחר ימיו של המשפט הישראלי" (בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פס' 3 לפסק דינה של כבוד הנשיאה בדימוס חיות (נבו 1.1.2024) (להלן: "בג"ץ עילת הסבירות)), וכי "הביקורת השיפוטית על הרשות המחוקקת והמבצעת בישראל, הינה המנגנון האפקטיבי היחיד שיש בו כדי להגביל באופן ממשי את הכוח הריכוזי של הרוב" (בג"ץ עילת הסבירות, פס' 114 לפסק דינה של כבוד הנשיאה (בדימוס) חיות).

116. בעשורים האחרונים עיצבה ההלכה הפסוקה את עילת הסבירות, והיא משמשת כיום כמכשיר מרכזי וחיוני של הביקורת השיפוטית על המינהל, תוך שהיא ניצבת במוקד ההגנה על הפרט והציבור מפני שרירות השלטון. התייחסה לכך כבוד השופטת פרוקצ'יה בפסקה 33 לפסק דינה בבג"ץ 5853/07 אמונה תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה (נבו 6.12.2007):

"על פי תפיסת המשפט המינהלי בדורות האחרונים משמשת עילת הסבירות מכשיר מרכזי וחיוני של הביקורת השיפוטית על המינהל, והיא ניצבת במוקד ההגנה על הפרט והציבור מפני שרירות השלטון. באמצעות עילה זו, נבחנת הרציונליות שבהחלטת המינהל כמושג נורמטיבי, ולצורך בחינה זו נקבעו אמות מידה שעל בית המשפט לבחון, קרי: האם נשקלו על ידי הרשות המינהלית מלוא השיקולים הרלבנטיים לענין, והם בלבד, או שמא נשקלו שיקולים זרים ורציוניים לענין; שנית, האם הרשות ייחסה לכל אחד מהשיקולים הרלבנטיים את משקלו היחסי הראוי, והגיעה באמצעות שקילה זו לנקודת איזון המצויה במתחם הסבירות הנתון לה. מיתחם סבירות זה עשוי להשתנות מענין לענין, בהתאם לנתוניו ולמאפייניו של המקרה. בלא הבטחה כי החלטת המינהל תהא סבירה ורציונלית, צפויים הפרט והציבור להיפגע פגיעה קשה. אין די בקבלת החלטה מינהלית בסמכות ובתום לב. על החלטה להיות רציונלית ונבונה במסגרת מיתחם שיקול הדעת הנתון לרשות המוסמכת";

וראו גם בפסקה 142 לפסק דינה של כבוד הנשיאה (בדימוס) חיות בעניין בג"ץ עילת הסבירות.

117. בפסק הדין בבג"ץ עילת הסבירות, קבע כב' מ"מ הנשיא עמית כי יעוץ משפטי עצמאי ואפקטיבי, שעומד מאחורי חזקת התקינות המינהלית, הוא קו ההגנה הקדמי והפנימי של שלטון החוק. וראו כדלקמן בפסקאות 87-88 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) עמית בבג"ץ עילת הסבירות:

**"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 (מתן גוטמן)"** "הבו לנו יועמ"שים צייתנים" על המעמד החוקתי של עקרון עצמאות הייעוץ המשפטי ברשות המבצעת-ICON " (S-IL Blog (27.11.2018) 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."

118. לפיכך, קבע כב' השופט (כתוארו אז) עמית בפסקה 88 לפסק דינו, כי "פיטורים של שומרי הסף במשרדי הממשלה או מינויים לא ראויים של אחרים כשומרי סף, עלולים לגרום לקריסה של אחת הערובות החשובות לשמירה על שלטון החוק בפעולתם של משרדי הממשלה".

119. ואידך זיל גמור.

120. שמיטת הקרקע תחת כהונתם של שבעה יועצים משפטיים וותיקים המכהנים בשבעה משרדי ממשלה שונים בו זמנית, באופן חד צדדי ומכוח החלטת ממשלה הכופה עליהם את סיוס כהונתם תוך פרק זמן קצר מאוד, מונע את יכולתם להבטיח כי החלטות משרדי הממשלה מתקבלות בהתאם לדין ולאינטרס הציבורי.

121. בנוסף, קביעת פרק הזמן הקצר לביצוע ההחלטה וסיוס כהונת היועצים המשפטיים המכהנים באופן שאינו מאפשר הליך תקין של מינוי מחליף קבוע, יוביל בסבירות גבוהה למינוי של ממלאי מקום ליועצים המשפטיים לשבעה משרדי ממשלה שונים.

122. התנהלות זו של מינוי של ממלא מקום למשרה בכירה לפרק זמן לא ידוע, מובילה לפגיעה נוספת בשירות הציבורי המקצועי והעצמאי, ולהגדלת המשרות אשר מאוישות היום על-ידי ממלאי מקום.

123. ראו לעניין זה פסק דינו של בית המשפט הנכבד בעניין בג"ץ 34680-08-24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר התקשורת שלמה קרעי (נבו) (14.10.2024), שם התייחס כב' השופט סולברג לבעייתיות שבמינוי ממלאי מקום לתפקידים בכירים בשירות המדינה, תוך שהוא קובע כי הדבר פוגע בהפעלת שיקול הדעת העצמאי של בעלי התפקידים הבכירים ובאיכות השירות הציבורי, כדלקמן בפס' 39 לפסק דינו:

"בשולי הדברים, אך לא בשולי חשיבותם, ראיתי לנכון להתייחס, במבט רחב, למצב הדברים הכללי באשר למינויי בכירים בשירות המדינה. בתגובה מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה, נכתבו בהקשר זה הדברים האלה: "מינויים בכירים רבים בשירות המדינה מאוישים במילוי מקום, לעתים לתקופות ארוכות עד לאיושם במינוי קבוע. כך למשל, תפקיד מנהל רשות החברות מאויש מעל לחצי שנה במילוי מקום; תפקיד מנהל רשות שוק ההון היה עד לאחרונה מאויש במילוי מקום לתקופה של קרוב לשנתיים; תפקיד יושב ראש המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך מאויש במילוי מקום מזה

כשנה וחצי; תפקיד מנכ"ל המועצה להשכלה גבוהה מאויש במילוי מקום מזה כארבע וחצי שנים; תפקיד ראש מערך הגיור במשרד ראש הממשלה מאויש במילוי מקום מזה כחמש וחצי שנים; תפקיד ממונה מחוז חיפה במשרד הפנים היה עד לאחרונה מאויש במילוי מקום מזה כשנה; תפקיד המדענית הראשית במשרד החינוך מאויש במילוי מקום מעל לשנתיים וחצי; תפקיד מנהלת מינהל החינוך הדתי במשרד החינוך מאויש במילוי מקום כחמש שנים". **המצב המתואר – מטריד ביותר. האינטרס הציבורי במינוי בכירים העומדים בתנאי הכשירות, וברף המקצועי הגבוה ביותר, ואשר פועלים תוך הפעלת שיקול דעת עצמאי מתוקף מינוי הקבע שלהם – אינו מתממש; איכות השירות הניתן, בסופו של דבר, לאזרח – נפגעת. טוב יעשו כלל הגורמים הצריכים לעניין, אם יפעלו בהקדם לטובת יצירת שיפור משמעותי בכל הנוגע לתחום זה".**

124. והנה מגיעה החלטת הממשלה הנוכחית, אשר כופה מצב זה של מינוי ממלאי מקום לתפקיד הבכיר של יועץ משפטי למשרד ממשלתי, שבו עצמאות הפעלת שיקול הדעת קריטית ביותר לתפקודו כשומר סף ומגן על האינטרס הציבורי.

125. אפשרות אחרת אשר נזכרת בהחלטת הממשלה, היא שכהונתו של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי תוארך **בכפוף לבקשת מנכ"ל המשרד**, כלומר כתלות בגורם פוליטי שכפוף לשר הרלוונטי.

126. גם אפשרות זו משמעותה חוסר יכולת של היועץ המשפטי למלא את תפקידו באופן עצמאי ונטול פניות, מכיוון שהוא נתון לחסדיו של הגורם הפוליטי במשרדו – **אם ימלא אחר רצון השר תוארך כהונתו, ואם יעמוד כבלם ורסן להתנהלות שאינה בהתאם לדין לא תוארך כהונתו.**

127. מצב מסוכן זה, בו שומר סף תלוי לצורך המשך תפקידו בגורם שעליו הוא אמור לפקח, הוא למעשה מצב של ניגוד עניינים מובנה. הסכנה הטמונה בניגוד עניינים זה, הוא כי שומר הסף יקבל החלטות מוטות, תוך ויתור על עמדות מקצועיות, כדי "לרצות" את הגורם הממנה. לכך התייחס בית המשפט הנכבד בקובעו:

"גם המחוקק והפסיקה הכירו בכך שכאשר שומר סף תלוי לצורך המשך תפקידו (או לצורך קידומו, כמו גם ביחס לגובה התגמול שלו) בגורם שעליו הוא אמור לפקח, הדבר יוצר ניגוד עניינים מובנה אשר עלול להוביל לקבלת החלטות מוטות וויתור על עמדות מקצועיות כדי "לרצות" את הגורם הממנה. במספר דברי חקיקה נקבעו משום כך הסדרים שנועדו לוודא כי הגורם המבקר יוכל למלא את תפקידו כנדרש – תוך שלילה או למצער צמצום האפשרות של הגורם המפוקח להתערב בהליכי המינוי והפיטורים שלו." [ראו בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקה 37 לפסק דינה של כבוד השופט ר' רונן (נבו) 1.1.2024].

128. לא זו אף זו. חרף הכפיפות המקצועית של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה ליועצת המשפטית לממשלה, ההחלטה לא נותנת כל מעמד או תפקיד ליועצת המשפטית לממשלה בסוגיית סיום הכהונה של היועצים המשפטיים או האפשרות להארכה זמנית של כהונתם, באופן אשר פוגע בעצמאותם המקצועית.

129. לפיכך, החלטת הממשלה 2431 אשר משמעותה סיום כהונתם של שבעה יועצים משפטיים למשרדי הממשלה באבחה אחת, ללא מתן זמן היערכות מספק למשרדים למנות מחליפים קבועים ותוך יצירת מנגנון שמאפשר תלות בין היועץ המשפטי לגורם פוליטי לעניין כהונתו – **לוקה בחוסר סבירות קיצוני, באופן שמצריך הכרזה עליה כבטלה.**



#### 6.ד. החלטת הממשלה 2431 היא שרירותית

130. פגם נוסף בהחלטת הממשלה 2431 הוא שרירותיות, נוכח פרק הזמן הקצר אשר נקבע לסיום כהונת היועצים המשפטיים בין אם הם חתמו על הסדר כספי בין אם לאו, ובניגוד להמלצות דו"ח אברמוביץ.

131. כידוע, תחומיה המדויקים של "השרירותיות" מעורפלים במידה מה. כבי' השופט מ' שמגר הגדיר את השרירותיות "כפשוטו ובעיקרו מתייחס ביטוי זה, לפי השקפתי, למעשה שנעשה על-ידי רשות, מבלי לתת את הדעת לנתונים ולנימוקים שלפניה, תוך הסתמכות על כוחה השלטוני ותו לא. לא המירמה שולטת בכיפה במעשה השרירות אלא העדר התחשבות וחוסר תשומת הלב." (בג"ץ 376/81 משה לוגסי נ' שר התקשורת, פ"ד לו(2) 449, 460 (1981)).

132. "השרירות" אף נוסחה במונח שלילי מפי השופט ברנזון "ההחלטה, אם היא אינה שרירותית, חייבת להיות מבוססת על עובדות, ממצאים ושיקולים מסוימים" (בג"ץ 143/56 חאלד עבד אחגיג' נ' המפקח על התעבורה, יא 370, 372 (1956)). (וראו גם אליעד שרגא, רועי שחר המשפט המנהלי עילות התערבות, הוצאת ש"ש (2008), בעמ' 187-188 (להלן: "שרגא ושחר").

133. מכל מקום, ברי שאין כל ספק שכל רשות מנהלית, ובתוך כך הממשלה כרשות שלטונית, פועלת כנאמן של הציבור. מתוקף פעולתה, חבה הרשות בחובת הגינות כלפי הציבור. חובה זו כוללת גם את חובת הרשות שלא לנהוג בשרירות, כפי שהיטיב לתאר זאת כבוד הנשיא ברק, בפסק הדין בעניין בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר אגף המכס והמע"מ, נב(1) 289 (1998), בפסקה 1 לפסק דינו:

**"מקובל היום על הכול, כי השלטון חב חובת הגינות כלפי הפרט. חובה זו מוטלת על כל מי שבידו סמכות שלטונית. היא מוטלת כלפי כל פרט באשר הוא אדם. היא חלה לעניין כל פונקציה שלטונית (חקיקתית, ביצועית, שיפוטית). תחילה הוכרו חובות מיוחדות של השלטון כלפי הפרט, כגון החובה לשמוע את הצד שכנגד, החובה ליתן נימוקים, החובה לנהוג בסבירות וללא שרירות. לימים נתבקש ונמצא עיקרון כללי, המונח ביסוד החובות המיוחדות. זהו עקרון ההגינות (ראה בג"ץ 840/79, המ' 830/79, 860 הנ"ל [20], בעמ' 745)".**

134. האיסור לנהוג בשרירות תופס בכל רשויות המנהל ובכל עובדי המנהל: מראש הממשלה ועד אחרון העובדים, על עשייה פוזיטיבית ועל מחדל. איסור זה, והיותה של השרירות עילה להתערבות בית המשפט בהחלטה המנהלית, מוזכרים פעם אחר פעם בהלכה הפסוקה (וראו לעניין זה שרגא ושחר בעמ' 187-188).

135. בפסק דינו של בית המשפט הנכבד בע"מ הבית הפתוח, נקבע אך לאחרונה כי כאשר הרשות עושה מעשה מבלי לתת את הדעת לנתונים ולנימוקים שבפניה, פועלת היא בשרירותיות:

**"כפי שנקבע בבג"ץ 376/81 לוגסי נ' שר התקשורת, פ"ד לו(2) 449, 449 (1981) שרירותיות היא: מעשה שנעשה על-ידי רשות, מבלי לתת את הדעת לנתונים ולנימוקים שלפניה, תוך הסתמכות על כוחה השלטוני ותו לא. לא המירמה שולטת בכיפה במעשה השרירות אלא העדר התחשבות וחוסר תשומת הלב (שם, בעמ' 460). דברים דומים נכתבו על ידי פרופ' יצחק זמיר**

(יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב 733(1996)), וצוטטו על ידי בית המשפט בבג"ץ 986/05 פלד נ' עיריית תל אביב-יפו [פורסם בנבו] (13.4.2005): 'אכן שיקול הדעת הוא חופש לבחור בין אפשרויות שונות, אך אין הוא חופש מוחלט. שיקול דעת אינו קפריזה. רשות מנהלית שמפעילה את שיקול הדעת שלה ללא בירור העובדות הנודעות לעניין, ומחליטה על יסוד תחושה בעלמא, או שדעתה נחושה להגיע לתוצאה מסויימת ללא תלות בעובדות המקרה, אינה מפעילה שיקול דעת כנדרש בחוק. במקרה זה ניתן לומר על הרשות כי היא פועלת בשרירות. שרירות היא סוג של שחיתות. יש בה חומרה קיצונית. היא עילה לפסול כל החלטה מינהלית' (שם, בפסקה 14)". [פסקה 39 לפסק דינו של כבוד השופט גרוסקופף].

136. עוד נקבע בע"מ הבית הפתוח, כי פעולה של רשות שלטונית בשרירותיות היא עילה לפסול את החלטת הרשות, כדלקמן בפסקה 41 לפסק דינו של כבוד השופט גרוסקופף:

**"סיכומו של דבר, בשים לב לפגמים שפורטו לעיל, אני סבור כי החלטתה של העירייה לגזור את היקף התמיכה במערערת ברכיב הכללי באופן אריתמטי מהיקף התמיכה ברכיב זה במינהלים הקהילתיים ולמספרם אינה עולה בקנה אחד עם חובתה של העירייה להפעיל שיקול דעת פרטני בעניינה של המערערת (כמרכז קהילתי), וזאת על בסיס תשתית עובדתית הולמת ותוך התייחסות למאפייניה המיוחדים. משכך, החלטה זו נגועה בשרירותיות ובהעדר תשתית עובדתית נחוצה, וככזו היא אינה יכולה לעמוד (יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ה 3446-3447 (20220); בג"ץ 8300/02 נסר נ' ממשלת ישראל, פסקאות 36-37 לפסק הדין של הנשיאה דורית ביניש [פורסם בנבו] (22.5.2012))".**

137. עוד המשיך בית המשפט הנכבד וקבע, כי חרף זאת שאין זה מתפקידו של בית המשפט לקבוע את מדיניות הרשות, על הרשות לקבוע את מדיניותה על בסיס תשתית עובדתית ומקצועית הולמת. לשם כך, מצופה ממנה "לעשות שימוש במומחים פנימיים או חיצוניים (למשל, בתחום הכלכלה או ראיית החשבון) אשר יסייעו לה בגיבוש קריטריון מבוסס ותקף" כדי לקבוע את מדיניותה (ע"מ הבית הפתוח, בפסקה 43 לפסק דינו של כבוד השופט גרוסקופף).

138. לפיכך, החלטת הממשלה 2431 אשר מתעלמת מהמלצות דו"ח אברמוביץ וקובעת פרק זמן קצר ליישום החלטת הממשלה 4528 היא שרירותית.

139. זאת, משום שהחלטה התקבלה תוך שימוש בכוחה השלטוני של הממשלה ותו לא, ומבלי שהממשלה נותנת את הדעת להשפעת יישום ההחלטה על תפקודם העצמאי והא-פוליטי כשומרי סף של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה.

140. חרף העובדה שבדו"ח אברמוביץ נכתב כי הפסקת הכהונה של היועצים המשפטיים המכהנים כפופה להסדר כספי כפי שיקבע על-ידי צוות מקצועי, החליטה הממשלה כי היועצים המשפטיים יסיימו את כהונתם תוך 7 שנים, בין אם יחתמו על הסדר כספי בין אם לאו.

141. בכך, ישנה דריסה ברגל גסה של הליך קביעת ההסדר הכספי באופן מקצועי ובהשתתפות כלל הנציגים הרלוונטיים, וכן כפיית העזיבה של היועצים המשפטיים ללא קשר לקביעת הסדר הכספי.

142. ודוק. דברי ההסבר להצעת החלטה לא מתייחסים כלל וכלל לסיבה ולנימוקים בגינם נדרש כעת,

**16 שנים לאחר החלטת ממשלה 4528 מ-2009** שבה הוחלט על קציבת כהונת היועצים המשפטיים, לגדוע באחת את כהונת היועצים המשפטיים הוותיקים במשרדי הממשלה **תוך שלושה חודשים בלבד**.

143. אשר על כן, החלטת הממשלה 2431 היא שרירותית, ואינה יכולה לעמוד.

#### **ד.7. החלטת ממשלה 2431 התקבלה משיקולים זרים**

144. פגם נוסף בהחלטת הממשלה 2431 שמובילו לבטלותו, קבלת ההחלטה מתוך שיקולים זרים ופסולים, שעניינם בפרסונליות של היועצים המשפטיים אשר נדרשים לעזוב את תפקידם תוך פרק זמן קצר מכוח ההחלטה.

145. על הפסול בקבלת החלטה משיקולים זרים עמד בית המשפט הנכבד פעם אחר פעם ובין היתר, עמד על כך כב' המשנה לנשיא, השופט אלון, בציינו:

**"רשות ציבורית, הממנה עובד בשירות הציבורי, פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול בידינו, שנאמנות זו צריך ותופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים, ולטובת הציבור, שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה"**  
(בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר ואח' בעמ' 33 (נבו 3.12.1990)).

146. ידוע הדבר כי הרשות המנהלית מצווה להפעיל את שיקול דעתה בהתאם לסמכויותיה, על יסוד השיקולים הרלוונטיים ועל פי שיקולים אלו בלבד. כך אמר השופט (כתוארו דאז) גרוניס בבג"ץ 5968/05 עיריית חברון נ' מדינת ישראל (נבו 1.3.2006):

**"[...] כלל נקוט הוא בשיטתנו כי על הרשות המינהלית לפעול בכל מקרה ומקרה על יסוד שיקולים ענייניים בלבד"**.

147. ומתוך כך, מבחינת עשה טוב וסור מרע, מקום בו חובת הרשות היא לפעול בהתבסס על שיקולים ענייניים בלבד, אל לה לשקול שיקולים זרים. גם בעולם המינהלי אין ואקום, באין שיקולים ענייניים בנמצא מצויה השרירותיות או מצויים הם השיקולים הזרים. כב' השופטת פרוקציה בבג"ץ 9722/04 פולגת ג'ינס בע"מ ו-50 אחרים נ' ממשלת ישראל תק-על 2006 (4) 3354, בפס' 13 לפסק דינה חזרה והבהירה: "רשות מינהלית המפעילה סמכות שלטונית חייבת להתחשב בשיקולים רלבנטיים, ובהם בלבד. עליה להתבסס על שיקולים ענייניים בלבד ולהימנע משיקולים זרים".

148. ומה הוא שיקול זר? כך בלשונו של השופט (כתוארו דאז) ברק בבג"ץ 953/87 א. פורז נ' שלמה להט, ראש עיריית תל-אביב-יפו, מב (2) 309 (1988) בעמ' 324 לפס דינו:

**"אכן, הרשות השלטונית... רשאית לפעול על-פי שיקול-דעתה, ובלבד ששיקול-דעת זה מקיים את כללי המשפט המינהלי הישראלי (החקוק וההלכתי, המהותי והדיוני) בעניין הפעלתו של שיקול-דעת מינהלי. על-כן, חייב שיקול הדעת השלטוני לקחת בחשבון אותם שיקולים, הנופלים לדל"ת אמותיו של חוק המסמיך אותו להפעיל שיקול-דעת. שיקול החורג ממטרותיו של החוק המסמיך הוא שיקול זר, ועל-כן פסול, ואין הרשות השלטונית רשאית להתחשב בו. זאת ועוד: אין לה, לרשות השלטונית, חופש לעצב לעצמה את המטרות, שלשמן היא רשאית להפעיל את שיקול-דעתה. שיקול-דעת, המופעל מכוח החוק, חייב להתקיים במסגרת המטרות שהחוק קבע, ובמסגרת זו בלבד. אפילו נאמר בדבר חקיקה במפורש, כי שיקול הדעת הוא**

מוחלט, הרי גם אז מתפרש שיקול הדעת כמחייב את בעל הסמכות לפעול לשם הגשמת מטרות החקיקה שמהן יונקת סמכותו.

149. **דומה כי השיקולים אשר שקלו המשיבים כאשר הם קיבלו את החלטתם בעניין הסיום המידי כמעט של כהונת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, הם כיצד להיזי מזרעם יועצים משפטיים מסורים אשר עושים עבודתם נאמנה באמצעות בלימה של מהלכים אשר משמעותם פגיעה בעקרון שלטון החוק והמנהל התקין.**

150. לראיה, ההשתלחות של שרי הממשלה בשומרי הסף ובדרג המשפטי המקצועי במהלך ישיבות הממשלה וישיבות הכנסת הפכה להיות עניין שבשגרה, לצד קריאות לפטר ולהדיח כל גורם אשר אינו מיישר קו עם המדיניות אותם מבקשים השרים לקדם.

151. כך, לא פעם נכתב בתקשורת על היחסים הקשים ומרובי העימותים בין שר האוצר בצלאל סמוטריץ' (להלן: "שר האוצר") לבין היועמ"ש למשרד האוצר, על רקע הנחיותיו של האחרון, אשר מנעו העברת כספים למגזרים מקורבים וקידום חוקים והנחיות שעמדו בניגוד לחוק ולכללי המינהל התקין.

152. עימותים אלו באו לידי ביטוי בין היתר בצרחות של ממש בפגישות זום מצד שר האוצר, ובהתבטאויות מטרידות ואף מבזות כלפי היועמ"ש למשרד האוצר. למשל, כאשר שר האוצר עקף ולמעשה ביטל את חוות הדעת של היועץ המשפטי למשרד האוצר עו"ד מסינג על-ידי כך שהודיע כי יקים צוות משימה מיוחד שיהיה אחראי על ניהול תקציב המלחמה, תוך נטילת סמכויות מאגף התקציבים. כשנשאל על חוות הדעת של היועמ"ש למשרד האוצר, ענה שר האוצר כי זה "מעניין לי את הפופיק".

**העתק כתבתו של צבי זרחיה "שר האוצר סמוטריץ' על המלצות היועץ המשפטי של משרדו: 'מעניין לי את הפופיק'" באתר כלכליסט מיום 8.11.23 מצורף ומסומן כנספח ע/11.**

**העתק כתבתו של נטי טוקר "חוק אסי מסינג: 'הפיטורים שלו הם לא סימפטום. הם המחלה עצמה'" באתר TheMarker מיום 29.11.24 מצורף ומסומן כנספח ע/12.**

153. ואמנם, נראה כי "הקש ששבר את גבו של שר האוצר" היה העימות הנוגע להחלטת היועמ"ש למשרד האוצר נגד סבסוד מעונות היום לילדי אברכים המחויבים בגיוס. לפי פרסומים בתקשורת, בחודש אוגוסט 2024 פירסם שר האוצר מכתב חריף נגד היועמ"ש למשרד האוצר, בו טען השר כי היועמ"ש למשרד האוצר "מונע מאג'נדה עוינת" בכל הנוגע לציבור החרדי.

**כתבתם של ניצן שפיר ואורן דורי "הסיבות למהלך והסיכוי שבג"ץ יתערב: סמוטריץ' העלה הילוך בניסיון להחלפת דמות המפתח באוצר" באתר גלובס מיום 17.11.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/13.**

154. ודוק. אין עסקינן במחלוקת נקודתית, כי אם בתופעה רוחבית ומדאיגה ביותר של הסתה נגד מערך היעוץ המשפטי לממשלה, או בפרט, נגד היועצים המשפטיים ש"מכשילים" מהלכים לא חוקיים ששרי הממשלה מנסים לקדם.

155. כך למשל, ניתן לחזות בהתבטאות של השר לשיתוף פעולה אזורי דוד אמסלם בפתיחתה של מליאת

הממשלה, בה אמר לגבי היועמ"ש למשרד האוצר כי "הוא החבלן המקצועי, הוא הפקיד שמחבל באופן עקרוני כמעט בכל דבר, הוא הסיבה למה צריך רפורמה ביועצים (המשפטיים)".

156. ואם אין די בכך, גם שר התרבות והספורט מיקי זוהר טען בנוגע ליועמ"ש למשרד האוצר כי "מניעיו נקמניים", וח"כ שמחה רוטמן אמר כי "הוא עושה פוליטיזציה של הייעוץ המשפטי בצורה נוראית ואיומה בעיניי." (ראו **בנספח ע/13**)

157. התבטאויות חריפות כגון אלו ניתן למצוא אך לאחרונה, בישיבת הממשלה מיום 17.11.2024, בה אישרו את החלטת הממשלה 2431, נשוא העתירה. ביניהן: שר האוצר פנה למשנה ליועמ"ש הממשלה עו"ד שרון אפק בטענה ש"ניהלתם הסכם כמו מאפיה. אני אפרסם בדיוק את שמות כל היועמ"שים ואת הסכומים שמנסים לסחוט. אני רוצה לפגוש אתכם בבית משפט ואני דורש ייצוג עצמאי"; שר המשפטים יריב לוין תקף בטענה ש"מה שנחשף כאן זה שהייעוץ המשפטי עושה עבירה של הפרת אמונים משך 15 שנה"; השר לשיתוף פעולה אזורי דוד אמסלם טען כי הייעוץ המשפטי לממשלה "מתנהגים כמו גנגסטרים", והשר לביטחון לאומי איתמר בן גביר קבע כי "הייעוץ המשפטי הכריז מלחמה על הממשלה".

העתק כתבתו של איתמר אייכנר "אושר סיום כהונת היועמ"שים, השרים תקפו: 'גנגסטרים, מאפיה, הכרזתם עלינו מלחמה'" באתר Ynet מיום 17.11.24 מצורף ומסומן כנספח ע/14.

158. אכן רמת ההוכחה של עילת השיקולים הזרים במשפט המנהלי היא גבוהה, אך גם מבלי להיות בוחנת כליות ולב, סבורה העותרת כי התבטאויותיהם של השרים כנגד היועצים המשפטיים, ובראשן התבטאויותיו של השר סמוטריץ' כנגד היועמ"ש למשרד האוצר מסינג מדברות בעד עצמן, ומוכיחות את השיקולים הזרים והפסולים שהובילו לקבלת החלטת הממשלה.

159. לכך יש לצרף את יתר הפגמים בהחלטה אשר תוארו לעיל ויתוארו להלן, ונסיבות קבלת החלטת הממשלה בעת הזו תוך קציבת פרק זמן קצר מאוד ליישומה באופן שיוביל לעזיבה של שבעה יועצים משפטיים מכהנים בבת אחת, תוך שלושה חודשים.

160. זאת, חרף העובדה שמאז שהתקבלה החלטת הממשלה 4528 מיום 1.3.2009 חלפו קרוב ל-16 שנים מבלי שלשרי הממשלה בער לקדם את יישומה והחלתה על היועצים המשפטיים המכהנים, כל עוד לא גובש הסדר כספי.

161. אשר על כן, החלטת הממשלה 2431 התקבלה משיקולים זרים, שעניינם ברצון שרי הממשלה לפנות את המכשולים – כך לתפיסתם – אשר מציבים היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה לקידום מדיניות שאינה חוקית, בניגוד למנהל התקין ובניגוד לאינטרס הציבורי.

162. כל כולה של ההחלטה זועקת את השימוש הפסול שעושה הממשלה בכוחה כדי לבטל, בגסות וביהירות עד כדי פיטורין בטווח הזמן המייד, את היכולת של כל גורם מקצועי וא-פוליטי לבלום מהלכים בלתי חוקיים.

#### **8.ד. החלטת ממשלה 2431 התקבלה תוך ניגוד עניינים של חלק מהשרים, ובראשם – שר האוצר**

163. החלטת הממשלה התקבלה תוך ניגוד עניינים של חלק מהשרים חברי הממשלה, ובראשם שר האוצר, בין תפקידם של השרים לפעול בהתאם לחוק ולחוות הדעת של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, לבין רצונם לקדם מדיניות אשר מנוגדת לדין באין מפריע.

164. כידוע, "כלל יסוד הוא בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים" (בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' עיריית פתח תקוה, פ"ד לד (2) 566, 568 (1980) (להלן: "פרשת סיעת הליכוד")).

165. בפסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 25.03.2021), חזר בית המשפט הנכבד על עקרון זה, בקבעו כי מדובר בעקרון יסוד ראשון במלכות, כדלקמן בפסקה 16 לפסק דינה של כבוד הנשיאה חיות:

**"העיקרון האוסר על מי שנושא בתפקיד ציבורי להימצא במצב של ניגוד עניינים הוא מעקרונות היסוד הקבועים בשיטתנו המשפטית. ההלכה אשר בה עוגן עקרון זה הינה, כך נפסק, "מן הראשונות במלכות בתורת המינהל הציבורי בישראל" (בג"ץ 6499/99 המפד"ל – המפלגה הדתית הלאומית נ' הרב בן-עזרא, פ"ד נג(5) 606, 618 (1999)...)"**

166. באופן דומה נקבע, כי הכלל מהווה "עקרון יסוד, המצוי בהיכלם של עקרונות היסוד של השיטה. ממנו נגזרות הוראות חרותות. על פיו מתפרשות הוראות אלה. ממנו נגזרות הלכות שיפוטיות - "משפט מקובל נוסח ישראל... " (בג"ץ 595/89 שמעון ואח' נ' הממונה על מחוז משרד הפנים מחוז הדרום ואח', פ"ד מד(1) 409, 413 (1990) (להלן: "פרשת הממונה על מחוז דרום")); עוד ראו לעניין זה בג"צ 971/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת ואח', פ"ד נו(6) 117, 149 (2002):

**"ההלכה האוסרת ניגוד עניינים מושרשת עמוק בשיטת המשפט בישראל והיא מכללי הצדק הטבעי שלא נוכל בלעדיהם. ההלכה הוכרזה כעקרון-יסוד המצוי בהיכלם של עקרונות היסוד של השיטה'... ומאז אין חיינו חיים בלעדיה. דומה שאין צורך כי נאריך בפרטי ההלכה והרי כל קטן נושא אותה עימו בציקלון שעל שכם."**

167. אכן, הכלל האוסר הימצאות במצב של ניגוד עניינים הוכר בהלכה כעקרון רחב המרחף מעל שיטתנו המשפטית:

**"עקרון יסוד אוניברסלי 'המרחף' מעל כל דברי החקיקה הרלבנטיים ואין מפעילים לגביו את הכלל שיש ללמוד דבר משתיקת המחוקק" (בג"ץ 2419/94 פריד אברהם נ' אריה טל ראש העיר טירת הכרמל ואח', פסקה 3 לפסק דינו של כב' השופט בדימוס לוי (נבו 22.8.1994).**

168. הסיבה להתהוותו של הכלל האוסר על המצאות במצב של ניגוד עניינים היא החשש שעניין אחר שיש לעובד הציבור ישפיע על דרך פעולתו או על שיקול הדעת שלו. כך, האיסור על ניגוד העניינים נועד למנוע מצב בו ישתרבו להם שיקולים לא רלוונטיים אל החלטותיהם של בעלי התפקיד הציבורי, ובדרך זו ייפגע התפקיד ותיפגענה ההחלטות:

**"קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה ציבורית נאותה, מחייב אמון הציבור בכך שהחלטות עובדי הציבור הן ענייניות, ונעשות ביושר ובהגינות."**

**עובדת הימצאו של עובד ציבור במצב של ניגוד עניינים, פוגעת באמון הציבור במערכת השלטונית. בלב הציבור מתעורר החשש כי שיקולים זרים מנחים את עובד הציבור, ואמונו במערכת השלטונית נפגם. חשש זה בא הדין למנוע" (פרשת סיעת הליכוד, בעמ' 571).**

169. לא רק שאמון הציבור בעובדיו מתפורר במצב של ניגוד עניינים, אלא גם חובת הנאמנות של עובדי הציבור כלפי הציבור:

"מכוחו של כלל זה נגזר העיקרון כי עובד ציבור אסור לו להעמיד עצמו במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בין האינטרס עליו הוא מופקד לבין אינטרס אחר כלשהו - רכושי או אישי שלו עצמו או אינטרס אחר שעליו הוא מופקד. אפשרות ממשית של ניגוד עניינים אינה עולה בקנה אחד עם חובת האמון, שכן חובה זו גורסת הינתקות מכל אינטרס נוגד". (שם).

170. **ויוטעם, כי הכלל האוסר על הימצאות בניגוד עניינים אינו דורש התקיימותו של מקרה של ניגוד העניינים בפועל, אלא מסתפק בחשש לקיומו של מצב כזה, אף ללא כוונה מושחתת של הצדדים.** הפסיקה הדגישה כי הכלל הוא צופה פני עתיד, ומטרתו "למנוע את הרע בטרם יארע". כך, הודגש כי אין צורך להוכיח קיומו של ניגוד עניינים בפועל בהפעלת שיקול הדעת, ודי בכך שקיים חשש סביר, אשר נבחן בעניינים אובייקטיביים, שיתקיים ניגוד עניינים. ראו בעניין זה בג"ץ 279/60 אולמי גיל בע"מ נגד משה יערי ואח', פ"ד טו 673, 676 (1961):

"כשנוקטים אנחנו לענין זה לשון משוא-פנים, אין כוונתנו לכך שהמשיב ישא במזיד וביודעין פני צד אחד, וכשנוקטים אנחנו לענין זה לשון דעה משוחדת, אין כוונתנו לכך שדעתו של המשיב שוחדה בשוחד ממש. **הכוונה היא שמשוא-הפנים הוא, מטבע הדברים, מחוייב המציאות, או קרוב לוודאי, אפילו שלא במזיד ובלא יודעין, שהרי קרוב אדם אצל עצמו, ואין אדם רואה חובה לעצמו...**" ראו גם: פרשת סיעת הליכוד, בעמ' 571.

171. והנה, בענייננו, מלבד החשש הכבד לשיקולים זרים אשר עומדים בבסיס קבלת ההחלטה כפי שפורט לעיל, ישנו חשש כבד כי השרים העומדים בראש המשרדים אשר הוחלט לסיים את כהונת היועצים המשפטיים בהם – הצביעו בעד קבלת ההחלטה תוך שהם בניגוד עניינים.

172. זאת, נוכח קבלת ההחלטה בעת שמתנהלים עימותים קשים בין השרים ליועצים המשפטיים למשרדיהם, על רקע התנגדות של היועצים המשפטיים למדיניות בלתי חוקית אותה מבקשים השרים לקדם.

173. ביטוי לכך הובא במסגרת התבטאויות שונות של חלק מהשרים, אשר פורטו לעיל בפרק ה.6, שמהם עולה באופן ברור הרצון של השרים "לפנות את המכשול מהדרך" על מנת להכשיר מהלכים בניגוד לדין.

174. נזכיר שוב, בהקשר זה, את המחלוקת המתקשרת בין מגיש הצעת ההחלטה, שר האוצר סמוטריץ', לבין היועץ המשפטי למשרד האוצר, עו"ד מסינג. היועמ"ש למשרד האוצר התנגד למספר מהלכים אותם הוביל השר, כיוון שהיו מנוגדים לדין ולמנהל התקין: כך, היועמ"ש התנגד להכנסה של העברות של כספים קואליציוניים לבסיס התקציב, כך שיעברו באופן אוטומטי בכל שנה; הוא חסם את הזרמות הכספים הבלתי מפקחות לרשתות החינוך החרדיות במאות מיליוני שקלים; הוא קבע בחוות דעת מטעמו כי הניסיון לעקוף את אגף התקציבים ולהקים צוות נפרד שינהל את תקציב המלחמה אינו חוקי; ואך לאחרונה הוא פרסם חוות דעת לפיה בהתאם לפסק דינו של בית המשפט

הנכבד בעניין גיוס חרדים לא ניתן להמשיך בסבסוד מעונות היום לחרדים המיועדים לגיוס (וראו **בנספח ע/12**).

175. לפיכך, הגשת הצעת החלטה על-ידי שר האוצר שעניינה המיידית והברורה הוא סיום הכהונה של היועמ"ש למשרד האוצר והצבעה בעד קבלתה, בעיצומו של סכסוך מתקשר בין השניים על רקע בלימת מהלכים על-ידי היועמ"ש למשרד האוצר, מהווה פעולה בניגוד עניינים חמור.

176. מדובר בניגוד עניינים אישי בין הרצון של השר סמוטריץ' לקדם מדיניות בלתי חוקית, לבין חובתו לפעול בהתאם לאינטרס הציבורי ולדין הקיים. הגשת הצעת ההחלטה וקבלתה נעשו על מנת להביא לסיום הסכסוך באמצעות הסרת המכשול, תרתי משמע, שמציב היועמ"ש למשרד האוצר, אשר מבצע את תפקידו ואת המוטל עליו כשומר סף.

177. זהו ניגוד עניינים אשר נובע מיכולתם של השרים, ובראשם השר סמוטריץ' – לשלוט בהמשך כהונתם של היועצים המשפטיים, באמצעות קבלת החלטה בנוגע לסיום תפקידם באופן מיידית, כאשר יש להם אינטרס אישי בכך נוכח בלימת המהלכים אותם הם מבקשים לקדם במשרדם (וראו לעניין זה אהרן ברק "האיסור על ניגוד עניינים" **ניגוד עניינים במרחב הציבורי – משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה** 29, 34 (2009)).

178. לפיכך, השרים אשר הצביעו בעד קבלת ההחלטה לסיום כהונת היועצים המשפטיים במשרדיהם, ובראשם השר סמוטריץ', פעלו בניגוד עניינים. מדובר בפגם נוסף בהחלטה המצריך את ביטולה.

## **ה. סיכום**

179. על שולחנו של בית המשפט הנכבד הונחה עתירה אשר עניינה המיידית בהפסקת הליך הדחתם הבלתי חוקי של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, ואולם לתוצאותיה אדוות אשר יעצבו את שלטון החוק והמעמד המחייב של הנחיות היועצת המשפטית לממשלה, וכן את תפקידם של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה כשומרי סף.

180. אין חולק כי היועצים המשפטיים מהווים שומרי סף חשובים, וכי לטובת יכולתם למלא את תפקידם נאמנה נדרשים הם לעצמאות מקצועית ולא תלות בגורמים פוליטיים. משמעות החלטת ממשלה 2431 היא עזיבה כפויה, בו זמנית, של שבעה יועצים משפטיים למשרדי ממשלה מכהנים, ויצירת מנגנון פוליטי להארכת כהונתם, באופן שפוגע בליבת תפקידם ותפקודם של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה.

181. חרף עמדתם הברורה של המשנים ליועמ"ש לפיה יש מניעה משפטית לקדם את הצעת ההחלטה וכי היא אינה עומדת באף מבחן שיפוטי, החליטה הממשלה לפעול בניגוד לעמדה זו באופן בלתי חוקי. התנהלות זו, לצערה הרב של העותרת – הפכה לעניין שבשגרה עבור הממשלה ושריה.

182. לא זו אף זו. החלטת הממשלה נעשתה משיקולים זרים של הזזת שומרי סף לטובת קידום מדיניות שאינה חוקית, ובאופן שרירותי. כל אלה, הופכים את ההחלטה לכזו שאינה חוקית, בלתי סבירה באופן קיצוני ורצופת פגמים.



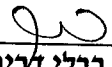
183. לאור כל האמור לעיל, תתכבד העותרת לבקש כי יוצא הצו על תנאי וצו הביניים המפורטים ברישא לעתירה זו, וכן כי בית המשפט הנכבד יעשה אותם למוחלטים.


184. כן יבקשו העותרים כי בית המשפט הנכבד יקבע מועד דחוף לדיון בעתירה.


185. בנוסף, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות משפט ושכר טרחת עו"ד כדיון.

186. העתירה נתמכת בתצהירו של מר עמק ברכה, משנה למנכ"ל העותרת.

187. מן הדין ומן הצדק להיענות לעתירה זו.

  
רועם בבלי דביר, עו"ד

  
ק/ תומר נאור, עו"ד

  
ק/ ד"ר אליעזר שרגא, עו"ד

ב"כ העותרים

9 בדצמבר, 2024; ח' בכסלו, התשפ"ה  
ירושלים

**התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697**

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור  
ו/או אריאל ברזילי ו/או רחל אל-שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי-דביר ו/או תמר  
באום ו/או אורי הס ו/או סתיו לבנה להב ו/או טלילה דביר

מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348, 9131301  
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076  
דוא"ל: [office@mqq.org.il](mailto:office@mqq.org.il)

העותרת

- נ ג ד -

1. ראש ממשלת ישראל
2. שר האוצר
3. ממשלת ישראל ה-37
4. היועצת המשפטית לממשלה
5. עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית למשרד החקלאות וביטחון המזון
6. עו"ד סורל הרלב, היועץ המשפטי למשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה
7. עו"ד רינת וייגלר, היועצת המשפטית למשרד הרווחה והביטחון החברתי
8. עו"ד מיכל מסטיי, היועצת המשפטית למשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות
9. עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר
10. עו"ד אילת כהן מלקמן, היועצת המשפטית למשרד החינוך
11. עו"ד מיכל שטרית רבל, היועצת המשפטית למשרד העלייה והקליטה

המשיבים

תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ עמק ברכה, מס' זהות 028959716, המשנה למנכ"ל העותרת, מצהיר בזאת כי העובדות המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.

  
חתימת המצהיר

אישור

אני עו"ד רותם בבלי דביר, מ.ר. 84615, מאשרת בזאת כי ביום 8.12.2024 חתם לפני מר עמק ברכה, מס' זהות 028959716, על הצהרתו דלעיל, לאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר ולומר את האמת, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, ולאחר שאישר את נכונות הצהרתו.

רותם בבלי דביר, עו"ד  
רותם בבלי דביר, מס' זהות 84615

## תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	העתק החלטת ממשלה 1411 "צוות בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה" מיום 18.3.2007	38
2	העתק דו"ח הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה מיום 10.9.2008	41
3	העתק החלטת ממשלה מספר 4528 "המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה יישום" מיום 1.3.2009	72
4	העתק המכתב שנשלח מטעם המשנים ליועצת המשפטית לממשלה למזכיר הממשלה מר יוסי פוקס ביום 17.11.2024	75
5	העתק כתבתו של אבי בר-אלי "זה מסריח? היועמ"שית מתנגדת? בג"ץ יפסול? בואו נצביע על זה במחטף" באתר TheMarker מיום 16.11.2024	84
6	העתק החלטת ממשלה 2431 "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם" מיום 17.11.2024	87
7	העתק הצעת ההחלטה בעניין "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם" מיום 17.11.2024	90
8	העתק פנייתה של העותרת מיום 29.10.2024	94
9	העתק פנייתה של העותרת מיום 17.11.2024	98
10	העתק פנייתה של העותרת מיום 2.12.2024	103
11	העתק כתבתו של צבי זרחיה "שר האוצר סמוטריץ' על המלצות היועץ המשפטי של משרדו: 'מעניין לי את הפופיק'" באתר כלכליסט מיום 8.11.23	108
12	העתק כתבתו של נטי טוקר "חוק אסי מסינג: הפיטורים שלו הם לא סימפטום. הם המחלה עצמה" באתר TheMarker מיום 29.11.24	111
13	העתק כתבתם של ניצן שפיר ואורן דורי "הסיבות למהלך והסיכוי שבג"ץ יתערב: סמוטריץ' העלה הילוך בניסיון להחלפת דמות המפתח באוצר" באתר גלובס מיום 17.11.2024	126

עמ'	שם הנספח	מס'
130	העתק כתבתו של איתמר אייכנר "אושר סיום כהונת היועמ"שים, השרים תקפו : 'גנגסטרים, מאפיה, הכרזתם עלינו מלחמה'" באתר Ynet מיום 17.11.24	14

## נספח 1

העתק החלטת ממשלה 1411 "צוות  
בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות  
למערך הייעוץ המשפטי למשרדי  
הממשלה" מיום 18.3.2007

עמ' 38



## מזכירות הממשלה



## צוות בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה

### החלטה מס. 1411 של הממשלה מיום 18.03.2007.

**סוג:** החלטות ממשלה • **מספר החלטה:** 1411 • **יחידות:** מזכירות הממשלה • **ממשלה:** הממשלה ה-31, אהוד אולמרט • **תאריך פרסום:** 18.03.2007 • **תאריך עדכון:** 18.09.2017

### נושא ההחלטה:

צוות בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה

### מחליטים:


הממשלה רושמת בפניה כי:-

1. היועץ המשפטי לממשלה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה החליטו למנות צוות בינמשרדי שידון ויגבש המלצות לענין -
  - \* מיסוד ושיפור ממשקי העבודה שבין היועצים המשפטיים לדרג הניהולי במשרדי הממשלה;
  - \* מיסוד ושיפור נהלי וממשקי העבודה שבין משרד המשפטים למשרדי הממשלה;
  - \* סוגיות הנוגעות למעמד היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה והמשפטים בלשכות המשפטיות, לרבות הליכי מינוי, משך כהונה, מסלולי קידום ותנאי שכר והעסקה.
  - \* נושאים נוספים הנוגעים למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה שהצוות ימצא לנכון לדון בהם.
2. במסגרת עבודתו ישמע הצוות את כלל הגורמים הנוגעים לענין ובהם נציגי המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה, נציגי היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה והמשפטים בלשכות המשפטיות וגורמי משרד המשפטים.
3. בראש הצוות הבינמשרדי יעמוד מנכ"ל משרד החוץ, עו"ד אהרון אברמוביץ, וכחברים בצוות יכהנו:

- המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ):

- נציב שירות המדינה או משנהו;
  - הממונה על התקציבים במשרד האוצר או אחד מסגניו שימונה על ידו;
  - יועץ משפטי של משרד ממשלתי שיקבע היועץ המשפטי לממשלה;
  - נציג משרד ראש הממשלה (יועץ משפטי לשעבר של משרד ממשלתי) שימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה.
- כמרכז הצוות ישמש עו"ד איל ינון, עוזר בכיר ליועץ המשפטי לממשלה.

4. הצוות יגיש מסקנות ביניים עד למחצית אוגוסט 2007."

 הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.  
הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.  
החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

## מידע שימושי

סיוע למפוני ולמתפני מלחמת חרבות ברזל - מערכת "יחד"  
חרבות ברזל - מידע לציבור ממשרדי הממשלה  
לכל השירותים  
RSS  
צרו קשר עם משרדי הממשלה  
תנאי שימוש

## תמיכה

התקשרו למוקד 1299  
למענה אנושי בצ'אט - מוקד 1299  
תמיכה טכנית בשירותים מקוונים  
מוקד מענה ממשלתי מרכזי  
פנייה לאבטחת מידע

## מידע נוסף

אודות האתר  
הצהרת נגישות  
מפת האתר

## נספח 2

העתק דו"ח הצוות הבינמשרדי  
לבחינת סוגיות הנוגעות למערך  
הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה  
מיום 10.9.2008

עמ' 41





**דו"ח הצוות הבינמשרדי  
לבחינת סוגיות הנוגעות  
למערך הייעוץ המשפטי  
למשרדי הממשלה**

**י' באלול תשס"ח  
10 בספטמבר 2008**

## תוכן עניינים

1	רקע
1-3	פרק א': מבוא
4-9	פרק ב': מעמד היועץ המשפטי למשרד הממשלתי
4	1. תפקיד היועץ המשפטי למשרד וכפיפותו המינהלית והמקצועית
5	2. ממשקי העבודה בתוך המשרד :
5-8	3. מעמד היועץ המשפטי למשרד וחובות האמון המוטלות עליו
8-9	4. הכרעה במחלוקת בין היועץ המשפטי למשרד הממשלתי והנהלת המשרד
9-10	פרק ג': ייעוץ משפטי חיצוני
11-14	פרק ד': ממשקי עבודה עם השירות המשפטי ועם משרד המשפטים
11-12	1. השירות המשפטי
12-13	2. מעמד היועץ המשפטי למשרד והקשר עם משרד המשפטים
13-14	3. הגדרת תחומי פעילות היועץ המשפטי למשרד או ליחידת הסמך
14-16	פרק ה': ניהול לשכה משפטית וסוגיות הכרוכות בכך
16-21	פרק ו': מינוי היועץ המשפטי, קציבת כהונה, הערכת תפקוד והפסקת כהונה
16-18	1. הליך המינוי
18-19	2. קציבת כהונה
20	3. משוב והערכה מקצועית
20-21	4. סיום כהונת היועץ המשפטי למשרד הממשלתי במהלך תקופת הכהונה
21-23	פרק ז': איכות כוח האדם, תנאי שירות עובדי הלשכות ומסלולי קידום
23-24	פרק ח': יישום הדו"ח
25-26	עמדתה של גב' דרורה ליפשיץ

## רקע

1. בחודש מרץ 2007 החליטו היועץ המשפטי לממשלה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה על הקמת צוות בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה, כדלקמן:

"מיסוד ושיפור ממשקי העבודה שבין היועצים המשפטיים לדרג הניהולי במשרדי ממשלה;

מיסוד ושיפור נהלי וממשקי העבודה שבין משרד המשפטים למשרדי הממשלה; סוגיות הנוגעות למעמד היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה והמשפטיים בלשכות המשפטיות, לרבות הליכי מינוי, משך כהונה, מסלולי קידום ותנאי שכר והעסקה;

נושאים נוספים הנוגעים למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה שהצוות ימצא לנכון לדון בהם."

בהחלטת הממשלה מספר 1411 מיום 18.3.07 רשמה בפניה הממשלה את ההודעה על הקמת הצוות, את הרכב הצוות ואת הנושאים בהם התבקש הצוות לדון.

2. בראש הצוות עמד מר אהרן אברמוביץ, מנכ"ל משרד החוץ, וכתבריו מונו מר יעקב ברגר, המשנה לנציב שרות המדינה, מר מלכיאל בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), מר תומר מוסקוביץ, המשנה למנכ"ל מנהלת סלי"ע ומי שכיהן כיועץ המשפטי למשרדי התמ"ת והעבודה והרווחה, גב' דרורה ליפשיץ, היועצת המשפטית למשרד התשתיות הלאומיות ומר הראל בלינדה, המשנה לראש אגף תקציבים, אשר פרש והוחלף לקראת סיום דיוני הצוות במר רותם פלג, סגן הממונה על התקציבים. מר אליעד וינשל, סגן בכיר לפרקליט המדינה, מונה כמרכז הצוות.

3. הצוות פנה לכל המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ולכל היועצים המשפטיים והזמנים להופיע בפניו. כן פנה הצוות למוזמנים נוספים. רשימת המוזמנים שהופיעו בפני הצוות מפורטת בנספח א' לדו"ח

## פרק א': מבוא

4. הסוגיות שהצוות התבקש לבחון אינן חדשות, והן מלוות את המינהל הציבורי מזה שנים. חלק ניכר מהסוגיות שהונחו לפתחו של הצוות נידונו בעבר על-ידי צוות בינמשרדי שרוכז על-ידי גב' טנה שפניץ שהגיש את המלצותיו בשנת 1990 (להלן: **דו"ח שפניץ**). המלצתו העיקרית של דו"ח שפניץ היתה להותיר על כנו את מבנה הכפיפות המורכב של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי: כפיפות מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה וכפיפות מנהלית למנכ"ל המשרד הממשלתי.

באשר למקרי מחלוקת בין היועץ המשפטי והנהלת המשרד, נקבע בדו"ח שפניץ כי במקרים אלו יש מקום לפנות ליועץ המשפטי לממשלה ולבקש עמדתו. קביעה זו מצאה, לאחר מכן, ביטוי בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 9.1000 בנושא "היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה" (להלן: הנחיה 9.1000). ההנחיה קובעת, בסעיף 1, כי אם: "התעורר ספק או קושי בקשר לחוות דעת של היועץ המשפטי למשרד ממשלתי, יכול השר, המנהל הכללי של המשרד או היועץ המשפטי שהכין את חוות הדעת, לפנות אל היועץ המשפטי לממשלה ולבקשו לעיין בחוות הדעת ולהביע דעתו באותו עניין".

5. יוער, כי אף שדו"ח שפניץ נכתב בשנת 1990, הרי שהתמורות במשפט הציבורי ובהן בעיקר, הרחבת זכות העמידה והרחבת עילות הביקורת השיפוטית, כבר נשקלו במסגרת העבודה שקדמה לדו"ח והדברים שנכתבו שם, בעמ' 7 לדו"ח, יפים גם לימינו:

"התמורות שתוארו משפיעות לא רק על כמות העבודה המשפטית ומורכבותה, אלא גם על הגישה הנדרשת מיועץ משפטי. יותר מבעבר עליו למצוא "פתרונות אקטיביים", במערכת המודרנית על היועץ המשפטי להשתלב בתפקידי המטה ולתרום את הראיה המשפטית לבעיות השונות. קיים קושי לתפקד עם יועץ משפטי אשר מסתפק רק בשלילת הצעותיו של המשרד מסיבות משפטיות. כידוע, לא אחת קיימים לבעיה משפטית מספר פתרונות לגיטימיים חוקיים. מתוך מתחם הסבירות והלגיטימיות על היועץ המשפטי להציע פתרון המשקלל את מכלול ההיבטים לרבות ההיבט הציבורי, המדיני, זה של מינהל תקין ואחרים".

6. במהלך השנים דומה שתמורות אלו במשפט הציבורי, אשר זכו לכינוי "משפטיזציה", התחזקו משמעותית. המשפטנים רבו בארץ, ורבו הפניות לבתי המשפט, בין על-ידי עותרים בודדים ובין על-ידי ארגונים ללא כוונת רווח (NGO's), הפועלים בתחום ההגנה על זכויות האדם, איכות הסביבה, זכויות בעלי חיים, איכות השלטון ועוד.

בנוסף חלו התפתחויות בזירה המשפטית שהתשובה בהן היא חקיקת חוקי היסוד והתפתחות הפסיקה החוקתית. עתה, על היועץ המשפטי למשרד לשקול כבר בשלבים הראשונים של הפעילות בכלל ושל גיבוש החקיקה בפרט, את חוקתיות יוזמת המשרד, ולהתמודד עם עתירות המבקשות לתקוף את פעילות המשרד תוך שימוש בטענות חוקתיות.

התפתחות חשובה נוספת היא מגמת הגלובליזציה אשר הגבירה את השפעת המשפט הבינלאומי על הזירה המשפטית הציבורית בישראל.

גם התפתחות המשק בישראל במהלך שנים אלו מציבה אתגר בפני השירות המשפטי. במסגרת זו יש חשיבות למגמת ההפרטה ולמודלים שונים של התקשרויות המדינה (BOT, PFI ועוד). השירות המשפטי הציבורי אף נדרש עתה, יותר מבעבר, לסייע באופן רציף לפעולות השלטון כרגולטור. כדוגמה לכך ניתן להביא את משרד התקשורת, אשר הפך למעשה לרשות רגולטורית החולשת על תחום מורכב ביותר.

7. התפתחות חשובה נוספת חלה בתפקידו של היועץ המשפטי למשרד כ"שומר סף". על היועץ המשפטי הוטלה האחריות למניעת כשלים במספר רב של נושאים, הן בחקיקה (למשל, חוק חובת מכרזים, התשנ"ב-1992 והתקנות לפיו) והן בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה (ראו פרק 1.15 העוסק בנושא מינויים ופרק 1.17 העוסק באתיקה).
8. מגמות אלו, לצד ההתפתחות הכלכלית והחברתית, הביאו לגידול ניכר בהיקף התפקיד והוא אינו דומה היום, מבחינת היקפו ומבחינת היקף כוח האדם בלשכות המשפטיות, לזה שהיה בשנת 1990 בה פורסם דו"ח שפניץ.
9. שינויים נוספים חלו במהלך השנים במבנה השירות המשפטי הציבורי. דומה שהשינוי המשמעותי ביותר הוא מתן מעמד עצמאי ליועץ המשפטי לכנסת והקמת לשכה משפטית חזקה ועצמאית בכנסת המונה עשרות משפטנים, זאת בניגוד לעבר אז ניתן הייעוץ המשפטי לכנסת על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה. מול מערך זה אמור הייעוץ המשפטי לממשלה לייצג את האינטרסים של הרשות המבצעת.
10. בנוסף, חלו שינויים בנושא תנאי השירות של היועצים המשפטיים ובהליכי מינויים. מרבית היועצים המשפטיים מועסקים כיום בחוזים אישיים (ראו החלטת ממשלה מס' 2492 מיום 30.1.1994, אשר קבעה הוראות לענין תקרת שכרם של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה (95% משכר מנכ"ל), ואפשרה להם לעבור לשם כך לחוזה אישי). בנוסף, עובדי השירות המשפטי החדשים, כשאר עובדי המדינה, עברו החל משנת 2001 לפנסיה צוברת במקום הפנסיה התקציבית. הליך המינוי לתפקיד יועץ משפטי מתבצע בשלב ראשון באמצעות מכרז בינמשרדי, ואם לא נמצא מועמד מתאים – במכרז חיצוני.
- כן הולכת ומתגבשת תפיסה שלפיה בתפקידים משפטיים בכירים יש מקום להגבלת משך הכהונה (תקופת כהונת היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה הוגבלה לשש שנים ותקופת כהונתם של מנהלי מחלקות בפרקליטות המדינה הוגבלה לשמונה שנים, ראו החלטות הממשלה 2274 מיום 20.8.00 ו-1773 מיום 10.6.07 וכן תלופת המכתבים בין נציב שירות המדינה ומנכ"ל משרד המשפטים בעניין הגבלת כהונת מנהלי מחלקות בפרקליטות).
11. על רקע כל האמור שמע הצוות מוזמנים רבים וקצרה היריעה מלפרט את העמדות השונות שהובעו בפניו. עם זאת, ניתן לומר כי מרבית הדוברים שהופיעו בפני הצוות סברו, כי לאורך השנים לא נערכו בשירות המשפטי הממשלתי השינויים שנדרשו כדי להתאימו לדרישות המקצועיות המתחדשות. כתוצאה מכך, ועל אף ההערכה הרבה לאנשי השירות המשפטי, נוצרו קשיים רבים אליהם יש לתת את הדעת.
12. לאור האמור ובהתאם למנדט הצוות, התמקד הצוות בנושאים מקצועיים וניהוליים בהם ניתן וראוי לשפר את השירות המשפטי הממשלתי, ובכך יתמקד הדו"ח. לצד זאת, מצא הצוות לנכון לשוב ולהבהיר את מעמדו של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי ואת חובות האמון המוטלות עליו.

## פרק ב': מעמד היועץ המשפטי למשרד הממשלתי

### 1. תפקיד היועץ המשפטי למשרד וכפיפותו המינהלית והמקצועית

13. תפקיד היועץ המשפטי למשרד הוא מתן לבוש משפטי הולם למדיניות המשרד. עליו להעמיד לרשות המשרד את הכלים המשפטיים הדרושים ליישום מדיניותו, וזאת תוך שמירה כי פעילות המשרד תיעשה במסגרת החוק, על כללי המנהל התקין ועל שאר הנורמות המחייבות את השירות הציבורי.

14. לפיכך נדרש היועץ המשפטי למשרד לייעץ למשרד ביישום מדיניותו, ואולם תפקידו הוא גם להבהיר את הגבולות החוקיים לפעולת המשרד. בהקשר זה חוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד אינה בבחינת עצה, אלא יש בה כדי לחייב את המשרד. יוער עם זאת, כי יש לצפות מהיועץ המשפטי למשרד שלא להסתפק בשלילת הצעות המשרד, אלא עליו לפעול, ככל שניתן, למציאת פתרונות משפטיים שיאפשרו את ביצוע מדיניות המשרד.

15. מן הבחינה המקצועית כפוף היועץ המשפטי למשרד ליועץ המשפטי לממשלה, אשר חוות דעתו בשאלה משפטית משקפת מבחינת הממשלה את המצב המשפטי. לצד זאת, כפיפותו המינהלית של היועץ המשפטי למשרד היא למנכ"ל המשרד.

16. מרביתם המכרעת של הדוברים בפני הצוות הביעו תמיכה במבנה הקיים של השירות המשפטי ובמודל הכפיפות הקיים - מינהלית למנכ"ל המשרד, ומקצועית ליועץ המשפטי לממשלה. גם הצוות סבור כי מודל זה, על המורכבות הטבועה בו, הוא המודל האופטימלי ואין מקום לשנותו.

הצוות סבור כי הכפפה מלאה של היועץ המשפטי למשרד ליועץ המשפטי לממשלה, עלולה לגרום לכך שהמשרד יטיל ספק במידת ההזדהות של היועץ המשפטי עם המשרד. לפיכך ומאחר שקיימת חשיבות מכרעת לעבודת היועץ המשפטי כחלק אינטגרלי מהנהלת המשרד, עליו להיות כפוף מינהלית למנכ"ל המשרד. לצד זאת, סבור הצוות, כי יש לשמר את עצמאות היועץ המשפטי למשרד בנושאים מקצועיים; זאת תוך הקפדה על כפיפות מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה, ובאמצעות קביעת הליכי מינוי וסיום כהונה, שיבטיחו את עצמאותו המקצועית של היועץ המשפטי.

17. יוער, כי בעולם קיימים מודלים שונים של ייעוץ משפטי למשרדי הממשלה. חלקם ריכוזיים יותר מהמקובל בישראל, וחלקם מבוזרים יותר; הכל בהתאם למאפייני השיטה המשפטית והמגזר הציבורי. כאמור, עמדת הצוות היא, כי המודל המקובל בישראל הוא המודל הנכון והמתאים בהתחשב במכלול הנתונים.

## 2. ממשקי העבודה בתוך המשרד :

18. כאמור, הצוות רואה חשיבות רבה במעמדו של היועץ המשפטי כחלק אורגני וכבשר מבושר של המשרד הממשלתי. הניסיון מלמד, כי יועץ משפטי שנתפס כנטע זר במשרד או כדמות חלשה לא יוכל למלא את תפקידו בהצלחה. לפיכך, יש חשיבות רבה בהקפדה על מעמדו של היועץ המשפטי כחלק מהנהלת המשרד לכל דבר ועניין.

19. בנוסף, סבור הצוות כי יש חשיבות רבה בשילוב היועץ המשפטי כבר בשלבים הראשונים של גיבוש מדיניות המשרד ובחינת דרכי יישומה. בשלב זה ניתן לבצע, בדרך כלל, התאמות שיאפשרו את ביצועה המדיניות בהתאם לדרישות הדין. לעומת זאת, שילובו של היועץ המשפטי בסוף הדרך ולאחר שחלף זמן והושקעו משאבים רבים, מעורר קושי רב במקרה בו יאתר היועץ המשפטי קושי משפטי. במקרה מעין זה עלולה עמדת היועץ המשפטי להיראות ככזו ה"עוצרת" פעולה; אף שלמעשה שיתוף היועץ המשפטי בשלב מוקדם יותר היה מונע את עצירת התהליך בשלב מאוחר.

20. על מנת לצמצם את המתחים הקיימים בין הלשכות המשפטיות ואגפי המשרד, מוצע כי יגובשו בכל משרד ומשרד נהלי עבודה פנימיים והנחיות מטעם היועץ המשפטי, וזאת בדומה להנחיות היועץ המשפטי לממשלה. הצוות סבור, כי קביעת הנחיות ונהלים בנושאים משפטיים שבטיפול המשרד, יגרמו לשיפור ביחסי העבודה ויתרמו לוודאות רבה יותר בפרשנות הדין בנושאים שבטיפול המשרד.

21. בדומה, סבור הצוות, כי יש מקום לקביעת נהלים על-ידי מנכ"ל המשרד, בשיתוף עם היועץ המשפטי, אשר יעסקו בממשקי העבודה שבין היועץ המשפטי ובין הנהלת המשרד ואגפי המשרד.

## 3. מעמד היועץ המשפטי למשרד וחובות האמון המוטלות עליו

22. היועץ המשפטי למשרד ממלא משרה מורכבת - הוא עובד המדינה, בעל משרה בכירה בשרות הציבורי, ובה בעת עורך דין. במצב דברים זה חלות עליו נורמות הבאות ממקורות משפטיים שונים, ומתעוררת שאלה מהן חובות האמון החלות עליו ומיהו הלקוח שלו (השוו: מ' נאור, הפרקליט בשירות המדינה", משפטים כד (3) תשנ"ה, עמ' 417, י' זמיר, ספר זמיר (התשס"ה) עמ' 53).

23. מקצוע עריכת הדין הוא מקצוע של מתן שירות ללקוח. ככל שמדובר בעורך דין פרטי, השאלה מיהו לקוחו, היא בדרך כלל שאלה פשוטה למדי; שכן הלקוח הוא מי שנתן יפוי כוח לעורך הדין לייצגו, הוא מי שמשלם לו את שכר טרחתו, והוא מי שעל עורך הדין לייצגו בנאמנות ובמסירות.

כאשר שואלים מיהו הלקוח של עורך הדין בשירות הציבורי, ובענייננו של היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי, התשובה סבוכה יותר. בחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 אין התייחסות מיוחדת לעורך הדין בשירות הציבורי ואין גם התייחסות מיוחדת לעורך דין פנימי בתוך ארגון בכלל; כך גם בחובות האתיות של עורכי הדין אין הבחנה חקוקה בין עורך הדין הפרטי לזה ציבורי. חוק לשכת עורכי הדין קובע ערכים המשותפים לכל עורכי הדין, וביניהם – החובה לשמור על כבוד המקצוע (סעיף 53 לחוק); החובה לפעול בנאמנות ובמסירות לטובת שולחו, והחובה לעזור לבית המשפט לעשות משפט (סעיף 54 לחוק).

ערכים אלו אינם נותנים מענה לשאלה מיהו לקוחו של עורך הדין הציבורי. לשאלה זו ניתן להציע מספר תשובות אפשריות. אפשר והלקוח הוא המשרד הממשלתי בו הוא עובד והוא המשלם את משכורתו. אפשר וזהו השר הממונה או מנכ"ל המשרד הקובעים את מדיניות המשרד. אפשר ואלו עובדי המשרד הזקוקים להנחיות משפטיות למילוי תפקידיהם על פי דין; ואפשר והלקוח הוא הממשלה כולה או אף הציבור בכללותו, אשר כספי המיסים שהוא משלם מממנים את משכורתו של היועץ המשפטי של המשרד. שאלה נוספת היא האם ניתן לומר שליועץ המשפטי של המשרד יש יותר מאשר לקוח אחד; ואם כן, האם יתכן שבה בעת הוא ישירות מספר לקוחות באותו ענין, אשר יתכן ויש להם אינטרסים נוגדים; שהרי בהחלט יתכנו מצבים בהם השר או המנכ"ל תומכים במדיניות מסוימת, אך שיקול דעתו של עובד במשרדם הנושא תפקיד על פי דין (רשות מוסמכת) אינו עולה בקנה אחד עם מדיניות זו.

אכן דומה כי אין תשובה פשוטה לשאלות אלו. לכאורה, לקוח הוא מי שעורך הדין לא רק מייעץ לו, אלא גם מקבל ממנו הוראות. מי נותן ליועץ המשפטי של המשרד הוראות לגבי מדיניות הטיפול בענין מסוים?

הדגש בענייננו הוא בעובדה שעורך הדין הציבורי הוא עובד הציבור. מכך נובע ששולחו של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי הוא הציבור כולו. כלל תושבי המדינה, המהווים את ציבור משלמי המיסים הנוקק לשירותיו, הם הלקוח האמיתי של עורך הדין הציבורי.

הגדרת הציבור כולו כלקוח גורמת לעמימות באשר לנורמות החלות על הקשר בין עורך הדין הציבורי ללקוחו. מובן שיועץ משפטי למשרד אינו יכול להתייעץ עם הציבור כולו לגבי חוות דעת קונקרטית. האם בשל כך רשאי עורך הדין הציבורי לפעול על פי שיקול דעתו הפרטי והעצמאי? האם משותרר הוא מן החובות החלות לגבי הקשר בין עורך הדין הפרטי ולקוחו?

את החסר הנורמטיבי הקיים בחוק לשכת עורכי הדין לגבי הקשר בין עורך הדין הציבורי ולקוחו, משלימים כללים משפטיים אחרים המעוגנים עמוק בשיטתנו המשפטית. מאחר והיועץ המשפטי של המשרד הממשלתי הוא עובד ציבור, הרי שחלות עליו כל הנורמות מן המשפט המינהלי החלות על עובדי ציבור, והנובעות מהיותו "נאמן של הציבור". הנאמנות לציבור מטילה על עובד הציבור חובה לפעול לטובת השולח, והפרתה עלולה לגרור תוצאות שונות, החל בפגיעה בחוקיות החלטותיו ועד להטלת סנקציות על עובד הציבור.



חובת הנאמנות והחובות שמקורן במשפט המינהלי בהן מדובר כוללות אגד של חובות משנה; ובהן החובה להפעיל שיקול דעת בתום לב, בהגינות, ביושר, מתוך שיקולים ענייניים בלבד, ללא שרירות, תוך הימנעות מניגוד עניינים, תוך שמירה על היעדר משוא פנים, תוך מתן זכות טיעון למי שעלול להיפגע מההחלטה ובסבירות.

בנוסף לחובת הנאמנות דלעיל, ניתן לומר כי על המשפטן הציבורי חלות גם חובות אתיות נוספות המקובלות בין משפטנים בשירות הציבורי או בין עובדי הציבור בכללם. אמנם, למשפטנים בשירות הציבורי אין עדיין קוד אתי כתוב המיוחד להם; אך יחד עם זאת קיימים כללי אתיקה לעובדי מדינה, שנקבעו עוד בשנת 1987, היכולים להוות השראה להתנהגות אתית בין המשפטן הציבורי לעמיתיו המשפטנים הציבוריים ובינו ליתר עובדי המדינה.

חובות נוספות החלות על המשפטן הציבורי הן החובות הנובעות מן התקשי"ר, מחוקים העוסקים במינהל הציבורי, כדוגמת החוק לתיקון סדרי מינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, מהסעיפים בחוק העונשין העוסקים בעבירות של עובדי ציבור ועוד.

חובותיו של המשפטן הציבורי אינן רק כלפי הציבור, אלא גם כלפי פנים, כלפי התנהגות עובדי הציבור שלהם הוא אמור ליעץ. בניגוד לעורך הדין הפרטי, עליו אין מוטלת חובה להנחות את לקוחו לגבי הדרך בה עליו לנהוג, הרי שמהיועץ המשפטי למשרד הממשלתי מצופה כי ינחה את עובדי משרדו באשר לכללים לפיהם עליהם לפעול.

24. בחובות כלליות אלו כלפי הציבור כולו אין די כדי להסדיר את העבודה היום יומית של אנשי השירות המשפטי הציבורי. על כן סבור הצוות, כי לצורך מתן ייעוץ משפטי במשרד ממשלתי יש חשיבות רבה לא רק לערכים ולחובות כלפי הציבור כולו, אלא גם לעמדת השר הממונה על המשרד, הוא הדרג הנבחר, וגם לעמדת מנכ"ל המשרד, האמון על קביעת המדיניות ביחד עם השר ועל יישומה. גורמים אלו הם המתווים את מדיניות המשרד וחובתו של היועץ המשפטי לסייע בקידומה, במגבלות הדין וכללי המשפט המינהלי שצויינו לעיל.

ואולם, יש לחזור ולהדגיש כי עמדה זו מחייבת את היועץ המשפטי רק במישור המדיניות, בעוד שבגיבוש עמדתו המשפטית היועץ המשפטי עצמאי וכפוף ליועץ המשפטי לממשלה ולו בלבד.

25. מן האמור לעיל נובע, כי המשפטן הציבורי חייב לפעול כיועץ ומסייע לגיבוש המדיניות של השר והמנכ"ל ולעשות ככל הניתן ליישומה, ובמקביל עליו לשמש כשומר הסף מפני הפרת החוק ופגיעה בשלטון החוק. חובתו של המשפטן הציבורי היא לחוות דעה מקצועית, כנה ומבוססת, לפי מיטב שיקול דעתו, וללא מורא מן הדרג הנבחר והממונה. עליו לדעת מתי לומר לממונים עליו מבחינה מינהלית – כי מעשה מסוים אסור, תוך מתן הסבר מנומק על המקור החוקי לאיסור; אך יחד עם זאת, על המשפטן הציבורי לכבד את ההיררכיה המשרדית ולסייע לה למלא את תפקידה.

26. יש להניח כי לא כל חוות דעת של היועץ המשפטי תתקבל תמיד בהבנה, וכי לא אחת ייעשו ניסיונות להביאו לשינוי עמדתו. במקרה זה על היועץ המשפטי לגלות פתיחות, להקשיב להשגות המועלות כלפי עמדתו, לבחון אם יש בהן עילה לשינוי עמדתו, וזאת בלב פתוח ובנפש חפצה. עליו לבחון אם ההחלטה שהוא מתבקש לחוות עליה דעתו מעוגנת בדין ונמצאת במתחם הסבירות ולהיזהר זהירות רבה שלא לשים את שיקול דעתו במקום שיקול דעת הגורם המוסמך. לאחר שיקול הדעת הנוסף על היועץ המשפטי לשוב ולחוות דעתו, או לשקול אם יש מקום להעביר את הסוגיה לבירור עם היועץ המשפטי לממשלה, או מי מטעמו. מכל מקום, אם היועץ המשפטי למשרד מגיע למסקנה כי ההחלטה אותה הוא בוחן נמצאת מחוץ למתחם האפשרויות החוקיות, עליו להימנע מלתת לה גיבוי.

#### 4. הכרעה במחלוקת בין היועץ המשפטי למשרד הממשלתי והנהלת המשרד

27. העקרונות אותם פרסנו לעיל צריכים להנחות הן את הנהלת המשרד והן את היועץ המשפטי למשרד במסגרת מערכת היחסים ביניהם. עם זאת, אין בהם כדי לספק מענה מלא לסוגיות הקונקרטריות. ההבחנה האם סוגיה מסוימת היא ענין שבמדיניות, לגביה כאמור, כפוף היועץ המשפטי להנהלת המשרד, או שאלה משפטית לגביה הוא עצמאי בהפעלת שיקול דעתו, מחייבת בפני עצמה הפעלת שיקול דעת ודורשת רמה מקצועית גבוהה.

בהקשר זה, הצביעו דוברים רבים שהופיעו בפני הצוות על שונות רבה בהפעלת שיקול הדעת. נטען שישנם יועצים משפטיים שאינם מעורבים מספיק בנושאים משפטיים מובהקים, ולעומת זאת אחרים המעורבים יתר על המידה גם בשאלות מדיניות, עד כדי יצירת מתח רב בין הלשכות המשפטיות ובין הנהלות המשרדים.

28. הצוות סבור, כי הפתרון העיקרי לבעייתיות זו הוא בשאיפה מתמדת לשיפור איכות היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה והמלצות הצוות בהקשר זה יפורטו בפרק ו' להלן. ככל שהיועץ המשפטי יהיה מקצועי יותר ושיקול דעתו מיושב יותר, כך יוכל להקפיד ולהיות מעורב בצורה הנכונה בנושאים המצויים בתחום אחריותו.

29. בנוסף, סבור הצוות כי במקרים בהם מתעוררת בין מנכ"ל המשרד והיועץ המשפטי, מחלוקת בנושאים רגישים או בסוגיות שמטבע הדברים התשובות לגביהן אינן חד משמעיות ובכלל זה מידתיות, סבירות וכדומה, יש לעודד פנייה **משותפת** של המנכ"ל והיועץ המשפטי של המשרד אל היועץ המשפטי לממשלה. כאמור, אפשרות זו קיימת כבר היום בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 9.1000, אך מעדויות המנכ"לים שהופיעו בפני הצוות עולה, כי בפועל פנייה מעין זו נחשבת כקריאת תיגר על מעמד היועץ המשפטי ולפיכך - וגם לעיתים מחוסר מודעות מספקת - השימוש בה נדיר.

30. לאור האמור ממליץ הצוות, כי עם כניסתו של שר או מנכ"ל לתפקידם יציג היועץ המשפטי בפניהם את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה הקובעת את הדרך לערער על חוות דעתו המשפטית, ויבהיר להם כי הפנייה ליועץ המשפטי לממשלה יכולה להיעשות, לפי בחירתם, באמצעותו או ישירות על-ידם תוך יידועו.

בנוסף, תוטל על היועץ המשפטי חובה אתית לפנות למנכ"ל ולשר בכל מקרה בו מתעוררת מחלוקת מהותית בנושאים האמורים בסעיף 29 לעיל, ולהציע להם לפנות ליועץ המשפטי לממשלה ולבקש את הכרעתו. היועץ המשפטי למשרד ידגיש בפני השר והמנכ"ל כי הפנייה להכרעת היועץ המשפטי לממשלה אפשר ותתבצע על-ידו, בשמם, או ישירות על ידם תוך יידועו – והכל לפי בחירת השר או המנכ"ל.

### פרק ג': ייעוץ משפטי חיצוני:

31. עקרון יסוד בשיטתנו הוא, כי הייעוץ המשפטי לממשלה צריך להינתן על-ידי עובדי המדינה. הצוות סבור, כי יש לשמור על עקרון זה, בין היתר, בכדי לשמר את אמון הציבור בשירות המדינה, ולמנוע תחושה של ייעוץ משפטי הנקנה בתמורה לפי רצון מזמין הייעוץ. עם זאת, אין בעקרון זה כדי למנוע היעזרות בייעוץ משפטי חיצוני, בין בשל צורך במומחיות מיוחדת של משפטן מחוץ לשירות, ובין בשל עומס עבודה וצורך לקבל סיוע חיצוני בטיפול בנושאים שאינם מעוררים רגישות מיוחדת.

32. מבחינת המצב הנוהג, קובעת הנחייה 9.1000 כי נוכח רגישות הנושא נדרש אישור מראש של ועדה מרכזית בראשות מנכ"ל משרד המשפטים (להלן: הועדה המרכזית), וזאת בכל מקרה של קבלת ייעוץ משפטי ממי שאינו עובד מדינה. על ועדה מרכזית זו הוטל לאזן בין העקרון לפיו על הייעוץ המשפטי להינתן על-ידי עובדי המדינה ובין הצורך בהיעזרות בייעוץ חיצוני.

33. חלק ניכר מהמופיעים בפני הצוות טען, כי אין צורך באישור גורם מרכזי לאישור החלטה להיעזר בייעוץ משפטי חיצוני, ויש להותיר את ההחלטה בענין בידי היועץ המשפטי למשרד. נטען, כי הצורך באישור גורם מרכזי מסרבל את התהליך ופוגע בעצמאותו הניהולית של המשרד. עוד נטען, כי בפועל עיקר עיסוקה של הועדה הוא בנושאים תקציביים. מנגד, שמע הצוות דוברים שסברו שאין לשנות את המצב הקיים.

היועץ המשפטי לממשלה, מנכ"ל משרד המשפטים וגורמים נוספים שהיו מעורבים בעבודת הועדה המרכזית, הביעו בפני הצוות עמדה לפיה ניתן לצמצם משמעותית את המקרים בהם יידרש אישור הועדה מראש; ואולם הם רואים חשיבות רבה בקיומו של גורם מרכזי שיפקח על הנושא.

34. מן הבחינה העקרונית סבור הצוות, כי יש חשיבות רבה בהקפדה על הכלל לפיו הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה ניתן על-ידי עובדי המדינה. ייעוץ משפטי חיצוני הוא בבחינת חריג לכלל, שכאמור לעיל ניתן לעיתים להצדיקו מטעמי יעילות במקרים שאינם מעוררים רגישות, או במקרים אחרים מתמת דרישה לידע מקצועי מיוחד שאינו מצוי בשירות המשפטי.

עוד יודגש כי היועץ המשפטי החיצוני, הינו כלי עזר בידי היועץ המשפטי למשרד, ועליו לעבוד בפקוח ייעוץ משפטי של המשרד. מובן שבשום מקרה, אין המדובר במתן ייעוץ משפטי חיצוני למשרד שלא דרך היועץ המשפטי של המשרד.

35. בנוסף, סבור הצוות, כי יש צורך בקיומו של גורם מרכזי שיתווה מדיניות בענין ויפקח על פעולת המשרדים ועל שמירת העקרון שלפיו הייעוץ המשפטי ניתן על-ידי עובדי המדינה. עם זאת, אין הצוות סבור שאישורו של גורם מרכזי דרוש בכל מקרה ומקרה, והמלצת הצוות היא כי שיקול הדעת בענין יינתן ליועץ המשפטי למשרד הממשלתי. עמדה זו נגזרת הן מטעמים עקרוניים – תמיכה במעמדו העצמאי של המשרד הממשלתי בכלל ושל היועץ המשפטי המשרד בפרט, והן מטעמים מעשיים של יעילות וקיצור תהליכים.

36. לאור האמור, המלצת הצוות היא כי ישונה אופי פעולתה של הועדה בראשות מנכ"ל משרד המשפטים. הצוות מציע כי הועדה תהפוך מגורם מאשר לגורם מנחה ומפקח, אשר ככלל לא יידרש אישורו מראש להיעזרות ביועץ משפטי חיצוני.

בהתאם לכך מוצע כי יקבעו כללים מנחים שיסמיכו את היועץ המשפטי למשרד לאשר העסקת ייעוץ משפטי חיצוני **במרבית המקרים** ללא צורך באישור הועדה ("מסלול ירוק"), אך תוך יידוע מנכ"ל משרד המשפטים לפני תחילת ההעסקה. במקרים בהם לא יהיה צורך באישור הועדה תוטל מלוא האחריות לבדיקת הנושא על היועץ המשפטי של המשרד המתקשר.

אישור הועדה מראש יידרש רק במקרים חריגים מבחינת הסכום המתבקש, היקף הייעוץ המשפטי החיצוני הניתן לאותו משרד או ייחודיות המקרה. כן יידרש אישור הועדה מראש לקבלת ייעוץ משפטי חיצוני בתחומים רגישים דוגמת ייעוץ משפטי בנושאים חוקתיים וייצוג הממשלה בוועדות הכנסת.

## פרק ד': ממשקי עבודה עם השירות המשפטי ועם משרד המשפטים

### 1. השירות המשפטי

37. כאמור, הצוות אינו ממליץ לשנות את המצב הקיים לפיו היועץ המשפטי למשרד הממשלתי הוא חלק אורגני מהמשרד הממשלתי. עם זאת, הצוות ער לקשיים הנובעים ממצב זה, קרי מהמבנה המפוצל של השירות המשפטי. בין קשיים אלו ניתן למנות קשיים מהותיים, דוגמת קושי בגיבוש אתוס משותף לכלל עובדי השירות המשפטי הציבורי, וקשיים פרקטיים ובהם סטגנציה של כוח אדם והעדר מסלול ואופק קידום. הצוות סבור, כי יש לנסות לתת מענה לקשיים אלו במסגרת מבנה הכפיפות הקיים.
38. במסגרת זו סבור הצוות, כי יש מקום לקביעת חזון מקצועי משותף ליועץ המשפטי למשרדי הממשלה. חזון זה רצוי שיגובש על ידי צוות משותף של יועצים משפטיים ומנכ"לים של משרדי ממשלה, ויתבסס על העקרונות הבאים:
- א. ייעודו של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי הוא ליווי משפטי של הכנת החקיקה בממשלה ובכנסת וייעוץ משפטי למשרד הממשלתי ולגופים שתחת אחריותו, והכל על מנת לסייע בהגשמת מדיניות הממשלה והמשרד.
- ב. בעניינים אלה פועל היועץ המשפטי למשרד הממשלתי מתוך מגמה להבטיח שמירה על עקרונות היסוד של המשפט הישראלי, ובראשם עקרון שלטון החוק, ומתוך שאיפה לאזן בין קידום מדיניות המשרד במהירות וביעילות לבין שמירה על זכויות האדם.
- ג. היועץ המשפטי למשרד הממשלתי הוא המנחה המקצועי המוסמך של המשרד לעניין הכנתן של הצעות חקיקה, וישאף ליזום בעצמו חקיקה הנוגעת לתפקידי המשרד הממשלתי.
39. בחזון משותף בפני עצמו לבד אין די. לצידו יש לעודד יצירת תרבות ארגונית משותפת, וזאת באמצעות עריכת השתלמויות משותפות, מפגשים עיתיים בין היועצים המשפטיים ובין המשנים ליועץ המשפטי לממשלה והיועץ המשפטי לממשלה, הקמת צוותי עבודה משותפים ויצירת פורטל ארגוני באינטרנט שיהיה מקום מפגש וירטואלי לעובדי השירות המשפטי..
40. מן הבחינה הפרקטית יש לתת מענה לקושי הנובע מקיומן של לשכות משפטיות עצמאיות, חלקן בהיקף כוח אדם קטן יחסית וחלקן עוסקות בתחום צר באופן יחסי. בקיומן של אלו יש כדי להגביל את אפשרות הקידום של כוח האדם ואת האפשרות בגיוון העבודה. בהקשר זה הצוות שותף לעמדה לפיה היתרונות המרכזיים שהשירות הציבורי יכול להציע לעומת השוק הפרטי הם התרומה לציבור, העניין בעבודה והסיפוק הכרוך באלו. יתרונות אלו נשחקים מאוד במבנה הקיים.
- הצוות סבור, כי הפתרון לקושי המתואר הוא בראיית השירות המשפטי כולו כגוף אחד לעניין כוח אדם. מהלך חשוב בהקשר זה בוצע לפני מספר שנים עם המעבר למכרזים בינמשרדיים, בהם נתפס השירות המשפטי כולו כיחידה אחת, אך ראוי כי מהלך זה ילווה במהלכים משלימים.

במסגרת זו יש מקום לשינוי התרבות הארגונית המעודדת כיום את המשפטנים להישאר במקומם, תוך הבנה שהוותק בתפקיד הוא הנתון העיקרי שמשקל לענין קידום. הצוות סבור שיש מקום לשנות תפיסה זו. המועמד המתאים ביותר למשרה הוא זה המשלב בין ניסיון מקצועי רלוונטי ומשמעותי ובין תפיסה רחבה של השירות המשפטי והבנה מקצועית רחבה ככל האפשר. לכן סבור הצוות שיש להבנות העדפה במכרזים ובהחלטות אחרות לקידום מקצועי למועמד שמילא מספר תפקידים שונים בשירות המשפטי. כך יש לנהוג ועל כך יש להודיע ברבים במטרה להביא לשינוי התרבות הארגונית הקיימת.

## **2. מעמד היועץ המשפטי למשרד במסגרת השירות המשפטי והקשר עם משרד המשפטים**

41. כאמור לעיל, הצוות סבור, כי יש חשיבות רבה למעמדו העצמאי של היועץ המשפטי למשרד בתוך המשרד פנימה. בד בבד, סבור הצוות, כי יש חשיבות רבה בהקפדה על מעמדו המקצועי העצמאי במסגרת השירות המשפטי ומול גורמי משרד המשפטים. אף אם היועץ המשפטי למשרד כפוף מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה ובפועל גם למשנה ליועץ המשפטי לממשלה העובד מולו, הרי שיש חשיבות רבה להקפיד על מעמדו המקצועי. בלשון סעיף 2 להנחייה 9.1000:

"ככלל, יש לשאוף ולעודד פעילות עצמאית של היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה בענייני משרדיהם, מבלי לפגוע בכפיפות המקצועית של היועצים המשפטיים ליועץ המשפטי לממשלה, ובתיאום הנדרש של עבודתם עמו".

עמדה זו נכונה, לתפיסת הצוות, גם נוכח הצורך להעניק סמכויות נרחבות למשרדי הממשלה בביצוע תפקידיהם. בנוסף, היא נגזרת מהגידול בהיקף פעילות הלשכות המשפטיות והעומס המוטל על משרד המשפטים, אשר אינו מאפשר ההסתמכות מקצועית של המשרד על משרד המשפטים, כענין שבשגרה.

42. הצוות מודע לכך שמידת העצמאות תלויה, בין היתר, ואולי בעיקר, ברמתו המקצועית של היועץ המשפטי למשרד. עם זאת, כעמדה עקרונית, יש למעט ככל האפשר, בהתערבות בהחלטותיו המקצועיות של היועץ המשפטי למשרד. יש לזכור, כי היועץ המשפטי למשרד ולא הרפרנט במשרד המשפטים או הפרקליט במחלקת הבג"צים או בפרקליטות המחוז, הוא הגורם המקצועי שחווה דעתו מחייבת את המשרד הממשלתי (ראו סעיף 1 להנחייה 9.1000).

43. בדיוני הצוות עלה גם קושי מעשי ביתסי העבודה מול משרד המשפטים. נטען כי זמן התגובה הנדרש למשרד המשפטים מעכב את פעילות המשרדים. בהקשר זה מוצא הצוות חשיבות בשינוי הארגוני הצפוי במחלקת הייעוץ והחקיקה ובתוספת התקנים המשמעותית הצפויה (45 תקנים נוספים ב-3 השנים הקרובות). בתוספת זו יהיה מענה לצרכי כוח האדם של מחלקת הייעוץ והחקיקה. כמהלך משלים ממליץ הצוות, כי תגובש אמנת שירות בה יקבעו גם זמני תגובה לטיפול בפניות המשרדים.

44. עם זאת וגם לאחר תוספת כוח האדם, מובן כי כוח האדם יהיה תמיד מוגבל בהיקפו, ומכאן נובעת חשיבות בקביעת סדרי עדיפות ותוכניות עבודה במיוחד בתחום החקיקה. כך למשל, ברי כי האפשרות של משרד המשפטים לסייע בקידום מספר רפורמות מבניות במקביל מוגבלת ביותר (כדוגמא לכך, נפנה לתקופה בשנה בה נדרש משרד המשפטים לתת סיוע ל"חוק ההסדרים" שיוזם משרד האוצר, וכתוצאה מכך נפגעת מאוד יכולתו של המשרד לתת שירות ליתר משרדי הממשלה).

הצוות ממליץ, כי תוכנית העבודה של משרד המשפטים, בעיקר בתחום החקיקה, תיקבע תוך התייעצות עם משרדי הממשלה השונים, שכן רק בדרך זו ניתן יהיה לתת מענה לאחריות משרדי הממשלה בהובלת מהלכים בתחומם.

יוער, כי מהלך זה אינו יכול לתת מענה למחלוקות בינמשרדיות בדבר סדרי העדיפות בקידום חקיקה. במקרים אלו יש מקום כי המנכ"לים של משרדי הממשלה הרלוונטים, יחד עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה העוסק בתחום והיועצים המשפטיים הרלוונטיים, יפעלו לגישור ויישוב המחלוקות.

45. סוגייה נוספת שעלתה בדיוני הצוות היא הקושי הנובע מהפיצול הנושאי בין המשנים בהתאם למומחיות. הדוברים מטעם משרדי הממשלה טענו כי מצב זה מקשה על המשרדים לקבל מענה בזמן סביר.

הצוות שותף לעמדה שלפיה אין להטיל על היועץ המשפטי למשרד לעסוק בנושאי תיאום בין אגפים שונים במשרד המשפטים. במיוחד אמורים הדברים במהלכי חקיקה מורכבים, אשר דורשים כענין שבשגרה מעורבות של מספר משנים ליועץ המשפטי לממשלה. בהקשר זה סבור הצוות, כי יש לקבוע אחריות ברורה בתוך משרד המשפטים לגבי הגורם המרכזי את הטיפול בנושא מסוים. גורם זה יהיה אחראי לטיפול, לרבות עמידה בלוחות הזמנים, וזאת גם כאשר נדרשת מעורבות גורם מקצועי אחר במשרד.

### 3. הגדרת תחומי פעילות היועץ המשפטי למשרד או ליחידת הסמך

46. בפני הצוות הועלו סוגיות הדורשות הבהרה של תחומי אחריות היועץ המשפטי. הבהרה זו נדרשת על מנת לצמצם את המקרים בהם קיים כפל אחריות ובעיקר על מנת למנוע מצב בו האחריות לטיפול בנושא אינה ברורה ובפועל אין יועץ משפטי האחראי לטיפול בו (נושא ה"נופל בין הכיסאות").

47. מן הבחינה העקרונית, סבור הצוות, כי היועץ המשפטי למשרד הממשלתי אחראי למתן ייעוץ משפטי למשרד ולעובדי המשרד, בכל הקשור לתחומי פעולת המשרד. בדומה לכך, אחראי היועץ המשפטי ליחידת סמך למתן ייעוץ משפטי בכל הנוגע לפעילות היחידה.

כמו כן אחראי היועץ המשפטי למתן ייעוץ משפטי לשר בכל הנושאים הקשורים לפעילותו כשר, לרבות נושאים שאינם חלק מתפקיד המשרד (זולת לגבי נושאים אשר ניתן בהם ייעוץ משפטי ייחודי, דוגמת ועדות שרים לענייני ביטחון, שחרורי אסירים וכדומה).

לגבי הייעוץ המשפטי לוועדת שרים, ממליץ הצוות, כי לגבי ועדות בהן הדבר אפשרי, יקבע יועץ משפטי מסוים שיהיה אחראי על הייעוץ המשפטי לכל ועדה וועדה, לפי הענין (כאמור בהנחיה 9.1000, הייעוץ המשפטי לוועדת השרים אינו ניתן, ככלל, על-ידי משרד המשפטים).

48. משמעות קביעה עקרונית מרחיבה זו היא כלי ייתכנו מקרים בהם נושא מסוים יהיה נתון לאחריותו של יותר מיועץ משפטי אחד. יובהר, כי במקרים אלו אחראי כל אחד מן היועצים המשפטיים הרלוונטיים לטיפול בנושא ואין בקיומה של אחריות מקבילה כדי לשחרר את היועץ המשפטי מחובותיו.

49. לצד זאת ומטעמי יעילות, מובן כי ניתן ואף ראוי לבצע תיאום מוקדם בין היועצים המשפטיים הרלוונטיים ובמסגרת זו להגדיר את תחומי האחריות לבדיקת הנושא. דוגמא מובהקת לכך היא הייעוץ המשפטי לשר בכובעו כאחראי ליחידת סמך. במקרה מעין זה ראוי כי היועץ המשפטי ליחידת הסמך והיועץ המשפטי למשרד הממשלתי יקבעו את דרכי הטיפול בסוגיות המובאות לפתחו של השר, כגון חקיקה, מינויים, פניות ציבור וכדומה. במידת האפשר, מן הראוי שהדברים יקבעו בנהלי עבודה כתובים, שיובאו לידיעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ).

בדומה לכך, כאשר מדובר בייעוץ משפטי לשר בנושא שאינו קשור למשרד, אלא לתפקידו בוועדת שרים וכדומה, הרי ככלל יהיה מקום לתיאום בין היועץ המשפטי למשרד והיועץ המשפטי אשר הסוגייה נתונה מטבעה לאחריותו, ככל שישנו כזה.

50. במקרה בו עובד משרד ממונה כנציג המשרד בגוף סטאטוטורי שיש לו ייעוץ משפטי נפרד, או בחברה ממשלתית, סבור הצוות, כי ראוי שהייעוץ המשפטי לעובד זה, לענין כהונתו באותו גוף, יינתן על-ידי היועץ המשפטי של אותו הגוף ולא על-ידי היועץ המשפטי של המשרד בו מועסק העובד.

### **פרק ה: ניהול לשכה משפטית וסוגיות הכרוכות בכך**

51. כאמור בפרק המבוא, חל גידול ניכר בהיקף התפקיד של היועץ המשפטי למשרד ובהיקף כוח האדם בלשכות המשפטיות. הנחת המוצא העולה מדו"ח שפניץ, ולפיה בידי היועץ המשפטי לטפל אישית במכלול הנושאים המשפטים, שוב אינה יכולה לעמוד. לפיכך, קיים צורך במבנה ניהולי, בהכשרת סגל בכיר ובקביעת תחומי אחריות.



52. מבחינת המבנה הניהולי סבור הצוות, כי נוכח הגידול בתחומי העיסוק ובהיקף כוח האדם, במרבית המשרדים אין עוד מקום למודל היררכי פשוט בו היועץ המשפטי אחראי אישית לכל עורכי הדין העובדים בלשכה המשפטית ("מודל שמש"). שיטה זו אינה יעילה והיא יוצרת "צוואר בקבוק" על שולחנו של היועץ המשפטי ובכך מעכבת את עבודת המשרד כולו. הצוות סבור, על כן, כי במרבית המשרדים יש מקום להקמת מבנה ניהולי מורכב בראשו עומד היועץ המשפטי.

המלצת הצוות היא, כי בכל הלשכות המשפטיות בהן מועסקים יותר מחמישה משפטנים הכפופים ליועץ המשפטי יקבע מבנה ארגוני. במסגרת זו יקבעו לכל לשכה משפטית מספר תקנים בכירים, בהתאם לגודלה, ולאילו יינתנו על ידי היועץ המשפטי סמכויות ניהוליות לגבי המשפטנים הכפופים להם. הכל בהתאם לאופי הלשכה והדרישות המקצועיות הקונקרטיות.

כצעד משלים לכך ממליץ הצוות, כי הנהלות המשרדים יחד עם נציבות שירות המדינה יבדקו את התקינה בלשכות המשפטיות ואת התאמתה הן להיקף המשימות והן למודל הניהולי החדש.

כן ממליץ הצוות כי תיבחן האפשרות להוסיף משרת משנה ליועץ המשפטי בלשכות המשפטיות, וזאת בהתאם לגודל הלשכה ולהיקף פעילותה. תיקנון משרה זו יקל את ביצוע השינויים הארגוניים הנחוצים.

53. הצוות ער לכך כי בלשכות משפטיות מסוימות הנותנות שירות למשרדים שעבודת מבוצעת ברחבי הארץ, עשוי להתעורר צורך בייעוץ משפטי לעבודת המחוז. ההחלטה האם ייעוץ משפטי זה יינתן על-ידי הלשכה המשפטית במטה, או על-ידי יועץ משפטי שימוקם במשרדי המחוז, היא החלטה ניהולית, שצריכה להתקבל על ידי מנכ"ל המשרד בהתייעצות עם היועץ המשפטי ועם הסמנכ"ל למינהל. יחד עם זאת, הצוות סבור, כי בכל מקרה, הן האחריות המקצועית והן האחריות המינהלית והניהולית על המשפטנים, בין במטה ובין במחוזות, צריכה להיות מוטלת במלואה על היועץ המשפטי למשרד ולא על מנהל המחוז.

54. היועץ המשפטי למשרד הוא אפוא גם מנהל הלשכה המשפטית. מן הראוי כי גישה זו תעוגן בנהלים שיקבעו את סמכויותיו הניהוליות - בנהלי המשרד ובנהלי נציבות שירות המדינה. כך למשל, מוצע לקבוע הוראה בדבר חברות היועץ המשפטי של המשרד או נציגו בועדת מכרזים לבחירת עובדים בלשכה המשפטית.

55. על מנת לשפר את כישוריהם הניהוליים של היועצים המשפטיים, מציע הצוות כי נציב שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה יקבעו תוכנית הכשרה סדורה, לרבות קורסי ניהול וחניכה ניהולית. כן מוצע, כי ייקבעו דפוסי הכשרה ניהולית ומקצועית לדרג הביניים בלשכות המשפטיות.

56. **תוכניות עבודה** – כאמור, עמדת הצוות היא כי היועץ המשפטי הוא מנהל הלשכה המשפטית. בתפקידו זה ובמסגרת הכפיפות המינהלית למשרד הממשלתי, כפוף היועץ המשפטי למנכ"ל המשרד. הצוות מציע, כי חלק מרכזי ממודל העבודה בין היועץ המשפטי ובין המנכ"ל יתמקד בגיבוש תוכניות עבודה מסודרות ובמידת תפוקות הלשכה המשפטית לאור תוכנית העבודה והיעדים שיוצגו.

כאמור בפרק העוסק ביחסים עם משרד המשפטים (סעיף 44 לעיל), על מנת שתוכנית העבודה תהיה אפקטיבית, יש צורך בתיאום, עובר לעריכתה, עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה האחראי מבחינה מקצועית על התחום. כן יש צורך בתיאום התוכנית מול תוכנית העבודה של מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, ככל שתיקבע תוכנית שכזו.

### **פרק ו: מינוי היועץ המשפטי, קציבת כהונה, הערכת תפקוד היועץ המשפטי והפסקת כהונתו**

57. חלק מהדוברים שהופיעו בפני הצוות הצביעו על בעיה מקצועית וניהולית אצל חלק מהיועצים המשפטיים, וזאת לצד הערכה מקצועית רבה לכלל עובדי השירות המשפטי. מובן, כי בעיה מעין זו יכול שתשפיע על תפקוד הלשכה המשפטית כולה ועל רמת כוח האדם הנמצא בה. הצוות סבור, כי יש מקום לשפר את הליך מינוי היועץ המשפטי ואת דרכי ההערכה המקצועית של אופן תפקודו. בנוסף, יש מקום לקצוב את כהונת היועץ המשפטי לתקופה קבועה מראש ולקבוע מנגנון להפסקת הכהונה במקרים בהם אין היועץ המשפטי ממלא את תפקידו כראוי. כל זאת יש לבצע תוך הקפדה על שמירת מעמדו העצמאי של היועץ המשפטי למשרד, הכל כפי שיפורט להלן.

#### **1. הליך המינוי**

58. משך שנים רבות ועד שנת 2002 מונו היועצים המשפטיים בהליך של מכרז דו שלבי. תחילה מכרז פנימי שהוגבל למשפטינים העובדים באותו משרד ממשלתי בלבד ולאחר מכן – אם לא נמצא מועמד כשיר – באמצעות מכרז פומבי. בהליך זה מונו מרבית היועצים המשפטיים המכהנים.

59. הליך המכרז הפנימי היה מטיבו פתוח למספר מצומצם של מועמדים כשירים, שהיו בעלי הוותק המקצועי הנדרש, בחלק ניכר מן המקרים דובר בלשכה משפטית קטנה או בינונית, ומטבע הדברים מספר המועמדים הפוטנציאליים היה נמוך מאוד.

בשנת 2002 הועלתה הצעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, לפתוח את ההתמודדות במכרז הפנימי לכלל המשפטינים בשירות המדינה (להלן: **מכרז בינמשרדי**), וזאת במטרה לקדם את איכות השירות המשפטי. בנימוקיו להצעה ציין היועץ המשפטי לממשלה, כי המכרז הבינמשרדי עשוי להגדיל את מספר המועמדים הראויים לכל משרה שמתפנה בשירות המשפטי, יעודד מצוינות בשירות ומוביליות בין יחידות השירות המשפטי, וישפר את סיכויי הקידום של עובד השירות.

בסופו של יום ועקב התנגדות מצד פרקליטת המדינה דאז וועד הפרקליטים לפתיחת מכרזי הפרקליטות למשפטנים, נקבע כי למכרז הבינמשרדי רשאים לגשת משפטנים מכלל הלשכות המשפטיות, אך לא עובדי פרקליטות המדינה.

60. הצוות סבור, כי אין כל הצדקה להבחנה בין פרקליטים ובין משפטנים לענין השתתפות במכרזים בינמשרדיים. למדינה אינטרס חשוב במינוי המועמדים הטובים ביותר לכל תפקיד, וזאת על סמך ניסיונם המקצועי ולא על סמך השתייכות ארגונית. יוער, כי הצוות שמע מהיועץ המשפטי לממשלה כי זוהי גם עמדתו.

**לפיכך ממליץ הצוות בפני נציב שירות המדינה ובפני ועדת שירות המדינה, על פתיחה מיידית של המכרזים הבינמשרדיים בשירות המשפטי להשתתפות פרקליטים, ופתיחה מיידית של מכרזי הפרקליטות להשתתפות משפטנים מכל משרדי הממשלה. צעד זה ירחיב משמעותית את מאגר המועמדים הראויים לתפקיד.**

61. אשר למספר המתמודדים בכל מכרז בינמשרדי מבקש הצוות להעיר, כי מפאת חשיבות התפקיד, מן הראוי, כי בכל מכרז כזה ישתתפו מספר גדול ככל האפשר של מועמדים מתאימים. הועדה ממליצה לנציבות שירות המדינה לבחון את שינוי כללי המכרזים על מנת לאפשר לועדת המכרזים שיקול דעת רחב יותר בקביעת המועמדים שיובאו לפניה. במסגרת זו יש מקום לאפשר לועדת המכרזים ליזום, במקרים בהם חברי ועדת המכרזים יסברו שמספר המועמדים אינו מספיק, את הארכת המועד להגשת מועמדות למכרז והצגה בפניה של מועמדים נוספים.

62. קושי נוסף שמוצא הצוות בהליך המכרז הקיים, הוא העדר בחינה מספיקה של נתוני המועמדים באמצעות ברור מעמיק עם ממליצים. כאמור, הצוות סבור שיש מקום לשיפור הליכי המינוי, וזאת במטרה להביא למינויים של הטובים ביותר לתפקיד הרגיש והחשוב של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי.

לפיכך סבור הצוות, כי יש לאפשר לחברי ועדת המכרזים המעוניינים בכך לקבל את שמות המועמדים מבעוד מועד וכן יש לאפשר להם לברר פרטים אודות המועמדים, לרבות שיחות עם ממליצים. שיחות כאלה ידווחו לכל חברי ועדת המכרזים.

63. בפני הצוות עלתה גם הצעה מטעם מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשנות את מודל המינוי ולעבור למודל של ועדה לאיתור מועמדים. בהתאם להצעת מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בראשות הועדה יעמוד נציג היועץ המשפטי לממשלה או נציב שירות המדינה, אשר ימנו את חברי הועדה (מנכ"ל המשרד יהיה חבר הוועדה). כן הוצע, כי הגורם הממנה אליו תגיש הוועדה המלצותיה יהיה היועץ המשפטי לממשלה או נציב שירות המדינה.

מודל זה מאפשר גמישות לעניין איתור מועמדים ראויים ובדיקת כישורי המועמדים. בנוסף, מאפשר מודל זה גם התמודדות של עורכי דין מחוץ לשירות הציבורי ולכך יתרון ברור מבחינת הגדלת מאגר המתמודדים, לצד חסרון מבחינת הפגיעה בקידום כוח האדם הפנימי.

64. בשקלול כולל סבור הצוות, כי אם יבוצעו השינויים המוצעים על-ידו, הן מבחינת שכלול הליך המכרז הבינמשרדי והן מבחינת הרחבת מאגר המתמודדים בו, כאמור, ראוי, בשלב זה, להמשיך בהליך המכרז הבינמשרדי. יש לזכור, כי מדובר בהליך חדש יחסית אשר הצוות סבור שיתן אותותיו בשיפור איכות כוח האדם בטווח הנראה לעין. הצוות ממליץ, כי הנושא יבחן בטווח של כחמש שנים על-ידי היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה, וזאת על בסיס הערכת הצלחת המודל המוצע.

65. ככל שהשינויים המוצעים על-ידי הצוות במכרז הבינמשרדי לא יבוצעו בטווח של שנה, יש לשקול מעבר להליך מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים, במודל שהוצע לצוות על-ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה (סעיף 63 לעיל) או במודל דומה.

## 2. קציבת כהונה:

66. לאחרונה אישרה הממשלה, בישיבתה מיום 7.9.08, החלטה כללית שלפיה יש מקום לקציבת כהונה של הנושאים במשרות הבכירות בשירות המדינה, תוך קביעת מודלים שונים של קציבת כהונה בהתאם למאפייני המשרה. זו אפוא המדיניות הכללית של הממשלה, ואולם ישנם מדיניות זו טעון עבודת מטה בהתאם למתווה שנקבע בהחלטת הממשלה.

67. בפני הצוות הוצגו נתונים לפיהם חלק ניכר מהיועצים המשפטיים למשרדי הממשלה מכהנים בתפקיד תקופות ארוכות, ביניהם גם יועצים משפטיים המכהנים למעלה מעשרים שנים בתפקידם. חלק ניכר מהדוברים שהופיעו בפני הצוות עמדו על הקשיים שנגרמים לשירות המשפטי כתוצאה מכך, ובהם בעיקר שחיקה, סטגנציה של כוח האדם ועזיבת דור הביניים. לאור האמור נדרש הצוות לבחון האם מן הראוי להגביל את כהונת היועצים המשפטיים.

68. מרביתם המכרעת של הדוברים בפני הצוות הביעו עמדה ברורה התומכת בקציבת כהונת היועץ המשפטי למשרד. היועץ המשפטי לממשלה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר הקימו את הצוות, תמכו גם הם בעמדה זו.

זוהי גם המלצת הצוות. תפקידו של יועץ משפטי למשרד הממשלתי הינו תפקיד בכיר, קשה ומורכב. השחיקה של הנושא בתפקיד, הממלא אותו נאמנה שנים רבות, היא אך טבעית ולעומת זאת ברורים היתרונות שברענון השורות. בנוסף, התמדה בתפקיד משך שנים רבות מובילה לסטגנציה בשירות המשפטי כולו ובלשכה המשפטית בה מכהן היועץ המשפטי, בפרט.

לעומת זאת, יש להדגיש כי אופיו של התפקיד מחייב תקופת למידה משמעותית. מכאן כי תקופת כהונה קצרה אינה מתאימה למאפייני התפקיד. תקופת כהונה ארוכה מתחייבת גם נוכח מעמדו העצמאי של היועץ המשפטי. בנוסף, קיימים יתרונות משמעותיים ליועץ משפטי מנוסה וטוב, ומכאן המלצת הצוות לקבוע תקופת כהונה ארוכה יחסית. יוער, כי בעמדה ברוח זו תמכו מרביתם המכרעת של הדוברים שהופיעו בפני הצוות.

**לפיכך מציע הצוות כי כהונת יועץ משפטי למשרד הממשלתי תיקצב לתקופה אחת של 7 שנים. בסיום התקופה יוכל היועץ המשפטי להתמודד על תפקיד אחר בשירות המשפטי ואם יבחר לסיים את שירותו יזכה לשבעה חודשי שכר כתקופת הסתגלות.**

69. הצוות סבור שיש ליישם המלצה זו באופן מיידי ולהכליל בכל מכרז לתפקיד יועץ משפטי הודעה שלפיו הכהונה תוגבל ל-7 שנים. עם זאת, הפסקת הכהונה של מי שמונה לתפקיד לאחר ששימש שנים בתפקידים בשירות המשפטי טעונה הסדר פנסיוני ורק בכפוף לקיומו של הסדר זה ניתן יהיה לממש את התניה במכרז ולהביא לסיום הכהונה.

בהקשר זה קיימת הבחנה בין יועץ משפטי שיסיים את כהונתו ואשר נהנה מפנסיה תקציבית ובין יועץ משפטי המבוטח בפנסיה צוברת. לגבי יועץ משפטי הזכאי לפנסיה תקציבית, סבור הצוות שיש לראות בסיום הכהונה כמעשה פיטורין לענין זכאותו לפנסיה תקציבית. לגבי יועץ משפטי אשר מבוטח בפנסיה צוברת ואשר מונה לאחר ששימש שנים בתפקידים בשירות המשפטי, הפסקת הכהונה תהיה מותנית בהסדר כספי כפי שיקבע על-ידי צוות מקצועי בהשתתפות נציבות שירות המדינה, אגף תקציבים, הממונה על השכר, נציג היועץ המשפטי לממשלה ונציג מטעם מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

70. יוער, כי המלצות הצוות בהקשר של קביעת תקופת כהונה אינן חורגות מהמתווה הכללי אשר גובש בעבודת המטה במשרד המשפטים ובנציבות שירות המדינה לגבי כלל המשרות הבכירות בשירות המדינה ואשר אושר, כאמור, על-ידי הממשלה. יחד עם זאת, הצוות סבור שאין מקום להמתין ליישום עבודת המטה הכללית טרם הגבלת כהונת היועצים המשפטיים. לפיכך ממליץ הצוות על שינוי מיידי, קרי קציבת כהונה תוך קביעת הפתרון הפנסיוני האמור.

71. המלצות אלו, מטיבן, צריכות להיות חלק מתנאי המכרז אליו ניגשים המועמדים למשרת היועץ המשפטי למשרד. לפיכך, לא ניתן להחילן על היועצים המשפטיים המכהנים. עם זאת, הצוות סבור שיש לעודד יועצים משפטיים לקבוע לעצמם תקופת קדנציה ראויה ובמקרים המתאימים יש לעודד צעד זה גם באמצעים תקציביים.

כן יוער, כי המלצות הצוות בענין הליך הפסקת כהונה, כפי שיפורטו להלן, יחולו גם על יועצים משפטיים מכהנים, וזאת מאחר שאין בהמלצות אלה כדי לפגוע בתנאי העסקתם הקיימים.

### 3. משוב והערכה מקצועית

72. הצוות סבור, כי קיימת חשיבות רבה במתן משוב והערכה מקצועית וניהולית ליועץ המשפטי למשרד. אלו נדרשים על מנת לאפשר ליועץ המשפטי לשפר את תפקודו ואת תפקוד הלשכה המשפטית. בנוסף, קיימת חשיבות לקיומה של הערכה מקצועית מקיפה למקרים בהם יפתח הליך של הפסקת כהונה.

במסגרת זו סבור הצוות, כי במסגרת יחסי הכפפות בין המנכ"ל ובין היועץ המשפטי יש חשיבות רבה למשוב בכלל ולהערכה תקופתית בפרט. בעת כתיבת ההערכה התקופתית, על המנכ"ל לתת את הדעת גם לעמידה בתוכניות העבודה של הלשכה המשפטית, הן בהיבט הניהולי והן בהיבט המקצועי.

לצד ההערכה הניתנת על-ידי המנכ"ל, ממליץ הצוות כי מדי כשנה תתבצע שיחת משוב ותיתן ליועץ המשפטי של המשרד הערכה בכתב על-ידי היועץ המשפטי לממשלה. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה האחראי על תחומו של היועץ המשפטי למשרד יוכל להגיש המלצה בענין ליועץ המשפטי לממשלה. אין מניעה כי שיחת המשוב תתקיים מול המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, אלא אם יבקש היועץ המשפטי למשרד לקיימה מול היועץ המשפטי לממשלה. בכך תושלם תמונת ההערכה על תפקוד היועץ המשפטי.

### 4. סיום כהונת היועץ המשפטי למשרד הממשלתי במהלך תקופת הכהונה:

73. מרבית, אם לא כלל, היועצים המשפטיים מועסקים בחוזה אישי (להלן: החוזה או חוזה בכירים). על פי החוזה, הגורם המוסמך להפסיק את כהונתם של היועצים המשפטיים הוא נציב שירות המדינה, ואולם ובהתאם להחלטת הממשלה משנת 1994 ולהוראות החוזה - המהלך מותנה בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה.

74. מהעדויות שנשמעו בפני הצוות עלה כי בפועל ובהעדר הערכות עובד מקצועיות והליך מסודר, מדובר בהליך שקשה מאוד להביאו לכלל סיום. הצוות סבור שיש לשנות מצב זה ולקבוע מנגנון מקצועי שיאפשר דיון מקצועי מסודר בהפסקת הכהונה.

עם זאת, הצוות סבור כי אין לשנות את המצב הקיים שלפיו הפסקת כהונת יועץ משפטי טעונה הסכמת היועץ המשפטי לממשלה. נורמה זו הכרחית לשימור מעמדו העצמאי של היועץ המשפטי למשרד. בנוסף וכאמור לעיל, עמדתו העקרונית של הצוות היא כי יש לקבוע תקופות כהונה קצרות, ארוכות ומוגדרות ולפיכך ככלל אין להפסיק כהונה במהלך תקופות אלו.

הפסקת כהונה במהלך הקדנציה היא אפוא מהלך חריג, המותנה בבחינה מקצועית שבסופו קביעה, הטעונה אישור היועץ המשפטי לממשלה, כי היועץ המשפטי אינו מתאים לתפקידו.

75. לאור האמור, ממליץ הצוות כי תוקם בנציבות שירות המדינה ועדה מקצועית שתתכנס לדון במקרה בו תוגש המלצת מנכ"ל המשרד להפסיק את הכהונה של יועץ משפטי. מוצע כי בועדה יהיו חברים נציג היועץ המשפטי לממשלה נציג שירות המדינה ומנכ"ל לשעבר שימונה על-ידי נציב שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה.

ככל שהועדה תמצא לאתר עיון בפניית המנכ"ל, כי על פני הדברים יש ממש בטענות בדבר תפקוד היועץ המשפטי למשרד, תיבחן הועדה לעומק את תפקודו של היועץ המשפטי ותאפשר ליועץ המשפטי למשרד להגיב בכתב ובעל פה על הטענות בענין תפקודו. הועדה תגיש את המלצותיה ליועץ המשפטי לממשלה ולנציב שירות המדינה.

### **פרק ז': איכות כוח האדם, תנאי שירות עובדי הלשכות ומסלולי קידום**

76. **בללי:** חלק משמעותי מהדוברים בפני הצוות הצביעו על בעיה באיכות כוח האדם וברמת התקינה בלשכות המשפטיות, אשר אינם מאפשרים מענה הולם. כן עלתה תופעה של עזיבת כוח אדם איכותי ברמות הביניים.

תופעה נוספת שעלתה היא שחיקה וסטגנציה בשירות המשפטי, הן בתפקידים בכירים והן בתפקידים בדרגים הנמוכים ובדרגי הביניים. חלק ניכר מהדוברים הצביעו על הצורך לאפשר ולעודד מעבר תפקידים בשירות המשפטי, וזאת על מנת לשמור על רעננות ועל מנת לשפר את המקצועיות ואת רוחב ההבנה של המשפטן. צויין, כי התופעה שלפיה משפטנים מבליס את שנותיהם המקצועיות בלשכה משפטית אחת אינה רצויה.

77. **שכר ותנאי ההעסקה:** חלק ניכר מהדוברים העלה את נושא תנאי ההעסקה כסוגייה המחייבת פתרון לשם שיפור רמת השירות המשפטי. עם זאת, רק מקצת הדוברים ציינו כי בעיה זו קיימת לגבי משרת היועץ המשפטי למשרד. כן עלה קושי הנובע מהפרשי שכר בין משרות דומות, אשר יוצרים הטיה לא נכונה באיכות כוח האדם.

הצוות אינו סבור, כי לאור היצע עורכי הדין קיים קושי בגיוס כוח אדם איכותי לדרגות התחליות. הצוות גם אינו סבור שיש מקום לשינוי תנאי ההעסקה במשרות הבכירות ביותר (היועץ המשפטי למשרד וסגנו הבכיר).

עם זאת, קיים קושי בתנאי ההעסקה לגבי משרות בדרג הביניים והדבר גורם לעזיבת כוח אדם איכותי את השירות. הצוות סבור, כי יש מקום לתת את הדעת לקושי זה, וזאת במיוחד נוכח השאיפה ליצור דרג ניהולי איכותי מתחת ליועץ המשפטי למשרד (פרק ה' לדו"ח).

78. **מסלול קידום ומעבר תפקידים בשירות המשפטי** : כאמור, קושי נוסף שעלה הוא באופק הקידום ובהעדר מסלולי קידום ועידוד מצויינות. על רקע זה ומתוך רצון לעודד מוביליות בין המשרדים, מוצע כי לצד מסלול השירות הנהוג בשירות המשפטי, יקבע מסלול שירות ייחודי למספר קטן של משפטנים. משפטנים אלה יהיו עובדי משרד המשפטים, אשר יושאלו, על תקניהם, לתקופות קצובות (כשלוש שנים כל אחת) למשרדי הממשלה השונים, בהתאם לצורך ולפי החלטת היועץ המשפטי לממשלה או מי מטעמו, בהתייעצות עם היועצים המשפטיים למשרדים הרלוונטיים.

79. **הסרת חסמים למעבר בתוך השירות המשפטי** – על מנת לאפשר ניווד כוח אדם יהיה צורך בהסרת חסמים קיימים, לרבות הפרשי שכר ודירוג. במסגרת זו ניתן לשוב ולהזכיר את פתיחת מכרז המשפטנים לפרקליטים ולהיפך. בנוסף ממליץ הצוות להסיר חסם המקשה על מעברים בין משרות משפטנים למשרות פרקליטים, כמפורט בסעיף 80 להלן. בהקשר זה יוער, כי הצוות רואה חשיבות בכך שמשפטנים יצברו נסיון בהופעה בבתי משפט, ולו לתקופה של שנים ספורות, וזאת במסגרת מסלול קידום.

80. **חסם בדרגות שכר תחיליות**: על פי ההסכם הקיבוצי בין הסתדרות העובדים הכללית החדשה לבין המדינה, מיום 4.12.06 חלו שינויים בדירוג המשפטנים. בעקבות ההסכם החליט נציב שירות המדינה במסגרת סמכותו כי הדרגה התחילית בדירוג המשפטנים תהיה דרגה ב', וכי מתח הדרגות של המשרה התחילית יהיה ב-א1 והמשרה תיקרא "עוזר ראשי". עוד נקבע כי עובד המשובץ במשרת עוזר ראשי, או בתפקיד מקביל במתח דרגות זהה, יוכל להתקדם לדרגה א2 אישית בהתאם לכללי התקשייר. לעומת זאת בדרוג הפרקליטים והסנגורים הציבוריים, החליט נציב שירות המדינה, כי מתח הדרגות בדרגה התחילית יהיה שונה - הדרגה התחילית בדרוג זה אף היא דרגה ב', אך מתח הדרגות של המשרה התחילית הוא ב-א3, ובמתח דרגות זה ניתן להתקדם עד דרגה א4 אישית.

פער זה במתח הדרגות התחיליות בין המשפטנים לפרקליטים ולסנגורים הציבוריים גורם למספר בעיות –

א. מבחינת הדרג הניהולי המשפטי של המשפטנים, ומחלקת משאבי אנוש והנציבות יש צורך כיום לפרסם מכרזים כבר מדרגה א2. למעשה מתקיימים מכרזים לדרגות א-א2, ו-א1-א3, שאינם מתקיימים בפרקליטות. המדובר בהכבדה מנהלית הגוזלת שעות עבודה רבות מדי שנה בכל המשרדים הנוגעים לעניין, כאשר ממילא חלק נכבד מן ההחלטות בדרגות תחיליות אלו מתקבל על בסיס ותק במקצוע ובמשרד. יוער, כי להבדיל מהמשרות הבכירות יותר, ברמות אלה מסכים הצוות כי הוותק המקצועי הוא שיקול מכריע.

ב. נוצרת הפלייה של המשפטנים לעומת הפרקליטים ללא כל הצדקה. דרגה שהיא תחילית בפרקליטות (א3), וניתן להגיע אליה ללא צורך להתמודד במכרז, היא דרגה שיש צורך להתמודד עליה פעמיים (א-א2, א-א1-א3) בדרוג המשפטנים, דבר הגורם לאנשים למתח ועיסוק מיותר בעתידם בארגון, וכמובן תחושת תסכול למי שלא "זכה" במכרז.



ג. קיומו של מתח דרגות שונה בין המשרות מקשה על מעברים בתוך השירות המשפטי, וזאת בניגוד להמלצת הצוות לעודד מעברים מעין אלה.

אשר על כן מומלץ להטיל על נציב שירות המדינה לבחון אפשרות לקידום משפטנים, על בסיס קריטריונים, כפי שיקבעו, וחוות דעת של הממונה וללא מכרז נוסף עד דרגה א-3.

### פרק ח': יישום הדו"ח

81. הצוות ממליץ, כי ימונה צוות שיהיה אמון על יישום הדו"ח, בהשתתפות המשנה לנציב שירות המדינה ומשנה ליועץ המשפטי לממשלה. הצוות יהיה אחראי ליישום הדו"ח ויגיש דו"ח בנושא ליועץ המשפטי לממשלה ולמנכ"ל משרד ראש הממשלה בכל תקופה של שישה חודשים מפרסום הדו"ח.

82. להלן יפורטו ההמלצות הדורשות פעולה אופרטיבית והגורם האחראי על יישום כל אחד מהן:

<u>מיקום ההמלצה בדו"ח</u>	<u>המלצת הצוות</u>	<u>גורם אחראי ליישום</u>	<u>זמן</u>	<u>מירבי לביצוע</u>
פרק ב' סעיף 2 (ממשקי עבודה בתוך המשרד)	קביעת נהלי עבודה פנימיים המשפטיות והנחיות	היועץ המשפטי למשרד	שנה	
פרק ב' סעיף 2 (ממשקי עבודה בתוך המשרד)	קביעת נהלי עבודה בממשק יועמ"ש – הנהלת המשרד	המשרד עם היועץ המשפטי למשרד	חצי שנה	
פרק ב' סעיף 4 (הכרעת במחלוקת בין יועץ משפטי והנהלת המשרד)	תיקון הנחיית המשפטי לממשלה 9.1000	היועץ המשפטי לממשלה	3 חודשים	
פרק ג' (ייעוץ משפטי חיצוני)	תיקון הנחיית המשפטי לממשלה 9.1000 ונהלי הצוות מנכ"ל משרד המשפטים	היועץ המשפטי לממשלה, בתיאום עם משרד מנכ"ל המשפטים	6 חודשים	
פרק ד' סעיף 1 (השירות המשפטי)	עידוד מעבר בין תפקידים בשירות המשפטי ומתן עדיפות במכרזים למי ששימש במספר תפקידים	נציבות שירות המדינה	6 חודשים	
פרק ד' סעיף 2 (הקשר עם משרד המשפטים)	גיבוש אמנת שירות במחלקת ייעוץ וחקיקה	היועץ המשפטי לממשלה / מחלקת ייעוץ וחקיקה	6 חודשים	

פרק ד' סעיף 3	קביעת יועץ משפטי מזכירות הממשלה, 3 חודשים מסויים כאחראי ליועץ בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה	לועדת שרים
פרק ה	קביעת מבנה ניהולי היועץ המשפטי שנה למשרד בתיאום עם נציבות שירות המדינה	בלשכות המשפטיות
פרק ה	בדיקת צרכי התקינה נציבות שירות המדינה שנה ומנכ"ל המשרד, בתיאום עם היועץ המשפטי למשרד	בלשכות המשפטיות
פרק ה', ס' 54	עיון מעמד היועמ"ש נציבות שירות המדינה 3 חודשים	כמנהל הלשכה המשפטית בנהלים
פרק ה', ס' 55	קביעת תוכנית הכשרה נציבות שירות המדינה 6 חודשים והיועץ המשפטי לממשלה	ניהולית
פרק ו' ס' 1 (הליך המינוי)	שינויים בהליך המכרז הבינמשרדי ופתיחתו להשתתפות (ובמקביל פתיחת מכרזי הפרקליטות למשפטנים) נציבות שירות המדינה 6 חודשים	הבינמשרדי
פרק ו' ס' 2 (הגבלת כהונה)	קציבת כהונת יועצים משפטיים ל-7 שנים	נציבות שירות המדינה 3 חודשים
פרק ו' ס' 2 (הגבלת כהונה)	הסדרת פנסיית גישור ומשרד האוצר	נציבות שירות המדינה 6 חודשים
פרק ו' ס' 3 (הערכה מקצועית)	מתן משוב שנתי הן על-ידי מנכ"ל המשרד והן על-ידי היועץ המשפטי לממשלה	מנכ"ל המשרד והיועץ המשפטי לממשלה 6 חודשים
פרק ו' ס' 4 (סיום כהונה)	הקמת ועדה מקצועית נציב שירות המדינה 3 חודשים והיועץ המשפטי לממשלה	נציב שירות המדינה 3 חודשים
פרק ז', ס' 78	קביעת מסלול שירות בינמשרדי; לממשלה ונציב שירות המדינה שנה	קביעת מסלול שירות בינמשרדי; לממשלה ונציב שירות המדינה שנה
פרק ז'	בחינת שכר ותנאי העסקה בדרגי הביניים; הסרת חסמים למעבר בתוך השירות המשפט; שינוי מתח הדרגות התחיליות	נציב שירות המדינה 6 חודשים

## עמדתה של גב' דרורה ליפשיץ, היועצת המשפטית למשרד התשתיות הלאומיות:

גב' ליפשיץ מצטרפת לעמדת יתר חברי הצוות במכלול הסוגיות הכלולות בדו"ח ואולם מבקשת להביע הסתייגותה במספר נושאים כמפורט להלן:

### 1. הליך מינוי היועץ המשפטי למשרד (סעיפים 63 ו-65) -

בחירת יועץ משפטי למשרד ממשלתי צריכה להעשות בדרך של מכרז, ולא בהליך של פטור ממכרז. כך לפי הדין המצוי (סעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט - 1959 (להלן - חוק שירות המדינה (מינויים)); כך לדעתי גם לפי הדין הרצוי.

הנני מתנגדת להמלצה בדבר אפשרות מינוי יועצים משפטיים למשרדי הממשלה בדרך של ועדות איתור. החלטות על מינויים באמצעות ועדות לאיתור מועמדים מתקבלות בידי הממשלה במסגרת החלטות על פטור ממכרז (ר' סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), והחלטות ממשלה 354 מיום 14.9.1999 ו-2541 מיום 29.9.2002). אין צריך לאמר כי פטור ממכרז הינו חריג. מעבר לכך שספק בעיניי, עד כמה ניתן מבחינה משפטית להרחיב את רשימת החריגים ולכלול בה קבוצה גדולה של משרות נוספות, הרי שאין לכך הצדקה. יועץ משפטי למשרד ממשלתי, צריך להיבחר בדרך - המלך, במכרז, בידי ועדת בחירה מקצועית, על-פי כללי פעולה קבועים, ולא באמצעות ועדה ממליצה אשר כללי פעולתה משתנים.

היה והניסיון לשכלל את שלב המכרז הבינמשרדי, כמוצע בידי הצוות, לא יצלח, אזי במקום לשקול מינוי באמצעות ועדת איתור, יש מקום לשקול ויתור על השלב הראשון הבינמשרדי ופרסום מכרז פומבי, הנותן הזדמנות שווה לכל המועמדים הפוטנציאלים מן הסקטור הציבורי והפרטי כאחד.

ליתור על שלב המכרז הפנימי חסרונות בהיבטים של קידום ומוטיבציה של הסגל הפנימי במשרדי הממשלה. יחד עם זאת, אעיר, כי לטעמי, למועמדים כאמור יתרון בכל מקרה כיוון שמוצע לדרוש במסגרת תנאי המכרז, הכרות עם הסקטור הציבורי ונסיון רלוונטי בו, בהיותם הכרחיים לתפקיד היועץ המשפטי של משרד ממשלתי, לאור יחוד התפקיד, המעמד וחובות האמון כמופיע בדו"ח הצוות.

יצוין, כי ניתן ואף מומלץ, לשכלל את כללי המכרז הפומבי לבחירת יועץ משפטי למשרד, לרבות לעניין הרכב ועדת המכרזים (ראה בין היתר סעיף 20 לחוק שירות המדינה (מינויים)), באופן שיביא לבחירת המועמד הטוב ביותר בידי הועדה, בהליך תחרותי, שוויוני, ומשיקולים ענייניים - מקצועיים.

## 2. ייעוץ משפטי במחוזות (סעיף 53) –

אין מחלוקת כי האחריות הכוללת, המנהלית והמקצועית, בכל הקשור למתן יעוץ משפטי למשרד הממשלתי על מחוזותיו, מוטלת על היועץ המשפטי למשרד.

לאור זאת, גם ההחלטה אם יעוץ משפטי למחוז ינתן בידי הלשכה המשפטית במשרד הראשי, או בידי יועץ משפטי שימוקם במשרדי המחוז, היא החלטה ניהולית מקצועית, שצריכה להתקבל לדעתי בידי היועץ המשפטי למשרד, תוך ראיית מכלול השיקולים הצריכים לענין. מטבע הדברים ההחלטה תתקבל בהתייעצות ובתיאום ככל האפשר, עם מנכ"ל המשרד ומנהל המחוז.

## 3. קציבת תקופת כהונה וסיום כהונה –

אני שותפה להמלצות הצוות בדבר קציבת תקופת כהונה ליועץ משפטי למשרד, זאת כחלק מן המגמה הכללית של קציבת תקופת כהונה לתפקידים בכירים בשירות הציבורי (ראה החלטת ממשלה מיום 7.9.2008). אולם יודגש, כי אין להבחין, בהיבט העקרוני, לענין הסדרים פנסיוניים, בין יועצים משפטים המבוטחים בפנסיה תקציבית לבין אלה המבוטחים בפנסיה צוברת, ויש למצוא פתרון גם לגבי האחרונים כתנאי לקציבת תקופת הכהונה.

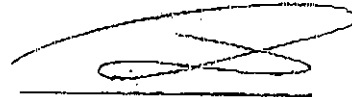
ככלל, הפסקת כהונה של יועץ משפטי, במהלך תקופת כהונתו, נדרשת במקרים חריגים וקיצוניים במיוחד, על אחת כמה וכמה לכשייושם העידן המוצע של תקופות כהונה קצרות. כיוון שכך, ועל מנת למנוע נסיונות חוזרים ונשנים להפסקת כהונה ללא בסיס מתאים, ובאופן הפוגע בתפקוד השוטף, דעתי היא כי אין מקום למינוי ועדה כפי שמוצע בדו"ח, וכי החלטות במקרים נדירים צריכות להבחין בידי היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה עצמם, ולא בידי נציגייהם.



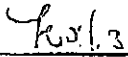
מר אתרן אברמוביץ  
מנכ"ל משרד החוץ ויו"ר הצוות



מר יעקב ברגר  
המושנה לנציב שירות המדינה



מר מלכיאל בלס  
המושנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועוץ)



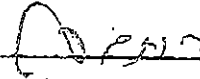
גבי דרורה ליפשיץ  
היועצת המשפטית למשרד התשתיות הלאומיות



מר תומר מזסקוביץ  
המושנה לפנהל מנהלת סליע



מר אליעד וינשל  
סגן בכיר לפרקליט המדינה  
מרכז הצוות



מר רוטם פלג  
סגן הממונה על התקציבים

## נספח א': רשימת המוזמנים שהופיעו בפני הצוות

- מר מאיר שטרית, שר הפנים ;  
מר רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה ;  
מר מני מזוז, היועץ המשפטי לממשלה ;  
מר אריה בר, מנכ"ל משרד הפנים ;  
מר מרדכי מרדכי, מנכ"ל משרד התקשורת ;  
מר גדעון סיטרמן, מנכ"ל משרד התחבורה ;  
מר אילן כהן, שכהן בעבר כמנכ"ל משרד ראש הממשלה ;  
גב' דוידה לחמן מסר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) ;  
מר יהושע שופמן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) ;  
גב' שרית דנה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) ;  
גב' מרים רובינשטיין, המשנה לפרקליט המדינה (אזרחי) ;  
גב' אסנת מנדל, מנהלת מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה ;  
מר אחז בן ארי, היועץ המשפטי משרד הביטחון ;  
גב' מירה היבנר, היועץ המשפטי משרד הבריאות ;  
מר יואל הדר, היועץ המשפטי משרד לביטחון פנים ;  
גב' נגה רובינשטיין, היועץ המשפטי משרד התקשורת ;  
מר ערן אטינגר, היועץ המשפטי משרד החקלאות ;  
גב' שלומית ברנע, היועץ המשפטי משרד ראש הממשלה ;  
מר אלי בכר, היועץ המשפטי שב"כ ;  
גב' מלי סיטון, היועץ המשפטי משרד התחבורה ;  
מר אבישי ספיר, יו"ר איגוד המשפטנים ומר יורם שגב, מזכיר האיגוד (ארגון המשפטנים העביר לצוות גם עמדה בכתב).  
כן התקבלה עמדתו בכתב של מר חיים פיאלקוף מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון.  
עמדה בכתב התקבלה גם מטעם לשכת עורכי הדין וזאת במכתבה של עו"ד צביה גרוס, יו"ר ועדת יועצים משפטיים פנימיים

## נספח 3

העתק החלטת ממשלה מספר 4528  
"המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת  
מערך הייעוץ המשפטי למשרדי  
הממשלה יישום" מיום 1.3.2009

עמ' 72



מזכירות הממשלה



## המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - יישום החלטה מס. 4528 של הממשלה מיום 01.03.2009.

סוג: החלטות ממשלה • מספר החלטה: 4528 • יחידות: מזכירות הממשלה • ממשלה: הממשלה ה-31, אהוד אולמרט • תאריך פרסום: 01.03.2009

### נושא ההחלטה:

המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - יישום

### מחליטים:

בהמשך להחלטה מס. 4457 של הממשלה מיום 1.2.2009, לאשר את המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - יישום מיום 24.2.2009.

בהתאם להמלצות הצוות, ממנה הממשלה את המשנה לנציב שירות המדינה, את המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) ואת המשנה למנהל הכללי של משרד ראש הממשלה כאחראים ליישום המלצות הצוות. בראש צוות היישום יעמוד המשנה לנציב שירות המדינה.

לאור הערת ראש הממשלה, צוות היישום יבחן את תחולת ההמלצות על יועצים משפטיים מכהנים.

המלצות צוות היישום יובאו לאישור הממשלה בתוך 120 יום.

(המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - יישום - נמצאות במזכירות הממשלה).

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.

הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות. החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.





## קבצים להורדה

דו"ח הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי  
למשרדי הממשלה 

## מידע שימושי

סיוע למפוני ולמתפני מלחמת חרבות ברזל - מערכת "יחד"  
חרבות ברזל - מידע לציבור ממשרדי הממשלה  
לכל השירותים  
RSS  
צרו קשר עם משרדי הממשלה  
תנאי שימוש

## תמיכה

התקשרו למוקד 1299  
למענה אנושי בצ'אט - מוקד 1299  
תמיכה טכנית בשירותים מקוונים  
מוקד מענה ממשלתי מרכזי  
פנייה לאבטחת מידע

## מידע נוסף

אודות האתר  
הצהרת נגישות  
מפת האתר  
חופש המידע  
שימוש בקבצי "cookies"



## נספח 4

העתק המכתב שנשלח מטעם  
המשנים ליועצת המשפטית לממשלה  
למזכיר הממשלה מר יוסי פוקס  
ביום 17.11.2024

עמ' 75



המשנים ליועצת המשפטית לממשלה

מנהל מערך ייעוץ וחקיקה

(משפט ציבור-חוקתי)

(משפט ציבורי-מנהלי)

17 נובמבר 2024

ט"ז חשוון תשפ"ה

לכבוד  
מר יוסי פוקס  
מזכיר הממשלה

שלום רב,

**הנדון: הצעת מחליטים בנושא הפסקת כהונתם של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה**

1. ביום 27.10.2024, פנית ליועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה בבקשה כי תגבש חוות דעת משפטית בנוגע להצעת מחליטים, שגובשה במזכירות הממשלה, בנושא "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה".

על פי ההצעה, נציב שירות המדינה והממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר יגבשו בתוך 14 ימים את ההסדר הכספי שיינתן ליועץ משפטי שהשלים תקופת כהונה בת שבע שנים בתפקיד. בנוסף, יועץ משפטי שהשלים תקופת כהונה בת שבע שנים יסיים את העסקתו עד ליום 31.12.2024, בכפוף לשני סייגים אפשריים: האחד, במקרים חריגים, בכפוף לבקשת מנכ"ל המשרד הרלוונטי, נציב שירות המדינה יהא רשאי, בהתייעצות עם הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, להאריך את תקופת הכהונה בתקופה קצרה וקצובה לצורכי היערכות המשרד או יחידת הסמך ועד לאיוש המשרה דרך קבע; השני, במשך תקופה של ששה חודשים יוכל היועץ המשפטי שהופסקה כהונתו להתמודד על כל תפקיד בכיר אחר בשירות המדינה כעובד מדינה מהמניין.

2. כפי שיפורט להלן, הצעת המחליטים האמורה לוקה בפגמים פרוצדורליים ומהותיים כבדי משקל, אשר בהצטברם עולים כדי מניעה משפטית בקידום ההחלטה ובאישורה:

ראשית, ההצעה סותרת מושכלות יסוד במישור דיני עבודה, בשים לב להתנהלותה של המדינה לאורך השנים ביחסיה עם היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה. קידום ההצעה במתכונתה הקיימת ובנוסחה הנוכחי יבסס טענה של ממש מצד היועצים המשפטיים להתנהלות הלוקה בחוסר סבירות, ושאיננה מתיישבת עם חובות ההגיונות ותום הלב בהן חבה המדינה כלפי עובדיה. ההצעה אינה מתיישבת עם ההליך המקצועי והסדור שנוהל על ידי גורמי המדינה המוסמכים במטרה להתמודד עם הקשיים המשפטיים שהתעוררו סביב סוגיית ההסדר הכספי שיינתן ליועצים המשפטיים עם סיום כהונתם.

לפי ההצעה הנוכחית, על היועצים המשפטיים הרלוונטיים לסיים את עבודתם במשרדיהם בטווח הזמן המיידית ועד ליום 31.12.2024, ומתעורר חשש כבד (ולמעלה מכך) כי הניסיון לסיים את העסקת היועצים באבחה אחת נובע משיקולים זרים: היבט ראשון, תכלית פרסונאלית: לוודא כי יועצים משפטיים מסוימים יסיימו את תפקידם באופן מיידית, בהמשך למחלוקות מקצועיות עם הדרג הממונה; היבט שני, פגיעה משמעותית במערך הייעוץ המשפטי הציבורי ובאפשרותו למלא את תפקידיו כדין, כפי שיפורט להלן.

שנית, ההצעה מסיימת באופן מיידית וחד צדדי את כהונתם של מספר לא מבוטל של יועצים משפטיים, באופן שבהכרח יותיר את אותם משרדי ממשלה - שבחלקם הם משרדים מרכזיים ביותר שבשגרה נדרשים לשאלות משפטיות מורכבות ובעלות רגישות ציבורית רבה - ללא יועץ משפטי מכהן קבוע, תוך שמשרדי ממשלה אלה יאלצו לתפקד עם ממלאי מקום למשך תקופה ארוכה. מצב דברים זה יחליש מאוד את מנגנון השמירה על שלטון החוק באותם משרדים ויצור תלות בין שומרי הסף לבין הדרג הפוליטי. כאמור, מלכתחילה מתעורר חשש כבד כי החלשה זו של מנגנוני שמירת הסף לא נועדה לשרת תכלית רוחבית ראויה, אלא לוודא כי יועצים משפטיים מסוימים יסיימו את עבודתם בטווח הזמן המיידית, על רקע עמידתם המקצועית מול הדרג הממונה.

לבסוף, בתהליך גיבוש ההצעה נפלו פגמים. ההצעה גובשה על-ידי גורם ממשלתי שאיננו מוסמך לכך, ללא כל תשתית עובדתית, ותוך עקיפת גורמי הממשלה הנושאים באחריות לנושא - הייעוץ המשפטי לממשלה, נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר. במסגרת ההצעה לא ניתן כל משקל לחשיבות השמירה על שלטון החוק ולחובות המוטלות על המדינה כמעסיק, ועל כן היא לוקה גם במישור הסבירות.

מכלול הכשלים המתוארים מעורר חשש ממשי לכך שההצעה נגועה בשיקולים זרים, וכי תכליתה למעשה היא להביא לסיום כהונתם של יועצים משפטיים מסוימים, מהטעם שמילאו את תפקידם כשומרי סף.

וכעת לפירוט הדברים.

### רקע – קציבת כהונתם של יועצים משפטיים במשרדי הממשלה

3. בהחלטת ממשלה מס' 4528 מיום 1.3.2009 (להלן: החלטת הממשלה מ-2009) אישרה הממשלה את המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – יישום, שהוכן בהמשך לדו"ח הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי של משרדי הממשלה מחודש ספטמבר 2008 (להלן: צוות היישום ודו"ח אברמוביץ, בהתאמה). במסגרת זאת, אושרה בין היתר המלצה לקציבת תקופת הכהונה של היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה לתקופה אחת של שבע שנים, תוך מתן הסדר כספי ליועץ משפטי שיסיים את תפקידו.

4. לימים, חתמו חלק מהיועצים המשפטיים על חוזי העסקה שבאו בעקבות החלטת הממשלה מ-2009, שנכתב בהם כי סיום הכהונה בתפקיד בתום תקופת הקציבה האמורה טעונה קיומו של **הסדר פנסיוני** שייקבע על ידי צוות מקצועי בהשתתפות נציגי נציבות שירות המדינה, היועץ המשפטי לממשלה ומשרדי ראש הממשלה והאוצר (להלן: **הצוות המקצועי**)<sup>1</sup>.
5. לאורך השנים, נעשו ניסיונות לקבוע את ההסדר הכספי לפי החלטת הממשלה, אולם הדבר לא הסתייע (בין היתר נוכח הפער האמור בין נוסח החלטת הממשלה מ-2009 בו דובר על **הסדר כספי** שיינתן ליועץ משפטי שיסיים את תפקידו, לבין חוזי העסקתם של יועצים משפטיים שבהם התייחסו כאמור ל**הסדר פנסיוני**). משלא הושג הסדר בין הצדדים, המדינה שבה והאריכה את כהונתם של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה שהשלימו שבע שנים מעבר לקציבת הכהונה, ולפחות בחלק מהמקרים תוך התחייבות מפורשת בכתב להמשך העסקה עד לסיכום מתווה על ידי הצוות המקצועי. יצוין כי חלק מהיועצים המשפטיים המכהנים כלל אינם חתומים על חוזי העסקה בכתב ואף כהונתם נמשכה גם לאחר תום שבע שנות כהונה.
6. ביני לביני, בחודש מרץ 2022, עודכנו המכרזים למשרות יועץ משפטי למשרדי ממשלה באופן שהבהיר כי קציבת הכהונה הינה בכפוף להסדר כספי ולא פנסיוני. בינואר 2024 פרסמו נציב שירות המדינה והממונה על השכר את הנחיה מס' 1-2024, שקבעה את תנאי סיום ההעסקה של יועצים משפטיים שמונו לתפקידם דרך קבע בעקבות מכרזים שפורסמו לאחר מרץ 2022 (בו עודכנו המכרזים כאמור), וישלימו את כהונתם הקצובה (להלן: **הנחיה מס' 1-2024**).
7. על רקע האמור, במשך תקופה לא מבוטלת נערכה עבודת מטה בהובלתם של הגורמים המקצועיים - נציגי הממונה על השכר, נציבות שירות המדינה והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה, לגיבוש הסדר כספי ביחס ליועצים משפטיים שנכנסו לתפקידם בין השנים 2009 ל-2022 ושהשלימו את תקופת כהונתם. עבודת מטה זו, שצברה תאוצה בשנה החולפת, נמצאת היום בישורת האחרונה, והיא כוללת **מתווה בעל מספר רכיבים**, שעיקרם: קביעת הסדר כספי, קביעת מועד סיום העסקה וקביעת תקופת מעבר, על מנת לאפשר זמן להיערכות ולתחלופה מדורגת של יועצים משפטיים. המתווה האמור גובש כהצעה סופית מטעם הממשלה לאותם יועצים משפטיים, שתכליתה ולנסות לסיים בהסכמה את כלל המחלוקות שהתעוררו בנושא לאורך השנים, באופן שיאפשר להתמודד עם הסיכונים המשפטיים השונים שעלולים להתעורר, ובהם: טענות לכך שהמדינה זנחה למעשה בהתנהגותה את הדרישה לקציבת הכהונה; לכך שנדרש הסדר פנסיוני ולא כספי בהתאם לנוסחים ישנים של חוזים; לכך שהקציבה מתחילה להיספר רק עם השלמת ההסדר הכספי; לכך שחלק מהיועצים המשפטיים מכהנים ללא חוזה העסקה בכתב והמשיכו בכהונתם גם לאחר תום 7 שנות כהונה, ועוד.

<sup>1</sup> הנוסח שמופיע בחוזים אלה הוא "עוד מובהר כי ההוראות דלעיל בדבר הפסקת תקופת הכהונה של העובד/ת טעונות קיומו של הסדר פנסיוני שייקבע על ידי צוות מקצועי בהשתתפות נציגי נש"מ, היועץ המשפטי לממשלה, ומשרדי רה"מ והאוצר. כאמור בסעיף 69 לדו"ח ההמלצות של הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה מיום 10.09.2008."

8. בימים האחרונים, הגיע לסימומו השיח הממשלתי בנוגע למתווה ולתנאים, וכל שנותר כעת הוא להפיצו לקבוצת היועצים המשפטיים עליה הוא חל, על מנת שיוודעו אם ברצונם לקבלו. הערכת גורמי המקצוע היא כי רוב היועצים המשפטיים ייענו בחיוב למתווה, ובכך ניתן יהיה להגשים את תכלית החלטת הממשלה האמורה לקצוב את כהונתם של יועצים משפטיים במשרדי הממשלה.

### עיקרי הצעת המחליטים

9. על פי האמור בפנייתך ליועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, הצעת המחליטים גובשה במזכירות הממשלה, ואושרה על-ידי ראש הממשלה ושר האוצר. מבדיקתנו עולה כי ההצעה גובשה ללא מעורבותם של גורמי המקצוע שהובילו עד כה את הטיפול בנושא. בהצעה, מבקשת הממשלה לקבוע מתווה שונה מזה שגובש עד כה על-ידי גורמי המקצוע בנציבות שירות המדינה, במשרד האוצר ובמשרד המשפטים. הצעת המחליטים כוללת שלושה רכיבים:

האחד, להטיל על נציב שירות המדינה ועל הממונה על השכר לגבש בתוך 14 ימים את ההסדר הכספי שינתן ליועץ משפטי שהשלים תקופת כהונה של שבע שנים, בהמשך להחלטת הממשלה מ-2009.

השני, לקבוע כי במקרים חריגים, בכפוף לבקשת מנכ"ל המשרד הממשלתי הרלבנטי, נציב שירות המדינה יהיה רשאי, בהתייעצות עם הממונה על השכר באוצר, להאריך את תקופת הכהונה של היועץ המשפטי של אותו משרד או יחידת סמך בתקופה קצרה וקצובה לצורכי היערכות המשרד.

השלישי, לקבוע כי יועץ משפטי של משרד ממשלתי שהשלים תקופת כהונה של שבע שנים יסיים את העסקתו ביום 31.12.2024. קרי, בעוד כחודש וחצי, וכי במשך ששה חודשים לאחר מכן יוכל להתמודד על כל תפקיד בכיר אחר בשירות המדינה כעובד מדינה מהמניין.

10. הפסקת הכהונה לפי הצעת המחליטים חלה על סיום העסקתם של יועצים משפטיים שסיימו כהונה בת 7 שנים עד סוף שנת 2024 – מדובר ביועצים המשפטיים של משרדי האוצר, הרווחה, החינוך, העלייה והקליטה, התפוצות, השוויון החברתי והחקלאות.

### עמדתנו המשפטית

11. כפי שיפורט להלן, הצעת המחליטים לוקה בפגמים משמעותיים, הן במישור המהותי והן במישור ההליכי, אשר עולים כדי מניעה משפטית. ממילא, הצעה זו גם אינה עומדת בכל מבחן שיפוטי.

נעמוד על פגמים אלו כסדרם:

### פגיעה במעמד העצמאי והמקצועי של הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה

12. היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה ממלאים תפקיד חשוב ביותר ומרכזי בשמירת שלטון החוק. כפי שנקבע בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה 9.1000: "היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה", חוות דעתם המשפטית מחייבת את המשרד הממשלתי, כל עוד לא נקבע אחרת על-ידי היועצת המשפטית לממשלה או על-ידי בית משפט מוסמך. מטעם זה, קיימות ערובות שונות לשמירה על עצמאותם המקצועית, ובכלל זאת, נקבע בתקשי"ר כי סיום כהונתם מותנה בהתקיימותן של עילות מסוימות, ובאישורה של ועדה בראשות נציב שירות המדינה, בה חברים גם מנכ"ל המשרד הממשלתי והיועץ המשפטי לממשלה.

על החשיבות בקיומן של ערובות לשמירת עצמאותם של שומרי הסף ברשות המבצעת, בהתייחס למנגנוני המינוי וסיום הכהונה, ראו אך לאחרונה ב-בג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון** בישראל נ' הכנסת (נב, 1.1.2024).

13. החלטת ממשלה המורה באופן חד צדדי ומיידית על סיום כהונתם של יועצים משפטיים חותרת תחת עקרון זה של עצמאות הייעוץ המשפטי לממשלה. למעשה, ההצעה לא נותנת כל משקל למעמדם של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה כשומרי סף ולחשיבות השמירה על שלטון החוק והתפקוד התקין של המערכת הממשלתית. בלוחות הזמנים שמוצעים בהחלטה, לא ניתן יהיה להשלים הליכי מכרז לאיוש קבוע של המשרה, ולקיום חפיפה והעברת מקל מסודרת, והתוצאה תהיה מינוי של בעלי תפקידים במילוי מקום.

**מינויים זמניים בתפקידים רגישים אלה, תוך יצירת תלות גבוהה בגורם הממנה, פוגעים במעמד הייעוץ המשפטי של המשרד הממשלתי, וזאת מבלי שהוצג כל טעם ענייני שיכול להצדיק את המיידיות של סיום הכהונה של המכהנים בתפקידם.**

14. זאת ועוד; האפשרות הכלולה בהצעת ההחלטה להארכה של כהונת יועץ משפטי, לבקשת מנכ"ל משרד ממשלתי ובאישור נציב שירות המדינה, לא רק שאין בה כדי לתת מענה לקושי האמור, היא מעוררת קושי כשלעצמה. זאת משום שהיא יוצרת תלות של היועץ המשפטי בגורם הממנה, וחותרת תחת הרציונל שטמון בסיווג משרת היועץ המשפטי כמשרת שומר סף שתקופת כהונתה קשיחה ולא נתונה להארכה. תלות זו עלולה להביא לאפקט מצנן על היועץ המשפטי למשרד בתפקידו כשומר סף ובהצגת עמדות משפטיות מקצועיות, על מנת להבטיח את המשך כהונתו. ברי, כי לא ניתן להשלים עם תוצאה שכזו.

נוסף על כך, הצעת ההחלטה כוללת את הממונה על השכר כאחד הגורמים עימו יש להיוועץ בקשר למתן הארכה זמנית לכהונת יועץ משפטי, אולם יובהר כי סמכות זו אינה מצויה בתחום אחריות הממונה על השכר, ובהתאם אף הובהר מטעמו שאין מקום לערב אותו בעניין זה.

לא בכדי, הצעת ההחלטה לא נותנת כל מעמד או תפקיד ליועצת המשפטית לממשלה בסוגיית סיום הכהונה של היועצים המשפטיים או האפשרות להארכה זמנית של כהונתם, דבר המהווה ערובה חיונית לעצמאותם של יועצים משפטיים במשרדי הממשלה.

## אי הלימה לדיני העבודה

15. הצעת המחליטים חותרת תחת מושכלות יסוד בדיני עבודה. ההצעה מתעלמת מהתשתית העובדתית המורכבת של הסוגיה כפי שהתפתחה לאורך השנים, מהקשיים ומהסיכונים המשפטיים שנדרש להתמודד עמם, ועם המסקנות שאליהן הגיעו גורמי המקצוע אשר לעקרונות שלאורם ניתן לנהוג בקשר עם מימוש קציבת הכהונה של היועצים המשפטיים, בכלל, ובנסיבות התנהלותה של המדינה בכובעה כמעסיקה לאורך השנים, בפרט.

כל אלה מחייבים הסדר מאוזן, סביר ומידתי, שיוכל לעמוד גם במבחן שיפוטי.

16. הצעת ההחלטה נוגעת כאמור ליועצים משפטיים, שבמשך תקופה לא מבוטלת מכהנים בתפקידם מעבר לשבע שנים. המדינה בכובעה כמעסיקה האריכה את כהונתם ולא התנהלה כלפיהם כאל מי שנדרשים לסיים את כהונתם עם תום תקופת הקדנציה. בנסיבות אלה, קביעת פרק זמן של פחות מחודשיים לסיום כהונה לגבי אוכלוסייה זו מהווה מהלך שכבר על פניו אינו עומד בחובות שבהן חב מעסיק ציבורי כלפי עובדיו, ובהן החובה לנהוג בסבירות ובתום לב ביחסי העבודה, כמו גם עם החובה ליתן שימוע טרם תתקבל החלטה מסוג זה, המבקשת לסיים באבחה אחת את העסקתו של העובד בשירות המדינה. בהקשר זה, לא ניתן להתעלם מכך שלאורך שנים רבות, חרף ניסיונות לקבוע את ההסדר הכספי לפי החלטת הממשלה, הדבר לא הסתייע, וכן לא ניתן להתעלם מההסתמכות של היועצים המשפטיים המכהנים הנובעת מכך שהמדינה בפועל שבה והאריכה את כהונתם מעבר ל-7 השנים, ממצגים שונים שהיו ואף התחייבויות להמשך העסקתם. כך למשל, המדינה במסגרת מכתבי הארכת כהונה שנשלחו (לפחות לחלק מהיועצים המשפטיים) ציינה במפורש כי הכהונה כיועץ משפטי תימשך עד לסיכום מתווה שייקבע על ידי הצוות המקצועי, וכי הוראות חוזה ההעסקה ימשיכו לעמוד עד לסיים ההעסקה בשירות המדינה לרבות חובת הודעה מוקדמת.

17. יתרה מכך, טיוטת ההצעה אינה מתנה את סיום הכהונה (סעיף 2) בקביעת ההסדר הכספי (סעיף 1), אלא מניחה כי במועד זה כבר יקבע הסדר כספי. אלא שפרק זמן של 14 ימים בלבד לקביעת הסדר כספי אינו פרק זמן ריאלי וישים, ומשכך כבר בהיבט זה ההצעה אינה עולה בקנה אחד עם התחייבויותיה החוזיות של המדינה כלפי היועצים המשפטיים.

במצב המשפטי הקיים, כל עוד לא נקבע הסדר כספי לפי החלטת הממשלה משנת 2009, לא ניתן להפסיק את הכהונה באופן חד צדדי, ללא הסכמת העובד. מכאן, שאם המדינה מבקשת להפסיק את כהונתם של אותם יועצים משפטיים באופן חד צדדי, יש לפעול (כפי שאף צוין בחוזי העבודה לגבי הפסקת כהונה במהלכה) בהתאם להוראות התקשייר, אשר קובעות מנגנון להפסקת כהונה של יועץ משפטי למשרד בעילה של אי התאמה, דבר שממילא אינו מתעורר במקרה דנן.

18. בחלוף זמן כה רב מאז תחילת העסקתם של היועצים המשפטיים בהם מדובר, לא ניתן מבחינה משפטית להפסיק את כהונתם באופן כמעט מידי ללא תקופת מעבר ופרק זמן סביר להיערכות. ויודגש כי אין מדובר בסיום תפקיד, אלא בסיום העסקה בשירות המדינה, על כל המשתמע מכך. פרק זמן של פחות מחודשיים בנסיבות האמורות אינו עונה על כך.



הגם שמבחינת דיני העבודה, לא נדרשת הסכמתם של היועצים המשפטיים לתוכנו של ההסדר הכספי, בנסיבות שתוארו ולנוכח חלוף הזמן הרב שבמהלכו החלטת הממשלה לא מומשה, והעובדה כי בתקופה זו גופי המדינה המוסמכים ניהלו משא ומתן עם היועצים המשפטיים לשם הגעה להסדר כספי מוסכם בתנאים שונים מאלה המופיעים בהצעה, כחלק מחובת תום הלב המוגברת שחלה על המדינה כמעסיקה, ובהתאם להלכה הפסוקה, יש לאפשר ליועצים המשפטיים שהמשיכו לכהן בחוסר בהירות ובחוסר ודאות לגבי מצבם בנושא, להעלות את טענותיהם בנוגע לסיום העסקתם, לרבות תנאי סיום העסקתם, על מנת שאלה יישקלו בטרם יקבע ההסדר הסופי. על כן, פרק זמן של 14 ימים לקביעת ההסדר הכספי כפי שמוצע אינו ריאלי או סביר בנסיבות, שכן לא יתאפשר למדינה לפעול כמתחייב בהיבט המשפטי. כמו כן, נדרשת שהות מספקת לבחון את כלל הטענות בלב פתוח ובנפש חפצה.

19. לבסוף, ההצעה אינה מתמודדת עם כך שבחלק מחוזי העסקתם של יועצים משפטיים נקבע כי ההסדר ייקבע על ידי צוות מקצועי. נוכח התחייבות חוזית זו, קביעת הסדר כספי באופן חד צדדי, אינה עומדת בדרישות המשפטיות.

הקשיים האמורים מתעצמים נוכח העובדה שבמשך תקופה לא מבוטלת, היועצים המשפטיים ניהלו כקבוצה (18 במספר) שיג ושיח עם נציגי המדינה, במסגרתו טענו כי המדינה מחויבת לקבוע להם, עם סיום כהונתם, הסדר פנסיוני (שבא לידי ביטוי בחלק מהחוזים) ולא רק הסדר כספי, וכי ההסדר הפנסיוני הוא תנאי לעצם מימוש קציבת הכהונה.

קידום החלטת הממשלה המוצעת אינו עומד אפוא בחובותיה של המדינה לפי משפט העבודה. אישור ההחלטה צפוי להיתקף בערכאות משפטיות, ומאחר שאינו בר הגנה, הדבר יעכב את השלמת המתווה שכבר הבשיל ויפגע בסיכויים להגעה להסכמה עם היועצים המשפטיים, שתייתר את הצורך בניהול הליכים משפטיים בסוגיה בערכאות.

### **פגמים תהליכיים**

20. טיוטת ההצעה גובשה במזכירות הממשלה, שאינה גוף ממשלתי רלבנטי או בעל סמכות לנושא סיום העסקתם של עובדי מדינה. זאת, ללא התייעצות עם גורמי המקצוע הממשלתיים המוסמכים לטפל בנושא, ובראשם נציבות שירות המדינה, הממונה על השכר והייעוץ המשפטי לממשלה, שכלל לא הכירו אותה. ההצעה גובשה בלא כל תשתית עובדתית או מקצועית, בהתעלם מעבודת המטה שנערכת כאמור בשנים האחרונות, וביתר שאת בשנה החולפת, לגיבוש הסדר כספי ביחס ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם, שהבשילה כאמור לאחרונה לכלל מתווה אשר מקובל על כלל הגורמים המקצועיים.

21. כידוע, החלטה מנהלית, בוודאי כזו שכרוכה בפגיעה בזכויותיהם של עובדים, צריכה להתבסס על תשתית עובדתית ומקצועית איתנה. ההחלטה הנוכחית אינה נשענת על תשתית שכזו, ומטעם זה בלבד דינה להיפסל. בנוסף, ההחלטה לוקה בחוסר סבירות קיצוני, מאחר שאינה נותנת כל משקל לתפקידים של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, לחשיבות כי משרות אלו יאושו במינוי של קבע ולא במילוי מקום, ולפגיעה הקשה הצפויה בשלטון החוק היה וההצעה תאושר.

22. מכלול הפגמים המתוארים מעורר חשש ממשי (ולמעלה מכך) כי ביסוד ההצעה עומדים שיקולים זרים, שתכליתם להביא לסיום כהונתם של יועצים משפטיים מסוימים, על רקע מילוי תפקידם ולהוביל להחלשת מערך הייעוץ המשפטי הציבורי. זהו פגם מהותי וחמור, היורד לשורש החלטה המנהלית.

### סיכום

23. כפי שפורט לעיל, הצעת המחליטים שבנדון לוקה כאמור בכשלים מהותיים ופרוצדוראליים, וקיימת מניעה משפטית מלקדמה.

מעבר לכך וכפי שצוין, קידום ההצעה עלול בסבירות גבוהה להביא לתוצאה הפוכה מזו המבוקשת, שכן הדבר יעכב את השלמת המתווה המקצועי שגובש, ויביא לאובדן הזדמנות להסדרה של הנושא באופן שייתר את הצורך בניהול הליכים משפטיים בערכאות.

ב ב ר כ ה ,

ד"ר גיל לימון  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
(משפט ציבורי-מנהלי)

שרון אפק, עו"ד  
מנהל מערך ייעוץ וחקיקה  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

אביטל סומפולינסקי, עו"ד  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
(משפט ציבורי-חוקתי)

### העתק:

היועצת המשפטית לממשלה  
המשנים ליועצת המשפטית לממשלה  
עו"ד מיכל לייסר, מנהלת המחלקה למשפט העבודה, פרקליטות המדינה  
עו"ד שלומית ברנע-פרגו, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה  
עו"ד עידית ביטמן, היועצת המשפטית לנציבות שירות המדינה, משרד רה"מ  
עו"ד ארז אנצויג, היועץ המשפטי לאגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר

## נספח 5

העתק כתבתו של אבי בר-אלי "זה  
מסריח? היועמ"שית מתנגדת? בג"ץ  
יפסול? בואו נצביע על זה במחטף"  
באתר TheMarker מיום

16.11.2024

עמ' 84

# זה מסריח? היועמ"שית מתנגדת? בג"ץ יפסול? בואו נצביע על זה במחטף

באישון ליל התבשרו שרי הממשלה כי מחר תובא להצבעה ההחלטה לפטר בתוך חודש וחצי כ-10 יועמ"שים ותיקים, ובראשם יועמ"ש האוצר – אסי מסינג

אבי בר-אלי לעקוב

16 בנובמבר 2024

ערב כינוסה של ישיבת הממשלה השבועית, עודכנו הערב (שבת) לפני דקות אחדות שרי הממשלה בתוספת לסדר יומה. על הפרק: אישור הצעת מחליטים לפיטורי יועצים משפטיים ותיקים, המכהנים יותר משבע שנים, ובראשם היועץ המשפטי של משרד האוצר, עו"ד אסי מסינג.

מאחורי ההצעה עומדים שר האוצר בצלאל סמוטריץ', שר המשפטים יריב לוין ומזכיר הממשלה עו"ד יוסי פוקס. ההצעה תועלה על סדר היום חרף התנגדותה הנחרצת של היועמ"שית גלי בהרב-מיארה – ואף שהסיכויים של ההצעה לצלוח את מבחן בג"ץ, או אפילו את בית הדין לעבודה, נמוכים.

מדובר בהסדר שכופה פרישה על כ-20 יועמ"שים שכהונתם אינה קצובה – וכן מפסיק את כהונתם של 8-10 יועמ"שים שכבר חצו שבע שנות כהונה – כבר בעוד חודש וחצי (סוף דצמבר 2024).

לפי נוסח הצעת המחליטים, הממונה על השכר במשרד האוצר ונציב שירות המדינה יתבקשו לגבש הסדר פרישה כזה באופן חד-צדדי, בתוך 14 יום.

היועץ המשפטי של משרד האוצר, עו"ד אסי מסינג צילום: דוברות משרד האוצר

העלאת הצעת המחליטים צפויה להיתקל בקביעה של היועמ"שית לפיה קיימת מניעה משפטית לאשר את המהלך. אולם זו לא הפעם הראשונה שבה הממשלה תבחר להתעלם מחוות דעת היועמ"שית.

במקביל לדיון בהצעה זו יתבקשו מחר (א') השרים לאשר פריצה שלישית השנה של תקציב 2024 – לצורך הגדלתו ב-33.2 מיליארד שקל.

בתוך כך, שר המשפטים יריב לוין קרא הערב לחדש את ההפיכה המשטרית. זאת, תוך שהוא "רוכב" על ירי פצצות התאורח<sup>8</sup> לביתו של ראש הממשלה בנימין נתניהו

בקיסריה, וכורך את התגובה למעשה ב"צורך לשקם את מערכת המשפט ואת מערכות אכיפת החוק", כלשונו.

"מאז הקמת הממשלה אני נאבק כדי לשנות דברים מן היסוד, כדי לשנות את הרכב בית המשפט העליון, כדי לתקן את מערך הייעוץ המשפטי לממשלה וכדי לעשות סוף לאכיפה הבררנית. הגיע הזמן שכל חברי הקואליציה, כל הסיעות וכל חברי הכנסת, יודיעו כאיש אחד על תמיכה חד משמעית במהלכים שהובלתי ושנעצרו, ובכל מהלך אחר הדרוש לשינוי המצב", אמר לוין.

### לחצו לקבלת עדכונים בנושא:

+ חקיקה

+ היועץ המשפטי לממשלה

+ משרד האוצר

+ גלי בהרב-מיארה

+ ממשלה

+ יריב לוין

+ בצלאל סמוטריץ'

## הצג עוד

דיוורים | מערכת | הנהלה | תנאי שימוש | רכשו מנוי | ביטול מנוי | שאלות ותשובות | צרו קשר | פרסמו אצלנו | הצהרת נגישות

חדשות, ידיעות מהארץ והעולם - הידיעות והחדשות בעיתון הארץ. סקופים, מאמרים, פרשנויות ותחקירי עומק באתר האיכותי בישראל © כל הזכויות שמורות להוצאת עיתון הארץ בע"מ

## נספח 6

העתק החלטת ממשלה 2431  
"השלמת יישום המלצות הצוות  
הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ  
המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש  
ההסדר הכספי ליועצים משפטיים  
שהשלימו את תקופת כהונתם" מיום  
17.11.2024

עמ' 87



## מזכירות הממשלה



## השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם החלטה מספר 2431 של הממשלה מיום 17.11.2024

סוג: החלטות ממשלה • מספר החלטה: 2431 • יחידות: מזכירות הממשלה • תאריך תחולה: 17.11.2024 • ממשלה: הממשלה ה-37 • תאריך פרסום: 17.11.2024

### נושא ההחלטה:

השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם

### מחליטים:

בהמשך להחלטת הממשלה מס' 4528 מיום 1.3.2009 בעניין המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - יישום (להלן: ההמלצות), להטיל על נציב שירות המדינה ועל הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר לגבש בתוך 14 ימים את ההסדר הכספי שיינתן ליועץ משפטי שהשלים תקופת כהונה בת שבע שנים בתפקיד. ההסדר שיגובש כאמור ייחשב כהסדר כספי בהקשר לסעיף 8(2) להמלצות. קבלת ההסדר הכספי תהיה כפופה לחתימת היועץ המשפטי על סילוק תביעות הן בהקשר להסדר הכספי והן באשר למועד סיום כהונתו. יועץ משפטי שהשלים תקופת כהונה בת שבע שנים יסיים את העסקתו בתוך 90 יום ממועד קבלת החלטה זו, בין אם חתם על הסדר כספי ובין אם לאו. במשך תקופה של שישה חודשים לאחר מכן, יוכל היועץ המשפטי להתמודד על כל תפקיד בכיר אחר בשירות המדינה כעובד מדינה מהמניין, כמקובל. במקרים חריגים, כפוף לבקשת מנכ"ל המשרד הרלוונטי, יהא רשאי נציב שירות המדינה, בהתייעצות עם הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, להאריך את תקופת הכהונה בתקופה קצרה וקצובה לצורכי היערכות המשרד או יחידת הסמך ועד לאיוש המשרה דרך קבע.

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.  
 הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.  
 החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.



## מידע שימושי

סיוע למפוני ולמתפני מלחמת חרבות ברזל - מערכת "יחד"  
 חרבות ברזל - מידע לציבור ממשרדי הממשלה  
 לכל השירותים  
 RSS  
 צרו קשר עם משרדי הממשלה  
 תנאי שימוש

## תמיכה

התקשרו למוקד 1299  
 למענה אנושי בצ'אט - מוקד 1299  
 תמיכה טכנית בשירותים מקוונים  
 מוקד מענה ממשלתי מרכזי  
 פנייה לאבטחת מידע

## מידע נוסף

אודות האתר  
 הצהרת נגישות  
 מפת האתר  
 חופש המידע  
 שימוש בקבצי "cookies"





## נספח 7

העתק הצעת ההחלטה בעניין  
"השלמת יישום המלצות הצוות  
הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ  
המשפטי למשרדי הממשלה גיבוש  
ההסדר הכספי ליועצים משפטיים  
שהשלימו את תקופת כהונתם" מיום  
17.11.2024

עמ' 90

## השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהמשך להחלטת הממשלה מס' 4528 מיום 1.3.2009 בעניין המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – יישום (להלן: **ההמלצות**) להטיל על נציב שירות המדינה ועל הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, לגבש בתוך 14 ימים את ההסדר הכספי שיינתן ליועץ משפטי שהשלים תקופת כהונה בת שבע שנים בתפקיד. ההסדר שיגובש כאמור, יחשב כהסדר כספי בהקשר לסעיף 8(2) להמלצות.

יועץ משפטי שהשלים תקופת כהונה בת שבע שנים יסיים את העסקתו בתוך 90 יום ממועד קבלת החלטה זו. במשך תקופה של ששה חודשים לאחר מכן יוכל היועץ המשפטי להתמודד על כל תפקיד בכיר אחר בשירות המדינה כעובד מדינה מהמניין, כמקובל. במקרים חריגים בכפוף לבקשת מנכ"ל המשרד הרלוונטי, יהא רשאי נציב שירות המדינה, בהתייעצות עם הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, להאריך את תקופת הכהונה בתקופה קצרה וקצובה לצורכי היערכות המשרד או יחידת הסמך ועד לאיוש המשרה דרך קבע.

## דברי הסבר

### רקע כללי

במסגרת החלטת הממשלה מס' 1411 מיום 18.3.2007, הוקם צוות בין-משרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה (להלן: **הצוות**). בדו"ח שהגיש הצוות ביום 10.9.2008 נאמר כי תפקידו של היועץ המשפטי במשרד ממשלתי הינו תפקיד בכיר, קשה ומורכב אשר מוביל לשחיקה וסטגנציה של כוח האדם בשירות המשפטי, לרבות עזיבת דור הביניים ופגיעה בקידום כוח האדם הפנימי.

הצוות המליץ כי כהונת היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה תיקצב לתקופה אחת בת שבע שנים, ובהתאם למדיניות ביחס למשרות בכירות נוספות בשירות המדינה, יזכה לשבעה חודשי שכר כתקופת הסתגלות.

הממשלה אישרה בהחלטתה מס' 4528 מיום 1.3.2009, את המלצות הצוות. במסגרת ההמלצות ביחס למינוי היועץ המשפטי, קציבת הכהונה, הערכת תפקוד היועץ המשפטי והפסקת כהונה נקבע בסעיף 8(2):

*"קציבת כהונה – תקופת כהונה – תקופת; כהונת היועץ המשפטי למשרד תיקצב לתקופה אחת של שבע שנים, תוך מתן הסדר כספי ליועץ משפטי שיסיים את תפקידו."*

עד כה, וכעבור 16 שנים, טרם גובש הסדר כספי ליועץ משפטי שהשלים תקופת כהונה בת 7 שנים.

לאור האמור הממשלה מבקשת להשלים את יישום ההמלצות ולהורות לנציב שירות המדינה ולממונה על השר והסכמי עבודה במשרד האוצר לגבש הסדר כספי בתוך 14 ימים מיום קבלת החלטה זו.

לאחר גיבוש ההסדר הכספי, יועץ משפטי שהשלים תקופת כהונה בת שבע שנים יסיים את העסקתו בתוך 90 יום ממועד קבלת החלטה זו. במשך תקופה של ששה חודשים לאחר מכן יוכל היועץ המשפטי להתמודד על כל תפקיד בכיר אחר בשירות המדינה כעובד מדינה מהמניין, כמקובל. במקרים חריגים בכפוף לבקשת מנכ"ל המשרד הרלוונטי, יהא רשאי נציב שירות המדינה, בהתייעצות עם הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, להאריך את תקופת הכהונה בתקופה קצרה וקצובה לצורכי היערכות המשרד או יחידת הסמך ועד לאיוש המשרה דרך קבע.

### נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

### תקציב

לא רלוונטי

**השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

לא רלוונטי

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

להחלטת הממשלה מס' 4528 מיום 1.3.2009

להחלטת הממשלה מס' 1411 מיום 18.3.2007

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מוגש בהתאם לסעיף 5(ג) סיפא לנספח ד' לתקנון לעבודת הממשלה בחלוף שלושה שבועות ממועד העברת הצעת ההחלטה ללשכה המשפטית לשם קבלת חוות דעת משפטית. חוות הדעת המשפטית תצורף לכשתתקבל במזכירות הממשלה.

מגיש: שר האוצר

ט"ז בחשון התשפ"ה  
17 בנובמבר 2024

## נספח 8

**העתק פנייתה של העותרת מיום**

**29.10.2024**

**עמ' 94**



29 באוקטובר 2024; כ"ז בתשרי התשפ"ה

לכבוד,

חברי הממשלה ה-37  
ממשלת ישראל  
ירושלים

עו"ד גלי בהרב-מיארה  
היועצת המשפטית לממשלה  
משרד המשפטים  
ירושלים

## הנדון: סיום העסקתם של היועצים המשפטיים במשרד ראש הממשלה ובמשרד האוצר

- בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדות לפנות אליכם כדלהלן:
- עניינה של פניה זו בהצעת החלטה של הממשלה, העוסקת בקציבת כהונתם של יועצים משפטיים במשרדי הממשלה לתקופה של שבע שנים, תוך סיום העסקתם בפועל של היועצים המשפטיים הוותיקים תוך חודשיים והחלפתם ביועצים שימונו במשרות אמון.
  - על-פי פרסומים בתקשורת, מקודמת בימים אלה הצעת החלטת ממשלה (להלן: "הצעת ההחלטה"), לפיה יועץ משפטי במשרד ממשלתי שישלים תקופת כהונה בת שבע שנים – יסיים את העסקתו עד ה-31.12.2024. החלטה זו, תוביל לכך שיועצים משפטיים רבים יאולצו לפרוש במקביל.
  - עוד פורסם, כי מטרתה העיקרית של הצעת ההחלטה היא להביא להדחתם של עו"ד שלומית ברנע-פרגו, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה (להלן: "היועמ"ש למשרד רה"מ"), ועו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר (להלן: "היועמ"ש למשרד האוצר").<sup>1</sup>
  - זאת, לאור חיכוכים רבים בין היועמ"ש למשרד רה"מ לבין ראש הממשלה בנימין נתניהו ומשרד ראש הממשלה, וכן לאור חילוקי דעות משמעותיים בין היועמ"ש למשרד האוצר לבין שר האוצר בצלאל סמוטריניץ', בעניין סבסוד מעונות היום לחרדים שמיועדים לגיוס ואינם מתגייסים.<sup>2</sup>
  - בנוסף, לפי הפרסומים, הצעת ההחלטה נועדה להכשיר את החלפת משרות היועצים משפטיים במשרדים למשרות אמון של השרים.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> צבי זרחיה "נתניהו רוצה להיפטר מהיועמ"שים הוותיקים במשרדי הממשלה: יחויבו לפרוש תוך חודשיים" באתר **כלכליסט** (28.10.24), זמין בקישור: [https://www.calcalist.co.il/local\\_news/article/byo28yplyl](https://www.calcalist.co.il/local_news/article/byo28yplyl); סמי פרץ "קשה לפטר את גלנט באמצע מלחמה, אז בינתיים נפטר את מסינג" באתר **TheMarker** (29.10.24), זמין בקישור: <https://www.themarker.com/news/politics/2024-10-29/ty-article.highlight/00000192-d346-d4a2-ab97-db6f31cf0000?gift=a65ca40eb5c4474ba1b037b9f049950d>.

<sup>2</sup> שם.  
<sup>3</sup> טובה צימוקי "הממשלה תכפה הסדר שיפריש את היועצים המשפטיים הוותיקים" באתר **ynet**, זמין בקישור: [https://www.ynet.co.il/yedioth/article/yokra14131295?utm\\_source=https://www.ynet.co.il&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=general\\_share](https://www.ynet.co.il/yedioth/article/yokra14131295?utm_source=https://www.ynet.co.il&utm_medium=social&utm_campaign=general_share)



6. מהפרסומים לעיל עולה תמונה מטרידה ביותר, לפיה ממשלת ישראל מקדמת החלטה אשר תביא להחלפה גורפת של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, במטרה להביא לסילוק שומרי הסף במשרד ראש הממשלה ובמשרד האוצר, באופן שמונע משיקולים זרים פוליטיים ועולה לכדי חוסר סבירות קיצוני.

7. נזכיר, כי תפקיד מערך הייעוץ המשפטי לממשלה להוות "שומר סף", במטרה להבטיח כי פעילות המשרד ונושאי המשרה בו תתבצע על-פי דין וכללי המנהל התקין ויתר עקרונות היסוד של שיטת המשפט הישראלית, המחייבים את השירות הציבורי. וכך מעוגן בסעיף 40.311 לתקנון שירות המדינה (להלן: "תקשי"ר):

"(א) תפקיד הייעוץ המשפטי הוא לייעץ ולהנחות את כלל גורמי המשרד בהיבטים המשפטיים של פעולתם, להעמיד לרשות המשרד את הכלים והאמצעים המשפטיים הדרושים ליישום מדיניות המשרד;  
(ב) במילוי תפקידו זה עליו להקפיד להיות "שומר הסף" כדי להבטיח כי פעילות המשרד ונושאי המשרה בו תתבצע על-פי דין וכללי המנהל התקין ויתר עקרונות היסוד של שיטת המשפט הישראלית, המחייבים את השירות הציבורי. על היועץ המשפטי למשרד לפעול לשם קיומו וחיזוקו של שלטון החוק";

8. יש להיווכח, כי חיכוכים וחילוקי דעות בין היועץ המשפטי לבין המשרד הממשלתי והשר העומד בראשו, מלמדים כי היועץ המשפטי עושה עבודתו נאמנה כשומר סף. זאת, על-ידי הגנה על האינטרס הציבורי של שמירה על כללי המנהל התקין, ולא הגנה על האינטרסים של השר.

9. וראו לעניין חשיבות תפקידם של היועצים המשפטיים קביעותיו של המשנה לנשיאה (בדימוס) רובינשטיין, בבג"ץ 3301/15 ח"כ זהבה גלאון נ' סיעת הליכוד בכנסת ה-20 (נבו) 29.6.2015, בפס' ט"ז לפסק דינו:

"...יש חשיבות רבה לחוות דעת משפטיות. מעורבותו של היועץ המשפטי נדרשת לא כדי להיאבק באינטרס פוליטי כזה או אחר או למנוע חקיקה; לא זה תפקידו. תפקידו להבטיח שמדיניות שעליה מחליטה הממשלה תיושם כדין ועל פי דין, ואף שהממשלה לא תתפרק במהות מסמכויותיה. נער הייתי גם זקנתי ובעיניי ראיתי, במגוון רחב של תפקידים בשירות המדינה לאורך לא הרחק מיובל שנים, כיצד היתה חיונית מאוד מעורבות הייעוץ המשפטי, כיון שמערכות פוליטיות – והדברים נאמרים מבלי לפגוע בפלוני או אלמוני – נוטות לא אחת, אם בלהט העשייה ואם מטעמים פחות ראויים, לדלג על ה"פורמליות", ומכאן פתחי מדרון חלקלק. לכן יש חשיבות לייעוץ המשפטי, ולא בשל "תאוות השלטון" של המשפטנים, אלא כיון שהמציאות טעונה שומרי סף".

10. על כן, ניסיון הממשלה להביא להחלשת מעמד הייעוץ המשפטי באמצעות הצעת החלטה מונעת משיקולים זרים פוליטיים, ועולה לכדי חוסר סבירות קיצוני.

11. הצעת החלטה זו הנה המשך ישיר של "המהפכה המשפטית", אותה מקדמת הממשלה מאז אשתקד. כחלק מאותה מהפכה משפטית כזכור, קודמו חוקים והחלטות ממשלה הפוגעים בעקרונות היסוד של מדינת ישראל, תוך פגיעה במוסדות שמטרתם להגן על הציבור ולשמור על איזון בין רשויות השלטון.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



12. במסגרת זו, בין היתר, נעשה ניסיון להביא להחלשת מעמדו של הייעוץ המשפטי לממשלה, על-ידי הצעה למנות את היועץ המשפטי לממשלה באמצעות ועדת איתור שתיבחר על-ידי הממשלה המכהנת, ובכך להפוך את המינוי למינוי פוליטי.
13. והנה, חרף המלחמה הקשה והעקובה מדם אשר מתנהלת מזה למעלה משנה, וחרף המציאות הקשה שבה עדיין מוחזקים בשבי חמאס 101 חטופים וחטופות, מאות אלפי אזרחי המדינה מגויסים לשירות מילואים, ומאות אלפים נוספים מצאו עצמם "פליטים בארצם" - הממשלה ממשיכה בשלה בקידום המהפכה המשפטית, תוך ניסיון להביא להדחת היועצים המשפטיים שעומדים על המשמר כשומרי סף.
14. בשעת מלחמה, המשך קידום המהפכה המשפטית באמצעות מהלך פיטורים גורף של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, לרבות משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, אשר אווזים בהגה המוביל את מדינת ישראל, עולים אף הם לכדי חוסר סבירות קיצוני.
15. על כך יש להוסיף, שמדובר מעשה חסר אחריות המערב שיקולים זרים פוליטיים פסולים שענינם שמירה על שרידותה של הקואליציה.
16. קבלת הצעת החלטה המפורטת לעיל תהווה צעד בלתי סביר במידה קיצונית, המונע משיקולים זרים.
17. התנועה מתנגדת מכל וכל להצעת החלטה זו, שתהווה מהלך אשר יפגע פגיעה קשה בעצמאות מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה, ובכך יביא לפגיעה משמעותית בעקרונות היסוד של מדינת ישראל.
18. נוכח החשיבות והדחיפות הציבורית, נודה לתגובתכם בהקדם.

בכבוד רב,

עמית לאור

רכזת מחלקת ליטיגציה

רותם בבלי דביר, עו"ד

מנהלת מחלקת ליטיגציה



## נספח 9

**העתק פנייתה של העותרת מיום**

**17.11.2024**

**עמ' 98**



17 בנובמבר 2024 ; ט"ז בחשוון התשפ"ה

לכבוד,

**חברי הממשלה ה-37**  
 ממשלת ישראל  
 ירושלים

**עו"ד גלי בהרב-מיארה**  
 היועצת המשפטית לממשלה  
 משרד המשפטים  
 ירושלים

**הנדון: תזכורת – סיום העסקתם של היועצים המשפטיים במשרד ראש הממשלה ובמשרד האוצר**

סימוכין: מכתבינו מיום 29.10.2024

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדות לפנות אליכם כדלהלן:

1. ביום 29.10.2024 פנינו אליכם בעקבות פרסומים בתקשורת, בעניין הצעת החלטת ממשלה (להלן: "הצעת ההחלטה") לפיה יועץ משפטי במשרד ממשלתי שישלים תקופת כהונה בת שבע שנים – יסיים את העסקתו עד ה-31.12.2024, כך שיועצים משפטיים רבים יאולצו לפרוש במקביל.

2. לפי הפרסומים, מטרתה של הצעת ההחלטה היא להביא להדחתם של עו"ד שלומית ברנע-פרגו, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה (להלן: "היועמ"ש למשרד רה"מ"), ועו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר (להלן: "היועמ"ש למשרד האוצר"). זאת, על רקע חיכוכים רבים בין היועמ"ש למשרד רה"מ לבין ראש הממשלה בנימין נתניהו ומשרד ראש הממשלה, וכן לאור חילוקי דעות משמעותיים בין היועמ"ש למשרד האוצר לבין שר האוצר בצלאל סמוטריץ', בעניין סבסוד מעונות היום לחרדים שמיועדים לגיוס ואינם מתגייסים.<sup>1</sup>

3. **והנה, לפי פרסומים בתקשורת, אמש, בליל שבת, עודכנו שרי הממשלה כי נוסף לסדר היום של ישיבת הממשלה אשר מתקיימת היום אישור הצעת המחליטים לפיטורי היועצים המשפטיים הוותיקים.**<sup>2</sup>

<sup>1</sup> צבי זרחיה "נתניהו רוצה להיפטר מהיועמ"שים הוותיקים במשרדי הממשלה: יחויבו לפרוש תוך חודשיים" באתר **כלכליסט** (28.10.24), זמין בקישור: [https://www.calcalist.co.il/local\\_news/article/byo28yplyl](https://www.calcalist.co.il/local_news/article/byo28yplyl); סמי פרץ "קשה לפטר את גלנט באמצע מלחמה, אז בינתיים נפטר את מסינג" באתר **TheMarker** (29.10.24), זמין בקישור: <https://www.themarker.com/news/politics/2024-10-29/ty-article/highlight/00000192-d346-d4a2-ab97-dbf31cf0000?gift=a65ca40eb5c4474ba1b037b9f049950d>

<sup>2</sup> כתבתנו של אבי בר-אלי "זה מסריח? היועמ"שית מתנגדת: בג"ץ יפסול? בואו נצביע על זה במחפף" באתר **TheMarker** (16.11.2024), זמין בקישור: <https://www.themarker.com/news/politics/2024-11-16/ty-article/premium/00000193-36b8-da5d-a1fb-b6bd77280000?gift=80a03e78dddc4a10999d2605aa2124f5>



4. ודוק. קידום הצעת החלטה נעשית בניגוד מוחלט לקביעת היועצת המשפטית לממשלה,

לפיה קיימת מניעה משפטית לאשר את ההצעה.<sup>3</sup>

5. כפי שפורט בהרחבה בפנייתנו אשר בסימוכין, מהפרסומים לעיל עולה תמונה מטרידה ביותר, לפיה ממשלת ישראל מקדמת החלטה אשר תביא להחלפה גורפת של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, במטרה להביא לסילוק שומרי הסף במשרד ראש הממשלה ובמשרד האוצר, באופן שמונע משיקולים זרים פוליטיים ועולה לכדי חוסר סבירות קיצוני.

6. נזכיר, כי תפקיד מערך הייעוץ המשפטי לממשלה להוות "שומר סף", במטרה להבטיח כי פעילות המשרד ונושאי המשרה בו תתבצע על-פי דין וכללי המנהל התקין ויתר עקרונות היסוד של שיטת המשפט הישראלית, המחייבים את השירות הציבורי. וכך מעוגן בסעיף 40.311 לתקנון שירות המדינה (להלן: "תקשי"ר):

"(א) תפקיד הייעוץ המשפטי הוא לייעץ ולהנחות את כלל גורמי המשרד בהיבטים המשפטיים של פעולתם, להעמיד לרשות המשרד את הכלים והאמצעים המשפטיים הדרושים ליישום מדיניות המשרד;  
(ב) במילוי תפקידו זה עליו להקפיד להיות "שומר הסף" כדי להבטיח כי פעילות המשרד ונושאי המשרה בו תתבצע על-פי דין וכללי המנהל התקין ויתר עקרונות היסוד של שיטת המשפט הישראלית, המחייבים את השירות הציבורי. על היועץ המשפטי למשרד לפעול לשם קיומו וחיזוקו של שלטון החוק";

7. כפי שנכתב בפנייתנו שבסימוכין, חיכוכים וחילוקי דעות בין היועץ המשפטי לבין המשרד הממשלתי והשר העומד בראשו, מלמדים כי היועץ המשפטי עושה עבודתו נאמנה כשומר סף. זאת, על-ידי הגנה על האינטרס הציבורי של שמירה על כללי המנהל התקין, ולא הגנה על האינטרסים של השר.

8. וראו לעניין חשיבות תפקידם של היועצים המשפטיים קביעותיו של המשנה לנשיאה (בדימוס) רובינשטיין, בבג"ץ 3301/15 ח"כ זהבה גלאון נ' סיעת הליכוד בכנסת ה-20 (נבו 29.6.2015), בפס' ט"ז לפסק דינו:

"...יש חשיבות רבה לחוות דעת משפטיות. מעורבותו של היועץ המשפטי נדרשת לא כדי להיאבק באינטרס פוליטי כזה או אחר או למנוע חקיקה; לא זה תפקידו. תפקידו להבטיח שמדיניות שעליה מחליטה הממשלה תיושם כדין ועל פי דין, ואף שהממשלה לא תתפרק במהות מסמכויותיה. נער הייתי גם זקנתי ובעיניי ראיתי, במגוון רחב של תפקידים בשירות המדינה לאורך לא הרחק מיובל שנים, כיצד היתה חיונית מאוד מעורבות הייעוץ המשפטי, כיון שמערכות פוליטיות – והדברים נאמרים מבלי לפגוע בפלוני או אלמוני – נוטות לא אחת, אם בלהט העשייה ואם מטעמים פחות ראויים, לדלג על ה"פורמליות", ומכאן פתחי מדרון חלקלק. לכן יש חשיבות לייעוץ המשפטי, ולא בשל "תאוות השלטון" של המשפטנים, אלא כיון שהמציאות טעונה שומרי סף."

<sup>3</sup> ש.ם.



9. על כן, ניסיון הממשלה להביא להחלשת מעמד הייעוץ המשפטי באמצעות הצעת החלטה מונעת משיקולים זרים פוליטיים, ועולה לכדי חוסר סבירות קיצוני.
10. הצעת החלטה זו הנה המשך ישיר של "המהפכה המשפטית", אותה מקדמת הממשלה מאז אשתקד. כחלק מאותה מהפכה משפטית כזכור, קודמו חוקים והחלטות ממשלה הפוגעים בעקרונות היסוד של מדינת ישראל, תוך פגיעה במוסדות שמטרתם להגן על הציבור ולשמור על איזון בין רשויות השלטון.
11. במסגרת זו, בין היתר, נעשה ניסיון להביא להחלשת מעמדו של הייעוץ המשפטי לממשלה, על-ידי הצעה למנות את היועץ המשפטי לממשלה באמצעות ועדת איתור שתיבחר על-ידי הממשלה המכהנת, ובכך להפוך את המינוי למינוי פוליטי.
12. ולראייה, שר המשפטים יריב לוין הצהיר אמש בעצמו כי בכוונתו להמשיך בקידום המהפכה המשפטית, וכדבריו: "מאז הקמת הממשלה אני נאבק כדי לשנות את הדברים מן היסוד. כדי לשנות את הרכב בית המשפט העליון, כדי לתקן את מערך הייעוץ המשפטי לממשלה וכדי לעשות סוף לאכיפה הבררנית. הגיע הזמן שכל חברי הקואליציה, כל הסיעות וכל חברי הכנסת, יודיעו כאיש אחד על תמיכה חד-משמעית במהלכים שהובלתי ונעצרו, ובכל מהלך אחר הדרוש לשינוי המצב. הגיעה העת שיינתן גיבוי מלא כדי לשקם את מערכת המשפט ואת מערכות אכיפה החוק, וכדי לשים סוף לאנרכיה, להשתוללות, לסרבנות ולניסיונות לפגוע בראש הממשלה".<sup>4</sup>
13. כלומר, חרף המלחמה הקשה והעקובה מדם אשר מתנהלת מזה למעלה משנה, וחרף המציאות הקשה שבה עדיין מוחזקים בשבי חמאס 101 חטופים וחטופות, מאות אלפי אזרחי המדינה מגויסים לשירות מילואים, ומאות אלפים נוספים מצאו עצמם "פליטים בארצם" - הממשלה ממשיכה בשלה בקידום המהפכה המשפטית, תוך ניסיון להביא להדחת היועצים המשפטיים שעומדים על המשמר כשומרי סף.
14. בשעת מלחמה, המשך קידום המהפכה המשפטית באמצעות מהלך פיטורים גורף של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, לרבות משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, עולים אף הם לכדי חוסר סבירות קיצוני.
15. על כך יש להוסיף, כי מדובר במעשה חסר אחריות המערב שיקולים זרים פוליטיים פסולים שעניינם שמירה על שרידותה של הקואליציה.
16. **קבלת הצעת החלטה המפורטת לעיל תהווה צעד בלתי סביר במידה קיצונית, המונע משיקולים זרים.**

<sup>4</sup> כתבתם של איתמר אייכנר, טובה צימוקי, יואב זיתן ואיתן גליקמן "לוין קורא לקידום המהפכה המשפטית אחרי פצצות התאורה בבית רח"מ: 'הגיע הזמן' באתר Ynet (17.11.24), זמין בקישור:


<https://www.ynet.co.il/news/article/byxjsflmye>

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 9136001 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص. ب. 36054، القدس 9136001 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.36054 Jerusalem 9136001 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [office@mqg.org.il](mailto:office@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)



17. התנועה מתנגדת מכל וכל להצעת החלטה זו, שתהווה מהלך אשר יפגע פגיעה קשה בעצמאות מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה, ובכך יביא לפגיעה משמעותית בעקרונות היסוד של מדינת ישראל. לפיכך נבקשכם שלא לאשר את הצעת ההחלטה בישיבת הממשלה הקרובה.
18. נוכח החשיבות והדחיפות הציבורית, נודה לתגובתכם בהקדם.

בכבוד רב,

  
עמית לאור  
רכזת מחלקת ליטיגציה

  
רותם בבלי זביר, עו"ד  
מנהלת מחלקת ליטיגציה

נספח 10

העתק פנייתה של העותרת מיום

2.12.2024

עמ' 103



02 בדצמבר 2024; א' בכסלו התשפ"ה

לכבוד,

חברי הממשלה ה-37  
ממשלת ישראל  
ירושלים

עו"ד גלי בהרב-מיארה  
היועצת המשפטית לממשלה  
משרד המשפטים  
ירושלים

## הנדון: תזכורת – סיום העסקתם של היועצים המשפטיים בשבעה משרדי ממשלה

סימוכין: מכתבינו מיום 29.10.2024 ומיום 17.11.2024

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדות לפנות אליכם כדלהלן:

- ביום 29.10.2024 פנינו אליכם בעקבות פרסומים בתקשורת, בעניין הצעת החלטת ממשלה (להלן: "הצעת ההחלטה") לפיה יועץ משפטי במשרד ממשלתי שישלים תקופת כהונה בת שבע שנים – יסיים את העסקתו עד ה-31.12.2024, כך שיועצים משפטיים רבים יאולצו לפרוש במקביל.
- בהמשך, ביום 17.11.2024 פנינו אליכם בעקבות פרסומים, לפיהם בליל שבת ה-16.11.2024, עודכנו שרי הממשלה כי נוסף לסדר היום של ישיבת הממשלה אשר מתקיימת ביום 17.11.2024 אישור הצעת המחליטים לפיטורי היועצים המשפטיים הוותיקים.<sup>1</sup>
- ועל אף האמור, ותוך התעלמות בוטה מפנייתיה של התנועה, ביום 17.11.2024 אושרה הצעת המחליטים ונכנסה לתוקפה כהחלטת ממשלה מספר 2431, שעניינה "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך היעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם" (להלן: "החלטה 2431").
- לפי הפרסומים, מטרתה של הצעת ההחלטה, בין היתר, היא להביא להדחתו של עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר (להלן: "היועמ"ש למשרד האוצר"). זאת, לאור חילוקי דעות

<sup>1</sup> כתבתו של אבי בר-אלי "זה מסריח? היועמ"שית מתנגדת? בג"ץ יפסול! בואו נצביע על זה במחטף" באתר TheMarker (16.11.2024), זמין בקישור: <https://www.themarker.com/news/politics/2024-11-16/ty-article/premium/00000193-36b8-da5d-a1fb-b6bd77280000?gift=80a03e78dddc4a10999d2605aa2124f5>. (להלן: "אבי בר-אלי, 'זה מסריח? היועמ"שית מתנגדת? בג"ץ יפסול! בואו נצביע על זה במחטף'")



משמעותיים בין היועמ"ש למשרד האוצר לבין שר האוצר בצלאל סמוטריץ', בין השאר בעניין סבסוד מעונות היום לחרדים שמיועדים לגיוס ואינם מתגייסים.<sup>2</sup>

5. ודוק. קידום הצעת החלטה נעשית בניגוד מוחלט לקביעת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, לפיה קיימת מניעה משפטית לאשר את ההצעה.<sup>3</sup>

6. בעניין זה נזכיר, כי אך לאחרונה קבע בית המשפט הנכבד כי היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת, כדלקמן בבג"ץ 6198/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל ו-391 אח' נ' שר הביטחון**, פס' 84 לפסק דינו של מ"מ הנשיאה פוגלמן (נבו 25.6.2024):

"בפתח הדברים, נחזור למושכלות ראשונים – היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת. כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת, פירושה את הדין משקף את המצב המשפטי – הקיים והמצוי – ופירושה זה מחייב את הרשות המבצעת. עמדה זו יצוקה בעשרות שנות פסיקותיו של בית משפט זה (דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים, פסקה 44 לפסק הדין של הנשיאה מ' נאור [נבו] 26.10.2017); בג"ץ 6494/14 גיני נ' הרבנות הראשית [נבו] 6.6.2016); בפסק הדין התקיים דיון נוסף אך לא בסוגיה זו, דנג"ץ 5026/16 גיני נ' הרבנות הראשית לישראל [נבו] 12.9.2017); בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה, פסקה 33 [נבו] 12.10.2008); בג"ץ 3495/06 מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 8 [נבו] 30.7.2007); בג"ץ 4247/97 סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 241, 277 (1998); בג"ץ 320/96 גרמן נ' מועצת עיריית הרצליה, פ"ד נב(2) 222, 239 (1998) (להלן: עניין גרמן); בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441, 473 (1993) (להלן: עניין אמיתי); בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, 425 (1993); בג"ץ 73/85 סיעת 'כד' נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד לט(3) 141, 152 (1985)".

7. משמע, החלטה 2431 בהיותה עומדת בניגוד לעמדת היועמ"ש לממשלה, **עומדת בניגוד לדין**.

8. לא זו אף זו. החלטת הממשלה 2431 קובעת גם פרטים חדשים **שלא נכללו בהצעת החלטה**.

9. כך, החלטה 2431 קובעת כי "קבלת ההסדר הכספי תהיה כפופה לחתימת היועץ המשפטי על **סילוק תביעות הן בהקשר להסדר הכספי והן באשר למועד סיום כהונתו**". כמו כן, החלטה קובעת כי "יועץ משפטי שהשלים תקופת כהונה בת שבע שנים יסיים את העסקתו בתוך 90 ימים ממועד קבלת החלטה זו, **בין אם חתם על הסדר כספי ובין אם לאו**".

<sup>2</sup> צבי זרחיה "נתניהו רוצה להיפטר מהיועמ"שים הוותיקים במשרדי הממשלה: יחויבו לפרוש תוך חודשיים" באתר **כלכליסט** (28.10.24), זמין בקישור: [https://www.calcalist.co.il/local\\_news/article/byo28yplyl](https://www.calcalist.co.il/local_news/article/byo28yplyl); סמי פרץ "קשה לפטר את גלנט באמצע מלחמה, אז בינתיים נפטר את מסינג" באתר **TheMarker** (29.10.24), זמין בקישור: <https://www.themarker.com/news/politics/2024-10-29/ty-article/highlight/00000192-d346-d4a2-ab97-db6f31cf0000?gift=a65ca40eb5c4474ba1b037b9f049950d>

<sup>3</sup> אבי בר-אלי, 'זה מסריח? היועמ"שית מתנגדת? בג"ץ יפסול! בואו נצביע על זה במחטף', ה"ש 1 לעיל. רחי יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 9136001 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076. شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص. ب. 36054، القدس 9136001 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076. 208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.36054 Jerusalem 9136001 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076 E-mail: [office@mqg.org.il](mailto:office@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)





10. למעשה, החלטה 2431 מעמידה את היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה בפני בחירה בין קבלת ההסדר הכספי שמגיע להם, תוך ויתור על זכות גישתם לערכאות, לבין סיום תפקיד כפוי ללא קבלת ההסדר הכספי.
11. כך או כך, עד ליום 16.2.2025 יסיימו, באחת, שבעה יועצים משפטיים למשרדי הממשלה את כהונתם, מבלי יכולת למנות להם מחליף קבוע ראוי.
12. כפי שפורט בהרחבה בפנייתנו אשר בסימוכין, מהאמור לעיל עולה תמונה מטרידה ביותר, לפיה אישור החלטת ממשלה 2431 נועדה להביא להחלפה גורפת של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, במטרה להביא לסילוק שומרי הסף במשרדי הממשלה, באופן שמונע משיקולים זרים פוליטיים ועולה לכדי חוסר סבירות קיצוני.
13. נזכיר, כי תפקיד מערך הייעוץ המשפטי לממשלה להוות "שומר סף", במטרה להבטיח כי פעילות המשרד ונושאי המשרה בו תתבצע על-פי דין וכללי המנהל התקין ויתר עקרונות היסוד של שיטת המשפט הישראלית, המחייבים את השירות הציבורי. וכך מעוגן בסעיף 40.311 לתקנון שירות המדינה (להלן: "תקשי"ר):

"(א) תפקיד הייעוץ המשפטי הוא לייעץ ולהנחות את כלל גורמי המשרד בהיבטים המשפטיים של פעולתם, להעמיד לרשות המשרד את הכלים והאמצעים המשפטיים הדרושים ליישום מדיניות המשרד;  
(ב) במילוי תפקידו זה עליו להקפיד להיות "שומר הסף" כדי להבטיח כי פעילות המשרד ונושאי המשרה בו תתבצע על-פי דין וכללי המנהל התקין ויתר עקרונות היסוד של שיטת המשפט הישראלית, המחייבים את השירות הציבורי. על היועץ המשפטי למשרד לפעול לשם קיומו וחיזוקו של שלטון החוק";

14. כפי שנכתב בפנייתנו שבסימוכין, חיכוכים וחילוקי דעות בין היועץ המשפטי לבין המשרד הממשלתי והשר העומד בראשו, מלמדים כי היועץ המשפטי עושה עבודתו נאמנה כשומר סף. זאת, על-ידי הגנה על האינטרס הציבורי של שמירה על כללי המנהל התקין, ולא הגנה על האינטרסים של השר.
15. וראו לעניין חשיבות תפקידם של היועצים המשפטיים קביעותיו של המשנה לנשיאה (בדימוס) רובינשטיין, בבג"ץ 3301/15 ח"כ זהבה גלאון נ' סיעת הליכוד בכנסת ה-20 (נבו 29.6.2015), בפסי"ט"ז לפסק דינו:

"...יש חשיבות רבה לחוות דעת משפטיות. מעורבותו של היועץ המשפטי נדרשת לא כדי להיאבק באינטרס פוליטי כזה או אחר או למנוע חקיקה; לא זה תפקידו. תפקידו להבטיח שמדיניות שעליה מחליטה הממשלה תיושם כדין ועל פי דין, ואף שהממשלה לא תתפרק במהות מסמכויותיה. נער הייתי גם זקנתי ובעיניי ראיתי, במגוון רחב של תפקידים בשירות המדינה לאורך לא הרחק מיובל שנים, כיצד היתה חיונית מאוד מעורבות הייעוץ המשפטי, כיון שמערכות פוליטיות – והדברים נאמרים מבלי לפגוע בפלוני או אלמוני – נוטות לא אחת, אם בלהט העשייה ואם מטעמים פחות ראויים, לדלג על ה"פורמליות", ומכאן



**פתחי מדרון חלקלק. לכן יש חשיבות לייעוץ המשפטי, ולא בשל "תאוות השלטון" של המשפטנים, אלא כיון שהמציאות טעונה שומרי סף"**

16. על כן, ניסיון הממשלה להביא להחלשת מעמד הייעוץ המשפטי באמצעות החלטה 2431 מונעת משיקולים זרים פוליטיים, ועולה לכדי חוסר סבירות קיצוני.

17. ובל נשכח. החלטה 2431 מהווה המשך ישיר של "המהפכה המשפטית", אותה מקדמת הממשלה מאז אשתקד. כחלק מאותה מהפכה משפטית כזכור, קודמו חוקים והחלטות ממשלה הפוגעים בעקרונות היסוד של מדינת ישראל, תוך פגיעה במוסדות שמטרתם להגן על הציבור ולשמור על איזון בין רשויות השלטון.

18. כלומר, חרף המלחמה הקשה והעקובה מדם אשר מתנהלת מזה למעלה משנה, וחרף המציאות הקשה שבה עדיין מוחזקים בשבי חמאס 101 חטופים וחטופות, מאות אלפי אזרחי המדינה מגויסים לשירות מילואים, ומאות אלפים נוספים מצאו עצמם "פליטים בארצם" - הממשלה ממשיכה בשלה בקידום המהפכה המשפטית, תוך שפועלת להביא להדחת היועצים המשפטיים שעומדים על המשמר כשומרי סף.

19. בשעת מלחמה, המשך קידום המהפכה המשפטית באמצעות מהלך פיטורים גורף של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, לרבות במשרד האוצר, עולים אף הם לכדי חוסר סבירות קיצוני.

20. על כך יש להוסיף, כי מדובר במעשה חסר אחריות המערב שיקולים זרים פוליטיים פסולים שענינם שמירה על שרידותה של הקואליציה.

21. **על כן, לאור כל האמור לעיל, התנועה תתכבד לבקש כי תתבטל החלטת ממשלה 2431, וכי אופן היישום של החלטת הממשלה 4528 מיום 1.3.2009 לעניין קציבת כהונתם של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ומסקנות דוח אברמוביץ ישובו לדיון ענייני ומקצועי בממשלה.**

22. נוכח החשיבות והדחיפות הציבורית, נודה לתגובתכם בהקדם, על מנת שנוכל לשקול את המשך צעדינו, לרבות המשפטיים.

בכבוד רב,

עמית לאור

רכזת מחלקת ליטיגציה

רותם בבלי דביר, עו"ד

מנהלת מחלקת ליטיגציה

## נספח 11

העתק כתבתו של צבי זרחיה "שר  
האוצר סמוטריץ' על המלצות היועץ  
המשפטי של משרדו: 'מעניין לי את  
הפופיק'" באתר כלכליסט מיום

8.11.23

עמ' 108



שר האוצר בצלאל סמוטריץ' ואסי מסינג (צילום: אלכס קולומויסקי דוברות משרד האוצר)

## שר האוצר סמוטריץ' על המלצות היועץ המשפטי של משרדו: "מעניין לי את הפופיק"

לאחר שהיועץ המשפטי של האוצר אסי מסינג התנגד להקמת צוות לניהול התקציב בעת המלחמה בטענה כי זה ייטול סמכויות מאגף התקציבים, בחר שר האוצר להתעלם מחוות דעתו והדיר את אגף התקציבים מניהול הנושא

צבי זרחיה 08.11.23 21:20

**תגיות:** [משרד האוצר](#) [בצלאל סמוטריץ'](#) [אסי מסינג](#) [חרבות ברזל](#)

שר האוצר בצלאל סמוטריץ' מתעלם מחוות הדעת של היועץ המשפטי של משרדו אסי מסינג לפיה הוא מתנגד להקמת צוות ניהול התקציב בעת מלחמה, ואמר הערב (ד') כי חוות הדעת "מעניינת לי את הפופיק". שרים שנכחו בישיבת הקבינט החברתי אמרו כי בפתחה אמר סמוטריץ' כי משרדו נמצא בשיח עם כל משרדי הממשלה ובוחן איזה משרדים אפשר לקצץ ואיזה לא.

"אתם בטח קוראים בעיתונים על כל מה שקורה במשרד. הקמתי צוות פעולה בראשות המנכ"ל שלומי הייזלר שנועד להעביר את הכסף מהר יותר", אמר סמוטריץ', ובהתייחסו לחוות הדעת של מסינג הוסיף כי זה "מעניין לי את הפופיק". יועמ"ש האוצר מסינג לא נכח בישיבה.

**נחשף: הטעות הקריטית של מי שחסך מעל 150 אלף בקרן השתלמות**

חיסכון | ממומן

מידע נוסף

**בני 40 ומעלה? הכירו את "הגנבים השקטים של הראיה"**

optistore | ממומן

לחצו כאן

**מלאו-טק להיי-טק: איך הפכה חברת בשר מסורתית לסיפור ההצלחה של השנה עם רווח של 71 מיליון שקל?**

Daily News | ממומן

סמוטריץ' הודיע לשרים שמנכ"ל משרדו הייזלר ינהל את האירוע ויהיה איתם בקשר לגבי המו"מ מול משרדיהם. כלומר, סמוטריץ' מבטל בעצם את חוות הדעת של מסינג ומדיר את אגף התקציבים מלטפל בנושא שעליו הופקד.

היועץ המשפטי של משרד האוצר אסי מסינג קבע כי לא ניתן ליישם את [החלטת סמוטריץ' להקים צוות משימה מיוחד](#) שיהיה אחראי על ניהול תקציב המלחמה בראשות מנכ"ל המשרד שלומי הייזלר- תוך נטילת סמכויות מאגף התקציבים. זאת אחרי שבשבוע שעבר הודיע סמוטריץ' על הקמת הצוות בו יכהנו: הייזלר, הממונה על התקציבים, יוגב גרדוס, והחשכ"ל יהלי רוטנברג. הקמת הצוות בעצם נוגסת בסמכויותיו החוקיות של אגף התקציבים לנתב את כספי התקציב.

[מסינג כתב חוות דעת](#) לשר בה טירפד את הקמת הצוות ובה קבע כי "השינוי המבני, המהותי והמקיף של תחומי האחריות של ראשי האגפים, כהנחיה בדבר צוות משימות מיוחד, אינו יכול לטעמי להתבצע מכוח ההנחיה, גם אם הוא זמני ודחוף לצורכי המלחמה, וזאת לנוכח קשיים משפטיים. על כן לא ניתן לקיים את ההנחיה". עם זאת הוסיף כי "ניתן להשתפר ולהוסיף נהלי עבודה, לתיאום בין אגפים. ניתן לקבוע בנהלים סדרי זמן קצרים המותאמים לעבודה שעת חירום".

**"עוגן יודע גם לייצר תשואה למשקיעים וגם לשנות חיים של אנשים"**

ממומן

**עצמאים ועצמאיות? סוף השנה מתקרב: אל תפספסו את הטבות המס שמגיעות לכם ב-2024**

ממומן

**בדיקה מהירה תוודא שאין לכם כפל ביטוחי בריאות**

ממומן

**התקדמו עכשיו לסדרת tami4edge**

ממומן

"ההנחיה בדבר בצוות משימות מיוחד, יוצרת שינוי מהותי ומקיף של תחומי האחריות, של ראשי האגפים, אשר עוסקים בליבת העיסוק של אגף התקציבים, ואגף החשב הכללי, ומכפיפה אותם ואת שיקול דעתם המקצועי למנכ"ל משרד האוצר. שינוי כזה גם אם הוא זמני ודחוף לצורכי המלחמה, אינו יכול להתבצע לטעמי, להתבצע מכוח הנחייה".

## נספח 12

העתק כתבתו של נטי טוקר "חוק  
אסי מסינג: 'הפיטורים שלו הם לא  
סימפטום. הם המחלה עצמה'"  
באתר TheMarker מיום 29.11.24

עמ' 111

סופשבוע

# חוק אסי מסינג: "הפיטורים שלו הם לא סימפטום. הם המחלה עצמה"

צילום: דוברות משרד האוצר; עיבוד: אורן אימגור

צרחות בפגישות זום, אמירות כמו "מעניין לי את קצה הפופיק" והשתלחויות פומביות. שר האוצר בצלאל סמוטריץ' לא ניסה להסתיר את יחסו ליועץ המשפטי שלו, אסי מסינג, ולניסיונותיו לגרום לקואליציה להקפיד על מינהל תקין. השבוע עברה החלטת ממשלה שתסיים את כהונתו. יחד עם סדרה של מינויים שעתידיים ליפול לידי סמוטריץ', המשרד עלול לאבד את הבלמים שנותרו בו. לשכת השר: "החלטת הממשלה שמה סוף לשחיתות ארוכת שנים"

נתי טוקר לעקוב

29 בנובמבר 2024

במאי 2023, רגע לפני ישיבה חגיגית של הכנסת לאישור התקציב, נטל השר דוד אמסלם את המיקרופון בקצה המליאה ופצח בדברים. "הוא החבלן המקצועי, הוא הפקיד שמחבל באופן עקרוני כמעט בכל דבר, הוא הסיבה למה צריך רפורמה ביועצים (המשפטיים)", אמר כשהוא מכוון את דבריו ליועץ המשפטי במשרד האוצר, אסי מסינג.

כמה חודשים קודם לכן, בפברואר, ניסה שר התקשורת שלמה קרעי להעביר חקיקה שתפגע בתקצוב העצמאי של התאגיד במסגרת חוק ההסדרים. מסינג כתב חוות דעת שהתנגדה לשילוב המהלך בחוק ההסדרים, קרעי הגיב במכתב לסמוטריץ': "אני רואה בחומרה רבה ניסיון זה של פקיד לחבל במדיניות הממשלה, ואני מבקש את טיפולך, ברמת חומרה הולמת". גם את שר התרבות והספורט מיקי זוהר ניתן היה לשמוע בממשלה הנוכחית אומר על מסינג כי "מניעיו נקמניים", וח"כ שמחה רוטמן (הציונות הדתית) אמר כי "הוא עושה פוליטיזציה של הייעוץ המשפטי בצורה נוראית ואיומה בעיניי".

אסי מסינג. "לאוצר יש המון כוח. אם אין את הגיבוי של הייעוץ משפטי, המודל יקרוס לתוך עצמו" צילום: אורן בן חקון

עם זאת, את העימותים הרבים ביותר רשם מסינג מול שר האוצר בצלאל סמוטריץ' – עימותים שגלשו כמעט לכל נושא ונגעו לגורלם של מיליארדי שקלים. מאחורי הקלעים חוו באוצר צרחות בפגישות זום, אמירות מבזות מצד סמוטריץ' בסגנון "מעניין לי את קצה הפופיק" והשתלחויות פומביות. סמוטריץ' אפילו לא ניסה להסתיר את העוינות שלו כלפי מסינג כשחוות דעת שלו והנחיותיו שיבשו לסמוטריץ' ולממשלה לא פעם תוכניות לשפוך כסף על מגזרים מקורבים או לקדם חוקים והנחיות בניגוד לחוק ולמינהל התקין.

## שני יועצים משפטיים על הכוונת

העימותים האלה עשויים להסתיים בקרוב. התנעתה מחדש של ההפיכה המשטרית לוותה השבוע בצעד משמעותי. הממשלה אישרה הסדר שבמסגרתו היא תעצים משמעותית את כוחה ותכפה על שבעה יועצים משפטיים מכהנים לפרוש מתפקידם בסוף השנה, לאחר כהונה של שבע שנים. במרכזה של ההחלטה, שמתבססת על החלטת ממשלה שלא יושמה מ-2009, נמצאים בטווח המידי שני יועצים משפטיים סוררים: שלומית ברנע-פרגו ממשד ראש הממשלה ומסינג. עם זאת, מאחר שברנע-פרגו אמורה לפרוש לפנסיה בתחילת 2025, מסינג נותר היעד המרכזי של המהלך.



אף שהיועצת המשפטית לממשלה גלי בהרב־מיארה קבעה כי יש מניעה משפטית ליישם את ההחלטה ללא הסדר, במשרד האוצר כבר יש תחושה שמסינג בדרכו החוצה בסוף השנה. אמנם צפויה להיות מוגשת עתירה לבג"ץ על ידי עו"ד גלעד ברנע בשם חברי מטה מאבק האקדמיה, פורום הכלכלנים למען הדמוקרטיה ופורום ההיטק למען ישראל, אבל לא בטוח שבג"ץ יתעמת עם הממשלה גם בנושא הזה — לצד שלל החזיתות שבהן הוא מצוי מולה — וייתן צו ביניים שיעכב את ביצועה.

סמוטריץ' החל להכין את "הנבוט" לפני כמעט שנה, חודשיים לאחר תחילת המלחמה, והשבוע הוא חבט בו בעוצמה. הדחה של מסינג, שהיה במשך שנים אחד משומרי הסף החשובים ביותר באוצר, מטלטלת את המשרד. עזיבה זו, אם תתרחש, תצטרף לסיום הקדנציה הצפוי של ראש אגף התקציבים במשרד האוצר, יוגב גרדוס, באוגוסט הקרוב. גרדוס אף עשוי להחליט לפרוש קודם, מאחר שכבר השלים קדנציה של ארבע שנים — גם אם חלקה כממלא מקום.

המשמעות היא שסמוטריץ' צפוי לקבל לידיו בשנה הקרובה שני מינויים חדשים של שתי הדמויות המרכזיות בניהול כספי המדינה. עבור השר שהקדנציה שלו מתאפיינת בניסיונות לשעבד את משרדו לצורכיו הפוליטיים — תוך העברת כספים למוסדות תורניים, לאברכים ולהתנחלויות — כיפוף הדרגים המקצועיים עשוי להיות מעתה קל הרבה יותר. רבים באוצר שעמם דיברנו הביעו חשש כי המשמעות היא שמעתה כשקופת המדינה תיבזז, כבר לא יהיה מי שיצעק.

**סמוטריץ' ניסה להדיר את רגליו של מסינג מכל אחריות על משרד האוצר כבר חודש אחרי פרוץ המלחמה. "אינך מוסמך להורות לא למנכ"ל ולא לרמ"ט שלי לנקוט או לא לנקוט פעולה כלשהי", כתב לו. "אתה יועץ, ומתוקף כך אתה רשאי לייעץ, אך לא לתת הנחיות למי שאינם עובדי המחלקה המשפטית הכפופים לך"**

אין דרך לתאר את חשיבותו של האדם שעומד בראש האגף המשפטי באוצר. הייעוץ המשפטי הוא אמנם אגף נפרד באוצר, אבל חולש כמעט על כל פעילות בתוך משרד המטה החזק בממשלה. הוא מלווה את ניהול התקציב וקידום הרפורמות באגף התקציבים, העברות הכספים על ידי אגף החשב הכללי, והחלטות הממונה על השכר בנוגע לשכרם של קרב מיליון עובדי מדינה. כל החלטת ממשלה, כל חקיקה בכנסת, כל הסכם שכר, מכרז, הליך תמיכה או הקצאה, עוברים דרכו. זו רצפת הייצור של הממשלה.

"למשרד האוצר יש כוח עצום בגלל המבנה המיוחד מאוד שלו", מסביר שאול מרידור, לשעבר ראש אגף התקציבים במשרד האוצר. "הוא לא רק מנהל תקציב. מאז 1985 הוא גם זה שמקדם רפורמות. כל התהליכים האלה עובדים דרך הלשכה המשפטית באוצר. יועץ משפטי צריך לתת הרבה גמישות ולקדם את מדיניות השר, אבל מצד שני לעמוד מול השר ומול הממשלה כשצריך להגיד להם עד כאן".

"כמות הכוח של האוצר היא מדהימה. אם אין את הגיבוי של הייעוץ משפטי, שהכל נעשה כמו שצריך, המודל יקרוס לתוך עצמו — גם מול הציבור וגם ביכולת של המשרד לעבוד", מוסיף גורם באוצר.

## מדמות אפרפרה לאויב מר

ב-2017, כשמסינג מונה לתפקיד קבוע של היועץ המשפטי של האוצר, היו רבים שסברו שזה המינוי הנוח ביותר לדרג הפוליטי. מסינג מונה בתקופת שר האוצר לשעבר משה כחלון והמנכ"ל הדומיננטי שלו שי באב"ד. אף שהסמכות לבחירת יועץ משפטי אינה מונחת בידיהם, הם עבדו כדי שייבחר והכללים אף שונו מעט כדי שזה יקרה. מסינג נראה אז אדם אפרפר, נינוח, אפילו מעט שברירי, וההנחה הייתה שהוא יהיה יועץ משפטי נוח במיוחד לדרג הפוליטי.

מסינג מונה ב-2016 במילוי מקום לתפקיד היועץ המשפטי של האוצר, ובמקביל החל מכרז פנימי. אלא שמסינג עצמו החליט שלא להשתתף בו, מסיבות אישיות שהביאו להיעדרותו באותם ימים ממשרד האוצר למשך תקופה ארוכה. לאחר שנפתח מכרז חיצוני,

מסינג החליט בכל זאת שהוא מעוניין בתפקיד. לאחר המלצה של מנכ"ל האוצר דאז שי באב"ד ונציב שירות המדינה, הוחלט בנסיבות חריגות לאפשר לו להגיש מועמדות לתפקיד לאחר תום מועד הגשת המועמדות.

בצלאל סמוטריץ'. אמירות כמו "מעניין לי את קצה הפופיק" צילום: אוליביה פיטוסי

הוא התגלה כאחד היועצים המשפטיים החזקים במשרד האוצר. במהלך שנות כהונתו הוא לא היסס לפתוח חזית מול שורת של שרים בממשלה, חלקם צעקניים ובוטים, מול הממשלה כולה — וכמובן מול כל שרי האוצר תחתם כיהן. קשה יהיה לסכם בכתבה אחת את שורת העימותים של מסינג מול שרי הממשלה במהלך כהונתו ואת ההתבטאויות הקשות כלפיו, עוד לפני העימות המרכזי מול סמוטריץ', אבל אלה כמה מהבולטים בהם.

אף שלשכת כחלון תמכה במועמדות מסינג, בסוף 2018 פרץ עימות חריף בין אגף התקציבים ללשכת השר, יחד עם אגף החשב הכללי ורשות המסים, סביב תחזית עדכנית שצפתה גירעון גבוה מהחזוי. אגף התקציבים בראשות מרידור דרש לפרסם את התחזית העדכנית לקפיצה בגירעון מעבר לתחזיות. בהמשך, דיווח אגף התקציבים למבקר המדינה על ניסיונות שנעשו בסוף השנה למתן את הגירעון באמצעים מלאכותיים, למשל באמצעות הקדמה של גביית מסים.

מסינג ניצב באותה תקופה לצד אגף התקציבים. כך, הוא פירסם חוות דעת שחייבה את הממשלה לפרסם את תחזית הגירעון העדכנית והגבוהה, בניגוד לעמדת באב"ד. מסינג הואשם אז בחיבור הדוק מדי לאגף התקציבים. "זה היה קמפיין של אגף התקציבים, והיה ברור שמסינג עובד בשביל אגף התקציבים. הייתה שם בעיה שהם ניפחו מעבר לכל פרופורציה, כפי שהתברר לאחר מכן כאשר הגירעון אכן היה 2.9%", טוען גורם שהכיר את הנעשה בלשכתו של כחלון.

לדברי אותו גורם, "מסינג הוא בחור טוב והלב שלו במקום הנכון, אבל בסוף המטרה של יועץ משפטי היא לאפשר לשר לקדם את המדיניות שלו. מסינג יצר לעצמו התנגדויות כי הייתה תחושה שהוא מכניס אג'נדה שלו לגבי מה מותר ומה אסור. בנוסף, משרד האוצר הוא

משרד מסובך, אבל מסינג נכנס לעולמות של מחנאות במשרד והיה בצד של אגף התקציבים".

ישראל כ"ץ. מסינג כינה אותו "הורדוס" בתכתובת וואטסאפ צילום: יותם בן יצחק

מרידור דוחה את הטענה על תיאום חריג כלשהו בינו לבין מסינג. "יועץ משפטי של האוצר צריך לקדם את המדיניות של השר", הוא אומר. "הוא גם עוצר לפעמים תוכניות של אגף התקציבים. רבתי עם מסינג אינספור פעמים והוא ניצח, וזה בסדר גמור. כיבדתי את זה. בתקופת הקורונה תיקנו שבע פעמים את חוק יסוד משק המדינה. היא איפשר לממשלה לעשות דברים מאוד חריגים כי זו הייתה המדיניות. מצד שני, כשבא שר אוצר (כחלון; נ"ט) ומנסה לשנות מספרים, מסינג נעמד על הרגליים האחוריות ומנע את זה".

העימותים עם כחלון היו רק הפתיח. בתקופת הקורונה, תחת שר האוצר ישראל כ"ץ, אף שהלשכה המשפטית קידמה הליכי חקיקה חסרי תקדים להגדלת התקציב, מתן מענקים ביד נדיבה ופיצויים לאזרחים ועסקים, ההתעקשות של מסינג לא פעם על תקנות שוויוניות ללא נחמות או פגיעה במינהל תקין, הפכה אותו למוקצה בלשכת השר. זה האחרון מידר אותו משיבות, הנחה כי יתנהל מולו רק בכתב — ולאחר מכן אף פנה לנציב שירות המדינה וטען כי מסינג לא ראוי להיות משרת ציבור. כ"ץ האשים אותו כי הוא פועל עבור מרידור.

משה כחלון. העימותים איתו היו רק הפתיח לשרי האוצר הבאים צילום: עופר וקנין

ההתנהלות הכוחנית של כ"ץ ולשכתו כלפי מסינג הגיעה למצב שבו, במהלך ישיבת ממשלה שבה נכח מסינג, צילם גורם מלשכת כ"ץ את מסך הטלפון הפרטי של מסינג והעביר אותו לידי השר. בצילום נראתה התכתבות פרטית של מסינג עם דוברת המשרד, לילך ויסמן, שבה מסינג כינה את כ"ץ בכינוי הלעגני "הורדוס", שהתבסס על ציטוט של השר.

כ"ץ הפיץ את התכתובת הזאת וטען כי מסינג מדליף משיבת ממשלה. בפועל, התכתובת עסקה בכך שכ"ץ הודה בישיבת קבינט הקורונה

למסינג על כך שסייע למנוע סגר מלא בסבב השני של הסגרים, וזאת בטיעון משפטי שאי־אפשר לפגוע בזכויות אזרחים אם אין הצדקה בריאותית. בהמשך התנצל מסינג במכתב לכ"ץ על השימוש במונח "הורדוס".

בכירי האוצר באותה תקופה שיבחו את התנהלות הלשכה המשפטית של מסינג. אחרים בלשכת כ"ץ טוענים עד היום "שהיו הרבה דברים שנעצרו סתם, המטרה הייתה לטרפד, בלי לדעת מה נכון ומה לא, כי זה ישראל כ"ץ. ניסו לשים לשר רגליים".

## סמל של מה שצריך לפרק

האפיזודות האלה היו רק הקדמה לעימותים החריפים בממשלה הנוכחית, שבה מסינג נהפך לסמל של כל מה שיש לפרק באמצעות ההפיכה המשטרית. מסינג התעקש מול סמוטריץ' בנוגע לניסיונו של האחרון להכניס העברות של כספים קואליציוניים לבסיס התקציב — כך שיועברו באופן אוטומטי בכל שנה. הוא חסם יחד עם החשב הכללי באוצר את הזרמות הכספים הבלתי־מפוקחות לרשתות החרדיות במאות מיליונים; כשסמוטריץ' ניסה לעקוף את אגף התקציבים ולהקים צוות נפרד שינהל את תקציבי המלחמה, מסינג הבהיר כי לו כי הדבר אינו חוקי; והקרב האחרון היה זה שנגע לסבסוד מעונות היום למשפחות אברכים ב-200 מיליון שקל בשנה, קרב שבו מסינג היה הראשון שפירסם חוות דעת שלפיה פסיקת בג"ץ מונעת גם את סבסוד המעונות.

בהתאם לכך, סמוטריץ' ניסה להדיר את רגליו של מסינג מכל אחריות על משרד האוצר כבר חודש אחרי פרוץ המלחמה. אז, במענה למכתב של מסינג, סמוטריץ' שיגר לו מכתב בוטה שבו כתב: "אינך מוסמך להורות לא למנכ"ל ולא לרמ"ט שלי לנקוט או לא לנקוט פעולה כלשהי, ולמעשה גם לא לאף אחד אחר שאינו כפוף לך. אתה יועץ, ומתוקף כך אתה רשאי ליעץ, אך לא לתת הנחיות למי שאינם עובדי המחלקה המשפטית הכפופים לך".

כחודש אחר כך כבר החלו דיונים בסביבת סמוטריץ' סביב יישום החלטת הממשלה שתביא להדחת היועצים המשפטיים. קידום

ההצעה הזאת עדיין לא היה אמור להשפיע אז על מסינג, שרק במאי השנה השלים קדנציה של שבע שנים. באוצר יש אפילו מי שמשוכנע שדווקא אז סמוטריץ' ניסה להוביל את ההצעה — כדי שבאופן רשמי היא לא תחול על מסינג ולא תיראה כמכוונת כלפיו.

## השפעה ניכרת של שי ניצן

מסינג מתגורר בהוד השרון עם אשתו ושני ילדיו. הוא בוגר תואר ראשון ושני במשפטים, מאוניברסיטת תל אביב ומהעברית, והוא בעל תואר ראשון נוסף במדעי המחשב וניהול מערכות ניהול מהאוניברסיטה הפתוחה. בעוד רבים מחבריו לספסל הלימודים התקדמו לצמרת פירמות עורכי הדין הפרטיות, מסינג ידע מראש שהוא הולך למגזר הציבורי. את ההתמחות שלו עשה בתחילת שנות ה-2000 במחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, אצל דמות מוכרת: שי ניצן, לימים פרקליט המדינה שהוביל את כתב האישום נגד בנימין נתניהו.

ההשפעה של ניצן על מסינג הייתה כנראה משמעותית. מסינג אימץ במהלך השנים את מודל פקיד ציבור של ניצן: אדם שלא מהסס לספוג אש חזיתית מהדרג הפוליטי ולהיאבק על עקרונותיו למינהל תקין ונקי משחיתות, אבל על הדרך גם מואשם בהתנהלות כוחנית וכדמות שלא תמיד קל לשתף עימה פעולה.

כשהגיע לאוצר ב-2002 היה מסינג העובד ה-13 בלשכה המשפטית באוצר. מאז נרשם גידול חד בפעילות. לא רק יותר חוקים, אלא גם חוקים שנהפכו ליותר פרטניים ורחבים, והלשכה המשפטית גדלה כבר ל-32 עורכי דין. עובדים באגף התקציבים מספרים כי לא פעם יש להם עימותים מול מסינג. כשהם דורשים ממנו שיזרום איתם בהחלטות שונות שסייעו לקדם מדיניות, גם כשהיא עשויה לפגוע בזכויות או בקניין של אנשים אחרים — הוא מסרב.

**"למשרד האוצר יש כוח עצום בגלל המבנה המיוחד  
מאוד שלו. מאז 1985 הוא גם זה שמקדם רפורמות.  
כל התהליכים האלה עובדים דרך הלשכה המשפטית.  
יועץ משפטי צריך לתת הרבה גמישות ולקדם את  
מדיניות השר, אבל גם לעמוד מולו ומול הממשלה  
כשצריך להגיד להם עד כאן"  
שאל מרידור, לשעבר ראש אגף התקציבים**

"מסינג הוא אחד המשפטנים היותר טובים שיש בממשלה. הוא יותר מ-20 שנה במערכת, הוא מכיר דברים ולוקח את זה ללב, כי הוא באמת מאמין במה שהוא עושה", אומר בכיר בממשלה. "לאגף התקציבים יש הרבה ויכוחים איתו שמגיעים לצעקות. הוא מנסה לאפשר, אבל לא פעם אומר להם שהם מגזימים ועוצר להם מהלכים. ייתכן שפה ושם הוא גם טיפס על עצים גבוהים מדי. אבל הוא עושה את זה רק כי הוא חושב שזה מה שנכון. אלה שמנסים להדיח אותו רוצים להעיף שומר סף שלא היה מספיק נאמן. הם רוצים לחלק כסף בלי שום פרמטרים של שוויון. מפריע להם שיושב שם מישהו ואומר להם שזה לא בסדר".

הטענות נגד מסינג על חוסר שיתוף פעולה ו"תקיעת תהליכים" מוכרות במשרד האוצר, אבל בכירים במשרד דוחים אותן. הם מזכירים כי בתקופתו של מסינג עברו חמישה תקציבי מדינה, אלפי החלטות קודמו, בהם חוקי הסדרים בהיקף של כ-2,000 עמודים, קופסאות קורונה (הקצאה חד-פעמית שנועדה למטרה מסוימת) ותקציבי מלחמה. "הוא קידם מדיניות של שרים על ספידים", אומרים במשרד.

לצד העימותים מול הדרג הפוליטי, מסינג גם נקלע למחנאות הפנימית במשרד האוצר, שנראה היה שהתעצמה בעשור האחרון.

**"טוב שכל עובד מדינה יהיה בתפקיד תקופה מוגבלת, אבל זה לא העניין. הסיפור הוא ממשלה באובססיה להעלים אנשי מקצוע מהמגזר הציבורי. משרד האוצר נמצא לפני חקיקת תקציב המדינה ל-2025. הכלכלה מרוסקת, הגירעון עצום, אבל הממשלה עושה הכל בשביל להילחם בשדרה**

**המקצועית"**

נגה רובינשטיין

עיקר היריבות הוא בין אגף התקציבים לאגף החשב הכללי. בסדרה של עימותים כאלה מסינג זרם יותר עם אגף התקציבים, ולו בגלל ההזדהות הערכית – שכן גם אגף התקציבים פועל במתח קבוע מול הדרג הפוליטי ונאבק בהחלטות ממניעים זרים. "אגף התקציבים תמיד לעומתי לשר. לכן הבחירה של מסינג בו גרמה לעימות גדול יותר בינו לבין סמוטריץ'", אומר גורם באוצר.

כמה פעמים קיבלו החלטות של מסינג הכשר מבג"ץ בעתירות שונות שהוגשו בנוגע אליהן. רק באחרונה קרה הדבר בסוגיית התקצוב של מעונות יום לילדי אברכים. גם בפסק דין של בג"ץ שביטל את החקיקה לביטול עילת הסבירות, התייחס מ"מ נשיא העליון יצחק עמית באריכות לעמדתו של מסינג נגד החוק, שנגעה לפגיעה האפשרית במעמד הייעוץ המשפטי כתוצאה מהחקיקה. מסינג הסביר אז כי היועץ המשפטי הוא "הבלם הראשון והיומיומי שיש בו כדי לרסן ולבקר את החלטות השרים... ומהווה מנגנון נוסף של איזונים ובלמים מול הכוח השלטוני של הרשות המבצעת".

מנגד, מסינג ספג לפחות פעמיים מכות בבג"ץ. האחת כשתמך בקידום תקציב דו־שנתי של 2017 ו-2018, בג"ץ קבע בסוף 2017 כי תיקון חוק יסוד תקציב המדינה בהוראת שעה פעם אחר פעם "עולה לכדי שימוש לרעה בחקיקת היסוד" והתריע כי בפעם הבאה יבטל זאת. מאז, בכל פעם שמועבר תקציב דו־שנתי, מועברים למעשה שני



חוקי תקציב לשתי שנים, מה שמסרביל משמעותית את עבודת האוצר והכנסת.

החלטה נוספת שבג"ץ פסל התקבלה בממשלה הקודמת, כששר האוצר דאז אביגדור ליברמן ביקש לבטל את סבסוד מעונות למשפחות אברכים ולהכניס מרכיב של מיצוי כושר השתכרות. בג"ץ קבע כי המהלך לא ייכנס באמצע שנת הלימודים אלא יידחה.

## "להרוס את השירות הציבורי"

הפחד מהדחתו של מסינג מלווה בחשש מהליך הבחירה במחליפו. באופן עקרוני, שר אינו מעורב כלל בהליך בחירה של יועץ משפטי למשרדו, גם אם בעבר ניסו בקואליציה, כחלק מצעדי ההפיכה המשטרית, לקדם חקיקה שלפיה גם יועצים ימונו במשרות אמון — צעד שהיה מחריב לחלוטין את מעמדו ויכולתו לוודא שהממשלה פועלת על פי חוק. בממשלה יש מי שחושש כי סמוטריץ' ימנה ממלא מקום, או יועץ משפטי קבוע שיהיה מוחלש או מקורב אליו פוליטית, וכך ינטרל שומר סף משמעותי במשרד.

"זו הרי השיטה של הממשלה הזאת. ממנים הרבה ממלאי מקום ואז אנשים שזורמים איתם יכולים בסוף להתמנות לתפקיד", אומר גורם משפטי בכיר. "זה גם מה שיקרה עם היועצים המשפטיים שיוכרחו לפרוש. יעיפו אותם מהר, אבל אף אחד לא יעשה מכרז מהיר. זה מסר איום ונורא והרס השירות הציבורי".

מינוי יועץ משפטי קבוע אינו נעשה על ידי השר, אלא במכרז. בשלב הראשון מתקיים מכרז פנימי למועמדים בתוך הממשלה, ואם לא נמצא מועמד אפשר לצאת למכרז חיצוני. אלא שגם ההליך הזה עשוי להיות מנוצל על ידי סמוטריץ'. ועדת המכרזים כוללת את מנכ"ל המשרד, משנה ליועצת המשפטית לממשלה, יועץ משפטי של משרד אחר ונציג של איגוד המשפטנים. סמוטריץ' והממשלה עלולים להפר את הנוהל הזה, בדיוק כמו שנעשה בימים אלה בנוהל של מינוי נציב שירות המדינה. שנית, באופן מסורתי נקבע כי מי שעומד בראש הוועדה הוא המשנה ליועצת המשפטית. סמוטריץ' יכול לשנות זאת

ולהציב מועמד אחר בראשות הוועדה, וכך להשפיע באופן משמעותי הרבה יותר על מסקנותיה.

השר דוד אמסלם בכנסת: "הוא החבלן המקצועי, הוא הפקיד שמחבל באופן עקרוני כמעט בכל דבר" צילום: מרק ישראל סלם

סימן השאלה הגדול הוא מי יחליף את מסינג בתפקיד. המועמד הטבעי להחליפו הוא המשנה ליועץ המשפטי של האוצר, דודי קופל, שזוכה להערכה רבה גם בקרב דרגים מקצועיים במשרד. קופל גם צפוי למלא את התפקיד במילוי מקום עד לבחירת יועץ משפטי קבוע, אלא אם כן, סמוטריץ' ינסה לקדם מועמד זמני נוח יותר עבורו.

אבל במשרד האוצר יש חששות כי סמוטריץ' ינסה להנחית יועץ משפטי אחר, שיהיה יותר לטעמו או מקורב אליו יותר. הבעיה העיקרית היא שתנאי הסף למשרת הייעוץ המשפטי של האוצר הם מגוחכים למדי. הם דורשים שש שנות ניסיון כעורך דין בלבד. "זה יכול לייצר כמות שרלטנים אדירה שתתמודד לתפקיד", אומר גורם משפטי המכיר את עבודת הממשלה. "יש סיבה להיות מוטרדים מאוד ממה שקורה עכשיו. יכול להיות פה הליך מינוי לא ראוי".

**גורם משפטי בכיר: "זו הרי השיטה של הממשלה הזאת. ממנים הרבה ממלאי מקום ואלה שזורמים איתם יכולים בסוף להתמנות לתפקיד. זה גם מה שיקרה עם שמונת היועצים המשפטיים שיפרשו. יעיפו אותם מהר, אבל אף אחד לא יעשה מכרז מהיר. זה מסר איום ונורא והרס השירות הציבורי"**

בכיר ממשלתי מביע חשש אמיתי מפני ההתפתחויות של החודשים הקרובים. "ההזדמנות שנקרתה לממשלה באופן מפתיע להדיח את מסינג ואת ברנע־פרגו, בנוסף לגרדוס שעומד לסיים תפקיד באוגוסט, פותחת פתח מסוכן מאוד. אפשר באמצעות שני מינויים להרוס את השירות הציבורי. היכולת להזיק היא אדירה. כל מה ששרים עשו עד

כה ליעוץ המשפטי לא מתקרב לקרוסליים של הנזק שיכול להיווצר כעת".

"הלשכה המשפטית של האוצר היא מהמצטיינות שיש בשירות הציבורי", אומר בכיר משפטי שעובד מול הממשלה. "זה לא רק מסינג. דורות של עורכי דין התחנכו שם. לשכה משפטית באוצר צריכה להכיר את כל עבודת הממשלה והזוויות הכלכליות והמשפטיות שלה, ומסינג והלשכה שלו הם אכן כאלה".

שר התקשורת שלמה קרעי: "אני רואה בחומרה רבה ניסיון זה של פקיד לחבל במדיניות הממשלה" צילום: אבי אחוין/לע"מ

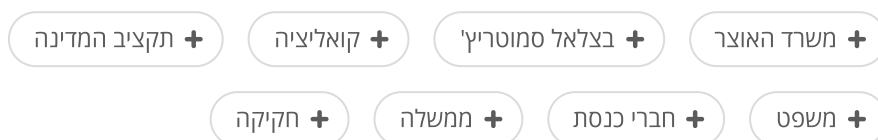
עו"ד נגה רובינשטיין ממשרד KRB, לשעבר היועצת המשפטית של משרד התקשורת, משוכנעת כי מסינג הוא הדמות המרכזית שממנה רוצה הממשלה להיפטר בימים אלה. "החלטת הממשלה לפטר שמונה יועצים משפטיים נועדה למטרה אחת: לפטר את היועץ המשפטי של האוצר, אסי מסינג, ולהחליש את הלשכה המשפטית של האוצר".

היא מודה כי יש צורך באסדרה של תקופת הכהונה של יועצים משפטיים ונושאי משרה בכירים בכלל. "נכון בעיניי שכל עובד מדינה יהיה בתפקיד תקופה מוגבלת, אבל זה לא העניין. הסיפור הוא ממשלה באובססיה להעלים אנשי מקצוע מהמגזר הציבורי. משרד האוצר נמצא רגע לפני הובלה של חקיקת תקציב המדינה ל-2025. הכלכלה מרוסקת, הגירעון עצום. הממשלה צריכה את כל המקצועיות והניסיון האפשריים, אבל עושה הכל בשביל להילחם בשדרה המקצועית".

לדבריה, "התופעה שהכי מפריעה לממשלה היא עובדי מדינה לא צייתנים, בעלי תפקיד שמחייבים את שרי הממשלה להתמודד עם מה שקשה, רק שלא יחלקו עליהם. מסינג התעקש שעל הממשלה לחלק כספים ציבוריים באופן שוויוני ולא מפלה, לכן היה דחוף לממשלה לפטר אותו. הפיטורים הם סימפטום של תהליך ההשתקה שעובר על אנשי המגזר הציבורי. אבל במקרה של מסינג הפיטורים הם יותר מסימפטום, הם המחלה עצמה".

מלשכת שר האוצר נמסר: "שר האוצר רוחש הערכה רבה לעו"ד מסינג על תרומתו רבת השנים לשירות הציבורי במשרד האוצר. השר לא קידם שום חקיקה הנוגעת להדחת יועצים משפטיים, אלא הביא למימוש החלטה ישנה מ-2009 שקצבה את כהונתם, ושם סוף לשחיתות ארוכת שנים שבמסגרתה הם עשו שימוש בסמכותם המינהלית כדי לגרוף הטבות כלכלית אישיות מופרזות לכיסם הפרטי. מדהים שבמקום לחפש להיכן להוליך את חרפתם ולקבור אותה עמוק, יש מהם מי שמתגאים בכך ומתדרכים עיתונאים".

### לחצו לקבלת עדכונים בנושא:



**הצג עוד**    דיורים | מערכת | הנהלה | תנאי שימוש | רכשו מנוי | ביטול מנוי | שאלות ותשובות | צרו קשר | פרסמו אצלנו | הצהרת נגישות

חדשות, ידיעות מהארץ והעולם - הידיעות והחדשות בעיתון הארץ. סקופים, מאמרים, פרשנויות ותחקירי עומק באתר האיכותי בישראל

© כל הזכויות שמורות להוצאת עיתון הארץ בע"מ

## נספח 13

העתק כתבתם של ניצן שפיר ואורן  
דורי "הסיבות למהלך והסיכוי  
שבג"ץ יתערב: סמוטריץ' העלה  
הילוך בניסיון להחלפת דמות  
המפתח באוצר" באתר גלובס מיום  
17.11.2024

עמ' 126

## הסיבות למהלך והסיכוי שבג"ץ יתערב: סמוטריץ' העלה הילוך בניסיון להחלפת דמות המפתח באוצר

בניגוד לעמדת היועמ"שית, הממשלה אישרה את המתווה החד-צדדי שהעלה בצלאל סמוטריץ' לסיום כהונת היועמ"שים הוותיקים • זאת, אף שבשנה האחרונה גובש הסכם אחר בין נציגיהם למדינה • המניע: הזנת אסי מסינג, היועמ"ש באוצר, מדרכו של סמוטריץ' • האם בג"ץ יתערב?



17.11.2024 יצן שפיר אורן דורי



בצלאל סמוטריץ', שר האוצר, אסי מסינג, היועץ המשפטי באוצר, גלי בהרב-מיארה, היועמ"שית / צילומים: דוברות הכנסת, דר בון, יאב דודקביץ/דיעות אחרונות

הניסיון לפטר את היועץ המשפטי של משרד האוצר, אסי מסינג, עולה מדרגה, והפעם במהלך מואץ.

בישיבת הממשלה השבועית אושרה הצעה חדשה ישנה שהעלה שר האוצר בצלאל סמוטריץ', אשר תכפה על יועצים משפטיים שהשלימו שבע שנות כהונה לסיים את תפקידם תוך שלושה חודשים (90 יום).

- בניגוד לעמדת היועמ"שית: הממשלה אישרה מהלך לפיטורי יועמ"שים ותיקים
- למרות שהצנזורה פסלה ובניסיון להשפיע על דעת הקהל: פרטים חדשים על פרשת הדלפת המסמכים

- פרסומת -



ההצעה, שאושרה בניגוד לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, מורה לנציב שירות המדינה ולממונה על השכר במשרד האוצר לגבש תוך 14 ימים את ההסדר הכספי ליועצים הפורשים. זאת, אף שבשנה האחרונה התקיים שיח מקצועי בין גורמים אלה לבין נציגי היועמ"שים, שכבר הוליד מתווה אחר שניבושו בישורת האחרונה.

מדובר בהוצאה לפועל של החלטה

משנת 2009 שלא בוצעה כאשר לאורך השנים נעשו נסיונות לקבוע את ההסדר הכספי. בחוות דעת חריפה עליה חתומים שלושה מהמשנים ליועמ"שית, אביטל סומפולינסקי, שרון אפק וד"ר גיל לימון, נכתב כי קיים "חשש ממשי לכך שההצעה נגועה בשיקולים זרים", והוצמדה לה "תכלית פרסונאלית: לוודא כי יועצים משפטיים מסוימים יסיימו את תפקידם באופן מידי, בהמשך למחלוקות מקצועיות עם הדרג הממונה". נראה כי הכוונה היא בעיקר למסינג, שהיחסים בינו לבין השר ידעו עימותים רבים, כולל באחרונה סביב החלטת היועץ המשפטי נגד סבסוד מעונות יום לילדי אברכים המחויבים בניוס. באוגוסט אף פירסם סמוטריץ' מכתב חריף נגד מסינג, בו טען כי הוא "מונע מאג'נדה עוינת" בכל הנוגע לציבור החרדי.

ההצעה צפויה להשפיע על היועמ"שים של משרדי האוצר, הרווחה, החינוך, העלייה והקליטה, התפוצות, השוויון החברתי והחקלאות.

## נפסל: הסכם מדורג

ההצעה שהניח סמוטריץ' מהווה שינוי דרמטי מהמתווה שהתגבש בחודשים האחרונים במגעים בין נציבות שירות המדינה, משרד המשפטים ואגף השכר באוצר. במסגרת אותם מגעים, בין נציגי היועמ"שים למדינה, דובר תחילה על פרישה מדורגת של היועצים לאורך תקופה של שנה עד שנה וחצי בתמורה לחבילת פרישה נדיבה. "זה לא הבשיל כי סמוטריץ' נכנס לאירוע", אומר גורם ממשלתי המצוי בפרטים.

הסיבה היא, בין השאר, שמסינג הבהיר כי במתווה של פרישה מדורגת, יעדיף שלא להיות מבין הראשונים שיעזבו. המשמעות: מסינג, ה"לעומתי" לפי סמוטריץ', היה נשאר ללוות את צעדיו במשרד עד חמישה חודשים לסוף כהונתו כשר האוצר, אם בחירות 2026 לא יוקדמו קודם לכן.

הכלי החשוב ביותר בידיים של שר אוצר הוא חלוקת הכספים בעת העברת תקציב המדינה - הסכם פרישה מדורג לא היה מותיר לסמוטריץ' אפילו תקציב אחד להעביר מבלי הצורך בחוות הדעת המשפטיות של מסינג.

מעבר להחלטה על פרישת בזק של היועמ"שים, נוסח ההצעה שהעלה סמוטריץ' לאישור הממשלה מרמז גם על קיצוץ משמעותי בחבילת הפרישה ליועצים הוותיקים.

המתווה המקורי שנובש באגף השכר הציע ליועצים המשפטיים הוותיקים מענק פרישה של עד 24 משכורות חודשיות. סכום זה נועד לגשר על תקופת הצינון המחייבת של 9-12 חודשים. לעומת זאת, בדברי ההסבר להצעת ההחלטה הנוכחית מוזכרת רק תקופת הסתגלות של שבעה חודשי שכר - פחות משליש מהסכום שנדון במגעים המקוריים.

- פרסומת -



ההחלטה שהביא סמוטריץ' אמנם כוללת אפשרות להארכת כהונה ליועצים במקרים חריגים, אך הדבר מותנה בבקשה של מנכ"ל המשרד הרלוונטי ובאישור נציב שירות המדינה, בהתייעצות עם הממונה על השכר. מאחר שמנכ"לי המשרדים הם מינוי של השרים, גורמים המעורים בפרטים טוענים כי בפועל מדובר במנגנון שיאפשר לשרים להשאיר בתפקידם רק את היועצים המשפטיים "שחפצים ביקרם".

הרקע לכל הסיפור כאמור הוא החלטת ממשלה משנת 2009 שקבעה כי כהונת יועצים משפטיים תוגבל לשבע שנים, תוך מתן הסדר כספי לפורשים. אולם ההחלטה מעולם לא יושמה במלואה בשל אי-הסדרת תנאי הפרישה. בדברי ההסבר להצעה הנוכחית נכתב כי "עד כה, וכעבור 16 שנים, טרם גובש הסדר כספי ליועץ משפטי שהשלים תקופת כהונה בת 7 שנים".

### יגיע לבג"ץ?

ההחלטה עשויה להגיע לבג"ץ בטענה לחוסר סבירות, ובתנועה לאיכות השלטון שוקלים להגיש עתירה. אחד מהקשיים המשפטיים הוא משך הזמן עד לסיום ההעסקה. בתחילה הוצע חודש וחצי, עד סוף דצמבר, אך ביום הדיון הוארכה התקופה לשלושה חודשים. מדובר במהלך שעשויים לטעון כי הוא לא עומד בחובות של מעסיק ציבורי כלפי עובדיו מבחינת דיני העבודה. היועמ"שים יוכלו לטעון כי המדינה, החבה חובה מוגברת, לא נוהגת בהגינות ובתום הלב.

המשמעות היא לא רק בפגיעה אישית במי שיסיים את תפקידו, אלא שמשרדים מרכזיים יישארו ללא יועץ משפטי מכהן קבוע. לא ניתן יהיה להשלים הליכי מכרז כדי לבחור יועצים חדשים, ולהעביר מקל בצורה מסודרת. שיטת מילוי המקום הרווחת מאז הוקמה הממשלה החדשה, תתרחש גם במשרות הייעוץ המשפטי במשרדים השונים, באופן שיחליש את תפקיד הייעוץ המשפטי כשומר סף, ויצור תלות בינו לבין הדרג הפוליטי.



## נספח 14

העתק כתבתו של איתמר אייכנר  
"אושר סיום כהונת היועמ"שים,  
השרים תקפו: 'גנגסטרים, מאפיה,  
הכרזתם עלינו מלחמה'" באתר  
Ynet מיום 17.11.24

עמ' 130

# אושר סיום כהונת היועמ"שים, השרים תקפו: "גנגסטרים, מאפיה, הכרזתם עלינו מלחמה"

נתניהו יצא בגלל ניגוד עניינים מהדיון בהצעה שאתמול נכתב כי הוא חתום עליה, והשרים התחרו ביניהם מי משתלח יותר בבהרב-מיארה ובאנשיה לאחר התנגדותם להצעה שתאפשר "להיפטר" מיועצים. אמסלם: "פועלים כמו גנגסטרים". סמוטריץ': "סוחטים קשישים, גונבים מהקופה"

איתמר אייכנר | עודכן: 17.11.24 | 16:07 490 תגובות

תגיות: [גלי בהרב-מיארה](#) [יועץ משפטי לממשלה](#) [ישיבת ממשלה](#)

לחצו להאזנה לכתבה 8 דקה listen

00:00 -07:59

Powered by [Trinity Audio](#)

**מתקפה חריפה של השרים על הייעוץ המשפטי לממשלה:** בישיבת הממשלה שבה דנו השרים בהצעה לסיום כהונת היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, ולאחר קביעת היועצת המשפטית לממשלה גלי בהרב-מיארה שיש מניעה משפטית לאשר את ההצעה, הם כינו בין היתר את הייעוץ המשפטי כ"גנגסטרים, מאפיה", ואמרו כי שם "הכריזו מלחמה על הממשלה". בתום הדיון, אושרה ההצעה לסיום כהונת היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה.



סמוטריץ' תקף: "ניהלתם הסכם כמו מאפיה". ארכיון (צילום: מעיין טואף, לע"מ)

ראש הממשלה בנימין נתניהו, שלפי ההודעה אתמול של סדר היום היה חתום על ההצעה, יצא מהדיון בגלל ניגוד עניינים. הבוקר כבר נכתב כי על ההצעה חתום שר האוצר בצלאל סמוטריץ'.

סמוטריץ', אמר למשנה ליועמ"שית שרון אפק: "החתמתם 3 משנים ליועצת המשפטית לממשלה כדי להצדיק את העוול וטענתם למניעה משפטית, זה פשוט הזוי! פשוט לא ייאמן! הם מנצלים את הכובע שלהם, גונבים מהקופה הציבורית, סוחטים קשישים, ניהלתם הסכם כמו מאפיה. אני אפרסם בדיוק את שמות כל היועמ"שים ואת הסכומים שמנסים לסחוט. אני רוצה לפגוש אתכם בבית משפט ואני דורש ייצוג עצמאי".

שר החוץ גדעון סער פנה אף הוא לאפק - והודיע שיצביע בעד ההצעה: "אני לא מהמתלהמים על הייעוץ המשפטי ואני מכבד אותך, אבל אני לא מבין מה אתם עושים. בשיחות בבית הנשיא היה נושא אחד שבקונצנזוס מלא בין הצדדים - קציבת כהונת היועצים המשפטיים. מניעה משפטית אמור להיות נשק יום הדין של הייעוץ המשפטי, מקרה זה אפילו לא מתקרב בעיני לקטגוריה הזאת. היה פעם מישהו שכתבו לו נאום וביקשו ממנו להרים את הקול כי הטיעון חלש, ייתכן שזה המקרה גם כאן".



נתניהו יצא מהדיון, אמסלם ולוין תקפו את הייעוץ המשפטי (צילום: AFP)

השר דוד אמסלם: "אתם מתנהגים כמו גנגסטרים". שר המשפטים יריב לוין: "מה שנחשף כאן זה שהייעוץ המשפטי עושה עבירה של הפרת אמונים משך 15 שנה. לא קיימו החלטת ממשלה בעניין חוזים ושכר ליועמ"שים". הוא הוסיף: "האם זו לא עבירה של הפרת אמונים הבוטה ביותר שיכולה להיות? הרי היועמ"שים מופקדים על כך שהחוק יקוים, שומרי סף מטעם עצמם, וכשזה נוגע להם הם במשך שנים פועלים בניגוד לדין, יושבים בתפקיד אחרי שהיו צריכים לפנות אותו, עובדים בלי חוזה חתום ועכשיו גם מסדרים לעצמם תנאי פרישה שאין כמוהם במגזר הציבורי. איפה היתה היועצת שיודעת לזעוק על כל דבר במשך שנתיים?".

השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר: "אין ספק שמדובר בהתנהלות לא חוקית של הייעוץ המשפטי, אבל אתם מפספסים את העיקר - הייעוץ המשפטי הכריז מלחמה על הממשלה. רואים את זה בהתנהלות כלפי ההסתה נגד ראש הממשלה, אוזלת יד מחפירה בהתנהלות בעניין פלדשטיין ולמעשה בכל דבר שהם תוקעים לנו. הם לא הצליחו בקלפי ולא באנרכיה ברחובות. אנחנו חייבים לעצור את הדבר הזה. שימו לב על מה מבקשים מראש הממשלה לפטר אותי - על שנתתי גיבוי ללוחמים, שתקפתי את אחמד טיבי ועופר כסיף, שהטחתי ביקורת בבתי המשפט. היום זה אני, מחר זה ראש הממשלה".

השר שלמה קרעי אמר: "ההסכמה בשתיקה של היועמ"שית לירי פצצות תאורה על בית ראש הממשלה ופריצות הגדרות בסוף יגיע לרצח ראש הממשלה". השר מיקי זוהר אמר: "ראינו ירי של פצצות תאורה על בית ראש הממשלה והפגנות אנרכיסטיות, אף אחד לא אוכף. הציבור מאוד חכם - הוא מבחין בין עמדה אובייקטיבית של ייעוץ משפטי לבין ייעוץ קטגורי".

לפי השרים, מהדיון בממשלה עולה כי היועצים המשפטיים לא מוכנים לעזוב את התפקיד עד שלא יובטח להם הסדר פנסיוני. על פי החלטת הממשלה, שמבוססת על דוח אברמוביץ', הובטח ליועמ"שים של משרדי ממשלה שמסויימים כהונה של שבע שנים, אם אין להם פנסיה תקציבית - הסדר שכר כלשהו ולא הסדר פנסיוני (פיצוי - הסתגלות). עוד הוסיפו השרים כי היועץ המשפטי של הנציבות הכניס בחוזה שלהם הסדר פנסיוני במקום הסדר תקציבי, וזאת בניגוד להחלטת הממשלה ובניגוד למכרזים שאליהם רצו. לטענתם, אפילו שרון אפק בדיון עצמו הודה שמדובר בטעות סופר וזה לא היה צריך להיות בחוזה.

**המשנים ליועצת המשפטית לממשלה כתבו** הבוקר על כוונת הממשלה לאשר את ההצעה כי קיים "חשש כבד שההצעה נגועה בשיקולים זרים". לדברי המשנים, "החשש הוא שההצעה נועדה להזיז באופן מיידי יועצים משפטיים מסוימים שמבצעים את תפקידם כשומרי סף ולהחליש את הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה". הם כתבו כי "שינויים בהצעת החלטה שהוכנסו הבוקר על-ידי הממשלה ללא תיאום מוקדם ייבחנו במסודר".

לפי ההצעה יתאפשר לשרים "להיפטר" מהיועצים המשפטיים שלהם. ההצעה מבוססת על המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה, שתכליתן גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שמונו אחרי שנת 2009 - אז קיבלה ממשלת אולמרט החלטה על קציבת כהונתם לתקופה של שבע שנים. בפועל, יועצים רבים המשיכו לכהן בתפקיד אחרי שתנאי פרישתם לא הוסדרו.

היועצים שיפרשו במסגרת ההסדר יקבלו מענק פרישה מוגדל שיאפשר זאת, אך לטענת שרים מטרה נוספת היא לאפשר לסמוטריץ' "להזיז" את היועץ המשפטי של משרדו, עו"ד אסי מסינג, שמרבה להתעמת איתו. לכאורה, ההסדר לא נועד לאפשר לנתניהו להיפטר משנאות נפשו - היועצת המשפטית של משרד רה"מ שלומית פרגו ברנע - אשר יוצאת לגמלאות בחודש אפריל.

בתום הדיון קיבלו היועצים המשפטיים שמשלימים כהונה בת שבע שנים ארכה למשך 90 ימים לפרוש מתפקידם במשרדי הממשלה. השר אמסלם היה היחיד שהתנגד, מכיוון שסבר שיש לתם לאותם יועצים משפטיים ארכה קצרה יותר.

## סמוטריץ': "עושק ציבורי"

לפני כ-16 שנה התקבלה החלטת ממשלה לקצוב את כהונת היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ל-7 שנים, אך מאז נותרה הסוגיה ללא הסדרה מלאה. חלק מהיועצים המשפטיים המשיכו בתפקידם גם לאחר תום התקופה, כשחלקם אף לא חתומים על חוזה העסקה מסודר. השר סמוטריץ' החליט לסיים את הפרשה והביע נכונות לקבל הסכם קיים, למרות שהגדיר אותו כ"עושק ציבורי", ובו נכללת אפשרות לתקופת צינון של עד שנתיים וחצי שנה להתמודדות על תפקידים ציבוריים הפתוחים לעובדי מדינה.

ההסדר המוצע עורר התנגדות חריפה בקרב שרים בממשלה. השרה גילה גמליאל תקפה את דרישות היועצים המשפטיים וטענה כי "הם מגזימים" בדרישותיהם לשימוע, במיוחד לאור העובדה שסיימו את תקופת כהונתם בת 7 השנים. לדבריה, אסור ליצור תקדים במגזר הציבורי של תקופת צינון כה ארוכה לאחר תקופת כהונה מוגבלת.

המחלוקת הגיעה לשיאים חדשים כאשר השר אמסלם הודיע כי יעתור לבג"ץ אם ההסכם יאושר, בטענה שאין הצדקה להטבות המוצעות. במקביל, שר המשפטים יריב לוין דרש לבחון האם התנהלות היועצים המשפטיים "מהווה הפרת אמונים"

פורסם לראשונה: 14:23, 17.11.24

[מצאתם טעות? כתבו לנו | המייל האדום גם בווטסאפ](#)