

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



10 מרץ 2025, י"א אדר תשפ"ה

לכבוד,

חברי הממשלה ה-37

עו"ד גלי בהרב-מיארה

ממשלת ישראל

היועצת המשפטית לממשלה

משרד המשפטים

ירושלים

ירושלים

הנדון: סיום העסקתם של היועצים המשפטיים בשמונה משרדי ממשלה בהתאם להחלטת ממשלה 2764

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר (להלן: "התנועה") ובשם נציגי מטה מאבק האקדמיה, אנו פונות אליכם בעניין החלטת ממשלה מס' 2764 שעניינה "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם - תיקון החלטת ממשלה" מיום 16.2.25, כדלקמן:

1. ביום 17.11.24 התקבלה החלטת ממשלה מספר 2431 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 8 יועצים משפטיים למשרדי ממשלה באבחה אחת ובאופן חד-צדדי בתוך שלושה חודשים בלבד.¹
2. בעקבות החלטה 2431, ביום 9.12.24 הגישה התנועה עתירה (בג"ץ 23543-12-24 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה; להלן: "העתירה") המבקשת להביא לביטול ההחלטה, אשר פוגעת פגיעה אנושה במעמד היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה המהווים שומרי סף מהותיים. כמו כן, ביום 17.12.24 הוגשה עתירה נוספת באותו עניין (בג"ץ 46852-12-24) על-ידי נציגי מטה מאבק האקדמיה, אשר במסגרתה נתבקש בית המשפט העליון להורות כי החלטה 2431 בטלה.
3. במסגרת תגובות המדינה לעתירה מהימים 13.2.25 וה-19.2.25 עלה כי לטובת גיבוש ויישום החלטה 2431, התכנס צוות בין-משרדי אשר הורכב ממנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר יוסי שלי; מנהל מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה, מר ניסים מזרחי; ומנהל מערך ייעוץ וחקיקה – המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד שרון אפק (להלן: "הצוות"). הצוות התכנס ביום 26.1.25, וחתם על מסמך סיכום הדיון ביום 12.2.25 (להלן: "סיכום הדיון"). סיכום הדיון עסק, בין השאר, בקביעת מועדי סיום הכהונה של 8 היועצים

¹ החלטת ממשלה מספר 2431 מיום 17.11.24 "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם".

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



המשפטיים למשרדי הממשלה, אשר מושפעים מהחלטה 2431.

4. בסיכום הדיון הוצג "מתווה סיום כהונה מדורג" (להלן: "המתווה המדורג"), במסגרתו יסיימו כל היועצים המשפטיים האמורים את כהונתם תוך מספר חודשים. לפי המתווה המדורג, ראשונים לסיים את כהונתם יהיו עו"ד מיכל שטרית רבל, היועמ"ש למשרד העלייה והקליטה; עו"ד רינת ויגלר, היועמ"ש למשרד הרווחה והביטחון החברתי ועו"ד אסי מסינג, היועמ"ש למשרד האוצר, אשר יסיימו את כהונתם בפועל ביום 1.4.25, ולאחר חפיפה עם היועץ המשפטי הבא יסיימו את העסקתם עד יום 20.4.25.

5. לאחר מכן, יסיימו את כהונתם עו"ד דודו קובסניאנו, היועמ"ש למשרד התיירות; עו"ד אילת מלקמן, היועמ"ש למשרד החינוך; עו"ד סורל הרלב, היועמ"ש למשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה ועו"ד מיכל מאסטיי, היועמ"ש למשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, וזאת ביום 15.6.25. לבסוף, תסיים את כהונתה עו"ד איילת זלדין, היועמ"ש למשרד הכלכלה והתעשייה, ביום 1.10.25.

6. בסיכום הדיון הודגש כי לגבי היועצים המשפטיים שיסיימו את כהונתם ביום 1.4.25, ייעשה מאמץ שהליך האיוש המכריזי יסתיים לפני יום 1.4.25, וכי "חברי הצוות יעקבו מקרוב על מנת לוודא, ככל הניתן, כי כך קורה".

העתק סיכום הדיון מיום 12.2.25 מצורף ומסומן כנספח "1".

7. בהמשך לסיכום הדיון, ביום 16.2.2025 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2764 שעניינה "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם - תיקון החלטת ממשלה" (להלן: "החלטה 2764").²

8. החלטה זו נועדה לתקן את החלטה 2431, תוך שהיא מאמצת את החלטת הצוות, כפי שנוסחה בסיכום הדיון. וכך נקבע בסעיף ד' להחלטה 2764:

"מועד סיום העסקתו של יועץ משפטי דור ב' שהשלים תקופת כהונה של שבע שנים עד מועד קבלת החלטת ממשלה זו ועדיין מכהן בתפקידו, הוא בהתאם להחלטתו של צוות מקצועי בין-משרדי שהרכבו: מנהל מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה, מנהל מערך ייעוץ וחקיקה – המשנה ליועצת המשפטית לממשלה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה"

9. לאור האמור, ביום 26.2.25 ניתן פסק דין בעתירה אשר מוחק אותה, בנימוק שמשנתקבלה החלטת ממשלה חדשה, והאמור בה בא במקום האמור בהחלטת הממשלה הנתקפת בעתירה, העתירה אינה רלוונטית עוד במתכונתה הנוכחית.

2 החלטת ממשלה מספר 2764 מיום 16.2.25 "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם - תיקון החלטת ממשלה".

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



10. ודוק. בהתאם לסיכום הדיון, שלושה יועצים משפטיים, ביניהם היועץ המשפטי למשרד האוצר - יסיימו את כהונתם באופן כמעט מיידי – תוך חודשיים מיום קבלת החלטה 2764.
11. כך, ההסדר – בכוונת מכוון – לא מייצר תלות בין מועד מינוי קבע חדש לתפקיד לבין מועד סיום הכהונה של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה.
12. באופן זה, ההסדר הוא למעשה הוצאה מהכוח אל הפועל של הדחת היועצים המשפטיים באופן כמעט מיידי, כאשר תחילה מודחים היועצים אשר מזוהים כמי ש"שמים מקלות בגלגלים" של השרים למשרדיהם הם מייעצים, כמו משרד האוצר.
13. המיידיות שבה קובע ההסדר את הדחת היועצים המשפטיים מעלה שוב את החשש הכבד לשיקולים הפוליטיים הזרים העומדים בבסיס ההסדר החדש.
14. זאת, על אחת כמה וכמה כאשר כבר התקבלה בעבר החלטת ממשלה בעניין קציבת כהונה של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה – החלטת ממשלה מס' 1154 מיום 27.12.2009 שעניינה "קצובת כהונתם של נושאי משרה בכירים מכהנים בשירות המדינה" (להלן: "החלטה 1154"). שם, נקבע כי נושא משרה שנבחר לתפקיד בהליך תחרותי של ועדת איתור יסיים את כהונתו לכל הפחות שנה מעת קבלת ההחלטה.³
15. בהיקש של קל וחומר, הסדר דומה צריך לחול בעניין סיום כהונתם של היועצים. כך, נדרש כי תחול הוראת מעבר של שנה מעת קבלת החלטה 2764 ועד לסיום כהונת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, אשר מתמנים לתפקיד בהליך תחרותי של מכרז.
16. ולא, מדובר דה-פקטו בהדחה בעלת מאפיינים פרסונליים של שומרי סף מהותיים מתפקידם, באופן שחוטא למהות התפקיד, לחשיבות השמירה על מעמדם העצמאי והבלתי-תלוי, ותוך פגיעה קשה ברציפות התפקודית.
17. הנה כי כן, ההסדר החדש סותר את החלטת הממשלה הקודמת מס' 1154, וללא כל נימוק העומד ביסוד החלטה זו.
18. כמו כן, מן האמור לעיל עולה תמונה מדאיגה ביותר, לפיה ייתכן מצב בו יועץ משפטי למשרד ממשלתי יסיים את כהונתו, וזאת מבלי שיימצא לו עדיין מחליף, באופן שיתיר את המשרה ללא איוש, או שיוביל לאיושה במינוי זמני של ממלא מקום. יש בדברים האמורים להביא לפגיעה אנושה במעמד היועץ המשפטי למשרד ממשלתי ובמעמד הייעוץ המשפטי בכלל.
19. 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

³ סעיף 2.1 להחלטת ממשלה מס' 1154 "קצובת כהונתם של נושאי משרה בכירים מכהנים בשירות המדינה" (27.12.2009).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



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.

20. ואכן, פסיקת בית המשפט הנכבד מכתובה לנו זה שנים כי ייעוץ משפטי עצמאי ואפקטיבי במשרדי הממשלה מהווה נדבך חשוב בעיקרון שלטון החוק ולשם שמירה על כללי המינהל התקין במדינה דמוקרטית. וראו לעניין זה, בפס' 87-88 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) עמית בבג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, (להלן: "בג"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..."

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."

21. כאמור, בהתאם למתווה המדורג, בהיעדר ערובות שיבטיחו אחרת, קיימת סבירות גבוהה שתסתיים כהונת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, וזאת מבלי שימונו להם מחליפים כלל, או שימונו להם מחליפים במינוי זמני של ממלאי מקום.

22. כך, מעבר לפגיעה המקצועית ביועצים המשפטיים שייכנסו לתפקיד, בשל היעדר החפיפה לתפקיד המהווה שומר סף כה מהותי – כפי שאף הדגישו בעצמם חברי הצוות בסיכום הדיון – מינוי זמני יביא לפגיעה אנושה בעצמאותם ומעמדם של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה – שכן אלו ימונו, בשל כורח הנסיבות, כממלאי מקום זמניים, חלף מינוי קבע.

23. מצב שכזה, בו תפקיד כה חשוב כמו יועץ משפטי למשרד ממשלתי – ממונה במינוי זמני, ארעי, ותלוי בחדשי השר לשם חידוש כהונתו או המשך עתידו המקצועי, מעלה חשש ממשי לפגיעה קשה במקצועיות ובאובייקטיביות של היועץ המשפטי, מה שאף עלול להוביל למצב של ניגוד עניינים מובנה. עמדה על כך כב' השופטת רונן בפס' 37 לפסק דינה בבג"ץ עילת הסבירות:



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

"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".

24. זאת ועוד, על הבעייתיות שבמינוי ממלאי מקום לתפקידים בכירים בשירות המדינה, והפגיעה שנגרמת להפעלת שיקול הדעת העצמאי של בעלי התפקידים הבכירים ובאיכות השירות הציבורי, התייחס כב' השופט סולברג בפס' 39 לפסק דינו בבג"ץ 34680-08-24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר התקשורת שלמה קרעי (נבו 14.10.2024):

"בשולי הדברים, אך לא בשולי חשיבותם, ראיתי לנכון להתייחס, במבט רחב, למצב הדברים הכללי באשר למינוי 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 הגיוור 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".

25. אך לאחרונה עמד כבוד השופט סולברג בבג"ץ 10548-01-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה (נבו 28.1.2025) (להלן: "עניין הנציב") על החשש כי אי התערבות שיפוטית במינויים זמניים, לאור הקשיים הכרוכים בכך, עלולה לתמרץ את הגורם הממנה לבצע מינויים זמניים:

"הערה כללית לסיום, שאינה לגופו של מקרה זה: קיים קושי מבני בביקורת שיפוטית על מינויים זמניים. מחד גיסא, מובן כי טרם המינוי, אקס-אנטה, על הגורם הממנה לשאוף למינוי מועמד מתאים, העומד בתנאי הכשירות הרלבנטיים. מאידך גיסא, לאחר המינוי ישנם מקרים – בפרט, מקום שבו מדובר במינוי זמני לתקופה מוגדרת וקצרה – שבהם בהתחשב במכלול הנסיבות, התועלת מהותית מינוי שלא צריך היה להיות מאושר מלכתחילה על כנו, עשויה לגבור על הנזק הנגרם בשל כך. זאת בפרט, בהתחשב בקשיים שעשויים להתעורר כתוצאה מן הצורך בניהול הליך מינוי חדש, בכל הנוגע למימוש התכלית של שמירה על רציפות תפקודית. מקרים מסוג זה מעוררים קושי מיוחד לבית המשפט, שכן אף אם נניח כי ההכרעה הנכונה במקרה קונקרטי היא הותרת המינוי על כנו, הרי שהכרעה כאמור עלולה

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



ליצור תמריץ לגורם ממנה עתידי, למנות מועמד שאינו עומד בתנאי הכשירות, מתוך הסתמכות על כך שלאחר מעשה, ועד שתגיע ההחלטה לשלב הביקורת השיפוטית, מוטב יהיה שלא לבטל את המינוי. בהינתן קושי מבני זה, עלינו להביא בחשבון, ככלל, גם את השפעת ההכרעה במקרה הקונקרטי על התנהגות הגורמים הממנים אקס-אנטה. אמנם, במקרה דנן, בהתחשב בנסיבות העניין, הכרענו כפי שהכרענו. ואולם, אין להסיק מכך כלל וכלל לגבי האפשרות 'להכשיר בדיעבד' מינויים זמניים בעתיד". (ראו פסקה 11 לפסק הדין)

26. משכך, לשם שמירה על ייעודו ומעמדו של תפקיד היועץ המשפטי למשרד ממשלתי, יש למנוע מצב דברים בו עשוי יועץ משפטי למשרד ממשלתי לסיים את כהונתו, וזאת בטרם ימונה לו מחליף קבוע, באופן שיביא להותרת התפקיד ללא איוש, או לחלופין יביא למינוי ממלא-מקום זמני.

27. אשר על כן, ולאור כל האמור לעיל, יתכבדו התנועה ונציגי מטה מאבק האקדמיה לבקש כי תתוקן החלטה 2764 כך שייקבע כי סיום כהונתם של היועצים המשפטיים היוצאים תצא לפועל לפחות שנה מעת קבלת ההחלטה, ובכפוף לכך שימונה להם מחליף במינוי של קבע.

28. לאור חשיבות ודחיפות הדברים, נודה לתגובתכם המהירה.

בברכה,

עמית לאור

רכזת מחלקת ליטיגציה בתנועה לאיכות
השלטון

רותם בבלי דביר, עו"ד

ראשת האגף המשפטי בתנועה לאיכות
השלטון

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	העתק סיכום הדיון מיום 12.2.25	9

נספח 1

העתק סיכום הדיון מיום 12.2.25

עמ' 9

12.02.2025

י"ד בשבט ה'תשפ"ה

לכבוד:

משתתפי הדיון

שלום רב,

הנדון: סיכום דיון – הצוות בעניין מועד סיום כהונת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה

רקע:

1. ביום 01/03/2009 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 4528 בנושא "המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – יישום". במסגרתה נקבע, בין היתר, כי יש ליישם את ההמלצה שהובאה בפני הממשלה לקצוב את כהונת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה לתקופה אחת בת 7 שנים, תוך מתן הסדר כספי ליועץ משפטי שיסיים את תפקידו.¹
2. במהלך השנים, הגורמים הנוגעים בדבר בשירות המדינה, ובהם נציבות שירות המדינה, נציגי הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר ונציגי היועצת המשפטית לממשלה, פעלו על מנת להסדיר את הנושא ולגבש הסדר כספי. אולם בפועל הדבר לא צלח, מסיבות שונות, והמדינה שבה והאריכה את כהונתם של חלק מהיועצים המשפטיים אשר השלימו 7 שנות כהונה.
3. בשנה החולפת חלה התקדמות משמעותית בנושא וגובש מתווה של הסדר כספי המוסכם על כלל הגורמים המקצועיים, שנועד להביא לסיום המחלוקת בהסכמה.
4. ביום 17/11/2024 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2431 בנושא "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם" (להלן: **החלטה 2431**).
5. עיקרי החלטה 2431 הם:²
 - א. להטיל על נציב שירות המדינה ועל הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר לגבש בתוך 14 ימים את ההסדר הכספי שיינתן ליועץ משפטי שהשלים תקופת כהונה בת שבע שנים בתפקיד;
 - ב. 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;

¹ קישור להחלטה 4528: https://www.gov.il/he/pages/2009_des4528

² קישור להחלטה 2431: <https://www.gov.il/he/pages/dec2431-2024>

ג. במקרים חריגים, כפוף לבקשת מנכ"ל המשרד הרלוונטי, יהא רשאי נציב שירות המדינה, בהתייעצות עם הממונה על השכר והסכמי העבודה, להאריך את תקופת הכהונה בתקופה קצרה וקצובה לצורכי היערכות המשרד או יחידת הסמך ועד לאיוש המשרה דרך קבע.

6. בהמשך להחלטה 2431, ביום 02/12/2024 פנה מנהל מערך ייעוץ וחקיקה - המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד שרון אפק, לנציב שירות המדינה ולממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר. בפנייתו עמד על כך שבשים לב למורכבות הסוגיה בדבר קציבת כהונת היועצים המשפטיים והתנהלות כלל הגורמים הממשלתיים לאורך השנים, יש ליישם את החלטה 2431 באופן שלא יגרע מזכות הטיעון של היועצים המשפטיים להשמיע טענותיהם במסגרת הליך שימוע טרם סיום העסקתם. בהתאם, המליץ להביא את ההסדר הכספי שגובש בפני היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה הנוגעים בדבר בהקדם האפשרי, בכתב, בפנייה מאת נציבות שירות המדינה, ולאפשר להם פרק זמן מינימלי שמשכו 21 ימים **להעברת טענותיהם בכתב ביחס להסדר בכללותו.**

עוד נכתב כי יש לכנס צוות מקצועי שידון בטענות בעניין סיום הכהונה. במקביל לכך, יש לכנס את גורמי המקצוע הרלוונטיים להכרעה בטענות בנוגע להסדר הכספי.

7. ביום 3/12/2024 פנה מר ניסים מזרחי, מנהל מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה, ליועצים המשפטיים, והציג בפניהם בכתב את ההסדר הכספי שגובש. במכתבו ציין כי באפשרותם להעלות בכתב טענותיהם הנוגעות **להסדר הכספי**, וכי באפשרות יועצים משפטיים שהשלימו לפחות שבע שנות כהונה טרם קבלת החלטה 2431 (או שעתידים להשלימו ברבעון הראשון של שנת 2025), להעלות בכתב טענותיהם גם לעניין **מועד סיום ההעסקה** הצפוי בהתאם להחלטה 2431.

8. במסגרת זו, אכן התקבלו בנציבות שירות המדינה התייחסויות מיועצים משפטיים, הן לעניין מועד סיום ההעסקה והן לעניין ההסדר הכספי. כן התקבלו פניות ממספר מנכ"לים של משרדי ממשלה המבקשים להאריך את כהונתם של היועצים המשפטיים במשרדם. אלו הובאו בפני הצוות.

מצ"ב נספח א' המציג את הטיעונים הכלליים הנוגעים למועד סיום ההעסקה (וכן לגבי ההסדר הכספי) שהועברו על ידי היועצים המשפטיים הרלוונטיים, כמו גם המענה שגובש בצוותים המקצועיים ביחס אליהם

עיקרי הדיון והחלטות הצוות:

9. ביום 26/01/25 התכנס הצוות לעניין מועד סיום הכהונה בהשתתפות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר יוסי שלי; מנהל מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה, מר ניסים מזרחי; ומנהל מערך ייעוץ וחקיקה - המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, מר שרון אפק.

10. במהלך הדיון, הוצג הרקע העובדתי והמשפטי וכן הוצגו הטיעונים לעניין מועדי סיום הכהונה שהעלו היועצים המשפטיים הרלוונטיים בהתייחסותם, לצד הפניות שהתקבלו ממנכ"לים של

משרדי ממשלה. כן הוצגו נתונים רלוונטיים ביחס לכל אחד מהיועצים המשפטיים (משך כהונה, מידע שנמסר ביחס למשך הכהונה, גיל וכיו"ב).

11. במסגרת הדיון הוצגה חשיבות מימוש החלטות הממשלה בדבר קציבת כהונת היועצים המשפטיים והטעמים שבבסיסן. בד בבד הוסכם כי יש חשיבות גדולה באיוש משרות היועצים המשפטיים **דרך קבע**, כפי שאף עולה מהנחיית נציבות שירות המדינה מיום ה-25/09/2024.³ הדברים מקבלים משנה תוקף בשים לב לחשיבות ומרכזיות תפקידם של היועצים המשפטיים, לרבות היותם שומרי סף. בהתחשב בכך ששמונה יועצים משפטיים צפויים לסיים כהונתם בחודשים הקרובים, ובהתאם נדרש להתחיל בהליכי המכרזים לתפקידים בכירים אלה, הרי שעל מנת לקיים את הליכי האיוש כסדרם, תוך מתן קדימות למכרזים אלו, ועל בסיס ההבנה כי יש להימנע ככל הניתן מאיוש זמני של משרות היועצים המשפטיים כאמור, הוסכם שיש יתרון ליצירת **מתווה סיום כהונה מדורג**. במסגרתו, יסיימו כל היועצים המשפטיים האמורים את כהונתם תוך מספר חודשים, כאשר הראשונים יסיימו את כהונתם בחודש אפריל 2025.
12. במתווה מסוג זה תמומש כוונת הממשלה לקצוב את כהונת היועצים המשפטיים, אך המועד יידחה במספר חודשים ביחס להחלטה 2431 כדי לאפשר תקופת היערכות ומעבר סבירה – הדבר יאפשר לנציבות שירות המדינה לקדם את המכרזים תוך מתן עדיפות להם, המשרדים יוכלו להיערך לחילופי היועץ המשפטי, והיועץ המשפטי עצמו יוכל להיערך לסיום כהונתו.
13. בקביעת המתווה המדורג נלקחו בחשבון כלל השיקולים שהועלו בפניות היועצים המשפטיים לעניין מועד סיום כהונתם, מכלול הנתונים בעניינם – לרבות משך כהונתם עד כה, המידע שנמסר להם לגבי המשך כהונתם ופניות מנכ"לי המשרדים.
14. להלן המתווה שגובש במהלך הדיון:
 - א. מיכל שטרית רבל, משרד העלייה והקליטה; רינת ויגלר, משרד הרווחה והביטחון החברתי; אסי מסינג, משרד האוצר – סיום העסקה ביום 20 באפריל 2025. סיום תפקיד בפועל – 1 באפריל 2025 (עד ל-20 באפריל תתקיים חפיפה עם היועץ המשפטי הבא).
 - ב. דודו קובסניאנו, משרד התיירות; אילת מלקמן, משרד החינוך; סורל הרלב, המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה; מיכל מאסטיי, משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות – סיום העסקה ביום 15 ביוני 2025.
 - ג. איילת זלדין, משרד הכלכלה והתעשייה – סיום העסקה ביום 1 באוקטובר 2025 (לאור נסיבות פרטניות).מתווה זה אושר על ידי כלל חברי הצוות.
15. יודגש לגבי קבוצה א' כי בבחינה שנערכה עם הגורמים המקצועיים בנציבות שירות המדינה נמצא כי ניתן לתעדף מכרזים ליועצים משפטיים חדשים ב-3 המשרדים האמורים כך שיעשה מאמץ שהליך האיוש המרכזי יסתיים לפני יום 1 באפריל 2025. חברי הצוות יעקבו מקרוב על מנת לוודא, ככל הניתן, כי כך קורה.

³ נוהל איוש זמני של משרות פנויות בסגל הבכיר בשירות המדינה מיום ה-25/09/2024.

16. סוכם כי יש לפנות לכל אחד מהיועצים המשפטיים בכתב ולעדכן במועד סיום כהונתו וההסדר הכספי שיחול עליו. למכתב האמור תצורף התייחסות עובדתית ומשפטית לכלל הטענות שהועלו על ידי היועצים המשפטיים, לרבות הטענות שנבחנו במסגרת הצוות שדן בהסדר הכספי, הן במישור הכללי והן באופן קונקרטי ביחס לפנייתו של היועץ המשפטי המכותב (ככל שהעלה טענות פרטניות).

17. סיכום הדיון הובא גם בפני הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, במטרה להיוועץ בו ביחס להיבטים הרלוונטיים, והדברים היו מקובלים גם עליו.

18. במקביל, תפעל נציבות שירות המדינה להיערך לפרסום המכרזים הרלוונטיים למשרות היועצים המשפטיים מול משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, בהקדם ככל האפשר.

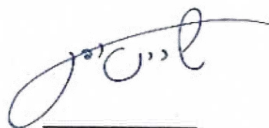
19. לסיום, חברי הצוות ציינו לטובה את תרומתם החשובה והמקצועית של כלל היועצים המשפטיים לעבודת משרדיהם כמשרתי ציבור מסורים ובכירים. ברי כי החלטות בעניין מועד סיום הכהונה נגזרות ממיוש החלטות הממשלה ומטעמים הקשורים לעצם הצורך בקציבה, ואין בהן כדי לגרוע מעשייתם החשובה והחיובית של היועצים לאורך השנים.

ב ב ר כ ה,



יוסי שלי

מנכ"ל משרד ראש הממשלה



שרון אפק

מנהל מערך ייעוץ וחקיקה
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה



ניסים מזרחי

מנהל מינהל הסגל הבכיר
נציבות שירות המדינה

12/2/2012
יוסי שלי
מנהל כללי
משרד ראש הממשלה

**הנדון: נספח א' - התייחסות לעיקרי טענות היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה בעניין
מתווה סיום כהונה קצובה וההסדר הכספי הנלווה לה**

רקע:

1. ביום 01/03/2009 קיבלה ממשלת ישראל החלטה בעניין אישור ההמלצה לקציבת כהונתם של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה (להלן: "**היועצים המשפטיים**") לתקופה אחת של שבע שנים, תוך מתן הסדר כספי ליועץ משפטי שיסיים את תפקידו (להלן: "**החלטת הממשלה מ-2009**" או "**החלטה 4528**").¹ לאורך השנים נעשו ניסיונות לקבוע את ההסדר הכספי לפי החלטת ממשלה זו, אולם הדבר לא צלח, מסיבות שונות, והמדינה שבה והאריכה את כהונתם של חלק מהיועצים המשפטיים אשר השלימו שבע שנות כהונה.
2. במסגרת הניסיונות להסדיר את הנושא נערכה במשך תקופה ארוכה, ובאופן מואץ בשנה החולפת, עבודת מטה של הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר, ובהם נציבות שירות המדינה, אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן: "**אגף השכר**") ונציגי היועצת המשפטית לממשלה.
3. ביום 17/11/2024 התקבלה החלטת הממשלה מס' 2431 בנושא "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם" (להלן: "**החלטה 2431**").² בהחלטה זו נקבע, בין היתר, שיש לגבש בתוך 14 ימים הסדר כספי שינתן ליועץ משפטי שהשלים תקופת כהונה בת שבע שנים כאמור, וכן כי יועץ משפטי שהשלים תקופת כהונה בת שבע שנים **יסיים את העסקתו** בתוך 90 יום ממועד קבלת החלטה זו.
4. בהמשך להחלטה זו, ביום 02/12/2024 פנה מנהל מערך ייעוץ וחקיקה – המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד שרון אפק (להלן: "**מנהל מערך ייעוץ וחקיקה**"), לנציב שירות המדינה ולממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר. בפנייתו עמד על כך שבשים לב למורכבות הסוגיה בדבר קציבת כהונת היועצים המשפטיים והתנהלות הגורמים הממשלתיים לאורך השנים, יש ליישם את החלטה 2431 באופן שלא יגרע מזכות היועצים המשפטיים להשמיע טענותיהם טרם סיום העסקתם. בהתאם, צוין בפנייה כי יש להביא בפניהם את ההסדר הכספי שגובש בהקדם האפשרי, בכתב, ולאפשר להם פרק זמן מינימלי שמשכו 21 ימים **להעברת טענותיהם בכתב** ביחס להסדר בכללותו. עוד הומלץ כי יש לכנס צוות מקצועי, שידון בעניין סיום הכהונה, ובמקביל לכך, לכנס את גורמי המקצוע הרלוונטיים להכרעה בטענות בנוגע להסדר הכספי.
5. בהתאם לכך, ביום 3/12/2024 פנה מר ניסים מזרחי, מנהל מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה, ליועצים המשפטיים המכהנים אשר נבחרו לראשונה לתפקידם בעקבות מכרזים שפורסמו החל מיום 1 במרץ 2009 ועד יום 1 במרץ 2022 והביא בפניהם את ההסדר הכספי

¹ החלטת ממשלה 4528 מיום 01/03/2009, במסגרתה 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 לתקופה אחת של שבע שנים (להלן: "**דוח אברמוביץ**").

² קישור להחלטה 2431: <https://www.gov.il/he/pages/dec2431-2024>.

שגובש (להלן: "**מכתב הנציבות**"). במכתב זה, ציין כי קבלת ההסדר הכספי תהיה כפופה לחתימת היועץ המשפטי על כתב סילוק תביעות הן בכל הנוגע להסדר הכספי והן בכל הנוגע לסיום העסקה בשירות המדינה.

6. עוד נכתב במכתב הנציבות, כי באפשרות היועצים המשפטיים להעלות בכתב טענותיהם הנוגעות להסדר הכספי, וכי באפשרות יועצים משפטיים שהשלימו לפחות שבע שנות כהונה טרם קבלת החלטה 2431 (או שעתידים להשלימן ברבעון הראשון של שנת 2025), להעלות בכתב טענותיהם גם לעניין מועד סיום ההעסקה.

7. ביום 09/12/2024 נשלחה ליועצים המשפטיים הודעת הבהרה, לפיה כל יועץ משפטי רשאי לפנות לנציגי אגף השכר לצורך קבלת תחשיב, וזאת עד ליום 12/12/2024. כמו כן, באפשרותם להעביר את כלל הטענות שהוזכרו בפנייה הקודמת עד תום 21 ימים ממועד קבלת התחשיב הפרטני (ולא 14 ימים כפי שנכתב תחילה).

8. במהלך תקופה זו, התקבלו ממרבית היועצים המשפטיים הנוגעים בדבר הערות וטענות רבות בהיבטים שונים הנוגעים הן להסדר הכספי הן לקציבת הכהונה. הדברים נבחנו בקפידה על ידי כלל הגורמים המקצועיים, ובהם נציגי נציבות שירות המדינה, נציגי אגף השכר, המחלקה למשפט העבודה בפרקליטות המדינה ונציגי מערך ייעוץ וחקיקה.

כך, כלל הטענות וההערות הנוגעות להסדר הכספי וטענות נוספות הרלוונטיות למתווה, במישורין או בעקיפין (אשר התקבלו עד ליום 12/01/2025), הועברו לדיון בפני צוות מקצועי שכלל את מר יוסי שלי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה; מר אפי מלכין, הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר; מר ניסים מזרחי, מנהל מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה; מר שרון אפק, מנהל מערך ייעוץ וחקיקה – המשנה ליועצת המשפטית לממשלה; גבי תמר לוי-בונה, אגף התקציבים במשרד האוצר.

9. לצד זאת, הערות הנוגעות לסיום הכהונה ולמועדי סיום הכהונה של היועצים המשפטיים הרלוונטיים נידונו במסגרת צוות שהוקם לשם כך, והרכבו – מר יוסי שלי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה; מר ניסים מזרחי, מנהל מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה; ומר שרון אפק, מנהל מערך ייעוץ וחקיקה – המשנה ליועצת המשפטית לממשלה.

10. בנספח זה יובאו להלן עיקרי ההערות והטענות שהועלו על ידי היועצים המשפטיים בכלל הנושאים וההתייחסות של הצוותים לגביהם. יצוין כי התייחסות לטענות שנוגעות לנסיבות אישיות-פרטניות שאין להן התייחסות במסמך זה, תינתן במסגרת המענה הפרטני שישלח ליועצים המשפטיים הרלוונטיים.

פירוט ההערות והתייחסות הצוותים המקצועיים אליהן:

א. **זניחת עקרון הקציבה** – נטען כי העובדה שבמשך שנים המדינה לא גיבשה הסדר כספי מלמדת על זניחת עקרון הקציבה על-ידי המדינה. למעלה מכך, הודעות הארכת הכהונה ששלחה המדינה מדי שנה ליועצים המשפטיים אך הגבירו את ההסתמכות להמשך הכהונה. זאת ועוד,

נטען כי המשך כהונת היועצים המשפטיים תחת הסדר זה במשך שנים ממושכות הביא לשינוי מצבם לרעה, שכן כעת הם נדרשים למצוא פרנסה בגיל מבוגר יותר.

התייחסות: התנהלות המדינה במהלך השנים מלמדת כי עקרון קציבת הכהונה מעולם לא נזנח על-ידה. הדברים מוצאים את ביטויים **הן במכרזים** שפורסמו לאורך השנים למשרות היועצים המשפטיים, בהם צוין כי הגשת מועמדות מהווה ידיעה והסכמה לכך שתקופת הכהונה קצובה לתקופה של שבע שנים, בכפוף לאמור בהחלטה 4528. החלטה זו כידוע, אימצה את המלצות צוות היישום,³ לפיהן תקופת הכהונה תיקבע תוך קביעת הסדר כספי; **הן בחוזי ההעסקה** עליהם חתמו חלק מהיועצים המשפטיים, ובהם צוין כי בהתאם להחלטה 4528 נקצבה תקופת הכהונה לשבע שנים ותוקף החוזה הוא בהתאם לכך; **הן במסגרת מכתבי הארכת כהונה** שנשלחו לחלק מהיועצים המשפטיים, בהם צוין כי הכהונה כיועץ משפטי תוארך עד למועד מסוים "או עד לקבלת החלטה אחרת לעניין סיום העסקת יועמ"שים בתום קדנציה (לפי המוקדם ביניהם)"; **הן בכך שהמדינה ביססה עקרון רוחבי** לגבי תקופות כהונה קצובות לבעלי תפקידים בכירים במסגרת החלטות ממשלה נוספות;⁴ והן נוכח המאמצים והניסיונות שנערכו לאורך השנים לקבוע הסדר כספי ולהסדיר את הנושא, אשר חלקם הובאו במהלך השנים לידיעת היועצים המשפטיים,⁵ וכפי שאף צוין בחוות דעת המשנים ליועצת המשפטית לממשלה שצורפה להצעת החלטה 2431 (להלן: "**חוות דעת המשנים**"). הנה כי כן, **אין ולא הייתה כל אינדיקציה לזניחת עקרון קציבת הכהונה**.

אשר לטענה בדבר שינוי מצבם של היועצים המשפטיים לרעה בעקבות התמשכות כהונתם, אזי משום שעצם הקציבה הייתה ידועה ליועצים המשפטיים כמפורט לעיל, עולה שניתן היה לצפות כי בשלב מסוים ההסדר הכספי יושלם ובהתאם ייקבע גם מועד שיביא לסיום כהונתם. מכל מקום, יצוין כי בהסדר הכספי ניתן ביטוי לוותק של היועץ המשפטי בשירות המדינה ולאופק השירות שלו.

ב. **גיבוש ההסדר בלא הסכמת היועצים המשפטיים** – נטען, כי נדרש היה לקיים עם היועצים המשפטיים **משא ומתן** לצורך גיבוש ההסדר וקבלת **הסכמתם** להחלתו.

התייחסות: כפי שעלה בחוות דעת המשנים, עמדת המדינה היא כי לא נדרשת הסכמתם של היועצים המשפטיים לתוכנו של ההסדר הכספי. אולם, לנוכח חלוף הזמן הרב שבמהלכו החלטת הממשלה מ-2009 לא מומשה, כחלק מחובת תום הלב המוגברת שחלה על המדינה כמעסיקה ובהתאם להלכה הפסוקה, הוחלט לאפשר ליועצים המשפטיים שהמשיכו לכהן בחוסר בהירות לגבי מצבם בנושא, להעלות את טענותיהם בנוגע לסיום העסקתם, לרבות תנאי

³ הצוות שהוקם במסגרת החלטת ממשלה מס' 4457 מיום 01/02/2009 לצורך גיבוש החלטות אופרטיביות בנושא סוגיות הנוגעות למערכת הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה.

⁴ כך למשל, החלטת ממשלה מס' 2464 מיום 08/03/2015 בעניין השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה (להלן: "**החלטה 2464**"). יוער, כי החלטה זו לא הוחלה על היועצים המשפטיים משעה שלגביהם כבר נקבעה קציבת כהונה בהחלטת הממשלה מ-2009. דוגמה נוספת היא החלטת ממשלה 4062 מיום 07/09/2008 בעניין קביעת תקופת כהונתם של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה ובהמשך לה החלטה מס' 4470 מיום 08/02/2009 בעניין רשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה עליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה ומשך תקופת הכהונה או הפז"מ שנקבעה לגבי כל משרה.

⁵ אינדיקציה לכך ניתן לראות, למשל, בהתכתבות עם בא כוחם של מרבית היועצים המשפטיים משנת 2022.

סיום העסקתם, על מנת שאלה יישקלו בטרם יקבע ההסדר הסופי. ואכן, ניתנה ליועצים המשפטיים הזדמנות להעלות בכתב טענותיהם בהקשרים אלה.

לצד האמור, אין פירושו של דבר שהמדינה אינה סוברנית לקבוע בעצמה את תנאי ההסדר הכספי, כשם שקבעה זאת ביחס לבעלי תפקידים בכירים אחרים בשירות המדינה.

מעבר לכך, אין בסיס לטענה כי נדרשת הסכמה של היועצים המשפטיים לשם קביעת ההסדר הכספי, אלא להיפך. תחילה, ניתן ללמוד זאת מה**מכרזים** שפורסמו למשרות היועץ המשפטי, בהם צוין, כאמור, כי הגשת מועמדות מהווה ידיעה והסכמה לכך שתקופת הכהונה קצובה לתקופה של שבע שנים, בכפוף לאמור בהחלטת הממשלה 4528; כך גם בחינת **חוזי ההעסקה** עליהם חתומים חלק מהיועצים המשפטיים מעלה כי מקום בו צוין כי הפסקת תקופת הכהונה טעונה הסדר פנסיוני (ולחיבת זה נתייחס בהמשך), נקבע כי ההסדר ייקבע על-ידי צוות מקצועי, קרי באופן חד-צדדי על-ידי צוות מטעם המדינה בכובעה כמעסיקה.

ג. **עתירות תלויות ועומדות** – נטען כי העתירות התלויות והעומדות כנגד החלטה 2431 עשויות להשפיע על ההסדר הכספי שנקבע מכוחה, ועל כן לא ניתן למצות את זכות השימוע בשלב זה ויש לשמור על הזכות להשלים טענות עם תום הדיון בעתירות.

התייחסות: כידוע, המדינה עדכנה את בית המשפט העליון, בשבתו כבג"ץ, כי היא פועלת להסדרת הנושא ובהתאם לצורך ייבחנו תיקונים להחלטת הממשלה 2431, ובית המשפט נמנע מהוצאת צו ביניים בשלב זה. על רקע זה, ההליך שהתקיים נועד להביא להשלמת ההליך המנהלי וכידוע ביקורת שיפוטית ממילא מתקיימת ככלל אחרי שהמעשה המנהלי הושלם.

ד. **תקופת שימוע קצרה ובלתי סבירה** – נטען שמתן פרק זמן של 21 ימים בלבד להתייחסות להסדר הוא קצר ובלתי סביר, בפרט בשים לב לכך שסוגיה זו לא לובנה על-ידי המדינה במשך כ-15 שנים.

התייחסות: פרק זמן של 14 או 21 ימים הוא פרק זמן סביר בכלל, ובאופן פרטני יועצים משפטיים שפנו לנציבות שירות המדינה בבקשה לקבל ארכה קצרה נוספת להעברת התייחסותם קיבלו אותה. בנוסף, יצוין כי כאשר בא כוחם של ארבעה מהיועצים המשפטיים ביקש להשלים טיעון בעל-פה, הדבר ניתן לו.

ה. **מועד סיום כהונה אחיד לכל היועצים המשפטיים** – נטען, כי חילוף מאסיבי של יועצים משפטיים, ובמיוחד באופן שיוביל לאיוש זמני של המשרות, עלול להחליש את מעמד הייעוץ המשפטי, ולפגוע באפשרות ל"העברת מקל" באופן מסודר.

התייחסות: אין חולק שיש חשיבות רבה באיוש קבוע של משרות היועצים המשפטיים, בין השאר לצורך שמירה על עצמאות שיקול דעתם ומעמדם כשומרי סף. לכן, וכפי שפורט בחוות דעת המשנים, יש להימנע כל הניתן ממינויים זמניים בתפקידים רגישים אלה. בהתאם, כבר במכתב מנהל מערך ייעוץ וחקיקה מיום 02/12/2024 התבקשה נציבות שירות המדינה לתת קדימות להליכי המכרז לאיוש הקבוע של משרות היועצים המשפטיים. בדיונים שהתקיימו בצוותים המקצועיים בעניין, אכן הוחלט על מתווה מדורג, במסגרתו יהיו מספר מועדי סיום העסקה, באופן שיאפשר החלפה הדרגתית של היועצים המשפטיים ולא במועד אחיד. עוד הובהר מטעם נציגי נציבות שירות המדינה כי בכוונתם לתעדף את המכרזים לאיוש היועצים

עמוד 4 מתוך 12

המשפטיים החדשים, במטרה להימנע, ולכל הפחות לצמצם ככל הניתן, איוש זמני של יועצים משפטיים. בנוסף, יש כוונה להביא בהקדם הצעה לתיקון החלטה 2431, והדברים יבואו לביטוי במסגרת ההצעה המתוקנת.

ו. **מנגנון הארכת הכהונה** – נטען, כי המנגנון לפיו הארכת הכהונה תלויה בבקשת מנכ"ל המשרד מנוגד לרעיון קציבת הכהונה ולתכליתו ומייצר תלות של היועץ המשפטי במנכ"ל משרדו.

התייחסות: הצוות שדן בסיום הכהונה ומועדי סיום הכהונה הורכב, כאמור לעיל, ממנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנהל מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה ומנהל מערך ייעוץ וחקיקה, ולא נכללו בו מנכ"לים של משרדי ממשלה. אכן, בטרם התכנס הצוות האמור הוגשו בקשות מצד מספר מנכ"לי משרדי ממשלה להארכת הכהונה של היועצים המשפטיים במשרדם, ובהמשך, על מנת ליצור תמונת מצב מלאה ולהבין את צרכי המשרדים, נציגי הצוות האמור פנו באופן יזום לכל המנכ"לים הנוגעים בדבר והציעו כי בקשתם ועמדתם בנושא תובא בפני הצוות. בפועל, במהלך דיוני הצוות נידונו עניינם של כלל היועצים המשפטיים הרלוונטיים, תוך הסתכלות רחבה ומלאה על כלל הנתונים. בהתאם לכך, הצוות גיבש עמדתו בדבר מנגנון סיום כהונה הדרגתי, שאינו תואם בהכרח את בקשות מנכ"לי המשרדים. כפי שעולה מהמתואר לעיל, אמנם ניתנה למנכ"לי הממשלה האפשרות להעביר עמדתם ביחס להארכת הכהונה של היועץ המשפטי למשרדם, אך ההחלטה לא הייתה בידם ובפועל גם לא תאמה בהכרח את עמדתם. עוד יצוין, כי כאמור ישנה כוונה להביא הצעה לתיקון החלטת הממשלה בפני הממשלה, אשר תשקף את הדברים המתוארים, בהקדם.

ז. **הדחיפות בסיום הכהונה** – נטען כי לנוכח העיסוק רב השנים בסוגיה זו ובגיבוש ההסדר, הדחיפות בסיום הכהונה תוך שלושה חודשים מעוררת קושי ותמיהה. עוד נטען, כי בשיחות שהתנהלו עם נציגי היועצת המשפטית לממשלה צוין כי פרק זמן סביר לסיום כהונה הינו פרק זמן שלא יפחת משנה, ועמדה זו יצרה ציפיות באשר לתקופת המעבר.

התייחסות: במכתבו, עמד מנהל מערך ייעוץ וחקיקה על כך שהחלטת הממשלה לא תיושם באופן שיפגע בזכות הטיעון של היועצים המשפטיים ובאפשרות לשמוע את הטענות בלב פתוח ובנפש חפצה ולתת להן מענה. כמו כן, כאמור במכתב שהוזכר, הובהר כי בהתאם לצורך יועלו הצעות לתיקון החלטת הממשלה כך שכהונת היועצים המשפטיים לא תסתיים באופן מיידי, אלא בתוך פרק זמן סביר בנסיבות העניין. גם בחוות דעת המשנים הובהר כי נדרשת תקופת מעבר ופרק זמן סביר להיערכות.

לצד האמור, משעה שהתקבלה החלטה 2431 והממשלה קבעה כי ייקבע הסדר כספי בתוך 14 ימים, וכי היועצים המשפטיים יסיימו את תקופת כהונתם (כזכור, בהחלטה 2431 נקבע שהכהונה תסתיים בתוך 90 ימים, בין אם חתם היועץ המשפטי על הסדר כספי ובין אם לאו), הרי שניתן לראות במועד קבלת החלטה הממשלה כמועד שבו מתחילה תקופת היערכות לסיום הכהונה, מצד היועץ המשפטי ומשרדי הממשלה גם יחד. בפועל, ולנוכח כל המתואר לעיל, משך התקופה ארוך משלושה חודשים, ולמעשה משך הזמן מהחלטת הממשלה ועד מועדי סיום הכהונה בפועל של היועצים המשפטיים (כפי שנקבעו על ידי הצוות לעניין מועד סיום ההעסקה) יהיה לפחות כחמישה חודשים ממועד קבלת החלטה 2431. למעלה מכך, האפשרות שניתנה בהחלטה 2431 ליועצים המשפטיים להמשיך להתמודד במכרזים כעובדי מדינה מהמניין במשך

עמוד 5 מתוך 12

חצי שנה לאחר סיום כהונתם, אף היא מרככת את הפגיעה שנוצרה לכאורה מפרק הזמן הקצר, ומחזקת את העובדה שפרק הזמן שניתן אינו בלתי סביר.

אשר לתקופת המעבר של עד 12 חודשים שעלתה בשיח מוקדם, אכן זו הייתה כוונת הגורמים המקצועיים בעת גיבוש המתווה של גורמי המקצוע במדינה שאזכר בחוות דעת המשנים כהצעה סופית שתכליתה לנסות ולסיים בהסכמה את כלל המחלוקות שהתעוררו בנושא לאורך השנים. ואולם, בסופו של יום קיבלה הממשלה החלטה אחרת והדבר הוביל לשינוי במצב הדברים. לעמדת הצוות, לא ניתן לומר כי התקופה שגובשה איננה עומדת אף היא במתחם הסבירות.

ח. **התמודדות במכרזים פנימיים וחובת המדינה לסייע במציאת תפקיד חלופי**: נטען כי פרק הזמן להתמודדות במכרזים פנימיים ובינמשרדיים כפי שנקבע בהחלטה 2431 הוא קצר ובלתי סביר. עוד נטען, שעל המדינה כמעסיקה מוטלות חובות לסייע במציאת מקום עבודה חלופי.

התייחסות: תחילה, יוער, כי התקבלה בקשה מצד יועצים משפטיים להבהיר כי פרק הזמן של שישה חודשים נקבע ביחס למועד **הגשת המועמדות** למכרזים (ללא קשר למועד סיום ההליך המכרזי), ונציבות שירות המדינה הבהירה כי אכן כך הדבר. אשר לפרק הזמן שנקבע, הרי שזהו פרק זמן סביר, אשר עולה בקנה אחד עם הוראות נוספות בתקשי"ר המתייחסות לפרק זמן של שישה חודשים כתקופה שאינה מפסיקה יחסי עבודה.⁶

אשר לטענה בדבר חובת המדינה לסייע במציאת מקום עבודה חלופי, יובהר כי טענה זו אינה רלוונטית כאשר עסקינן בכהונה קצובה. בהקשר זה, יש הבדלים בין מצב של מכרז או מנגנון של קדנציות ורוטציות (כפי שנקבע בהחלטת ממשלה 2464 לעניין הסגל הבכיר), לבין מצב של תקופת כהונה קצובה כבענייננו. חיוב במתן הצעה של תפקידים אחרים חותרת תחת הרציונל של קציבת הכהונה. חובה זו אף אינה מתקיימת ביחס לבעלי תפקידים בכירים אחרים בשירות המדינה שנקבעה להם תקופת כהונה קצובה. לצד האמור, כאמור לעיל, במשך חצי שנה לאחר סיום העסקתם של היועצים המשפטיים בשירות המדינה תישמר להם הזכאות להתמודד במשך במכרזים פנימיים ובינמשרדיים בשירות המדינה. בענייננו, נראה שיש היתכנות אמיתית ומשמעותית לעשות שימוש באפשרות זו, בשים לב לכך שצפויות להתפנות בתקופה הקרובה כ- 8 משרות של יועצים משפטיים בשירות המדינה, לנוכח ההודעה בדבר קציבת הכהונה בה אנו עוסקים.

טענות בנוגע להסדר עצמו

ט. **המועדים לחישוב גובה התגמול הנוסף**: נטען כי קביעת מועד שליחת מכתב הנציבות כמועד הקובע לעניין גובה התגמול הנוסף הוא **שרירותי**. עוד נטען כי יש לקבוע הסדר זהה לכל היועצים המשפטיים שנמנו עם דור ב'⁷ ולא לחלקם לשתי קבוצות, קרי קבוצה אשר תהיה

⁶ כך לדוגמה: נסמן 11.812(א) - "פוטר עובד לרגל צמצומים (כאמור בסעיף 82.27), שמורה לו הזכות לחזור לעבודה במשרדו תוך שישה חודשים מיום פיטוריו"; וכן נסמן 11.816 "פוטר עובד לרגל חידוש ארגון או לרגל העברת יחידה מעיר לעיר, מותר להחזירו לשירות תוך שישה חודשים, ללא עריכת מכרז פומבי..."; וכן נסמן 11.935(ה) "הזכאות כאמור של הסטודנטים להתמודד במכרזים פנימיים ובין-משרדיים, תימשך לאורך תקופת העסקתם, וכן תישמר למשך שישה חודשים מיום סיום ההעסקה במשרת סטודנט"

⁷ היועצים המשפטיים אשר מונו לתפקידם דרך קבע בעקבות מכרזים שפורסמו החל מיום 01/03/2009 ועד ליום 01/03/2022 (להלן: "**דור ב'**").

זכאית לתגמול המקסימלי וקבוצה שתהיה זכאית לתגמול חלקי, שכן כל אלה מונו לתפקידם מבלי שנמסרו להם מראש תנאי ההעסקה ועל כן מצבם זהה. באשר למועד הקובע **לתחילת** התקופה בגינה ניתן התגמול, נטען שקביעת מועד תחילת הכהונה "**דרך קבע**" כמועד לעניין חישוב גובה התגמול אף הוא אינו מוצדק. זאת, משום שהעיכוב נבע מהחלטה רוחבית של הנציבות ולא מטעמים הנוגעים למשרד או ליועץ המשפטי.

התייחסות: לעניין מועד שליחת מכתב הנציבות כמועד קובע, הרי שבמועד זה הובאה בפני היועצים המשפטיים, באופן רשמי, החלטה 2431 והצעדים ליישומה וכן ההסדר הכספי, ולרבות מתן אפשרות להעביר טענותיהם בעניין. לפיכך, החל מאותו מועד חל **שינוי נסיבות מהותי** בכל הנוגע למימוש הקציבה ולהסדר הכספי התומך בה (לרבות לנוכח נוסח חוזי ההעסקה שנחתמו על חלק מהיועצים המשפטיים וטענות שעלו במהלך השנים מצד יועצים משפטיים בעניין). במילים אחרות, במועד זה הוסרה עננת חוסר הוודאות שריחפה מעל עניינים אלו מזה תקופה (להלן: "**חוסר הוודאות**"). היבט זה משליך גם לעניין הטענה בדבר ההבחנה הבלתי מוצדקת, לכאורה, בין היועצים המשפטיים הנכללים בקרב דור ב'. הרציונל למתן המענק הנוסף הוא מתן תגמול ליועצים המשפטיים בגין משך הזמן שבו היו נתונים בחוסר ודאות כאמור, מתוך הבנה כי לחוסר הוודאות יש השפעה על היערכות היועץ המשפטי במישור התעסוקתי, הכלכלי, האישי ועוד. על כן, דומה שפרק הזמן בו כיהן כל יועץ משפטי במצב של חוסר ודאות הוא קריטריון רלוונטי שסביר לקחת בחשבון בחישוב התגמול. עוד יוער, כי בכל הנוגע למענק הנוסף, ההסדר אינו מחלק את היועצים המשפטיים לשתי קבוצות, אלא מבטא מענק שגובהו עולה באופן ליניארי עם משך הזמן שהשלים היועץ המשפטי בתפקיד עד למועד משלוח המכתב ועד תקרה בת 7 שנים המבטאת השלמת שנות כהונה של קדנציה מלאה.

באשר לחישוב התגמול רק החל ממועד תחילת הכהונה דרך קבע, הרי שהקציבה עצמה מתחילה להימנות החל ממועד שיבוצו של העובד דרך קבע בתפקיד. מילוי התפקיד באופן זמני, לרבות תקופת מינוי בפועל, לא נלקח בחשבון לעניין קציבת הכהונה ולפיכך אינו רלוונטי אף לעניין התגמול בגין קציבת הכהונה. כמו כן, לעובד שמאיש משרה במינוי בפועל אין זכות קנויה להשתבץ דרך קבע במשרה.

י. **הנוסחה לתשלום התגמול:** נטען כי הנוסחה לתוספת דור ב' אינה קוהרנטית ואינה סבירה, מהשיקולים הבאים: רכיב C הוגבל ב-84 ולא נותן ביטוי לחודשי שירות מעבר ל-84 חודשים, ובכך לא מביא לידי ביטוי את התמשכות הכהונה מעבר לשבע שנים, אך כן מושפע (לרעה) מאופק השירות שנותן לעובד עד לגיל פרישה חובה. ברכיב A, מתוך הנוסחה לחישוב תוספת דור ב' הנסמך על הוראות חוזר דור ג',⁸ אין הצדקה לצבירת חודשי הסתגלות על בסיס מספר חודשי הוותק במדינה שמעבר ל-120 חודשים בשירות המדינה, וכן אין הצדקה באי נתינת משקל מיוחד לוותק בתפקיד יועץ משפטי. טענה נוספת הינה שאופק שירות הינו נתון שנהוג לקחת בחשבון במקרים של פרישה מרצון.

⁸ הנחיה מס' 2024-1 שפרסמו נציב שירות המדינה והממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר שכותרתה "תנאי סיום העסקה ליועץ משפטי של משרד ממשלתי אשר נבחר לתפקידו בעקבות מכרז שפורסם החל מיום 1 במרץ 2022 והשלים קדנציה (להלן: "**חוזר דור ג'**").

התייחסות: בכל הנוגע להתחשבות רק ב-84 חודשי כהונה, קרי בשבע שנות הכהונה, במהלך גיבוש ההסדר הכספי, הוחלט להגביל את מספר חודשי הכהונה המקסימלי הנלקחים בחשבון ל-84, זאת הן מכיוון שתקופה זו משקפת השלמת תקופת כהונה מלאה לפחות (כך שמי שהשלים לפחות 7 שנות כהונה כיועץ משפטי יזכה לערך המירבי ברכיב C), והן מכיוון שלאחר בדיקות כלכליות שנעשו, עלה כי מספר זה ייטיב כלכלית עם מרבית היועצים המשפטיים בדור ב'. זאת משום שככל שמספר חודשי ההסתגלות המקסימלי הניתן על פי קריטריון זה היה מחושב על בסיס תקופה ארוכה יותר, אזי המספר האמור היה למעשה פחות עבור יועצים משפטיים רבים. לכן, בסופו של דבר ההחלטה לקבוע תקרה בעניין היא סבירה כשלעצמה, שכאמור נועדה גם להיטיב עם מרבית היועצים המשפטיים.

בכל הנוגע לכך שחישוב התגמול מושפע מהוותק במדינה, יש לעמוד על כך שוותק במדינה הוא נתון הנלקח בחשבון בקביעת גובה מענקים רבים במדינה, לרבות המענק שניתן לסגל הבכיר שכהונתו נקצבה בהחלטת הממשלה 2464. יוער כי בהתאם להחלטת ממשלה 2464, חודשי ההסתגלות הניתנים על בסיס ותק בשירות המדינה מחושבים על בסיס ותק שנצבר רק מעבר ל-19 שנות ותק, כך שלעומת הסדר זה, ההסדר הכספי הנדון מיטיב עם היועצים המשפטיים בהיבט זה. המדינה סבורה כי התחשבות בוותק אצל המעסיק היא קריטריון רלוונטי וסביר בנסיבות העניין. בדומה לכך, אופק שירות הינו נתון שנלקח בחשבון בהסדרי סיום העסקה רבים בשירות הציבורי והמדינה סבורה כי מדובר בקריטריון רלוונטי.⁹

באשר לטענה כי יש מקום לתת משקל מיוחד לתפקידים של היועצים המשפטיים במסגרת קביעת גובה התגמול, יוער כי גם בתגמול מכוח החלטה 2464 לא ניתן משקל מיוחד למהות ובכירות התפקיד. יחד עם זאת, גובה ההסדר מחושב בהתאם ל"חודש הסתגלות", כהגדרתו בחוזר דור ג', אשר מושתת בעיקרו על השכר הקובע לחישוב פיצויי פיטורים ליועץ משפטי, למעט תשלומים שנתיים, כאשר שכר זה מבטא את בכירותו של היועץ המשפטי.

יא. **העדר אמות מידה לתוספת שלושת חודשי הסתגלות:** נטען, כי אמות המידה שלפיהן ניתן יהיה להוסיף לתגמול שלושה חודשי הסתגלות נוספים, כמפורט בחוזר דור ג', טרם פורסמו.

התייחסות: במסגרת בחינת הטענות עודכן הצוות כי בפועל כלל היועצים המשפטיים אשר נבחרו לראשונה לתפקידים בעקבות מכרזים שפורסמו החל מיום 1 במרץ 2009 ולפני יום 1 במרץ 2022 יהיו זכאים לשלושת חודשי ההסתגלות, כך שבפועל הנושא זכה למענה ראוי. למען הסדר הטוב יצוין כי בהמשך לשיח מקדים שהתקיים עם היועצים המשפטיים, תוקן חוזר דור ג' כך שהחלטה שלא להוסיף שלושה חודשי הסתגלות במלואם תחייב הסכמה של היועצת המשפטית לממשלה או של מנהל מערך ייעוץ וחקיקה מטעמה.

יב. **טענות בנוגע לכתב סילוק התביעות:** נטען כי הטופס חורג מהמקובל בנסיבות דומות, ובפרט חורג מגדר סילוק תביעות בקשר להסדר הכספי ולמשך הכהונה, ואין הצדקה לכלול בו ויתור על טענות בנוגע לתקופת העסקה.

⁹ כך לדוגמה, ההסדרים הבאים: הסדר הניתן לבכירים קצובים בהתאם להחלטה 2464; הסכם לחברה הלאומית להספקת פחם בע"מ מיום 24.2.2022; הסכם טח"י מיום 31.7.2018.

התייחסות: הטענות שהועלו בהקשר זה נבחנו, ולאחריהן הוחלט לעדכן את נוסח כתב סילוק התביעות. נוסח עדכני מצורף ויועבר ליועצים המשפטיים.

יג. **תגמול עדכני במקרה של מעבר לתפקיד אחר:** נטען, שבעוד שליועץ משפטי שבסיום תקופת כהונתו עבר לתפקיד אחר בשירות המדינה, ניתנה הזכאות לבחור בין קבלת המענק שחושב לו בעת סיום העסקתו בתפקיד יועץ משפטי לבין קבלת תנאי סיום העסקתו בתפקידו החדש, ליועץ משפטי אשר בסיום כהונתו עובר לתפקיד נוסף של יועץ משפטי אין זכאות לבחור בין גובה המענק שחושב לו בעת סיום תפקידו הראשון לבין גובה המענק שחושב לו בעת סיום תפקידו השני. המשמעות היא שהתגמול שניתן ליועץ משפטי אשר בסיום כהונתו עובר למשרה נוספת של יועץ משפטי עשוי לרדת בעקבות התקצרות אופק השירות על אף שהסיכויים להשתלב במשרה דומה יהיו נמוכים יותר.

התייחסות: מכיוון שייתכן כי על יועץ משפטי אשר יעבור למשרה אחרת בשירות המדינה יחולו תנאי סיום העסקה אחרים, המדינה מאפשרת ליועץ המשפטי, לפני משורת הדין, לבחור מבין שתי החלופות המפורטות בחוזר דור ג' בעניין תנאי סיום ההעסקה שיחולו לגביו. לעומת זאת, על יועץ משפטי שהמשיך לכהן באותו תפקיד, חל אותו ההסדר בדיוק, אלא שהנתונים האישיים שלו משתנים. לכן, אין הגיון בשימור הנתונים שהיו לו בעבר עת מדובר באותם תנאי סיום העסקה לאחר המעבר.

עם זאת, לאחר שקילת הטענות, נמצא שיש לתקן את חוזר דור ג' כך שכלל שיועץ משפטי יעבור למשרה אחרת, שאינה משרת יועץ משפטי, הנתונים האישיים שיילקחו בחשבון לצורך קביעת גובה ההסדר הכספי לגביו (אופק השירות ו-וותק במדינה) – אם יבחר שיחולו עליו תנאי סיום ההעסקה של יועץ משפטי בהתאם לסעיף 4 של חוזר דור ג' – יהיו בהתאם לנתונים העדכניים שלו במועד סיום העסקתו במדינה, לפי שכר יועץ משפטי המעודכן נכון ליום סיום העסקתו במדינה. בהתאם לכך, בוצע תיקון בחוזר דור ג'.¹⁰

יד. **השפעת הקיצוצים הזמניים בשכר:** נטען כי ההסדר אינו לוקח בחשבון את הקיצוצים הזמניים בשכר הבכירים. מכאן, עולה השאלה לעניין השכר הקובע לצורך חישוב התגמול.

התייחסות: פרק ח' להצעת חוק ההסדרים¹¹ עוסק בהפחתת השכר המוצעת בשירות הציבורי. לפי סעיף 8(5) לפרק האמור בהצעת החוק, הפחתת משכורתו של עובד לא תובא בחשבון, בין היתר, לעניין תשלום חד פעמי המשולם לעובד או לשאייריו, לפי דין או הסכם, עקב סיום עבודה. מכאן שהפחתת המשכורת המוצעת בשירות הציבורי אינה צפויה להשפיע על התשלום האמור שכן הוא מהווה תשלום מהסוג האמור. יובהר כי זו הצעת חוק ממשלתית שמצויה בהכנה לקריאה שניה ושלישית בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת. כמובן שההחלטה הסופית בעניין החקיקה היא של הכנסת, אך הוראה דומה הופיעה בעבר בהסדרי חקיקה דומים שהסדירו

¹⁰ תיקון הנחיה 2024-1 שכתרתה "תנאי סיום העסקה ליועץ משפטי של משרד ממשלתי אשר נבחר לתפקידו בעקבות מכרז שפורסם החל מיום 1 במרץ 2022 וסיים והשלים קדנציה" מיום 06/12/2024. **לצורך קישור לתיקון**
¹¹ הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2025, התשפ"ה-2024 (להלן: "חוק ההסדרים").

הפחתות שכר במסגרת תוכניות כלכליות בשל מצב משק המדינה והתקציב, ומוערך שהיא תיכלל גם הפעם.

טו. **הפליה לרעה של מבוטחי פנסיה תקציבית**: נטען, כי בהתאם להסדר, מבוטחי פנסיה תקציבית אמורים לקבל כ-3 חודשי הסתגלות לכל היותר, לעומת 24 חודשים למבוטחי פנסיה צוברת. נטען שבתוכניות פרישה אחרות, לרבות לסגל הבכיר, "נשמרה השוויוניות בגובה הפורשים בתקציבית לפורשים בצוברת". נטען, כי הפגיעה האמורה תתבטא בכמה היבטים: פגיעה אקטוארית בגמלאות; פגיעה בתוחלת התעסוקתית; המשך צבירה לגמלאות.

התייחסות: לגבי יועץ משפטי בפנסיה תקציבית, נקבע בהסדר הכספי כי "סיום העסקה בשירות המדינה ייחשב כפיטורים לעניין זכויותיו לגמלה...". פירוש הדבר הוא שסיום העסקה כאמור מהווה "אירוע מזכה" לקבלת גמלה באופן מיידי. המצב שונה לגבי יועץ משפטי בפנסיה צוברת, אשר זכויותיו הפנסיוניות שונות. בנוסף, ההסדר הכספי ליועמ"ש בפנסיה תקציבית כולל מענק נוסף בגובה של עד שלושה חודשי הסתגלות. כמו כן, בכל התקופה בה הועסק היועץ המשפטי בפנסיה תקציבית מעבר ל-7 שנים עקב אי מימוש הקציבה, היועץ המשפטי המשיך לצבור זכויות לגמלה.

משכך, עולה כי מדובר בהסדר אשר מהווה תגמול ראוי בגין מימוש הקציבה. עוד יצוין כי ככלל, שווי ההטבה הכלכלית הכוללת בהסדר זה גבוה יותר בהשוואה להסדר הניתן ליועצים משפטיים בפנסיה צוברת.

באשר לטענה כי בתוכניות פרישה אחרות נשמרה שוויוניות, יש לציין כי מעבר לכך שאין מדובר בתכנית עידוד פרישה, שנסיבותיה והרקע לה שונות, בהחלטת ממשלה 2464 – שכאמור עוסקת, בין היתר, בתנאי סיום העסקה בשל קציבת כהונה של עובדים בכירים אחרים בשירות המדינה – עובד בכיר אשר מבוטח בפנסיה תקציבית לא זכאי כלל לקבלת חודשי הסתגלות בגין סיום העסקתו. דוגמה נוספת היא תנאי סיום העסקה למנהלים כלליים של משרדי ממשלה ויחידות סמך, מוקבליהם, משנים למנהלים כלליים ונושאי משרה בכירים אחרים, אשר נקבעו בהחלטת ממשלה 2633 מיום 29.12.2024, ובמסגרתה עובדים בכירים המבוטחים בפנסיה תקציבית לא יהיו זכאים לקבל חודשי הסתגלות בגין סיום העסקתם. עוד דוגמה נוספת ניתן לראות בהסדר תנאי סיום העסקה לעובדים המועסקים בחוזה אישי ברשות השידור מיום 26.5.2015 אשר העסקתם הסתיימה בשל הוראות חוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014. נקבע כי ההסדר לא יחול על עובדים המועסקים בחוזה אישי ובתקופה זו חל עליהם הסדר של פנסיה תקציבית.

טז. **פגיעה במבוטחי פנסיה צוברת לעומת תקציבית**: נטען שאמנם התגמול לפנסיה צוברת גבוה יותר, אך עדיין יש פער בלתי מוצדק בין המסלולים. זאת, בפרט בראי תכלית התגמול, שהיא – לפי הטענה – **גישור מסוים** בין מועד סיום הקדנציה לבין מועד הפרישה לגמלאות, אשר בגינה אין הצדקה לפער כה דרמטי בין מסלולי התגמול השונים. נטען, כי פער זה הוא הסיבה להמלצה שסיום הכהונה יהיה בכפוף להסדר פנסיוני.

התייחסות: בראשית שנות ה-90 החליטה המדינה לנקוט במדיניות של צמצום התחייבויותיה הפנסיוניות. מדיניות הצמצום כאמור באה לידי ביטוי בהסכם הקיבוצי בין המדינה (ומעסיקים

ציבוריים נוספים) לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה מיום 3.3.1999 בעניין המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת, בו הוסכם כי הקליטה של עובדים למסלול פנסיה תקציבית תיפסק, ובעקבותיו תוקן חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, באופן שכלל, נפסקה קליטת עובדים בשירות המדינה בפנסיה תקציבית ועובדים חדשים מבוטחים בפנסיה צוברת. בהמשך לכך, המדיניות הכללית היא לא להגדיל את החבות האקטוארית של המדינה בגין עובדים בכירים המועסקים בחוזים מיוחדים אלא להעניק, במקרים המתאימים, מענק חד פעמי בסיום ההעסקה (ר' מיום 3.3.1999 בו הוסכם כי הקליטה של עובדים למסלול פנסיה תקציבית תיפסק).

כחלק מאותה מדיניות המדינה ממשיכה לצמצם את התחייבויותיה הפנסיוניות על ידי יצירת הסדרי סיום העסקה **כספיים** (ולא פנסיוניים, כגון הסדר פנסיית גישור) לעובדים במסלול פנסיה צוברת, בדגש על עובדים בכירים המועסקים בחוזה אישי במגזר הציבורי.¹²

יצוין כי הפער בין קבוצות היועצים המשפטיים השונות נובע מהפער הקיים ביניהם במסלולי הפנסיה להם הן זכאיות ומהמדיניות שפורטה לעיל. בצד זאת, לעובדה שיועץ משפטי בפנסיה צוברת לא יהיה זכאי לקצבה מהמדינה כתוצאה מסיום העסקתו בשל קציבת הכהונה (בשונה מחברו בפנסיה תקציבית), ניתן ביטוי משמעותי בגובה ההסדר הכספי.

עוד יצוין כי באפשרות היועצים המשפטיים בפנסיה צוברת להפקיד את הסכום שיקבלו במסגרת ההסדר הכספי בקופת גמל לקצבה, במטרה להיטיב את תנאי הפנסיה שלהם.

כמו כן, יוער כי ההסדר הכספי אשר פורט במכתבים שנשלחו ליועצים המשפטיים הרלוונטיים נדיב יותר בהשוואה להסדר הכספי מכוח החלטה 2464.

אשר לקביעת הסדר כספי ולא הסדר פנסיוני, על אף הטענה שתכלית ההסדר היא, לכאורה, גישור מסוים בין מועד סיום הכהונה לבין מועד היציאה לגמלאות, יש לעמוד על כך שבהמלצות הצוות שאומץ על-ידי הממשלה בהחלטת הממשלה 4528 נכתב כך: "תקופת כהונת היועץ המשפטי למשרד תיקצב לתקופה אחת של 7 שנים, תוך מתן הסדר כספי ליועץ המשפטי שסיים את תפקידו". קרי, החלטת הממשלה מתייחסת להסדר כספי ולא להסדר פנסיוני. זאת ועוד, אף מעיון בסעיף 69 לדו"ח אברמוביץ', אף שלא אומץ ככתבו על ידי הממשלה, ניתן להיווכח כי בצד אזכור המונח הסדר פנסיוני בתחילת הסעיף מגיע מיד לאחר מכן פירוט בו נכתב במפורש כי "בהקשר זה יש הבחנה בין יועץ משפטי שסיים את כהונתו ואשר נהנה מפנסיה תקציבית ובין יועץ משפטי המבוטח בפנסיה צוברת". כך, לגבי יועץ משפטי הזכאי לפנסיה תקציבית צוין כי יש לראות בסיום כהונתו כמעשה פיטורין המזכה בפנסיה תקציבית. זאת בעוד שלגבי יועץ משפטי אשר מבוטח בפנסיה צוברת "ואשר מונה לאחר ששימש שנים בתפקידים בשירות

¹² לדוגמא, בהחלטת הממשלה 2464, התנאים שנקבעו חלים על עובדי סגל בכיר במסלול פנסיה צוברת וכוללים מענק הסדר חד פעמי בלבד. דוגמה נוספת למדיניות האמורה באה לידי ביטוי בתוכנית פרישה מרצון מיום 6.1.2019 שכוותרתה "תוכנית פרישה מרצון רוחבית מוקדמת לגמלאות לשנת 2019 במשרדי הממשלה, בבתי"ח וביחידות סמך בשירות המדינה בביטול משרות בלבד", ניתנו לעובדים במסלול פנסיה צוברת אשר סיימו את העסקתם במדינה במסגרת תכנית הפרישה אך ורק מענקים כספיים חד פעמיים). זאת לעומת עובדים במסלול פנסיה תקציבית אשר עמדו בתנאי הסף לזכאות לקצבה מוקדמת על פי חוק שירות המדינה גמלאות, אשר היו זכאים לקצבה מוקדמת בגין סיום העסקתם. בהתאם לאותה מדיניות, הוחלט כי במסגרת הכספי ההסדר הכספי יינתן ליועצים משפטיים מענק כספי.

המשפטי, הפסקת הכהונה תהיה מותנית בהסדר כספי..." מתוך כך, ברי כי אין תימוכין בדו"ח אברמוביץ' לטענה כי כהונה של יועץ המשפטי המבוטח בפנסיה צוברת טעונה הסדר פנסיוני.

למעלה מן הצורך, נוסף ונציין כי בחוזי ההעסקה שקדמו לשנת 2017, עליהם חתמו חלק מהיועצים המשפטיים הובהר בסעיף 4(ה) "כי ההוראות דלעיל בדבר הפסקת תקופת הכהונה של העובד טעונות קיומו של הסדר פנסיוני שייקבע על-ידי צוות מקצועי בהשתתפות נציגי נש"מ, היועץ המשפטי לממשלה ונציגי רה"מ והאוצר". סעיף זה מטבע הדברים אינו עוסק בסיום כהונה לאחר שהסתיימה תקופת הקציבה, ולכן ממילא טענה שהושמעה מטעם היועצים המשפטיים לפיה עצם קציבת הכהונה מותנית בהסדר פנסיוני אין לה על מה לסמוך בהקשר לחוזה ההעסקה. בנסיבות אלה, לא נוסף ונפרט בעניין זה תוך שהמדינה שומרת על כלל טענותיה.
