התנגדות מכון זולת להצעה לביטול עצמאות היועמ"שים במשרדי הממשלה והפיכת תפקידם למשרת אמון פוליטית

- מכון זולת – לשוויון וזכויות אדם, מקדם את ההגנה על שלטון החוק והדמוקרטיה. בתאריך 20.6.2022, מכון זולת פרסם את **הדוח דמוקרטיה לכאורה: מצב המשטר בישראל**,[1] שהתריע על התהליכים הסמכותניים שהואצו מאז הקמת הממשלה החדשה.

- **התיקון המוצע הוא חלק מצבר חקיקה שנועד לבצע הפיכה משטרית:** ביום 4.1.2023, שר המשפטים יריב לוין חשף את תוכניתו לבצע הפיכה משטרית במדינת ישראל באמצעות ריסוק עצמאות הרשות השופטת והכפפתה המלאה לרשות המבצעת שכבר שולטת באופן מוחלט ברשות המחוקקת.[2] לצורך מימוש תוכנית ההפיכה, הודיע השר לוין על צבר של תיקוני חקיקה שיכלול, בין היתר, פסקת התגברות ברוב של 61 חברי כנסת, חיזוק כוחם של הפוליטיקאים בוועדה לבחירת שופטים, ביטול עילת הסבירות והפיכת תפקיד היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה למשרת אמון. נשיא בית המשפט העליון בדימוס אהרן ברק אמר כי המהפכה של השר לוין היא "אוסף של הצעות רעות שעלו במשך השנים" וכי הדבר המקביל למהפכה הזו הוא "מהפכה של טנקים".[3]

- **המצב הקיים:** בעקבות עבודת צוות בין-משרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה, שהוקם ב-2007[4] והחלטת ממשלה 4528 שאישרה את המלצותיו,[5] המעמד העצמאי של היועמ"שים הממשלתיים נקבע בהליך מינוים, בעבודתם השוטפת ובמגבלה על אפשרות החלפתם: המינוי נעשה באמצעות מכרז של נציבות שירות המדינה; בעבודתם השוטפת נקבע פיצול בין כפיפותם המנהלית להנהלת המשרד לבין כפיפותם המקצועית ליועמ"שית לממשלה, כאשר חוות דעתם מחייבת את המשרד; מבחינת אפשרות החלפתם, נקבע שכהונתם תהא שבע שנים (למעט סוגית היועמ"שים המכהנים שלא הוכרעה אז) וכי לשם הפסקת עבודתם נדרש לקבל את הסכמת היועמ"שית לממשלה.

- **התיקון המוצע:** ההצעה של השר לוין דומה לשורה של הצעות קודמות מהימין להפוך את משרת היועמ"שים של משרדי הממשלה למשרת אמון על פי הבחירה האישית של השרים, ובהתאם גם להקל על פיטוריהם כאשר השרים יחלקו על חוות דעתם. לעומת זאת, ההצעה של השר לוין

---

[1] איתי מק, דמוקרטיה לכאורה: מצב המשטר בישראל, **מכון זולת** (20.6.2022).
[2] יעל פרידסון, לוין: נעביר פסקת התגברות ברוב של 61 ח"כים ונשנה את אופן בחירת השופטים, **הארץ** (4.1.2023).
[3] אהרן ברק: הדבר המקביל לרפורמה של לוין - מהפכה של טנקים, Ynet (7.1.2023).
[4] צוות בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה (18.3.2007).
[5] המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה (1.3.2009).

מרחיקת לכת מחלק מההצעות הקודמות, שכן היא אינה מסתפקת בשינוי שיטת המינוי והפיטורין של היועמ"שים, אלא קובעת במפורש ברירת מחדל שכל שר הוא היועץ המשפטי של עצמו ומשרדו: עצה משפטית שתינתן לשר לא תחייב אותו, ולא יהיה בה כדי לשנות את המצב המשפטי עבורו. השר יהיה רשאי לדחות את העצה המשפטית ולפעול בניגוד לה, ולקבוע בעצמו את עמדת המשרד שתוצג בפני כל מי שבידו סמכות שפיטה על פי דין.

- **משמעות התיקון המוצע הרסנית:**

1. הרס העצמאות של היועמ"שים במשרדי הממשלה, וביטול תפקידם כ"שומרי סף" שבסמכותם למנוע מהמשרד והשר לבצע פעולות המנוגדות לחוק, לפסיקת בית המשפט ולמנהל תקין.

2. פגיעה חריפה במעמד היועמ"שית לממשלה, באמצעות הקמת מערך ייעוץ משפטי נפרד בכל משרד הממשלה שיעקוף ויסתור את הנחיותיה.

3. התרחבות תופעות השחיתות, ניגוד העניינים, אי-החוקיות ומנהל לא תקין בפעילות משרדי הממשלה.

4. הפיכת הייעוץ המשפטי למינוי פוליטי וגמיש, כאשר יועמ"ש שלא "יספק את הסחורה" – יוחלף, וכן כל יועמ"ש יהיה תחת "חרב" של איום פיטורין תמידי. כך למשל, ראינו שקרה במשרד האוצר תחת השר ישראל כ"ץ. היועמ"ש אסי מסינג כתב חוות דעת שפסלה את מועמדו של השר כ"ץ למנכ"ל המשרד בנימוק שאינו עומד בתנאי הסף לתפקיד.[6] בתגובה, השר כ"ץ נמנע מלהתייעץ עם היועמ"ש מסינג בסוגיות רלוונטיות וסירב לאפשר לו להשתתף בישיבות עבודה. בתאריך 12.11.2020 פרסם השר כ"ץ בדף הפייסבוק שלו פוסט שבו כתב: "כפי שהבהרתי בעבר, פקידים שחותרים ופועלים נגד המדיניות אותה אני מוביל במשרד האוצר, בהתאם למנדט אותו קיבלנו מציבור הבוחרים, פתוחה בפניהם הדלת החוצה. יש הרבה מחליפים ראויים שישמחו למלא את מקומם."[7]

5. פגיעה רוחבית בתפקוד המשרד הממשלתי – מינוי יועץ משפטי ללא לפי הליך מכרזי בנציבות שירות המדינה, יביא לא רק למינוי יועמ"שים לא עצמאיים, אלא גם למינוי יועמ"שים לא מתאימים מבחינת ניסיון מקצועי וניהולי כפי שנקבע בתנאי הסף של נציבות שירות המדינה.[8] בהקשר זה, חשוב להדגיש כי תפקיד היועמ"שים במשרד ממשלתי אינו רק לייעץ

[6] נתי טוקר, מכה לישראל כ"ץ: יועמ"ש האוצר פוסל את המינוי החדש שלו למנכ"ל המשרד, **דה-מרקר** (21.2.2021).
[7] ישראל כ"ץ, פוסט בפייסבוק (12.12.2020).
[8] מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה ויחידות הסמך – הנחיות לביצוע, **נציבות שירות המדינה** (14.7.2010).

אישית להנהלת המשרד ברפורמות ובנושאים המעניינים את השר ושבהם הוא עוסק ישירות, אלא גם לנהל את צוות הלשכה המשפטית ולייעץ לגבי החוקיות והמנהל התקין במכלול העבודה השוטפת של משרד, בפרויקטים, בגופים ובחברות הכפופים למשרד, בהתקשרויות וחוזים או בתקצוב גופים חיצוניים, וכן בהליכים משפטיים.

6. בזבוז כספי ציבור במינוי יועמ"שים למשרדים בעת שנקבע שהשרים הם הסמכות המשפטית העליונה במשרדם. כלומר, היועמ"שים אפילו לא יוכלו למלא את תפקידם כ"חותמת גומי".

- **התיקון המוצע כבר מעורר התנגדות גורפת בקרב בכירי מערכת המשפט:** כבר בדיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט ביום 26.6.2018, היועמ"ש לממשלה הקודם אביחי מנדלבליט אמר כי "יש כאן פגיעה, גם אם לא מכוונת, בשלטון החוק". המשנה לנשיאת ביהמ"ש העליון (בדימוס), אליקים רובינשטיין, אמר כי זו "פוליטיזציה של התחום, שיש בה גם הלבנת פנים". שופט בית המשפט העליון (בדימוס) יצחק זמיר אמר כי זו "חזרה לימי המינויים הפוליטיים האפלים של השירות הממשלתי".[9]

[9] חדשות הכנסת, חוק היועמ"שים: בכירי מערכת המשפט ועשרות ח"כים בדיון ראשון סוער בוועדת החוקה, **אתר הכנסת** (25.6.2018).