

## התנגדות מכון זולת להצעה לבטל את עצמאות היועמ"שים במשרדי הממשלה ולהפוך את תפקידם למשרת אמן כוליטית

- מכון זולת לשוויון וזכויות אדם מקדם את ההגנה על שלטון החוק והדמוקרטיה ועוסק בין היתר בהתחזקות התהליכים הסמכותניים במדינת ישראל לאורך השנים. תהליכים אלה הואצו מאז הקמתה של הממשלה ה-37 ב-29.12.23, כפי שמראה הדוח של זולת המשטר בישראל: מדינה סף-סמכותנית בדרך לדיקטטורה.<sup>1</sup> הדוח סוקר את המהלכים שמביאים את מדינת ישראל כיום אל סיפו של משטר סמכותני מלא, במסגרת המהפכה המשטרית שמקדמת ממשלת נתניהו בתקופת כהונתו השלישית.
- התיקון המוצע הוא חלק מצבר חקיקה וממהלכים אחרים שנועדו לבצע את המהפכה המשטרית – ב-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.<sup>2</sup> בעקבות הביקורת הציבורית החריפה בתוך ישראל ומצד ידידותיה של ישראל בעולם (בראשן ארצות הברית), וכן ההוכחות הברורות לגבי ההשלכות החמורות של התוכנית על יציבות שער השקל והכלכלה הישראלית, הקידום של התוכנית המלאה לכאורה הוקפא והתקיימה בעניינה עד לאחרונה הידברות בין נציגי האופוזיציה והקואליציה בבית הנשיא. בפועל, תוכנית ההפיכה המשטרית מעולם לא נגנזה, אלא קודמה בדרכים אחרות. בין היתר, באמצעות הגשתן של הצעות חוק "פרטיות" על ידי חברי כנסת מהקואליציה וכן הגשת הצעות להחלטות ממשלה על ידי שריה, הצעות שהן אנטי-דמוקרטיות ואישורן יוביל את ישראל למשטר דיקטטורי מלא.
- המצב הקיים – בעקבות עבודת צוות בין-משרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה שהוקם ב-2007,<sup>3</sup> והחלטת ממשלה 4528 שאישרה את המלצותיו,<sup>4</sup> המעמד העצמאי של היועצים המשפטיים הממשלתיים נקבע בהליך מינויים, בעבודתם השוטפת ובמגבלה על אפשרות החלפתם. בין היתר: המינוי נעשה באמצעות מרכז של נציבות שירות המדינה; בעבודתם השוטפת נקבע פיצול בין כפיפותם המינהלית להנהלת המשרד לבין כפיפותם המקצועית ליועצת המשפטית לממשלה, כאשר חוות דעתם מחייבת את המשרד; מבחינת אפשרות החלפתם, נקבע שכהונתם תהא שבע שנים (למעט סוגיית היועצים המשפטיים המכהנים שלא הוכרעה אז) וכי לשם הפסקת עבודתם נדרש לקבל את הסכמת היועצת המשפטית לממשלה.

<sup>1</sup> איתי מק, המשטר בישראל: מדינה סף-סמכותנית בדרך לדיקטטורה, מכון זולת (28.5.2023).

<sup>2</sup> יעל פרידסון, לוין: נעביר פסקת התגברות ברוב של 61 ח"כים ונשנה את אופן בחירת השופטים, הארץ (4.1.2023).

<sup>3</sup> החלטת ממשלה 1411: צוות בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה, אתר משרד ראש הממשלה (18.3.07).

<sup>4</sup> החלטת ממשלה 4528: המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – יישום, אתר משרד ראש הממשלה (1.3.09).

• **התיקון המוצע** – לפי הדיווחים העדכניים בתקשורת,<sup>5</sup> עמדת היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה לא תהיה מחייבת, השרים יוכלו לבחור בייצוג משפטי אחר ולקבוע מה העמדה שתוצג בשמם, ואופן מינוי היועצים המשפטיים יידון בוועדת החוקה.

**עמדת מכון זולת** – מדובר בהצעה הרסנית שתבטל את תפקיד היועצים המשפטיים לשמש כ"שומרי סף", תפגע בשלטון החוק ובזכויות אדם ואזרח ותגביר את תופעת השחיתות, וזאת מן הסיבות הבאות:

☒ מדובר בהצעה הממשיכה שורה של הצעות קודמות מהימין להפיכת המשרה של היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה למשרת אמון על פי הבחירה האישית של השרים. ההצעות בעניין היועצים המשפטיים הן חלק מקמפיין הימין על "שלטון הפקידים" שהחל ב-2015 על רקע החשדות והתיקים הפליליים נגד נתניהו והמאבק של הליכוד להתבצר כמפלגת שלטון יחידה. לפי המסרים של הקמפיין, היועצים המשפטיים ושומרי הסף האחרים במשרדי הממשלה הם גורמים חתרניים המנסים לנהל את המדינה באופן אנטי-דמוקרטי ולבצע "הפיכה שלטונית". לא מדובר בוויכוח ענייני על התנהלות אדמיניסטרטיבית, אלא במסע דה-לגיטימציה כלפי הדרגים המקצועיים, בליווי מסרים המזכירים את המסרים הקונספירטיביים של נשיא ארצות הברית לשעבר טראמפ ותומכיו נגד מה שמכונה ה-Deep State. הקמפיין מנוהל הן באופן גורף לגבי כלל הדרג המקצועי ברשויות הציבוריות ובמשרדי הממשלה, והן באופן ספציפי כלפי "הפקידים" שהיו מעורבים בחקירות ובהעמדה לדין פלילי של נתניהו. כבר בדיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת ביום 26.6.2018 בהצעה דומה, היועץ המשפטי לממשלה לשעבר עו"ד אביחי מנדלבליט אמר כי "יש כאן פגיעה, גם אם לא מכוונת, בשלטון החוק". המשנה לנשיאת בית המשפט העליון (בדימוס), אליקים רובינשטיין, אמר כי זו "פוליטיזציה של התחום, שיש בה גם הלבנת פנים" ושופט בית המשפט העליון (בדימוס) יצחק זמיר אמר באותו הדיון כי זו "חזרה לימי המינויים הפוליטיים האפלים של השירות הממשלתי".<sup>6</sup>

דוגמה לקשר של הצעות החוק בעניין היועצים המשפטיים לתיקי האלפים, ניתן לראות בקמפיין של הימין נגד עו"ד דנה נויפלד, מאחר שהיא כיהנה בתפקיד היועצת המשפטית של משרד התקשורת בעת הפרשות שהפכו לכתבי אישום בתיקי 1000 ו-4000 נגד נתניהו, העידה במשטרה ובחקירתה בבית המשפט המחוזי אישרה את עיקרי העובדות בכתבי האישום. תומכי נתניהו קראו לפיטוריה מהשירות הציבורי והייתה סחבת תמוהה במינויה הקבוע לתפקיד היועצת המשפטית במשרד הבריאות.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> עמית סגל ודפנה ליאל, [הקואליציה תקדם את צמצום עילת הסבירות, זה חוק היועמ"שים שהגיש הח"כ מהליכוד](#), N12 (18.6.23).

<sup>6</sup> חדשות הכנסת, [חוק היועמ"שים: בכירי מערכת המשפט ועשרות ח"כים בדיון ראשון סוער בוועדת החוקה](#), אתר הכנסת (25.6.18).

<sup>7</sup> רוני לינדר ונתי טוקר, [למרות ניסיונות הטרפוד: דנה נויפלד מונתה ליועצת המשפטית של משרד הבריאות](#), דה-מרקר (2.5.23).

☒ משמעות ההצעה אינה רק החלשת מעמד היועצים המשפטיים אלא ביטול בפועל של תפקידם כ"שומרי סף" שבסמכותם למנוע מהשר לבצע פעולות המנוגדות לחוק, לפסיקת בית המשפט ולמנהל תקין. למעשה, ההצעה תיתן הכשר "חוקי" גורף לתופעות השחיתות, ניגוד העניינים, אי החוקיות ומנהל לא תקין בפעילות הממשלה ומשרדיה. מאחר ששרי הממשלה יהיו רשאים לקבוע את פרשנות החוק ואת העמדה המשפטית בעצמם, הם יוכלו להפר את החוק ולטעון שהם פועלים בהתאם לחוק מאחר שהם הגורם המוסמך היחיד לפרשו. כך למשל, לא תהיה עוד משמעות לעבירת הפרת האמונים, מאחר שלשרים תהיה הסמכות לקבוע את גבולות המותר והאסור. בהקשר זה, חשוב להדגיש כי תפקיד היועץ המשפטי במשרד ממשלתי אינו רק לייעץ 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 המשרד, במינני והעסקת עובדים במשרד, בפרויקטים, בגופים ובחברות הכפופים למשרד, בהתקשרויות וחוזים או בתקצוב גופים חיצוניים, וכן בהליכים משפטיים. אם תאושר ההצעה, השר יהיה מוסמך "להכשיר משפטית" חוזים ומכרזים מושחתים, העסקה במשרד של מקורבים או אנשים ללא כשירות מתאימה, או ביצוע פעולות אחרות שייטיבו אישית עם השר ומקורביו.

כך למשל, במשרד האוצר תחת השר ישראל כ"ץ, היועץ המשפטי אסי מסינג כתב חוות דעת שפסלה את מועמדו של השר כ"ץ למנכ"ל המשרד בנימוק שאינו עומד בתנאי הסף לתפקיד.<sup>8</sup> בתגובה, השר כ"ץ נמנע מלהתייעץ עם מסינג בסוגיות רלוונטיות וסירב לאפשר לו להשתתף בישיבות עבודה, וגם פרסם בדף הפייסבוק שלו פוסט בו כתב ש"תפקידים שחותרים ופועלים נגד המדיניות אותה אני מוביל במשרד האוצר, בהתאם למנדט אותו קיבלנו מציבור הבוחרים, פתוחה בפניהם הדלת החוצה".<sup>9</sup> לאחרונה, השר המקשר בין הממשלה לכנסת, דוד אמסלם, תקף גם הוא את היועץ המשפטי מסינג וכינה אותו "חבלן מקצועי", ושר האוצר, בצלאל סמוטריץ', החליט שמסינג לא יכהן כחבר בוועדה למכירת מניות המדינה שמנהלת מכרזים משמעותיים להפרטת נכסי המדינה.<sup>10</sup> חצי שנה קודם, שרת התחבורה, מירי רגב, פעלה להביא לאישור הממשלה את מינוי מקורבה לתפקיד מנכ"ל משרדה, בניגוד לחוות דעתה של עו"ד יעל כהן, היועצת המשפטית של המשרד, לפיה הייתה מניעה משפטית למנותו.<sup>11</sup>

☒ ההצעה תוביל לפגיעה במעמד היועצת המשפטית לממשלה, באמצעות קביעת "זכות" לייעוץ משפטי נפרד לכל שר אשר ירצה לעקוף ולסתור את הנחיותיה שאמורות להיות מיושמות על ידי היועץ המשפטי של המשרד, ובכך עלולה לגרום לפגיעה חמורה בזכויות אדם ואזרח. כיום

<sup>8</sup> נתי טוקר, [מכה לישראל כ"ץ: יועמ"ש האוצר פוסל את המינוי החדש שלו למנכ"ל המשרד](#), דה-מרקר (21.1.21).

<sup>9</sup> ישראל כ"ץ, [פוסט בפייסבוק ישראל כ"ץ – Israel Katz](#), פייסבוק (12.11.20).

<sup>10</sup> סיון חילאי, [אמסלם כינה את היועץ המשפטי באוצר "חבלן מקצועי", סמוטריץ' הגן עליו](#), Ynet (23.5.23); נתי טוקר, [גם בצלאל סמוטריץ' נגד היועץ המשפטי של האוצר, אסי מסינג: מרחיק אותו מוועדת המכרזים](#), דה-מרקר (18.6.23).

<sup>11</sup> איתמר אייכנר וטובה צימוקי, [יועמ"שית משרד התחבורה לשרים: מניעה משפטית לאשר את המנכ"ל שהציעה רגב](#), Ynet (8.1.23).

קיימת כאמור ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה כפיפות מקצועית ליועצת המשפטית לממשלה, בעוד שעל פי המסורת והנהג בישראל הנחיותיה מחייבות את כל המערכת הממשלתית, ופרשנותה לחוק היא הפרשנות המוסמכת מבחינת רשויות השלטון.<sup>12</sup> אחת מהדוגמאות החמורות לכך שהיעדר הקפדה של שרי ממשלה על החוק והתעלמותם מחוות הדעת של היועצים המשפטיים מציבים סכנה לזכויות אדם, היא פרשת חיסוני הקורונה לאסירים. השר לביטחון הפנים לשעבר (כיום יושב ראש הכנסת), אמיר אוחנה, הורה לשב"ס להימנע מחיסון אסירים עד לקבלת אישורו ובהתאם להתקדמות קצב החיסונים בקרב הציבור הכללי, תוך התעלמות מעמדת היועצת המשפטית של השב"ס ולמרות סכנת ההדבקה ההמונית במתקני הכליאה. זאת אף שהשר לביטחון פנים כלל לא היה מוסמך בחוק להורות לנציב השב"ס שלא להעניק טיפול רפואי לאסיר או לעצור ולפעול בניגוד לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, וכך גם נקבע בפסק הדין של בג"ץ.<sup>13</sup> לאחר מכן, אוחנה קידם יועץ שתמך בעמדתו נגד חיסון אסירים לתפקיד היועץ המשפטי של שב"ס.<sup>14</sup>

כך תיארה בראיון עו"ד יוכי גנסי, שכיהנה כיועצת המשפטית של השב"ס, את שיקוליה בעת פרשת החיסונים: "מעולם לא אמרתי לנבחר ציבור שהחלטתו אינה חוקית ודגל שחור מתנוסס מעליה, עד לפעם ההיא. חוק שירות בתי הסהר קובע חובה לדאוג לבריאות האסיר, וחוק הקורונה קובע כי משרד הבריאות קובע את החבות הרפואית של המדינה במגיפה. מרגע שמשרד הבריאות קבע שיש לחסן אזרחים מגיל מסוים או בעלי מחלות רקע מסוימות, חלה חובה חוקית לבצע זאת. הוראה של החוק, לא של משפטן שאמד אינטרס ציבורי או מבחני סבירות. הוראה של המחוקק. למרות זאת השר נותר בשלו.<sup>15</sup> באופן דומה, לאחרונה השר לביטחון לאומי, איתמר בן גביר, דרש לפטר את היועצת המשפטית לממשלה בנימוק שהיא "מכהנת כיו"ר האופוזיציה בפועל", לאחר שזו הגישה לבג"ץ את תגובתה לפיה על השר להימנע ממתן הנחיות אופרטיביות למשטרה, ובפרט בעניין האכיפה במהלך ההפגנות נגד המהפכה המשטרית<sup>16</sup> (עמדתה התקבלה בהחלטת בג"ץ של השופט יצחק עמית).<sup>17</sup> אילו המשטרה הייתה מצייתת באופן מלא להנחיות ול"רוח המפקד" של השר בן גביר, ולולא היועצת המשפטית לממשלה הייתה פועלת כדי לבלום את המשך התערבותו באכיפה כמו גם לעצור את הדחת מפקד מחוז תל אביב במשטרה ניצב עמי אשד,<sup>18</sup> ייתכן שמפגינים רבים יותר היו נפגעים בהפגנות.

<sup>12</sup> משרד המשפטים, [הנחיות היועצת המשפטית לממשלה: תפקידי היועץ המשפטי לממשלה](#), אתר משרד המשפטים (15.8.10).

<sup>13</sup> בג"ץ 158/21 רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים (פורסם ב**נבו**, 31.1.2021).

<sup>14</sup> הושע (ג'וש) בריינר, [אוחנה קידם יועץ שתמך בעמדתו נגד חיסון אסירים ליועמ"ש שב"ס](#), הארץ (7.6.21).

<sup>15</sup> נטעאל בנדל, [הפרקליטה הבכירה לשעבר מאתגרת את המערכת: "ב-30 השנים האחרונות עברנו מהפכה - מדמוקרטיה לדמוקרטיה ליברלית אירופאית"](#), ישראל היום (16.2.23).

<sup>16</sup> מורן אזולאי, [בן גביר דורש לפטר את היועמ"שית: "מכהנת כיו"ר האופוזיציה בפועל"](#), Ynet (16.3.23).

<sup>17</sup> שלמה פיוטרקובסקי, [בג"ץ: לבן גביר אסור לתת הנחיות מבצעיות בזמן הפגנות](#), מקור ראשון (19.3.23).

<sup>18</sup> איציק סבן, נטעאל בנדל, [היועמ"שית: לקבל החלטה חדשה בעניין הדחת אשד - חשש לפגמים בהליך](#), ישראל היום (17.4.23).

☒ **משרדי ממשלה יוכלו להכין הצעות חוק מבלי להידרש לעמדת הייעוץ המשפטי שלהם.** היועצים המשפטיים של המשרדים הם "מסננת" חשובה בהליך הכנת הצעות חוק ובהטמעת האיזונים הדרושים, הדין והפסיקה בהן. ההצעה תאפשר לשרים לא לשתף את היועצים המשפטיים במשרדיהם בהכנת הצעות חוק, דבר שעלול להגביר יוזמות חקיקה הפוגעות בשלטון החוק ובזכויות אדם ואזרח.

☒ **אין הצדקה לשינוי אופן המינוי של היועצים המשפטיים וההצעה שאופן מינויים יידון בוועדת החוקה נועדה רק כדי לפגוע במעמדם.** בראש וועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת עומד כיום ח"כ שמחה רוטמן, ממובילי המהפכה המשטרית. בהצעת חוק שח"כ רוטמן הציג לוועדה ב-11.1.2023, הוא כתב ש"יועצים משפטיים מעכבים ובולמים תהליכים, ומונעים מהממשל לתפקד ולהוציא לפועל את מדיניותו שבגינה נבחר ושעל בסיסה עמד לבחירת הציבור".<sup>19</sup> מכל מקום אין הצדקה עניינית לשינוי אופן המינוי של היועצים המשפטיים, כפי שנקבע בעקבות עבודת הצוות הבין-משרדי שהוקם ב-2007 לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה,<sup>20</sup> ובהחלטת ממשלה 4528 שאישרה את המלצותיו.<sup>21</sup> המעמד העצמאי של היועצים המשפטיים הממשלתיים תלוי בהליך מינויים ובמגבלה על אפשרות החלפתם – עליהם להתמנות על פי נאמנותם לדין ולציבור ולא לפי נאמנותם האישית לשרים. גמישות יתרה בהליך הדחתם, תביא לכך שאם יועץ משפטי יסרב לשמש כחותמת גומי להחלטה בלתי-חוקית, השר יוכל להחליפו בקלות, או שמראש היועץ המשפטי יתפטר ויסקים לאשר כל גחמה בלתי-חוקית של השר.

לסיכום, יפים דבריה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ וחקיקה) לשעבר, דינה זילבר, אשר שימשה במשך כמה שנים כאחת מן המטרות המרכזיות של קמפיין "שלטון הפקידים". בדיון שהתקיים ב-6.11.2018 בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, לקראת הצבעה בקריאה שנייה ושלישית על חוק "נאמנות בתרבות", הסבירה זילבר כי הצעת החוק "מעוררת קשיים של ממש" והוסיפה בביקורתיות: "הבו לנו יועמ"שים צייתנים, אמנים מסורסים, תקשורת מרוסנת, עם ממושע, מחונך, שחשיבתו אחידה". זילבר מתחה ביקורת נוספת על הממשלה, ואמרה כי התקופה האחרונה הביאה עימה "לא רק חוקים חדשים, אלא גם מילים חדשות: משילות, נאמנות, התגברות".<sup>22</sup> הממשלה ה-37 פועלת על מנת ליישם בחקיקה את התפיסות הסמכותניות הללו והפגיעה בעצמאות היועצים היא חלק מתוכנית החקיקה הכוללת של המהפכה המשטרית.

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד איתי מק

<sup>19</sup> עידן בנימין, [המהלך לחיסול היועצים המשפטיים: שמחה רוטמן עקף את הכנסת וקיבל נזיפה על הטעיית הציבור](#), שקוף (12.1.23).

<sup>20</sup> [החלטת ממשלה 1411: צוות בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה](#), אתר משרד ראש הממשלה (18.3.07).

<sup>21</sup> [החלטת ממשלה 4528: המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – יישום](#), אתר משרד ראש הממשלה (1.3.09).

<sup>22</sup> רויטל חובל ויהונתן ליט, [שקד נגד המשנה ליועמ"ש זילבר: לא תוכל לייצג את משרד המשפטים בכנסת ובממשלה](#), הארץ (6.11.18).