הסרת המכשולים להמשך קידום המהפכה המשפטית: חיסול שומרי הסף ופוליטיזציה מסוכנת של הייעוץ המשפטי

ביום 17.11.24 הממשלה פרסמה כי בכוונתה לקדם החלטה לפיה משך כהונתם של יועצים משפטיים במשרדי הממשלה יהיה קצוב לתקופה של שבע שנים בלבד.[1] לכאורה, ההצעה מבוססת על המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה משנת 2008,[2] ועל החלטת ממשלה מס' 4528 משנת 2009 אשר אימצה את המלצותיה.[3] עם זאת, ההצעה הנוכחית כוללת סעיפים חדשים המאפשרים סיום כהונה באופן אוטומטי, תוך מעורבות מצומצמת בלבד של גורמי המקצוע המפקחים.

בדברי ההסבר להצעה נטען כי מטרת המהלך היא להתמודד עם "שחיקה וסטגנציה" בקרב היועצים המשפטיים, ולאפשר גמישות ניהולית רבה יותר במשרדי הממשלה. עם זאת, **ברור שמדובר בחלק בלתי נפרד ממאמציה המתמשכים של הממשלה לקדם את המהפכה המשטרית, וכי מטרת ההחלטה היא להזיז מתפקידם יועצים משפטיים המבצעים את עבודתם כשומרי סף מקצועיים ועצמאיים. הצעת החוק, אם תעבור, תפגע קשות בעצמאות הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה. יישומה לא רק יחבל בשלטון החוק ובמינהל התקין, אלא גם ישמש כלי לקידום אינטרסים פוליטיים על חשבון עקרונות הדמוקרטיה והאחריות הציבורית. במובן זה, ההצעה היא נדבך נוסף בניסיונה של הממשלה לעצב מחדש את מבנה המשטר במדינה תוך ערעור מעמדם של מנגנוני פיקוח מקצועיים ועצמאיים.**

כפי שעולה מפניית המשנים ליועצת המשפטית לממשלה ומנהל מערך ייעוץ וחקיקה, ההצעה מסיימת באופן מיידי וחד צדדי את כהונתם של יועצים משפטיים רבים, כולל במשרדים מרכזיים העוסקים בשאלות משפטיות רגישות ומורכבות, מה שיוביל לתפקוד לקוי עם ממלאי מקום ולפגיעה חמורה במנגנון שמירת שלטון החוק. בנוסף, תהליך גיבוש ההצעה לוקה בפגמים מהותיים: היא גובשה על ידי גורם בלתי מוסמך, ללא תשתית עובדתית מספקת, ותוך עקיפת גורמי מקצוע רלוונטיים. ההצעה מתעלמת מהחשיבות שבשמירה על שלטון החוק ומחובותיה של המדינה כמעסיק, ולכן אינה עומדת במבחני הסבירות והמינהל התקין.[4]

---

[1] הצעה להחלטה מטעם שר האוצר, השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם (17.11.2024).

[2] דו"ח הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי של משרדי הממשלה (10.9.2208) (להלן, "דוח ועדת אברמוביץ'").

[3] החלטת ממשלה 4528: המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – יישום, אתר משרד ראש הממשלה (1.3.09).

[4] מכתב המשנים ליועצת המשפטית לממשלה ומנהל מערך ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי) (משפט ציבורי-מנהלי) למזכיר הממשלה, הצעת מחליטים בנושא הפסקת כהונתם של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה (17.11.2024).

הצעת מכון זולת

ממשלות נתניהו פועלות כבר שנים להחלשת מוסד הייעוץ המשפטי כחלק ממגמה כוללת של פגיעה במנגנוני הבקרה והפיקוח הדמוקרטיים. יועצים משפטיים במשרדי הממשלה מהווים "שומרי סף" קריטיים, האמונים על הבטחת חוקיות פעולות המדינה והגנה על האינטרס הציבורי מפני חריגות. עם זאת, לאורך השנים, הממשלה יזמה שורת מהלכים שנועדו לערער את עצמאותם – החל מניסיונות להעביר את מינוי היועצים לדרג הפוליטי, דרך חוקים לקציבת כהונה ועד להסרת סמכויות מחייבות של חוות דעתם המשפטית.

בנוסף, יועצים משפטיים היו מטרה להסתה ציבורית חסרת תקדים, ופעמים רבות הוצגו כמעכבי מדיניות ולא כמגני שלטון החוק. מגמה זו היא נדבך מרכזי בניסיון לעצב מחדש את מבנה המשטר לכיוון סמכותני נטול בקרה ופיקוח.

אל מול ההחלטה הנוכחית, המשלבת את קציבת כהונת היועצים יחד עם סיום כהונתם באופן **מיידי ואוטומטי**, וכן על מנת לבלום את התהליך המתמשך של החלשת מעמדם של היועצים המשפטיים כשומרי הסף, תוך פגיעה חמורה בשלטון החוק ובאיזונים הדמוקרטיים במדינה, מכון זולת מציע תיקון מקיף לחוק הממשלה שמטרתו לשמר את עצמאות הייעוץ המשפטי ולמנוע פוליטיזציה של תפקידים חיוניים אלו (הצעת החוק מצורפת לנייר עמדה זה כנספח א').

עקרונות ההצעה:

1. מינוי יועצים משפטיים באמצעות מכרז: היועצים המשפטיים ימונו על ידי היועצת המשפטית לממשלה לאחר מכרז מקצועי ובהתאם לתנאי כשירות שנקבעו בשיתוף נציב שירות המדינה. באופן זה תישלל ולו מראית עין של פוליטיזציה בהליך המינוי ויחוזקו אי התלות והעצמאות של היועץ המשפטי במשרד.
2. הגדרת התפקיד: מוצע לקבוע את תפקידי היועץ המשפטי למשרד, כפי שהגדירו אותם בדו"חות ועדת שמגר ואברמוביץ',[5] וכפי הנהוג מזה שנים בפועל.[6] כמו כן, מוצע לקבוע כי היועצים המשפטיים יסייעו בגיבוש מדיניות השרים והמשרדים תוך שמירה על שלטון החוק, טוהר המידות וזכויות האדם, וכי חוות דעתם תמשיך להיות מחייבת, אלא אם נקבע אחרת על ידי היועצת המשפטית לממשלה או בית המשפט.
3. הגבלות על סיום כהונה: תקופת כהונתם של היועצים תעמוד על שבע שנים, אך סיום כהונה יתאפשר לא פחות משנה אחת מיום פרסום החוק, ופרישתם תיקבע בהסכמת היועץ המשפטי

[5] דוח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, עמ' 12-13, **אתר משרד המשפטים – ייעוץ וחקיקה** (1998); דו"ח הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי של משרדי הממשלה, סעיפים 5, 6, 15-19, 38, 47, 52-54 (10.9.2208).
[6] דבריו של ד"ר גיל לימון, המשנה ליועמ"שית לממשלה (ציבורי-מינהלי), פרוטוקול מס' 7 מישיבת וועדת החוקה, חוק ומשפט (16.1.2023).

לממשלה. כמו כן, על מנת להגן על עצמאותם, יש לקבוע במפורש עילות נוספות לסיום הכהונה, בדומה לקבוע בעניין היועץ המשפטי לכנסת.[7]

4. הגבלות על ייעוץ משפטי חיצוני בלתי מבוקר: שימוש ביועצים חיצוניים יתאפשר רק במקרים של צורך מקצועי ייחודי, תוך שמירה על פיקוח היועץ המשפטי למשרד הממשלתי.

ההצעה נועדה להבטיח שמירה על עצמאותם של היועצים המשפטיים, למנוע תלות פוליטית, ולהחזיר את הייעוץ המשפטי לתפקודו כשומר סף מרכזי במערכת הממשלתית. בכך, יישמרו עקרונות שלטון החוק והמינהל התקין. כאמור, לא מדובר במענה למכשולים שמציבה ההצעה הנוכחית של הממשלה בלבד, אלא במתווה שמבטיח ייעוץ משפטי עצמאי, מקצועי וא-פוליטי, למען יציבותה וחוסנה של הדמוקרטיה הישראלית.

סיכום

היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה מהווים קו הגנה ראשון לשמירה על שלטון החוק ועל עקרונות הדמוקרטיה. פגיעה בעצמאותם או במעמדם המקצועי עלולה להוביל לפגיעה בלתי מידתית בזכויות האזרח. שמירה על עצמאותם תחזק את אמון הציבור במוסדות המדינה ותבטיח את עמידת הממשלה בסטנדרטים משפטיים בינלאומיים.

מכון זולת מתנגד להצעת ההחלטה של הממשלה, וקורא לאימוץ הצעת החוק המצורפת לנייר עמדה זה כנספח א', אשר תביא לחיזוק מעמד הייעוץ המשפטי בישראל כחלק ממחויבות לשלטון החוק והדמוקרטיה.

כתיבה: עו"ד טל הלל

ייעוץ משפטי: עו"ד איתי מק

[7] חוק הכנסת, תשנ"ד-1994.

נספח א'

מספר פנימי:

כנסת ישראל

יוזמות: חברי הכנסת

פ//

הצעת חוק הממשלה (תיקון – יועצים משפטיים במשרדי ממשלה), התשפ"ה–2024

תיקון חוק הממשלה, תשס"א-2001	במקום סעיף 7 לחוק הממשלה, תשס"א-2001, שבוטל – יבוא:
מינוי	(א) למשרד ממשלתי יהיה יועץ משפטי, אשר ימונה על ידי היועץ המשפטי לממשלה לאחר מכרז כאמור בסעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ועל פי תנאי הכשירות שיסכימו עליהם היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה.
תפקידי היועץ המשפטי	(ב) היועץ המשפטי למשרד הממשלתי – (1) ייעץ לשר, לנושאי התפקידים במשרד וליחידות הסמך של המשרד בכל עניני חוק ומשפט, הנוגעים לסמכויותיהם ולתפקידיהם; (2) ייעץ לשר ולנושאי התפקידים במשרד בכל ענין הנוגע להליכי החקיקה וגיבושה ויפעל להבטחת תקינותם; (3) ינהל את הלשכה המשפטית במטה המשרד ויקבע את תוכניות העבודה שלה, וכן יפקח על הייעוץ המשפטי במחוזות וביחידות הסמך של המשרד; (4) ייעץ לשר, לנושאי התפקידים במשרד וליחידות הסמך של המשרד בכל עניין הנוגע להליכים בערכאות; (ג) בביצוע תפקידיו, כאמור בסעיף קטן (ב) – (1) היועץ המשפטי יסייע לגיבוש המדיניות והפעילות של השר, המנהל הכללי ונושאי תפקידים אחרים במשרד, ויעשה ככל הניתן כדי לסייע ליישומה על פי שיקול דעתם. זאת תוך כפיפות לחוק ומניעת פגיעה בשלטון החוק, בזכויות אדם, בטוהר המידות ובמינהל תקין. (2) בגיבוש עמדתו המשפטית היועץ המשפטי יהא עצמאי וכפוף לדין וליועץ המשפטי לממשלה ולהם בלבד, תוך ניתוק מאינטרס מפלגתי או אישי, ותוך דבקות בשלטון החוק ובאינטרס הציבורי. (3) התבקש היועץ המשפטי לחוות דעתו על יוזמה, החלטה, מדיניות, פעולה או הצעת חקיקה, יבדוק אם זו מעוגנת במתחם האפשרויות החוקיות העומדות בפני הגורם המוסמך. (4) בחוות דעתו על היועץ המשפטי להבחין ולציין באופן מקצועי ובהיר מה הטעם מבין הטעמים לסוגיהם אשר עליו הוא מבסס את דעתו. עליו להציג את הדין ופרשנותו המשפטית. מקום בו יש כמה חלופות לפתרון האפשרי, עליו להציג את כולן.

מעמד חוות דעתו של היועץ והכרעה במחלוקת	(ד)	(1) חוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי תחייב את השר, נושאי התפקידים במשרד ויחידות הסמך של המשרד, אלא אם קבע אחרת היועץ המשפטי לממשלה או בית המשפט המוסמך. (2) באין הסכמה בין השר, נושאי התפקידים במשרד ויחידות הסמך של המשרד לבין היועץ המשפטי למשרד הממשלתי, או באין הסכמה בין היועצים המשפטיים במשרדי ממשלה שונים, יכריע בעניין היועץ המשפטי לממשלה.
הגבלת פעילות	(ה)	במהלך תקופת כהונתו ובשנה שלאחריה, לא יהיה היועץ המשפטי למשרד הממשלתי פעיל בחיים הפוליטיים ולא יהיה חבר במפלגה כלשהי.
משך כהונה	(ו)	(1) תקופת כהונתו של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי תהיה שבע שנים מיום מינויו. (2) המכהן כיועץ משפטי למשרד ממשלתי ביום פרסומו של חוק זה – תסתיים כהונתו בתום תקופה של שבע שנים מתחילתה ולא פחות משנה אחת מיום פרסום החוק, בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה.
תום כהונה	(ז)	כהונת היועץ המשפטי למשרד ממשלתי פוקעת– (1) בפטירתו או בהתפטרותו; (2) בהעברתו מכהונתו; (3) בהגיעו בתום תקופתה; (4) בהגיעו לגיל 65;
העברה מכהונה	(ח)	(א) תוקם בנציבות שירות המדינה ועדה ציבורית, בה יהיו חברים נציג היועץ המשפטי לממשלה, נציג נציב שירות המדינה, נציג איגוד המשפטנים בשירות הציבורי ומנהל כללי למשרד ממשלתי לשעבר שימונו בהסכמה של הנציב והיועץ המשפטי לממשלה. הוועדה תתכנס לדון בהעברה מכהונתו של היועץ המשפטי למשרד ממשלתי, בהתקיים אחד מאלה – (1) הורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית; (2) עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו; (3) נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו; (ב) נציב שירות המדינה לא יעביר את היועץ המשפטי מכהונתו, אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו בפניו ובפני הוועדה הציבורית כאמור בסעיף קטן (א), ורק אם ניתנה הסכמת היועץ המשפטי לממשלה.

	מינוי יועץ משפטי חיצוני	(ט) (א) יועץ משפטי למשרד ממשלתי רשאי, בכפוף לקיום ההליכים הנדרשים על פי דין ובהם דיני המכרזים, להעביר ביצוע עבודה משפטית מסוימת ליועץ משפטי חיצוני בהתקיים טעם מן הטעמים דלהלן – (1) מדובר בעבודה משפטית מוגדרת הדורשת מומחיות מיוחדת שאינה מצויה בשירות המדינה; (2) מדובר בעבודה משפטית בעניין מוגדר שאינו מעורר רגישות מיוחד או אי חוקיות גלויה וברורה, אשר היועץ המשפטי למשרד הממשלתי מתקשה לטפל בו במועד סביר בשל עומס עבודה. (ב) לא יאשר היועץ המשפטי למשרד ממשלתי העסקת יועץ משפטי חיצוני בעבודה משפטית המחייבת גיבוש מדיניות משפטית, או בעבודה שהיא בגדר הפעילות השוטפת של הלשכה המשפטית ואשר אינה מתייחדת במאפיין כלשהו שיכול להצדיק ביצוע באמצעות יועץ משפטי חיצוני. (ג) תקופת ההעסקה של היועץ החיצוני תהא המינימום הנדרש לביצוע העבודה המשפטית, בהתאם לנסיבות המקרה. (ד) היועץ המשפטי למשרד הממשלתי יקבע הסדרי פיקוח ובקרה נאותים על עבודת היועץ המשפטי החיצוני. (ה) על היועץ המשפטי למשרד הממשלתי לוודא את מניעת החשש לניגוד עניינים, לרבות באמצעות קביעת מגבלות על עיסוק היועץ החיצוני בתום תקופת העסקתו. (ו) החליט היועץ המשפטי למשרד הממשלתי להעביר ביצוע עבודה משפטית ליועץ משפטי חיצוני, כאמור, יודיע על כך בכתב למנהל הכללי של משרד המשפטים שיבחן את אישורה בהתאם לכללים הנהוגים.

דברי הסבר

הצעת חוק זו נוסחה על ידי מכון זולת לשוויון וזכויות אדם.

עד כה המינוי, המעמד ותפקידי היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה לא הוסדרו בחקיקה. העדר ההסדרה הוביל לביקורת ציבורית ופוליטית כלפי היועצים המשפטיים על כך שהם פועלים ללא עיגון של סמכויותיהם בחוק. במקביל, בשנים האחרונות הוצעו הצעות שנועדו להגביל או לשלול את תפקידם כ"שומרי סף", למנותם כמשרות אמון וכן לבטל את המעמד המחייב של חוות דעתם המשפטית.[1]

נקודת המוצא הינה ששרי ומשרדי הממשלה אינם כפופים ליועצים המשפטיים, אלא כפופים לשלטון החוק שעל הגנתו ממונים היועצים המשפטיים. כפיפות זו לשלטון החוק הינה מושכלת יסוד שעומדת בבסיס שיטת המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל.[2] השופט חשין האב פסק כי "מדינתנו מושתתת על שלטון החוק ולא על שלטון אישים".[3]

במשך השנים, התפתחו במדינת ישראל מנגנונים שונים להבטחת שלטון החוק בפעולות הרשות המבצעת, וביניהם חשובים במיוחד היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה. מערך היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה הוא "קו ההגנה" הראשון על שלטון החוק בפעילות הרשות המבצעת. תפקידם הבסיסי הוא להעמיד לרשותם של שרי ומשרדי הממשלה את הכלים המשפטיים הדרושים להגשמת מדיניותם, תוך עמידה בהוראות הדין.

"קו ההגנה" של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה חשוב במיוחד לאור העובדה שמספר המקרים שמגיעים לפתחם של בתי המשפט הינו זניח ביחס להיקף פעולות והחלטות השרים והמשרדים. זאת מאחר שככלל הציבור אינו יכול לדעת על אי-חוקיות בפעולת המשרד או השר עד שאלה נחשפים בתקשורת או בדרך אחרת. בנוסף,

---

[1] למשל, מצע לדיון והצעת נוסח תיקון לחוק-יסוד: הממשלה מטעם יו"ר הוועדה (11.1.2023).
[2] דבריו של ד"ר גיל לימון, המשנה ליועמ"שית לממשלה (ציבורי-מינהלי), פרוטוקול מס' 7 מישיבת וועדת החוקה, חוק ומשפט (16.1.2023).
[3] בג"ץ 144/50 **ד"ר ישראל שייב נ' שר הבטחון** (פורסם בנבו, 8.2.1951)

ייתכן שכאשר הפעילות הלא חוקית תיחשף לציבור, פנייה לבית המשפט תהא כבר מאוחרת ויהיה מדובר במעשה עשוי. למשל, כאשר כספים כבר הוצאו וגורמים שונים הסתמכו עליהם.

שרי ומשרדי הממשלה, בליווי היועצים המשפטיים, מקבלים מדי יום החלטות בעניין ניהול כוח-האדם במשרדים ובחברות ממשלתיות ויחידות סמך, הסדרי ניגוד עניינים, עריכת מכרזים והתקשרות בחוזים, קידום החלטות ממשלה ושל המשרד, ניסוח הצעות חקיקה, התקנת חקיקת משנה, מתן וביטול רישיונות וזיכיונות, הענקת וביטול היתרים, קידום הליכי תכנון ובניה, חלוקת תמיכות, הקצאת נכסי הציבור ועוד. היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה פועלים להבטיח שההחלטות מתקבלות בסמכות, בהליך מנהלי תקין, תוך שמירה על שלטון החוק, טוהר המידות והגנה על זכויות האדם והאינטרס הציבורי.

הרוב המכריע של החלטות השרים והמשרדים מתקבלות בשיתוף עם היועצים המשפטיים של המשרדים, המשולבים בעבודה השוטפת ומוצאים מתוקף תפקידם פתרונות משפטיים שיגשימו את החלטות ומדיניות השרים ונושאי תפקידים אחרים במשרדים.[4]

בזכות הליווי השוטף של עבודת משרדי הממשלה על ידי היועצים המשפטיים, תוך היכרות קרובה של היועצים המשפטיים עם המטרות של כל משרד וצרכיו ועם עובדיו ומנהליו, ההחלטות המתקבלות והמדיניות המגובשת זוכות ל"מעטפת הגנה" אשר מאפשרת להן לעמוד גם במבחן ההליכים משפטיים ולצאת מהכוח אל הפועל.

התנאי הבסיסי לקיומה ולמהימנותה של "מעטפת ההגנה", הוא היותו של מערך הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה מקצועי וא-פוליטי וכפוף מקצועית ליועצת המשפטית לממשלה, לדין ולפסיקת בתי המשפט. בהתאם חייב להיות מעמד מחייב לחוות-הדעת המשפטית של היועץ המשפטי, שמפרש עבור המשרד הממשלתי את הדין, אלא אם בית משפט מוסמך או היועצת המשפטית לממשלה קבעו אחרת.

למשל, "חזקת תקינות המנהל", מבוססת, בין היתר, על כך שהפעולה המינהלית נעשתה על יסוד חוות-דעת משפטית מייעוץ משפטי ציבורי, מקצועי, עצמאי וא-פוליטי. ה"חזקה" מביאה לכך שחריגים הם פסקי הדין שפוסלים פעולה מינהלית או מתערבים בה.

התפיסה שלפיה יש מעמד מחייב לחוות הדעת המשפטית של הייעוץ המשפטי המשמש כ"זרועה הארוכה" של היועצת המשפטית לממשלה במשרד הממשלתי, מעוגנת בשורה ארוכה של פסקי דין ואף נקבע שמדובר בנוהג חוקתי.[5] תפיסה זו גם עוגנה בדו"ח ועדת המשפטנים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה (ועדת אגרנט),[6] בדו"ח דוח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו (ועדת שמגר),[7] וכן בדו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי לממשלה (דוח אברמוביץ')[8] שהמלצותיו אושרו על ידי הממשלה בהחלטות מס' 4457 ו-4528.[9]

המעמד המחייב של חוות-הדעת המשפטית נובע מכך שהיועץ המשפטי של המשרד משמש זרועה הארוכה של היועצת המשפטית לממשלה במשרד הממשלתי, אשר כפוף לה מבחינה מקצועית. הכפיפות המקצועית של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ליועצת המשפטית לממשלה, מאפשרת את הכרעתה כאשר יש מחלוקת

---

[4] דבריו של ד"ר גיל לימון, המשנה ליועמ"שית לממשלה (ציבורי-מינהלי), פרוטוקול מס' 7 מישיבת וועדת החוקה, חוק ומשפט (16.1.2023).

[5] בג"ץ 320/96 **יעל גרמן נ' מועצת עיריית הרצליה** (פורסם בנבו, 7.5.1998); בג"ץ 4287/93 **אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 8.9.1993); בג"ץ 4646/08 **יואל לביא נ' ראש הממשלה** (פורסם בנבו, 12.10.2008); בג"ץ 3495/06 **הרב לישראל הרב יונה מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו, 30.7.2007); בג"ץ 5124/18 **תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ נ' שר האוצר** (פורסם בנבו, 4.3.2019).

[6] דו"ח ועדת המשפטנים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, **אתר הספרייה הלאומית** (1962).

[7] דוח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, **אתר משרד המשפטים – ייעוץ וחקיקה** (1998).

[8] דו"ח הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי של משרדי הממשלה (10.9.2208).

[9] החלטת ממשלה מס. 4528, המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – יישום, **אתר משרד ראש הממשלה** (1.3.2009).

משפטית בין היועצים המשפטיים במשרדים שונים או בין היועץ המשפטי במשרד מסוים לבין השר. אם השר חולק על חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד, הוא יכול להשיג על כך בפני היועצת המשפטית לממשלה.

השופט יצחק עמית פסק באחד מפסקי דינו,[10] "שאילולא היועץ המשפטי לממשלה, במצב של מחלוקת בין שרים (מצב לא בלתי שכיח במדינתנו) כל שר היה שוטח את טענותיו בפני בית המשפט שהיה הופך, שלא בטובתו, לבורר בין משרדי הממשלה השונים." המשנה לנשיאה (בדימוס) אליקים רובינשטיין כתב באחת מהחלטותיו, "יש מדינת ישראל אחת, וממשלה אחת, ויועץ משפטי לממשלה אחד, ופרקליטות מדינה אחת שמייצגים את כל גופי המדינה. כשמובאת עמדה לפני בית משפט זה עליה להיות עמדה המייצגת מדיניות ממשלתית אחת, ולא חלילה של לטיפונדיות ואחוזות פיאודליות כאלה ואחרות - מדינה אחת, מדיניות אחת. תפקידם של היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה הפועלות בכפיפות לו בהקשר המשפטי הוא האינטגרציה, כך שבית המשפט לא ישמע מנגינות מתוים שונים, משל היו אלה "שטיבלך" של נוסחים שונים. תזמורת אחת היא ומנצח לה אחד, במישור הכולל - הממשלה, שבמקרה של חילוקי דעות על ראש הממשלה להביא את הדברים לדיון ולהכרעה בה, ובמישור המשפטי - היועץ המשפטי לממשלה".[11]

קביעות משפטיות סותרות של משרדי ממשלה שונים והעדר ייעוץ משפטי מקצועי, עצמאי וא-פוליטי, עלולים לגרום לא רק לכאוס פנימי, אלא גם לפגיעה באמון המערכת הבין-לאומית במדינת ישראל ובפרט במישור הכלכלי. למשל, בתחום של מכרזים, נטילת הלוואות, השגת משקיעים וחתימת הסכמים בין-לאומיים.

בנסיבות אלה, כדי לשמור על שלטון החוק ולמנוע מצב שבו משרדי הממשלה השונים יפעלו על בסיס ייעוץ משפטי שאיננו עצמאי ובלתי תלוי, ש"נתפר למידותיו" של המשרד שמזמינו ועל כן לא מטיל עליו את מגבלות החוק והמשפט הראויות, יש צורך להגביל את האפשרות של שרי ומשרדי הממשלה לקבל ייעוץ משפטי חיצוני ולמנוע יצירת "מסלול עוקף" לחוות דעתם המשפטית של היועצים המשפטיים במשרדים.

לאור כל האמור, מוצע במקום סעיף 7 שבוטל בחוק הממשלה, תשס"א-2001, לקבוע את המינוי, המעמד ותפקידי היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה. בהינתן שמדובר בעניין שהוא במהותו פנים-ממשלתי, אין מקומו בחוק יסוד: הממשלה.[12]

<u>סעיף א</u>

מוצע לקבוע שלכל משרד ממשלתי ימונה יועץ משפטי, על ידי היועצת המשפטית לממשלה. זאת לאחר מכרז, כאמור בסעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ועל פי תנאי הכשירות שיסכימו עליהם היועצת המשפטית לממשלה ונציב שירות המדינה.

אף שכאמור קודמו הצעות להפיכת היועץ המשפטי במשרד ממשלתי למשרת אמון בהתאם לבחירת השר, הרי שעל פי הנהוג מזה שנים הליך המינוי מבוצע באמצעות מכרז.[13] לנוכח הכפיפות המקצועית של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה ליועצת המשפטית לממשלה, מוצע כי זו תהיה הגורם הממנה ולא השר עצמו. כך תישלל ולו מראית עין של פוליטיזציה בהליך המינוי ויחוזקו אי התלות והעצמאות של היועץ המשפטי במשרד.

<u>סעיף ב</u>

---

[10] בג"ץ 8076/21 **ועדת השופטים להענקת פרס ישראל לשנת תשפ"א בתחום חקר מדעי המחשב נ' שרת החינוך** (פורסם בנבו, 29.3.2022).
[11] בג"ץ 6017/10 **אדם טבע ודין נ' שר התשתיות הלאומיות** (פורסם בנבו, 4.7.2012).
[12] חוק יסוד: הממשלה.
[13] סעיפים 65-58 לדו"ח ועדת אברמוביץ'.

מוצע לקבוע את תפקידי היועץ המשפטי למשרד, כפי שהגדירו אותם בדו"חות ועדת שמגר ואברמוביץ',[14] וכפי הנהוג מזה שנים בפועל.[15] בכלל זה לייעץ לשר, לנושאי התפקידים במשרד וליחידות הסמך של המשרד בכל עניני חוק ומשפט, הנוגעים לסמכויותיהם ולתפקידיהם; לייעץ לשר ולנושאי התפקידים במשרד בכל ענין הנוגע להליכי החקיקה וגיבושה ולפעול להבטחת תקינותם; לנהל את הלשכה המשפטית במטה המשרד לקבוע את תוכניות העבודה שלה, וכן לפקח על הייעוץ המשפטי במחוזות וביחידות הסמך של המשרד; וגם לייעץ לשר, לנושאי התפקידים במשרד וליחידות הסמך של המשרד בכל עניין הנוגע להליכים בערכאות.

<u>סעיף ג</u>

בשנים האחרונות קיימת מחלוקת ציבורית ופוליטית בעניין השיקולים המותרים ליועץ המשפטי למשרד הממשלתי במילוי תפקידיו, וכן בעניין כפיפותו המקצועית ליועצת המשפטית לממשלה ובהתאם גם יחסי העבודה שלו עם השר, המנכ"ל ויתר הגורמים במשרד. לכן, ברוח ההמלצות בדו"חות ועדות שמגר ואמברמוביץ'[16] ובהתאם לנהוג כיום בפועל,[17] מוצע לקבוע שבביצוע תפקידיו (כאמור בסעיף קטן (ב)), היועץ המשפטי למשרד הממשלתי יסייע לגיבוש המדיניות והפעילות של השר, המנכ"ל ובעלי תפקידים אחרים במשרד ויעשה ככל הניתן ליישומה על פי שיקול דעתם, תוך כפיפות לחוק ומניעת פגיעה בשלטון החוק, בזכויות אדם, בטוהר המידות ובמינהל תקין; כי בגיבוש עמדתו המשפטית היועץ המשפטי למשרד הממשלתי יהא עצמאי וכפוף לדין וליועץ המשפטי לממשלה ולהם בלבד, תוך ניתוק מאינטרס מפלגתי או אישי, ותוך דבקות בשלטון החוק ובאינטרס הציבורי; וכן שבחוות דעתו על היועץ המשפטי למשרד הממשלתי להבחין ולציין באופן מקצועי ובהיר מה הטעם מבין הטעמים לסוגיהם אשר עליו הוא מבסס את דעתו. עליו להציג את הדין ופרשנותו המשפטית. מקום בו יש כמה חלופות לפתרון האפשרי, עליו להציג את כולן.

<u>סעיף ד</u>

על מנת להגן על שלטון החוק ולהבטיח את עצמאותו המקצועית של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי, בהתאם להמלצות דו"חות ועדות שמגר ואברמוביץ', הפסיקה והנחית היועצת המשפטית לממשלה, מוצע לקבוע שחוות דעתו תחייב את השר, נושאי התפקידים האחרים במשרד וביחידות הסמך של המשרד. זאת אלא אם קבעה אחרת היועצת המשפטית לממשלה או בית המשפט המוסמך. בנוסף, מוצע לקבוע בהתאם לנהוג ולהנחיית היועצת המשפטית לממשלה הקיימת מזה שנים, שבאין הסכמה בין השר, נושאי התפקידים במשרד או יחידות הסמך של המשרד לבין היועץ המשפטי למשרד, או באין הסכמה בין היועצים המשפטיים במשרדי ממשלה שונים, תכריע בעניין היועצת המשפטית לממשלה.[18]

<u>סעיף ה</u>

על מנת להבטיח את אי התלות והעצמאות של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי, מוצע בדומה לקבוע בעניין היועץ המשפטי לכנסת,[19] שבמהלך תקופת כהונתו ובשנה שלאחריה, לא יהיה היועץ המשפטי למשרד הממשלתי פעיל בחיים הפוליטיים ולא יהיה חבר במפלגה כלשהי.

---

[14] עמ' 12, 13 בדו"ח ועדת שמגר סעיפים 5, 6, 15-19, 38, 47, 52-54 לדוח ועדת אברמוביץ'

[15] דבריו של ד"ר גיל לימון, המשנה ליועמ"שית לממשלה (ציבורי-מינהלי), פרוטוקול מס' 7 מישיבת וועדת החוקה, חוק ומשפט (16.1.2023).

[16] סעיף 22-26 לדו"ח ועדת אברמוביץ'; עמ' 43 ו-45 לדו"ח ועדת שמגר

[17] דבריו של ד"ר גיל לימון, המשנה ליועמ"שית לממשלה (ציבורי-מינהלי), פרוטוקול מס' 7 מישיבת וועדת החוקה, חוק ומשפט (16.1.2023).

[18] עמ' 24, 25-36 ו-51 לדו"ח ועדת שמגר; סעיף 25-26 לדו"ח ועדת אברמוביץ'; הנחית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1000.9, היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה (3.7.2202); בג"ץ 320/96 **יעל גרמן נ' מועצת עיריית הרצליה** (פורסם בנבו, 7.5.1998); בג"ץ 4287/93 **אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 8.9.1993); בג"ץ 4646/08 **יואל לביא נ' ראש הממשלה** (פורסם בנבו, 12.10.2008); בג"ץ 3495/06 **הרב לישראל הרב יונה מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו, 30.7.2007); בג"ץ 5124/18 **תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ נ' שר האוצר** (פורסם בנבו, 4.3.2019).

[19] סעיף 24 לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994

סעיף ו

בהתאם להמלצות דו"חות ועדת שמגר ואברמוביץ',[20] מוצע להגביל את משך הכהונה ולקבוע כי תקופת כהונתו של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי תהא שבע שנים מיום מינויו. המכהן כיועץ משפטי של משרד ממשרדי הממשלה ביום פרסומו של חוק זה – תסתיים כהונתו בתום תקופה של שבע שנים מתחילתה ולא פחות משנה אחת מיום פרסום החוק. זאת כדי לנסות למנוע תופעות של שחיקה, סטגנציה של כוח האדם ועזיבת דור הביניים.

סעיף ז

על מנת להגן על עצמאותו ואי-תלותו של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי, יש לקבוע במפורש את העילות לסיום כהונתו. מוצע בדומה לקבוע בעניין היועץ המשפטי לכנסת,[21] שכהונת היועץ המשפטי למשרד הממשלתי תפקע בפטירתו או בהתפטרותו, בהעברתו מכהונתו, בתום תקופתה או בהגיעו לגיל 65.

סעיף ח

על מנת להגן על עצמאותו ואי-תלותו של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי, ברוח המלצות ועדות שמגר ואברמוביץ' ובדומה לקבוע בעניין היועץ המשפטי לכנסת,[22] מוצע לקבוע במפורש את העילות והפרוצדורה להעברתו מכהונתו של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי. מוצע שתוקם בנציבות שירות המדינה ועדה ציבורית, בה יהיו חברים נציג היועצת המשפטית לממשלה, נציג נציב שירות המדינה, נציג איגוד המשפטנים בשירות הציבורי ומנכ"ל משרד ממשלתי לשעבר שימונו בהסכמה של הנציב והיועצת המשפטית לממשלה. הוועדה תתכנס לדון בהעברה מכהונתו של היועץ המשפטי למשרד ממשלתי, אם הורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית, עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו או נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו. בנוסף, מוצע שנציב שירות המדינה לא יעביר מכהונתו את היועץ המשפטי למשרד, אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו בפניו ובפני הוועדה הציבורית, ורק אם ניתנה הסכמת היועצת המשפטית לממשלה.

סעיף ט

כדי לשמור על שלטון החוק, ולמנוע מצב שבו משרדי הממשלה השונים יפעלו על בסיס ייעוץ משפטי שאינו עצמאי ובלתי תלוי, ש"נתפר למידותיו" של השר או המשרד המזמינו, בהתאם לדו"ח ועדת אברמוביץ' וכן הנחיית היועצת המשפטית לממשלה הקיימת מזה שנים,[23] מוצע לקבוע הגבלות ברורות על האפשרות של שרי ומשרדי הממשלה לקבל ייעוץ משפטי חיצוני ולמנוע יצירת "מסלול עוקף" לחוות דעתם המשפטית של היועצים המשפטיים במשרדים. בנוסף, מוצע לקבוע את כפיפות הייעוץ המשפטי החיצוני ליועץ המשרד ואת היותו נמצא תחת פיקוחו.

---

[20] עמ' 69 לדו"ח ועדת שמגר; ס' 71-66 לדו"ח ועדת אברמוביץ'.

[21] סעיף 26 לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994.

[22] סעיף 27 לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994; סעיפים 75-73 לדו"ח ועדת אברמוביץ'; ועמ' 72-70 לדו"ח ועדת שמגר.

[23] סעיפים 36-31 לדו"ח ועדת אמברמוביץ'; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 9.1001, רכישת שירותים משפטיים חיצוניים על ידי משרדי הממשלה (18.10.2009).